



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kymmenes jaosto)

11 päivänä heinäkuuta 2019*

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Direktiivi 2009/28/EY – 3 artiklan 3 kohdan a alakohta – Uusiutuviesta lähteistä peräisin olevan energian käytön edistäminen – Sähköenergian tuotanto aurinkosähkölaitoksissa – Tukijärjestelmän muutos – Oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteet

Yhdistetyissä asioissa C-180/18, C-286/18 ja C-287/18,

joissa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvista kolmesta ennakkoratkaisupyyntöstä, jotka Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia) on esittänyt 25.1.2018 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 9.3.2018, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

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

Fusignano Due Srl (C-287/18)

vastaan

Ministero dello Sviluppo Economico,

Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA:n

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kymmenes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. Lycourgos sekä tuomarit M. Ilešič ja I. Jarukaitis (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: H. Saugmandsgaard Øe,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 14.3.2019 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Agrenergy Srl ja Fusignano Due Srl, edustajinaan V. Cerulli Irelli ja A. Lorizio, avvocati,
- Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, edustajinaan A. Segato ja A. Pugliese, avvocati,
- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan G. Aiello, avvocato dello Stato,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

- Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek ja J. Vlácil,
 - Kreikan hallitus, asiamiehinään M. Tassopoulou, A. Magrippi ja E. Tsaousi,
 - Espanjan hallitus, asiamiehenään A. Rubio González,
 - Euroopan komissio, asiamiehinään G. Gattinara, T. Maxian Rusche sekä K. Talabér-Ritz,
- päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,
- on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat uusiutuviesta lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta 23.4.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/28/EY (EUVL 2009, L 140, s. 16) 3 artiklan 3 kohdan a alakohdan tulkintaa.
- 2 Nämä pyynnöt on esitetty asioissa, joissa osapuolina ovat yhtäältä Agrenergy Srl (asiat C-180/18 ja C-286/18) ja Fusignano Due Srl (asia C-287/18) ja toisaalta Ministero dello Sviluppo Economico (talouskehitysministeriö, Italia) ja jotka koskevat ministeriön asetuksen lainmukaisuutta ja yritysten oikeutta saada aikaisemmalla ministeriön asetuksella vahvistetut kannustintariffit.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

- 3 Direktiivin 2009/28 johdanto-osan 25 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden voimavarat uusiutuvan energian alalla ovat eritasoisia, ja ne tukevat uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käyttöä kansallisella tasolla erilaisin tukijärjestelmin. Suurin osa jäsenvaltioista soveltaa tukijärjestelmiä, joista myönnetään tukea yksinomaan niiden alueella tuotetulle uusiutuvista lähteistä peräisin olevalle energialle. Kansallisten tukijärjestelmien moitteettoman toiminnan kannalta on välttämätöntä, että jäsenvaltiot voivat säännellä kansallisten tukijärjestelmiensä vaikutuksia ja kustannuksia omien voimavarojensa mukaisesti. Yksi tärkeä keino tämän direktiivin tavoitteen saavuttamiseksi on taata [sähköntuotannon edistämisestä uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön sisämarkkinoilla 27.9.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiivin 2001/77/EY [(EYVL 2001, L 283, s. 33)] mukaisten kansallisten tukijärjestelmien moitteeton toiminta, jotta investoijien luottamus säilyisi ja jäsenvaltiot voisivat laatia tehokkaita kansallisia toimenpiteitä tavoitteiden täyttämiseksi. – –”

- 4 Direktiivin 2009/28 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Aihe ja soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

”Tällä direktiivillä luodaan yhteiset puitteet uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian edistämiseksi. Siinä asetetaan sitovat kansalliset tavoitteet, jotka koskevat uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian kokonaisuutta energian kokonaisloppukulutuksesta ja uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuutta liikenteessä. – –”

- 5 Mainitun direktiivin 3 artiklan otsikko on ”Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käyttöä koskevat pakolliset kansalliset kokonaistavoitteet ja toimenpiteet”, ja siinä säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että 5–11 artiklan mukaisesti laskettu uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus energian kokonaisloppukulutuksesta on vuonna 2020 vähintään yhtä suuri kuin liitteessä I olevassa A osassa olevan taulukon kolmannessa sarakkeessa asetettu kansallinen kokonaistavoite uusiutuvista lähteistä peräisin olevalle energialle kyseisenä vuonna. Tällaiset pakolliset kansalliset kokonaistavoitteet ovat yhdenmukaisia sen tavoitteen kanssa, jonka mukaan uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuuden on oltava vähintään 20 prosenttia energian kokonaisloppukulutuksesta [unionissa] vuonna 2020. Jotta tässä artiklassa säädetyt tavoitteet voidaan saavuttaa helpommin, kukin jäsenvaltio edistää energiatehokkuutta ja energiansäästöä sekä kannustaa niihin.

2. Jäsenvaltioiden on toteutettava tehokkaasti suunnitellut toimenpiteet sen varmistamiseksi, että uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus on sama tai suurempi kuin liitteessä I olevassa B osassa kuvatussa ohjeellisessa kehityspolussa esitetty osuus.

3. Tämän artiklan 1 ja 2 kohdassa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi jäsenvaltiot voivat soveltaa muun muassa seuraavia toimenpiteitä:

a) tukijärjestelmät;

--”

Italian oikeus

- 6 Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta annetun direktiivin 2009/28/EY täytäntöönpanosta 3.3.2011 annetun asetuksen nro 28 (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 nro 71, supplemento ordinario, 28.3.2011; jäljempänä asetus nro 28/2011) 23 §:ssä säädetään – kuten unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee –, että tehtyjen sijoitusten turvaamiseksi sovelletaan toimenpiteiden asteittaisuuden periaatetta ja tavoitteiden osalta suhteellisuusperiaatetta sekä tukijärjestelmien rakenteiden joustavuuden periaatetta, jotta markkinamekanismit ja uusiutuvia lähteitä ja energiatehokkuutta koskevan teknologian kehitys voidaan ottaa huomioon.

- 7 Asetuksen 25 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Sähköenergian tuotantoa uusiutuvia energialähteitä käyttävissä laitoksissa, jotka on otettu käyttöön viimeistään 31.12.2012, edistetään tämän asetuksen voimaantulopäivänä olemassa olevilla mekanismeilla --

--

10. -- kannustamista sähköenergian tuotantoon [31.5.2011] jälkeen käyttöön otetuissa aurinkosähkölaitoksissa säännellään [talouskehitysministerin] asetuksella, joka annetaan yhteistyössä ympäristö-, luonnonsuojelu- ja meriministerin [Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e

del] mare] kanssa 28.8.1997 annetun asetuksen nro 281 (decreto legislativo n. 281) 8 §:ssä tarkoitettun Conferenza unificatan [(yhtenäinen konferenssi, Italia)] kuulemisen jälkeen 30.4.2011 mennessä seuraavien periaatteiden mukaisesti:

- a) kannustintariffikelpoisten aurinkosähkölaitosten yhteenlasketun sähkötehon vuotuisen kustannusrajan vahvistaminen;
 - b) kannustintariffien vahvistaminen ottamalla huomioon teknologia- ja laitoskustannusten lasku sekä Euroopan unionin jäsenvaltioissa sovelletut kannustintoimenpiteet;
 - c) kannustintariffien ja eriytettyjen osuuksien ennakoiminen laitosten sijaintipaikan luonne huomioon ottaen;
 - d) 29.12.2003 annetun asetuksen nro 387 [decreto legislativo n. 387] 7 §:n säännösten soveltaminen siltä osin kuin ne ovat yhteensoveltuvia tämän momentin kanssa.”
- 8 Sähköenergiatuotannon kannustamisesta aurinkosähkölaitoksissa 5.5.2011 annetun ministeriön asetuksen (decreto ministeriale – Incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici) (GURI nro 109, 12.5.2011; jäljempänä neljäs energiatiili) 1§:n 2 momenttia sovellettiin 31.5.2011 jälkeen ja 31.12.2016 mennessä käyttöön otettuihin aurinkosähkölaitoksiin kansallisella tasolla noin 23 000 megawatin (MW) suuntaa-antavalla tehotavoitteella, joka vastasi arviolta 6–7 miljardin euron vuosittaisia kannustintoimenpiteiden kokonaiskustannuksia.
- 9 Neljännen energiatiilin 2 §:ssä säädettiin seuraavaa:

”Tukijärjestelmän yleiset perusteet:

1. Tukijärjestelmää sovelletaan laitosten tehon suuntaa-antavien ajallisesti mukautettujen kehitystavoitteiden mukaisesti – näiden tavoitteiden on oltava yhteensoveltuvia vuosittaisten kustannusennusteiden kanssa.
 2. Kullekin vuodelle tai osalle siitä määriteltyjen suuntaa-antavien vuosittaisten kustannusten ylitys ei rajoita kannustintariffien saatavuutta, vaan se johtaa seuraavan ajanjakson osalta viimeksi mainittujen alenemiseen, kun otetaan huomioon 1 §:n 2 momentissa tarkoitettujen vuosittaiset yhteenlasketut suuntaa-antavat kustannukset, sanotun kuitenkaan rajoittamatta vuosia 2011 ja 2012 koskevien kannustimien käyttöä koskevien siirtymäsäännösten soveltamista.
 3. Kun 1 §:n 2 momentissa tarkoitettu yhteenlasketettujen vuosittaisten suuntaa-antavien kustannusten alin arvo saavutetaan, tässä asetuksessa säädettyjä kannustinjärjestelyjä voidaan tarkistaa talouskehitysministerin asetuksella yhteistyössä ympäristö-, luonnonsuojelu- ja meriministerin kanssa [yhtenäisen konferenssin] kuulemisen jälkeen tavalla, joka suosii joka tapauksessa alan myöhempää kehitystä.”
- 10 Neljännen energiatiilin 6 §:ssä säädettiin seuraavaa:

”Kannustintariffien saatavuutta koskevat yleiset edellytykset:

1. Laitoksille myönnetään kannustintariffeja tässä asetuksessa säädettyjen menettelyjen ja edellytysten mukaisesti.
2. Suuriin laitoksiin, jotka on otettu käyttöön viimeistään 31.8.2011, sovelletaan suoraan kannustintariffeja, sanotun kuitenkaan rajoittamatta velvollisuutta ilmoittaa käyttöönotosta Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA:lle 15 kalenteripäivän kuluessa käyttöönotosta.

3. Edellisessä kohdassa tarkoitetuille suurille laitoksille, jotka eivät kuulu 2 momentissa tarkoitettuihin laitoksiin, myönnetään vuosina 2011 ja 2012 kannustintariffit, jos seuraavat kaksi muuta edellytystä täyttyvät:

a) Laitos on merkitty 8 §:ssä säädettyyn rekisteriin asianmukaiselle sijalle, jonka perusteella se asettuu kullekin 4 §:n 2 momentissa tarkoitettulle viitekaudelle määriteltyihin erityisiin kustannusrajoihin. Tässä yhteydessä vuoden 2011 kustannusten yläraja sisältää kannustintointimenpiteisiin liittyvät kustannukset viimeistään 31.8.2011 käyttöön otettujen suurten laitosten hyväksi. Jos viimeistään 31.8.2011 käyttöön otettujen suurten laitosten ja 8 §:ssä mainittuun rekisteriin merkittyjen laitosten hyväksi toteutettuihin kannustintointimenpiteisiin liittyvät kaikki kustannukset aiheuttavat vuoden 2011 osalta samalle kaudelle tarkoitettua kustannusrajan ylittämisen, ylitys johtaa vuoden 2012 jälkimmäistä puoliskoa koskevan kustannusrajan vastaavaan alenemiseen.

--”

11 Aurinkosähkölaitoksissa tuotetun sähkön kannustintointimenpiteistä 3.3.2011 annetun asetuksen nro 28 25 §:n täytäntöönpanosta 5.7.2012 annetun ministeriön asetuksen (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 nro 159, supplemento ordinario, 10.7.2012; jäljempänä viides energiatiili) johdanto-osa kuuluu seuraavasti:

”Aurinkosähkön osalta laitosten nopea kustannusten pieneneminen on johtanut laitosten lukumäärän nopeaan kasvuun, mikä on aiheuttanut muiden seuraamusten lisäksi tukeen liittyvien kustannusten nousun sen lisäksi, että myös maatalousmaata on käytetty tähän tarkoitukseen.

Useat muut eurooppalaiset maat ovat toteuttaneet toimenpiteitä aurinkosähkötalustimien vähentämiseksi korkeiden tukikustannusten vuoksi sekä laitosten kustannusten pienentämiseksi; myös kilpailun säilyttämiseksi ja loppukuluttajien suojelemiseksi on tarpeen pysyä eurooppalaisissa kannustinstandardeissa.

Alan viimeaikaisen kehityksen myötä on vielä merkittävää liikkumavaraa, jotta kannustimia voidaan vähentää verrattuna viime vuosina maksettuihin kannustimiin, kun otetaan huomioon muiden Euroopan maiden kannustimien taso ja investointien tavanomainen kannattavuus.

Aurinkosähkön kehittäminen tulevaisuudessa olisi suunnattava sellaisiin sovelluksiin, joilla vähennetään maankäyttöä, edistetään teknologista innovaatiota sekä energiatehokkuutta ja mahdollistetaan ympäristönsuojelulle ja taloudelle hyödylliset lisävaikutukset --”

12 Viidennen energiatiilin 1§:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Asetuksen [nro 28/2011] 25 §:n 10 momentin mukaisesti ja ottaen huomioon 5.5.2011 annetun ministeriön asetuksen 2 §:n 3 momentin säännökset tässä asetuksessa vahvistetaan aurinkosähkötalustimien sähköenergian tuotannon kannustinjärjestelmä, jota sovelletaan, kun kuuden miljardin euron yhteenlasketut suuntaa-antavat vuosittaiset kustannukset kannustintointimenpiteille saavutetaan. --”

5. Tämän asetuksen soveltaminen päättyy joka tapauksessa 30 kalenteripäivän kuluttua siitä päivästä, jona yhteenlasketut suuntaa-antavat vuotuiset 6,7 miljardin euron kustannukset on saavutettu. Sähkö- ja kaasualan valvontaviranomainen ilmoittaa päivän, jona yllä mainittu 6,7 miljardin vuotuinen arvo saavutetaan, GSE:n toimittamien tietojen perusteella edellä 2 momentissa säädettyjen sääntöjen mukaisesti.”

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymys

- 13 Agrenergy ja Fusignano Due ovat uusiutuvia energialähteitä käyttävien energiantuotantolaitosten rakennus-, hallinnointi- ja kunnossapitoalalla toimivia yrityksiä. Pääasiassa kyseessä olevat laitokset perustettiin vuonna 2011 ja otettiin käyttöön 29.2.2012. Asiat C-180/18 ja C-286/18 koskevat Agrenergyn maatalousalueille perustamia aurinkosähkölaitoksia Fusignanon kunnassa (Italia) ja Massa Lombardan kunnassa (Italia). Asia C-287/18 koskee Fusignano Duen Fusignanon kunnan alueella perustamaa laitosta.
- 14 Asetuksen nro 28/2011 mukaan GSE myöntää kansalliseen sähköverkkoon liitetyn ja nimellistehoaltaan vähintään 1 kW:n aurinkosähkölaitoksen omistajalle suosituimmustariffin tämän tuottaman energian osalta. Mahdollisuus saada tämä tariffi riippuu kyseessä olevien talouden toimijoiden luokittelusta siinä tietokannassa, johon ne on merkitty, ja se voi pienentyä edellisenä kautena myönnettyjen kannustinkustannusten rajojen ylittämisen perusteella.
- 15 Pääasian valittajat ovat riitauttaneet Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) viidennen energiatilin, jossa on huomattavasti pienennetty aurinkosähkölaitosten sähköntuotannon kannustimia. Ne ovat vaatineet neljännessä energiatilissä säädettyä edullisempaa kannustintariffia väittämällä, että kyseessä olevat laitokset täyttävät edellytykset hyötyäkseen viimeksi mainitun energiatilin mukaisesta kannustinjärjestelmästä.
- 16 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio on hylännyt sen käsiteltävänä olleen kanteen sillä perusteella, että rekisterin avaamatta jättäminen vuoden 2012 jälkimmäiselle puoliskolle oli lainmukaista neljännessä energiatilin 6 §:n säännösten perusteella siltä osin kuin kaikki kustannukset, jotka liittyivät ennen 31.8.2011 käyttöönotettujen suurten laitosten kannustinjärjestelmään, ja rekisteriin merkittyjen tuensaajien määrä olivat ylittäneet samalle kaudelle vahvistetun kustannusrajan. Kuten GSE oli – tämän tuomioistuimen mukaan – ilmoittanut, tällaisten laitosten ja edelliseen rekisteriin merkittyjen laitosten hyväksi myönnettyjen kannustintointimenpiteiden kustannusten vaikutuksena vuoden 2012 jälkimmäisen puoliskon määrärahat olivat pienentyneet nolnaan, mikä oikeutti sen, että mainittu rekisteriä ei avattu.
- 17 Lisäksi uusiutuvaa energiaa tuottavien laitosten tukijärjestelmä ei ole velvollisuus vaan ainoastaan yksi mahdollisista tavoista, joilla jäsenvaltiot voivat saavuttaa direktiivissä 2009/28 asetetut uusiutuvan energian tuotantotavoitteet. Viidennellä energiatilillä kannustinjärjestelmän tarkistus on tehty kyseisessä direktiivissä säädettyjä asteittaisuuden, joustavuuden, vaikuttavuuden ja tehokkuuden periaatteita johdonmukaisesti ja järkevästi soveltaen.
- 18 Pääasian valittajat valittivat Tribunale amministrativo regionale per il Lazio päätöksistä Consiglio di Statoon (ylin hallintotuomioistuin, Italia). Valituksensa tueksi ne väittävät lähinnä, etteivät ne ole saaneet neljännessä energiatilissä säädettyjä edullisempia tariffeja, koska GSE ei ole avannut vuoden 2012 jälkimmäistä puoliskoa koskevaa rekisteriä, ja ne väittävät, että viides energiatili on ristiriidassa Italian lainsäädännön ja direktiivin 2009/28 kanssa sekä loukkaa luottamuksensuojan periaatetta.
- 19 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että viidennen energiatilin 1 §:ssä tarkoitettua siirtymäjärjestelyä sovelletaan laitoksiin, jotka ovat neljännessä energiatilissä säädettyssä järjestelmässä asianmukaisella sijalla, eikä niihin, jotka olisivat täyttäneet vain edellytykset rekisteriin merkitsemiselle, jos nämä rekisterit olisi avattu. Näin ollen pääasian valittajien laitoksiin ei voida soveltaa viimeksi mainitussa energiatilissä säädettyä tariffia, koska ne eivät ole siihen liittyvässä rekisterissä asianmukaisella sijalla.

- 20 Se katsoo lisäksi, että kun kansallisessa säännöstössä ennalta vahvistettu menojen enimmäismäärä oli saavutettu, oli perusteltua, että rekisteriä ei avattu vuoden 2012 toiselle puoliskolle, koska määrärahat olivat jo vähentyneet nollaan. GSE oli sen mukaan tiedottanut näistä seikoista riittävästi, joten pääasian valittajat eivät voi vedota perusteltuun luottamukseen siltä osin kuin on kyse mahdollisuudesta saada neljännessä energiatilissä säädetty kannustintariffi.
- 21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että Italian lainsäädäntö on direktiivin 2009/28 kanssa yhteensopeltuva, koska viimeksi mainitussa ei aseteta jäsenvaltioille velvollisuutta säätää uusiutuvista energialähteistä tuotetun energian tuotantotukijärjestelmästä. Mainitun tuomioistuimen mukaan tämän direktiivin tarkoituksena on edistää uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian tuotantoa ja määrittellä tällaisista lähteistä peräisin olevan energian tuotannon osuutta kansallisesta kokonaistuotannosta koskevat tavoitteet. Tämän tuotannon tukijärjestelmien kehittäminen on yksi niistä toimenpiteistä, joita jäsenvaltiot voivat toteuttaa, ja näin ollen nämä järjestelmät ovat luonteeltaan valinnaisia ja vapaaehtoisia. Lisäksi direktiivin 2009/28 johdanto-osan 25 perustelukappaleessa korostetaan tukijärjestelmien rakenteellista joustavuutta, sillä niiden on mukauduttava jäsenvaltioiden olosuhteisiin ja budjettirajoituksiin. Tätä lähestymistapaa noudatetaan pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa säännöstössä, jossa säädetään kulloinkin olemassa olevien tarpeiden mukaisesti sovellettavista tukijärjestelmistä.
- 22 Viidennen energiailin johdanto-osasta ilmenee, että kannustintoinenpiteiden vähentäminen johtuu siitä, että Italian tasavalta on edellä uusiutuvan energian tuotantotavoitteita, että laitosten kustannukset ovat pienemmät kuin aikaisemmin, että julkisen talouden kattamat kustannukset ovat yhä suuremmat, että myös muut jäsenvaltiot vähentävät kannustimia, että maan käyttöä olisi rajoitettava ja että investoinnit energiatehokkuuteen, lämpöön ja liikenteeseen ovat ensisijaisia, koska näitä toimenpiteitä pidetään keskimääräisesti taloudellisesti tehokkaimpina.
- 23 Näissä olosuhteissa Consiglio di Stato on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle kussakin yhdistetyssä asiassa seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko direktiivin [2009/28] 3 artiklan 3 kohdan a alakohtaa tulkittava siten, että – kun otetaan huomioon myös yleinen luottamuksensuojan periaate ja direktiivillä luotu uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energiantuotannon kannustinjärjestelmän kokonaisuus – kansallinen säännöstö, jonka mukaan Italian hallituksen sallitaan myöhemmillä täytäntöönpanoasetuksilla säätää aiemmin säädettyjen kannustintariffien pienentämisestä tai jopa poistamisesta, on ristiriidassa Euroopan unionin oikeuden kanssa?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

- 24 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään lähinnä, onko direktiivin 2009/28 3 artiklan 3 kohdan a alakohtaa, luettuna oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden valossa, tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa sallitaan jäsenvaltion säätää aiemmin aurinkosähkölaitosten tuottamalle energialle vahvistettujen kannustintariffien pienentämisestä tai poistamisesta.
- 25 Täältä osin on muistutettava, että direktiivin 2009/28 tarkoituksena on, kuten sen 1 artiklasta käy ilmi, luoda yhteiset puitteet uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian edistämiseksi asettamalla muun muassa sitovat kansalliset tavoitteet, jotka koskevat tällaisista lähteistä peräisin olevan energian kokonaisuutta energian kokonaisloppukulutuksesta.
- 26 Direktiivin 2009/28 3 artiklan 3 kohdan a alakohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat soveltaa tukijärjestelmiä saavuttaakseen mainitun direktiivin 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetyt tavoitteet, joiden mukaan kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus energian loppukulutuksesta vastaa vuonna 2020 vähintään kyseisen direktiivin

liitteessä I olevassa A osassa vahvistettua kansallista tavoitetta, ja jäsenvaltioiden on toisaalta toteutettava tehokkaita toimenpiteitä, joilla varmistetaan, että niiden osuus tällaisista lähteistä peräisin olevasta energiasta on vähintään yhtä suuri kuin kyseisen direktiivin liitteessä I olevassa B osassa kuvatussa ohjeellisessa kehityspolussa vahvistettu osuus.

- 27 Unionin tuomioistuin on katsonut, että kuten direktiivin 2009/28 3 artiklan 3 kohdan a alakohdan sanamuodosta ja erityisesti sanasta ”voivat” käy ilmi, jäsenvaltioilla ei ole uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käyttöä edistääkseen minkäänlaista velvollisuutta ottaa käyttöön tukijärjestelmiä. Niillä on näin ollen harkintavaltaa siltä osin, mitä toimenpiteitä ne pitävät asianmukaisina niiden pakollisten kansallisten kokonaistavoitteiden saavuttamiseksi, jotka on vahvistettu mainitun direktiivin 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa, luettuna yhdessä sen liitteen I kanssa (ks. vastaavasti tuomio 20.9.2017, Elecdey Carcelen ym., C-215/16, C-216/16, C-220/16 et C-221/16, EU:C:2017:705, 31 ja 32 kohta). Tällainen harkintavalta merkitsee sitä, että jäsenvaltiot voivat vapaasti hyväksyä, muuttaa tai poistaa tukijärjestelmät, kunhan nämä tavoitteet saavutetaan.
- 28 On korostettava, että – kuten vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee – jäsenvaltioiden toteuttaessa tällä tavoin toimenpiteitä, joilla ne panevat täytäntöön unionin oikeutta, niiden on noudatettava unionin oikeuden yleisiä periaatteita, joihin kuuluu erityisesti oikeusvarmuuden periaate (tuomio 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, 125 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 29 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeusvarmuuden periaate, jota luottamuksensuojan periaate täydentää, edellyttää yhtäältä, että lainsäädäntö on selvää ja täsmällistä, ja toisaalta, että sen soveltaminen on yksityisten ennakoitavissa, erityisesti, jos siitä aiheutuu yksityishenkilöille ja yrityksille epäedullisia seurauksia (ks. vastaavasti tuomio 11.6.2015, Berlington Hungary ym., C-98/14, EU:C:2015:386, 77 kohta).
- 30 Mainittu periaate edellyttää erityisesti, että lainsäädännön perusteella ne, joita asia koskee, voivat saada selville tarkasti, minkä laajuisia niille asetetut velvoitteet ovat, ja voivat yksiselitteisesti saada tiedon oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja ryhtyä niiden johdosta asianmukaisiin toimenpiteisiin (ks. mm. tuomio 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, 128 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 31 Luottamuksensuojan osalta unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan mahdollisuus vedota siihen on kaikilla talouden toimijoilla, joille kansallisen viranomaisen toiminnan vuoksi on syntynyt perusteltuja odotuksia. Silloin, kun huolellinen ja järkevä talouden toimija voi ennakoida sellaisen toimenpiteen toteuttamisen, joka voi vaikuttaa sen etuihin, se ei kuitenkaan voi vedota luottamuksensuojan periaatteeseen, kun tällainen toimenpide toteutetaan. Lisäksi talouden toimijat eivät voi perustellusti luottaa sellaisen olemassa olevan tilanteen säilymiseen, jota voidaan muuttaa kansallisten viranomaisten harkintavallan rajoissa (tuomio 10.9.2009, Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 32 Kun kyse on lisäksi kansallisessa lainsäädännössä säädetystä järjestelmästä, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on arvioitava tässä lainsäädännössä tarkoitettujen talouden toimijoiden perustellun luottamuksen asianmukaista suojaamista kokonaisvaltaisesti ja konkreettisesti ottamalla huomioon tämän lainsäädännön antaneessa jäsenvaltiossa tavanomaisesti käytetyt tiedotustavat ja kutakin tapaus koskevat olosuhteet (ks. 10.9.2009, Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, 57 kohta).
- 33 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on tutkia, onko pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö kyseisten periaatteiden mukainen, ja antaessaan ennakkoratkaisun SEUT 267 artiklan nojalla unionin tuomioistuin on ainoastaan toimivaltainen esittämään kansalliselle tuomioistuimelle kaikki sellaiset unionin oikeuden tulkintaa koskevat seikat, jotka saattavat auttaa kansallista tuomioistuinta arvioimaan tätä yhteensopivuutta (tuomio 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, 126 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 34 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi tässä yhteydessä ottaa huomioon kaikki merkitykselliset seikat, jotka käyvät ilmi kyseessä olevan lainsäädännön sanamuodosta, tarkoituksesta tai systematiikasta (tuomio 11.6.2015, Berlington Hungary ym., C-98/14, EU:C:2015:386, 81 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 35 Hyödyllisen vastauksen antamiseksi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle on nostettava esiin erityisesti unionin tuomioistuimelle toimitetusta aineistosta ilmenevät seuraavat seikat.
- 36 Ensinnäkin jo asetuksen 28/2011, jolla saatettiin direktiivi 2009/28 osaksi Italian lainsäädäntöä, 25 §:n 10 momentissa säädettiin, että ministeriön asetuksella olisi säänneltävä sähköntuotantoa aurinkosähkölaitoksissa koskevaa kannustinta ja että tällainen asetus perustuisi periaatteisiin, joiden mukaan niille aurinkosähkölaitoksille, jotka voisivat saada kannustintariffit, olisi asetettava vuosittaisen yhteenlasketun sähköntuotannon raja ja tällaiset tariffit vahvistettaisiin ottamalla huomioon teknologioiden ja laitosten kustannusten aleneminen sekä muissa jäsenvaltioissa sovellettavat kannustimet ja laitosten sijaintipaikan luonne.
- 37 Toiseksi tämän säännöksen nojalla annetun neljännen energiatiilin 6 §:n 2 momentissa säädettiin yhtäältä, että viimeistään 31.8.2011 käyttöön otetut suuret laitokset olivat suoraan oikeutettuja kannustintariffeihin. On kuitenkin kiistatonta, että pääasiassa kyseessä olevat laitokset eivät täyttäneet tätä edellytystä, koska ne oli otettu käyttöön kyseisen päivämäärän jälkeen.
- 38 Toisaalta neljännen energiatiilin 6 §:n 3 momentin a kohdassa vahvistettiin laitoksille, jotka eivät kuuluneet viimeistään kyseisenä päivänä käyttöön otettuihin laitoksiin, edellytys kannustintointenpiteiden myöntämisestä eli merkitseminen asianmukaiselle sijalle johonkin GSE:n avaamaan rekisteriin. Nämä rekisterit avattiin periaatteessa puolivuositain ja laitokset merkittiin niihin tietyn luokittelun mukaisesti, jonka perusteella niille myönnettiin kannustintointenpiteitä. GSE toteaa, että se julkaisi verkkosivustollaan yhtäältä ”aurinkosähkön hintalaskurin”, jossa ilmoitetaan niiden laitosten lukumäärä, joille myönnetään kannustintointenpiteitä, ja niiden kannustinten vuotuiset kustannukset, ja toisaalta ilmoituksen rekisterien avaamatta jättämisestä, kun kustannusten enimmäismäärät on saavutettu.
- 39 Tältä osin neljännellä energiatiilillä on rajoitettu kannustinten yhteenlasketut suuntaa-antavat kustannukset kuuteen miljardiin euroon, joka vastaa noin 23 000 MW:n suuntaa-antavaa kansallista tavoitetta ja estää – kun se saavutetaan – uusien rekistereiden avaamisen. Tällä energiatiilillä säädetään myös, että kun kyseinen määrä on saavutettu, kannustinjärjestelmää voidaan muuttaa. Nyt käsiteltävässä asiassa kuuden miljardin euron määrä saavutettiin vuoden 2012 maaliskuussa, eikä näin ollen suurten laitosten rekisteriä avattu vuoden 2012 jälkimmäisellä puoliskolla. Asetuksen nro 28/2011 25 §:n mukaisesti hyväksyttiin viides energiatiili.
- 40 Italian hallitus väittää, että pääasian valittajien täytyy olla tietoisia näistä seikoista. Viimeksi mainitut myöntävät kirjallisissa huomautuksissaan olevansa tietoisia GSE:n sitä koskevasta ilmoituksesta, että neljännen energiatiilin mukainen kannustinten määrä on käytetty loppuun eikä uutta rekisteriä avata.
- 41 Tästä seuraa, että – ellei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tarkistuksista muuta ilmene – mahdollisuus saada neljännen energiatiilin mukaiset kannustintariffit riippuu yhtäältä siitä, että aurinkosähkölaitos on merkitty asianmukaiselle sijalle GSE:n avaamassa rekisterissä, ja toisaalta siitä, ettei mainittua suuntaa-antavien kannustinkustannusten rajaa ole ylitetty edellisellä kaudella. Tällaista kannustinta ei siis tarjottu kaikille aurinkosähkölaitosten toimijoille eikä sitä myöskään taattu tiettyinä ajanjaksona, vaan se riippui edellä mainituista edellytyksistä ja olosuhteista.
- 42 Kaikki nämä edellytykset näyttävät selvästi ilmenevän pääasiassa kyseessä olevasta kansallisesta säännöstöstä, joten niiden soveltamisen olisi periaatteessa pitänyt olla kyseessä olevien talouden toimijoiden ennakoitavissa, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on myös tarkistettava.

- 43 Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että pääasiassa kyseessä olevat säännökset on asianmukaisesti julkaistu, ne ovat riittävän täsmällisiä ja pääasian valittajat ovat olleet tietoisia niiden sisällöstä.
- 44 Nämä säännökset olivat lisäksi sellaisia, että huolelliset ja järkevät talouden toimijat saattoivat alusta alkaen tietää, että kansalliset viranomaiset saattoivat muuttaa aurinkosähkölaitoksiin sovellettavaa kannustinjärjestelmää tai poistaa sen, jotta voitiin ottaa huomioon tiettyjen olosuhteiden kehittyminen, eikä siten varmuutta tällaisen järjestelmän pysymisestä voimassa tietyinä ajanjaksona voitu perustaa kyseisen säännösten säännöksiin.
- 45 Italian lainsäätävä näyttää viidennen energiailin antamisella aikoneensa tiettyjen seikkojen kehittymisen perusteella mukauttaa tätä kannustinjärjestelmää tässä viidennessä energiailinssä ilmoitetuin edellytyksin.
- 46 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella – ja ellei yksinomaan kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvista arvioinneista muuta johdu – ei vaikuta siltä, että pääasiassa kyseessä olevalla lainsäädännöllä loukattaisiin oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteita, eikä siltä, että se olisi ristiriidassa direktiivin 2009/28 kanssa.
- 47 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella esitettyyn kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2009/28 3 artiklan 3 kohdan a alakohtaa, luettuna oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden valossa, on tulkittava siten, ettei – ellei kansallisen tuomioistuimen suorittamista kaikkia merkityksellisiä seikkoja koskevista tarkistuksista muuta johdu – se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa sallitaan jäsenvaltion säätää aiemmin vahvistettujen aurinkosähkölaitosten tuottaman energian kannustintariffien pienentämisestä tai jopa poistamisesta.

Oikeudenkäyntikulut

- 48 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kymmenes jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta 23.4.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/28 3 artiklan 3 kohdan a alakohtaa, luettuna oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden valossa, on tulkittava siten, ettei – ellei kansallisen tuomioistuimen suorittamista kaikkia merkityksellisiä seikkoja koskevista tarkistuksista muuta johdu – se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa sallitaan jäsenvaltion säätää aiemmin vahvistettujen aurinkosähkölaitosten tuottaman energian kannustintariffien pienentämisestä tai jopa poistamisesta.

Allekirjoitukset