



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (sedmo vijeće)

27. lipnja 2024.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 2009/28/EZ – Članak 1. – Članak 3. stavak 3. točka (a) – Načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 16. – Promicanje uporabe energije iz obnovljivih izvora – Izmjena primjenjivog programa potpore – Dodjela predmetne potpore uvjetovana sklapanjem ugovora”

U predmetu C-148/23,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italija), odlukom od 27. veljače 2023., koju je Sud zaprimio 10. ožujka 2023., u postupku

Gestore dei Servizi Energetici SpA – GSE

protiv

Erg Eolica Ginestra Srl,

Erg Eolica Campania SpA,

Erg Eolica Fossa del Lupo Srl,

Erg Eolica Amaroni Srl,

Erg Eolica Adriatica Srl,

Erg Eolica San Vincenzo Srl,

Erg Eolica San Circeo Srl,

Erg Eolica Faeto Srl,

Green Vicari Srl,

Erg Wind Energy Srl,

Erg Wind Sicilia 3 Srl,

* Jezik postupka: talijanski

Erg Wind Sicilia 6 Srl,

Erg Wind 4 Srl,

Erg Wind 6 Srl,

Erg Wind Sicilia 5 Srl,

Erg Wind 2000 Srl,

Erg Wind Sicilia 2 Srl,

Erg Wind Sardegna Srl,

Erg Wind Sicilia 4 Srl,

Enel Hydro Appennino Centrale Srl, ranije Erg Hydro Srl,

Erg Power Generation SpA,

Ministero dello Sviluppo economico,

SUD (sedmo vijeće),

u sastavu: F. Biltgen, predsjednik vijeća, A. Prechal (izvjestiteljica), predsjednica drugog vijeća, u svojstvu suca sedmog vijeća, i M. L. Arastey Sahún, sutkinja,

nezavisni odvjetnik: A. Rantos,

tajnik: A. Juhász-Tóth, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 7. veljače 2024.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za društvo Gestore dei Servizi Energetici SpA – GSE, F. Degni, P. R. Molea i A. Pugliese, *avvocati*,
- za Erg Eolica Ginestra Srl, Erg Eolica Campania SpA, Erg Eolica Fossa del Lupo Srl, Erg Eolica Amaroni Srl, Erg Eolica Adriatica Srl, Erg Eolica San Vincenzo Srl, Erg Eolica San Circeo Srl, Erg Eolica Faeto Srl, Green Vicari Srl, Erg Wind Energy Srl, Erg Wind Sicilia 3 Srl, Erg Wind Sicilia 6 Srl, Erg Wind 4 Srl, Erg Wind 6 Srl, Erg Wind Sicilia 5 Srl, Erg Wind 2000 Srl, Erg Wind Sicilia 2 Srl, Erg Wind Sardegna Srl, Erg Wind Sicilia 4 Srl, Enel Hydro Appennino Centrale Srl, prije Erg Hydro Srl, i Erg Power Generation SpA, E. Bruti Liberati, A. Canuti i P. Tanferna, *avvocati*,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju L. G. V. Delbono, S. Fiorentina i P. Garofolija, *avvocati dello Stato*,
- za Europsku komisiju, B. De Meester i G. Gattinara, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje, s jedne strane, članaka 1. i 3. Direktive 2009/28/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora te o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ (SL 2009., L 140, str. 16.), u vezi s uvodnim izjavama 8., 14. i 25. te direktive kao i načelima pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja i, s druge strane, članka 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Gestore dei Servizi Energetici SpA – GSE, upravitelja energetske usluge u Italiji, i 21 društva koje proizvodi električnu energiju iz obnovljivih izvora koji nisu fotonaponski, odnosno Erg Eolica Ginestra Srl, Erg Eolica Campania SpA, Erg Eolica Fossa del Lupo Srl, Erg Eolica Amaroni Srl, Erg Eolica Adriatica Srl, Erg Eolica San Vincenzo Srl, Erg Eolica San Circeo Srl, Erg Eolica Faeto Srl, Green Vicari Srl, Erg Wind Energy Srl, Erg Wind Sicilia 3 Srl, Erg Wind Sicilia 6 Srl, Erg Wind 4 Srl, Erg Wind 6 Srl, Erg Wind Sicilia 5 Srl, Erg Wind 2000 Srl, Erg Wind Sicilia 2 Srl, Erg Wind Sardegna Srl, Erg Wind Sicilia 4 Srl, Enel Hydro Appennino Centrale Srl, ranije Erg Hydro Srl i Erg Power Generation SpA i Ministero dello Sviluppo economico (Ministarstvo gospodarskog razvoja, Italija) u vezi sa zamjenom programa potpore proizvođačima te električne energije drugim koji obvezuje te proizvođače da sklope ugovor s GSE-om kako bi se mogli koristiti potonjim programom potpore.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Uvodne izjave 8., 14. i 25. Direktive 2009/28 glase kako slijedi:
 - „(8) Komunikacija [Europske] komisije od 10. siječnja 2007. naslovljena „Plan za obnovljivu energiju – obnovljiva energija u 21. stoljeću: izgradnja trajnije budućnosti” pokazala je da je 20 % ukupnog udjela energije iz obnovljivih izvora i 10 % ukupne energije iz obnovljivih izvora u prijevozu odgovarajući i ostvariv cilj te da okvir koji uključuje obvezne ciljeve treba poslovnoj zajednici osigurati dugoročnu stabilnost potrebnu za racionalna održiva ulaganja u sektor obnovljive energije koja mogu smanjiti ovisnost o uvoznim fosilnim gorivima i potaknuti primjenu novih energetske tehnologije. Ti ciljevi povezani su s 20 %-tnim poboljšanjem energetske učinkovitosti do 2020., kako je to navedeno u Komunikaciji Komisije od 19. listopada 2006. naslovljenom „Akcijski plan za energetske učinkovitost: ostvarenje mogućnosti” koji je potvrdilo Europsko vijeće u ožujku 2007. i Europski parlament u svojoj rezoluciji od 31. siječnja 2008. o tom planu.
- [...]
- (14) Glavna je svrha obveznih nacionalnih ciljeva ulagačima osigurati sigurnost te poticati stalni razvoj tehnologija pomoću kojih se proizvodi energija iz svih vrsta obnovljivih izvora. Stoga nije uputno za budućnost odlagati odluku o tome je li cilj obvezatan.

[...]

(25) Države članice imaju različite mogućnosti za razvoj obnovljive energije i na nacionalnoj razini provode različite programe potpore za energiju iz obnovljivih izvora. Velik dio država članica provodi programe potpore u okviru kojih je pomoć namijenjena isključivo energiji iz obnovljivih izvora koja se proizvodi na njihovom državnom području. Za ispravno funkcioniranje nacionalnih programa potpore iznimno je važno da države članice nadziru djelovanje i troškove nacionalnih programa potpore u skladu s različitim mogućnostima. Važno sredstvo za ostvarenje cilja ove Direktive je osiguravanje ispravnog funkcioniranja nacionalnih programa potpore u skladu s Direktivom 2001/77/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 27. rujna 2001. o promicanju električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije na unutarnjem tržištu električne energije (SL 2001., L 283, str. 33.)] kako bi se sačuvalo povjerenje ulagača i omogućilo državama članicama da pripreme učinkovite nacionalne mjere za ispunjavanje ciljeva. [...]"

4 U članku 1. Direktive 2009/28, naslovljenom „Predmet i područje primjene”, predviđa se:

„Ovom Direktivom utvrđuje se zajednički okvir za promicanje energije iz obnovljivih izvora. Direktiva postavlja obvezne nacionalne ciljeve za ukupan udio energije iz obnovljivih izvora u konačnoj bruto potrošnji energije i za udio energije iz obnovljivih izvora u prometu. Direktivom se propisuju pravila koja se odnose na statističke prijenose među državama članicama, zajedničke projekte među državama članicama i zajedničke projekte između država članica i trećih zemalja, jamstva o podrijetlu, upravne postupke, informacije i osposobljavanje te pristup elektroenergetskoj mreži za energiju iz obnovljivih izvora. Nadalje, njome se utvrđuju kriteriji održivosti za pogonska biogoriva i druga tekuća biogoriva.”

5 U članku 3. te direktive, naslovljenom „Obvezni nacionalni opći ciljevi i mjere za uporabu energije iz obnovljivih izvora”, određuje se:

„1. Svaka država članica osigurava da je udio energije iz obnovljivih izvora [...] u konačnoj bruto potrošnji energije u 2020. barem jednak njezinom nacionalnom općem cilju za udio energije iz obnovljivih izvora te godine, kako je naveden u trećemu stupcu tablice u Prilogu I. dijelu A. Takvi obvezni opći nacionalni ciljevi u skladu su s ciljem od najmanje 20 % udjela energije iz obnovljivih izvora u konačnoj bruto potrošnji energije u Zajednici u 2020. Radi lakšeg ostvarenja ciljeva navedenih u ovom članku, svaka država članica razvija i promiče energetske učinkovitost i uštedu energije.

2. Države članice uvode učinkovite mjere kako bi osigurale da udio energije iz obnovljivih izvora bude jednak udjelu navedenom u okvirnim smjernicama iz Priloga I. dijela B ili da ga premaši.

3. Kako bi se ostvarili ciljevi utvrđeni u stavcima 1. i 2. ovog članka države članice mogu, *inter alia*, primijeniti sljedeće mjere:

(a) programe potpore;

[...]"

Talijansko pravo

Zakonodavna uredba br. 79/1999

- 6 Decretom legislativo br. 79 – Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (Zakonodavna uredba br. 79 o provedbi Direktive 96/92/EZ o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije) od 16. ožujka 1999. (GURI br. 75 od 31. ožujka 1999., str. 8.), Talijanska Republika uspostavila je program potpore proizvodnji električne energije iz obnovljivih izvora, nalažući uvoznicima i proizvođačima električne energije iz neobnovljivih izvora da uvedu, u nacionalnoj mreži, tijekom sljedeće godine, udio električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora ili da kupe u cijelosti ili djelomično istovrijedni udio ili odgovarajuća prava, u obliku certifikata, takozvanih „zelenih certifikata”, dodijeljenih proizvođačima te električne energije od drugih proizvođača pod uvjetom da potonji uvedu u mrežu tu električnu energiju (u daljnjem tekstu: sustav zelenih certifikata).

Zakonodavna uredba br. 28/2011

- 7 Zakonodavna uredba br. 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/EZ i 2003/30/EZ (Zakonodavna uredba br. 28 o prenošenju Direktive 2009/28/EZ o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora te o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ), od 3. ožujka 2011. (GURI br. 71 od 28. ožujka 2011., redovni dodatak GURI-ju br. 81, u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 28/2011), koja je stupila na snagu 29. ožujka 2011., predviđa da se, počevši od 2013. godine, sustav zelenih certifikata postupno ukida i zamjenjuje, počevši od 2016., programom potpore koji se temelji na poticajnim tarifama (u daljnjem tekstu: sustav poticajnih tarifa).
- 8 Članak 24. te zakonodavne uredbe propisuje:

„Mehanizam poticaja

1. Proizvodnja električne energije u postrojenjima koja koriste obnovljive izvore i koja su puštena u rad nakon 31. prosinca 2012. poticat će se instrumentima i na temelju općih kriterija iz stavka 2. i posebnih kriterija iz stavaka 3. i 4. [...]

2. Poticaji za proizvodnju električne energije u postrojenjima iz stavka 1. primat će se na temelju sljedećih općih kriterija:

[...]

(d) poticaji se dodjeljuju putem privatnopravnih ugovora sklopljenih između GSE-a i subjekta odgovornog za postrojenja, na temelju tipskog ugovora koji je definirala Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas [(AEEG) (Tijelo za električnu energiju i plin, Italija), koje je postalo Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) (Regulatorno tijelo za energiju, mreže i okoliš, Italija)], u roku od tri mjeseca od datuma stupanja na snagu prve uredbe iz stavka 5.;

[...]

5. Uredbama ministra gospodarskog razvoja u dogovoru s Ministrom dell’Ambiente i della Tutela del Territorio e del Mare [(ministar okoliša i zaštite teritorija i mora, Italija)] i, kad je riječ o profilima nadležnosti, Ministrom delle Politiche Agricole e Forestali [(ministar za poljoprivrednu i šumarsku politiku, Italija)], nakon savjetovanja s [AEEG-om] i Conferenzom unificata [(Jedinstvena konferencija, Italija)], navedenim u članku 8. decreta legislativo br. 281 (Zakonodavna uredba br. 281), od 28. kolovoza 1997. detaljna pravila za primjenu poticajnih sustava predviđenih ovim člankom utvrđuju se u skladu s kriterijima utvrđenima u stavcima 2., 3. i 4. Uredbama se osobito propisuju:

[...]

(c) načini prijelaza sa starog na novi mehanizam poticaja. Utvrđena pravila posebno se odnose na zamjenu prava na zelene certifikate za godine nakon 2015., uključujući i za postrojenja koja se ne opskrbljuju iz obnovljivih izvora, pravom na pristup, za preostalo razdoblje prava na zelene certifikate, mehanizmom poticaja koji spada u tipologiju iz stavka 3. kako bi se osigurala isplativost provedenih ulaganja.

[...]”

- 9 Članak 25. stavak 4. Zakonodavne uredbe br. 28/2011 predviđa da GSE svake godine povlači zelene certifikate izdane za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora u razdoblju od 2011. do 2015. koji eventualno premašuju one potrebne za poštovanje udjela koji se odnosi na obvezu otkupa energije iz obnovljivih izvora. Cijena povlačenja prethodno navedenih certifikata iznosi 78 % cijene iz članka 2. stavka 148. legge n. 244 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008) (Zakon br. 244 o odredbama koje se odnose na pripremu godišnjeg i višegodišnjeg državnog proračuna), od 24. prosinca 2007. (GURI br. 300, od 28. prosinca 2007., redovni dodatak GURI-ju br. 285).

Uredba od 6. srpnja 2012.

- 10 Ministar za gospodarski razvoj zajedno s ministrom okoliša i zaštite teritorija i mora i ministrom za poljoprivrednu i šumarsku politiku donio je decreto – Attuazione dell’art. 24 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, recante incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti a fonti rinnovabili diversi dai fotovoltaici (Uredba – Provedba članka 24. Zakonodavne uredbe br. 28 od 3. ožujka 2011., kojim se utvrđuju poticaji za proizvodnju električne energije u postrojenjima koja se koriste obnovljivim izvorima energije koji nisu fotonaponski), od 6. srpnja 2012. (GURI br. 159. od 10. srpnja 2012., redovni dodatak GURI-ju br. 143., u daljnjem tekstu: Uredba od 6. srpnja 2012.).

- 11 Članak 19. Uredbe od 6. srpnja 2012., naslovljen „Zamjena prava na zelene certifikate u poticaje”, predviđa:

„1. Proizvodnji električne energije u postrojenjima koja koriste obnovljive izvore energije i koja su puštena u rad prije 31. prosinca 2012. [...], a koja su stekla pravo na zelene certifikate, za preostalo pravno razdoblje, nakon 2015., priznaje se tarifa otkupa I. za neto proizvodnju obuhvaćenu sustavom poticaja na temelju prethodno primjenjivih odredbi [...] [matematička formula je zatim utvrđena za izračun te tarife otkupa I.]

[...]”

12 Članak 20. te uredbe, naslovljen „Odredbe o povlačenju zelenih certifikata izdanih za godišnje proizvodnje do 2015.“, određuje:

„1. Za potrebe izdavanja i povlačenja zelenih certifikata za proizvodnju u razdoblju od 2012. do 2015., na temelju članka 24. stavka 5. točke (c) prve rečenice Zakonodavne uredbe [br. 28/2011], primjenjuju se odredbe sljedećih stavaka.

2. Na zahtjev proizvođača, GSE na tromjesečnoj osnovi izdaje zelene certifikate koji se odnose na proizvodnju iz prethodnog tromjesečja, na temelju mjera koje mrežni operatori svaki mjesec prosljeđuju GSE-u, na temelju posebnog postupka koji je GSE objavio u roku od 60 dana od stupanja na snagu ove uredbe.

3. [...] na zahtjev nositelja, GSE po cijeni određenoj u članku 25. stavku 4. Zakonodavne uredbe br. 28/2011 [...] povlači:

[...]

(b) zelene certifikate za proizvodnju u prvom semestru 2012. do 31. ožujka 2013.; zelene certifikate za proizvodnju u drugom semestru 2012. godine do 30. rujna 2013.;

(c) zelene certifikate za proizvodnju u prvom tromjesečju 2013. do 31. prosinca 2013.; zelene certifikate za proizvodnju u drugom tromjesečju 2013. do 31. ožujka 2014.; zelene certifikate za proizvodnju u trećem tromjesečju 2013. do 30. lipnja 2014.; zelene certifikate za proizvodnju u četvrtom tromjesečju 2013. do 30. rujna 2014.;

(d) zelene certifikate za proizvodnju u prvom tromjesečju 2014. do 30. rujna 2014.; zelene certifikate za proizvodnju u drugom tromjesečju 2014. do 31. prosinca 2014.; zelene certifikate za proizvodnju u trećem tromjesečju 2014. do 31. ožujka 2015.; zelene certifikate za proizvodnju u četvrtom tromjesečju 2014. do 30. lipnja 2015.;

(e) zelene certifikate za proizvodnju u prvom tromjesečju 2015. do 30. rujna 2015.; zelene certifikate za proizvodnju u drugom tromjesečju 2015. do 31. prosinca 2015.; zelene certifikate za proizvodnju u trećem tromjesečju 2015. do 31. ožujka 2016.; zelene certifikate za proizvodnju u četvrtom tromjesečju 2015. do 30. lipnja 2016.;

[...]”

13 Članak 21. stavak 8. navedene uredbe predviđa:

„Za svako postrojenje, prije dobivanja prava na pristup mehanizmima poticaja iz ove uredbe, odgovorni subjekt obvezan je sklopiti privatnopravni ugovor s GSE-om. GSE dostavlja [AEEG-u] potrebne elemente kako bi mogao u roku od tri mjeseca od stupanja na snagu ove uredbe utvrditi tipski ugovor iz članka 24. stavka 2. točke (d) Zakonodavne uredbe [br. 28/2011]”.

- 14 Članak 30. Uredbe od 6. srpnja 2012., naslovljen „Prelazak sa starog na novi mehanizam poticaja”, propisuje:

„1. Kako bi se zaštitila ulaganja koja su u fazi dovršavanja i osigurao postupni prijelaz sa starog na novi mehanizam, za postrojenja koja su puštena u rad do 30. travnja 2013. ili do 30. lipnja 2013. samo za postrojenja koja se opskrbljuju otpadom iz članka 8. stavka 4. točke (c), moguće je odabrati mehanizam poticaja različit od onog uspostavljenog ovom uredbom, u skladu sa sljedećim uvjetima:

[...]

(b) postrojenja puštena u rad unutar razdoblja iz stavka 1. podliježu ukupnim tarifama i koeficijentima množenja za zelene certifikate navedenim u tablicama 1. i 2. u prilogu Zakona br. 244 iz 2007., kako je izmijenjen, i stavka 382. *quater* legge br. 296 – Disposizioni per la formation del balancecio yearale e pluriennale dello Stato (Zakon br. 296 o odredbama koje se odnose na formiranje godišnje i višegodišnje bilance države), od 27. prosinca 2006. (GURI br. 299, od 27. prosinca 2006., redovni dodatak br. 244), kako je izmijenjen, primjenjiv na datum stupanja na snagu ove uredbe i smanjen za 3 % mjesečno od siječnja 2013.; ovo se smanjenje primjenjuje od svibnja samo na postrojenja koja se opskrbljuju otpadom iz članka 8. stavka 4. točke (c).

[...]

2. Postrojenja iz stavka 1. moraju imati dozvolu prije datuma stupanja na snagu ove uredbe.

[...]”

Tipski ugovori

- 15 Odlukom br. 207/2013/R/EFR od 16. svibnja 2013. AEEG je odobrio nacrt tipskog ugovora pod nazivom „Fonti energetiche rinnovabili” (tipski ugovor o obnovljivim izvorima, u daljnjem tekstu: ugovor FER) koji je GSE sastavio u svrhu dodjele poticaja predviđenih Uredbom od 6. srpnja 2012. Ta odluka objavljena je na internetskoj stranici AEEG -a 17. svibnja 2013.
- 16 GSE je 20. travnja 2016. na svojoj internetskoj stranici objavio nacrt tipskog ugovora naslovljen „Gestione Riconoscimento Incentivo” (tipski ugovor o upravljanju priznavanjem poticaja, u daljnjem tekstu: ugovor GRIN).

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 17 21 društvo navedeno u točki 2. ove presude (u daljnjem tekstu: tuženici iz glavnog postupka) vlasnici su postrojenja za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora, izuzev fotonaponskih, koji su imali potporu za proizvodnju te električne energije predviđenu sustavom zelenih certifikata i stoga su mogli prodavati zelene certifikate drugim operatorima kako bi ispunili svoju obvezu unosa određene količine navedene električne energije u talijanski elektroenergetski sustav.

- 18 Nakon donošenja Zakonodavne uredbe br. 28/2011 i Uredbe od 6. srpnja 2012. kojima je predviđena zamjena sustava zelenih certifikata sustavom poticajnih tarifa, ti su vlasnici podnijeli tužbu Tribunaleu amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud u Laciju, Italija) radi osporavanja zakonitosti ugovora GRIN koji su trebali sklopiti s GSE-om kako bi izvršili prijelaz između tih sustava.
- 19 Taj je sud prihvatio tužbu navedenih vlasnika uz obrazloženje da ni Zakonodavna uredba br. 28/2011 ni Uredba od 6. srpnja 2012. nisu izričito predvidjele da taj prijelaz zahtijeva sklapanje ugovora s GSE-om. Prema mišljenju navedenog suda, obveza sklapanja „ugovora privatnog prava” kako bi se moglo koristiti sustavom poticajnih tarifa, kako je predviđen člankom 24. stavkom 2. točkom (d) Zakonodavne uredbe br. 28/2011, primjenjivala se samo na operatore postrojenja koja se opskrbljuju iz obnovljivih izvora koja su puštena u rad nakon 31. prosinca 2012., a ne na operatore postrojenja, poput onih istih vlasnika, koja su puštena u rad prije tog datuma i za koje su se operatori koristili programom zelenih certifikata.
- 20 GSE je podnio žalbu protiv odluke Tribunalea amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) pred Consigliom di Stato (Državno vijeće, Italija), sudom koji je uputio zahtjev.
- 21 Taj sud najprije ističe, u biti, da iz njegove sudske prakse i one Cortea suprema di cassazione (Kasacijski sud, Italija) proizlazi da se, suprotno onomu što je presuđeno u prvom stupnju, obveza sklapanja ugovora s GSE-om kako bi se moglo koristiti sustavom poticajnih tarifa primjenjivala kako na operatore čija su postrojenja puštena u rad prije 31. prosinca 2012. tako i na operatore čija su postrojenja puštena u rad nakon 31. prosinca 2012. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, GSE je stoga mogao, uz nužne izmjene povezane s posebnostima prijelaza, koristiti ugovor FER koji je odobrio AEEG ili ugovor GRIN, koji će naslijediti ugovor FER, kako bi uvjetovao dodjelu tarifnih mjera potpore operatorima postrojenja puštenih u rad prije 31. prosinca 2012.
- 22 Međutim, sud koji je uputio zahtjev smatra da bi se moglo smatrati da je nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku, time što nameće sklapanje ugovora s GSE-om operatorima koji se koriste sustavom zelenih certifikata kako bi se mogli koristiti sustavom poticajnih tarifa, jednostrano izmijenio pravne uvjete na kojima su tuženici iz glavnog postupka temeljili svoju gospodarsku djelatnost, što bi moglo biti protivno cilju Direktive 2009/28 koji se sastoji u tome da se ulagačima ponudi određena sigurnost.
- 23 Naime, obveza predmetnih poduzetnika da sklope takav ugovor ne bi bila posljedica slobodnog pregovaranja. Usto, tim se ugovorom tim poduzetnicima nameću dodatne obveze. Naime, on se ne ograničava na predviđanje zamjene, na temelju matematičke formule, zelenih certifikata navedenih poduzetnika u poticajne tarife, nego sadržava, među ostalim, njihovu obvezu ugradnje nove opreme za očitavanje na daljinu kako bi se GSE-u omogućilo prikupljanje mjernih podataka (članak 5. ugovora GRIN), ograničenja prijenosa kredita (članci 7. i 8. ugovora GRIN), ovlast GSE-a da jednostrano izmijeni ili raskine poticajne mehanizme u slučaju prodaje dotičnog postrojenja trećoj osobi (članak 9. stavak 2. ugovora GRIN), mogućnost GSE-a da raskine taj ugovor samo zbog postojanja lažnih podataka (članak 12. ugovora GRIN) i pravo GSE-a da raskine i suspendira isti ugovor (članak 13. stavci 3. i 4. ugovora GRIN).

- 24 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, zbog jednostrane izmjene pravnih uvjeta na kojima su tuženici iz glavnog postupka temeljili svoju gospodarsku djelatnost, obveza sklapanja takvog ugovora mogla bi biti protivna cilju Direktive 2009/28, kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 8., 14. i 25. i članaka 1. i 3. te direktive, koji se sastoji u tome da se ulagačima ponudi određena sigurnost, kao i načelu zaštite legitimnih očekivanja.
- 25 Sud koji je uputio zahtjev sumnja da bi se u ovom slučaju moglo tvrditi da bi oprezan i razborit operator bio u potpunosti sposoban precizno predvidjeti razvoj propisa o kojem je riječ u glavnom postupku i rizik od donošenja mjera koje bi mogle naštetiti njegovim interesima. Smatra da, za razliku od predmeta u kojima je donesena presuda od 15. travnja 2021., Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) i dr. (C-798/18 i C-799/18, EU:C:2021:280), ranije primjenjiv propis nije sadržavao dovoljno jasnu naznaku za gospodarske subjekte u pogledu činjenice da se poticaji za program zelenih certifikata mogu izmijeniti ili ukinuti.
- 26 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev smatra da bi u ovom slučaju također mogla postojati povreda slobode poduzetništva iz članka 16. Povelje. Naime, s jedne strane, moglo bi se smatrati da nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku predstavlja zadiranje u ugovornu slobodu operatora postrojenja koji su korisnici sustava zelenih certifikata jer je zakonodavac zamijenio taj sustav sustavom poticajnih tarifa te im je naložio nove uvjete za korištenje potonjeg sustava iako su planirali i organizirali svoju gospodarsku djelatnost za razdoblje čija se stabilnost trebala održati u razumnom trajanju. S druge strane, taj nacionalni propis utječe na pravo svakog poduzetnika da se, u granicama odgovornosti za svoje radnje, slobodno koristi gospodarskim i financijskim resursima kojima raspolaže.
- 27 U tim je okolnostima Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Trebaju li Direktivu [2009/28], a osobito njezine uvodne izjave 8., 14., 25. i članke 1. i 3., te članak 16. [Povelje], s obzirom na načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja, tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis, poput onoga koji proizlazi iz odredbi decreta legislativo [br. 28/2011] i [Uredbe od 6. srpnja 2012.] kako ga tumači ustaljena sudska praksa Consiglia di Stato [Državno vijeće], kojim se dodjela poticaja uvjetuje potpisivanjem privatnopravnih ugovora između GSE-a i subjekta odgovornog za postrojenje, čak i u slučaju postrojenja za proizvodnju električne energije koja se koriste obnovljivim izvorima energije puštenih u rad prije 31. prosinca 2012.?”

Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

- 28 GSE ističe da je zahtjev za prethodnu odluku nedopušten jer nije odlučujući za rješavanje spora iz glavnog postupka. GSE smatra da je sud koji je uputio zahtjev tužbu koja je dovela do tog spora trebao proglasiti nedopuštenom ili obustaviti postupak povodom njegova prigovora nedopuštenosti koji se temelji na činjenici da ugovor GRIN koji su pobijali tuženici iz glavnog postupka na njih nije negativno utjecao.
- 29 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da je u okviru suradnje između Suda i nacionalnih sudova, uspostavljene u članku 267. UFEU-a, isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudska odluka koja će biti donesena da, uzimajući u obzir posebnosti predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i

relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Posljedično, kada se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud je u pravilu dužan donijeti odluku (presuda od 22. veljače 2024., *Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid i dr.*, C-59/22, C-110/22 i C-159/22, EU:C:2024:149, t. 43. i navedena sudska praksa).

- 30 Iz navedenog proizlazi da pitanja koja se odnose na pravo Unije uživaju presumpciju relevantnosti. Sud može odbiti odlučivati o prethodnom pitanju koje je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje pravila Unije nema nikakve veze sa stvarnošću ili predmetom glavnog postupka, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima za davanje korisnog odgovora na upućena pitanja (presuda od 22. veljače 2024., *Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid i dr.*, C-59/22, C-110/22 i C-159/22, EU:C:2024:149, t. 44. i navedena sudska praksa).
- 31 Stoga nije na Sudu da provjeri je li odluka kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku donesena u skladu s nacionalnim pravilima o organizaciji sudova i o sudskom postupku ili da dovede u pitanje ocjenu suda koji je uputio zahtjev o dopuštenosti tužbe u glavnom postupku (vidjeti u tom smislu presudu od 16. lipnja 2015., *Gauweiler i dr.*, C-62/14, EU:C:2015:400, t. 26. i navedenu sudska praksu).
- 32 Stoga se zahtjev za prethodnu odluku ne može proglasiti nedopuštenim zbog toga što je GSE pred sudom koji je uputio zahtjev tvrdio da je tužba iz glavnog postupka nedopuštena ili da je trebala dovesti do obustave postupka.

O prethodnom pitanju

- 33 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 1. i 3. Direktive 2009/28, u vezi s njezinim uvodnim izjavama 8., 14. i 25. te načelima pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja kao i člankom 16. Povelje, tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis koji se, u kontekstu zamjene nacionalnog programa potpore električnoj energiji proizvedenoj iz obnovljivih izvora koji se temelji na udjelima te električne energije koju treba unijeti u nacionalnu mrežu i na dodjeli zelenih certifikata poduzetnicima koji proizvode navedenu električnu energiju putem nacionalnog programa potpore istoj električnoj energiji koji se temelji na dodjeli poticajnih tarifa tim poduzetnicima, uvjetuje korištenje potonjeg programa sklapanjem ugovora o uvjetima dodjele te potpore između takvog poduzetnika i subjekta pod nadzorom države zaduženog za upravljanje i nadzor potonjeg programa, uključujući za poduzetnike koji su, uzimajući u obzir datum početka rada njihovih postrojenja, imali koristi od nacionalnog programa potpore koji se temelji na udjelima i dodjeli zelenih certifikata.
- 34 U tom pogledu, iz članka 1. Direktive 2009/28 proizlazi da je njezin predmet utvrđivanje zajedničkog okvira za promicanje energije iz obnovljivih izvora postavljanjem, među ostalim, obveznih nacionalnih ciljeva za ukupan udio energije iz obnovljivih izvora u konačnoj bruto potrošnji energije. U skladu s tim ciljem, člankom 3. stavcima 1. i 2. te direktive utvrđuju se ciljevi koji se žele postići, a koji se sastoje, s jedne strane, u tome da svaka država članica osigurava da je udio energije iz obnovljivih izvora u njezinoj konačnoj bruto potrošnji energije u 2020. barem jednak njezinu općem nacionalnom cilju, kako je on utvrđen u Prilogu I. dijelu A navedene direktive, i, s druge strane, da države članice uvode učinkovito osmišljene mjere kako bi osigurale da njihov udio energije iz tih izvora bude barem jednak udjelu predviđenom u okvirnim smjernicama utvrđenima u Prilogu I. dijelu B iste direktive.

- 35 Kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 8. i 14. Direktive 2009/28, definicija tog zajedničkog okvira i tih ciljeva trebala bi poslovnoj zajednici osigurati potrebnu stabilnost kako bi mogla provoditi održiva ulaganja u sektor obnovljive energije koja će povećati stalni razvoj i uporabu novih tehnologija koje proizvode energiju iz svih vrsta obnovljivih izvora energije.
- 36 Članak 3. stavak 3. točka (a) Direktive 2009/28, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 25., predviđa da države članice mogu primjenjivati programe potpore za postizanje navedenih ciljeva i da je za ispravno funkcioniranje tih programa potpore iznimno važno da te države članice mogu nadzirati djelovanje i troškove svojih programa u skladu sa svojim mogućnostima u području obnovljive energije ako se ti programi razlikuju od jedne do druge države članice. Ta uvodna izjava također naglašava da je jamčenje ispravnog funkcioniranja nacionalnih programa potpore predviđenih Direktivom 2001/77 važno sredstvo za održavanje povjerenja ulagača i postizanje cilja Direktive 2009/28.
- 37 Stoga, ako je osiguranje određene stabilnosti za poslovnu zajednicu važno za ostvarenje održivih ulaganja u sektor obnovljive energije koja će pridonijeti povećanju potrošnje tih energija, takvo osiguranje zajamčeno je tim ulagačima, s jedne strane, definiranjem zajedničkog okvira kojim se predviđaju obvezujući ciljevi u pogledu udjela energije iz obnovljivih izvora u konačnoj bruto potrošnji energije u svakoj državi članici i, s druge strane, jamčenjem pravilnog funkcioniranja programa potpore koje su donijele države članice radi promicanja proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije.
- 38 Potreba da se ulagačima pruži određena sigurnost koja je priznata u uvodnim izjavama 8. i 14. Direktive 2009/28 ne može, međutim, sama po sebi utjecati na marginu prosudbe dodijeljenu državama članicama u članku 3. stavku 3. točki (a) te direktive, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 25., za donošenje i održavanje učinkovitih i stoga ne preskupih programa potpore koji im omogućuju postizanje obvezujućih ciljeva utvrđenih navedenom direktivom u području potrošnje energije iz obnovljivih izvora. Naime, presuđeno je da margina prosudbe kojom raspolažu države članice u pogledu mjera koje smatraju primjerenima za postizanje tih ciljeva podrazumijeva da su te države slobodne donijeti, izmijeniti ili ukinuti programe potpora, pod uvjetom, među ostalim, da su navedeni ciljevi postignuti (vidjeti u tom smislu presudu od 15. travnja 2021., Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) i dr., C-798/18 i C-799/18, EU:C:2021:280, t. 28. i rješenje od 1. ožujka 2022., Milis Energy i dr., C-306/19, C-512/19, C-595/19 i C-608/20 do C-611/20, EU:C:2022:164, t. 30.).
- 39 Stoga se Direktivi 2009/28 samoj po sebi ne protivi to da talijanski zakonodavac zamijeni sustav zelenih certifikata sustavom poticajnih tarifa, ukidajući za određene poduzetnike prednost koju im dodjeljuje prvi sustav i koji tim poduzetnicima nameće sklapanje ugovora s GSE-om, subjektom koji je u cijelosti pod nadzorom države i zadužen za upravljanje i nadzor dodjele poticajnih mjera predviđenih nacionalnim programom potpore proizvođačima električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora, kako bi se mogao koristiti drugim sustavom, pod uvjetom da potonji sustav omogućuje Talijanskoj Republici postizanje njezinih ciljeva u pogledu udjela energije iz obnovljivih izvora u konačnoj bruto potrošnji energije utvrđenoj tom direktivom.
- 40 Osim toga, kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse, države članice, kada usvajaju mjere kojima provode pravo Unije, obvezne su izvršavati svoju marginu prosudbe poštujući opća načela tog prava, koja osobito uključuju načelo pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja (vidjeti u tom smislu presude od 19. prosinca 2019., Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep

Texel, C-386/18, EU:C:2019:1122, t. 55., i od 15. travnja 2021., Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) i dr., C-798/18 i C-799/18, EU:C:2021:280, t. 29. i navedenu sudsku praksu).

- 41 Na sudu koji je uputio zahtjev jest da ispita je li nacionalni propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku u skladu s tim načelima, s obzirom na to da je Sud, kada na temelju članka 267. UFEU-a odlučuje o zahtjevu za prethodnu odluku, samo nadležan za to da tom sudu dâ sve elemente tumačenja prava Unije koji bi mu mogli omogućiti da ocijeni tu usklađenost. Sud koji je uputio zahtjev u tu svrhu može uzeti u obzir sve relevantne elemente koji proizlaze iz teksta, cilja ili strukture predmetnog zakonodavstva (presuda od 15. travnja 2021., Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) i dr., C-798/18 i C-799/18, EU:C:2021:280, t. 43. i navedena sudska praksa). Stoga, da bi sudu koji je uputio zahtjev dao koristan odgovor, Sud mu može, u duhu suradnje s nacionalnim sudovima, dati sve upute koje smatra potrebnima za takvu ocjenu usklađenosti (vidjeti u tom smislu presudu od 16. studenoga 2023., Viterra Hungary, C-366/22, EU:C:2023:876, t. 31. i navedenu sudsku praksu).
- 42 U tom pogledu, najprije kada je riječ o poštovanju načela pravne sigurnosti, važno je podsjetiti na to da to načelo zahtijeva, s jedne strane, da su pravna pravila jasna i precizna i, s druge strane, da je njihova primjena za osobe predvidljiva, osobito kada mogu imati nepovoljne posljedice. Spomenuto načelo osobito zahtijeva da propis omogućava zainteresiranim osobama da znaju točan opseg obveza koje im taj propis nameće i da potomje osobe mogu nedvojbeno znati svoja prava i obveze te da se posljedično mogu ponašati u skladu s njima (presuda od 16. veljače 2022., Mađarska/Parlament i Vijeće, C-156/21, EU:C:2022:97, t. 223. i navedena sudska praksa).
- 43 Međutim, te zahtjeve ne treba shvatiti na način da im se protivi to da u okviru norme koju donosi, zakonodavac države članice upotrebljava apstraktni pravni pojam niti da nameće da se takvom apstraktnom normom navode različiti konkretni slučajevi u kojima je se može primijeniti, s obzirom na to da zakonodavac ne može unaprijed utvrditi sve te slučajeve (vidjeti po analogiji presudu od 16. veljače 2022., Mađarska/Parlament i Vijeće, C-156/21, EU:C:2022:97, t. 224. i navedenu sudsku praksu).
- 44 Posljedično, činjenica da zakonski akt dodjeljuje diskrecijsko pravo tijelima zaduženima za njegovu provedbu ne krši sama po sebi zahtjev predvidljivosti, pod uvjetom da su doseg i načini izvršavanja tog prava dovoljno jasno definirani, s obzirom na legitimnu svrhu o kojoj je riječ, kako bi se omogućila odgovarajuća zaštita protiv proizvoljnosti (presuda od 16. veljače 2022., Mađarska/Parlament i Vijeće, C-156/21, EU:C:2022:97, t. 225. i navedena sudska praksa).
- 45 U ovom slučaju i pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, čini se da odredbe Zakonodavne uredbe br. 28/2011 i Uredbe od 6. srpnja 2012. jasno i precizno navode postupno ukidanje sustava zelenih certifikata i njegovu zamjenu sustavom poticajnih tarifa kao i načine tog postupnog ukidanja i zamjene.
- 46 Naime, članak 24. Zakonodavne uredbe br. 28/2011 predviđa da se na postrojenja koja proizvode električnu energiju iz obnovljivih izvora koja su puštena u rad nakon 31. prosinca 2012. može primijeniti program potpore koji se temelji na poticajnim tarifama uz poštovanje određenih kriterija. Osim toga, za postrojenja koja upotrebljavaju obnovljive izvore energije koja su puštena u rad prije 31. prosinca 2012., članak 19. Uredbe od 6. srpnja 2012. propisuje načine zamjene prava na zelene certifikate u prava na poticajne tarife od 1. siječnja 2016. Članak 25. stavak 4. Zakonodavne uredbe br. 28/2011 i članak 20. Uredbe od 6. srpnja 2012. propisuju uvjete za povlačenje zelenih certifikata izdanih za godišnju proizvodnju do kraja 2015. godine.

Naposljetku, člankom 30. Uredbe od 6. srpnja 2012. predviđa se mogućnost da se postrojenja koja su puštena u rad prije 30. travnja 2013. odluče za poseban mehanizam poticaja prilikom prijelaza sa starog na novi mehanizam poticaja.

- 47 Osim toga, članak 24. stavak 2. točka (d) Zakonodavne uredbe br. 28/2011 i članak 21. stavak 8. Uredbe od 6. srpnja 2012. jasno navode da dodjela poticajnih tarifa zahtijeva sklapanje ugovora između GSE-a i subjekta odgovornog za postrojenja.
- 48 Primjena tih odredbi bila je predviđena za sve proizvođače električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora, neovisno o tome jesu li njihova postrojenja puštena u rad prije ili nakon 31. prosinca 2012., s obzirom na to da su Zakonodavna uredba br. 28/2011 i Uredba od 6. srpnja 2012. donesene prije početka razdoblja od 1. siječnja 2013. do 31. prosinca 2015., tijekom kojeg je sustav zelenih certifikata postupno trebalo zamijeniti sustavom poticajnih tarifa.
- 49 Što se tiče odredbi ugovora koji poduzetnici trebaju sklopiti s GSE-om kako bi se mogli koristiti sustavom poticajnih tarifa, važno je istaknuti da je, na temelju članka 24. stavka 2. točke (d) Zakonodavne uredbe br. 28/2011, u vezi s člankom 21. stavkom 8. Uredbe od 6. srpnja 2012., AEEG 6. srpnja 2012. na prijedlog GSE-a donio tipski ugovor, odnosno ugovor FER. Osim toga, 20. travnja 2016. GSE je objavio nacrt ugovora GRIN koji je trebao naslijediti ugovor FER.
- 50 Što se tiče ugovora GRIN koji je predmet glavnog postupka, njegove se odredbe na prvi pogled čine jasnima i predvidljivima u smislu sudske prakse navedene u točki 42. ove presude.
- 51 Naime, kao što to ističu GSE i Komisija u svojim pisanim očitovanjima, čini se da sadržaj odredaba ugovora GRIN odgovara sadržaju odredaba ugovora FER ili regulatornog okvira primjenjivog na proizvođače električne energije iz obnovljivih izvora u Italiji i, osobito, Zakonodavne uredbe br. 28/2011 i Uredbe od 6. srpnja 2012. ili iz njih proizlazi. Ako sud koji je uputio zahtjev nakon provjere potvrdi tu ocjenu, sadržaj tih odredbi trebalo bi smatrati predvidljivim u smislu sudske prakse navedene u točki 42. ove presude.
- 52 Potonja ocjena nije nužno dovedena u pitanje činjenicom da se određenim spomenutim odredbama GSE-u dodjeljuje, kao što to proizlazi iz točke 23. ove presude, određena diskrecijska ovlast, među ostalim, za izmjenu ili jednostrani raskid predmetnog ugovora u slučaju prodaje postrojenja trećim stranama ili radi jednostranog raskida ili suspenzije tog ugovora u slučaju bitnih varijacija u konfiguraciji predmetnog postrojenja u odnosu na onu koja je prijavljena.
- 53 Naime, kao što to proizlazi iz točke 44. ove presude, samo ako sud koji je uputio zahtjev zaključi da opseg i načini izvršavanja te GSE-ove diskrecijske ovlasti nisu dovoljno definirani, s obzirom na predmetni legitimni cilj, za pružanje odgovarajuće zaštite od arbitrarnosti, moći će utvrditi povredu načela pravne sigurnosti.
- 54 Kad je riječ, kao drugo, o poštovanju načela zaštite legitimnih očekivanja, kao posljedice načela pravne sigurnosti, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se pravo oslanjanja na to načelo proširuje na svaki gospodarski subjekt kojem je nacionalno upravno tijelo stvorilo legitimna očekivanja temeljena osobito na preciznim jamstvima koja mu je ono pružilo (vidjeti u tom smislu presudu od 17. studenoga 2022., Avicarvil Farms, C-443/21, EU:C:2022:899, t. 39. i navedenu sudsku praksu). Međutim, ako pažljiv i razborit gospodarski subjekt može predvidjeti donošenje mjere koja može utjecati na njegove interese, on se ne može pozivati na to načelo kad se ta mjera usvoji. Nadalje, nije opravdano to da gospodarski subjekti imaju legitimna očekivanja u vezi s održanjem postojeće situacije koju nacionalna tijela mogu izmijeniti u okviru svoje

diskrecijske ovlasti (presuda od 15. travnja 2021., Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) i dr., C-798/18 i C-799/18, EU:C:2021:280, t. 42. i navedena sudska praksa).

- 55 U ovom slučaju i podložno ocjeni suda koji je uputio zahtjev, iz spisa kojim Sud raspolaže ne proizlazi da su prije donošenja Zakonodavne uredbe br. 28/2011 i Uredbe od 6. srpnja 2012. talijanska tijela donijela bilo koju mjeru ili dala bilo kakvo jamstvo koje je operatorima kao što su tuženici iz glavnog postupka, moglo stvoriti utemeljena očekivanja u pogledu održavanja sustava zelenih certifikata.
- 56 Osim toga, kao što je to navedeno u točki 38. ove presude, Direktivom 2009/28 dodjeljuje se talijanskim tijelima margina prosudbe radi izmjene ili ukidanja programa potpore uspostavljenih radi postizanja ciljeva u području energije proizvedene iz obnovljivih izvora navedenih u toj direktivi.
- 57 Iz toga slijedi da su pažljivi i razboriti gospodarski subjekti morali biti u mogućnosti predvidjeti da talijanska tijela mogu izvršavati tu marginu prosudbe. Oni stoga nisu mogli imati legitimna očekivanja da će se zadržati program potpora koji predviđa dodjelu zelenih certifikata i da se neće nametnuti nove obveze, poput obveze sklapanja ugovora s GSE-om, kako bi mogli iskoristiti poticajnu tarifu za električnu energiju koju proizvode iz obnovljivih izvora.
- 58 Konkretnije, što se tiče obveze sklapanja ugovora GRIN, uvijek pod uvjetom ocjene suda koji je uputio zahtjev, ne čini se da su proizvođači čija su postrojenja radila prije 31. prosinca 2012. imali bilo kakvo jamstvo da neće biti podvrgnuti toj obvezi kako bi iskoristili poticajnu tarifu. Naprotiv, kao što to ističe sud koji je uputio zahtjev, iz njegove sudske prakse i iz one Cortea suprema di cassazione (Kasacijski sud) proizlazi da članak 24. stavak 2. točku (d) Zakonodavne uredbe br. 28/2011, u vezi s člankom 21. stavkom 8. Uredbe od 6. srpnja 2012., treba tumačiti na način da se toj obvezi trebaju podvrgnuti i proizvođači čija su postrojenja puštena u rad nakon 31. prosinca 2012. kao i oni čija su postrojenja prije tog datuma radila kako bi mogli koristiti takvu tarifu.
- 59 Što se tiče teksta ugovora GRIN, pod uvjetom da se može utvrditi da on u biti odgovara sadržaju odredaba ugovora FER, donesenom odlukom AEEG-a od 16. svibnja 2013., i regulatornog okvira primjenjivog na proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora u Italiji, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, treba smatrati da su navedeni proizvođači mogli predvidjeti te odredbe.
- 60 Prema tome, tuženici iz glavnog postupka, čija su postrojenja bila puštena u rad prije 31. prosinca 2012. i koji su bili korisnici programa zelenih certifikata, nisu mogli imati legitimna očekivanja da će se taj sustav zadržati i da neće postojati obveza da s GSE-om sklope ugovor kao što je ugovor GRIN, kako bi se mogli koristiti sustavom poticajnih tarifa koje zamjenjuju navedeni sustav.
- 61 Kao treće, kad je riječ o tumačenju članka 16. Povelje, valja istaknuti, kao prvo, da se, uzimajući u obzir članak 51. stavak 1. Povelje, taj članak 16. primjenjuje u ovom slučaju jer se Zakonodavnom uredbom br. 28/2011 i Uredbom od 6. srpnja 2012. prenosi Direktiva 2009/28 u talijansko pravo.
- 62 Kao drugo, valja podsjetiti na to da navedeni članak 16., koji se odnosi na slobodu poduzetništva, štiti slobodu obavljanja gospodarske ili komercijalne djelatnosti, slobodu korištenja, u granicama odgovornosti koju snosi za vlastite radnje, gospodarskih, tehničkih i financijskih izvora kojima

poduzetnik raspolaže kao i slobodu ugovaranja (vidjeti u tom smislu presudu od 15. travnja 2021., Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) i dr., C-798/18 i C-799/18, EU:C:2021:280, t. 56. i 62. i navedenu sudsku praksu).

- 63 Međutim, podložno ocjeni suda koji je uputio zahtjev, ne čini se da zamjena sustava zelenih certifikata sustavom poticajnih tarifa predviđena Zakonodavnom uredbom br. 28/2011 i Uredbom od 6. srpnja 2012. utječe na slobodu poduzetnika korisnika tog prvog sustava da obavljaju gospodarsku ili komercijalnu djelatnost. Konkretno, čini se da ta zamjena ne utječe na pravo tih poduzetnika da se slobodno koriste gospodarskim, tehničkim i financijskim resursima kojima raspolažu.
- 64 U tom pogledu važno je naime podsjetiti na to da ograničenje tog prava, među ostalim, čini obveza poduzimanja mjera koje gospodarskom subjektu mogu predstavljati znatan trošak, imati bitan utjecaj na organizaciju njegovih aktivnosti ili zahtijevati teška i složena tehnička rješenja (presuda od 15. travnja 2021., Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) i dr., C-798/18 i C-799/18, EU:C:2021:280, t. 63. kao i navedena sudska praksa). Međutim, ne čini se da prijelaz između dotičnih sustava predstavlja znatan trošak, zahtijeva teška i složena tehnička rješenja ili ima bitan utjecaj na djelatnosti tuženika iz glavnog postupka.
- 65 Kad je riječ o slobodi ugovaranja iz članka 16. Povelje, valja podsjetiti na to da se ona odnosi, među ostalim, na slobodan izbor gospodarskog partnera kao i na slobodu određivanja cijene koja se zahtijeva za određenu uslugu (vidjeti u tom smislu presudu od 15. travnja 2021., Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) i dr., C-798/18 i C-799/18, EU:C:2021:280, t. 57. i navedenu sudsku praksu).
- 66 Međutim, u ovom slučaju ne čini se da obveza poduzetnika korisnika sustava zelenih certifikata da s GSE-om sklope ugovor kao što je ugovor GRIN, kako bi se mogli koristiti sustavom poticajnih tarifa, utječe na tu slobodu.
- 67 Naime, s obzirom na elemente iz spisa kojim raspolaže Sud, čini se da je taj ugovor samo provedbeno sredstvo GSE-a koji je, kao što je to navedeno u točki 39. ove presude, subjekt u cijelosti pod nadzorom države zadužen za upravljanje i nadzor dodjele poticajnih mjera, sustava poticajnih tarifa. Čini se da je navedeni ugovor samo sporedan upravnoj odluci o prihvaćanju pogodnosti tarifnih mjera poticaja i nema nikakav učinak na iznos predmetnog poticaja jer je određen primjenjivim regulatornim okvirom i stoga o njemu nije moguće pregovarati.
- 68 U takvim je okolnostima opravdano da poduzetnici nemaju izbor svojeg ugovornog partnera i da nemaju pregovaračku moć u pogledu sadržaja ugovora GRIN ili iznosa potpore. Sloboda ugovaranja tih poduzetnika legitimno se ograničava na odlučivanje o tome hoće li prihvatiti odredbe tog ugovora.
- 69 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti da članke 1. i 3. Direktive 2009/28, u vezi s njezinim uvodnim izjavama 8., 14. i 25. te načelima pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja kao i člankom 16. Povelje, treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis koji, u kontekstu zamjene nacionalnog programa potpore električnoj energiji proizvedenoj iz obnovljivih izvora koji se temelji na udjelima te električne energije koju treba unijeti u nacionalnu mrežu i na dodjeli zelenih certifikata poduzetnicima koji proizvode navedenu električnu energiju putem nacionalnog programa potpore istoj električnoj energiji koji se temelji na dodjeli poticajnih tarifa tim poduzetnicima, uvjetuje korištenje potonjeg programa sklapanjem ugovora o uvjetima dodjele te potpore između takvog poduzetnika i subjekta pod

nadzorom države zaduženog za upravljanje i nadzor potonjeg programa, uključujući za poduzetnike koji su, uzimajući u obzir datum početka rada njihovih postrojenja, imali koristi od nacionalnog programa potpore koji se temelji na udjelima i dodjeli zelenih certifikata.

Troškovi

- 70 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (sedmo vijeće) odlučuje:

Članke 1. i 3. Direktive 2009/28/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora te o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ, u vezi s njezinim uvodnim izjavama 8., 14. i 25. kao i načelima pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja i članak 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima,

treba tumačiti na način da im se:

ne protivi nacionalni propis koji, u kontekstu zamjene nacionalnog programa potpore električnoj energiji proizvedenoj iz obnovljivih izvora koji se temelji na udjelima te električne energije koju treba unijeti u nacionalnu mrežu i na dodjeli zelenih certifikata poduzetnicima koji proizvode navedenu električnu energiju putem nacionalnog programa potpore istoj električnoj energiji koji se temelji na dodjeli poticajnih tarifa tim poduzetnicima, uvjetuje korištenje potonjeg programa sklapanjem ugovora o uvjetima dodjele te potpore između takvog poduzetnika i subjekta pod nadzorom države zaduženog za upravljanje i nadzor potonjeg programa, uključujući za poduzetnike koji su, uzimajući u obzir datum početka rada njihovih postrojenja, imali koristi od nacionalnog programa potpore koji se temelji na udjelima i dodjeli zelenih certifikata.

Potpisi