



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
της 3ης Δεκεμβρίου 2020¹

Υπόθεση C-705/19

Axpo Trading Ag
κατά
Gestore dei Servizi Energetici SpA – GSE

[αίτηση του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας, Ιταλία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων – Προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές – Εισαγωγές ηλεκτρικής ενέργειας προελεύσεως Ελβετίας – Εθνική διάταξη περί υποχρεώσεως αγοράς πράσινων πιστοποιητικών – Φορολογική επιβάρυνση ισοδυνάμου αποτελέσματος προς δασμό – Εσωτερικός φόρος συνεπαγόμενος διακρίσεις – Μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό επί των εισαγωγών – Κρατική ενίσχυση – Μεταφορά κρατικών πόρων – Επιλεκτικός χαρακτήρας της ενίσχυσης – Συμφωνία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ελβετίας»

1. Η οδηγία 2009/28/ΕΚ², την οποία θα αντικαταστήσει από την 1η Ιουλίου 2021 η οδηγία (ΕΕ) 2018/2001³, έδωσε σημαντική ώθηση στη χρήση ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές. Ένας από τους μηχανισμούς, ή «καθεστώς στήριξης», που προβλέπει η οδηγία για την παροχή κινήτρων για την παραγωγή ενέργειας του είδους αυτού είναι το σύστημα των πράσινων πιστοποιητικών (στο εξής: πράσινα πιστοποιητικά)⁴.

2. Το 2005, κατά την αξιολόγηση των μηχανισμών στήριξης της ηλεκτροπαραγωγής από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας (στο εξής: ΗΑΠΕ), η Επιτροπή συνόψισε το σύστημα πράσινων πιστοποιητικών το οποίο χρησιμοποιεί, μεταξύ άλλων κρατών μελών, η Ιταλία ως εξής: «Με βάση το σύστημα πράσινων πιστοποιητικών [...], η ΗΑΠΕ πωλείται σε συμβατικές τιμές όπως στην αγορά ηλεκτρισμού. Προκειμένου να χρηματοδοτηθεί το επιπρόσθετο κόστος παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας κατά οικολογικώς συμβατό τρόπο, και για να διασφαλιστεί ότι πράγματι παράγεται η επιθυμητή οικολογικώς συμβατή ηλεκτρική ενέργεια, όλοι οι καταναλωτές (ή σε

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

² Οδηγία 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).

³ Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2018, για την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές (ΕΕ 2018, L 328, σ. 82). Πρόκειται για αναδιατύπωση της οδηγίας 2009/28, της οποίας την κατάργηση προβλέπει από την 1η Ιουλίου 2021. Επομένως, η οδηγία αυτή δεν τυγχάνει εφαρμογής *ratione temporis* στην υπό κρίση υπόθεση.

⁴ Άλλα καθεστώτα στήριξης μπορούν να συνίστανται σε πριμοδοτήσεις τιμών, διαδικασίες πρόσκλησης υποβολής προσφορών και φορολογικά κίνητρα.

ορισμένες χώρες οι παραγωγοί) υποχρεούνται να αγοράσουν ορισμένο αριθμό πράσινων πιστοποιητικών από παραγωγούς ΗΑΠΕ, σύμφωνα με καθορισμένο εκατοστιαίο ποσοστό, ή ποσόστωση, της συνολικής τους κατανάλωσης/παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας [...]»⁵.

3. Το Δικαστήριο έχει αποφανθεί επί των πράσινων πιστοποιητικών, ειδικότερα υπό το πρίσμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων⁶. Η υπό κρίση προδικαστική παραπομπή παρέχει στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να αναπτύξει περαιτέρω τη νομολογία του, εξετάζοντας τη συμβατότητα του ιταλικού νομοθετικού καθεστώτος των πράσινων πιστοποιητικών προς το δίκαιο της Ένωσης.

I. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

1. Η Συμφωνία ελεύθερων συναλλαγών ΕΟΚ-Ελβετίας⁷

4. Το άρθρο 2 ορίζει τα εξής:

«Η συμφωνία εφαρμόζεται στα προϊόντα καταγωγής Κοινότητας και Ελβετίας:

- i) τα οποία υπάγονται στα κεφάλαια 25 έως 97 του εναρμονισμένου συστήματος περιγραφής και κωδικοποίησης των εμπορευμάτων, με εξαίρεση τα προϊόντα που απαριθμούνται στο παράρτημα I,
- ii) τα οποία περιέχονται στο παράρτημα II,
- iii) τα οποία αναφέρονται στο πρωτόκολλο υπ' αριθ. 2, λαμβανομένων υπόψη των ειδικών όρων που προβλέπονται σε αυτό το πρωτόκολλο.»

5. Το άρθρο 6, παράγραφος 1, ορίζει τα εξής:

«Ουδεμία νέα φορολογική επιβάρυνση ισοδυνάμου αποτελέσματος προς εισαγωγικούς δασμούς επιβάλλεται στις συναλλαγές μεταξύ της Κοινότητας και της Ελβετίας.»

6. Το άρθρο 13, παράγραφος 1, ορίζει τα εξής:

«Ουδείς νέος ποσοτικός περιορισμός επί των εισαγωγών ή μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος εισάγεται στις συναλλαγές μεταξύ της Κοινότητας και της Ελβετίας.»

⁵ COM/2005/0627 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής, της 7ης Δεκεμβρίου 2005, Στήριξη της ηλεκτροπαραγωγής από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας.

⁶ Ειδικότερα, στις αποφάσεις της 1ης Ιουλίου 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, στο εξής: απόφαση Ålands Vindkraft), της 11ης Σεπτεμβρίου 2014, Essent Belgium (C-204/12 έως C-208/12, EU:C:2014:2192), και της 26ης Νοεμβρίου 2014, Green Network (C-66/13, EU:C:2014:2399, στο εξής: απόφαση Green Network).

⁷ Συμφωνία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Ελβετικής Συνομοσπονδίας (ΕΕ ειδ. έκδ. 11/003, σ. 191, στο εξής: Συμφωνία ΕΟΚ-Ελβετίας), όπως τροποποιήθηκε με την απόφαση 1/2000 της Μεικτής Επιτροπής ΕΚ-Ελβετίας, της 25ης Οκτωβρίου 2000, για την προσαρμογή της συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Ελβετικής Συνομοσπονδίας λόγω της εισαγωγής του εναρμονισμένου συστήματος περιγραφής και κωδικοποίησης των εμπορευμάτων (ΕΕ 2001, L 51, σ. 1).

2. Η οδηγία 2009/28

7. Στις αιτιολογικές σκέψεις 15, 25, 52 και 56 διαλαμβάνονται τα εξής:

«(15) Για κάθε κράτος μέλος διαφέρει το σημείο εκκίνησης, το δυναμικό του όσον αφορά τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και το ενεργειακό του μείγμα. Ως εκ τούτου, είναι ανάγκη να επιμεριστεί ο κοινοτικός στόχος του 20 % σε επιμέρους στόχους για κάθε κράτος μέλος, λαμβάνοντας δεόντως υπόψη μια δίκαιη και κατάλληλη κατανομή, συνεκτιμώντας τα διαφορετικά σημεία εκκίνησης και το διαφορετικό δυναμικό των κρατών μελών, καθώς και το υφιστάμενο επίπεδο ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές και το ενεργειακό μείγμα. [...]

[...]

(25) Κάθε κράτος μέλος διαθέτει διαφορετικό δυναμικό ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές και εφαρμόζει διαφορετικά καθεστώτα στήριξης της ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές σε εθνικό επίπεδο. Τα περισσότερα κράτη μέλη εφαρμόζουν καθεστώτα στήριξης που αποφέρουν οφέλη μόνον σε σχέση με μορφές ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές οι οποίες παράγονται στην επικράτειά τους. 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/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)], προκειμένου να διατηρηθεί η εμπιστοσύνη των επενδυτών και να μπορέσουν τα κράτη μέλη να προβλέψουν αποτελεσματικά εθνικά μέτρα για τη συμμόρφωση προς τους στόχους. Στόχος της παρούσας οδηγίας είναι η διευκόλυνση της διασυννοριακής υποστήριξης των μορφών ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές χωρίς να θίγονται τα εθνικά καθεστώτα στήριξης. Η οδηγία προβλέπει προαιρετικούς μηχανισμούς συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών [οι οποίοι] τους επιτρέπουν να συμφωνούν ως προς το βαθμό στήριξης που παρέχει ένα κράτος μέλος στην παραγωγή ενέργειας σε άλλο κράτος μέλος και ως προς το βαθμό συμμετοχής της παραγωγής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές σε σχέση με τους αντίστοιχους εθνικούς συνολικούς στόχους. Για να εξασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα αμφότερων των μέτρων συμμόρφωσης προς τους στόχους, ήτοι των εθνικών καθεστώτων στήριξης και των μηχανισμών συνεργασίας, είναι σημαντικό να μπορούν τα κράτη μέλη να καθορίζουν εάν και κατά πόσον τα εθνικά τους καθεστώτα στήριξης εφαρμόζονται στην παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές σε άλλα κράτη μέλη, και να συμφωνούν για το θέμα αυτό εφαρμόζοντας τους μηχανισμούς συνεργασίας που προβλέπονται από την παρούσα οδηγία.

[...]

(52) Ο μόνος στόχος των εγγυήσεων προέλευσης, οι οποίες παρέχονται για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, είναι η παροχή απόδειξης, προς τον τελικό καταναλωτή, ότι ένα συγκεκριμένο μερίδιο ή ποσότητα ενέργειας έχει παραχθεί από ανανεώσιμες πηγές. Μια εγγύηση προέλευσης μπορεί να μεταβιβάζεται από έναν κάτοχο σε άλλον, ανεξάρτητα από την ενέργεια την οποία αφορά. Ωστόσο, για να εξασφαλίζεται ότι μια μονάδα ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες ενεργειακές πηγές κοινοποιείται μόνον άπαξ σε έναν καταναλωτή, θα πρέπει να αποφεύγονται η διπλή προσμέτρηση και η διπλή κοινοποίηση

των εγγυήσεων προέλευσης. Η ανανεώσιμη ενέργεια, για την οποία η συνοδευτική εγγύηση προέλευσης έχει πωληθεί χωριστά από τον παραγωγό, δεν θα πρέπει να κοινοποιείται ή να πωλείται στον τελικό καταναλωτή ως ενέργεια που έχει παραχθεί από ανανεώσιμες πηγές. Είναι σημαντικό να γίνεται διάκριση μεταξύ των πράσινων πιστοποιητικών που χρησιμοποιούνται για τα καθεστώτα στήριξης και των εγγυήσεων προέλευσης.

[...]

(56) Οι εγγυήσεις προέλευσης αυτές καθαυτές δεν παρέχουν δικαίωμα για ενίσχυση από τα εθνικά καθεστώτα στήριξης.»

8. Κατά το άρθρο της 1, η οδηγία 2009/28 θεσπίζει κοινό πλαίσιο για την προώθηση της ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, θέτοντας μεταξύ άλλων, υποχρεωτικούς εθνικούς στόχους για το συνολικό μερίδιο ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές στην ακαθάριστη τελική κατανάλωση ενέργειας και το μερίδιο ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές στις μεταφορές.

9. Το άρθρο 3, παράγραφοι 1 και 2, διαλαμβάνει τον εθνικό συνολικό στόχο, όσον αφορά το μερίδιο της ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, και τα μέτρα για τη διασφάλιση της τήρησης των εν λόγω μεριδίων.

10. Το άρθρο 3, παράγραφος 3, ορίζει τα εξής:

«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·

β) μέτρα συνεργασίας μεταξύ διαφόρων κρατών μελών και με τρίτες χώρες για την επίτευξη των εθνικών συνολικών στόχων τους σύμφωνα με τα άρθρα 5 έως 11.

Με την επιφύλαξη των άρθρων 87 και 88 της συνθήκης, τα κράτη μέλη έχουν δικαίωμα να αποφασίζουν σύμφωνα με τα άρθρα 5 έως 11 της παρούσας οδηγίας σε ποιο βαθμό θα υποστηρίζουν τις μορφές ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές που παράγονται σε άλλο κράτος μέλος.»

11. Το άρθρο 7, παράγραφος 1, ορίζει τα εξής:

«Δύο ή περισσότερα κράτη μέλη μπορούν να συνεργάζονται για κοινά έργα οιαδήποτε τύπου τα οποία αφορούν την παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμη ηλεκτρική ενέργεια, θέρμανση ή ψύξη. Στην εν λόγω συνεργασία μπορούν να συμμετέχουν ιδιωτικοί φορείς.»

12. Κατά το άρθρο 9, παράγραφος 1:

«Ένα ή περισσότερα κράτη μέλη μπορούν να συνεργάζονται με μία ή περισσότερες τρίτες χώρες για κοινά έργα οιαδήποτε τύπου για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες ενεργειακές πηγές. Στην εν λόγω συνεργασία μπορούν να συμμετέχουν ιδιωτικοί φορείς.»

13. Το άρθρο 15 ορίζει τα εξής:

«1. Για να αποδεικνύεται στους τελικούς καταναλωτές το μερίδιο ή η ποσότητα ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές στο ενεργειακό μείγμα προμηθευτή ενέργειας, σύμφωνα με το άρθρο 3 παράγραφος 6 της οδηγίας 2003/54/ΕΚ, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε να είναι δυνατόν να παρέχεται εγγύηση για την προέλευση της ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται από ανανεώσιμες ενεργειακές πηγές κατά την έννοια της παρούσας οδηγίας, σύμφωνα με αντικειμενικά, διαφανή και αμερόληπτα κριτήρια.

2. Για το σκοπό αυτό, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε να εκδίδεται εγγύηση προέλευσης ύστερα από σχετικό αίτημα παραγωγού ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες ενεργειακές πηγές. [...]

[...]

Η εγγύηση προέλευσης δεν σχετίζεται με τη συμμόρφωση του κράτους μέλους προς το άρθρο 3. [...]

9. Τα κράτη μέλη αναγνωρίζουν τις εγγυήσεις προέλευσης που εκδίδουν άλλα κράτη μέλη σύμφωνα με την παρούσα οδηγία, μόνον ως απόδειξη των στοιχείων που αναφέρονται στην παράγραφο 1 και στην παράγραφο 6 στοιχεία α) έως στ). Τα κράτη μέλη μπορούν να αρνούνται την αναγνώριση εγγύησης προέλευσης μόνον εάν έχουν βάσιμες αμφιβολίες όσον αφορά την ακρίβεια, την αξιοπιστία ή την αλήθειά της. Τα κράτη μέλη κοινοποιούν στην Επιτροπή τις αρνήσεις αυτές και την αιτιολόγησή τους.

[...]»

B. Το ιταλικό δίκαιο

1. Κανόνες προ του 2011

14. Στις σχετικές σκέψεις της απόφασης Green Network, το σύστημα πράσινων πιστοποιητικών που ίσχυε στην Ιταλία προ της μεταρρύθμισης του 2011 εκτίθεται ως εξής:

«12 Το άρθρο 11, παράγραφος 1, του νομοθετικού διατάγματος 79 για την εφαρμογή της οδηγίας 96/92/ΕΚ [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1996, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας (ΕΕ 1997, L 27, σ. 20)] (decreto legislativo n. 79 – Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), της 16ης Μαρτίου 1999 (GURI αριθ. 75, της 31ης Μαρτίου 1999, σ. 8, στο εξής: νομοθετικό διάταγμα 79/1999), υποχρεώνει όσους παρήγαγαν ή εισήγαγαν ηλεκτρική ενέργεια να διοχετεύσουν κατά το επόμενο έτος στο εθνικό δίκτυο ορισμένο ποσοστό ηλεκτρικής ενέργειας παραγόμενο από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας (στο εξής: πράσινη ηλεκτρική ενέργεια), η οποία παρήχθη σε εγκαταστάσεις που τέθηκαν σε λειτουργία ή αύξησαν την παραγωγή τους μετά τη θέση σε ισχύ του ανωτέρω διατάγματος. Βάσει της παραγράφου 3 του άρθρου αυτού είναι δυνατή η απαλλαγή από την εν λόγω υποχρέωση είτε με την προμήθεια του ποσοστού αυτού, εν όλω ή εν μέρει, από άλλους παραγωγούς, υπό την προϋπόθεση ότι η ενέργεια που εγχύεται στο εθνικό σύστημα είναι πράσινη, είτε με την αγορά πράσινων πιστοποιητικών από τον διαχειριστή του εθνικού δικτύου, ο οποίος από την 1η Νοεμβρίου 2005 φέρει την επωνυμία Gestore servizi energetici GSE SpA (στο εξής: GSE). Οι παραγωγοί και οι εισαγωγείς πρέπει,

επομένως, είτε να προσκομίσουν πιστοποιητικά που αποδεικνύουν ότι ένα ποσοστό της παραχθείσας ή εισαχθείσας ηλεκτρικής ενέργειας παρήχθη από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας είτε να αγοράσουν πράσινα πιστοποιητικά.

- 13 Το άρθρο 4, παράγραφος 6, της υπουργικής αποφάσεως για τη θέσπιση κανόνων εφαρμογής των κανόνων περί ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές, οι οποίοι τίθενται με το άρθρο 11, παράγραφοι 1, 2 και 3, του νομοθετικού διατάγματος 79 της 16ης Μαρτίου 1999 ([...] στο εξής: υπουργική απόφαση της 11ης Νοεμβρίου 1999), ορίζει τα εξής:

“Η εκπλήρωση της υποχρεώσεως που προβλέπεται στο άρθρο 11, παράγραφοι 1 και 2, του νομοθετικού διατάγματος [79/1999] είναι δυνατή διά της εισαγωγής, εν όλω ή εν μέρει, ηλεκτρικής ενέργειας παραγόμενης από μονάδες που ετέθησαν σε λειτουργία μετά την 1η Απριλίου 1999 και οι οποίες τροφοδοτούνται από ανανεώσιμες πηγές, εφόσον οι εν λόγω μονάδες λειτουργούν σε τρίτες χώρες οι οποίες υιοθετούν ανάλογες μεθόδους προώθησεως και ενθαρρύνσεως των ανανεώσιμων πηγών, βασισμένες σε μηχανισμούς αγοράς που αναγνωρίζουν την ίδια δυνατότητα σε μονάδες που λειτουργούν στην Ιταλία. Στην περίπτωση αυτή, ο υπόχρεος υποβάλλει την προβλεπόμενη από την παράγραφο 3 αίτηση συνοδευόμενη από τη σύμβαση αγοράς της ενέργειας που παράγεται από τη μονάδα και από έγκυρο τίτλο για έγχυση της εν λόγω ενέργειας στο εθνικό δίκτυο ηλεκτρικής ενέργειας. Τα στοιχεία πρέπει να πιστοποιούνται στο σύνολό τους από την αρχή που ορίζεται κατά το άρθρο 20, παράγραφος 3, της οδηγίας [96/92] στη χώρα όπου λειτουργεί η μονάδα. Προκειμένου για χώρες εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης, η αποδοχή της αιτήσεως προϋποθέτει τη σύναψη συμβάσεως μεταξύ του διαχειριστή του εθνικού δικτύου διανομής και ομόλογης εθνικής αρχής για τον καθορισμό της διαδικασίας των αναγκαίων ελέγχων”.

- 14 Βάσει του άρθρου 20, παράγραφος 3, του νομοθετικού διατάγματος 387 για την εφαρμογή της οδηγίας 2001/77/ΕΚ, για την προαγωγή της ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές στην εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας ([...], στο εξής: νομοθετικό διάταγμα 387/2003), όσοι εισάγουν ηλεκτρική ενέργεια που έχει παραχθεί σε άλλα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορούν να ζητήσουν από τον GSE απαλλαγή από την υποχρέωση αγοράς πράσινων πιστοποιητικών που προβλέπεται στο άρθρο 11 του νομοθετικού διατάγματος 79/1999 για το μερίδιο εισαχθείσας πράσινης ενέργειας, προσκομίζοντας ακριβές αντίγραφο εγγυήσεως προελεύσεως εκδοθείσας σύμφωνα με το άρθρο 5 της οδηγίας 2001/77. Σε περίπτωση εισαγωγής ηλεκτρικής ενέργειας που έχει παραχθεί σε τρίτο κράτος, το άρθρο 20, παράγραφος 3, εξαρτά την απαλλαγή αυτή από την προηγούμενη σύναψη συμφωνίας μεταξύ της Ιταλικής Δημοκρατίας και του οικείου τρίτου κράτους, βάσει της οποίας η συγκεκριμένη ηλεκτρική ενέργεια παράγεται από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και είναι εγγυημένη η προέλευση αυτή κατά τους ίδιους όρους με τους προβλεπόμενους στο άρθρο 5 της οδηγίας 2001/77.
- 15 Μια τέτοια συμφωνία συνήφθη στις 6 Μαρτίου 2007 μεταξύ των αρμόδιων ιταλικών υπουργείων και του ελβετικού ομοσπονδιακού Υπουργείου Περιβάλλοντος, Μεταφορών, Ενέργειας και Επικοινωνιών. Η συμφωνία αυτή προβλέπει την αμοιβαία αναγνώριση των εγγυήσεων προελεύσεως όσον αφορά την ηλεκτρική ενέργεια που εισάγεται από το έτος 2006, κατά το οποίο η Ελβετική Συνομοσπονδία απέκτησε νομοθεσία σύμφωνη με τις διατάξεις της οδηγίας 2001/77, και εντεύθεν.

16. Βάσει του άρθρου 4 του νομοθετικού διατάγματος 387/2003, ο GSE οφείλει να ελέγχει την τήρηση της υποχρέωσης του άρθρου 11 του νομοθετικού διατάγματος 79/1999 και να κοινοποιεί τις παραβιάσεις στην AEEG [Autorità per l'energia elettrica e il gas (Αρχή για την ηλεκτρική ενέργεια και το φυσικό αέριο, Ιταλία)], η οποία είναι αρμόδια, στην περίπτωση αυτή, να επιβάλει τις κυρώσεις που προβλέπει ο νόμος 481 για τους κανόνες ανταγωνισμού και τη ρύθμιση των υπηρεσιών κοινής ωφελείας – Σύσταση ρυθμιστικών αρχών για τις υπηρεσίες κοινής ωφελείας [...].»

2. Το νομοθετικό διάταγμα 28/2011⁸

15. Δυνάμει του άρθρου 25, παράγραφος 2, «[η] ηλεκτρική ενέργεια που εισάγεται από την 1η Ιανουαρίου 2012 δεν υπόκειται στην προβλεπόμενη στο άρθρο 11, παράγραφοι 1 και 2, του νομοθετικού διατάγματος [79/1999] υποχρέωση αποκλειστικά και μόνο όταν συμβάλλει στην επίτευξη των εθνικών στόχων που προβλέπονται στο άρθρο 3».

16. Το ίδιο άρθρο 25, παράγραφος 11, στοιχείο α, προέβλεπε την κατάργηση του άρθρου 20, παράγραφος 3, του νομοθετικού διατάγματος 378/2003 από την 1η Ιανουαρίου 2012. Από την ημερομηνία αυτή, οι εισαγωγείς ηλεκτρικής ενέργειας προέλευσης άλλων κρατών μελών δεν μπορούσαν να ζητούν από τον GSE την απαλλαγή από την υποχρέωση αγοράς πράσινων πιστοποιητικών.

II. Τα πραγματικά περιστατικά, η υπόθεση της κύριας δίκης και το προδικαστικό ερώτημα

17. Η Axpo Trading AG (στο εξής: Axpo)⁹ είναι ελβετική εταιρία η οποία δραστηριοποιείται στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας. Εισάγει στην Ιταλία ενέργεια η οποία παράγεται στην Ελβετία (και, σε μικρότερο βαθμό, στη Γαλλία) από ανανεώσιμες πηγές και από ορυκτά καύσιμα.

18. Ο GSE εξέδωσε δύο αποφάσεις, στις 8 Απριλίου 2014 και στις 10 Ιουλίου 2016, στις οποίες διαπίστωσε ότι η Axpo είχε εισαγάγει στην Ιταλία, κατά τα έτη 2012 και 2014, ηλεκτρική ενέργεια από ανανεώσιμες πηγές, χωρίς να αγοράσει τα αντίστοιχα πράσινα πιστοποιητικά, κατά παράβαση του νομοθετικού διατάγματος 79/1999, όπως τροποποιήθηκε με το νομοθετικό διάταγμα 28/2011, και, ως εκ τούτου, επέβαλε στην εταιρία την αγορά των εν λόγω πιστοποιητικών εντός προθεσμίας 30 ημερών.

19. Η Axpo άσκησε προσφυγή κατά των αποφάσεων του GSE ενώπιον του Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (διοικητικού πρωτοδικείου της Περιφέρειας του Λατίου, Ιταλία).

20. Με απόφαση της 18ης Σεπτεμβρίου 2017, το δικαστήριο αυτό απέρριψε την προσφυγή της Axpo, παραπέμποντας, ειδικότερα, στην απόφαση Ålands Vindkraft. Έκρινε ότι η ιταλική κανονιστική ρύθμιση δεν συνιστά φορολογική επιβάρυνση ισοδυνάμου αποτελέσματος, ούτε κρατική ενίσχυση, καθόσον δεν έχει επιλεκτικό χαρακτήρα και δεν νοθεύει τον ανταγωνισμό, και ότι είναι συμβατή με την οδηγία 2009/28.

⁸ Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 – Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (Νομοθετικό διάταγμα 28, της 3ης Μαρτίου 2011, περί μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο της οδηγίας 2009/28/ΕΚ σχετικά με την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, στο εξής: νομοθετικό διάταγμα 28/2011).

⁹ Από τον Σεπτέμβριο του 2008, η Axpo Trading AG μετονομάστηκε σε Axpo Solutions AG.

21. Επιπλέον της ένδικης προσφυγής, στις 29 Οκτωβρίου 2014, η Αχρο είχε υποβάλει καταγγελία στη Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού (GD COMP) της Επιτροπής.

22. Με έγγραφο της 21ης Δεκεμβρίου 2017, η Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού έλαβε υπόψη ότι η Αχρο είχε ασκήσει αναίρεση κατά της πρωτόδικης απόφασης και είχε ζητήσει από το δευτεροβάθμιο δικαστήριο να υποβάλει στο Δικαστήριο προδικαστικό ερώτημα. Επισήμανε επίσης ότι το ιταλικό σύστημα πράσινων πιστοποιητικών δεν είχε κοινοποιηθεί στην Επιτροπή και εξέθεσε τη συλλογιστική που εφάρμοσε στις προηγούμενες αποφάσεις της κατά την ανάλυση των πράσινων πιστοποιητικών άλλων κρατών μελών¹⁰.

23. Στις 2 Φεβρουαρίου 2015, η Αχρο υπέβαλε δεύτερη καταγγελία στη Γενική Διεύθυνση Φορολογίας και Τελωνειακής Ένωσης (GD TAXUD) της Επιτροπής. Η Γενική Διεύθυνση Φορολογίας και Τελωνειακής Ένωσης απάντησε ότι θα εξετάσει το ενδεχόμενο κίνησης διαδικασίας παράβασης κατά της Ιταλικής Δημοκρατίας.

24. Η Αχρο άσκησε αναίρεση ενώπιον του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας, Ιταλία) κατά της απόφασης της 18ης Σεπτεμβρίου 2017, με αίτημα τη μη εφαρμογή της επίμαχης ιταλικής νομοθεσίας. Προς στήριξη του αιτήματός της, η Αχρο υποστηρίζει, κατ' ουσίαν, ότι η υποχρέωση αγοράς των πράσινων πιστοποιητικών για την εισαγωγή της ΗΑΠΕ συνιστά παράβαση των κανόνων της ΣΛΕΕ στους τομείς των κρατικών ενισχύσεων, της τελωνειακής ένωσης, της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων και της ίσης μεταχείρισης, καθώς και παράβαση της Συμφωνίας ΕΟΚ-Ελβετίας.

25. Η Επιτροπή παρενέβη στη δίκη ενώπιον του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας) διευκρινίζοντας ότι, στην απόφαση Ålands Vindkraft, το Δικαστήριο αποφάνθηκε μόνον επί του ασυμβίβαστου των σουηδικών κανόνων με την απαγόρευση των μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος με ποσοτικό περιορισμό επί των εισαγωγών. Επιπλέον, η Επιτροπή υποστήριξε ότι ο εθνικός δικαστής μπορεί μεν να αποκλείσει την ύπαρξη κρατικής ενίσχυσης, πλην όμως, εάν διαπιστώσει την ύπαρξή της, δεν απόκειται σε αυτόν να εκτιμήσει τη συμβατότητά της προς το δίκαιο της Ένωσης, καθόσον αυτό αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα της Επιτροπής.

26. Στη διάταξη περί παραπομπής, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) εκτιμά ότι η ιταλική νομοθεσία συνάδει προς τους κανόνες της ΣΛΕΕ, την οδηγία 2009/28 και τη Συμφωνία ΕΟΚ-Ελβετίας. Ειδικότερα, εκτιμά ότι το εθνικό σύστημα των πράσινων πιστοποιητικών:

- συνάδει προς τους κανόνες της ΣΛΕΕ στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων, καθόσον δεν υπήρξε καμία μεταφορά οiwονδήποτε δημόσιων πόρων. Ακόμη και αν επρόκειτο για δημόσιους πόρους, η νομοθεσία θα ήταν σύμφωνη προς την οδηγία 2009/28, η οποία προωθεί τα κρατικά μέτρα που παρέχουν κίνητρα για την παραγωγή πράσινης ενέργειας, καθώς και προς την προστασία του περιβάλλοντος. Εν πάση περιπτώσει, το μέτρο δεν θα μπορούσε να χαρακτηριστεί επιλεκτικό, διότι ο προβλεπόμενος στην οδηγία 2009/28 μηχανισμός είναι αυτός καθεαυτόν επιλεκτικός, καθόσον ευνοεί τους παραγωγούς ΗΑΠΕ σε κάθε κράτος μέλος.

¹⁰ Αφού παρέπεμψε, ενδεικτικώς, στις αποφάσεις στις υποθέσεις SA.37177 (Ρουμανία), SA.37345 (Πολωνία) και SA.45867 (Βέλγιο), η Επιτροπή υποστήριξε ότι «τα εν λόγω κράτη μέλη είχαν, στις υποθέσεις αυτές, χορηγήσει δωρεάν πράσινα πιστοποιητικά στους παραγωγούς [ΗΑΠΕ], ενώ ταυτοχρόνως δημιουργούσαν αγορά για την εμπορία των πιστοποιητικών αυτών. Πωλώντας τα πιστοποιητικά, οι παραγωγοί [ΗΑΠΕ] μπορούσαν να εξασφαλίσουν τα αντίστοιχα οφέλη. Στις υποθέσεις αυτές, το κράτος έθετε στη διάθεση των παραγωγών [ΗΑΠΕ] άυλα στοιχεία ενεργητικού τα οποία μπορούσε το ίδιο να έχει πωλήσει ή δημοπρατήσει. Ενεργώντας τοιουτοτρόπως, το κράτος παραιτούνταν από δημόσιους πόρους». Η Επιτροπή πρόσθεσε ότι, στις αποφάσεις αυτές, στηρίχθηκε στην απόφαση του Δικαστηρίου, της 8ης Σεπτεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-279/08 P, EU:C:2011:511).

- Δεν συνιστά φορολογική επιβάρυνση ισοδυνάμου αποτελέσματος ούτε μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος με ποσοτικό περιορισμό επί των εισαγωγών, λαμβανομένου υπόψη του σκοπού της οδηγίας 2009/28.
- Είναι συμβατό προς τα άρθρα 18 και 110 ΣΛΕΕ, διότι επιφυλάσσει την ίδια μεταχείριση στις επιχειρήσεις του τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας που διοχετεύουν ΗΑΠΕ στο ιταλικό δίκτυο.

27. Εντούτοις, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) έκρινε αναγκαίο να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Αντιβαίνει

- στο άρθρο 18 ΣΛΕΕ, κατά το μέρος που απαγορεύει κάθε διάκριση λόγω ιθαγένειας εντός του πεδίου εφαρμογής των Συνθηκών·
- στα άρθρα 28 και 30 ΣΛΕΕ καθώς και στο άρθρο 6 της συμφωνίας περί ελεύθερων συναλλαγών ΕΟΚ-Ελβετίας, κατά το μέρος που προβλέπουν την κατάργηση των εισαγωγικών δασμών και των μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος·
- στο άρθρο 110 ΣΛΕΕ, κατά το μέρος που απαγορεύει τους φόρους επί των εισαγωγών οι οποίοι είναι υψηλότεροι από εκείνους που επιβαρύνουν άμεσα ή έμμεσα τα ομοειδή εθνικά προϊόντα·
- στο άρθρο 34 ΣΛΕΕ καθώς και στο άρθρο 13 της συμφωνίας περί ελεύθερων συναλλαγών ΕΟΚ-Ελβετίας, κατά το μέρος που απαγορεύουν τη λήψη μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς επί των εισαγωγών·
- στα άρθρα 107 και 108 ΣΛΕΕ, κατά το μέρος που απαγορεύουν την εφαρμογή μέτρου κρατικής ενίσχυσης μη κοινοποιηθέντος στην Επιτροπή και μη συμβατού με την εσωτερική αγορά·
- στην οδηγία 2009/28/ΕΚ, κατά το μέρος που αυτή επιδιώκει την προώθηση του ενδοκοινοτικού εμπορίου πράσινης ηλεκτρικής ενέργειας ενθαρρύνοντας, επιπλέον, την προώθηση των παραγωγικών ικανοτήτων των επιμέρους κρατών μελών,

εθνική νομοθεσία όπως η προμνησθείσα η οποία επιβάλλει στους εισαγωγείς πράσινης ηλεκτρικής ενέργειας χρηματική επιβάρυνση που δεν εφαρμόζεται σε εθνικούς παραγωγούς του ίδιου προϊόντος;»

III. Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

28. Η προδικαστική παραπομπή περιήλθε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 23 Σεπτεμβρίου 2019.

29. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η Αχρο, ο GSE, η Fallimento Esperia (στο εξής: Esperia)¹¹, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή. Όλες οι ανωτέρω, εκτός του GSE, συμμετείχαν στην επ' ακροατηρίου συζήτηση που διεξήχθη στις 23 Σεπτεμβρίου 2020.

¹¹ Η Esperia παρενέβη υπέρ της Αχρο, καθόσον είναι η ίδια διάδικος σε παρεμφερή υπόθεση, της οποίας η εκδίκαση από το αιτούν δικαστήριο αναστάλη εν αναμονή της απόφασης του Δικαστηρίου στην υπό κρίση υπόθεση.

IV. Εκτίμηση

30. Κατ' αρχάς, θα εκθέσω, συνοπτικά, το ιταλικό σύστημα των πράσινων πιστοποιητικών και, εν συνεχεία, θα εξετάσω αν αυτό συνάδει προς την οδηγία 2009/28. Θα εξετάσω περαιτέρω τα προβλήματα που γεννά το σύστημα αυτό όσον αφορά το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης και τη Συμφωνία ΕΟΚ-Ελβετίας.

A. Το ιταλικό σύστημα των πράσινων πιστοποιητικών

31. Η Ιταλία θέσπισε το σύστημα των πράσινων πιστοποιητικών με το νομοθετικό διάταγμα 79/1999. Όπως προεκτέθηκε¹², με αυτό επιδίωκε να παράσχει κίνητρα για την ανάπτυξη της ΗΑΠΕ χορηγώντας στους παραγωγούς της πιστοποιητικά (τα πράσινα πιστοποιητικά) τα οποία αυτοί θα μπορούσαν να διαπραγματευθούν στην αγορά, πωλώντας τα σε εκείνους που παρήγαν ηλεκτρική ενέργεια από μη ανανεώσιμες πηγές¹³.

32. Τα πράσινα πιστοποιητικά χορηγούνταν δωρεάν σε κάθε παραγωγό ΗΑΠΕ που υπέβαλλε σχετική αίτηση στον GSE, αναλογικά προς την παραγόμενη ηλεκτρική ενέργεια, κατόπιν εξακρίβωσης του στοιχείου αυτού¹⁴.

33. Με την πώληση των πράσινων πιστοποιητικών που τους χορηγούνταν, οι παραγωγοί ΗΑΠΕ μπορούσαν «να [χρηματοδοτήσουν] το επιπρόσθετο κόστος παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας κατά οικολογικώς συμβατό τρόπο, και [να διασφαλίσουν] ότι πράγματι παράγεται η επιθυμητή οικολογικώς συμβατή ηλεκτρική ενέργεια»¹⁵.

34. Για την εκπλήρωση των σκοπών του, το νομοθετικό διάταγμα 79/1999 και οι κανόνες εφαρμογής του υποχρέωσαν όλους τους παραγωγούς ή εισαγωγείς ηλεκτρικής ενέργειας είτε να διοχετεύουν στο εθνικό δίκτυο ένα ποσοστό ΗΑΠΕ (το οποίο μπορούσαν να παράγουν οι ίδιοι ή να αγοράζουν από Ιταλό παραγωγό) είτε να αγοράζουν πράσινα πιστοποιητικά.

35. Επομένως, οι παραγωγοί και οι εισαγωγείς ηλεκτρικής ενέργειας στην Ιταλία έπρεπε να προσκομίσουν πιστοποιητικά που αποδείκνυαν είτε ότι α) ένα μέρος της (παραχθείσας ή εισαχθείσας) ηλεκτρικής ενέργειάς τους είχε παραχθεί από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας είτε ότι β) είχαν αγοράσει τα αντίστοιχα πράσινα πιστοποιητικά.

36. Όταν αποφάσιζε να επιτύχει το ποσοστό ΗΑΠΕ αγοράζοντας πράσινα πιστοποιητικά, ο παραγωγός ή ο εισαγωγέας συμβατικής ηλεκτρικής ενέργειας όφειλε να υποβάλει στον GSE ετήσια δήλωση της παραχθείσας ηλεκτρικής ενέργειας και την ποσότητα πράσινων πιστοποιητικών που αντιστοιχούσαν στο μερίδιό του.

¹² Βλ. σημείο 2 των παρουσών προτάσεων.

¹³ Η διαπραγμάτευση των πράσινων πιστοποιητικών πραγματοποιούνταν σε πλατφόρμα ανταλλαγής, την οποία διαχειριζόταν εταιρία συσταθείσα από τον GSE, με την επωνυμία Gestore dei Mercati Energetici SpA (στο εξής: GME). Ο GSE είχε τη δυνατότητα να εξαγοράσει τα πράσινα πιστοποιητικά που διατίθεντο προς πώληση στην πλατφόρμα ανταλλαγής. Από το 2008, μπορούσε να αποσύρει τα πλεονάζοντα και μη ζητηθέντα από τους παραγωγούς συμβατικής ηλεκτρικής ενέργειας πράσινα πιστοποιητικά, καθορίζοντας την τιμή απόσυρσής τους.

¹⁴ Απαντώντας σε ερωτήσεις του Δικαστηρίου, η Αχπο εξέθεσε ότι τα πράσινα πιστοποιητικά χορηγούνταν δωρεάν βάσει της απόφασης του Υπουργείου Οικονομικής Ανάπτυξης της 18ης Δεκεμβρίου 2008, της οποίας το άρθρο 11 προέβλεπε ότι, κατόπιν αιτήσεως του παραγωγού, ο GSE χορηγεί τα πράσινα πιστοποιητικά χωρίς οποιοδήποτε αντάλλαγμα, εφόσον ο αιτών γνωστοποιήσει στον GSE την ΗΑΠΕ που παράγει. Η Αχπο προσθέτει ότι, ως ιδιοκτήτρια αιολικής εγκατάστασης στην Ιταλία, έλαβε δωρεάν πράσινα πιστοποιητικά.

¹⁵ Ανακοίνωση της Επιτροπής μνημονευθείσα στο σημείο 2 των παρουσών προτάσεων, σ. 5.

37. Κατόπιν της επαλήθευσης, ο GSE ακύρωνε τα πράσινα πιστοποιητικά τα οποία είχε υποβάλει ο εν λόγω παραγωγός ή εισαγωγέας¹⁶. Εάν τα πράσινα πιστοποιητικά υπολείπονταν του μεριδίου του παραγωγού ή του εισαγωγέα, ο παραγωγός ή ο εισαγωγέας όφειλαν να καλύψουν τη διαφορά, αγοράζοντας τα υπόλοιπα πράσινα πιστοποιητικά και αποστέλλοντάς τα στον GSE¹⁷.

38. Εντούτοις, ο παραγωγός ή ο εισαγωγέας απαλλάσσονταν από τις υποχρεώσεις αυτές εάν αποδείκνυαν ότι η εισαχθείσα στην Ιταλία ηλεκτρική ενέργεια προερχόταν από ανανεώσιμες πηγές. Συγκεκριμένα, κατά το άρθρο 20, παράγραφος 3, του νομοθετικού διατάγματος 387/2003:

- οι εισαγωγείς ΗΑΠΕ παραχθείσας σε άλλα κράτη μέλη της Ένωσης μπορούσαν να ζητήσουν από τον GSE απαλλαγή από την υποχρέωση αγοράς των πράσινων πιστοποιητικών, για το μερίδιο της εισαχθείσας ηλεκτρικής ενέργειας, με την προσκόμιση αντιγράφου της εγγύησης προέλευσης.
- Αντιθέτως, σε περίπτωση εισαγωγής ΗΑΠΕ παραχθείσας σε τρίτο κράτος, η χορήγηση της απαλλαγής εξαρτιόταν από τη σύναψη συμφωνίας μεταξύ της Ιταλίας και του κράτους αυτού, βάσει της οποίας η ηλεκτρική ενέργεια είχε παραχθεί από ανανεώσιμες πηγές και η προέλευση αυτή ήταν εγγυημένη.

39. Όπως μνημονεύεται στην απόφαση Green Network¹⁸, στις 6 Μαρτίου 2007, η Ιταλία και η Ελβετική Συνομοσπονδία συνήψαν σχετική συμφωνία. Η συμφωνία προέβλεπε την αμοιβαία αναγνώριση των εγγυήσεων προέλευσης για την εισαγόμενη από το 2006 ηλεκτρική ενέργεια, έτος κατά το οποίο η Ελβετική Συνομοσπονδία απέκτησε νομοθεσία συμβατή με την οδηγία 2001/77, την οποία αντικατέστησε εν συνεχεία η οδηγία 2009/28.

40. Στην απόφαση Green Network το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να συνάπτουν αυτό το είδος συμφωνιών, διότι η σύναψή τους αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης. Το Δικαστήριο έκρινε επίσης ότι η ιταλική νομοθεσία η οποία παρείχε τη δυνατότητα απαλλαγής από την υποχρέωση αγοράς πράσινων πιστοποιητικών για την εισαγόμενη από τρίτες χώρες ηλεκτρική ενέργεια αντέβαινε στο δίκαιο της Ένωσης¹⁹.

41. Το νομοθετικό διάταγμα 28/2011 τροποποίησε το καθεστώς προώθησης της ΗΑΠΕ που είχε θεσπιστεί με το νομοθετικό διάταγμα 79/1999, επιλέγοντας τη σταδιακή κατάργηση των πράσινων πιστοποιητικών και την αντικατάστασή τους με άλλο καθεστώς στήριξης. Επιπλέον, όπως υπομνήσθηκε ανωτέρω, κατάργησε, από την 1η Ιανουαρίου 2012, τη δυνατότητα απαλλαγής των εισαγωγέων ΗΑΠΕ από την αγορά ιταλικών πράσινων πιστοποιητικών²⁰.

¹⁶ Άρθρο 13 της υπουργικής απόφασης της 18ης Δεκεμβρίου 2008.

¹⁷ Ειδάλλως, ο GSE γνωστοποιούσε το γεγονός αυτό στην αρμόδια αρχή προς επιβολή των αντίστοιχων κυρώσεων.

¹⁸ Απόφαση Green Network (σκέψη 15).

¹⁹ Απόφαση Green Network (σημείο 1 του διατακτικού): το δίκαιο της Ένωσης «αντιτίθεται σε εθνική διάταξη, όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, που προβλέπει την απαλλαγή από την υποχρέωση αγοράς πράσινων πιστοποιητικών λόγω της εγχύσεως, στην εθνική καταναλωτική αγορά, ηλεκτρικής ενέργειας η οποία έχει εισαχθεί από τρίτο κράτος, υπό την προϋπόθεση της προηγούμενης συνάψεως συμφωνίας μεταξύ του κράτους αυτού και του κράτους μέλους, βάσει της οποίας παρέχεται εγγύηση ότι η ούτως εισαγόμενη ηλεκτρική ενέργεια είναι ενέργεια που έχει παραχθεί από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, κατά τους ίδιους όρους με αυτούς που προβλέπονται στο άρθρο 5 της οδηγίας [2001/77]».

²⁰ Εντούτοις, το άρθρο 25, παράγραφος 2, του νομοθετικού διατάγματος 28/2011 διατήρησε τη δυνατότητα απαλλαγής από την υποχρέωση αυτή για την εισαγόμενη από την 1η Ιανουαρίου 2011 ηλεκτρική ενέργεια, «αποκλειστικά και μόνο όταν συμβάλλει στην επίτευξη των εθνικών στόχων που προβλέπονται στο άρθρο 3». Κατά την Αχρο, η δυνατότητα αυτή αποκλείστηκε εν τοις πράγμασι, δεδομένου ότι το άρθρο 35, παράγραφος 1, στοιχείο α, του εν λόγω νομοθετικού διατάγματος ανέβαλε για το 2016 τη σύναψη συμφωνιών μεταξύ κρατών για τη μεταβίβαση ΗΑΠΕ (γραπτές παρατηρήσεις της Αχρο, σημείο 7).

42. Η διαφορά στο πλαίσιο της οποίας υποβλήθηκε η προδικαστική παραπομπή ανέκυψε ακριβώς από τη νομοθετική τροποποίηση του 2011.

B. Συμβατότητα του ιταλικού συστήματος με την οδηγία 2009/28

43. Η Axpo θεωρεί ότι το σύστημα αυτό αντιβαίνει στην οδηγία 2009/28, διότι περιάγει τους εισαγωγείς ΗΑΠΕ σε μειονεκτική θέση, επιβάλλοντας σε αυτούς την υποχρέωση να στηρίξουν την εθνική παραγωγή, ενώ η οδηγία αυτή προβλέπει μηχανισμούς συνεργασίας.

44. Το αιτούν δικαστήριο, ο GSE, η Ιταλική Δημοκρατία και η Επιτροπή υποστηρίζουν, αντιθέτως, ότι το σύστημα αυτό συνάδει προς την οδηγία 2009/28.

45. Εκτιμώ ότι είναι σκόπιμο να μνημονεύσω, κατ' αρχάς, τις σκέψεις 26 έως 29 της απόφασης Elecdey Carcelen κ.λπ.²¹, στις οποίες το Δικαστήριο αποφάνθηκε, σχετικά με την οδηγία 2009/28, ως εξής:

«26 [...] όπως προκύπτει από το άρθρο 1 της οδηγίας 2009/28, αντικείμενό της είναι να ορίσει ένα κοινό πλαίσιο για την προώθηση της ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, θέτοντας, μεταξύ άλλων, υποχρεωτικούς εθνικούς στόχους όσον αφορά το μερίδιο ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές στην ακαθάριστη τελική κατανάλωση ενέργειας.

27 Βάσει του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 2009/28, τα κράτη μέλη υποχρεούνται λοιπόν να μεριμνήσουν ώστε το μερίδιο της παραγόμενης από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας επί της τελικής καταναλώσεως ενέργειας το 2020 να αντιστοιχεί τουλάχιστον στον εθνικό συνολικό στόχο, όπως αυτός καθορίστηκε στο παράρτημα I, μέρος A, της οδηγίας αυτής, ο οποίος πρέπει να συνάδει προς τον στόχο να ανέλθει το μερίδιο της ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές σε τουλάχιστον 20 %.

28 Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας, τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν μέτρα σχεδιασμένα για να διασφαλίσουν ότι το μερίδιό τους ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές ισούται προς ή υπερβαίνει το μερίδιο που προβλέπεται στην “ενδεικτική πορεία” του παραρτήματος I, μέρος B, της ίδιας οδηγίας.

29 Προς επίτευξη των στόχων αυτών, τα κράτη μέλη μπορούν, σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 2009/28, να εφαρμόζουν “καθεστώτα στήριξης”, κατά την έννοια του άρθρου 2, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο ια', και, ως εκ τούτου, να χορηγούν, μεταξύ άλλων, επενδυτικές ενισχύσεις, φορολογικές απαλλαγές ή μειώσεις, οι επιστροφές φόρου, ή ακόμα να επιβάλουν υποχρεωτική χρήση της ενέργειας που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές.»

46. Επομένως, το ιταλικό σύστημα των πράσινων πιστοποιητικών είναι *καθεστώσ στήριξης* το οποίο εντάσσεται εκ φύσεως στην οδηγία 2009/28. Επιπλέον, είναι ανάλογο αυτού που αποτέλεσε αντικείμενο της απόφασης Ålands Vindkraft, στην οποία το Δικαστήριο αποφάνθηκε ρητώς ότι «[...] το άρθρο 2, δεύτερο εδάφιο, στοιχεία ια' και ιβ', της οδηγίας 2009/28 αναφέρεται, επίσης, ειδικώς στα εθνικά καθεστώτα στηρίξεως που χρησιμοποιούν “πράσινα πιστοποιητικά”»²².

²¹ Απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 2017 (C-215/16, C-216/16, C-220/16 και C-221/16, EU:C:2017:705, στο εξής: απόφαση Elecdey Carcelen κ.λπ.).

²² Απόφαση Ålands Vindkraft (σκέψεις 41 και 42).

47. Η απόφαση Ålands Vindkraft έκρινε συμβατό το σουηδικό καθεστώς στήριξης, το οποίο επέβαλλε, στους προμηθευτές ηλεκτρικής ενέργειας και σε ορισμένους καταναλωτές, υποχρέωση χρήσης πράσινων πιστοποιητικών «προς εκπλήρωση των υποχρεώσεων που υπέχουν, αντιστοίχως, να περιλάβουν ορισμένη ποσότητα πράσινης ηλεκτρικής ενέργειας στην προσφορά τους ηλεκτρικής ενέργειας ή να χρησιμοποιούν ορισμένο ποσοστό πράσινης ηλεκτρικής ενέργειας»²³.

48. Η οδηγία 2009/28 δεν καθορίζει ένα ομοιόμορφο πλαίσιο, για ολόκληρη την Ένωση, των εθνικών συστημάτων στήριξης της ΗΑΠΕ, αλλά αναγνωρίζει στα κράτη μέλη ευρύ περιθώριο εκτίμησης για τη ρύθμιση αυτών.

49. Το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι, «[ό]πως προκύπτει από το ίδιο το γράμμα του άρθρου 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 2009/28, και κυρίως από τον όρο “μπορούν”, τα κράτη μέλη ουδόλως υποχρεούνται, προκειμένου να προωθήσουν τη χρήση της ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, να θεσπίσουν καθεστώτα στήριξης ούτε, κατά μείζονα λόγο, εφόσον επιλέξουν να θεσπίσουν τέτοια καθεστώτα, να το πράξουν υπό τη μορφή φορολογικών απαλλαγών ή μειώσεων»²⁴.

50. Η υποχρέωση των κρατών μελών αφορά μόνον «την επίτευξη των δεσμευτικών εθνικών στόχων που ορίζονται στο άρθρο 3, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2009/28, σε συνδυασμό με το παράρτημα I της οδηγίας αυτής»²⁵. Όπως επισημαίνει η Επιτροπή, η Ιταλική Δημοκρατία επέτυχε τον εθνικό συνολικό στόχο χρήσης πράσινης ενέργειας για το 2020.

51. Το περιθώριο εκτίμησης το οποίο αναγνωρίζει η οδηγία 2009/28 στα κράτη μέλη όσον αφορά τη διάρθρωση των καθεστώτων στήριξης της ΗΑΠΕ παρέχει τη δυνατότητα αμιγώς εθνικού σχεδιασμού των καθεστώτων αυτών, ο οποίος λειτουργεί υπέρ της παραγωγής, περιλαμβανομένης της εθνικής, ΗΑΠΕ και αποκλείει την ΗΑΠΕ που εισάγεται από άλλα κράτη μέλη ή τρίτες χώρες²⁶.

52. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε σαφώς: «ο νομοθέτης της Ένωσης δεν είχε την πρόθεση να επιβάλει στα κράτη μέλη τα οποία επέλεξαν ένα καθεστώς στηρίξεως στο πλαίσιο του οποίου χρησιμοποιούνται πράσινα πιστοποιητικά να επεκτείνουν την εφαρμογή του καθεστώτος αυτού στην πράσινη ηλεκτρική ενέργεια που παράγεται στο έδαφος άλλου κράτους μέλους»²⁷.

53. Επομένως, τα κράτη μέλη έχουν το δικαίωμα να αποφασίζουν αν τα εθνικά καθεστώτα στήριξης εφαρμόζονται στην ΗΑΠΕ που παράγεται σε άλλα κράτη μέλη (πόσο μάλλον, σε τρίτες χώρες). Εάν προκρίνουν τη δυνατότητα αυτή, μπορούν επίσης να αποφασίσουν σε ποιο μέτρο θα εφαρμοστούν.

²³ Όπ.π. (σκέψη 46). Στο ιταλικό σύστημα, την υποχρέωση υπέχουν οι παραγωγοί και οι εισαγωγείς.

²⁴ Απόφαση Elecdey Carcelen κ.λπ. (σκέψη 31).

²⁵ Όπ.π. (σκέψη 32). Στο ίδιο πνεύμα, σε σχέση με την οδηγία 2001/77, αποφάσεις της 26ης Σεπτεμβρίου 2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, σκέψη 80) και Green Network (σκέψη 54).

²⁶ Απόφαση Ålands Vindkraft (σκέψη 49). «Όσον αφορά [...] τις αμφιβολίες του αιτούντος δικαστηρίου που πηγάζουν από το γεγονός ότι το επίμαχο στην κύρια δίκη καθεστώς στηρίξεως προβλέπει τη χορήγηση πιστοποιητικών ηλεκτρικής ενέργειας λαμβανομένης αποκλειστικώς υπόψη της ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται στην εθνική επικράτεια, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι ο νομοθέτης της Ένωσης, με την έκδοση της οδηγίας 2009/28, διατήρησε τη δυνατότητα ενός τέτοιου εδαφικού περιορισμού».

²⁷ Όπ.π. (σκέψη 53). Στην ίδια απόφαση μνημονεύεται η αιτιολογική σκέψη 25 της οδηγίας 2009/28, κατά την οποία τα περισσότερα κράτη μέλη εφαρμόζουν καθεστώτα στήριξης που αποφέρουν οφέλη μόνον σε σχέση με μορφές ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές οι οποίες παράγονται στην επικράτειά τους: «κρίνεται ουσιώδες, προκειμένου να διασφαλισθεί η εύρυθμη λειτουργία των εθνικών καθεστώτων ενισχύσεως, να είναι σε θέση τα κράτη μέλη να ελέγχουν τα αποτελέσματα και το κόστος των καθεστώτων αυτών με γνώμονα το δυναμικό τους [...]» (σκέψη 99).

54. Είναι αληθές ότι η οδηγία 2009/28 περιλαμβάνει μηχανισμούς συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών, διαφορετικούς από τις εγγυήσεις προέλευσης που χορηγούνται βάσει της οδηγίας αυτής (εγγυήσεις οι οποίες δεν παρέχουν αυτές καθεαυτές δικαίωμα για ενίσχυση από τα εθνικά καθεστώτα στήριξης)²⁸. Εντούτοις, οι μηχανισμοί αυτοί είναι προαιρετικοί, όχι υποχρεωτικοί, και, επομένως, τα κράτη μέλη μπορούν, ασφαλώς, να περιορίζουν τα καθεστώτα στήριξης στην ΗΑΠΕ που παράγεται εντός των συνόρων τους.

55. Στο μέτρο που προέκρινε, από το 2012, να παρέχει κίνητρα μόνον στην παραγόμενη στην Ιταλία ΗΑΠΕ, η ιταλική νομοθεσία δεν αντιβαίνει στην οδηγία 2009/28.

Γ. Το ιταλικό σύστημα των πράσινων πιστοποιητικών και οι κανόνες της ΣΛΕΕ περί τελωνειακής ένωσης και ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων.

56. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, «κάθε εθνικό μέτρο σε τομέα που έχει αποτελέσει αντικείμενο πλήρους εναρμονίσεως σε επίπεδο Ένωσης πρέπει να εκτιμάται υπό το πρίσμα των διατάξεων του μέτρου αυτού εναρμονίσεως και όχι των διατάξεων του πρωτογενούς δικαίου»²⁹.

57. Η οδηγία 2009/28 δεν προέβη σε εξαντλητική εναρμόνιση των μηχανισμών στήριξης της ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές. Στην απόφαση Ålands Vindkraft³⁰ εκτίθενται οι λόγοι που επιβεβαιώνουν τον μη εξαντλητικό χαρακτήρα της εναρμόνισης στην οποία προέβη η οδηγία 2009/28, οι οποίοι δεν είναι αναγκαίο να παρατεθούν εκ νέου στις παρούσες προτάσεις.

58. Λαμβανομένης υπόψη της παραδοχής αυτής, η συμβατότητα των εθνικών καθεστώτων στήριξης με το δίκαιο της Ένωσης πρέπει να αναλυθεί με γνώμονα την οδηγία 2009/28 και το πρωτογενές δίκαιο.

59. Συγκεκριμένα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν το ιταλικό σύστημα των πράσινων πιστοποιητικών συνάδει με την απαγόρευση επιβαρύνσεων ισοδυνάμου αποτελέσματος προς δασμούς επί των εισαγωγών (άρθρο 30 ΣΛΕΕ), εσωτερικών φόρων συνεπαγόμενων διακρίσεις (άρθρο 110 ΣΛΕΕ) και μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος με ποσοτικό περιορισμό επί των εισαγωγών (άρθρο 34 ΣΛΕΕ).

60. Παρέλκει η ανάλυση της ιταλικής νομοθεσίας υπό το πρίσμα του άρθρου 18 ΣΛΕΕ, καθόσον αυτό εφαρμόζεται μόνο εάν δεν υπάρχουν ειδικότεροι κανόνες οι οποίοι αντικατοπτρίζουν την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων³¹. Αυτό συμβαίνει στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων (στον οποίο εμπίπτουν οι εισαγωγές ηλεκτρικής ενέργειας), δεδομένου ότι τα άρθρα 30, 34 και 110 ΣΛΕΕ εξειδικεύουν την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων, η οποία κατοχυρώνεται γενικώς στο άρθρο 18 ΣΛΕΕ.

²⁸ Αυτοί οι μηχανισμοί συνεργασίας παρέχουν στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να συμφωνούν ως προς τον βαθμό στήριξης που παρέχει ένα κράτος μέλος στην παραγωγή ενέργειας σε άλλο κράτος μέλος και ως προς τον βαθμό συμμετοχής της παραγωγής ΗΑΠΕ σε σχέση με τους αντίστοιχους εθνικούς συνολικούς στόχους.

²⁹ Αποφάσεις Ålands Vindkraft (σκέψη 57) και της 14ης Δεκεμβρίου 2004, Radlberger Getränkegesellschaft και S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, σκέψη 53).

³⁰ Απόφαση Ålands Vindkraft (σκέψεις 59 έως 62).

³¹ «Το άρθρο 18 ΣΛΕΕ, το οποίο κατοχυρώνει τη γενική αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, μπορεί να εφαρμοστεί αυτοτελώς μόνο σε διεπόμενες από το δίκαιο της Ένωσης καταστάσεις για τις οποίες η Συνθήκη ΛΕΕ δεν προβλέπει ειδικούς κανόνες απαγορεύσεως των διακρίσεων» (αποφάσεις της 18ης Ιουλίου 2017, Erzberger, C-566/15, EU:C:2017:562, σκέψη 25, και της 10ης Οκτωβρίου 2019, Krah, C-703/17, EU:C:2019:850, σκέψη 19).

«Η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας υλοποιείται, ειδικότερα, στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, με το άρθρο 34 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 36 ΣΛΕΕ» (πρβλ. αποφάσεις της 8ης Ιουνίου 2017, Medisanus, C-296/15, EU:C:2017:431, σκέψη 65, και της 18ης Ιουνίου 2019, Αυστρία κατά Γερμανίας, C-591/17, EU:C:2019:504, σκέψη 40).

61. Δεδομένου ότι η απαγόρευση των μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος με ποσοτικό περιορισμό επί των εισαγωγών έχει παρεπόμενο χαρακτήρα σε σχέση με τις λοιπές απαγορεύσεις που προβλέπονται στη ΣΛΕΕ στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων³², πρέπει να εξεταστεί, κατ' αρχάς, η συμβατότητα του ιταλικού συστήματος με την απαγόρευση επιβαρύνσεων ισοδυνάμου αποτελέσματος προς δασμούς επί των εισαγωγών και την απαγόρευση εσωτερικών φόρων συνεπαγόμενων διακρίσεις.

1. Απαγόρευση επιβαρύνσεων ισοδυνάμου αποτελέσματος προς δασμούς επί των εισαγωγών (άρθρα 28 και 30 ΣΛΕΕ)

62. Οι τελωνειακοί δασμοί είναι έμμεσοι φόροι οι οποίοι επιβάλλονται στην εισαγωγή (κατ' εξαίρεση, στην εξαγωγή) εμπορευμάτων από τρίτες χώρες βάσει συντελεστών που καθορίζονται στο δασμολόγιο της Ένωσης.

63. Το σύστημα των πράσινων πιστοποιητικών, καθόσον αφορά την εισαγωγή ΗΑΠΕ στην Ιταλία δεν είναι, λαμβανομένων υπόψη των χαρακτηριστικών του, δασμός (επιπλέον του γεγονότος ότι αφορά όχι μόνο τις εισαγωγές από τρίτες χώρες, αλλά και εκείνες από άλλα κράτη μέλη).

64. Εντούτοις, η Αχρο υποστηρίζει ότι το σύστημα αυτό μπορεί να χαρακτηριστεί επιβάρυνση ισοδυνάμου αποτελέσματος προς δασμούς επί των εισαγωγών, και τούτο επιβάλλει διεξοδικότερη εξέταση.

65. Καίτοι το πρωτογενές δίκαιο δεν παρέχει ορισμό αυτού του είδους επιβάρυνσης, το Δικαστήριο διατύπωσε τον σχετικό ορισμό στη νομολογία του: «φορολογική επιβάρυνση ισοδυνάμου αποτελέσματος με δασμό αποτελεί κάθε χρηματική επιβάρυνση, έστω και ελάχιστη, η οποία επιβάλλεται μονομερώς, ανεξαρτήτως της ονομασίας της και της τεχνικής της, και πλήττει τα εμπορεύματα λόγω της διελεύσεώς τους από σύνορα, όταν δεν αποτελεί δασμό με την κυριολεκτική έννοια του όρου»³³. Αυτό ισχύει, έστω και αν δεν εισπράττεται υπέρ του κράτους ούτε γεννά διακρίσεις ή προστατευτικά αποτελέσματα, το δε προϊόν στο οποίο επιβάλλεται δεν ανταγωνίζεται την εθνική παραγωγή³⁴.

66. Η απαγόρευση επιβαρύνσεων ισοδυνάμου αποτελέσματος προς δασμούς είναι απόλυτη και το πρωτογενές δίκαιο δεν προβλέπει περιορισμούς. Εντούτοις, το Δικαστήριο διατύπωσε τρεις περιορισμούς στην απαγόρευση αυτή, που έχουν εφαρμογή όσον αφορά:

- χρηματική επιβάρυνση η οποία εισπράττεται, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, λόγω ελέγχων διενεργούμενων με σκοπό τη συμμόρφωση προς υποχρεώσεις που επιβάλλει το δίκαιο της Ένωσης³⁵.
- Χρηματική επιβάρυνση η οποία αποτελεί το αντίτιμο υπηρεσίας που παρέχεται πράγματι στην επιχείρηση που οφείλει να την καταβάλει, υπό την προϋπόθεση ότι το ύψος του αντιτίμου αυτού είναι ανάλογο της εν λόγω υπηρεσίας³⁶.

³² Απόφαση της 18ης Ιανουαρίου 2007, Brzeziński (C-313/05, EU:C:2007:33, σκέψη 50 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

³³ Αποφάσεις της 6ης Δεκεμβρίου 2018, FENS (C-305/17, EU:C:2018:986, σκέψη 29), και της 14ης Ιουνίου 2018, Lubrizol France (C-39/17, EU:C:2018:438, σκέψη 24 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

³⁴ Αποφάσεις της 14ης Σεπτεμβρίου 1995, Σιμιτζή (C-485/93 και C-486/93, EU:C:1995:281, σκέψεις 14 έως 16), της 9ης Νοεμβρίου 1983, Επιτροπή κατά Δανίας (158/82, EU:C:1983:317, σκέψη 18), και της 1ης Ιουλίου 1969, Επιτροπή κατά Ιταλίας (24/68, EU:C:1969:29, σκέψεις 7 και 9).

³⁵ Απόφαση της 6ης Δεκεμβρίου 2018, FENS (C-305/17, EU:C:2018:986, σκέψη 31).

³⁶ Απόφαση της 14ης Ιουνίου 2018, Lubrizol France (C-39/17, EU:C:2018:438, σκέψη 26 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

– Φορολογικά καθεστώτα τα οποία επιβαρύνουν εν τοις πράγμασι μόνο τις εισαγωγές³⁷.

67. Λαμβανομένης υπόψη της νομολογίας του Δικαστηρίου, εκτιμώ ότι το ιταλικό σύστημα των πράσινων πιστοποιητικών που εφαρμόζεται στις εισαγωγές ΗΑΠΕ δεν είναι επιβάρυνση ισοδυνάμου αποτελέσματος προς δασμό.

68. Αναγνωρίζω ότι η υποχρέωση αγοράς ιταλικών πράσινων πιστοποιητικών συνεπάγεται για τους εισαγωγείς ηλεκτρικής ενέργειας στην Ιταλία συνέπειες παρεμφερείς με εκείνες χρηματικής επιβάρυνσης μονομερώς επιβεβλημένης από την Ιταλία. Εντούτοις, δεν θεωρώ ότι η υποχρέωση αυτή εξομοιώνεται με εκείνη που απορρέει από φόρο ή οιονεί φορολογική επιβάρυνση, προϋπόθεση απαραίτητη για να εμπίπτει η χρηματική επιβάρυνση στην απαγόρευση των άρθρων 28 και 30 ΣΛΕΕ.

69. Επιπλέον, η υποχρέωση αγοράς πράσινων πιστοποιητικών δεν συνδέεται με τη διέλευση των ιταλικών συνόρων: δεν επιβάλλεται σε απάντηση της εισαγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, αλλά προκειμένου να τηρηθεί το εθνικό καθεστώς στήριξης της ΗΑΠΕ.

70. Βάσει του ίδιου αυτού καθεστώτος, καταργήθηκε, από το 2012, η απαλλαγή που παρείχε στους εισαγωγείς τη δυνατότητα να αποδεικνύουν τον πράσινο χαρακτήρα της ηλεκτρικής ενέργειάς τους στο κράτος προέλευσής της. Όπως προεκτέθηκε, αυτοί υποχρεώθηκαν, επομένως, να αγοράζουν ιταλικά πράσινα πιστοποιητικά με τα οποία η Ιταλία παρείχε κίνητρο μόνον για την παραγωγή εθνικής ΗΑΠΕ και δεν παρείχε πλέον πλεονεκτήματα στην εισαγόμενη ΗΑΠΕ.

71. Τροποποιώντας τοιουτοτρόπως τη νομοθετική ρύθμιση του εθνικού καθεστώτος στήριξης της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, η Ιταλία δεν επέβαλε, στην πραγματικότητα, καμία επιβάρυνση σχετική με το γεγονός της εισαγωγής (ήτοι, με τη διέλευση των συνόρων), αλλά τροποποίησε το εσωτερικό καθεστώς της, όπως δικαιούνταν να πράξει βάσει της οδηγίας 2009/28³⁸.

72. Επομένως, εθνική ρύθμιση με τα χαρακτηριστικά αυτά δεν συνεπάγεται επιβάρυνση ισοδυνάμου αποτελέσματος προς δασμό³⁹.

2. Απαγόρευση εσωτερικών φόρων συνεπαγόμενων διακρίσεις

73. Κατά το Δικαστήριο, «χρηματική επιβάρυνση που προκύπτει από γενικό καθεστώς εσωτερικών φόρων στους οποίους υπόκεινται συστηματικά, βάσει των ίδιων αντικειμενικών κριτηρίων, κατηγορίες προϊόντων ανεξαρτήτως της προελεύσεως ή του προορισμού τους εμπίπτει στο άρθρο 110 ΣΛΕΕ, το οποίο απαγορεύει τους εσωτερικούς φόρους»⁴⁰.

³⁷ Όπ.π. (σκέψη 46). Κατά πάγια νομολογία, φορολογική επιβάρυνση που πλήττει τα ημεδαπά και τα εισαγόμενα προϊόντα βάσει πανομοιότυπων κριτηρίων μπορεί ωστόσο να απαγορεύεται από τη Συνθήκη, όταν το προϊόν της φορολογικής αυτής επιβάρυνσης προορίζεται για τη χρηματοδότηση δραστηριοτήτων που ωφελούν ειδικώς τα φορολογούμενα ημεδαπά προϊόντα. Αν τα πλεονεκτήματα των οποίων τυγχάνουν τα προϊόντα αυτά αντισταθμίζουν πλήρως τη φορολογική επιβάρυνση που τα πλήττει, τα αποτελέσματα της τελευταίας αυτής εκδηλώνονται μόνον έναντι των εισαγομένων προϊόντων και η επιβάρυνση αυτή συνιστά φορολογική επιβάρυνση ισοδυνάμου αποτελέσματος.

³⁸ Υπενθυμίζεται, εκ νέου, ότι η οδηγία αυτή επιτρέπει στα κράτη μέλη να καθορίζουν αν τα εθνικά καθεστώτα στήριξης που διαθέτουν εφαρμόζονται, και σε ποιο μέτρο, στην ΗΑΠΕ που παράγεται εκτός των συνόρων τους.

³⁹ Δεδομένου ότι δεν εμπίπτει στην έννοια της επιβάρυνσης ισοδυνάμου αποτελέσματος προς δασμό, δεν είναι αναγκαίο να εξεταστεί αν η υποχρέωση αγοράς ιταλικών πράσινων πιστοποιητικών που υπέχουν οι εισαγωγείς ηλεκτρικής ενέργειας περιλαμβάνεται σε οποιονδήποτε από τους περιορισμούς της απαγόρευσης αυτής.

⁴⁰ Απόφαση της 6ης Δεκεμβρίου 2018, FENS (C-305/17, EU:C:2018:986, σκέψη 29).

74. Όπως προεκτέθηκε, η υποχρέωση αγοράς των ιταλικών πράσινων πιστοποιητικών δεν έχει χαρακτήρα φόρου ή οιονεί φορολογικής επιβάρυνσης και, επομένως, δεν εφαρμόζεται σε αυτήν η απαγόρευση του άρθρου 110 ΣΛΕΕ.

75. Συντάσσομαι με την άποψη της Επιτροπής ότι μέτρο όπως το επίμαχο δεν συνιστά φόρο, ήτοι, δεν συνεπάγεται επιβάρυνση φορολογικού χαρακτήρα, διαπίστωση η οποία δεν ανατρέπεται από το γεγονός ότι (όπως πολλές άλλες παρεμφερείς υποχρεώσεις) η υποχρέωση αυτή θεσπίστηκε από την εγχώρια νομοθεσία.

3. Απαγόρευση μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς επί των εισαγωγών (άρθρο 34 ΣΛΕΕ)

76. Το άρθρο 34 ΣΛΕΕ, «το οποίο απαγορεύει μεταξύ των κρατών μελών τα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος με ποσοτικό περιορισμό επί των εισαγωγών, καταλαμβάνει κάθε εθνικό μέτρο ικανό να εμποδίσει, άμεσα ή έμμεσα, πραγματικά ή δυνητικά, το ενδοκοινοτικό εμπόριο»⁴¹.

77. Η υποχρέωση αγοράς πράσινων πιστοποιητικών, την οποία επέβαλε η Ιταλία στις εισαγωγές ΗΑΠΕ έως το 2016, είναι μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος το οποίο εμπίπτει στην απαγόρευση του άρθρου 34 ΣΛΕΕ.

78. Πρόκειται για μέτρο το οποίο εφαρμόζεται μόνον στις εισαγωγές ΗΑΠΕ και όχι στην εθνική παραγωγή του ίδιου αυτού εμπορεύματος. Τα πράσινα πιστοποιητικά χορηγούνται δωρεάν στους Ιταλούς παραγωγούς ΗΑΠΕ, ενώ οι εισαγωγείς της ίδιας ηλεκτρικής ενέργειας υποχρεούνται να τα αγοράσουν (από τους Ιταλούς παραγωγούς ή στην ψηφιακή πλατφόρμα που διαχειρίζεται η εταιρία GME), ανάλογα με την ηλεκτρική ενέργεια που εισάγουν στην Ιταλία.

79. Η κατάσταση αυτή, η οποία δυσχεραίνει τις εισαγωγές, ξεκίνησε την 1η Ιανουαρίου 2012, με το νομοθετικό διάταγμα 28/2011, και διατηρήθηκε –επαναλαμβάνω– έως το 2016⁴². Κατά το διάστημα αυτό, όσοι εισήγαν ΗΑΠΕ προς διοχέτευση στο ιταλικό δίκτυο όφειλαν να αγοράσουν ιταλικά πράσινα πιστοποιητικά, καίτοι προσκόμιζαν την εγγύηση της προέλευσής της.

80. Το Δικαστήριο έκρινε ότι το σουηδικό σύστημα των πράσινων πιστοποιητικών, παρεμφερές με το ιταλικό, ήταν μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς επί των εισαγωγών⁴³. Αποφάνθηκε επίσης επί του *δικαιολογητικού λόγου* του, λαμβανομένου υπόψη του σκοπού του⁴⁴, για τους λόγους που συνοψίζονται στη σκέψη 82 της απόφασης Ålands Vindkraft: «σκοπός προωθήσεως της χρήσεως ανανεώσιμων πηγών ενέργειας για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας [...] είναι κατ' αρχήν δυνατό να δικαιολογήσει ενδεχόμενα εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων».

⁴¹ Αποφάσεις Ålands Vindkraft (σκέψη 66) και της 4ης Οκτωβρίου 2018, L.E.G.O. (C-242/17, EU:C:2018:804, σκέψη 58).

⁴² Το 2016, τα πράσινα πιστοποιητικά αντικαταστάθηκαν από καθεσώς ενισχύσεων βασισμένο σε πριμοδοτήσεις τιμών, δεδομένου ότι η Ιταλία είχε υπερβεί τους στόχους χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές βάσει της οδηγίας 2009/28.

⁴³ Αποφάσεις Ålands Vindkraft (σκέψη 75) και της 11ης Σεπτεμβρίου 2014, Essent Belgium NV (C-204/12 έως C-208/12, EU:C:2014:2192, σκέψη 88).

⁴⁴ Απόφαση Ålands Vindkraft (σκέψεις 76 έως 82).

81. Κατ' αναλογία, το ιταλικό σύστημα πράσινων πιστοποιητικών είναι πρόσφορο για την προστασία ταυτόσημων σκοπών, καθόσον προωθεί επίσης την παραγωγή ΗΑΠΕ⁴⁵.

82. Η άμεση σύνδεση των πράσινων πιστοποιητικών με την παραγωγή ΗΑΠΕ εμφανίζεται, μεταξύ άλλων, στο άρθρο 11, παράγραφος 3, του νομοθετικού διατάγματος 79/1999, το οποίο προβλέπει ότι τα πράσινα πιστοποιητικά χορηγούνται ανάλογα με την παραγόμενη από ανανεώσιμες πηγές ηλεκτρική ενέργεια⁴⁶.

83. Επιπλέον, ο αμιγώς εθνικός χαρακτήρας του ιταλικού καθεστώτος στήριξης της παραγωγής ΗΑΠΕ δεν εμποδίζει τον μηχανισμό αυτό να συμβάλει στη διαφύλαξη των γενικών συμφερόντων διατήρησης του περιβάλλοντος και προστασίας της υγείας και της ζωής των ανθρώπων, των ζώων και των φυτών.

84. Όσον αφορά την *αναλογικότητά* του, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι το σουηδικό σύστημα των πράσινων πιστοποιητικών «σκοπεί μεταξύ άλλων να επιβαρύνει με το επιπλέον κόστος το οποίο συνεπάγεται η παραγωγή πράσινης ηλεκτρικής ενέργειας απευθείας την αγορά, δηλαδή τους προμηθευτές και τους χρήστες ηλεκτρικής ενέργειας που υπέχουν υποχρέωση τηρήσεως ποσοστώσεως και, εν τέλει, τους καταναλωτές. [...] Προβαίνοντας στην επιλογή αυτή, το κράτος μέλος δεν υπερβαίνει το περιθώριο εκτιμήσεως το οποίο έχει στο πλαίσιο της επιδιώξεως του θεμιτού σκοπού της αυξήσεως της παραγωγής πράσινης ηλεκτρικής ενέργειας»⁴⁷.

85. Εν συνεχεία, εντούτοις, το Δικαστήριο υπενθύμισε τα εξής:

«Η εύρυθμη λειτουργία ενός τέτοιου καθεστώτος απαιτεί, ως εκ της φύσεώς του, την ύπαρξη μηχανισμών της αγοράς ικανών να παράσχουν στους επιχειρηματίες οι οποίοι υπέχουν υποχρέωση συμπληρώσεως ποσοστώσεως και οι οποίοι δεν έχουν ακόμη τα απαιτούμενα πιστοποιητικά προς εκπλήρωση της εν λόγω υποχρεώσεως τη δυνατότητα να προμηθευτούν πιστοποιητικά κατά τρόπο αποτελεσματικό και υπό δίκαιους όρους. [...] Ως εκ τούτου, επιβάλλεται η δημιουργία μηχανισμών για τη δημιουργία μιας πραγματικής αγοράς πιστοποιητικών στην οποία η προσφορά και η ζήτηση είναι όντως δυνατό να συναντηθούν και να τείνουν προς εξισορρόπηση, οπότε οι ενδιαφερόμενοι προμηθευτές και χρήστες έχουν πράγματι τη δυνατότητα να προμηθεύονται πιστοποιητικά υπό δίκαιους όρους.»⁴⁸

86. Πάντως, τα ίδια κριτήρια και οι ίδιες προϋποθέσεις ισχύουν για τα ιταλικά πράσινα πιστοποιητικά:

- αφενός, το σύστημα αυτό θεσπίστηκε με σκοπό ίδιο με εκείνον του σουηδικού μηχανισμού που αποτέλεσε αντικείμενο της απόφασης Ålands Vindkraft,
- αφετέρου, οι εισαγωγείς ηλεκτρικής ενέργειας στην Ιταλία μπορούν να εκπληρώσουν την υποχρέωσή τους αγοράζοντας τα πράσινα πιστοποιητικά απευθείας από τους

⁴⁵ Στα σημεία 9.2 και 9.3 της διατάξεως περί παραπομπής επισημαίνεται ότι το ιταλικό καθεστώς «έχει ως σκοπό την επίτευξη του εθνικού στόχου που επιβάλλει το ευρωπαϊκό δίκαιο [...] παρέχοντας κίνητρα για την παραγωγή, στο εθνικό έδαφος, πράσινης ενέργειας με τα οποία επιβαρύνονται είτε οι καταναλωτές (οι οποίοι αναλαμβάνουν το οικονομικό βάρος της δυνατότητας αγοράς, από τον GSE, των πιστοποιητικών που τελικώς δεν πωλούνται) είτε οι φορείς εκμετάλλευσης οι οποίοι, με οποιονδήποτε τρόπο, διοχετεύουν στο εθνικό δίκαιο ενέργεια παραχθείσα από ανανεώσιμες πηγές εκτός Ιταλίας».

⁴⁶ Πρβλ. απόφαση Ålands Vindkraft (σκέψεις 95 και 96). Κατά την σκέψη 96, ο «πράσινος» χαρακτήρας της ηλεκτρικής ενέργειας μπορεί να διαπιστωθεί μόνον στο στάδιο της παραγωγής: «άπαξ [...] διοχετευθεί στο δίκτυο μεταφοράς ή διανομής, είναι δύσκολο να προσδιοριστεί η συγκεκριμένη προέλευσή της, οπότε παραμένει δυσχερής η [...] εξατομίκευση της ηλεκτρικής ενέργειας ως πράσινης ενέργειας στο στάδιο της καταναλώσεως».

⁴⁷ Όπ.π. (σκέψεις 109 και 110).

⁴⁸ Όπ.π. (σκέψεις 113 και 114).

εγκατεστημένους στη χώρα αυτή παραγωγούς ή στην αγορά πιστοποιητικών (την ψηφιακή πλατφόρμα που διαχειρίζεται η εταιρία GME).

87. Εν κατακλείδι, έστω και αν μπορεί να χαρακτηριστεί μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος με ποσοτικούς περιορισμούς επί των εισαγωγών, το ιταλικό σύστημα των πράσινων πιστοποιητικών δικαιολογείται από τους γενικούς σκοπούς διατήρησης του περιβάλλοντος και προστασίας της υγείας και της ζωής των ανθρώπων, των ζώων και των φυτών.

Δ. Το ιταλικό σύστημα των πράσινων πιστοποιητικών και τα άρθρα 107 και 108 ΣΛΕΕ

88. Κατά την Axpo και την Esperia, το ιταλικό σύστημα ενέχει κρατικές ενισχύσεις υπέρ των Ιταλών παραγωγών ΗΑΠΕ. Δεδομένου ότι δεν κοινοποιήθηκε στην Επιτροπή, αντιβαίνει στο άρθρο 108 ΣΛΕΕ.

89. Αντιθέτως, ο GSE και η Ιταλική Κυβέρνηση θεωρούν ότι το καθεστώς αυτό δεν ενέχει κρατικές ενισχύσεις, διότι δεν υπάρχει μεταφορά κρατικών πόρων και το μέτρο δεν είναι επιλεκτικό.

90. Κατά την Επιτροπή, «το γεγονός και μόνο ότι επιβάλλεται στους φορείς εκμετάλλευσης που εισάγουν ενέργεια η υποχρέωση να αγοράσουν τα πράσινα πιστοποιητικά δεν φαίνεται να συνιστά, αφ' εαυτού, ενίσχυση χρηματοδοτούμενη από κρατικούς πόρους, δεδομένου ότι οι εν λόγω φορείς εκμετάλλευσης πρέπει να αγοράσουν τα πράσινα πιστοποιητικά με δικούς τους οικονομικούς πόρους». Λαμβανομένων υπόψη της φύσης και των καθηκόντων του GSE στη διαχείριση του συστήματος πράσινων πιστοποιητικών, θα έπρεπε να αποσαφηνιστεί ο βαθμός επέμβασης και ελέγχου του κράτους στο σύστημα αυτό, αλλά, βάσει των προσκομισθέντων στοιχείων, «δεν φαίνεται να συντρέχουν, εν προκειμένω, οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την ύπαρξη χρήσης κρατικών πόρων»⁴⁹.

91. Η Επιτροπή προσθέτει ότι, δεδομένου ότι οι επεξηγήσεις, στη διάταξη περί παραπομπής, είναι ανεπαρκείς προκειμένου να αποσαφηνιστεί οριστικά ο χαρακτήρας του ως κρατικής ενίσχυσης, «η ανάλυση του συστήματος πράσινων πιστοποιητικών *στο σύνολό του* δεν έχει σημασία για τους σκοπούς της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου»⁵⁰.

92. Εάν η προσέγγιση της Επιτροπής γινόταν δεκτή, θα έπρεπε να κριθεί απαράδεκτο, λόγω έλλειψης στοιχείων εκτίμησης στη διάταξη περί παραπομπής, το μέρος αυτής που αφορά τον χαρακτηρισμό του ιταλικού συστήματος των πράσινων πιστοποιητικών, στο σύνολό του, ως κρατικής ενίσχυσης⁵¹.

⁴⁹ Γραπτές παρατηρήσεις της Επιτροπής, σημείο 36.

⁵⁰ Όπ.π., σημείο 37. Η υπογράμμιση δική μου.

⁵¹ Στην πρόσφατη απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 2020, Burgo Group (C-92/19, EU:C:2020:733, σκέψεις 41 έως 44), το Δικαστήριο έκρινε απαράδεκτα δύο ερωτήματα άλλης αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας), διότι αυτό δεν διαβίβασε τα αναγκαία στοιχεία για να διαπιστωθεί αν «το άρθρο 107 ΣΛΕΕ [...] αντιτίθε[ται] σε εθνική ρύθμιση σύμφωνα με την οποία εγκαταστάσεις συμπαραγωγής που δεν χαρακτηρίζονται ως εγκαταστάσεις υψηλής απόδοσης, κατά την έννοια της οδηγίας [2004/8], επιτρέπεται να συνεχίσουν να υπάγονται, ακόμη και μετά τις 31 Δεκεμβρίου 2010, σε σύστημα στήριξης της συμπαραγωγής δυνάμει του οποίου, ως εκ τούτου, οι εγκαταστάσεις αυτές απαλλάσσονται, μεταξύ άλλων, από την υποχρέωση αγοράς πράσινων πιστοποιητικών».

93. Φρονώ, εντούτοις, ότι το Δικαστήριο είναι σε θέση να δώσει χρήσιμη απάντηση στο Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας), λαμβανομένων υπόψη των πρόσθετων στοιχείων που προσκόμισαν, επί του ζητήματος αυτού, και ελλείψει εκτενέστερων πληροφοριών στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, οι μετέχοντες στη διαδικασία με τις γραπτές και προφορικές παρεμβάσεις τους ενώπιον του Δικαστηρίου.

94. Εν πάση περιπτώσει, η απάντηση αυτή θα εξαρτηθεί από την εξακρίβωση, από το αιτούν δικαστήριο, των χαρακτηριστικών του συστήματος των πράσινων πιστοποιητικών που θα εξετάσω εν συνεχεία.

1. Γενική θεώρηση

95. Το άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ χαρακτηρίζει ασυμβίβαστες με την εσωτερική αγορά τις ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη μέλη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό διά της ευνοϊκής μεταχειρίσεως ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής, κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ κρατών μελών συναλλαγές.

96. Τέσσερις είναι, επομένως, οι προϋποθέσεις που πρέπει να συντρέχουν ώστε η κρατική ενίσχυση να κριθεί ασυμβίβαστη: α) πρέπει να πρόκειται για παρέμβαση του κράτους ή με κρατικούς πόρους, β) η παρέμβαση αυτή πρέπει να έχει την ικανότητα να επηρεάσει τις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών, γ) πρέπει να παρέχει πλεονέκτημα στον δικαιούχο της, και δ) πρέπει να νοθεύει ή να απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό⁵².

97. Δεν τίθεται ζήτημα εκπλήρωσης, από το επίμαχο σύστημα, της δεύτερης (ενδεχόμενος επηρεασμός των συναλλαγών μεταξύ των κρατών μελών) και της τέταρτης (νόθευση ή απειλή νόθευσης του ανταγωνισμού) προϋπόθεσης. Αντιθέτως, υφίσταται διχογνωμία ως προς τις λοιπές δύο προϋποθέσεις, όπερ καθιστά αναγκαίο να αποσαφηνιστεί αν το σύστημα αυτό επάγεται επιλεκτικό πλεονέκτημα για τις δικαιούχους επιχειρήσεις και, κυρίως, να εξακριβωθεί αν το μέτρο μπορεί να καταλογιστεί στο κράτος καθώς και αν συνιστά χρήση κρατικών πόρων.

2. Παρέμβαση του κράτους και μεταφορά κρατικών πόρων

98. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, για να μπορεί ένα επιλεκτικό πλεονέκτημα να χαρακτηριστεί «ενίσχυση» υπό την έννοια του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, πρέπει, αφενός, να χορηγείται άμεσα ή έμμεσα με κρατικούς πόρους και, αφετέρου, να μπορεί να καταλογιστεί στο κράτος⁵³. Πρόκειται για δύο σωρευτικές προϋποθέσεις⁵⁴, οι οποίες, ωστόσο, λαμβάνονται συνήθως από κοινού υπόψη κατά την αξιολόγηση μέτρου σύμφωνα με το εν λόγω άρθρο.

⁵² Αποφάσεις της 19ης Δεκεμβρίου 2013, Association Vent De Colère! κ.λπ. (C-262/12, EU:C:2013:851, σκέψη 15), της 16ης Απριλίου 2015, Τράπεζα Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235, σκέψη 17), της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Επιτροπή κατά Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, σκέψη 40), της 27ης Ιουνίου 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, σκέψη 38), της 13ης Σεπτεμβρίου 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, σκέψη 17), και της 29ης Ιουλίου 2019, Azienda Napoletana Mobilità (C-659/17, EU:C:2019:633, σκέψη 20).

⁵³ Απόφαση της 13ης Σεπτεμβρίου 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, σκέψη 20).

⁵⁴ Απόφαση της 16ης Μαΐου 2002, Γαλλία κατά Επιτροπής, (C-482/99, EU:C:2002:294, σκέψη 24).

99. Η Axpo διατείνεται ότι το ιταλικό σύστημα συνεπάγεται τη μεταφορά κρατικών πόρων, διότι τα πράσινα πιστοποιητικά χορηγούνται δωρεάν στους Ιταλούς παραγωγούς ΗΑΠΕ, ο GSE εξαγοράζει τα πλεονάζοντα πράσινα πιστοποιητικά και το κράτος ασκεί έλεγχο επί των εσόδων της εταιρίας GME.

100. Κατά την Axpo, οι Ιταλοί παραγωγοί λαμβάνουν, δωρεάν, τα πράσινα πιστοποιητικά που αναλογούν στην ποσότητα ΗΑΠΕ που αυτοί παράγουν και μπορούν να τα πωλούν στους Ιταλούς παραγωγούς συμβατικής ηλεκτρικής ενέργειας και στους εισαγωγείς κάθε είδους ηλεκτρικής ενέργειας. Επιπλέον, ο GSE μεριμνά για την ύπαρξη αγοράς πράσινων πιστοποιητικών, διαθέτοντας μεγαλύτερη ποσότητα στην αγορά όταν η ζήτηση είναι υψηλή και αποσύροντας πράσινα πιστοποιητικά από την εν λόγω αγορά όταν η ζήτηση είναι υπερβολικά χαμηλή.

101. Η Ιταλική Κυβέρνηση, ο GSE και το αιτούν δικαστήριο εκτιμούν, αντιθέτως, ότι τα πράσινα πιστοποιητικά δεν συνεπάγονται μεταφορά κρατικών πόρων. Η αγορά των πράσινων πιστοποιητικών χρηματοδοτείται από τις επιχειρήσεις που είναι υποχρεωμένες να τα αγοράσουν, η δε εξαγορά των πλεοναζόντων πράσινων πιστοποιητικών από τον GSE χρηματοδοτείται από τους τελικούς καταναλωτές, χωρίς το κράτος να ασκεί έλεγχο επί των πόρων αυτών.

102. Η Επιτροπή εκφέρει άποψη μόνο σχετικά με την υποχρέωση αγοράς των πράσινων πιστοποιητικών, την οποία δεν θεωρεί ενίσχυση χρηματοδοτούμενη με κρατικούς πόρους⁵⁵.

α) Καταλογισμός του μέτρου στο κράτος

103. Προκειμένου να διαπιστωθεί η δυνατότητα καταλογισμού μέτρου στο κράτος, πρέπει να εξεταστεί αν οι δημόσιες αρχές παρενέβησαν στη λήψη του.

104. Ούτως συμβαίνει, σαφέστατα, σε περίπτωση κατά την οποία τα επιλεκτικά πλεονεκτήματα υπέρ συγκεκριμένης κατηγορίας επιχειρήσεων έχουν θεσπισθεί με νόμο⁵⁶. Αυτό συμβαίνει στην περίπτωση του ιταλικού συστήματος πράσινων πιστοποιητικών, το οποίο ρυθμίζεται από κανόνες που θέσπισε το ιταλικό κράτος, ορισμένοι εκ των οποίων έχουν ισχύ νόμου.

105. Εντούτοις, ο GSE επισημαίνει, προς αντίκρουση του καταλογισμού στο ιταλικό κράτος, ότι αυτό δεν ασκεί έλεγχο επί του *συνόλου* των στοιχείων που απαρτίζουν το νομικό καθεστώς των πράσινων πιστοποιητικών, υποστηρίζοντας, ειδικότερα, ότι τα πράσινα πιστοποιητικά εξαγοράζει ο GSE, εταιρία ιδιωτικού δικαίου.

106. Η παρέμβαση του κράτους ή με κρατικούς πόρους περιλαμβάνει τόσο τις ενισχύσεις που χορηγούνται απευθείας από το κράτος, όσο και εκείνες που χορηγούνται από δημόσιους ή ιδιωτικούς οργανισμούς τους οποίους έχει ορίσει ή ιδρύσει το κράτος για να διαχειρίζονται την ενίσχυση⁵⁷. Το δίκαιο της Ένωσης δεν μπορεί να επιτρέπει να καταστρατηγούνται οι διατάξεις περί κρατικών ενισχύσεων λόγω του γεγονότος και μόνον ότι δημιουργούνται αυτόνομοι φορείς επιφορτισμένοι με την κατανομή ενισχύσεων⁵⁸.

⁵⁵ Βλ. σημείο 90 των παρουσών προτάσεων.

⁵⁶ Απόφαση της 28ης Μαρτίου 2019, Γερμανία κατά Επιτροπής (C-405/16 P, EU:C:2019:268, σκέψη 49).

⁵⁷ Αποφάσεις της 22ας Μαρτίου 1977, Steinike & Weinlig (78/76, EU:C:1977:52, σκέψη 21), της 13ης Μαρτίου 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, σκέψη 58, στο εξής: απόφαση PreussenElektra), και της 13ης Σεπτεμβρίου 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, σκέψη 23).

⁵⁸ Απόφαση της 16ης Μαΐου 2002, Γαλλία κατά Επιτροπής (C-482/99, EU:C:2002:294, σκέψη 23).

107. Ο χαρακτήρας εταιρίας ιδιωτικού δικαίου του GSE δεν εμποδίζει να καταλογιστούν στο κράτος η δημιουργία και η νομοθετική ρύθμιση του συστήματος των πράσινων πιστοποιητικών, το οποίο επιβάλλεται υποχρεωτικώς στην εταιρία αυτή.

108. Συγκεκριμένα, η ιταλική νομοθεσία, σε συνδυασμό με τους εκτελεστικούς κανόνες της, είναι αυτή που αναθέτει στον GSE να χορηγεί τα πράσινα πιστοποιητικά στους Ιταλούς παραγωγούς ΗΑΠΕ, να αποσύρει τα πλεονάζοντα σε σχέση με τη ζήτηση πράσινα πιστοποιητικά και να καθορίζει τιμή αναφοράς για την προσφορά πράσινων πιστοποιητικών. Ο GSE δεν διαθέτει αυτονομία ώστε να μην ασκεί τα καθήκοντα αυτά.

109. Επιπλέον, καίτοι έχει τη μορφή εταιρίας ιδιωτικού δικαίου, ο GSE ελέγχεται πλήρως από την Ιταλική Κυβέρνηση και εκτελεί καθήκοντα δημόσιου χαρακτήρα στον τομέα της ενέργειας.

110. Ως εκ τούτου, το επίμαχο μέτρο καταλογίζεται στο ιταλικό κράτος.

β) Μεταφορά κρατικών πόρων

111. Στις προτάσεις μου στην υπόθεση Georgsmarienhütte κ.λπ.⁵⁹ εξέθεσα την κατάσταση της νομολογίας σε σχέση με τον χαρακτηρισμό ως κρατικών ενισχύσεων ορισμένων καθεστώτων στήριξης της ΗΑΠΕ, την οποία θα υπενθυμίσω εκ νέου εν συνεχεία⁶⁰.

112. Πέραν του καταλογισμού του στο κράτος, προκειμένου να θεωρηθεί κρατική ενίσχυση, το μέτρο πρέπει να συνεπάγεται τη μεταφορά κρατικών πόρων προς τις δικαιούχους επιχειρήσεις.

113. Το Δικαστήριο ερμηνεύει με ευρύτητα την έννοια του όρου «κρατικοί πόροι», κατά τρόπο ώστε να εμπίπτουν σε αυτήν όχι μόνον οι υπό στενή έννοια πόροι του δημόσιου τομέα, αλλά, επίσης, υπό ορισμένες περιστάσεις, οι πόροι ορισμένων οργανισμών ιδιωτικού δικαίου.

114. Η προκαλούμενη εκ της θεσπίσεως εθνικών ρυθμίσεων ή μέτρων έμμεση μείωση των εσόδων του κράτους δεν συνιστά μεταφορά κρατικών πόρων, εφόσον η εν λόγω συνέπεια είναι συμφυής προς αυτές⁶¹.

115. Όσον αφορά το ζήτημα της υπάρξεως μεταφοράς κρατικών πόρων, οι μεγαλύτερες δυσκολίες ανακύπτουν όταν τα κράτη θεσπίζουν μηχανισμούς παρεμβάσεως στην οικονομική ζωή, συνεπεία των οποίων συγκεκριμένες επιχειρήσεις μπορούν να αποκτήσουν επιλεκτικό πλεονέκτημα. Συγκεκριμένα, η *γκρίζα* ζώνη αφορά περιπτώσεις παρεμβάσεως του κράτους οι οποίες, πέραν της θεσπίσεως γενικής απλώς νομοθεσίας στον οικείο τομέα, δεν καταλήγουν σε άμεση μεταφορά πόρων. Μια εκ των περιπτώσεων αυτών τίθεται εν προκειμένω, η επίλυση της οποίας προϋποθέτει την προηγούμενη εξέταση της σύνθετης (και όχι πάντοτε ευθύγραμμης) νομολογίας του Δικαστηρίου στον τομέα αυτόν.

116. Κρατικό μέτρο που ευνοεί ορισμένες επιχειρήσεις ή προϊόντα δεν χάνει τον χαρακτήρα του χωρίς αντάλλαγμα παρεχόμενου πλεονεκτήματος λόγω του ότι χρηματοδοτείται πλήρως ή εν μέρει με εισφορές που επιβάλλει η δημόσια αρχή και εισπράττει από τις οικείες επιχειρήσεις⁶².

⁵⁹ Προτάσεις της 27ης Φεβρουαρίου 2018, Georgsmarienhütte κ.λπ. (C-135/16, EU:C:2018:120, σημεία 104 έως 121).

⁶⁰ Στα σημεία 112 έως 127 των παρούσων προτάσεων παρατίθενται τα σχετικά σημεία των προτάσεων εκείνων.

⁶¹ Απόφαση PreussenElektra (σκέψη 62).

⁶² Απόφαση της 22ας Μαρτίου 1977, Steinike & Weinlig (78/76, EU:C:1977:52, σκέψη 22).

117. Ειδικότερα, το άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ καλύπτει όλα τα χρηματικά μέσα τα οποία μπορούν πράγματι να χρησιμοποιούν οι δημόσιες αρχές προς στήριξη επιχειρήσεων, χωρίς να έχει σημασία συναφώς εάν τα μέσα αυτά περιλαμβάνονται μονίμως στην περιουσία του Δημοσίου. Έστω και αν τα αντίστοιχα ποσά δεν τελούν μονίμως στην κατοχή του Δημοσίου Ταμείου, το γεγονός ότι παραμένουν διαρκώς υπό δημόσιο έλεγχο και συνεπώς στη διάθεση των αρμόδιων εθνικών αρχών αρκεί για να χαρακτηρισθούν ως «κρατικοί πόροι»⁶³.

118. Όσον αφορά τον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, με την απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2013, *Association Vent De Colère!* κ.λπ., το Δικαστήριο έκρινε ότι «κεφάλαια τα οποία τροφοδοτούνται μέσω υποχρεωτικών εισφορών επιβαλλόμενων από τη νομοθεσία των κρατών μελών και των οποίων η διαχείριση και η κατανομή διέπεται από τη νομοθεσία αυτή μπορούν να θεωρούνται κρατικοί πόροι κατά την έννοια του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, ακόμα και αν υπεύθυνοι για τη διαχείρισή τους είναι φορείς που διακρίνονται από τις δημόσιες αρχές»⁶⁴.

119. Όπως προκύπτει από τη νομολογία αυτή, το επίπεδο παρεμβάσεως και ελέγχου των δημοσίων αρχών επί των επίμαχων πόρων έχει καίρια σημασία για το κατά πόσον αυτοί είναι κρατικοί κατά την έννοια του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

120. Η απουσία ελέγχου από πλευράς δημοσίων αρχών εξηγεί γιατί το Δικαστήριο δεν θεωρεί ενισχύσεις, παραδείγματος χάριν, τις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι πόροι από τα μέλη μιας επαγγελματικής ενώσεως προορίζονται για χρηματοδότηση συγκεκριμένου σκοπού προς το συμφέρον των μελών, ο οποίος σκοπός αποφασίζεται από ιδιωτικό οργανισμό και έχει αμιγώς εμπορικούς σκοπούς, έναντι των οποίων το κράτος ενεργεί απλώς ως όργανο προκειμένου να καταστήσει υποχρεωτικές τις εισφορές που θεσπίζονται από τις επαγγελματικές οργανώσεις. Παραδείγματα των περιπτώσεων αυτών παρέχουν οι υποθέσεις *Pearle* κ.λπ.⁶⁵ και *Doux Élevage* και *Coopérative agricole UKL-ARREE*⁶⁶.

121. Η απουσία κρατικού ελέγχου επί των μεταφορών πόρων εξηγεί επίσης γιατί το Δικαστήριο δεν χαρακτηρίζει ως ενισχύσεις τις περιπτώσεις ρυθμίσεων από τις οποίες προκύπτει οικονομική ανακατανομή από έναν ιδιωτικό φορέα σε άλλον, χωρίς πρόσθετη παρέμβαση του κράτους. Κατ' αρχήν, δεν υφίσταται μεταφορά κρατικών πόρων οσάκις τα χρήματα διοχετεύονται απευθείας από τον ένα ιδιωτικό φορέα στον άλλο χωρίς να διέλθουν από δημόσιο ή ιδιωτικό οργανισμό που έχει ορίσει το κράτος για τη διαχείριση της μεταφοράς⁶⁷.

⁶³ Αποφάσεις της 16ης Μαΐου 2002, Γαλλία κατά Επιτροπής (C-482/99, EU:C:2002:294, σκέψη 37), της 17ης Ιουλίου 2008, *Essent Network Noord* κ.λπ. (C-206/06, EU:C:2008:413, σκέψη 70), της 19ης Δεκεμβρίου 2013, *Association Vent De Colère!* κ.λπ. (C-262/12, EU:C:2013:851, σκέψη 21), και της 13ης Σεπτεμβρίου 2017, *ENEA* (C-329/15, EU:C:2017:671, σκέψη 25).

⁶⁴ C-262/12 (EU:C:2013:85, σκέψη 25), και της 2ας Ιουλίου 1974, *Ιταλία κατά Επιτροπής* (173/73, EU:C:1974:71, σκέψη 35).

⁶⁵ Απόφαση της 15ης Ιουλίου 2004 (C-345/02, EU:C:2004:448, σκέψη 41). Στην υπόθεση αυτή, η οποία αφορούσε τη χρηματοδότηση διαφημιστικής εκστρατείας υπέρ του κλάδου των ειδών οπτικής, οι πόροι για την πληρωμή της εκστρατείας αυτής εισπράχθηκαν από ιδιωτικές επιχειρήσεις, μέσω επαγγελματικής οργάνωσης δημοσίου δικαίου. Το Δικαστήριο δεν θεώρησε ότι επρόκειτο για «κρατικούς πόρους», διότι η εν λόγω οργάνωση «ουδέποτε είχε εξουσία ελεύθερης διαθέσεως» των εισφορών, που «διατέθηκαν υποχρεωτικά για τη χρηματοδότηση της [διαφημιστικής] εκστρατείας αυτής».

⁶⁶ Απόφαση της 30ής Μαΐου 2013 (C-677/11, EU:C:2013:348, σκέψη 36). Στην υπόθεση αυτή, η οποία αφορούσε διάταγμα για την επέκταση σε όλους τους επαγγελματίες συμφωνίας συναφθείσας στους κόλπους επαγγελματικής οργάνωσης (γεωργικός κλάδος της παραγωγής και της εκτροφής γαλοπούλας), με την οποία καθοριζόταν εισφορά για τη χρηματοδότηση κοινών δράσεων, τις οποίες αποφάσιζε η οργάνωση αυτή, δεν διαπιστώθηκε η ύπαρξη κρατικών πόρων. Οι εθνικές αρχές δεν μπορούσαν να χρησιμοποιήσουν πράγματι τους πόρους που προέρχονταν από τις εν λόγω εισφορές προκειμένου να στηρίξουν ορισμένες επιχειρήσεις, τη δε χρήση των πόρων αποφάσιζε η διεπαγγελματική οργάνωση για σκοπούς που καθόριζε η ίδια. Οι πόροι αυτοί δεν υπέκειντο διαρκώς σε δημόσιο έλεγχο ούτε ετίθεντο στη διάθεση των κρατικών αρχών.

⁶⁷ Απόφαση της 24ης Ιανουαρίου 1978, *Van Tiggele* (82/77, EU:C:1978:10, σκέψεις 25 και 26).

122. Ουδόλως θα πρόκειται για μεταφορά κρατικών πόρων οσάκις οι επιχειρήσεις, οι οποίες ανήκουν κατά πλειοψηφία σε ιδιώτες, δεν έχουν επιφορτισθεί από το κράτος μέλος με τη διαχείριση ορισμένου κρατικού πόρου, αλλά υπέχουν απλώς υποχρέωση αγοράς με τους δικούς τους χρηματικούς πόρους⁶⁸. Τούτη είναι η περίπτωση της αποφάσεως *PreussenElektra*, κατά την οποία η υποχρέωση που επιβλήθηκε από κράτος μέλος στους ιδιώτες παρόχους ηλεκτρικής ενέργειας να αγοράζουν σε καθορισμένες ελάχιστες τιμές την παραγόμενη από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας ηλεκτρική ενέργεια δεν συνεπάγεται άμεση ή έμμεση μεταφορά κρατικών πόρων στις επιχειρήσεις που είναι παραγωγοί αυτού του είδους ηλεκτρικής ενέργειας, τούτο δε, παρά το γεγονός ότι τα χαμηλότερα έσοδα των υποκειμένων στην υποχρέωση αυτή επιχειρήσεων ενδέχεται να προκαλέσουν μείωση των φορολογικών εσόδων, διότι η συνέπεια αυτή είναι συμφυής προς το μέτρο⁶⁹. Στην εν λόγω περίπτωση, οι οικείες επιχειρήσεις (ήτοι, οι ιδιώτες πάροχοι ηλεκτρικής ενέργειας) υπείχαν υποχρέωση αγοράς συγκεκριμένου είδους ηλεκτρικής ενέργειας με ίδια μέσα, χωρίς, όμως, να έχουν οριστεί από το Δημόσιο ως διαχειριστές κάποιου καθεστώτος ενισχύσεων.

123. Το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν υφίστατο κρατικός έλεγχος (και, ως εκ τούτου, μεταφορά κρατικών πόρων) ούτε στην περίπτωση του πολωνικού μηχανισμού ο οποίος επέβαλλε στους προμηθευτές την υποχρέωση να πωλούν ένα ελάχιστο ποσοστό ηλεκτρικής ενέργειας από συμπαραγωγή, σε ποσοστό 15 % των ετήσιων πωλήσεών τους ηλεκτρικής ενέργειας, στους τελικούς χρήστες⁷⁰.

124. Ωστόσο, ο κρατικός έλεγχος εμφανίζεται εκ νέου και θα υπάρξει μεταφορά κρατικών πόρων οσάκις τα καταβαλλόμενα από τους ιδιώτες ποσά διέρχονται μέσω δημόσιου ή ιδιωτικού οργανισμού ο οποίος έχει οριστεί για την κατανομή τους στους δικαιούχους. Ούτως συνέβαινε στην υπόθεση *Essent Netwerk Noord*, στην οποία ένας ιδιωτικός φορέας είχε επιφορτιστεί, δυνάμει νόμου, να εισπράττει μια προσαύξηση επί της τιμής (τιμολογίου) της ηλεκτρικής ενέργειας, για λογαριασμό του κράτους, με την υποχρέωση κατανομής της στους δικαιούχους, χωρίς να έχει τη δυνατότητα να χρησιμοποιεί το οικείο ποσό για σκοπούς άλλους από εκείνους που όριζε ο νόμος. Το συνολικό ποσό της εν λόγω προσαυξήσεως (το οποίο το Δικαστήριο χαρακτήρισε ως φόρο) τελούσε υπό δημόσιο έλεγχο, όπερ αρκούσε για τον χαρακτηρισμό του ως κρατικού πόρου⁷¹.

125. Το Δικαστήριο διαπίστωσε επίσης την ύπαρξη κρατικού ελέγχου στην υπόθεση *Vent de Colère!* κ.λπ., η οποία είχε ως αντικείμενο μηχανισμό, χρηματοδοτούμενο από τους τελικούς καταναλωτές, ο οποίος αντιστάθμιζε πλήρως το επιπλέον κόστος που επωμίζονταν οι υποκείμενες στην υποχρέωση αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας παραγόμενης από αιολική ενέργεια

⁶⁸ Αποφάσεις της 17ης Ιουλίου 2008, *Essent Netwerk Noord* κ.λπ. (C-206/06, EU:C:2008:413, σκέψη 74), της 19ης Δεκεμβρίου 2013, *Association Vent De Colère!* κ.λπ. (C-262/12, EU:C:2013:851, σκέψη 35), και της 13ης Σεπτεμβρίου 2017, *ENEA* (C-329/15, EU:C:2017:671, σκέψη 26).

⁶⁹ Απόφαση *PreussenElektra* (σκέψεις 59 έως 62). Βλ., επίσης, απόφαση της 5ης Μαρτίου 2009, *UTECA* (C-222/07, EU:C:2009:124, σκέψεις 43 έως 47), σχετικά με τις υποχρεωτικές εισφορές που επιβάλλονται σε ραδιοτηλεοπτικούς φορείς υπέρ της κινηματογραφικής παραγωγής οι οποίες δεν συνεπάγονται μεταφορά κρατικών πόρων.

⁷⁰ Απόφαση της 13ης Σεπτεμβρίου 2017, *ENEA* (C-329/15, EU:C:2017:671, σκέψεις 27 έως 30). Η αρμόδια πολωνική αρχή ενέκρινε τις ανώτατες τιμές πώλησης ηλεκτρικής ενέργειας στους τελικούς χρήστες κατά τρόπον ώστε οι επιχειρήσεις να μη δύνανται να μετακυλίσουν συστηματικώς σε αυτούς το οικονομικό βάρος από την ως άνω υποχρέωση αγοράς. Για τον λόγο αυτό, σε ορισμένες περιπτώσεις, οι προμηθευτές ηλεκτρικής ενέργειας αγόραζαν την ηλεκτρική ενέργεια από συμπαραγωγή σε τιμή υψηλότερη από εκείνη την οποία εφάρμοζαν κατά την πώληση προς τους τελικούς χρήστες, με συνέπεια την επιβάρυνσή τους με πρόσθετο κόστος. Η αδυναμία πλήρους μετακύλισης του ως άνω πρόσθετου κόστους στον τελικό χρήστη, χρηματοδοτήσεως του κόστους αυτού με υποχρεωτική εισφορά την οποία επιβάλλει το κράτος μέλος ή μηχανισμού πλήρους αποζημιώσεως οδήγησε το Δικαστήριο στο συμπέρασμα ότι οι επιχειρήσεις παροχής ηλεκτρικού ρεύματος δεν είχαν επιφορτισθεί από το κράτος με τη διαχείριση ορισμένου κρατικού πόρου, αλλά χρηματοδοτούσαν μια βαρύνουσα τις ίδιες υποχρέωση αγοράς με τους δικούς τους πόρους.

⁷¹ Απόφαση της 17ης Ιουλίου 2008, *Essent Netwerk Noord* κ.λπ. (C-206/06, EU:C:2008:413, σκέψεις 69 έως 75).

επιχειρήσεις (σε τιμή υψηλότερη της αγοραίας τιμής). Υφίστατο παρέμβαση με κρατικούς πόρους, ακόμη και όταν ο μηχανισμός αυτός βασιζόταν, εν μέρει, σε άμεση μεταφορά πόρων μεταξύ ιδιωτικών φορέων⁷².

126. Στην ίδια αυτή κατεύθυνση κινείται η διάταξη του Δικαστηρίου στην υπόθεση Elcogás, στην οποία ζητείτο να διευκρινιστεί «εάν τα χορηγούμενα σε ιδιωτική επιχείρηση παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας ποσά, τα οποία χρηματοδοτούνται από το σύνολο των ευρισκόμενων εντός της εθνικής επικράτειας τελικών χρηστών ηλεκτρικής ενέργειας, συνιστούν παρέμβαση του κράτους ή με κρατικούς πόρους»⁷³.

127. Η απάντηση του Δικαστηρίου ήταν ότι ο μηχανισμός αντισταθμίσεως του επιπλέον κόστους προς όφελος της επιχειρήσεως (χρηματοδοτούμενος μέσω του τελικού τιμολογίου ηλεκτρικής ενέργειας που επιβαλλόταν στο σύνολο των Ισπανών καταναλωτών και χρηστών των δικτύων μεταφοράς και διανομής στην εθνική επικράτεια) έπρεπε να νοηθεί ως κρατική παρέμβαση ή παρέμβαση με κρατικούς πόρους, κατά την έννοια του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ. Συναφώς, ήταν άνευ «σημασίας το γεγονός ότι τα προοριζόμενα για την αντιστάθμιση του επιπλέον κόστους ποσά δεν προέρχονταν από προσαύξηση του τιμολογίου ηλεκτρικής ενέργειας και ότι ο οικείος μηχανισμός χρηματοδοτήσεως δεν εμπίπτει υπό στενή έννοια στην κατηγορία του φόρου, της φορολογικής απαλλαγής ή της οιονεί φορολογικής επιβαρύνσεως κατά το εθνικό δίκαιο»⁷⁴.

128. Από τις αποφάσεις του Δικαστηρίου σχετικά με τα συστήματα στήριξης της ΗΑΠΕ που εκδόθηκαν μετά τις προτάσεις στην υπόθεση Georgsmarienhütte κ.λπ. ξεχωρίζουν αυτές της 28ης Μαρτίου 2019, Γερμανία κατά Επιτροπής⁷⁵, και της 15ης Μαΐου 2019, Achema κ.λπ.⁷⁶, οι οποίες δίνουν, ειδικότερα, έμφαση στον κρατικό έλεγχο των ποσών από τα οποία επωφελήθηκαν οι επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας.

129. Στην πρώτη από τις αποφάσεις αυτές, το Δικαστήριο αναίρεσε την απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 10ης Μαΐου 2016, Γερμανία κατά Επιτροπής⁷⁷, και ακύρωσε την απόφαση της Επιτροπής που αυτή είχε επικυρώσει, σχετικά με το γερμανικό καθεστώς στήριξης της ΗΑΠΕ⁷⁸.

130. Κατά το Δικαστήριο, η Επιτροπή δεν «απέδειξε ότι στα πλεονεκτήματα που προβλέπει ο EEG [νόμος περί αναπροσαρμογής του νομικού πλαισίου για την προώθηση της ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές] του 2012, ήτοι στο καθεστώς στήριξεως της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και από αέρια ορυχείων που χρηματοδοτείται από την επιβάρυνση EEG και στο ειδικό καθεστώς αντισταθμίσεως για μείωση της εν λόγω επιβαρύνσεως για τους μεγαλύτερους καταναλωτές ενέργειας, εμπλέκονταν κρατικοί πόροι και ότι τα πλεονεκτήματα αυτά συνιστούσαν, ως εκ τούτου, κρατικές ενισχύσεις κατά την έννοια του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ»⁷⁹.

⁷² Απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2013, Association Vent de Colère! κ.λπ. (C-262/12, EU:C:2013:851, σκέψεις 25 και 26).

⁷³ Διάταξη της 22ας Οκτωβρίου 2014 (C-275/13, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2014:2314, σκέψη 20).

⁷⁴ Όπ.π. (σκέψεις 30 και 31).

⁷⁵ Υπόθεση C-405/16 P (EU:C:2019:268).

⁷⁶ Υπόθεση C-706/17 (EU:C:2019:407).

⁷⁷ Απόφαση (T-47/15, EU:T:2016:281).

⁷⁸ Απόφαση (ΕΕ) 2015/1585 της Επιτροπής, της 25ης Νοεμβρίου 2014, σχετικά με το καθεστώς ενισχύσεων SA.33995 (2013/C, πρώην 2013/NN) [που χορήγησε η Γερμανία για τη στήριξη της ηλεκτροπαραγωγής από ανανεώσιμες πηγές και για τους μεγαλύτερους καταναλωτές ενέργειας].

⁷⁹ Απόφαση της 28ης Μαρτίου 2019, Γερμανία κατά Επιτροπής (C-405/16 P, EU:C:2019:268, σκέψη 90).

131. Στην απόφαση αυτή, το Δικαστήριο έλαβε υπόψη, μεταξύ άλλων επιχειρημάτων, τα ακόλουθα:

- «[...] το γεγονός ότι τα κεφάλαια που προέρχονται από την επιβάρυνση EEG προορίζονται αποκλειστικώς για τη χρηματοδότηση των καθεστώτων στηρίξεως και αντισταθμίσεως, δυνάμει των διατάξεων του EEG του 2012, δεν συνεπάγεται ότι το κράτος μπορεί να τα διαθέτει, κατά την έννοια της νομολογίας που μνημονεύθηκε [...]. Αυτή η προβλεπόμενη στον νόμο αρχή του αποκλειστικού προορισμού των κεφαλαίων που προέρχονται από την επιβάρυνση EEG τείνει μάλλον να αποδείξει, ελλείψει οποιουδήποτε άλλου στοιχείου περί του αντιθέτου, ότι ακριβώς το κράτος δεν ήταν σε θέση να διαθέσει τα εν λόγω κεφάλαια, δηλαδή να αποφασίσει να τα χρησιμοποιήσει για σκοπό διαφορετικό από εκείνον που προβλέπει ο EEG του 2012.»
- Οι ΔΣΜ (διαχειριστές συστημάτων διαπεριφερειακής μεταφοράς υψηλής και πολύ υψηλής τάσεως προηγούμενων σταδίων), οι οποίοι ήταν επιφορτισμένοι με τη διαχείριση του συστήματος στήριξης της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας EEG [ηλεκτρική ενέργεια από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και από αέρια ορυχείων], δεν παρέμεναν διαρκώς υπό δημόσιο έλεγχο, ούτε υπέκειντο σε δημόσιο έλεγχο. Είναι αληθές ότι οι ΔΣΜ δεν μπορούσαν να χρησιμοποιούν τα κεφάλαια που προέρχονταν από την επιβάρυνση EEG για σκοπούς άλλους από εκείνους που προέβλεπε ο νομοθέτης, ότι είχαν την υποχρέωση να διαχειρίζονται τα εν λόγω χρηματικά ποσά σε έναν ειδικό κοινό λογαριασμό και ότι η τήρηση της υποχρέωσης αυτής αποτελούσε αντικείμενο ελέγχου εκ μέρους δημοσίων αρχών σύμφωνα με το άρθρο 61 του EEG του 2012, και ότι τα κρατικά όργανα ασκούσαν αυστηρό έλεγχο σε πολλαπλά επίπεδα επί των πράξεων των ΔΣΜ, μεταξύ άλλων μεριμνώντας ώστε αυτοί να διαθέτουν την ηλεκτρική ενέργεια EEG στην αγορά σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 37 του EEG του 2012.
- Εντούτοις, το Δικαστήριο έκρινε ότι «βάσει των στοιχείων που έγιναν δεκτά μπορεί πράγματι να συναχθεί ότι οι δημόσιες αρχές ασκούν έλεγχο για την ορθή εφαρμογή του EEG του 2012, [όμως] δεν μπορεί, αντιθέτως, να συναχθεί η ύπαρξη δημοσίου ελέγχου επί των ίδιων των κεφαλαίων που προέρχονται από την επιβάρυνση EEG»⁸⁰.

132. Εξάλλου, η απόφαση Achema κ.λπ. επιβεβαίωσε την προηγούμενη νομολογία του Δικαστηρίου, επισημαίνοντας ότι «[...] μέτρο το οποίο συνίσταται, μεταξύ άλλων, σε υποχρέωση αγοράς ενέργειας μπορεί να εμπίπτει στην έννοια της “ενισχύσεως” μολοντί δεν συνεπάγεται τη μεταβίβαση κρατικών πόρων [...]» και ότι, «έστω και αν τα ποσά που αντιστοιχούν στο επίμαχο μέτρο ενισχύσεως δεν βρίσκονται διαρκώς στην κατοχή του Δημόσιου Ταμείου, το γεγονός ότι παραμένουν διαρκώς υπό δημόσιο έλεγχο και συνεπώς στη διάθεση των αρμόδιων εθνικών αρχών αρκεί για να χαρακτηρισθούν ως “κρατικοί πόροι”»⁸¹.

133. Στην ίδια αυτή απόφαση, το Δικαστήριο επανέλαβε ότι το αποφασιστικό στοιχείο ήταν αν το κράτος έχει αναθέσει σε φορείς που διακρίνονται από τις δημόσιες αρχές «τη διαχείριση κρατικών πόρων ή αν οι φορείς αυτοί απλώς υπέχουν υποχρέωση αγοράς με δικούς τους χρηματικούς πόρους».⁸²

⁸⁰ Όπ.π. (σκέψεις 76 έως 80).

⁸¹ Απόφαση της 15ης Μαΐου 2019, Achema κ.λπ. (C-706/17, EU:C:2019/407, σκέψεις 52 έως 54).

⁸² Όπ.π. (σκέψη 55, η υπογράμμιση δική μου). Στην απόφαση Achema κ.λπ. το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι υφίστατο μεταφορά κρατικών πόρων στο λιθουανικό καθεστώς είσπραξης πόρων που προορίζονταν για τη χρηματοδότηση υπηρεσιών κοινής ωφέλειας στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας.

134. Εφαρμόζοντας τη νομολογία αυτή στην υπό κρίση υπόθεση, θα εξετάσω, πρώτον, το σύστημα αγοράς των πράσινων πιστοποιητικών βάσει της θέσης των δικαιούχων και των υποχρέων να τα αγοράσουν και, δεύτερον, τον βαθμό ελέγχου του GSE επί του μηχανισμού των πράσινων πιστοποιητικών.

1) Υποχρέωση αγοράς των πράσινων πιστοποιητικών

135. Οι δικαιούχοι (οι Ιταλοί παραγωγοί ΗΑΠΕ) δεν λαμβάνουν πόρους από το κράτος, αλλά από τους εισαγωγείς –ή άλλους Ιταλούς παραγωγούς– ηλεκτρικής ενέργειας στην Ιταλία, οι οποίοι πρέπει να αγοράσουν τα πράσινα πιστοποιητικά που χορηγήθηκαν στους δικαιούχους.

136. Πάντως, η μεταφορά πόρων από έναν ιδιώτη σε άλλον, έστω και σε εκπλήρωση επιταγής του νόμου, συνεπάγεται, κατ' αρχήν, ότι το μεταβιβαζόμενο ποσό (εν προκειμένω, το τίμημα αγοραπωλησίας μεταξύ ιδιωτικών οικονομικών φορέων) δεν έχει κρατικό χαρακτήρα. Η υποχρέωση αγοράς μέσω της χρήσης ίδιων οικονομικών πόρων από ιδιώτες δεν εμπίπτει, κατά κανόνα, στο άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

137. Αυτή είναι, κατ' ουσίαν, η προσέγγιση που έγινε δεκτή στην απόφαση *PreussenElektra*, στην απόφαση *Uteca*⁸³ και, πιο πρόσφατα, στην απόφαση της 28ης Μαρτίου 2019, *Γερμανία κατά Επιτροπής*⁸⁴.

138. Όσον αφορά τους υποχρέους να αγοράσουν τα πράσινα πιστοποιητικά (ήτοι, τον αντισυμβαλλόμενο της αγοραπωλησίας), υπενθυμίζεται ότι η πληρωμή των πιστοποιητικών πραγματοποιείται με ίδιους πόρους των αγοραστών.

139. Πρέπει να θεωρηθεί ότι το κράτος παραιτείται⁸⁵ από την είσπραξη δημόσιων πόρων, όταν χορηγεί τα πράσινα πιστοποιητικά δωρεάν στους εγκατεστημένους στην Ιταλία παραγωγούς ΗΑΠΕ;

⁸³ Απόφαση της 5ης Μαρτίου 2009 (C-222/07, EU:C:2009:124). Στην υπόθεση αυτή, η ισπανική νομοθεσία επέβαλε στους δημόσιους ή ιδιωτικούς, τηλεοπτικούς οργανισμούς την υποχρέωση να διαθέτουν μέρος των λειτουργικών εσόδων τους στην κινηματογραφική βιομηχανία αυτού του κράτους μέλους (μέσω της προχρηματοδότησης κινηματογραφικών ταινιών και τηλεταινιών). Το Δικαστήριο εξέτασε αν χρησιμοποιούνταν κρατικοί πόροι και αποφάνθηκε ότι «το πλεονέκτημα το οποίο παρέχει ένα μέτρο κράτους μέλους [...] στην κινηματογραφική βιομηχανία του εν λόγω κράτους συνιστά πλεονέκτημα χορηγούμενο απευθείας από το κράτος ή από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς τους οποίους έχει ορίσει ή ιδρύσει το κράτος αυτό» (σκέψη 44).

⁸⁴ Απόφαση (C-405/16 P, EU:C:2019:268). Κατά τη σκέψη της 75, «μολονότι [...] αποδεικνύεται, βεβαίως, το νόμιμο έρεισμα της στηρίξεως της ηλεκτρικής ενέργειας EEG που θέτει σε εφαρμογή ο EEG του 2012 και, επομένως, ο έλεγχος που ασκεί το κράτος επί των μηχανισμών που θεσπίζει ο EEG του 2012, τα στοιχεία αυτά δεν είναι, πάντως, επαρκή για να συναχθεί ότι το κράτος είχε, επομένως, εξουσία διαθέσεως των κεφαλαίων τα οποία τελούν υπό τη διαχείριση των ΔΣΜ».

⁸⁵ Κατά την άποψη αυτή, το ιταλικό κράτος παραιτείται από έσοδα τα οποία θα μπορούσε να είχε εισπράξει πωλώντας τα πράσινα πιστοποιητικά σε δημοπρασία ή χορηγώντας τα επ' ανταλλάγματι.

140. Η απόπειρα να δοθεί καταφατική απάντηση στο ερώτημα αυτό στηρίχθηκε στην απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, καθόσον η δωρεάν χορήγηση ορισμένων δικαιωμάτων εκπομπών θεωρήθηκε ένδειξη του κρατικού χαρακτήρα των σχετικών πόρων⁸⁶. Κατόπιν της απόφασης αυτής, η Επιτροπή μετέβαλε το κριτήριό της, δεδομένου ότι έως τότε δεν θεωρούσε κρατικούς πόρους αυτούς που αντιστοιχούσαν στα πράσινα πιστοποιητικά⁸⁷.

141. Εκτιμώ, εντούτοις, ότι η παρέκταση αυτή δεν είναι δυνατή. Η ίδια η φύση των πράσινων πιστοποιητικών επιβάλλει να χορηγούνται δωρεάν στους παραγωγούς ΗΑΠΕ, προκειμένου αυτοί να τα πωλούν στην αγορά και να εισπράττουν το ποσό της πώλησης αυτής. Εάν τα πράσινα πιστοποιητικά έπαυαν να χορηγούνται δωρεάν και οι παραγωγοί ΗΑΠΕ υποχρεώνονταν να πληρώνουν κάποιο ποσό (άμεσα στον GSE ή σε δημοπρασία) προκειμένου να τα αποκτήσουν, το κίνητρο θα έχανε τη σημασία του.

142. Τα πράσινα πιστοποιητικά καθίστανται τρόπος χρηματοδότησης του *επιπρόσθετου κόστους* που συνεπάγεται, για τους παραγωγούς της, η παραγωγή ΗΑΠΕ. Η χρηματοδότηση αυτή θα καταργούνταν (και το πράσινο πιστοποιητικό θα καθίστατο άνευ χρησιμότητας), εάν ο παραγωγός ΗΑΠΕ που το λαμβάνει έπρεπε να καταβάλει την αξία του. Στην περίπτωση αυτή, το εν λόγω επιπρόσθετο κόστος θα προστίθετο στο ίδιο το κόστος των πράσινων πιστοποιητικών, με αποτέλεσμα ο μηχανισμός αυτός να μην εξυπηρετεί την προώθηση της παραγωγής ΗΑΠΕ. Αυτό ακριβώς το υψηλότερο κόστος παραγωγής (τουλάχιστον, στον συγκεκριμένο χρόνο), σε σχέση με το κόστος παραγωγής συμβατικής ηλεκτρικής ενέργειας⁸⁸, δικαιολόγησε τη δωρεάν χορήγηση του κινήτρου⁸⁹.

143. Όπως αποφάνθηκε το Δικαστήριο, «ένα εθνικό καθεστώς στηρίξεως στο πλαίσιο του οποίου χρησιμοποιούνται πράσινα πιστοποιητικά [...] σκοπεύει μεταξύ άλλων να επιβαρύνει με το επιπλέον κόστος το οποίο συνεπάγεται η παραγωγή πράσινης ηλεκτρικής ενέργειας απευθείας την αγορά, δηλαδή τους προμηθευτές και τους χρήστες ηλεκτρικής ενέργειας [...] και, εν τέλει, τους καταναλωτές»⁹⁰.

144. Κατά την άποψή μου, οι παρατηρήσεις αυτές καθιστούν σαφές ότι η αγορά, και όχι οι κρατικές αρχές, είναι αυτή που επιβαρύνεται με το επιπλέον κόστος της παραγωγής ΗΑΠΕ που αντικατοπτρίζεται στα πράσινα πιστοποιητικά, τα οποία είναι διαπραγματεύσιμοι τίτλοι με εξασφαλισμένη αξία λόγω της ύπαρξης φορέων οι οποίοι υποχρεούνται εκ του νόμου να τα αγοράσουν.

⁸⁶ Απόφαση (C-279/08 P, EU:C:2011:551). Κατά τη σκέψη της 107, «το κράτος μέλος, προσδίδοντας στα εν λόγω δικαιώματα εκπομπών [οξειδίων του αζώτου] χαρακτήρα άυλων διαπραγματεύσιμων αγαθών και θέτοντάς τα άνευ ανταλλάγματος στη διάθεση των οικείων επιχειρήσεων αντί να τα εκχωρήσει ή να τα δημοπρατήσει, παραιτείται στην πραγματικότητα από την είσπραξη κρατικών πόρων».

⁸⁷ Βλ. υποσημείωση 10 των παρουσών προτάσεων. Στις γραπτές παρατηρήσεις του (σημείο 40 του κειμένου στην ιταλική γλώσσα), ο GSE υπενθυμίζει ότι, κατά την αξιολόγηση του συστήματος των βελγικών πράσινων πιστοποιητικών στην απόφαση της 25ης Ιουλίου 2001 [κρατική ενίσχυση N 550/2000, SG (2001) D/290545], η Επιτροπή εξέθεσε τα εξής: «L'État procure gratuitement les certificats verts [...] aux producteurs d'électricité verte. Ceux-ci doivent prouver qu'ils ont produit une certaine quantité d'électricité verte, en échange de quoi ils reçoivent une quantité correspondante de certificats verts. Ils peuvent vendre ces certificats aux distributeurs sur le (futur) marché des certificats verts. L'État leur offre donc des biens incorporels. On ne peut cependant considérer qu'il accepte un manque à gagner en procurant les certificats verts gratuitement [...]. En conséquence, la fourniture de certificats verts par l'État aux producteurs ne met pas en jeu des ressources d'État» (η υπογράμμιση δική μου).

⁸⁸ Κοινοτικές κατευθυντήριες γραμμές του 2008 σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για την προστασία του περιβάλλοντος (ΕΕ 2008, C 82, σ. 1): «η χορήγηση κρατικών ενισχύσεων μπορεί να δικαιολογηθεί εάν το κόστος παραγωγής ανανεώσιμης ενέργειας είναι υψηλότερο από το κόστος παραγωγής ενέργειας από πηγές λιγότερο φιλικές προς το περιβάλλον [...]».

⁸⁹ Απόφαση Ålands Vindkraft (σκέψη 103).

⁹⁰ Όπ.π. (σκέψη 109).

145. Στο ίδιο μέτρο, ο προϋπολογισμός του ιταλικού κράτους δεν επηρεάζεται από τη δωρεάν χορήγηση πράσινων πιστοποιητικών, η οποία –επαναλαμβάνω– δεν συνεπάγεται, αυτή καθεαυτήν, μεταφορά κρατικών πόρων⁹¹.

146. Αυτή είναι επίσης η άποψη του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας), το οποίο επισημαίνει ότι, «εν προκειμένω, δεν εμπλέκονται κρατικοί πόροι, δεδομένου ότι δεν διαπιστώνεται καμία μεταφορά, άμεση ή έμμεση, δημόσιων πόρων υπέρ των παραγωγών πράσινης ενέργειας που δραστηριοποιούνται στην Ιταλία»⁹².

147. Επομένως, ο κρατικός προϋπολογισμός δεν χάνει έσοδα λόγω της δωρεάν χορήγησης των πράσινων πιστοποιητικών, η οποία, όπως προεκτέθηκε, είναι εγγενής στη φύση του κινήτρου αυτού.

148. Έστω και αν ήθελε υποτεθεί ότι αυτή η δωρεάν χορήγηση συνεπάγεται άμεση απώλεια για το ιταλικό κράτος, δεν θα επρόκειτο κατ' ανάγκην περί κρατικής ενίσχυσης: κατά το Δικαστήριο, η έμμεση μείωση των εσόδων του κράτους λόγω της θέσπισης διατάξεων ή της λήψης μέτρων σε εθνικό επίπεδο δεν συνιστά μεταφορά κρατικών πόρων, εάν η συνέπεια αυτή είναι συμφυής στις εν λόγω διατάξεις ή στα εν λόγω μέτρα⁹³.

2) Κρατικός έλεγχος των πόρων που προορίζονται για την εξαγορά πράσινων πιστοποιητικών

149. Δεδομένου ότι η διαφορά στο πλαίσιο της οποίας ανέκυψε η προδικαστική παραπομπή επικεντρώνεται στην υποχρέωση της Αχρο, ως εισαγωγέα ΗΑΠΕ στην Ιταλία, να αγοράσει τα πράσινα πιστοποιητικά, τα προεκτεθέντα σχετικά με την ανυπαρξία κρατικών πόρων θα αρκούσαν για να δοθεί απάντηση στο αιτούν δικαστήριο, όπως άλλωστε προτείνει η Επιτροπή στις παρατηρήσεις της.

150. Εντούτοις, η προσέγγιση αυτή δεν θα ήταν εξαντλητική, λόγω της μη ανάλυσης του ελέγχου του ιταλικού κράτους επί άλλων στοιχείων του συστήματος των πράσινων πιστοποιητικών και της πρακτικής εφαρμογής του. Συγκεκριμένα, το κράτος θα μπορούσε να ασκεί έλεγχο επί των οικονομικών πόρων που προορίζονται για τα πράσινα πιστοποιητικά στο περιθώριο των ιδιωτικών μεταβιβάσεων μεταξύ παραγωγών ΗΑΠΕ και εισαγωγέων και Ιταλών παραγωγών συμβατικής ηλεκτρικής ενέργειας.

151. Όπως προεκτέθηκε, ο Ιταλός νομοθέτης θέσπισε έναν μηχανισμό για τη διατήρηση της αγοραίας αξίας των πράσινων πιστοποιητικών. Ασφαλώς, τα πράσινα πιστοποιητικά μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο άμεσων συναλλαγών μεταξύ παραγωγών ΗΑΠΕ και εισαγωγέων και Ιταλών παραγωγών συμβατικής ηλεκτρικής ενέργειας, πλην όμως η ιταλική νομοθεσία θέσπισε, επίσης, ηλεκτρονική πλατφόρμα ανταλλαγής των πράσινων πιστοποιητικών, την οποία διαχειρίζεται η εταιρία GME, θυγατρική του GSE.

152. Ούτε στη διάταξη περί παραπομπής ούτε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση προσκομίστηκαν στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι η GME χρησιμοποιεί τα κεφάλαιά της κατά τρόπο που συνεπάγεται μεταφορές κρατικών πόρων υπέρ των Ιταλών παραγωγών ΗΑΠΕ. Κατ'

⁹¹ Η Ιταλική Κυβέρνηση υποστήριξε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι η Ιταλία δεν παραιτείται από δημόσιο πόρο διότι, στην πραγματικότητα, ο πόρος αυτός δεν υπήρξε ποτέ. Το πράσινο πιστοποιητικό βεβαιώνει την ποσότητα ΗΑΠΕ που παρήγαγε ο Ιταλός παραγωγός και είναι εύλογο το όφελος του πράσινου πιστοποιητικού να επιστρέφει στον παραγωγό.

⁹² Διάταξη περί παραπομπής, σημείο 8.

⁹³ Απόφαση PreussenElektra (σκέψη 62).

αρχήν, η GME περιορίζεται, κατά τα φαινόμενα, στη διαχείριση της πλατφόρμας ενεργώντας ως διαμεσολαβητής μεταξύ αγοραστών και πωλητών πράσινων πιστοποιητικών. Απόκειται, εντούτοις, στο αιτούν δικαστήριο να επαληθεύσει το γεγονός αυτό.

153. Αντιθέτως, τη χρήση δημόσιων πόρων (υπέρ των παραγωγών ΗΑΠΕ) θα μπορούσε να συνεπάγεται ένα άλλο στοιχείο του ιταλικού συστήματος των πράσινων πιστοποιητικών, και συγκεκριμένα η παρέμβαση του GSE στην αγορά για την εξαγορά των πλεοναζόντων πιστοποιητικών με σκοπό τη διατήρηση της τιμής τους.

154. Οι πόροι που διαθέτει ο GSE για την εξαγορά των πλεοναζόντων πράσινων πιστοποιητικών προέρχονται από τα έσοδα που αποφέρει το στοιχείο τιμολόγησης A3, το οποίο καταβάλλουν οι Ιταλοί καταναλωτές με τον λογαριασμό ηλεκτρικής ενέργειας. Το ποσό του στοιχείου A3 καθορίζει η Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ρυθμιστική αρχή ενέργειας, δικτύων και περιβάλλοντος, Ιταλία)⁹⁴.

155. Το στοιχείο τιμολόγησης A3 περιλαμβάνεται στα καλούμενα γενικά βάρη του συστήματος ηλεκτρικής ενέργειας⁹⁵, τα ποσά των οποίων καθορίστηκαν στο άρθρο 39, παράγραφος 3, της πράξης νομοθετικού περιεχομένου 83/2012. Οι οντότητες που χρησιμοποιούν τις υπηρεσίες του δικτύου ηλεκτρικής ενέργειας έχουν νομική υποχρέωση καταβολής των εν λόγω ποσών στο εξισωτικό ταμείο επενδύσεων για τον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας⁹⁶ και μετακυλίσεώς τους στους τελικούς καταναλωτές (οι οποίοι –επαναλαμβάνω– τα καταβάλλουν με τους λογαριασμούς ηλεκτρικής ενέργειας).

156. Τα ποσά που οφείλονται για την κάλυψη των γενικών βαρών του συστήματος ηλεκτρικής ενέργειας προορίζονται για τη χρηματοδότηση σκοπών γενικού συμφέροντος, αναλόγως των κριτηρίων κατανομής που ορίζουν οι δημόσιες αρχές. Στους σκοπούς αυτούς καταλέγεται η προώθηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και της ενεργειακής απόδοσης, την οποία αφορά το στοιχείο τιμολόγησης A3⁹⁷.

157. Τα ποσά που εισπράττονται για την κάλυψη των γενικών βαρών του συστήματος ηλεκτρικής ενέργειας δεν ενσωματώνονται στον κρατικό προϋπολογισμό, αλλά καταβάλλονται στους λογαριασμούς διαχείρισης δημόσιου οικονομικού φορέα (του εξισωτικού ταμείου επενδύσεων για τον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας), ο οποίος τα αναδιανέμει σε ορισμένες κατηγορίες φορέων εκμετάλλευσης, για ειδικές χρήσεις. Εξαίρεση στον κανόνα αυτό αποτελεί το στοιχείο τιμολόγησης A3, του οποίου το ποσό καταβαλλόταν κατά 98 % στους λογαριασμούς του GSE⁹⁸.

⁹⁴ Συναφώς, η Axpo μνημονεύει την έκθεση δραστηριότητας του GSE του 2016, κατά την οποία «ο GSE, από κοινού με το CSEA [Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali (ταμείο ενεργειακών και περιβαλλοντικών υπηρεσιών)], εκτιμά σε ετήσια βάση τις οικονομικές ανάγκες του στοιχείου A3. Ανάλογα με τις ανάγκες, η AEEGSI [νυν ARERA] καθορίζει τα αναγκαία έσοδα για την τροφοδότηση του λογαριασμού για τις νέες εγκαταστάσεις παραγωγής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές και τις εξομοιούμενες με αυτές εγκαταστάσεις και συμβάλλει στην τριμηνιαία επικαιροποίηση των τιμών του στοιχείου τιμολόγησης A3, το οποίο καταβάλλουν οι Ιταλοί καταναλωτές με τον λογαριασμό ηλεκτρικής ενέργειας».

⁹⁵ Για αναλυτικότερη επεξήγηση των γενικών βαρών του συστήματος ηλεκτρικής ενέργειας στην Ιταλία, παραπέμπω στην απόφαση της 18ης Ιανουαρίου 2017, IRCCS – Fondazione Santa Lucia (C-189/15, EU:C:2017:17, σκέψεις 31 έως 35), και στις προτάσεις μου στην ίδια υπόθεση (C-189/15, EU:C:2016:287).

⁹⁶ Cassa per i Servizi Elettrici e Ambientali, πρώην Cassa Conguaglio per il Settore Elettrico έως το 2015.

⁹⁷ Άλλοι σκοποί γενικού συμφέροντος ήταν η πυρηνική ασφάλεια και οι εδαφικές αντισταθμίσεις, τα ειδικά τιμολογιακά καθεστώτα για την εθνική εταιρία σιδηροδρόμων, οι αποζημιώσεις για τις μικρές επιχειρήσεις του τομέα ηλεκτρικής ενέργειας, η υποστήριξη της εφαρμοσμένης έρευνας στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, καθώς και η κάλυψη της «πριμοδότησης του ηλεκτρικού ρεύματος» και των πλεονεκτημάτων που χορηγούνται σε ενεργοβόρες επιχειρήσεις.

⁹⁸ Για αναλυτική επεξήγηση του μηχανισμού αυτού, βλ. απόφαση της Επιτροπής της 23ης Μαΐου 2017, SA.38635 (2014/NN) – Italy – Reductions of the renewable and cogeneration surcharge for electro-intensive users in Italy [C(2017) 3406 final], αιτιολογικές σκέψεις 6 έως 13.

158. Επομένως, το στοιχείο τιμολόγησης A3 είναι χρηματική επιβάρυνση, η οποία επιβάλλεται από την ιταλική νομοθεσία για τη χρηματοδότηση του σκοπού γενικού συμφέροντος της προώθησης της παραγωγής ΗΑΠΕ. Στις ενέργειες τις οποίες προβλέπει η εν λόγω νομοθεσία για την επίτευξη του σκοπού αυτού καταλέγεται η εξαγορά πράσινων πιστοποιητικών από τον GSE.

159. Καίτοι δεν ενσωματώνονται στον κρατικό προϋπολογισμό, τα έσοδα από το στοιχείο τιμολόγησης A3 θα μπορούσαν να θεωρηθούν κρατικοί πόροι οι οποίοι τελούν υπό τον έμμεσο έλεγχο των ιταλικών αρχών, καθόσον ο GSE, ως εταιρία πλήρως ελεγχόμενη από το ιταλικό Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, λαμβάνει από αυτό, καθώς και από το Υπουργείο Οικονομικής Ανάπτυξης, τις κατευθυντήριες γραμμές τις οποίες πρέπει να τηρεί⁹⁹.

160. Εν κατακλείδι, οι πόροι του στοιχείου A3 οι οποίοι διατίθενται από τον GSE για την εξαγορά πράσινων πιστοποιητικών θα μπορούσαν να θεωρηθούν κρατικοί πόροι, στο μέτρο που: α) προέρχονται από χρηματική επιβάρυνση επιβληθείσα από την ιταλική νομοθεσία, β) καταβάλλονται από τους τελικούς καταναλωτές ηλεκτρικής ενέργειας και γ) τους διαχειρίζεται δημόσια εταιρία (η GSE), η οποία λειτουργεί υπό τη διεύθυνση του ιταλικού κράτους και είναι επιφορτισμένη να τα χορηγεί στους Ιταλούς παραγωγούς ΗΑΠΕ, εξαγοράζοντας πράσινα πιστοποιητικά στην πλατφόρμα ανταλλαγής που διαχειρίζεται η GME, όταν η τιμή τους καταγράφει πτώση¹⁰⁰.

161. Επομένως, το στοιχείο τιμολόγησης A3 παράγει έσοδα τα οποία μπορούν να χαρακτηριστούν κρατικοί πόροι, διοχετεύονται στους Ιταλούς παραγωγούς ΗΑΠΕ, με έμμεσο τρόπο, μέσω της εξαγοράς πράσινων πιστοποιητικών από τον GSE, οντότητα που έχει τη μορφή εταιρίας που ανήκει στο κράτος¹⁰¹. Για τον ίδιο λόγο, θα πρόκειται για μεταφορά κρατικών πόρων η οποία συνιστά κρατική ενίσχυση¹⁰².

162. Εν πάση περιπτώσει, θα απόκειται στο αιτούν δικαστήριο, το οποίο διαθέτει όλες τις χρήσιμες πληροφορίες: α) να αναλύσει την παρέμβαση του GSE όσον αφορά την εξαγορά των πράσινων πιστοποιητικών με επιβάρυνση του στοιχείου τιμολόγησης A3, β) να αποσαφηνίσει αν, με την παρέμβαση αυτή, πραγματοποιείται μεταφορά κρατικών πόρων υπέρ των Ιταλών παραγωγών ΗΑΠΕ και γ) να ελέγξει τον υφιστάμενο βαθμό κρατικού ελέγχου, στην πράξη, επί των πόρων που ο GSE διαθέτει για την εξαγορά των πράσινων πιστοποιητικών.

⁹⁹ Αυτή είναι η εκτίμηση της Επιτροπής στην απόφαση της 25ης Μαρτίου 2017, SA.38635 (2014/NN) – Italy – Reductions of the renewable and cogeneration surcharge for electro-intensive users in Italy, αιτιολογική σκέψη 91.

¹⁰⁰ Η Αχρo εξέθεσε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι, στην πράξη, ο GSE αγοράζει την πλειονότητα των πράσινων πιστοποιητικών στην ψηφιακή πλατφόρμα ανταλλαγής που διαχειρίζεται η GME.

¹⁰¹ Σε σχέση με μηχανισμό ενίσχυσης διαφορετικό από τα πράσινα πιστοποιητικά και μεταγενέστερο αυτών, η Επιτροπή εκτίμησε ότι παρέμβαση παρεμφερής με αυτή του GSE συνεπάγεται μεταφορά δημόσιων πόρων [απόφαση της 14ης Ιουνίου 2019, SA.53347 (2019/N) – Italy – Support to electricity from renewable sources 2019-2021].

¹⁰² Απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2013, Association Vent De Colère! κ.λπ. (C-262/12, EU:C:2013:851, σκέψη 25), διάταξη της 22ας Οκτωβρίου 2014, Elcogás (C-275/13, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2014:2314, σκέψη 30), και απόφαση της 15ης Μαΐου 2019, Achema κ.λπ. (C-706/17, EU:C:2019/407, σκέψη 68).

3. Επιλεκτικός χαρακτήρας του πλεονέκτηματος

163. Οι εγκατεστημένοι στην Ιταλία παραγωγοί ΗΑΠΕ αποκτούν *πλεονέκτημα*, κατά την έννοια του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, όταν λαμβάνουν τα πράσινα πιστοποιητικά, καθόσον αυτά τους χορηγούνται δωρεάν και εν συνεχεία μπορούν να τα πωλήσουν, άμεσα ή στην ψηφιακή πλατφόρμα που διαχειρίζεται η GME, σε τιμή την οποία ο GSE αναλαμβάνει να διατηρήσει σε εύλογο επίπεδο¹⁰³.

164. Το πλεονέκτημα αυτό παρέχεται μόνο στους Ιταλούς παραγωγούς ΗΑΠΕ, οι οποίοι ευνοούνται σε σχέση με τους εισαγωγείς ηλεκτρικής ενέργειας (ΗΑΠΕ ή συμβατικής) και τους Ιταλούς παραγωγούς συμβατικής ηλεκτρικής ενέργειας. Επομένως, εκ πρώτης όψεως, πρόκειται για *επιλεκτικό πλεονέκτημα*¹⁰⁴.

165. Κατά το Δικαστήριο, για τους σκοπούς της εκτίμησης της προϋπόθεσης του *επιλεκτικού χαρακτήρα* ενός μέτρου, είναι απαραίτητο να αποσαφηνιστεί αν, στο πλαίσιο συγκεκριμένου νομικού καθεστώτος, το εθνικό μέτρο μπορεί να ευνοήσει «ορισμένες επιχειρήσεις ή κλάδους παραγωγής» έναντι άλλων οι οποίες τελούν, από πλευράς του επιδιωκόμενου με το εν λόγω καθεστώς σκοπού, σε συγκρίσιμη πραγματική και νομική κατάσταση και οι οποίες υφίστανται κατά τον τρόπο αυτόν διαφορετική μεταχείριση που μπορεί κατ' ουσίαν να χαρακτηριστεί ως εισάγουσα δυσμενείς διακρίσεις¹⁰⁵.

166. Σε περίπτωση καθεστώτος ενισχύσεων, και όχι ατομικής ενίσχυσης, θα πρέπει να εξακριβωθεί αν αυτό το εθνικό καθεστώς, μολοντί προβλέπει πλεονέκτημα γενικής ισχύος, στην πραγματικότητα ωφελεί αποκλειστικά και μόνον ορισμένες επιχειρήσεις ή τομείς δραστηριότητας¹⁰⁶.

167. Βάσει της μεθόδου που εφαρμόζει συνήθως η νομολογία στον τομέα αυτό, η ανάλυση του επιλεκτικού χαρακτήρα του μέτρου διενεργείται σε τρία στάδια: α) προσδιορισμός του νομικού καθεστώτος αναφοράς, β) σύγκριση της πραγματικής και νομικής κατάστασης των επιχειρήσεων που ευνοούνται από το μέτρο και γ) ενδεχόμενη δικαιολόγηση της ευνοϊκής μεταχείρισης από τη φύση και τη γενική οικονομία του καθεστώτος αναφοράς¹⁰⁷.

¹⁰³ Ανακοίνωση της Επιτροπής – Κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας (2014-2020) (ΕΕ 2014, C 200, σ. 1). Στις εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές αναγνωρίζεται ότι «[τ]α κράτη μέλη μπορούν να παρέχουν στήριξη για ανανεώσιμες πηγές ενέργειας χρησιμοποιώντας μηχανισμούς της αγοράς, όπως τα “πράσινα πιστοποιητικά”. Οι εν λόγω μηχανισμοί της αγοράς [οι οποίοι μπορούν για παράδειγμα να υποχρεώνουν τους προμηθευτές ηλεκτρικής ενέργειας να αντλούν συγκεκριμένο ποσοστό των προμηθειών τους από ανανεώσιμες πηγές] επιτρέπουν σε όλους τους παραγωγούς ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές να επωφελούνται έμμεσα από εγγυημένη ζήτηση για την ενέργεια που παράγουν, σε τιμή υψηλότερη της αγοραίας τιμής της συμβατικής ενέργειας. Η τιμή των εν λόγω “πράσινων πιστοποιητικών” δεν καθορίζεται εκ των προτέρων, αλλά διαμορφώνεται βάσει της προσφοράς και της ζήτησης της αγοράς» (σημείο 135). Η υπογράμμιση δική μου.

¹⁰⁴ Τα τελευταία χρόνια, οι διαφωνίες όσον αφορά τον *επιλεκτικό* χαρακτήρα των κρατικών ενισχύσεων (ειδικότερα, αυτών που χορηγούνται μέσω φορολογικών κανόνων) αυξάνουν και καθίστανται τόσο πολύπλοκες ώστε οι οικονομικοί ή νομικοί φορείς να δυσκολεύονται να αντιληφθούν εκ προοιμίου, μετά βεβαιότητας, την ουσία του προβλήματος.

¹⁰⁵ Αποφάσεις της 4ης Ιουνίου 2015, Επιτροπή κατά MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, σκέψη 59), της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Επιτροπή κατά World Duty Free Group κ.λπ. (C-20/15 P και C-21/15 P, EU:C:2016:981, σκέψη 54), και της 15ης Μαΐου 2019, Achema κ.λπ. (C-706/17, EU:C:2019:407, σκέψη 84).

¹⁰⁶ Αποφάσεις της 30ής Ιουνίου 2016, Βέλγιο κατά Επιτροπής (C-270/15 P, EU:C:2016:489, σκέψεις 49 και 50), της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Επιτροπή κατά World Duty Free Group κ.λπ. (C-20/15 P και C-21/15 P, EU:C:2016:981, σκέψη 55), και της 4ης Μαΐου 2015, Επιτροπή κατά MOL (C-14/15 P, EU:C:2015:362, σκέψη 60).

¹⁰⁷ Η γενικευμένη εφαρμογή της μεθόδου αυτής έχει δεχθεί επικρίσεις, οι οποίες υπογραμμίζουν ότι δεν είναι πρόσφορη για τον χαρακτηρισμό ορισμένων καθεστώτων ενίσχυσης.

168. Όσον αφορά τον προσδιορισμό του νομικού καθεστώτος αναφοράς, οι μετέχοντες στη διαδικασία ανέπτυξαν, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, εκ διαμέτρου αντίθετες προσεγγίσεις: κατ' ορισμένους, το νομικό καθεστώς αναφοράς πρέπει να είναι το γενικό καθεστώς παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας στην Ιταλία· κατ' άλλους, πρέπει να είναι το καθεστώς που διέπει την παραγωγή ΗΑΠΕ.

169. Κατ' εμέ, το νομικό καθεστώς αναφοράς στην υπό κρίση υπόθεση είναι, ακριβώς, ένα από τα θεσπισθέντα με την οδηγία 2009/28. Συμμερίζομαι την άποψη του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας), κατά το οποίο το καθεστώς αυτό είναι «καθεαυτό, ρητώς και σκοπίμως επιλεκτικό, καθόσον προορίζεται να ευνοήσει, σε κάθε κράτος μέλος, την παραγωγή πράσινης ενέργειας [...]»¹⁰⁸.

170. Συμφωνώ, επομένως, με την εκτίμηση του αιτούντος δικαστηρίου ότι εθνικό καθεστώς στήριξης της ΗΑΠΕ όπως αυτό των πράσινων πιστοποιητικών (το οποίο προβλέπει και επιχειρεί να διασφαλίσει η οδηγία 2009/28) δεν συνιστά παρέκκλιση από το καθεστώς αναφοράς, αλλά είναι μέρος αυτού¹⁰⁹.

171. Εάν, αντιθέτως, θεωρηθεί ότι το νομικό καθεστώς αναφοράς είναι αυτό που ρυθμίζει γενικώς, στην Ιταλία, την αγορά ηλεκτρικής ενέργειας (εξαίρεση από το οποίο θα είναι ο μηχανισμός των πράσινων πιστοποιητικών), θα πρέπει να εξεταστεί η δυνατότητα σύγκρισης των καταστάσεων των δύο κατηγοριών οικονομικών φορέων, προκειμένου να αποσαφηνιστούν τα αποτελέσματα αυτού του καθεστώτος στήριξης¹¹⁰.

172. Με τα πράσινα πιστοποιητικά, το ιταλικό κράτος επιδιώκει να προωθήσει την παραγωγή ΗΑΠΕ, η δε ιδιαιτερότητα αυτού του είδους ενέργειας έχει ως αποτέλεσμα να μην είναι, αυτές καθεαυτές, συγκρίσιμες οι καταστάσεις εκείνων που, στην Ιταλία, παράγουν ηλεκτρική ενέργεια από ανανεώσιμες πηγές με τις καταστάσεις αυτών που την αποκτούν από ορυκτές ή συμβατικές πηγές. Τα διαφορετικά έξοδα που πραγματοποιούν εμποδίζουν τον χαρακτηρισμό ως συγκρίσιμων των καταστάσεων των μεν και των δε.

173. Πάντως, για τον σκοπό αυτό, θα είναι, κατ' αρχήν, άνευ σημασίας ο τόπος παραγωγής της ΗΑΠΕ, καθόσον, όπως προεκτέθηκε, το μόνο στοιχείο που έχει σημασία θα είναι η παραγωγή της ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές. Από την άποψη αυτή, η κατάσταση των Ιταλών παραγωγών ΗΑΠΕ και εκείνη των εισαγωγέων ΗΑΠΕ από άλλα κράτη μέλη ή από τρίτες χώρες θα είναι παρεμφερείς. Επομένως, οι δεύτεροι θα υφίστανται δυσμενή διάκριση σε σχέση με τους πρώτους και, συνεπώς, το πλεονέκτημα που απολαμβάνουν οι εγκατεστημένοι στην Ιταλία παραγωγοί ΗΑΠΕ θα είναι επιλεκτικό.

174. Επ' αυτού, υπενθυμίζεται ότι η οδηγία 2009/28, όπως ερμηνεύθηκε από το Δικαστήριο στην απόφαση Ålands Vindkraft, επιτρέπει, ειδικώς, τη διάρθρωση σε εθνική βάση των καθεστώτων στήριξης της παραγωγής ΗΑΠΕ.

¹⁰⁸ Διάταξη περί παραπομπής, σημείο 8.8.

¹⁰⁹ Διάταξη περί παραπομπής, σημείο 8.6: «δεδομένου ότι τα καθεστώτα εθνικής στήριξης της παραγωγής πράσινης ενέργειας [...] προβλέπουν, εξ ορισμού, ειδική μεταχείριση, από τεχνικής-νομικής απόψεως, υπέρ των παραγωγών πράσινης ενέργειας [...] θα μπορούσε να συναχθεί το συμπέρασμα ότι [...] όχι μόνον δεν εισάγουν παρέκκλιση από το “καθεστώς αναφοράς” και δεν περιλαμβάνουν, καθεαυτά, δυνητικές κρατικές ενισχύσεις, αλλά, αντιθέτως, υποστηρίζουν, ευνοούν και καθιστούν δυνατή τη συγκεκριμένη υλοποίηση».

¹¹⁰ Το άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ δεν κάνει διάκριση μεταξύ των αιτιών ή των σκοπών των κρατικών παρεμβάσεων, αλλά τις ορίζει σε συνάρτηση με τα αποτελέσματά τους και, επομένως, ανεξαρτήτως των χρησιμοποιούμενων τεχνικών (αποφάσεις της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Επιτροπή κατά Hansesstadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, σκέψη 48, και της 15ης Νοεμβρίου 2011, Επιτροπή και Ισπανία κατά Government of Gibraltar και Ηνωμένου Βασιλείου, C-106/09 P και C-107/09 P, EU:C:2011:732, σκέψη 87).

175. Για να υπάρχει τέτοια στήριξη, δεν είναι αναγκαίο το ποσό που προκύπτει από την πώληση των πράσινων πιστοποιητικών να είναι υπερβολικό, ήτοι, να υπερβαίνει το ισοδύναμο του μέγιστου κόστους το οποίο έχει, για τους παραγωγούς ΗΑΠΕ, αυτός ο τρόπος παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας. Εάν η τιμή των πράσινων πιστοποιητικών αυξηθεί, με τεχνητό τρόπο, πέραν του κόστους αυτού, ο επιλεκτικός χαρακτήρας του μέτρου θα είναι αδιαμφισβήτητος (και επιπλέον δεν θα δικαιολογείται αντικειμενικώς).

176. Όσον αφορά ακριβώς τη *δικαιολόγηση* του μέτρου, εκτιμώ ότι η φύση και η γενική οικονομία του συστήματος των πράσινων πιστοποιητικών¹¹¹ τού παρέχουν την αναγκαία υποστήριξη. Το καθεστώς στήριξης υποστηρίζεται από την οδηγία 2009/28, προκειμένου να ευνοηθεί η προστασία του περιβάλλοντος καθώς και της υγείας και της ζωής των ανθρώπων, των ζώων και των φυτών. Επομένως, λαμβανομένων υπόψη των επιταγών της οδηγίας αυτής, η ενίσχυση μπορεί ενδεχομένως να θεωρηθεί συμβατή με το άρθρο 107, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ.

177. Εντούτοις, η ανάλυση της συμβατότητας της ενίσχυσης με την εσωτερική αγορά δεν είναι αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων, αλλά της Επιτροπής, και διενεργείται κατά περίπτωση, κατόπιν κοινοποίησης του μέτρου προς αυτήν από το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος¹¹², βάσει των κατευθυντήριων γραμμών που η ίδια έχει θεσπίσει¹¹³.

Ε. Η Συμφωνία ΕΟΚ-Ελβετίας

178. Η Συμφωνία ΕΟΚ-Ελβετίας εφαρμόζεται, κατ' αρχήν, στις εισαγωγές ηλεκτρικής ενέργειας μεταξύ της Ελβετίας και των κρατών μελών της Ένωσης¹¹⁴. Κατά την Αχρο, η υποχρέωση αγοράς ιταλικών πράσινων πιστοποιητικών, κατά την εισαγωγή ΗΑΠΕ από την Ελβετία στην Ιταλία, συνιστά παράβαση των άρθρων 6 και 13 της Συμφωνίας.

179. Για την επίκληση των κανόνων αυτών της Συμφωνίας, η Αχρο θα έπρεπε, κατ' αρχάς, να αποδείξει ότι η ηλεκτρική ενέργεια που εισάγει στην Ιταλία από την Ελβετία παρήχθη από ανανεώσιμες πηγές. Για τον σκοπό αυτό, θα ήταν αναγκαίο να έχουν συμφωνήσει η Ένωση και η Ελβετία σε έναν μηχανισμό ο οποίος θα διασφαλίζει και θα πιστοποιεί την προέλευση αυτή.

180. Όπως επισήμανε η Επιτροπή και όπως επιβεβαιώθηκε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Ένωση δεν έχει συνάψει καμία συμφωνία με την Ελβετία για την εναρμόνιση των εγγυήσεων προέλευσης της ΗΑΠΕ, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 15 της οδηγίας 2009/28. Οι διμερείς διαπραγματεύσεις που είχαν ξεκινήσει στον τομέα αυτό διακόπηκαν.

¹¹¹ Αποφάσεις της 9ης Οκτωβρίου 2014, Ministerio de Defensa και Navantia (C-522/13, EU:C:2014:2262, σκέψεις 42 και 43), της 18ης Ιουλίου 2013, P (C-6/12, EU:C:2013:525, σκέψη 19), της 8ης Σεπτεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-279/08 P, EU:C:2011:551, σκέψη 62), και της 8ης Σεπτεμβρίου 2011, Paint Graphos κ.λπ. (C-78/08 έως C-80/08, EU:C:2011:550, σκέψεις 49 επ.).

¹¹² Η Ιταλική Δημοκρατία έχει κοινοποιήσει στην Επιτροπή και άλλα συστήματα στήριξης: βλ., μεταξύ άλλων, τα μνημονεύμενα στις υποσημειώσεις 98, 99 και 101 των παρούσων προτάσεων και την απόφαση της Επιτροπής, της 28ης Απριλίου 2016, SA.43756 (2015/N) – Italy – Support to electricity from renewable sources in Italy [C(2016) 2726 final]..

¹¹³ Κοινοτικές κατευθυντήριες γραμμές του 2008 σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για την προστασία του περιβάλλοντος (ΕΕ 2008, C 82, σ. 1) και κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας (2014-2020) (ΕΕ 2014, C 200, σ. 1).

¹¹⁴ Κατά το άρθρο 2 της Συμφωνίας, αυτή «εφαρμόζεται στα προϊόντα καταγωγής Κοινότητας και Ελβετίας: [...] τα οποία υπάγονται στα κεφάλαια 25 έως 97 του εναρμονισμένου συστήματος περιγραφής και κωδικοποίησης των εμπορευμάτων, με εξαίρεση τα προϊόντα που απαριθμούνται στο παράρτημα Ι». Η ηλεκτρική ενέργεια περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο 27 του εναρμονισμένου αυτού συστήματος (κωδικός 2716).

181. Είναι αληθές ότι, στις 6 Μαρτίου 2007, η Ιταλία και η Ελβετία συνήψαν συμφωνία η οποία προέβλεπε την αμοιβαία αναγνώριση των εγγυήσεων προέλευσης σε σχέση με την εισαχθείσα από το 2006 ηλεκτρική ενέργεια¹¹⁵. Εντούτοις, όπως προεκτέθηκε, η διμερής αυτή συμφωνία δεν ισχύει για την αμοιβαία αναγνώριση των εγγυήσεων προέλευσης της ΗΑΠΕ¹¹⁶.

182. Έστω και αν η Αχρο μπορούσε να αποδείξει ότι η ηλεκτρική ενέργεια που εισάγει από την Ελβετία προέρχεται από ανανεώσιμες πηγές, εκτιμώ ότι το επιβληθέν στους εισαγωγείς ιταλικό σύστημα αγοράς πράσινων πιστοποιητικών δεν θα αντέβαινε στα άρθρα 6 και 13 της Συμφωνίας ΕΟΚ-Ελβετίας¹¹⁷.

183. Όσον αφορά το άρθρο 6, παράγραφος 1 (το οποίο απαγορεύει τις φορολογικές επιβαρύνσεις ισοδυνάμου αποτελέσματος προς εισαγωγικούς δασμούς στις συναλλαγές μεταξύ της Κοινότητας και της Ελβετίας, κατά τρόπο ανάλογο προς τα άρθρα 28 και 30 ΣΛΕΕ), επισημάνθηκε ήδη¹¹⁸ ότι η επίμαχη υποχρέωση δεν έχει χαρακτήρα φόρου ή οιονεί φορολογικής επιβάρυνσης και, επομένως, δεν μπορεί να χαρακτηριστεί φορολογική επιβάρυνση ισοδυνάμου αποτελέσματος προς δασμό.

184. Όσον αφορά το άρθρο 13, παράγραφος 1 (το οποίο απαγορεύει τους ποσοτικούς περιορισμούς επί των εισαγωγών και τα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος στις συναλλαγές μεταξύ της Κοινότητας και της Ελβετίας), η απαγόρευση αυτή είναι παρεμφερής με την προβλεπόμενη στο άρθρο 34 ΣΛΕΕ. Όπως επίσης προεκτέθηκε¹¹⁹, ο ιταλικός μηχανισμός των πράσινων πιστοποιητικών, έστω και αν συνιστά μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό επί των εισαγωγών, δικαιολογείται για τη διατήρηση του περιβάλλοντος και για την προστασία της υγείας και της ζωής των ανθρώπων, των ζώων και των φυτών και, επομένως, δεν αντιβαίνει στην απαγόρευση του άρθρου 34 ΣΛΕΕ. Η ίδια συλλογιστική μπορεί να εφαρμοστεί στην απαγόρευση του άρθρου 13 της Συμφωνίας ΕΟΚ-Ελβετίας.

V. Πρόταση

185. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας, Ιταλία) ως εξής:

«1) Δεν αντιβαίνει στην 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, νομοθεσία δυνάμει της οποίας κράτος μέλος αποφασίζει να μην απαλλάσσει τους εισαγωγείς ηλεκτρικής ενέργειας παραχθείσας από ανανεώσιμες πηγές σε

¹¹⁵ Σημεία 39 και 40 των παρούσων προτάσεων, με παραπομπή στην απόφαση Green Network. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Ιταλική Κυβέρνηση επισήμανε ότι μπορούσε να ανακύψει σύγκρουση κανόνων δημοσίου διεθνούς δικαίου, καθόσον η εφαρμογή της διμερούς συμφωνίας κατέστη αδύνατη μετά την έκδοση του νομοθετικού διατάγματος 28/2011. Από την 1η Ιανουαρίου 2012 έως τις 26 Νοεμβρίου 2014, ημερομηνία έκδοσης της απόφασης Green Network, η αμοιβαία αναγνώριση των εγγυήσεων προέλευσης δυνάμει της διμερούς αυτής συμφωνίας εμπόδισε τους εισαγωγείς ΗΑΠΕ από την Ελβετία στην Ιταλία να αποφύγουν την υποχρέωση αγοράς των ιταλικών πράσινων πιστοποιητικών.

¹¹⁶ Η νομολογία Green Network μπορεί να εφαρμοστεί στην οδηγία 2009/28, καθόσον διατυπώθηκε σε σχέση με την οδηγία 2001/77, προϊσχύσασα της οδηγίας 2009/28, της οποίας το περιεχόμενο είναι παρεμφερές ως προς το ζήτημα αυτό.

¹¹⁷ Καίτοι το αιτούν δικαστήριο δεν υποβάλλει το ερώτημα και το θεωρεί εξυπακουόμενο, εκτιμώ ότι τα άρθρα 6 και 13 της Συμφωνίας μπορούν να παράγουν άμεσο αποτέλεσμα και ότι οι θιγόμενοι ιδιώτες μπορούν να τα επικαλεστούν άμεσα ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Πρόκειται για κανόνες οι οποίοι περιέχουν σαφείς, ακριβείς και απαλλαγμένες αιρέσεων απαγορεύσεις, η δε άμεση επίκληση των διατάξεων της Συμφωνίας είναι δυνατή, λόγω των χαρακτηριστικών της, σύμφωνα με τις αποφάσεις της 26ης Οκτωβρίου 1982, Kupferberg (C-104/81, EU:C:1982:362, σκέψεις 22 και 23), και της 16ης Ιουλίου 2015, ClientEarth κατά Επιτροπής (C-612/13 P, EU:C:2015:486, σκέψη 35 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

¹¹⁸ Σημείο 68 των παρούσων προτάσεων.

¹¹⁹ Σημεία 76 έως 87 των παρούσων προτάσεων.

άλλα κράτη μέλη, ή σε τρίτες χώρες, από την υποχρέωση αγοράς πράσινων πιστοποιητικών τα οποία συνδέονται αποκλειστικά και μόνο με την εθνική παραγωγή του συγκεκριμένου είδους ηλεκτρικής ενέργειας.

- 2) Καθεστώς στήριξης μέσω πράσινων πιστοποιητικών, όπως το επίμαχο στην υπό κρίση υπόθεση, δεν συνιστά δασμό επί των εισαγωγών ούτε επιβάρυνση ισοδυνάμου αποτελέσματος οι οποίοι αντιβαίνουν στα άρθρα 28 και 30 ΣΛΕΕ, ούτε εσωτερικό φόρο συνεπαγόμενο διακρίσεις μη συμβατό προς το άρθρο 110 ΣΛΕΕ. Εντούτοις, το σύστημα αυτό συνιστά μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό επί των εισαγωγών, το οποίο αντιβαίνει, κατ' αρχήν, στην απαγόρευση του άρθρου 34 ΣΛΕΕ, αλλά δικαιολογείται από την επιτακτική απαίτηση διατήρησης του περιβάλλοντος και για τον σκοπό γενικού συμφέροντος της προστασίας της ζωής και της υγείας των ανθρώπων, των ζώων και των φυτών, τον οποίο αναγνωρίζει το άρθρο 36 ΣΛΕΕ.
- 3) Η υποχρέωση αγοράς πράσινων πιστοποιητικών την οποία το ιταλικό κράτος επιβάλλει στους εισαγωγείς ηλεκτρικής ενέργειας, καθώς και η δωρεάν χορήγηση των πιστοποιητικών αυτών στους Ιταλούς παραγωγούς ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, δεν συνεπάγονται μεταφορά κρατικών πόρων κατά την έννοια του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ. Εντούτοις, η υποχρέωση εξαγοράς των πλεοναζόντων πράσινων πιστοποιητικών την οποία υπέχει η δημοσίου κεφαλαίου εταιρία Gestore dei servizi energetici (διαχειριστής ενεργειακών υπηρεσιών), με επιβάρυνση του στοιχείου τιμολόγησης A3, ενδέχεται να συνεπάγεται μεταφορά δημόσιων πόρων, πράγμα που απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει. Αυτή η μεταφορά δεν θα μπορεί να χαρακτηριστεί κρατική ενίσχυση μη συμβατή με το άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, εφόσον δεν παρέχει επιλεκτικό πλεονέκτημα στους Ιταλούς παραγωγούς ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές.
- 4) Η υποχρέωση αγοράς πράσινων πιστοποιητικών εθνικής προέλευσης η οποία επιβλήθηκε με εγχώρια κανονιστική διάταξη στους εισαγωγείς ηλεκτρικής ενέργειας παραχθείσας από ανανεώσιμες πηγές σε τρίτη χώρα, όπως η Ελβετία, δεν αντιβαίνει στο άρθρο 6, παράγραφος 1, και στο άρθρο 13, παράγραφος 1, της Συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Ελβετικής Συνομοσπονδίας του 1972.»