



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (tizedik tanács)

2019. július 11.*ⁱ

„Előzetes döntéshozatal – Környezet – 2009/28/EK irányelv – A 3. cikk (3) bekezdésének a) pontja – A megújuló energiaforrásból előállított energia használatának támogatása – Fotovoltaikus napenergiát hasznosító létesítmények általi villamosenergia-termelés – A támogatási rendszer módosítása – A jogbiztonság elve és a bizalomvédelem elve”

A C-180/18., C-286/18. és C-287/18. sz. egyesített ügyekben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmek tárgyában, amelyeket a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) a Bírósághoz 2018. március 9-én érkezett, 2018. január 25-i határozataival terjesztett elő

az **Agrenergy Srl** (C-180/18 és C-286/18),

a **Fusignano Due Srl** (C-287/18)

és

a **Ministero dello Sviluppo Economico**

között,

a **Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA**

részvételével folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (tizedik tanács),

tagjai: C. Lycourgos tanácselnök, M. Ilešič és I. Jarukaitis (előadó) bírák,

főtanácsnok: H. Saugmandsgaard Øe,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2019. március 14-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– az Agrenergy Srl és Fusignano Due Srl képviseletében V. Cerulli Irelli és A. Lorizio avvocati,

* Az eljárás nyelve: olasz.

- a Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA képviselőjében A. Segato és A. Pugliese avvocati,
- az olasz kormány képviselőjében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője: G. Aiello avvocato dello Stato,
- a cseh kormány képviselőjében M. Smolek és J. Vláčil, meghatalmazotti minőségben,
- a görög kormány képviselőjében M. Tassopoulou, A. Magrippi és E. Tsaousi, meghatalmazotti minőségben,
- a spanyol kormány képviselőjében A. Rubio González, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviselőjében G. Gattinara, T. Maxian Rusche és Talabér-Ritz K., meghatalmazotti minőségben,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a megújuló energiaforrásból előállított energia [helyesen: energia felhasználásának] támogatásáról, valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. április 23-i 2009/28/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2009. L 140., 16. o.) 3. cikke (3) bekezdése a) pontjának értelmezésére vonatkozik.
- 2 Ezeket a kérelmeket az Agrenergy Srl (C-180/18. és C-286/18. sz. ügy), illetve a Fusignano Due Srl (C-287/18. sz. ügy) és a Ministero dello Sviluppo Economico (gazdaságfejlesztési minisztérium, Olaszország) között folyamatban lévő jogvitákban terjesztették elő, amelyek tárgya egy miniszteri rendelet jogszerűsége, valamint e társaságoknak egy korábbi miniszteri rendeletben meghatározott ösztönző díjszabás alkalmazására való jogosultsága.

Jogi háttér

Az uniós jog

- 3 A 2009/28 irányelv (25) preambulumbekkezdése értelmében:

„A megújuló energiaforrások terén az egyes tagállamok különböző adottságokkal rendelkeznek, és nemzeti szinten különböző támogatási rendszereket működtetnek a megújuló energiaforrásokból előállított energia tekintetében. A tagállamok többsége olyan támogatási rendszert alkalmaz, amely kizárólag a saját területén termelt, megújuló energiaforrásokból előállított energiát támogatja. A nemzeti támogatási rendszerek megfelelő működéséhez elengedhetetlen, hogy a tagállamok különböző adottságaiknak megfelelően ellenőrizhessék nemzeti támogatási rendszereik hatásait és költségeit. Az ezen irányelvben megfogalmazott cél elérésének egyik fontos eszköze a [belső villamosenergia-piacon a megújuló energiaforrásokból előállított villamos

energia támogatásáról szóló, 2001. szeptember 27--i 2001/77/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2001. L 283., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 12. fejezet, 2. kötet, 121. o.)) szerinti nemzeti támogatási rendszerek megfelelő működtetésének garantálása a befektetői bizalom megtartása, valamint annak lehetővé tétele érdekében, hogy a tagállamok a célkitűzések teljesítését célzó, hatékony nemzeti intézkedéseket dolgozhassanak ki. [...]"

- 4 A 2009/28 irányelvnek „Az irányelv célja és hatálya” című 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Ez az irányelv közös keretet hoz létre a megújuló energiaforrásokból előállított energia támogatására. Kötelező nemzeti célkitűzéseket állapít meg a megújuló energiaforrásokból előállított energiának a teljes bruttó energiafogyasztásban képviselt összarányára és a megújuló energiaforrásokból előállított energiának a közlekedésben felhasznált részarányára vonatkozóan. [...]"

- 5 Az említett irányelvnek „A megújuló energiaforrásokból előállított energia felhasználására vonatkozó összesített kötelező nemzeti célértékek és intézkedések” című 3. cikke kimondja:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy a megújuló energiaforrásokból előállított energiának a végső fogyasztásban betöltött, az 5–11. cikknek megfelelően számított részaránya 2020-ban legalább a nemzeti átfogó célkitűzésükben erre az évre az I. melléklet A. részében szereplő táblázat harmadik oszlopa szerint megállapított részarány. Ezek az összesített kötelező nemzeti célkitűzések összhangban vannak azzal a célkitűzéssel, hogy 2020-ig megvalósuljon a megújuló energiaforrásoknak [az Unió] teljes bruttó energiafogyasztásában való részarányára vonatkozóan előírt 20%-os minimum célkitűzés. Az e cikkben szereplő célkitűzések könnyebb megvalósítása érdekében valamennyi tagállam ösztönzi és elősegíti az energiahatékonyságot és az energiatakarékosságot.

(2) A tagállamok intézkedéseket vezetnek be, amelyek célja annak biztosítása, hogy a megújuló energiaforrásokból előállított energia részaránya [helyesen: A tagállamok olyan intézkedéseket vezetnek be, amelyekkel hatékonyan biztosítható, hogy az általuk a megújuló energiaforrásokból előállított energia részaránya] egyenlő vagy meghaladja az I. melléklet B. részében szereplő ütemterv-előirányzatban feltüntetett részarányt.

(3) A tagállamok az e cikk (1) és (2) bekezdésében meghatározott célkitűzések elérése érdekében – többek között – az alábbi intézkedéseket alkalmazhatják:

a) támogatási rendszerek;

[...]"

Az olasz jog

- 6 A 2011. március 28-i 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 2009/28/CE (a megújuló energiaforrásból előállított energia felhasználásának támogatásáról, valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről szóló 2009/28/EK irányelvet átültető, 28. számú felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet, a GURI 2011. március 28-i 71. számának rendes melléklete, a továbbiakban: 28/2011. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet) 23. cikke úgy rendelkezik, amint az a Bíróság rendelkezésére álló ügyiratokból kitűnik, hogy a piaci mechanizmusok, a megújuló energiaforrásokkal összefüggő

technológiák fejlődése és az energiahatékonyság figyelembevételének érdekében érvényesül a végrehajtott beruházások védelmére irányuló beavatkozások fokozatosságának és a célokhoz viszonyított arányosságának elve, valamint a támogató rendszerek szerkezeti rugalmasságának elve.

7 A felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 25. cikke így rendelkezik:

„(1) A legkésőbb 2012. december 31-én üzembe helyezett, megújuló energiaforrásokat hasznosító létesítmények általi villamosenergia-termelést a jelen [...] rendelet hatálybalépésének napján fennálló mechanizmusok ösztönzik.

[...]

(10) [...] [A 2011. május 31-ét] követően üzembe helyezett fotovoltaikus napenergiát hasznosító létesítmények általi villamosenergia-termelés ösztönzését a [(gazdaságfejlesztési miniszter)] rendelete szabályozza, amelyet a Ministro dell'ambiente e della tutela [del territorio e del] maréval [(környezet-, terület- és tengervédelmi miniszter, Olaszország)] együttműködve, a 1997. augusztus 28-i decreto legislativo n. 281 [(281. számú felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet)] 8. cikkében említett, a Conferenza unificatával [(egyesített tanács, Olaszország)] történő egyeztetést követően 2011. április 30-ig fogad el a következő elvek alapján:

- a) az ösztönző díjszabás alkalmazására jogosult fotovoltaikus létesítmények összteljesítménye éves határértékének megállapítása;
- b) ösztönző díjszabás megállapítása, figyelembe véve a technológia és a létesítmények költségeinek csökkenését, valamint az uniós tagállamokban alkalmazott ösztönzőket;
- c) ösztönző díjszabás és differenciált részesedések előírása a létesítmények telepítési helyének jellegét figyelembe véve;
- d) a 2003. december 29-i decreto legislativo n. 387 [(387. számú felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet)] 7. cikke rendelkezéseinek alkalmazása, amennyiben azok a jelen bekezdéssel összeegyeztethetők.”

8 A 2011. május 5-i decreto ministeriale – Incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici (a fotovoltaikus napenergiát hasznosító létesítmények általi villamosenergia-termelés ösztönzéséről szóló miniszteri rendelet, a GURI 2011. május 12-i 109. száma, a továbbiakban: negyedik energiaprogram) 1. cikkének (2) bekezdése vonatkozott a 2011. május 31-ét követően, de 2016. december 31-e előtt létesített fotovoltaikus létesítményekre, nemzeti szinten megközelítőleg 23 000 megawatt (MW) teljesítményt jelentő előirányzattal, amely megfelel a 6 és 7 milliárd euró közötti értékre becsült ösztönzők várható éves összköltségének.

9 A negyedik energiaprogram 2. cikke az alábbiakat írta elő:

„A támogatási rendszer általános kritériumai:

(1) A támogatási rendszer a létesítmények teljesítménycéljainak időbeli alakulása szerint alkalmazandó – a célkitűzések összhangban állnak az éves költségelőirányzatokkal.

(2) A 2011. és 2012. évre vonatkozó ösztönzőkre való jogosultsággal kapcsolatos átmeneti rendelkezések sérelme nélkül, az egyes évekre vagy azok egy részére vonatkozóan meghatározott éves költségelőirányzatok túllépése nem korlátozza az ösztönző díjszabás alkalmazására való jogosultságot, hanem a következő időszakra vonatkozóan e díjszabások további csökkentését vonja maga után, figyelembe véve a 1. cikk (2) bekezdésében említett várható éves összköltséget.

(3) Amennyiben a 1. cikk (2) bekezdésében említett várható éves összköltség értékminimumának elérésekor a jelen rendeletben meghatározott ösztönzési módok gazdaságfejlesztési miniszteri rendeletben, a környezet-, terület- és tengervédelmi miniszterrel együttműködésben és [az egyesített tanáccsal] történő egyeztetést követően – mindenestre az ágazat további fejlődését szem előtt tartva – felülvizsgálhatók.”

10 Ezen energiaprogram 6. cikke a következőképpen rendelkezett:

„Az ösztönző díjszabás alkalmazására való jogosultság általános feltételei:

(1) A létesítmények az e rendeletben meghatározott módon és feltételekkel jogosultak az ösztönző díjszabást alkalmazni.

(2) A legkésőbb 2011. augusztus 31-én üzembe helyezett nagy méretű létesítmények közvetlenül jogosultak az ösztönző díjszabást alkalmazni, azon kötelezettség sérelme nélkül, hogy az üzembe helyezést az azt követő 15 naptári napon belül be kell jelenteni a Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA-nak.

(3) A 2011. és 2012. évre vonatkozóan az (2) bekezdésben említett létesítmények közé nem tartozó nagy méretű létesítmények akkor jogosultak az ösztönző díjszabást alkalmazni, ha az alábbi két feltétel teljesül:

a) a létesítményt a 8. cikkben meghatározott nyilvántartásba vették – a 4. cikk (2) bekezdésében megnevezett referencia időszakokra megállapított konkrét költségkorlátok alá eső – megfelelő rangsorban. Ebben az összefüggésben a 2011. évre vonatkozó költségek felső határa magában foglalja a 2011. augusztus 31-én vagy azt követően üzembe helyezett létesítményeket ösztönző intézkedésekkel kapcsolatos költségeket. Amennyiben a legkésőbb 2011. augusztus 31-én üzembe helyezett nagy méretű létesítményekre és a 8. cikkben említett nyilvántartásba felvett nagy méretű létesítményekre vonatkozó ösztönzőkkel kapcsolatos összköltség a 2011. évre nézve meghaladja az ugyanezen időszakra vonatkozóan előírt költségkorlátot, a túllépés a 2012. év második félévére vonatkozó költségkorlátnak az ennek megfelelő összeggel való csökkenését eredményezi.

[...]”

11 A 2012. július 5-i decreto ministeriale – Attuazione dell’art. 25 del decreto legislativo del 2011. marzo 3, n. 28, ecante incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici (a fotovoltaikus napenergiát hasznosító létesítmények általi villamosenergia-termelés ösztönzéséről szóló, 2011. március 3-i 28. számú felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 25. cikkének végrehajtásáról szóló miniszteri rendelet, a GURI 2012. július 10-i 159. számának rendes kiegészítése, a továbbiakban: ötödik energiaprogram) preambuluma a következőképpen szól:

„mivel a fotovoltaikus napenergia esetében a létesítmények költségeinek gyors csökkenése a létesítmények számának rohamos megemelkedéséhez vezetett, ami – egyéb következmények

mellett – a támogatással kapcsolatos terhek növekedését, valamint a mezőgazdaságilag is hasznosított földterületek kivonását eredményezte;

mivel a támogatással kapcsolatos magas terhekre és a létesítmények költségeinek csökkenésére tekintettel számos más európai ország tett intézkedéseket a fotovoltaikus ösztönzők csökkentése érdekében, és mivel a verseny megóvása és a végső felhasználók védelme érdekében az ösztönzők terén az európai normákat kell szem előtt tartani;

mivel az ágazat további fejlődése szempontjából a más európai országokban alkalmazott ösztönzők szintjét és a beruházások szokásos megtérülését szem előtt tartva továbbra is jelentős mozgástér áll rendelkezésre az utóbbi években fizetett ösztönzőkhöz viszonyított csökkentésre;

mivel a fotovoltaikus napenergia jövőbeli fejlesztésének olyan alkalmazásokra kell irányulnia, amelyek csökkentik a nagyarányú földkivonást, ösztönzik a technológiai innovációt és az energiahatékonyságot, valamint további pozitív hatásokkal járnak a környezetvédelem és a gazdasági előnyök terén [...]

12 Az ötödik energiaprogram 1. cikke szerint:

„(1) A [28/2011. sz.] felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 25. cikkének (10) bekezdése értelmében és a 2011. május 5-i miniszteri rendelet 2. cikke (3) bekezdése rendelkezéseinek fényében ez a rendelet a fotovoltaikus napenergiából nyert villamos energia termelésére való ösztönzés módjait határozza meg, amely akkor alkalmazandó, ha az ösztönző intézkedések várható éves összköltsége eléri a 6 milliárd eurót. [...]

(5) A jelen rendelet a 6,7 milliárd euró várható éves összköltség elérésének időpontjától számított 30 naptári nap elteltével mindenképpen hatályát veszti. A fenti, 6,7 milliárd euró összegű éves érték elérésének időpontját a villamosenergia- és gázhatóság a GSE által szolgáltatott információk alapján a (2) bekezdésben előírtak szerint közli.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

- 13 Az Agrenergy és a Fusignano Due a megújuló energiaforrás felhasználásával villamos energiát termelő létesítmények építése, működtetése és karbantartása terén tevékeny vállalkozások. Az alapeljárás tárgyát képező létesítményeket 2011-ben hozták létre és 2012. február 29-én helyezték üzembe. A C-180/18. sz. és a C-286/18. sz. ügy az Agrenergy által Fusignano település (Olaszország), illetve Massa Lombarda település (Olaszország) mezőgazdasági területeire telepített, földfelszín feletti létesítményekre vonatkozik. A C-287/18. sz. ügy a Fusignano Due által a Fusignano település területén telepített létesítményre vonatkozik.
- 14 A 28/2011. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet rendelkezései értelmében a nemzeti villamosenergia-hálózathoz csatlakoztatott és legalább 1 kilowatt (kW) névleges teljesítményű fotovoltaikus létesítmény tulajdonosa jogosult az előállított villamos energiára a GSE által biztosított kedvező díjszabást alkalmazni. Az e díjszabások alkalmazására való jogosultság attól függ, hogy az érintett gazdasági szereplőket milyen rangsorban veszik számítógépes nyilvántartásba, és e támogatás az előző időszakban biztosított ösztönzők költségkorlátainak túllépése függvényében csökkenhet.
- 15 Az alapeljárás felperesei a Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (laziói tartományi közigazgatási bíróság, Olaszország) előtt megtámadták az ötödik energiaprogramot, amely jelentősen csökkentette a fotovoltaikus napenergiát hasznosító létesítmények

villamosenergia-termelésére vonatkozó ösztönzőket. Azt kérték, hogy a negyedik energiaprogramban szereplő, sokkal előnyösebb ösztönző díjszabást alkalmazhassák, azzal érvelve, hogy az érintett létesítmények eleget tesznek a negyedik energiaprogramban meghatározott ösztönző rendszerre való jogosultsággal kapcsolatos feltételeknek.

- 16 A Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (laziói tartományi közigazgatási bíróság) elutasította az elé terjesztett keresetet, azzal az indokkal, hogy a 2012 második félévére vonatkozó nyilvántartás megnyitásának elmulasztása jogszerű volt, tekintettel a negyedik energiaprogram 6. cikkének rendelkezéseire, mivel a 2011. augusztus 31. előtt üzembe helyezett nagy méretű létesítményeket megillető ösztönző rendszerrel kapcsolatos összköltség, valamint az említett nyilvántartásba bejegyzett jogosultak száma meghaladta a költségek ugyanerre az időszakra megállapított felső határát. Amint ugyanis – az említett bíróság szerint – a GSE bejelentette, az ilyen létesítményekre és az előző nyilvántartásban szereplő létesítményekre vonatkozó ösztönző intézkedések költsége azt eredményezte, hogy nullára csökkent a 2012 második félévére előirányzott támogatás, ami pedig indokolta, hogy a nyilvántartást ne nyissák meg.
- 17 Ezenkívül a megújuló energiát termelő létesítményekre vonatkozó támogatási rendszer nem kötelezettséget jelent, hanem egy arra vonatkozó lehetőséget, hogy a tagállamok miként érhetik el a 2009/28 irányelv által a megújuló energia termelésére vonatkozóan előírt célkitűzéseket. Az ötödik energiaprogram a fokozatosság, a rugalmasság, a hatékonyság és az eredményesség irányelvben előírt elveinek koherens és észszerű alkalmazásával végezte el az ösztönző rendszer felülvizsgálatát.
- 18 Az alapeljárás felperesei fellebbezést nyújtottak be a Tribunale amministrativo regionale per il laziói (laziói tartományi közigazgatási bíróság) határozatai ellen a Consiglio di Statohoz (államtanács, Olaszország). Fellebbezéseik alátámasztására lényegében azzal érvelnek, hogy nem részesülhettek a negyedik energiaprogram által biztosított kedvezőbb díjszabásban, mivel a GSE 2012 második félévére nem nyitotta meg a nyilvántartást, és azt állítják, hogy az ötödik energiaprogram ellentétes az olasz joggal és a 2009/28 irányelvvel, továbbá sérti a bizalomvédelem elvét.
- 19 A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy az ötödik energiaprogram 1. cikkében említett átmeneti szabályozás azokra a létesítményekre vonatkozik, amelyeket a negyedik energiaprogram által előírt rendszerrel kapcsolatban „megfelelő rangsorban vettek nyilvántartásba”, azokra a létesítményekre azonban nem, amelyek e nyilvántartások megnyitása esetén csupán megfeleltek volna a nyilvántartásba vétel feltételeinek. Következésképpen az alapeljárás felpereseinek létesítményei nem lennének jogosultak az utóbbi energiaprogramban meghatározott díjszabást alkalmazni, mivel az adott nyilvántartásban nem az erre megfelelő rangsorban szereplnének.
- 20 Egyébiránt úgy véli, hogy a kiadásoknak az érintett nemzeti szabályozás által előre meghatározott felső határának elérése indokolta azt, hogy a nyilvántartást 2012 második félévére nem nyitották meg, hiszen az a pénzügyi előirányzat már kimerült. A GSE ezt a körülményt kellő módon nyilvánosságra hozta, úgyhogy az alapeljárás felperesei nem hivatkozhatnak arra, hogy jogosan bízhattak abban, hogy a negyedik energiaprogramban meghatározott díjszabásokat alkalmazhatják.
- 21 A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy az olasz szabályozás összeegyeztethető a 2009/28 irányelvvel, mivel nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy a megújuló energiaforrások felhasználásával előállított villamos energia termelésére vonatkozóan megváltoztathatatlan támogatási rendszert hozzanak létre. E bíróság szerint ugyanis az irányelv célja a megújuló

energiaforrásokból előállított energia termelésének támogatása, és az ilyen forrásokból előállított energiának a teljes nemzeti energiatermelésben képviselt arányával összefüggésben határoz meg célokat. Az ezen energiatermelésre vonatkozó támogatási rendszerek kidolgozása a tagállamok által e tekintetben megtehető intézkedések egyike, éppen ezért ezek a programok önkéntes és fakultatív jellegűek. Ezenkívül a 2009/28 irányelv (25) preambulumbekzdése hangsúlyozza a támogatási rendszerek szerkezeti rugalmasságát, amelyeknek alkalmazkodniuk kell a tagállamok ténybeli körülményeihez és költségvetési korlátaikhoz. Ezt a megközelítést tiszteletben tartja az alapeljárásban szóban forgó nemzeti szabályozás, amely a pillanatnyi szükségleteknek megfelelően alkalmazandó támogatási rendszereket ír elő.

- 22 Egyébiránt az ötödik energiaprogram preambulumból kitűnik, hogy az ösztönző intézkedések csökkentése annak köszönhető, hogy az Olasz Köztársaság élen jár a megújuló energiaforrásokat hasznosító villamosenergia-termelés célkitűzéseit illetően; a létesítmények költsége a korábbihoz képest alacsonyabb; az államháztartás által viselt költségek egyre nagyobbak; a többi tagállam szintén csökkenti az ösztönzőket; korlátozni kell a földterület használatát; és az energiahatékonyság, a hő és a szállítás terén történő beruházások prioritást élveznek, mivel ezek az intézkedések átlagosan költséghatékonyabbak.
- 23 E körülmények között a Consiglio di Stato (államtanács) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Úgy kell-e értelmezni a (2009/28) irányelv 3. cikke (3) bekezdésének a) pontját – a bizalomvédelem általános elvének és az irányelv által a megújuló energiaforrásokból előállított energia termelésének ösztönzése tekintetében létrehozott szabályozás teljes rendszere fényében is –, hogy az kizárja az olyan nemzeti szabályozásnak az uniós joggal való összeegyeztethetőségét, amely lehetővé teszi az olasz kormány számára, hogy az későbbi végrehajtási rendeletekben rendelkezzen a korábban megállapított, ösztönző díjszabás csökkentéséről vagy egyenesen megszüntetéséről?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

- 24 A kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2009/28 irányelvnek a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvével összefüggésben értelmezett 3. cikke (3) bekezdésének a) pontját úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amely az alapügy tárgyát képezi, amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a fotovoltaikus napenergiát hasznosító létesítmények által termelt villamos energiára vonatkozó, korábban rögzített, ösztönző díjszabás csökkentéséről vagy akár megszüntetéséről rendelkezzenek.
- 25 Emlékeztetni kell arra, hogy a 2009/28 irányelv célja, amint az 1. cikkéből kitűnik, hogy közös keretet hozzon létre a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia támogatására, többek között úgy, hogy kötelező nemzeti célkitűzéseket állapít meg a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energiának a teljes bruttó energiafogyasztásban képviselt összarányára vonatkozóan.
- 26 A 2009/28 irányelv 3. cikke (3) bekezdésének a) pontja előírja, hogy a tagállamok az említett irányelv 3. cikkének (1) és (2) bekezdésében meghatározott célkitűzések elérése érdekében támogatási rendszereket vezethetnek be, amely bekezdések értelmében egyrészt a tagállamok biztosítják, hogy a megújuló energiaforrásokból előállított energiának a végső energiafogyasztásban betöltött részaránya 2020-ban legalább az említett irányelv I. mellékletének

A. részében meghatározott nemzeti átfogó célkitűzésnek megfelel, másrésről a tagállamok olyan intézkedéseket vezetnek be, amelyek azt hivatottak biztosítani, hogy az ilyen energiaforrásokból előállított villamos energia részaránya legalább egyenlő az ugyanezen irányelv I. mellékletének B. részében meghatározott ütemterv-előirányzat szerinti részarányal.

- 27 A Bíróság kimondta, hogy amint az a 2009/28 irányelv 3. cikke (3) bekezdése a) pontjának szövegéből kitűnik, különösen pedig az „alkalmazhatják” kifejezésből, a tagállamok a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia felhasználásának támogatása érdekében egyáltalán nem kötelesek támogatási rendszereket elfogadni. A tagállamok így mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek azzal kapcsolatban, hogy mely intézkedéseket tekintik megfelelőnek a 2009/28 irányelv I. mellékletével összefüggésben értelmezett 3. cikkének (1) és (2) bekezdésében megállapított, összesített, kötelező nemzeti célkitűzések eléréséhez (lásd ebben az értelemben: 2017. szeptember 20-i Elecdy Carcelen és társai ítélet, C-215/16, C-216/16, C-220/16 és C-221/16, EU:C:2017:705, 31. és 32. pont). Ez a mérlegelési mozgástér azt jelenti, hogy a tagállamok szabadon dönthetnek a támogatási rendszerek bevezetéséről, módosításáról vagy megszüntetéséről, feltéve hogy ezek a célkitűzések teljesülnek.
- 28 Egyébiránt hangsúlyozni kell, amint az az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy amennyiben a tagállamok ehhez hasonlóan olyan intézkedéseket fogadnak el, amelyekkel az uniós jogot alkalmazzák, tiszteletben kell tartaniuk e jog általános elveit, amelyek között szerepel többek között a jogbiztonság elve (2014. július 1-jei Álands Vindkraft ítélet, C-573/12, EU:C:2014:2037, 125. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 29 A Bíróság ugyancsak állandó ítélkezési gyakorlata szerint a bizalomvédelem elvével együtt járó jogbiztonság elve többek között megköveteli egyfelől azt, hogy a jogszabályok világosak és pontosak legyenek, másfelől pedig azt, hogy hatásukat illetően a jogalanyok számára előre láthatók legyenek, különösen olyankor, amikor a magánszemélyekre és vállalkozásokra nézve kedvezőtlen következményeik lehetnek (lásd ebben az értelemben: 2015. június 11-i Berlington Hungary és társai ítélet, C-98/14, EU:C:2015:386, 77. pont).
- 30 Az említett elv konkrétan megköveteli, hogy a szabályozás tegye lehetővé az érdekelték számára az ennek alapján őket terhelő kötelezettség terjedelmének pontos ismeretét, mivel képeseknek kell lenniük arra, hogy egyértelműen megismerhessék jogaikat és kötelezettségeiket, és ezeknek megfelelően járjanak el (lásd különösen: 2014. július 1-jei Álands Vindkraft ítélet, C-573/12, EU:C:2014:2037, 128. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 31 A bizalomvédelem elvét illetően a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy ezen elvre minden olyan gazdasági szereplő hivatkozhat, amelyben valamely nemzeti hatóság megalapozott várakozásokat keltett. Mindazonáltal, amikor a gondos és körültekintő gazdasági szereplő képes előre látni az olyan intézkedés elfogadását, amely érintheti az érdekeit, ezen intézkedés meghozatalát követően nem hivatkozhat ezen elvre. Ezenfelül a gazdasági szereplők nem helyezhetnek jogos bizalmat az olyan fennálló helyzet fennmaradásába, amelyet a nemzeti hatóságok a mérlegelési jogkörük keretein belül módosíthatnak (2009. szeptember 10-i Plantanol ítélet, C-201/08, EU:C:2009:539, 53. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 32 Továbbá, mivel nemzeti szabályozásban előírt rendszerről van szó, az azt elfogadó tagállam által általában alkalmazott tájékoztatási csatornákra és az ügy körülményeire tekintettel a kérdést előterjesztő bíróságnak *in concreto* végzett átfogó értékelés keretében kell elbírálnia, hogy az e szabályozás által érintett gazdasági szereplők jogos bizalmát megfelelően tiszteletben tartották-e (2009. szeptember 10-i Plantanol ítélet, C-201/08, EU:C:2009:539, 57. pont).

- 33 Kizárólag a kérdést előterjesztő bíróság feladata értékelni azt, hogy az alapügyben szereplőhöz hasonló nemzeti szabályozás megfelel-e az említett elveknek, a Bíróságnak – az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatal iránti kérelemről való határozathozatal során – csak arra van hatásköre, hogy megadja a nemzeti bíróság számára az uniós jog értelmezésével kapcsolatos valamennyi olyan tényezőt, amely alapján az el tudja bírálni e megfelelést (2014. július 1-jei Ålands Vindkraft ítélet, C-573/12, EU:C:2014:2037, 126. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 34 A kérdést előterjesztő bíróság e célból figyelembe veheti az e szabályozás szövegéből, céljából és rendszertani elhelyezkedéséből következő valamennyi releváns elemet (2015. június 11-i Berlington Hungary és társai ítélet, C-98/14, EU:C:2015:386, 81. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 35 Annak érdekében, hogy hasznos válasszal lehessen szolgálni a kérdést előterjesztő bíróság számára, különösen a következő, a Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnő tényezőkre kell felhívni a figyelmet.
- 36 Először is, a 2009/28 irányelvet az olasz jogba átültető 28/2011. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet már a 25. cikkének (10) bekezdésében előírta, hogy miniszteri rendelet szabályozza a fotovoltaikus napenergiát hasznosító létesítmények villamosenergia-termelésének ösztönzését, és hogy az ilyen rendelet az ösztönző díjszabásra jogosult fotovoltaikus létesítmények villamos energia összteljesítményének éves korlátozására épül, valamint olyan díjszabás megállapítására, amely figyelembe veszi a technológiák és a létesítmények költségeinek csökkenését, a többi tagállamban alkalmazott ösztönzőket, valamint a létesítmények telepítési helyének jellegét.
- 37 Másodsor, az említett rendelkezés alapján elfogadott negyedik energiaprogram egyrészt a 6. cikkének (2) bekezdésében úgy rendelkezett, hogy a legkésőbb 2011. augusztus 31-én üzembe helyezett nagy méretű létesítmények közvetlenül jogosultak az ösztönző díjszabást alkalmazni. Nem vitatott azonban, hogy az alapeljárás tárgyát képező létesítmények nem feleltek meg ennek a feltételnek, mivel azokat az említett időpont után helyezték üzembe.
- 38 Másrészt a negyedik energiaprogram 6. cikke (3) bekezdésének a) pontja az említett időpontig üzembe nem helyezett létesítmények esetében az ösztönzők alkalmazására való jogosultság tekintetében feltételt szabott, mégpedig a GSE által megnyitott nyilvántartások megfelelő rangsorába történő felvételt. Ezeket a nyilvántartásokat főszabály szerint félévenként nyitották meg, és a létesítményeket rangsorolás alapján vették fel, amelynek megfelelően jogosultak voltak az ösztönzők alkalmazására. A GSE megjegyzi, hogy a honlapján közzétett egyrészt egy „fotovoltaikus számlálót”, amely jelzi az ösztönzők alkalmazására jogosult létesítmények számát és az ösztönzésükre fordított éves költséget, másrészt pedig értesítéseket arról, hogy a költségek felső határának eléréseivel a nyilvántartásokat nem nyitja meg.
- 39 E tekintetben a negyedik energiaprogram az ösztönzők várható éves összköltségét 6 milliárd euróra korlátozta, amely összeg nemzeti szinten hozzávetőleg 23 000 MW várható teljesítmény-előírányzatnak felel meg, amelynek elérése gátat szab az új nyilvántartások megnyitásának. Ez az energiaprogram tartalmazta továbbá, hogy az említett összeg elérésekor az ösztönző rendszer módosítható. A jelen ügyben 2012 márciusában elérték a 6 milliárd euró összeget, következésképpen a „nagy méretű létesítmények” nyilvántartását 2012 második félévére nézve nem nyitották meg. A 28/2011. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 25. cikke értelmében elfogadták az ötödik energiaprogramot.

- 40 Az olasz kormány azzal érvel, hogy ezek a körülmények ismertek voltak az alapeljárás felperesei előtt. Az alapeljárás felperesei írásbeli észrevételeikben elismerik, hogy tudomásuk volt a GSE-nek a negyedik energiaprogramban meghatározott ösztönzők keretének kimerülésére vonatkozó közleményéről, valamint arról, hogy nem nyitják meg az új nyilvántartást.
- 41 Ebből következik, hogy – a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálat függvényében – a negyedik energiaprogramban meghatározott ösztönző díjszabás alkalmazására való jogosultság egyrészt a fotovoltaikus napenergiát hasznosító létesítménynek a GSE nyilvántartásába, megfelelő rangsorban történő felvételétől függött, másrészt pedig attól, hogy az előző időszakban nem lépték túl az ösztönzők várható költségeit. Ezek az ösztönzők tehát nem voltak elérhetők minden, fotovoltaikus napenergiát hasznosító létesítményt működtető számára, és nem is voltak meghatározott időszakra biztosítva, hanem a fenti feltételektől és körülményektől függtek.
- 42 Úgy tűnik, hogy mindezen feltételek egyértelműen kitűnnek az alapeljárás tárgyát képező nemzeti szabályozásból, így azok alkalmazása az érintett gazdasági szereplők számára főszabály szerint előre látható volt, aminek vizsgálata szintén a kérdést előterjesztő bíróság feladata.
- 43 A Bíróság rendelkezésére álló ügyiratokból kitűnik ugyanis, hogy az alapeljárás tárgyát képező rendelkezéseket jogilag megkövetelt módon közzétették, azok kellően pontosak voltak, és az alapeljárás felpereseinek tudomásuk volt azok tartalmáról.
- 44 Ezenkívül, ezek a rendelkezések jellegüknél fogva jelezték a gondos és körültekintő gazdasági szereplők számára, hogy a fotovoltaikus napenergiát hasznosító létesítményekre alkalmazandó ösztönző rendszert a nemzeti hatóságok bizonyos körülmények megváltozásának figyelembevétele érdekében kiigazíthatják, sőt megszüntethetik, és következésképpen az említett szabályozás rendelkezései alapján nem vehették bizonyosra, hogy ezt a rendszert meghatározott időszak alatt fenntartják.
- 45 Úgy tűnik, hogy az ötödik energiaprogram elfogadásával az olasz jogalkotó pontosan ezen ösztönző rendszer kiigazítását végezte el – tekintettel bizonyos körülmények megváltozására – az ötödik energiaprogramban meghatározott feltételek szerint.
- 46 A fentiekre tekintettel és a kizárólag a kérdést előterjesztő bíróság hatáskörébe tartozó végső értékelés függvényében, nem tűnik úgy, hogy az alapügyben szereplő szabályozás sértené a jogbiztonság elvét és a bizalomvédelem elvét, vagy hogy összeegyeztethetetlen lenne a 2009/28 irányelvvel.
- 47 A fenti megfontolások összességére tekintettel a feltett kérdésre azt a választ kell adni, hogy – a kérdést előterjesztő bíróság által valamennyi releváns tényezőt figyelembe véve elvégzendő vizsgálatok függvényében – a 2009/28 irányelvnek a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvével összefüggésben értelmezett 3. cikke (3) bekezdésének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amely az alapügy tárgyát képezi, amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a fotovoltaikus napenergiát hasznosító létesítmények által termelt villamos energiára vonatkozó, korábban rögzített, ösztönző díjszabás csökkentéséről vagy akár megszüntetéséről rendelkezzenek.

A költségekről

- 48 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (tizedik tanács) a következőképpen határozott:

A kérdést előterjesztő bíróság által valamennyi releváns tényezőt figyelembe véve elvégzendő vizsgálatok függvényében a megújuló energiaforrásból előállított energia felhasználásának támogatásáról, valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. április 23-i 2009/28/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvével összefüggésben értelmezett 3. cikke (3) bekezdésének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amely az alapügy tárgyát képezi, amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a fotovoltaikus napenergiát hasznosító létesítmények által termelt villamos energiára vonatkozó, korábban rögzített, ösztönző díjszabás csökkentéséről vagy akár megszüntetéséről rendelkezzenek.

Aláírások

ⁱ — A jelen szöveg kulcskifejezéseket tartalmazó részében az első elektronikus közzétételt követően nyelvi módosítás történt.