



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kümnes koda)

11. juuli 2019*

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Direktiiv 2009/28/EÜ – Artikli 3 lõike 3 punkt a –
Taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamine – Elektrienergia tootmine
fotogalvaaniliste päikeseenergiakäitistega – Toetuskava muutmine – Õiguskindluse ja õiguspärase
ootuse kaitse põhimõtted

Liidetud kohtuasjades C-180/18, C-286/18 ja C-287/18,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev
riiginõukogu) 25. jaanuari 2018. aasta otsustega esitatud kolm eelotsusetaotlust, mis saabusid Euroopa
Kohtusse 9. märtsil 2018, menetlustes,

Agreenergy Srl (C-180/18 ja C-286/18)

Fusignano Due Srl (C-287/18)

versus

Ministero dello Sviluppo Economico,

menetluses osales:

Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,

EUROOPA KOHUS (kümnes koda),

koosseisus: koja president C. Lycourgos, kohtunikud M. Ilešič ja I. Jarukaitis (ettekandja),

kohtujurist: H. Saugmandsgaard Øe,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust ja 14. märtsi 2019. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Agreenergy Srl ja Fusignano Due Srl, esindajad: *avvocato* V. Cerulli Irelli ja *avvocato* A. Lorizio,
- Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, esindajad: *avvocato* A. Segato ja *avvocato* A. Pugliese,
- Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* G. Aiello,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

- Tšehhi valitsus, esindajad: M. Smolek ja J. Vlácil,
- Kreeka valitsus, esindajad: M. Tassopoulou, A. Magrippi ja E. Tsaousi,
- Hispaania valitsus, esindaja: A. Rubio González,
- Euroopa Komisjon, esindajad: G. Gattinara, T. Maxian Rusche ja K. Talabér-Ritz,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlused käsitlevad küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiivi 2009/28/EÜ taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta ning direktiivide 2001/77/EÜ ja 2003/30/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta (ELT 2009, L 140, lk 16) artikli 3 lõike 3 punkti a.
- 2 Eelotsusetaotlused on esitatud kohtuvaidlustes, mille pooled on ühelt poolt Agrenergy Srl (kohtuasjad C-180/18 ja C-286/18) ja Fusignano Due Srl (kohtuasi C-287/18) ning teiselt poolt Ministero dello Sviluppo Economico (majandusarengu ministeerium, Itaalia) ning mille ese on ministri dekreediga õiguspärasus ja ettevõtjate õigus saada kasu ministri varasemas dekreedis kehtestatud toetustariifidest.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 Direktiivi 2009/28 põhjenduses 25 on märgitud:

„Liikmesriikidel on erinevad taastuvenergia võimalused ja nad rakendavad riigi tasandil erinevaid kavasid taastuvatest energiaallikatest toodetud energia toetamiseks. Enamus liikmesriike rakendab selliseid toetusmehhanisme, mis soodustavad vaid taastuvatest energiaallikatest nende territooriumil toodetud energiat. Siseriiklike toetuskavade nõuetekohaseks toimimiseks on väga oluline, et liikmesriigid saaksid juhtida oma siseriiklike toetusmehhanismide mõju ja kulusid vastavalt oma erinevatele võimalustele. Üks tähtsaid vahendeid käesolevas direktiivis ette nähtud eesmärgi saavutamisel on kindlustada siseriiklike toetuskavade nõuetekohane toimimine vastavalt [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. septembri 2001. aasta] direktiivile 2001/77/EÜ [taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia kasutamise edendamise kohta elektrienergia siseturul (EÜT 2001, L 283, lk 33; ELT eriväljaanne 12/2, lk 121)], et säiliks investori usaldus ja et võimaldada liikmesriikidel töötada välja tõhusad siseriiklikud meetmed eesmärkide saavutamiseks. [...]“.

- 4 Direktiivi 2009/28 artiklis 1 „Sisu ja reguleerimisala“ on sätestatud:

„Käesoleva direktiiviga kehtestatakse üldine raamistik taastuvatest energiaallikatest toodetava energia kasutamise edendamiseks. Sellega seatakse kohustuslikud riiklikud eesmärgid seoses taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaaluga summaarses energia lõpptarbimises ja transpordisektoris. [...]“.

- 5 Direktiivi artiklis 3 „Taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise kohustuslikud riiklikud üldeesmärgid ja meetmed“ on ette nähtud:

„1. Iga liikmesriik tagab, et artiklite 5–11 kohaselt arvutatud taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaal energia lõpptarbimises 2020. aastal on vähemalt sama suur kui tema riiklik üldeesmärk seoses taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaaluga nimetatud aastal, nagu on sätestatud I lisa A osas esitatud tabeli kolmandas veerus. Sellised kohustuslikud riiklikud üldeesmärgid vastavad eesmärgile saavutada aastaks 2020 taastuvatest energiaallikatest toodetud energia vähemalt 20% osakaal [liidu] summaarsest energia lõpptarbimisest. Selles artiklis sätestatud eesmärkide hõlpsamaks saavutamiseks edendab ja ergutab iga liikmesriik energiatõhusust ja energiasäästu.

2. Liikmesriigid võtavad tõhusalt kavandatud meetmeid, tagamaks et taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaal on vähemalt sama suur või suurem, kui on ette nähtud I lisa B osas esitatud soovitusliku kujunemiskõveraga.

3. Käesoleva artikli lõigetes 1 ja 2 sätestatud eesmärkide saavutamiseks võivad liikmesriigid muu hulgas võtta järgmisi meetmeid:

a) toetuskavad;

[...]“.

Itaalia õigus

- 6 3. märtsi 2011. aasta seadusandliku dekreedi nr 28, millega võetakse üle direktiiv 2009/28/EÜ taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta ning direktiivide 2001/77/EÜ ja 2003/30/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta (decreto legislativo n. 28 – Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE; *GURI* nr 71 regulaarne lisa, 28.3.2011, edaspidi: „seadusandlik dekreet nr 28/2011“), artiklis 23 on sätestatud, nagu nähtub Euroopa Kohtule esitatud toimikust, et tehtud investeeringute kaitseks kohaldatakse sekkumiste järkjärgulisuse põhimõtet, proportsionaalsuse põhimõtet eesmärkide suhtes, samuti toetuskavade ülesehituse paindlikkuse põhimõtet, võtmaks arvesse turumehhanisme ning taastuvate energiaallikate tehnoloogia ja energiatõhususe arengut.

- 7 Seadusandliku dekreedi artikkel 25 kehtestab:

„1. Elektrienergia tootmist taastuvallikaid kasutavates ja hiljemalt 31. detsembril 2012 käivitatud kaitistes soodustatakse meetmetega, mis on olemas käesoleva dekreedi jõustumise ajal [...]

[...]

10. [...] [P]ärast [31. maid 2011] käivitatud fotogalvaaniliste päikeseenergiakäitistega elektrienergia tootmise toetamist reguleerib [majandusarengu ministri] dekreet, mis peab 30. aprilliks 2011 olema vastu võetud koostöös Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare’ga [keskkonna ning maa- ja merekaitse minister, Itaalia] pärast 28. augusti 1997. aasta seadusandliku direktiivi nr 281 (decreto legislativo n. 281) artiklis 8 ette nähtud nõupidamist Conferenza unificata’ga [ühiskonverents, Itaalia], järgides järgmisi põhimõtteid:

a) elektri koguvõimsuse aastase piirangu kehtestamine fotogalvaanilistele kaitistele, mis võivad toetustariife saada;

- b) toetustariifide kehtestamine, arvestades tehnoloogia ja käitiste hinna langust ning Euroopa Liidu liikmesriikides kohaldatavaid toetusmeetmeid;
 - c) toetustariifide ja diferentseeritud osade prognoos, arvestades käitiste asukoha olemust;
 - d) 29. detsembri 2003. aasta seadusandliku dekreeidi nr 387 (decreto legislativo n. 387) artikli 7 sätete kohaldamine ulatuses, milles need on kooskõlas käesoleva lõikega.“
- 8 Ministri 5. mai 2011. aasta dekreeidi fotogalvaaniliste päikeseenergiakäitistega elektrienergia tootmise toetamise kohta (decreto ministeriale – Incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici; *GURI* nr 109, 12.5.2011, edaspidi „neljas energiakonto“) artikli 1 lõiget 2 kohaldati fotogalvaanilistele käitistele, mis käivitati pärast 31. maid 2011 ja kuni 31. detsembrini 2016, riigi tasandil kehtestatud soovitusliku võimsuse – ligi 23 000 megavatti (MW) – eesmärgil, mis vastas toetusmeetmete soovituslikule aastasele kogukulule vahemikus 6–7 miljardit eurot.
- 9 Neljanda energiakonto artikkel 2 nägi ette:

„Toetuskava üldkriteeriumid:

1. Toetuskava kohaldatakse vastavalt soovituslikele eesmärkidele, mis puudutavad seadmete võimsuse kasvu ajas – eesmäärke, mis peavad vastama aasta kuluprognoosile.

2. Ilma et see mõjutaks üleminekusätteid, mis puudutavad õigust 2011. ja 2012. aastaks kehtestatud toetusele, ei piira igaks aastaks või osaks aastast määratud toetusmeetmete soovitusliku aastase kulu ületamine õigust toetustariifidele, kuid see tähendab viimaste täiendavat vähendamist järgmiseks ajavahemikuks, võttes arvesse artikli 1 lõikes 2 sätestatud soovituslikku aastast kogukulu.

3. Kui artikli 1 lõike 2 kõige väiksem soovituslik aastane kogukulu on saavutatud, võib majandusarengu ministri dekreediga, mis on vastu võetud koostöös keskkonna ning maa- ja merekaitse ministriga ja pärast nõupidamist [ühiskonverentsiga], muuta käesolevas dekreedis kehtestatud toetustingimusi, soodustades igal juhul sektori edasist arengut.“

- 10 Selle energiakonto artiklis 6 sätestati:

„Üldtingimused toetustariifide saamiseks“

1. Käitistel on õigus saada kasu toetustariifidest vastavalt käesolevas dekreedis kehtestatud korrale ja tingimustele.

2. Hiljemalt 31. augustil 2011 käivitatud suured käitised saavad toetustariifidest kasu otse, ilma et see mõjutaks kohustust teavitada käivitamisest Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA-d 15 päeva jooksul alates käivitamisest.

3. Suured käitised, mis ei ole hõlmatud lõikega 2, saavad toetustariifidest 2011. ja 2012. aasta eest kasu, kui on täidetud kaks järgnevat tingimust:

- a) käitis oli artiklis 8 ette nähtud registris vajalikule järjekohale kantud, et mahtuda artikli 4 lõikes 2 kehtestatud võrdlusperioodideks määratud kulu piiridesse. Selles kontekstis hõlmab 2011. aasta kulu ülempiir toetusmeetmeid suurte käitiste kasuks, mis on käivitatud 31. augustil 2011 või hiljem. Kui hiljemalt 31. augustil 2011 käivitatud suurte käitiste ja artiklis 8 mainitud registrisse kantud käitiste toetamise meetmetega seotud kõik kulud 2011. aasta eest ületavad samaks ajavahemikuks ette nähtud kulude ülempiiri, vähendatakse samavõrra 2012. aasta teise poolaasta kulude piiri;

[...]“.

- 11 Ministri 5. juuli 2012. aasta dekreet 3. märtsi 2011. aasta seadusandliku dekreeidi nr 28 fotogalvaaniliste päikeseenergiakäitistega elektrienergia tootmise toetamise kohta artikli 25 rakendamise kohta (decreto ministeriale – Attuazione dell’art. 25 del decreto legislativo del 3 marzo 2011, n. 28, recante incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici, *GURI* nr 159 regulaarne lisa, 10.7.2012, edaspidi: „viies energiakonto“) preambula on sõnastatud järgmiselt:

„Arvestades, et fotogalvaaniliste päikeseenergiakäitiste hinna kiire vähenemine on kaasa toonud seadmete arvu kiirenenud kasvu, mis teiste tagajärgede kõrval on tõstnud toetuskulusid ja hõivanud samuti põllumajandusmaid;

arvestades, et paljud teised Euroopa riigid on vastu võtnud meetmeid vähendamaks fotogalvaaniliste käitiste toetusi, arvestades toetuskulude kõrget taset ja seadmete hinna vähenemist ning samuti säilitamaks konkurentsi, kaitsmaks lõppkasutajaid ja lähtumaks toetusi puudutavatest Euroopa õigusnormidest;

võttes arvesse, et sektori edasise arengu seisukohast kujutab see toetuste olulist vähendamist viimaste aastate jooksul makstud toetustega võrreldes, arvestades toetuste taset teistes Euroopa riikides ja investeeringute tavalist tasuvust;

võttes arvesse, et fotogalvaanilise päikeseenergia areng tulevikus peab olema suunatud rakendustele, mis võimaldavad vähendada maa hõivamist, edendada tehnoloogilist innovatsiooni, energiatõhusust ning kaasa tuua täiendava positiivse mõju keskkonnakaitsesele ja majandusele [...]“.

- 12 Viienda energiakonto artikkel 1 sätestab:

„1. Vastavalt seadusandliku dekreeidi [nr 28/2011] artikli 25 lõikele 10 ja arvestades ministri 5. mai 2011. aasta dekreeidi artikli 2 lõiget 3, kehtestab käesolev dekreet fotogalvaaniliste päikeseenergiakäitistega elektrienergia tootmise toetamise tingimused, mida tuleb kohaldada juhul, kui saavutatakse toetusmeetmete soovituslik aastane kogukulu kuus miljardit eurot. [...]“

5. Käesolevat dekreeti ei kohaldata igal juhul pärast 30 kalendripäeva möödumist päevast, millal saavutatakse soovituslik aastane kogukulu 6,7 miljardit eurot. Elektri- ja gaasiamet teatab GSE esitatud asjaoludel ja lõikes 2 kehtestatud tingimusi järgides päeva, mil saavutatakse eelnimetatud aastane summa 6,7 miljardit eurot.“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

- 13 Agrenergy ja Fusignano Due on taastuvatest energiaallikatest energia tootmise käitiste ehitamise, haldamise ja hooldamisega tegelevad ettevõtjad. Põhikohtuasjas kõnealused käitised paigaldati 2011. aasta jooksul ja käivitati 29. veebruaril 2012. Kohtuasjad C-180/18 ja C-286/18 puudutavad Agrenergy poolt vastavalt Fusignano kohalikus omavalitsusüksuses (Itaalia) ja Massa Lombarda kohalikus omavalitsusüksuses (Itaalia) põllumajandusmaale paigaldatud fotogalvaanilisi käitisi. Kohtuasi C-287/18 puudutab Fusignano Due poolt Fusignano kohaliku omavalitsusüksuse territooriumile paigaldatud käitist.
- 14 Vastavalt seadusandlikus dekreedis nr 28/2011 kehtestatud mehhanismile kohaldab GSE riigi elektrivõrku ühendatud ja vähemalt 1 kilovattise (kW) nimivõimsusega fotogalvaanilise käitise omaniku toodetud energiale soodustariife. Võimalus saada kasu nendest tariifidest sõltub asjaomaste ettevõtjate liigitusest elektroonilises registris, kuhu nad on kantud, ja seda võidakse vähendada vastavalt eelneval ajavahemikul makstud toetuste kulu piirmäära ületamisele.

- 15 Põhikohtuasja kaebajad on Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia) vaidlustanud viienda energiakonto, mis vähendab oluliselt toetusi fotogalvaaniliste päikeseenergiakäitistega elektrienergia tootmiseks. Kaebajad soovisid saada kasu neljanda energiakontoga ette nähtud kasulikumatest toetustariifidest, väites, et asjaomased käitised vastasid selles viimases energiakontos ette nähtud toetusmehhanismist kasu saamise tingimustele.
- 16 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus) jättis talle esitatud kaebuse rahuldamata põhjendusel, et 2012. aasta teise poolaasta kohta registri avamata jätmine on neljanda energiakonto artikli 6 seisukohalt õiguspärane, kuivõrd enne 31. augustit 2011 käivitatud suurte käitiste toetamiseks vajalike kulude summa ja sellesse registrisse kantud kasusaajate arv ületab selleks ajavahemikuks ette nähtud kulu piirmäära. Kuna eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul teatas GSE selliste käitiste ja käitiste, mis olid eelnevasse registrisse kantud, toetamise meetmete kulu vähendamisest nullini 2012. aasta teise poolaasta osas, oli eelnimetatud registri avamata jätmine õigustatud.
- 17 Lisaks ei kujuta taastuenergiat tootvate käitiste toetuskava endast kohustust, vaid on ainult üks võimalikest meetmetest, millega riigid võivad saavutada direktiiviga 2009/28 kehtestatud taastuenergia tootmise eesmärgi. Viienda energiakontoga muudeti toetuste süsteemi, rakendades järjepidevalt ja mõistuspäraselt selles direktiivis ette nähtud järkjärgulisuse, paindlikkuse, tulemuslikkuse ja tõhususe põhimõtteid.
- 18 Põhikohtuasja kaebajad esitasid Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus) otsuste peale Consiglio di Statole (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) apellatsioonkaebused. Oma kaebuste põhjendamiseks väidavad kaebajad sisuliselt, et nad ei saanud 2012. aasta teise poolaasta kohta GSE poolt registri avamata jätmise tõttu kasu saada neljanda energiakontoga ette nähtud kasulikumatest tariifidest, ning nad väidavad, et viies energiakonto on vastuolus Itaalia õiguse ja ka direktiiviga 2009/28 ning see rikub õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtteid.
- 19 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et viienda energiakonto artiklis 1 kehtestatud üleminekukorda kohaldatakse käitiste suhtes, mis on neljanda energiakonto „registris vajalikule järjekohale kantud“, mitte nende suhtes, mis oleks selliste registrite avamise korral vastanud sinna kandmise tingimustele. Järelikult ei ole põhikohtuasja kaebajate käitistel alust saada neljandas energiakontos ette nähtud tariifi, kuna need olid asjaomases registris liigitatud muule järjekohale.
- 20 Lisaks leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et asjaolu, et eelnevalt liikmesriigi õigusnormide alusel kindlaks määratud kulu ülempiir oli saavutatud, õigustab 2012. aasta teise poolaasta kohta registri avamata jätmist, kuna ette nähtud finantstoetus oli juba nullitud. GSE oli need tingimused nõuetekohaselt avalikustanud, mistõttu põhikohtuasja kaebajad ei saanud ka tugineda õiguspärasele ootusele neljandas energiakontos ette nähtud toetustariifi saamise võimaluse suhtes.
- 21 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et Itaalia õigusnormid on direktiiviga 2009/28 kooskõlas, kuivõrd viimane ei kohusta liikmesriike kehtestama taastuvatest energiaallikatest energia tootmise toetamiseks muutumatut toetuskava. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul on selle direktiivi eesmärk edendada taastuvatest energiaallikatest energia tootmist ja määrata kindlaks eesmärgid, mis on seotud taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaaluga riigi kogutoodangus. Sellise tootmise toetuskavade kehtestamine on üks võimalik vahend, mida riigid võivad selleks kasutada ning seega on need toetuskavad oma olemuselt valikulised ning vabatahtlikud. Lisaks rõhutatakse direktiivi 2009/28 põhjenduses 25 toetuskavade struktuurset paindlikkust, mida tuleb kohandada vastavalt olukorrale ja liikmesriikide eelarvelistele piirangutele. Põhikohtuasjas kõnealuse liikmesriigi õigusnormid järgivad seda lähenemisviisi, kehtestades toetuskavasid, mida kohaldatakse vastavalt parajasti ilmnevale vajadusele.

- 22 Lisaks nähtub viienda energiakonto preambulist, et toetusmeetmete vähendamine tuleneb sellest, et Itaalia on eesmärkide saavutamisel eesmärkidest ees; et kaasaegsed seadmed on varasemast soodsamad; et riigi rahandusel tuleb kanda üha suuremaid kulusid; et ka teised Euroopa riigid vähendavad toetusi; et maakulu on mõistlik piirata ning et esmatähtis on investeerida energiatöhususse, soojusenergiasse ja transporti, mida peetakse keskmiselt majanduslikult kõige tõhusamaks.
- 23 Neil asjaoludel otsustas Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule igas liidetud kohtuasjas järgmise eelotsuse küsimuse:
- „Kas direktiivi 2009/28 artikli 3 lõike 3 punkti a tuleb – eelkõige õiguspärase ootuse kaitse üldpõhimõtet ning [selle] direktiiviga loodud taastuvatest energiaallikatest energia tootmise edendamist reguleeriva süsteemi terviklikku ülesehitust silmas pidades – tõlgendada nii, et kui Itaalia õigusnormid lubavad Itaalia valitsusel varem kehtestatud toetustariife hilisemate rakendusdekreetidega vähendada või isegi tühistada, siis on nende õigusnormide kooskõla Euroopa Liidu õigusega välistatud?“

Eelotsuse küsimuse analüüs

- 24 Oma küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2009/28 artikli 3 lõike 3 punkti a tuleb õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtteid silmas pidades tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnorm, nagu on kõne all põhikohtuasjas, mis lubab liikmesriigil fotogalvaaniliste päikeseenergiakäitistega energiatootmise varem kehtestatud toetustariife vähendada või isegi tühistada.
- 25 Tuleb märkida, et direktiivi 2009/28 eesmärk – nagu nähtub selle artiklist 1 – on kehtestada üldine raamistik taastuvatest energiaallikatest toodetava energia kasutamise edendamiseks, määrates kindlaks kohustuslikud riiklikud eesmärgid seoses taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaaluga summaarses energia lõpptarbimises.
- 26 Direktiivi 2009/28 artikli 3 lõike 3 punkt a näeb ette, et liikmesriigid võivad kohaldada toetuskavasid selle direktiivi artikli 3 lõigetes 1 ja 2 sätestatud eesmärkide saavutamiseks, mille kohaselt tagab iga liikmesriik ühelt poolt, et taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaal energia lõpptarbimises 2020. aastal on vähemalt sama suur kui tema riiklik üldeesmärk seoses taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaaluga nimetatud aastal, nagu on sätestatud nimetatud direktiivi I lisa A osas, ning teiselt poolt võtavad liikmesriigid tõhusalt kavandatud meetmeid, tagamaks, et taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaal on vähemalt sama suur või suurem, kui on ette nähtud I lisa B osas esitatud soovitusliku kujunemiskõveraga.
- 27 Euroopa Kohus on otsustanud, et nagu nähtub direktiivi 2009/28 artikli 3 lõike 3 punkti a enda sõnastusest, ja eriti sõnast „võivad“, ei ole liikmesriigid mingilgi moel kohustatud taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamiseks võtma vastu toetuskavasid. Niisiis on liikmesriikidel kaalutusõigus, millised meetmed on nende hinnangul sobivad kohustuslike riiklike üldeesmärkide saavutamiseks, mis on kindlaks määratud selle direktiivi artikli 3 lõigetes 1 ja 2 koostoimes direktiivi I lisaga (vt selle kohta 20. septembri 2017. aasta kohtuotsus Elecdey Carcelen jt, C-215/16, C-216/16, C-220/16 ja C-221/16, EU:C:2017:705, punktid 31 ja 32). Selline kaalutusõigus tähendab, et liikmesriikidel on vabadus vastu võtta, muuta või kehtetuks tunnistada toetuskavasid, eelkõige tingimusel, et need eesmärgid on täidetud.
- 28 Tuleb samuti rõhutada, et nagu tuleneb Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikast, peavad liikmesriigid juhul, kui nad võtavad vastu liidu õigust rakendavaid meetmeid, pidama kinni selle õiguse üldpõhimõtetest, mis hõlmavad muu hulgas õiguskindluse põhimõtet (1. juuli 2014. aasta kohtuotsus Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punkt 125 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 29 Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt nõuab õiguskindluse põhimõte, millega kaasneb õiguspärase ootuse põhimõte, esiteks, et õiguslik regulatsioon oleks selge ja täpne ning teiseks, et selle kohaldamine oleks tema subjektidele ettenähtav, eelkõige siis, kui need normid võivad üksikisikute ja äriühingute suhtes kaasa tuua ebasoodsaid tagajärgi (vt selle kohta 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus *Berlington Hungary jt*, C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 77).
- 30 Nimetatud põhimõte nõuab esmajoones seda, et liidu õigusnormid peavad võimaldama asjasse puutuvatel isikutel täpselt teada oma kohustuste ulatust, mida need õigusnormid neile ette näevad, ja neil isikutel peab olema võimalik selgelt teada oma õigusi ja kohustusi ning toimida neile vastavalt (vt eeskätt 1. juuli 2014. aasta kohtuotsus *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037, punkt 128 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 31 Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte osas tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et iga ettevõtja, kellele liikmesriigi ametivõim on tekitanud põhjendatud lootusi, võib tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele. Juhul kui ettevaatlik ja mõistlik ettevõtja oleks tema huve mõjutada võiva meetme vastuvõtmist võinud ette näha, ei saa ta sellegipoolest sellele põhimõttele enam tugineda, kui see meede on juba vastu võetud. Lisaks ei saa ettevõtjatel olla õiguspärasest ootusest kehtiva olukorra säilimise suhtes, kuna liikmesriigi ametivõimud võivad oma kaalutusõigust kasutades seda olukorda muuta (10. septembri 2009. aasta kohtuotsus *Plantanol*, C-201/08, EU:C:2009:539, punkt 53 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 32 Lisaks, kuna käesolev süsteem on sätestatud liikmesriigi õigusnormidega, siis tuleb arvesse võtta teabevahendit, mida liikmesriik, kes on selle vastu võtnud, tavapäraselt kasutab, ning käesoleva asja asjaolusid, mida nimetatud kohtul tuleb üldiselt ja konkreetselt hinnata, selgitamaks, kas selle õigusaktiga on ettevõtjate õiguspärase ootuse põhimõttest nõuetekohaselt kinni peetud (10. septembri 2009. aasta kohtuotsus *Plantanol*, C-201/08, EU:C:2009:539, punkt 57).
- 33 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on kontrollida, kas sellised liikmesriigi õigusnormid nagu põhikohtuasjas on nimetatud põhimõttega kooskõlas, kuna Euroopa Kohus on ELTL artikli 267 alusel eelotsust tehes ainult pädev andma sellele liikmesriigi kohtule kõik liidu õiguse tõlgendamist puudutavad asjaolud, mis võimaldavad liikmesriigi kohtul seda kooskõla hinnata (1. juuli 2014. aasta kohtuotsus *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037, punkt 126 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 34 Eelotsusetaotluse esitanud kohus võib selleks võtta arvesse kõiki asjakohaseid tegureid, mis tulenevad asjaomaste õigusnormide sõnastusest, eesmärgist või ülesehitusest (11. juuni 2015. aasta kohtuotsus *Berlington Hungary jt*, C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 81 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 35 Selleks et anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarvilik vastus, tuleb eelkõige välja tuua järgnevad Euroopa Kohtule esitatud toimikust nähtuvad asjaolud.
- 36 Esiteks kehtestati juba seadusandliku dekree di nr 28/2011, millega direktiiv 2009/28 võeti üle Itaalia õigusesse, artikli 25 lõikes 10, et fotogalvaaniliste päikeseenergiakäitistega elektrienergia tootmise toetamist reguleerib ministri dekreet ja et selline dekreet peab põhinema järgmistel põhimõtetel: elektri koguvõimsuse aastase piirangu kehtestamine fotogalvaanilistele käitistele, mis on kõlblikud toetustariifide saamiseks; toetustariifide kehtestamine, arvestades tehnoloogia ja seadmete hinna langust ning toetusmeetmeid, mida kohaldatakse teistes liikmesriikides; ning käitiste asukoha olemus.
- 37 Teiseks kehtestas selle sätte kohaldamiseks vastu võetud neljas energiakonto ühelt poolt selle artikli 6 lõikes 2, et hiljemalt 31. augustil 2011 käivitatud suured käitised saavad kasu otse toetustariifidest. Vaidlust ei ole selles, et põhikohtuasjas kõnealused käitised ei vasta sellele tingimusele, kuivõrd need käivitati pärast seda kuupäeva.

- 38 Teiselt poolt sätestab neljanda energiakonto artikli 6 lõike 3 punkt a nendele käitistele, mis ei kuulu hiljemalt sellel kuupäeval käivitatud hulka, tingimuse toetusmeetmetele õiguse saamiseks, milleks on vajalikule järjekohale kandmine GSE avatud registris. Need registrid avati iseenesest igal poolaastal ja käitised kanti sinna liigituse alusel, vastavalt millele oli neil õigus toetusmeetmetele. GSE viitab, et ta avaldas oma veebilehel esiteks „fotogalvaanilise mõõdiku“, kajastamaks toetusmeetmetest kasu saavate käitiste arvu ja nende toetamise aastakulu, ning teiseks teate registrite avamata jätmise kohta, kuivõrd kulu ülempiir oli saavutatud.
- 39 Neljas energiakonto piiras toetusmeetmete soovitusliku aastase kogukulu selles osas kuue miljardi euroga, mis vastab riigi tasandil kehtestatud soovitusliku võimsuse – ligi 23 000 megavatti (MW) – eesmärgile ja mis takistas uute registrite avamist, kuna see ülempiir oli saavutatud. See energiakonto nägi samuti ette, et kui nimetatud summa saavutatakse, võib toetuskava muuta. Käesoleval juhul saavutati kuue miljardi suurune summa 2012. aasta märtsis, mistõttu „suurte käitiste“ registrit 2012. aasta teise poolaasta kohta ei avatud. Seadusandliku dekree di nr 28/2011 artikli 25 rakendamiseks võeti vastu viies energiakonto.
- 40 Itaalia valitsus väidab, et põhikohtuasja kaebajad pidid neid asjaolusid teadma. Viimased tunnistavad oma kirjalikes seisukohtades, et nad olid tutvunud GSE teatega neljanda energiakontoga toetuse summa ärakasutamise ja uue registri avamata jätmise kohta.
- 41 Ilma et see piiraks eelotsusetaotluse esitanud kohtu lõppjärel dusi, tuleneb eelnevast, et neljanda energiakontoga ette nähtud võimalus saada kasu toetustariifidest sõltus esiteks fotogalvaanilise päikeseenergiakäitise kandmisest vajalikule järjekohale GSE avatud registris ja teiseks sellest, et saavutatud ei olnud seda toetusmeetmete soovitusliku aastase kulu ülempiiri. Sellist toetust ei pakutud seega kõigile fotogalvaaniliste päikeseenergiakäitiste halduritele ega tagatud kindlaks ajavahemikuks, vaid see sõltus eelnimetatud tingimustest ja asjaoludest.
- 42 Kõik need tingimused näisid selgelt tulenevat põhikohtuasjas kõnealuse liikmesriigi õigusnormidest, mistõttu nende kohaldamine oleks pidanud iseenesest olema asjaomastele ettevõtjatele ettenähtav, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus peab samuti kontrollima.
- 43 Euroopa Kohtule esitatud toimikust nähtub, et põhikohtuasjas kõne all olevad õigusnormid on nõuetekohaselt avaldatud ja piisavalt täpsed ning et põhikohtuasja hagejad teadsid nende sisu.
- 44 Lisaks olid need sätted sellist laadi, mis andis ettevaatlikule ja mõistlikule ettevõtjale teada, et liikmesriigi ametivõimud võivad fotogalvaaniliste päikeseenergiakäitiste suhtes kohaldatavat toetuskava muuta, või selle isegi tühistada, võtmaks arvesse muutusi teatud asjaoludes, ning seega ei saanud nimetatud õigusnormide sätetele tuginedes olla kindel, et selline süsteem kindlaks määratud perioodi jooksul säilib.
- 45 Viienda energiakonto vastuvõtmisega näib Itaalia seadusandja olevat teatud asjaolude arengut arvestades täpsemalt kehtestanud selle toetuskava muutmise viienda energiakontoga kindlaks määratud tingimustel.
- 46 Eeltoodut arvesse võttes ja ilma et see piiraks lõppjärel dusi, mille tegemine on liikmesriigi kohtu ainupädevuses, ei ilmne, et põhikohtuasjas kõne all olevad õigusnormid rikuvad õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtteid või on vastuolus direktiiviga 2009/28.
- 47 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes tuleb esitatud küsimusele vastata, et ilma et see piiraks lõppjärel dusi, mille tegemine kõiki asjakohaseid asjaolusid arvestades on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ainupädevuses, tuleb direktiivi 2009/28 artikli 3 lõike 3 punkti a tõlgendada õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtteid silmas pidades nii, et sellega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, mis lubavad liikmesriigil fotogalvaaniliste päikeseenergiakäitistega energiatootmiseks varem kehtestatud toetustariife vähendada või tühistada.

Kohtukulud

- 48 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kümnes koda) otsustab:

Ilma et see piiraks lõppjäreldusi, mille tegemine kõiki asjakohaseid asjaolusid arvestades on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ainupädevuses, tuleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiivi 2009/28/EÜ taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta ning direktiivide 2001/77/EÜ ja 2003/30/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta artikli 3 lõike 3 punkti a tõlgendada õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtteid silmas pidades nii, et sellega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, mis lubavad liikmesriigil fotogalvaaniliste päikeseenergiakäitistega energiatootmiseks varem kehtestatud toetustariife vähendada või tühistada.

Allkirjad