



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE
przedstawiona w dniu 29 października 2020 r.¹

Sprawy połączone C-798/18 i C-799/18

**Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) i in. (C-798/18),
Athesia Energy Srl i in. (C-799/18)
przeciwko
Ministero dello Sviluppo Economico,
Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,
przy udziale:
Elettricità Futura – Unione delle Imprese Elettriche italiane,
Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana – Confagricoltura**

[wnioski o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym złożone przez Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum, Włochy)]

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Dyrektywa 2009/28/WE – Promowanie stosowania energii ze źródeł odnawialnych – Wytwarzanie energii elektrycznej przez instalacje fotowoltaiczne wykorzystujące energię słoneczną – System wsparcia – Zmiana zachęt, które zostały już przyznane lecz których zapłata nie była jeszcze wymagalna – Artykuły 16 i 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Wolność prowadzenia działalności gospodarczej – Prawo własności – Pojęcie „mienia” – Uzasadnione oczekiwania – Traktat karty energetycznej – Artykuł 10

I. Wprowadzenie

1. W 2014 r. w związku z rozwojem sektora energii fotowoltaicznej włoski ustawodawca podjął działania w celu zmniejszenia zachęt przyznanych przedsiębiorcom działającym w tym sektorze na terytorium jego państwa.

2. Rozpatrywane wnioski o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym, złożone w dniu 17 grudnia 2018 r. przez Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum, Włochy), dotyczą zgodności takiej reformy z prawem Unii, a ściślej rzecz ujmując, z ograniczeniami, jakie mogą ewentualnie wynikać z postanowień art. 16 i 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”) odnoszących się, odpowiednio, do wolności prowadzenia działalności gospodarczej i do prawa własności.

¹ Język oryginału: francuski.

3. Wnioski te zostały złożone w ramach sporów pomiędzy licznymi przedsiębiorcami eksploatującymi instalacje fotowoltaiczne we Włoszech i Federazione Nazionale delle Imprese Elettrotecniche ed Elettroniche (krajową federacją przedsiębiorstw elektrotechnicznych i elektronicznych) (Anie)² a Ministero dello Sviluppo economico (ministerstwem ds. rozwoju gospodarczego, Włochy) i Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA (zwaną dalej „GSE”), spółką akcyjną, której kapitał należy w całości do Ministero dell’Economia e delle Finanze (ministerstwa gospodarki i finansów, Włochy).

4. Specyfika niniejszych spraw polega na tym, że GSE zawarło z tymi przedsiębiorcami umowy przewidujące wypłatę zachęt przez okres dwudziestu lat w ramach systemu wsparcia mającego na celu transpozycję do prawa włoskiego kolejnych europejskich dyrektyw dotyczących promowania stosowania energii odnawialnej³.

5. Wprowadzona przez włoskiego ustawodawcę reforma wpisała się w ten szczególny kontekst prawny, modyfikując w sposób niekorzystny dla wspomnianych przedsiębiorców zachęty, których wypłata, zgodnie z tymi umowami, została przewidziana, lecz które nie były jeszcze wymagalne.

6. Zgodnie z wnioskiem Trybunału niniejsza opinia będzie się koncentrowała na wykładni art. 16 i 17 karty oraz art. 10 Traktatu karty energetycznej⁴ w związku z art. 216 ust. 2 TFUE⁵.

7. Na zakończenie mojej analizy proponuję, aby Trybunał orzekł, że art. 16 i 17 karty nie sprzeciwiają się reformie takiej jak ta, którą wprowadził włoski ustawodawca. Ponadto przedstawię powody, dla których uważam, że art. 10 karty energetycznej w związku z art. 216 ust. 2 TFUE nie ma zastosowania w niniejszych sprawach.

II. Ramy prawne

A. Prawo międzynarodowe

8. Zgodnie z art. 10 ust. 1 karty energetycznej, zatytułowanym „Promocja, ochrona i traktowanie inwestycji”:

„1. Każda z umawiających się stron będzie, zgodnie z postanowieniami niniejszego traktatu, popierać i tworzyć stabilne, sprawiedliwe, sprzyjające i przejrzyste warunki dla inwestorów z innych umawiających się stron dla dokonywania inwestycji na swoim obszarze. Takie warunki obejmują zobowiązanie zawsze uczciwego i sprawiedliwego traktowania inwestycji inwestorów z innych

2 Anie reprezentuje przedsiębiorstwa prowadzące we Włoszech „działalność mającą na celu wytwarzanie towarów lub usług w sektorze elektrotechnicznym i elektronicznym lub w podobnych sektorach”. W dalszej części niniejszej opinii pojęcie „skarżący w postępowaniu głównym” odnosi się do Anie oraz do ogółu przedsiębiorców eksploatujących instalacje fotowoltaiczne będących stronami sporów przed sądem odsyłającym.

3 Pierwszą dyrektywą w sprawie promowania stosowania energii odnawialnej była dyrektywa 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych (Dz.U. 2001, L 283, s. 33 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 12, t. 2, s. 121). Została ona uchylona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającą i w następstwie uchylającą dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.U. 2009, L 140, s. 16 – sprostowanie Dz.U. 2015, L 84, s. 74).

4 Podpisanego w Lizbonie w dniu 17 grudnia 1994 r. (Dz.U. 1994, L 380, s. 24 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 12, t. 1, s. 199) i zatwierdzonego w imieniu Unii decyzją Rady i Komisji 98/181/WE, EWWiS, Euratom z dnia 23 września 1997 r. w sprawie zawarcia przez Wspólnotę Europejską Traktatu w sprawie Karty Energetycznej i Protokołu do Karty Energetycznej, w sprawie efektywności energetycznej i związanych z nią aspektów środowiskowych (Dz.U. 1998, L 69, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 12, t. 2, s. 24, zwanego dalej „kartą energetyczną”). Należy wyjaśnić, że w każdej z niniejszych spraw pytanie prejudycjalne odnosi się do karty energetycznej, przy czym nie są przytaczane żadne konkretne jej postanowienia. W świetle informacji udzielonych przez sąd odsyłający wydaje mi się jednak, że sąd ten zastanawia się konkretnie nad zgodnością reformy wprowadzonej przez włoskiego ustawodawcę z art. 10 tej karty. Moja wykładnia wspomnianej karty w niniejszej opinii będzie zatem ograniczona wyłącznie do tego postanowienia.

5 Dla przypomnienia, art. 216 ust. 2 TFUE stanowi, że umowy zawarte przez Unię wiążą instytucje Unii i państwa członkowskie.

umawiających się stron. Inwestycje te będą również korzystały ze stałej ochrony i zabezpieczeń, a żadna umawiająca się strona nie będzie w jakikolwiek sposób pogarszała, przez nieuzasadnione lub dyskryminujące kroki, możliwości zarządzania, utrzymania, użytkowania, posiadania lub dysponowania nimi. [...]”.

B. Prawo Unii

9. Motyw 25 dyrektywy 2009/28 ma następujące brzmienie:

„Państwa członkowskie mają różny potencjał w zakresie energii odnawialnej i na szczeblu krajowym posługują się różnymi systemami wspierania energii ze źródeł odnawialnych. [...] Aby krajowe systemy wsparcia funkcjonowały właściwie, niezbędna jest możliwość kontrolowania przez państwa członkowskie skutków i kosztów krajowych systemów wsparcia w zależności od ich zróżnicowanego potencjału. Jednym z ważnych środków do osiągnięcia celu niniejszej dyrektywy jest zagwarantowanie właściwego funkcjonowania krajowych systemów wsparcia wynikających z dyrektywy 2001/77/WE, po to, by zachować zaufanie inwestorów oraz pozwolić państwom członkowskim na opracowanie skutecznych środków krajowych pozwalających osiągnąć wyznaczone cele. [...]”.

10. Artykuł 3 tej dyrektywy, zatytułowany „Obowiązkowe krajowe cele ogólne i środki w zakresie stosowania energii ze źródeł odnawialnych”, stanowi:

„1. Każde państwo członkowskie dba o to, aby jego udział energii ze źródeł odnawialnych [...] w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. odpowiadał co najmniej jego krajowemu celowi ogólnemu dla udziału energii ze źródeł odnawialnych w tym roku, określonego w trzeciej kolumnie tabeli w załączniku I część A [...]”

[...]

3. Aby osiągnąć cele wyznaczone w ust. 1 i 2 niniejszego artykułu, państwa członkowskie mogą stosować między innymi następujące środki:

a) systemy wsparcia;

[...]”.

C. Prawo włoskie

11. Artykuł 26 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014⁶ ma następujące brzmienie:

„1. W celu optymalizacji zarządzania terminami zbierania i wypłacania zachęt oraz promowania długookresowej polityki wsparcia dla energii odnawialnej na zasadach określonych w niniejszym przepisie wypłacane są ceny stymulacyjne za energię elektryczną wyprodukowaną przy użyciu instalacji fotowoltaicznych wykorzystujących energię słoneczną [...]”.

⁶ Decreto-legge n. 91 – Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea (dekret z mocą ustawy nr 91 w sprawie pilnych przepisów dla sektora rolnego, ochrony środowiska i poprawy efektywności energetycznej budynków szkolnych i uniwersyteckich, żywienia i rozwoju przedsiębiorstw, obniżenia kosztów obciążających taryfy za energię elektryczną oraz w sprawie natychmiastowego określenia wymogów formalnych wynikających z prawodawstwa europejskiego) z dnia 24 czerwca 2014 r., przekształcony w ustawę i zmieniony na mocy ustawy nr 116 z dnia 11 sierpnia 2014 r. (dodatek zwyczajny nr 72 do GURI nr 193 z dnia 20 sierpnia 2014 r.) (zwany dalej „dekretem z mocą ustawy nr 91/2014”).

2. Od drugiego półrocza 2014 r. [GSE] wypłaca ceny stymulacyjne, o których mowa w ust. 1, według stałych miesięcznych stawek w wysokości 90% szacowanej średniej rocznej wydajności każdej instalacji w trakcie roku kalendarzowego produkcji, a do dnia 30 czerwca kolejnego roku dokonuje rozliczenia uwzględniającego rzeczywistą wielkość produkcji. Procedury operacyjne są ustalane przez GSE w terminie piętnastu dni od daty ogłoszenia niniejszego dekretu i zatwierdzane dekretem ministra ds. rozwoju gospodarczego.

3. Ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2015 r. cena stymulacyjna dla energii produkowanej przez instalacje o mocy znamionowej przekraczającej 200 kW podlega przekształceniu według wyboru przedsiębiorcy na podstawie jednej z poniższych opcji, którą należy zakomunikować GSE do dnia 30 listopada 2014 r.:

- a) cena jest wypłacana przez okres 24 lat poczynając od momentu rozpoczęcia eksploatacji instalacji i w związku z tym podlega ponownemu przeliczeniu zgodnie z procentowym zmniejszeniem wskazanym w tabeli, o której mowa w załączniku 2 do niniejszego dekretu;
- b) bez uszczerbku dla dwudziestoletniego okresu wypłacania cena zostaje przekształcona poprzez wprowadzenie pierwszego okresu stosowania ceny obniżonej w stosunku do aktualnej i drugiego okresu stosowania ceny podwyższonej w równym stopniu. Procentowe stawki przekształcenia ustalane są mocą dekretu, który zostanie wydany do dnia 1 października 2014 r. przez ministra ds. rozwoju gospodarczego po zasięgnięciu opinii organu ds. energii elektrycznej, gazu i systemu wodnego, aby umożliwić, w przypadku przystąpienia wszystkich uprawnionych do tej opcji, oszczędność w wysokości co najmniej 600 milionów euro rocznie w latach 2015–2019, w porównaniu do wypłaty przewidzianej zgodnie z aktualnymi cenami;
- c) bez uszczerbku dla dwudziestoletniego okresu wypłacania cena zostaje obniżona o wartość procentową zachęty obowiązującej w dniu wejścia w życie niniejszego dekretu na pozostały czas okresu motywacyjnego, zgodnie z następującymi wielkościami:
 - 1) 6% dla instalacji o mocy znamionowej powyżej 200 kW i nieprzewyższającej mocy znamionowej 500 kW;
 - 2) 7% dla instalacji o mocy znamionowej powyżej 500 kW i nieprzewyższającej mocy znamionowej 900 kW;
 - 3) 8% dla instalacji o mocy znamionowej powyżej 900 kW.

W przypadku braku informacji ze strony przedsiębiorcy GSE stosuje opcję, o której mowa w lit. c).

[...]”.

III. Postępowanie główne, pytanie prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

12. W ramach włoskiego systemu wsparcia produkcji energii odnawialnej (wprowadzonego w życie dekretemi ustawodawczymi nr 387/2003⁷ i nr 28/2011⁸) GSE zawarło z przedsiębiorcami eksploatującymi instalacje fotowoltaiczne o mocy znamionowej powyżej 200 kW umowy o charakterze prywatnoprawnym, sporządzone na podstawie standardowych umów określonych przez włoski organ do spraw energii elektrycznej i gazu⁹. Umowy te, zawarte na okres dwudziestu lat, przewidywały regularne wypłaty cen stymulacyjnych na rzecz tych przedsiębiorców.

13. W takim właśnie kontekście w 2014 r. przeprowadzono reformę mającą na celu zmianę zachęt, których wypłata została przewidziana, lecz które zgodnie z tymi umowami nie były jeszcze wymagalne. Reforma, której treść została ujęta w art. 26 ust. 2 i 3 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014, składała się z dwóch części¹⁰.

14. Po pierwsze, art. 26 ust. 2 tego dekretu stanowił, że od drugiego półrocza 2014 r. ceny te są wypłacane w formie stałych miesięcznych opłat w wysokości 90% szacowanej średniej rocznej wydajności każdej instalacji w trakcie roku kalendarzowego produkcji. Rozliczenie do celów wprowadzenia ewentualnych korekt, uwzględniające rzeczywistą wielkość produkcji, miało być odąd dokonywane w późniejszym terminie (to jest najpóźniej do dnia 30 czerwca kolejnego roku).

15. Po drugie, art. 26 ust. 3 wspomnianego dekretu nałożył na tych przedsiębiorców obowiązek przejścia na inny system cenowy, zorganizowany w oparciu o trzy niekorzystne dla tych przedsiębiorców opcje, ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2015 r., czyli przed upływem okresu obowiązywania umów zawartych z GSE.

16. W tych okolicznościach skarżące w postępowaniu głównym wniosły do sądu odsyłającego o stwierdzenie nieważności dekretów ministerialnych z dnia 16 i 17 października 2014 r. wykonujących art. 26 ust. 2 i 3 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014¹¹.

17. Sąd odsyłający wskazuje, że zwrócił się do Corte costituzionale (trybunału konstytucyjnego, Włochy) z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności art. 26 ust. 3 tego dekretu. Wyrokiem z dnia 24 stycznia 2017 r.¹² trybunał ten uznał, iż przepis ten nie jest sprzeczny z włoską konstytucją.

7 Decreto legislativo n. 387 – Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'electricità (dekret ustawodawczy nr 387 w przedmiocie transpozycji dyrektywy 2001/77) z dnia 29 grudnia 2003 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 25 z dnia 31 stycznia 2004 r., s. 5) (zwany dalej „dekretem ustawodawczym nr 387/2003”).

8 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 (dekret ustawodawczy nr 28 w przedmiocie transpozycji dyrektywy 2009/28) z dnia 3 marca 2011 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 71 z dnia 28 marca 2011 r.) (zwany dalej „dekretem ustawodawczym nr 28/2011”).

9 Artykuł 24 ust. 2 lit. d) dekretu ustawodawczego nr 28/2011 przewidywał, że dla instalacji fotowoltaicznych uruchamianych począwszy od dnia 31 grudnia 2012 r. „zachęty są przyznawane na podstawie umów o charakterze prywatnoprawnym zawieranych między GSE a zarządcą instalacji, sporządzanych na podstawie standardowych umów określonych przez organ do spraw energii elektrycznej i gazu”. Dodam, że we wnioskach o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym sąd odsyłający wspomina wyłącznie o umowach zawartych między GSE a przedsiębiorcami eksploatującymi instalacje fotowoltaiczne objętych zakresem stosowania tego przepisu. W związku z tym w niniejszej opinii będę się opierał na założeniu, zgodnie z którym wszystkie sporne umowy są umowami o charakterze prywatnoprawnym odnoszącymi się do instalacji uruchomionych po dniu 31 grudnia 2012 r.

10 Zgodnie z art. 26 ust. 1 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014 celem tej reformy była „optymalizacj[a] zarządzania terminami zbierania i wypłacania zachęt oraz promowani[e] długookresowej polityki wsparcia dla energii odnawialnej”.

11 Zgodnie z pełną nazwą tych aktów chodzi, po pierwsze, o dekret ministerialny z dnia 16 października 2014 r. w sprawie „Zatwierdzenia procedur operacyjnych dotyczących wypłacania przez [GSE] taryf stymulujących dla energii elektrycznej produkowanej przez instalacje fotowoltaiczne w wykonaniu art. 26 ust. 2 [dekretu z mocą ustawy nr 91/2014], a po drugie, o dekret ministerialny z dnia 17 października 2014 r. w sprawie „Trybu przekształcenia taryf stymulujących dla energii elektrycznej produkowanej przez instalacje fotowoltaiczne w wykonaniu art. 26 ust. 3 lit. b) [dekretu z mocą ustawy nr 91/2014]”.

12 Wyrok Corte costituzionale (trybunału konstytucyjnego) nr 16 z dnia 24 stycznia 2017 r.

18. Sąd odsyłający uważa jednak, że Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) w swoim wyroku nie wypowiedział się co do pewnych kwestii istotnych dla rozstrzygnięcia zawisłych przed owym sądem sporów. Ścisłej rzecz ujmując, zdaniem sądu odsyłającego należy wyjaśnić w świetle prawa Unii, czy ustawodawca krajowy może podjąć działania zmierzające do zmniejszenia zachęt przyznanych w ramach systemu wsparcia służącego promowaniu stosowania energii odnawialnej, w sytuacji gdy wypłata tych zachęt została już przewidziana w zawartych z beneficjentami umowach.

19. Sąd ten zastanawia się w szczególności, czy art. 26 ust. 2 i 3 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014 jest spreczny z art. 16 i 17 karty, gdyż stanowi ingerencję w prawo beneficjentów do organizowania i prowadzenia działalności gospodarczej w oparciu o te umowy. Z tych samych powodów sąd odsyłający żywi wątpliwości co do zgodności tego przepisu z kartą energetyczną, przypominając jej art. 10 ust. 1, który stanowi, że każda z umawiających się stron będzie „popierać i tworzyć stabilne, sprawiedliwe, sprzyjające i przejrzyste warunki [...] dla dokonywania inwestycji [...]”.

20. W tych okolicznościach Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału w każdej ze spraw połączonych z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy prawo [Unii] stoi na przeszkodzie stosowaniu przepisu prawa krajowego, takiego jak ten, o którym mowa w art. 26 ust. 2 i 3 dekretu z mocą ustawy [nr 91/2014], który w znaczący sposób ogranicza lub opóźnia wypłatę zachęt przyznanych już z mocy prawa i określonych na podstawie specjalnych umów zawartych przez producentów energii elektrycznej pochodzącej z konwersji fotowoltaicznej z [GSE], spółką publiczną odpowiedzialną za to zadanie?

w szczególności, czy taki przepis prawa krajowego jest zgodny z ogólnymi zasadami prawa [Unii]: zasadą ochrony uzasadnionych oczekiwań, zasadą pewności prawa, zasadą lojalnej współpracy i zasadą skuteczności; z art. 16 i 17 [karty]; z dyrektywą [2009/28] i przewidzianym tam uregulowaniem systemów wsparcia; z art. 216 ust. 2 TFUE, w szczególności w związku z Traktatem w sprawie [karty energetycznej]?”.

21. Skarżące w postępowaniu głównym, interwenienci w niniejszych sprawach, czyli Eletticità Futura – Unione delle Imprese Elettriche italiane, Confederazione Generale dell’Agricoltura Italiana – Confagricoltura, rządy włoski, czeski, niemiecki, grecki i hiszpański oraz Komisja Europejska przedłożyli Trybunałowi uwagi na piśmie.

22. Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 5 lutego 2019 r. niniejsze sprawy zostały połączone do celów pisemnego etapu postępowania oraz wydania orzeczenia kończącego postępowanie.

23. Strony udzieliły odpowiedzi na piśmie na pytania zadane przez Trybunał.

IV. Analiza

24. Niniejsze wnioski o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym wymagają w istocie ustalenia przez Trybunał, czy prawo Unii sprzeciwia się temu, aby państwo członkowskie obniżało wysokość zachęt przewidzianych w ramach systemu wsparcia służącego promowaniu stosowania energii odnawialnej w zgodzie z celami określonymi w przyjmowanych kolejno w tej dziedzinie dyrektywach europejskich.

25. Zgodnie z informacjami udzielonymi przez sąd odsyłający zawisłe przed nim spory wpisują się w kontekst szeroko zakrojonego konfliktu krajowego. Trzy inne wnioski o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym o tej samej treści¹³ przedłożone przez ten sam sąd są obecnie zawisłe przed Trybunałem. Poza tym inne państwa członkowskie zdecydowały się, podobnie jak Republika Włoch, zrewidować środki przyjęte na ich terytoriach w celu promowania stosowania energii odnawialnej¹⁴.

26. W kolejnych sekcjach przedstawię powody, dla których uważam, że reforma taka jak ta wprowadzona przez włoskiego ustawodawcę w okolicznościach spraw w postępowaniu głównym nie stanowi naruszenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej i prawa własności w rozumieniu art. 16 i 17 karty oraz że wszelkie ograniczenie praw chronionych na mocy tych przepisów, gdyby zostało wykazane, byłoby w każdym razie uzasadnione i proporcjonalne w świetle celów, do jakich dąży Unia w dziedzinie promowania stosowania energii odnawialnej (sekcja A). Ponadto, po przeprowadzeniu wykładni językowej i celowościowej karty energetycznej, a dokładniej jej art. 10, stwierdzę, że postanowienie to nie ma zastosowania w sprawach w postępowaniu głównym (sekcja B).

A. W przedmiocie art. 16 i 17 karty

1. Uwagi wstępne

27. Artykuł 16 karty stanowi, że „[u]znaje się wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi”. Jak wynika z wyjaśnień dotyczących tego artykułu, które w myśl art. 6 ust. 1 akapit trzeci TUE oraz art. 52 ust. 7 karty należy uwzględniać przy jej interpretacji¹⁵, ochrona przyznana przez ten artykuł obejmuje wolność prowadzenia działalności gospodarczej lub handlowej, swobodę zawierania umów i wolną konkurencję.

28. Jeśli chodzi o art. 17 karty, stanowi on w ust. 1, że „[k]ażdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny”.

29. W wyjaśnieniach odnoszących się do tego artykułu uściślono, że stanowi on odpowiednik art. 1 protokołu dodatkowego nr 1 do EKPC¹⁶. W myśl postanowień art. 52 ust. 3 karty znaczy to, że prawo własności chronione na mocy jej art. 17 ma to samo znaczenie i zakres co znaczenie i zakres nadane temu prawu przez EKPC, z tym zastrzeżeniem, że prawo Unii może jednak przyznać mu szerszą ochronę¹⁷.

13 Chodzi o sprawy: C-306/19, Milis Energy, C-512/19, Go Sun i Malby Energy 4, oraz C-595/19, Fototre, w których postępowanie zostało zawieszono do czasu wydania orzeczenia kończącego postępowanie w niniejszych sprawach. Zwracam ponadto uwagę, że do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wpłynęła skarga dotycząca kwestii zgodności reformy rozpatrywanej w postępowaniu głównym z art. 1 protokołu dodatkowego nr 1 do europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanego w Paryżu w dniu 20 marca 1952 r. (zwanej dalej „EKPC”) (zob. skargi: nr 20445/15, Salento Energy Srl przeciwko Włochom, i 59246/17, Nuovo Sole Srl przeciwko Włochom, wniesione odpowiednio w dniach 17 kwietnia 2015 r. i 4 sierpnia 2017 r.).

14 Jak zauważył rząd włoski, kilka państw członkowskich Unii przyjęło instrumenty prawne mające na celu obniżenie wysokości zachęt odnoszących się do stosowania energii odnawialnej wprowadzonych wcześniej na ich terytoriach. Tytułem przykładu, sprawa C-366/19, BOSOLAR, zawisła obecnie przed Trybunałem, zawieszona do czasu wydania orzeczenia kończącego postępowanie w niniejszych sprawach, dotyczy środka służącego obniżeniu cen zakupu energii elektrycznej produkowanej przez instalacje fotowoltaiczne w Bułgarii.

15 Zobacz wyrok z dnia 22 stycznia 2013 r., Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz również podobnie wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Adusbef i Federconsumatori (C-686/18, EU:C:2020:567, pkt 82).

16 Zobacz wyjaśnienia dotyczące Karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303, s. 23).

17 Pragnę w tym względzie wyjaśnić, że na mocy tego samego art. 52 ust. 3 karty orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odnoszące się do art. 1 protokołu dodatkowego nr 1 do EKPC należy uwzględniać do celów wykładni art. 17 karty [zob. podobnie wyroki: z dnia 3 września 2015 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Komisja (C-398/13 P, EU:C:2015:535, pkt 61); z dnia 21 maja 2019 r., Komisja/Węgry (użytkowanie gruntów rolnych) (C-235/17, EU:C:2019:432, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo)].

30. Jednakże, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, wolność prowadzenia działalności gospodarczej i prawo własności nie są prawami absolutnymi, lecz muszą być postrzegane w perspektywie ich funkcji społecznej¹⁸ oraz mogą podlegać ograniczeniom, jeżeli, zgodnie z zasadą proporcjonalności, ograniczenia te są niezbędne i uzasadnione celami interesu ogólnego, do których dąży Unia¹⁹. Wymogi te wynikają z art. 52 ust. 1 karty, który stanowi ponadto, że wszelkie ograniczenia w korzystaniu z uznanych w niej praw i wolności muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności²⁰.

31. W niniejszej sprawie skarżące w postępowaniu głównym oraz interwenienci podnoszą, że art. 26 ust. 2 i 3 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014, zmieniający w sposób niekorzystny dla przedsiębiorców eksploatujących instalacje fotowoltaiczne kwoty zachęt, których wypłata została przewidziana, lecz które nie były jeszcze wymagalne w myśl umów zawartych między nimi a GSE, narusza ich prawo własności. Podkreślają oni, że dekret ten skutkuje wyłączeniem, ponieważ koszty budowy i uruchomienia instalacji fotowoltaicznych, w oparciu o które ustalono te kwoty, zostały już w całości poniesione przez tych przedsiębiorców. Zwracają w tym względzie uwagę, że dyrektywa 2009/28 (której cele ma realizować rozpatrywany system wsparcia) w motywach 8, 14 i 25 akcentuje konieczność zachowania „zaufania inwestorów” i zagwarantowania im „pewności [pewnego bezpieczeństwa]”²¹. Z tych samych powodów dochodzą oni w istocie do wniosku, że wspomniany dekret ogranicza wolność prowadzenia działalności gospodarczej tych przedsiębiorców.

32. Rządy włoski, czeski, grecki i hiszpański stoją natomiast na stanowisku, że dekret z mocą ustawy nr 91/2014 w żadnym wypadku nie pozbawia przedsiębiorców eksploatujących instalacje fotowoltaiczne ich własności i nie stanowi ograniczenia ich wolności prowadzenia działalności gospodarczej.

33. Ze względu na te rozbieżności wydaje mi się, że warto przybliżyć na wstępie, w świetle akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, pewne cechy charakterystyczne rozpatrywanego systemu wsparcia, aby wyjaśnić kontekst, w jakim wprowadzono reformę przewidzianą w art. 26 ust. 2 i 3 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014.

18 Zobacz wyroki: z dnia 15 stycznia 2013 r., Križan i in. (C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 113 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 22 stycznia 2013 r., Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz również podobnie wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Adusbef i Federconsumatori (C-686/18, EU:C:2020:567, pkt 83, 85).

19 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 30 czerwca 2016 r., Lidl (C-134/15, EU:C:2016:498, pkt 31); z dnia 13 czerwca 2017 r., Florescu i in. (C-258/14, EU:C:2017:448, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo). Trybunał uznał już w szczególności, mając na względzie brzmienie art. 16 karty, że wolność prowadzenia działalności gospodarczej może podlegać różnorodnym ingerencjom władz publicznych, które mają prawo ustanowić w interesie ogólnym ograniczenia w korzystaniu z tej wolności [zob. wyroki: z dnia 22 stycznia 2013 r., Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, pkt 46); z dnia 30 czerwca 2016 r., Lidl (C-134/15, EU:C:2016:498, pkt 34)].

20 Na wszelki wypadek pragnę zauważyć, że wolność prowadzenia działalności gospodarczej i prawo własności podlegają także ograniczeniom wynikającym z samej treści postanowień karty, na mocy których ta wolność i to prawo zostały ustanowione. I tak, zgodnie z art. 16 karty wolność prowadzenia działalności gospodarczej jest uznawana wyłącznie „zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi” (wyróżnienie własne). Podobnie art. 17 ust. 1 zdanie drugie i trzecie karty zawierają ograniczenie zakresu prawa przyznanego w zdaniu pierwszym tego przepisu [zob. w tym względzie P. Oliver, What Purpose Does Article 16 of the Charter Serve?, w: U. Bernitz, i in. (red.), *General Principles of EU Law and European Private Law*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn 2013, s. 293, i M. Jaeger, La protection du droit de propriété dans l'ordre juridique de l'Union européenne à la lumière de l'article 17 de la charte des droits fondamentaux, w: *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins – Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruylant, Bruxelles 2013, s. 167].

21 Dla przypomnienia, motyw 8 dyrektywy 2009/28 kładzie nacisk m.in. na to, że konieczność stworzenia „ram[...] zawierając[y]ch cele obowiązkowe” powinna „zapewnić przedsiębiorstwom długotrwałą pewność potrzebną do dokonywania trwałych inwestycji w sektorze energii odnawialnej”. Z kolei zgodnie z motywem 14 tej dyrektywy „[g]łównym celem wyznaczenia obowiązkowych krajowych celów jest zagwarantowanie [inwestorom] pewności [pewnego bezpieczeństwa] [...]”.

34. *Po pierwsze*, ten system wsparcia ma na celu transpozycję dyrektywy 2009/28 do prawa włoskiego. Z art. 3 ust. 3 tej dyrektywy wynika, że państwa członkowskie *mogą* stosować systemy wsparcia, aby osiągnąć „obowiązkowe krajowe cele ogólne [...] w zakresie stosowania energii ze źródeł odnawialnych”. W motywie 25 wspomnianej dyrektywy podkreślono w tym względzie, że „państwa członkowskie mają różny potencjał w zakresie energii odnawialnej” oraz że niezbędna jest możliwość kontrolowania przez nie skutków i kosztów krajowych systemów wsparcia w zależności od ich zróżnicowanego potencjału.

35. Trybunał orzekł już, że państwa członkowskie nie są w celu promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zobowiązane w żadnym wypadku do wprowadzania systemów wsparcia. Dysponują one zatem zakresem uznania co do środków, które uznają za odpowiednie do osiągnięcia celów promowania określonych w dyrektywie 2009/28. Taki zakres uznania oznacza, że państwa członkowskie mogą przyjmować, zmieniać lub znosić systemy wsparcia, pod warunkiem w szczególności, że cele te zostaną osiągnięte²².

36. W świetle tego orzecznictwa wydaje mi się, że dyrektywa 2009/28 sama w sobie nie sprzeciwia się reformie takiej jak ta wprowadzona przez włoskiego ustawodawcę w okolicznościach spraw w postępowaniu głównym.

37. Te rozważania będą dla mnie użyteczne, aby ocenić, w dalszej części analizy, czy przedsiębiorcy eksploatujący instalacje fotowoltaiczne mogą powoływać się na zasadę uzasadnionych oczekiwań co do korzystania w niezmieniony sposób z zachęt przewidzianych w umowach zawartych z GSE w całym okresie ich obowiązywania i czy w związku z tym mogą mieć podstawy, by twierdzić, że taka reforma narusza ich prawo własności.

38. *Po drugie*, już art. 7 ust. 2 lit. d) dekretu ustawodawczego nr 387/2003 stanowił, że przyznane zachęty miały odpowiadać *kwocie malejącej* przewidzianej na dany okres. Jeśli chodzi o dekret ustawodawczy nr 28/2011, na mocy którego wprowadzono umowy zawierane pomiędzy GSE a tymi przedsiębiorcami, z art. 24 ust. 2 lit. d) tego dekretu wynika, że umowy te były opracowywane na podstawie standardowej umowy określonej przez włoski organ właściwy w sprawach energii elektrycznej i gazu. Zdaniem skarżących w postępowaniu głównym umowa ta przewidywała, że GSE ma prawo do jednostronnej zmiany jej treści w celu dostosowania jej do zmian ram prawnych stanowiących punkt odniesienia²³. Okoliczności te w mojej ocenie zdają się wskazywać, że zasady wypłaty odnoszące się do tych zachęt mogły podlegać zmianom oraz że ich kwota mogła być obniżana.

39. *Po trzecie*, reforma przeprowadzona na podstawie art. 26 ust. 2 i 3 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014, polegająca na zmianie kwot zachęt ustalonych we wspomnianych umowach, miała mieć zastosowanie wyłącznie do kwot, których wypłata była już przewidziana, lecz które nie były jeszcze wymagalne, natomiast nie odnosiła się do wypłat, które zostały już zrealizowane²⁴.

22 Zobacz wyrok z dnia 11 lipca 2019 r., Agrenergy i Fusignano Due (C-180/18, C-286/18 i C-287/18, EU:C:2019:605, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

23 Dokładniej rzecz ujmując, zdaniem skarżących w postępowaniu głównym umowy odnoszące się do instalacji uruchomionych po dniu 31 grudnia 2012 r. zawierały w art. 17.3 następującą klauzulę: „[...] GSE zastrzega sobie prawo do jednostronnej zmiany postanowień [...], które w wyniku ewentualnych zmian w przepisach ustawowych i wykonawczych stałyby się sprzeczne z obowiązującymi ramami prawnymi stanowiącymi punkt odniesienia”. Sąd odsyłający będzie miał za zadanie zweryfikować, czy taka klauzula istotnie znajduje się we wszystkich spornych umowach.

24 Wbrew temu, co twierdzą skarżące w postępowaniu głównym oraz interwenienci, uważam, że art. 26 ust. 2 i 3 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014 nie ma ściśle rzecz biorąc mocy wstecznej, ponieważ dotyczy wyłącznie przyszłych wypłat, a nie tych już zrealizowanych.

40. W dalszej części niniejszej opinii przeanalizuję najpierw zagadnienie, czy taka reforma stanowi naruszenie wolności prowadzenia działalności gospodarczej i prawa własności chronionych na mocy postanowień karty. Udzielę na to pytanie odpowiedzi przeczącej. Na wypadek gdyby Trybunał nie podzielił mojego punktu widzenia, pomocniczo wskażę powody, dla których w związku z orzecznictwem przypomnianym w pkt 30 niniejszej opinii uważam, że naruszenie tych praw byłoby każdym razie uzasadnione i proporcjonalne w świetle celów, do jakich dąży Unia w dziedzinie promowania stosowania energii odnawialnej.

2. W przedmiocie istnienia ewentualnego naruszenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej i prawa własności w rozumieniu art. 16 i 17 karty

a) Prawo własności

41. Należy zauważyć, że niniejsze sprawy dotyczą dwóch różnych aspektów własności, a mianowicie, po pierwsze, prawa do korzystania z zachęt, które mogło potencjalnie powstać na podstawie umów zawartych między przedsiębiorcami eksploatującymi instalacje fotowoltaiczne i GSE, po zaś drugie, prawa do używania tych instalacji i korzystania z nich.

1) Aspekt pierwszy: ewentualne naruszenie powoływanego prawa do korzystania z zachęt

42. Jeśli chodzi o materialnoprawne przesłanki zawarte w art. 17 ust. 1 karty, Trybunał orzekł, że ochrona przyznana na mocy tego postanowienia dotyczy praw o charakterze majątkowym, z których w danym porządku prawnym wynika ustalona sytuacja prawna, pozwalająca podmiotowi tych praw na samodzielne korzystanie z nich we własnym interesie²⁵.

43. W opinii w sprawie Komisja/Węgry (użytkowanie gruntów rolnych)²⁶ wskazałem, że należy zasadniczo zbadać, czy zostały spełnione dwie przesłanki, a mianowicie, po pierwsze, czy prawa te mają wartość majątkową, po drugie zaś, czy z tych praw wynika ustalona sytuacja prawna pozwalająca podmiotowi tych praw na samodzielne korzystanie z nich we własnym interesie.

44. Co się tyczy pierwszej przesłanki, z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że pojęcie „własności” nie ogranicza się do własności rzeczy materialnych, gdyż pewne inne prawa i interesy stanowiące aktywa mogą również uchodzić za „prawa majątkowe”²⁷. W pewnych okolicznościach nawet uzasadnione oczekiwania realizacji przyszłych roszczeń o charakterze

²⁵ Zobacz wyrok z dnia 21 maja 2019 r., Komisja/Węgry (użytkowanie gruntów rolnych) (C-235/17, EU:C:2019:432, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo).

²⁶ C-235/17, EU:C:2018:971, pkt 135.

²⁷ Zobacz wyrok ETPC z dnia 22 czerwca 2004 r., Broniowski przeciwko Polsce (CE:ECHR:2004:0622JUD003144396, § 129). Tytułem przykładu można wskazać, że spółkę należy uznać za podmiot, który posiada interes majątkowy stanowiący „mienie” w rozumieniu art. 1 protokołu dodatkowego nr 1 do EKPC, w sytuacji gdy przysługuje jej prawo do uzyskania zwrotu nienależnie zapłaconego podatku [wyrok ETPC z dnia 9 marca 2006 r., Eko-Elda Avee przeciwko Grecji (CE:ECHR:2006:0309JUD001016202, § 27)].

majątkowym mogą podlegać ochronie na mocy art. 1 protokołu dodatkowego nr 1 do EKPC²⁸. I tak, środki przewidujące przyszłą wypłatę świadczenia społecznego²⁹ lub dotacji³⁰, podobnie jak prawa wynikające z umów³¹ lub jak wierzytelności³², mogą skutkować, w odniesieniu do beneficjentów, powstaniem interesu majątkowego objętego zakresem stosowania tego postanowienia.

45. W okolicznościach spraw w postępowaniu głównym skłaniałbym się do uznania, że prawo do otrzymywania zachęt zgodnie z umowami zawartymi z GSE stanowi dla beneficjentów tych cen wartość, która może mieć charakter majątkowy. W szczególności, skoro przystąpili oni do tych umów specjalnie w tym celu i we własnym imieniu, wydaje mi się, że prawo to ma charakter wyłączny.

46. Powstaje jednakże pytanie, czy ze wspomnianego prawa wynika ustalona sytuacja prawna w rozumieniu drugiej przesłanki przywołanej w pkt 43 niniejszej opinii.

47. Trybunał uznał w tym względzie, że w myśl orzecznictwa odnoszącego się do wykładni art. 1 protokołu dodatkowego nr 1 do EKPC przyszły dochód może być uznany za „mienie” chronione na mocy tego postanowienia jedynie wówczas, gdy został już wypracowany, gdy jest przedmiotem pewnej wierzytelności lub gdy wystąpiły szczególne okoliczności mogące wzbudzić u zainteresowanego uzasadnione oczekiwania co do uzyskania wartości majątkowej³³.

48. Wydaje mi się, że w niniejszej sprawie prawo do przyszłych wypłat zachęt przewidzianych w umowach zawartych między przedsiębiorcami eksploatującymi instalacje fotowoltaiczne a GSE nie może być uznane za na tyle definitywne³⁴, aby obniżenie tych kwot tych zachęt i zmiana związanych z nimi zasad wypłaty były równoznaczne z wyłączeniem „rzeczy” wchodzącej w skład majątku³⁵ tych przedsiębiorców. Jak już bowiem wskazałem w pkt 39 niniejszej opinii, art. 26 ust. 2 i 3 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014 ma wyłącznie na celu zmianę kwot, których wypłata była już przewidziana, lecz które nie były jeszcze wymagalne na podstawie tych umów, natomiast nie odnosi się do wypłat, które zostały już zrealizowane.

49. Uważam ponadto, że przedsiębiorcy eksploatujący instalacje fotowoltaiczne nie mogą powoływać się na ochronę uzasadnionych oczekiwań w zakresie korzystania ze wspomnianych zachęt w niezmieniony sposób przez cały okres obowiązywania umów zawartych z GSE.

28 Zobacz wyrok ETPC z dnia 14 lutego 2012 r., Arras i in. przeciwko Włochom (CE:ECHR:2012:0214JUD001797207, § 75). Odsyłam również do opinii rzecznika generalnej J. Kokott w sprawie Inuit Tapiriit Kanatami i in./Komisja (C-398/13 P, EU:C:2015:190, pkt 76) oraz do przytoczonego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

29 Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że ingerencję w rozumieniu art. 1 protokołu dodatkowego nr 1 do EKPC można stwierdzić, gdy kwota świadczenia społecznego zostaje zmniejszona lub świadczenie zostanie cofnięte [zob. podobnie wyroki ETPC: z dnia 28 kwietnia 2009 r., Rasmussen przeciwko Polsce (CE:ECHR:2009:0428JUD003888605, § 71); z dnia 7 lipca 2011 r., Stummer przeciwko Austrii (CE:ECHR:2011:0707JUD003745202, § 82)]. Należy zaznaczyć, że to ostatnie orzeczenie jest przytoczone w wyroku z dnia 13 czerwca 2017 r., Florescu i in. (C-258/14, EU:C:2017:448, pkt 50), w którym Trybunał uznał, że przepis przewidujący zawieszenie wypłaty świadczenia emerytalnego, w sytuacji gdy zainteresowane osoby zdecydowały się kontynuować równocześnie działalność zawodową za wynagrodzeniem na rzecz instytucji publicznej, ogranicza przysługujące tym osobom prawo własności w rozumieniu art. 17 karty.

30 Zobacz wyrok ETPC z dnia 18 maja 2010 r., Plalam s.p.a. przeciwko Włochom (CE:ECHR:2010:0818JUD001602102, § 38).

31 Jednostkom może m.in. przysługiwać prawo własności „mienia” w rozumieniu art. 1 protokołu dodatkowego nr 1 do EKPC, gdy zgodnie z aktem sprzedaży mają prawo do budowy i gdy mają uzasadnione oczekiwania co do możliwości wykonania tego prawa zgodnie z postanowieniami umowy [zob. wyrok ETPC z dnia 18 listopada 2010 r., Consorts Richet i Le Ber przeciwko Francji (CE:ECHR:2010:1118JUD001899007, § 98)].

32 Zobacz wyroki ETPC: z dnia 9 grudnia 1994 r., Raffineries grecques Stran i Stratis Andreadis przeciwko Grecji (CE:ECHR:1994:1209JUD001342787, § 59); z dnia 9 czerwca 2009 r., Nicola Silvestri przeciwko Włochom (CE:ECHR:2009:0609JUD001686102, § 70).

33 Wyrok z dnia 3 września 2015 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Komisja (C-398/13 P, EU:C:2015:535, pkt 61).

34 Tytułem przykładu, Trybunał orzekł już, że rocznych płatności pomocy wypłacanej przez państwo członkowskie co do zasady nie można uznawać za definitywne, gdyż wypłacana w tym trybie pomoc może być przedmiotem zwrotu przez beneficjenta, jeżeli nie spełni on wszystkich przesłanek jej wypłaty [wyrok z dnia 26 maja 2016 r., Ezernieki (C-273/15, EU:C:2016:364, pkt 45, 49)].

35 Jest to wyrażenie przyjęte przez rzecznika generalnego M. Camposa Sáncheza-Bordonę w jego opinii w sprawie ArcelorMittal Rodange i Schifflange (C-321/15, EU:C:2016:516, pkt 97).

50. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika w tym względzie, że możliwość powołania się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań jest dostępna dla każdego podmiotu gospodarczego, w którym organ krajowy wzbudził uzasadnione nadzieje. Niemniej jednak jeśli rozsądny i przezorny podmiot gospodarczy jest w stanie przewidzieć wydanie przepisów mogących wpłynąć na jego interesy, nie może on powoływać się na tę zasadę w razie wydania takich przepisów. Co więcej, podmioty gospodarcze nie mają prawa w sposób uzasadniony oczekiwać, że utrzymana zostanie istniejąca sytuacja, która może zostać zmieniona w ramach uprawnień dyskrecyjnych władz krajowych³⁶.

51. W okolicznościach spraw w postępowaniu głównym to sąd odsyłający powinien zbadać, czy przepis krajowy taki jak art. 26 ust. 2 i 3 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014 jest zgodny z tą zasadą³⁷. Jednakże, aby udzielić temu sądowi użytecznej odpowiedzi, wydaje mi się, że można brać pod uwagę przede wszystkim poniższe okoliczności wynikające z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał.

52. *Po pierwsze*, wydaje mi się, że zmiany kwot zachęt na niekorzyść przedsiębiorców eksploatujących instalacje fotowoltaiczne nie można już było uznawać za niemożliwą do przewidzenia nawet w świetle dekretów ustawodawczych nr 387/2003 i nr 28/2011, które poprzedzały dekret z mocą ustawy nr 91/2014³⁸.

53. Z jednej strony, z art. 7 ust. 2 lit. d) dekretu ustawodawczego nr 387/2003 wynika bowiem, że zachęty przyznane przedsiębiorcom eksploatującym instalacje fotowoltaiczne powinny odpowiadać, jak wskazałem w pkt 38 niniejszej opinii, *kwocie malejącej* przewidzianej na dany okres.

54. Z drugiej strony, jeśli chodzi o dekret ustawodawczy nr 28/2011, Trybunał orzekł w wyroku *Agrenergy i Fusignano Due*³⁹, że przepisy wykonawcze dotyczące „piątego dekretu energetycznego” przyjętego na podstawie dekretu ustawodawczego nr 28/2011⁴⁰ „mogły od razu wskazać rozsądnym i przezornym podmiotom gospodarczym, że system zachęt dotyczący słonecznych instalacji fotowoltaicznych mógł być dostosowany, a nawet zniesiony przez władze krajowe w celu uwzględnienia zmian pewnych okoliczności”.

55. *Po drugie*, stwierdzam, że same skarżące w postępowaniu głównym przyznają, iż stopniowe obniżki kwot przyznanych zachęt były wprowadzane już począwszy od 2011 r. na mocy dekretów ministerialnych poprzedzających przyjęcie dekretu z mocą ustawy nr 91/2014.

56. *Po trzecie*, wydaje mi się, że okoliczność, iż w umowach zawieranych w przedsiębiorcami eksploatującymi instalacje fotowoltaiczne GSE zastrzegło sobie prawo jednostronnej zmiany ich treści w celu dostosowania jej do zmian ram prawnych stanowiących punkt odniesienia⁴¹, wskazywała wyraźnie, że zachęty te mogły podlegać dostosowaniom, a nawet być znoszone właśnie na podstawie

36 Zobacz wyroki: z dnia 10 września 2009 r., *Plantanol* (C-201/08, EU:C:2009:539, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 11 lipca 2019 r., *Agrenergy i Fusignano Due* (C-180/18, C-286/18 i C-287/18, EU:C:2019:605, pkt 31). Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł już w odniesieniu do art. 1 protokołu dodatkowego nr 1 do EKPC, że „uzasadnione nadzieje” wynikają z okoliczności, że dana osoba *opiera się w racjonalnie uzasadniony sposób na akcie prawnym mającym solidną podstawę prawną i wywierającym wpływ na przysługujące jej prawo własności* [zob. wyrok ETPC z dnia 28 września 2004 r., *Kopecký przeciwko Słowacji* (CE:ECHR:2004:0928JUD004491298, § 47)].

37 Zobacz podobnie wyrok z dnia 11 lipca 2019 r., *Agrenergy i Fusignano Due* (C-180/18, C-286/18 i C-287/18, EU:C:2019:605, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

38 Do takiego samego wniosku doszedł zresztą w istocie Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) w wyroku nr 16 z dnia 24 stycznia 2017 r. (§ 9).

39 Wyroku z dnia 11 lipca 2019 r. (C-180/18, C-286/18 i C-287/18, EU:C:2019:605, pkt 44).

40 Przez „piąty dekret energetyczny” należy rozumieć 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 (dekret ministerialny dotyczący wdrożenia art. 25 dekretu ustawodawczego nr 28 z dnia 3 marca 2011 r. w sprawie promowania energii elektrycznej ze słonecznych instalacji fotowoltaicznych) z dnia 5 lipca 2012 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 159 z dnia 10 lipca 2012 r.).

41 Jak wskazałem w przypisie 23 do niniejszej opinii, do sądu odsyłającego należy weryfikacja, czy takie prawo dla GSE zostało istotnie zastrzeżone we wszystkich spornych umowach.

zmian przepisów. Jak wskazał sąd odsyłający, takie zmiany były tym bardziej możliwe do przewidzenia, że umowy te były zawierane na okres dwudziestu lat. Mając na uwadze długość tego okresu, rozsądny i przezorny podmiot gospodarczy powinien, według mnie, być w stanie przewidzieć, że warunki rynkowe lub priorytety budżetowe Republiki Włoskiej mogą podlegać zmianom.

57. *Na koniec* należy przypomnieć, że, jak już zauważyłem w pkt 35 niniejszej opinii, Trybunał orzekł w wyroku *Agrenergy i Fusignano Due*⁴², iż państwa członkowskie nie są w żadnym wypadku obowiązane, w celu promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, do wprowadzania systemów wsparcia na podstawie dyrektywy 2009/28. Wniosek ten znajduje potwierdzenie w motywie 25 tej dyrektywy, który w istocie wiąże realizację tego celu z potencjałem każdego państwa członkowskiego.

58. W świetle tych argumentów oraz wbrew temu, co twierdzą skarżące w postępowaniu głównym i interwenienci, nie mam jakichkolwiek wątpliwości co do tego, że w okolicznościach spraw w postępowaniu głównym rozsądny i przezorny podmiot gospodarczy nie może powoływać się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań ani na podstawie regulacji ustawowych, w które wpisuje się rozpatrywany system wsparcia, ani na podstawie dyrektywy 2009/28. Gdyby wniosek miał być odmienny, wydaje mi się, że (jak słusznie zauważa rząd włoski), przysługujące państwom członkowskim uprawnienie do dokonywania wyborów politycznych i zmiany ich ustawodawstwa stosownie do interesu ogólnego i celów dyrektywy 2009/28 byłoby nadmiernie ograniczone w stosunku do zakresu swobodnego uznania, jaką przyznał im prawodawca Unii po to, by mogły dostosowywać systemy wsparcia przyjmowane na mocy tej dyrektywy do warunków rynkowych oraz ich priorytetów budżetowych.

59. Z tych powodów uważam, że powoływane przez przedsiębiorców eksploatujących instalacje fotowoltaiczne prawo do korzystania z zachęt w niezmieniony sposób przez cały okres obowiązywania umów, które zawarli z GSE, nie jest objęte ochroną przewidzianą w art. 17 karty.

2) *Aspekt drugi: ewentualne naruszenie prawa własności do instalacji fotowoltaicznych*

60. Poniżej przedstawię powody, dla których uważam, że art. 26 ust. 2 i 3 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014 nie skutkuje również ograniczeniem w korzystaniu z instalacji przez eksploatujących je przedsiębiorców, które mogłoby samo w sobie naruszać przysługujące tym przedsiębiorcom prawo własności.

61. Pragnę w tym względzie przypomnieć, że jak wynika z pkt 28 niniejszej opinii, art. 17 ust. 1 zdanie trzecie karty stanowi w istocie, że o ile korzystanie z mienia podlega ochronie na mocy tego postanowienia⁴³, o tyle może ono podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny.

62. W myśl orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka pojęcie „reglamentacji korzystania z mienia” oznacza działanie, które nie prowadząc do przeniesienia prawa własności, ma na celu „ograniczanie lub kontrolowanie” korzystania z własności⁴⁴.

42 Wyroku z dnia 11 lipca 2019 r. (C-180/18, C-286/18 i C-287/18, EU:C:2019:605, pkt 27).

43 Dla przypomnienia, art. 17 ust. 1 karty rozróżnia dwa rodzaje ograniczeń prawa własności: pozbawienie własności (zdanie drugie) i reglamentacja korzystania z mienia (zdanie trzecie) (zob. w tym względzie F. Wollenschläger, *Article 17 – Right to Property*, w: S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward, *The EU Charter of Fundamental Rights – A commentary*, Hart Publishing, 2014, s. 476). Odsyłam także do mojej opinii w sprawie *Komisja/Węgry (użytkowanie gruntów rolnych)* (C-235/17, EU:C:2018:971, pkt 154), w której zwróciłem uwagę na istnienie tych dwóch rodzajów ograniczeń oraz zasady ogólnej („[k]ażdy ma prawo do władania [...] [mieniem] [...]”) zawartej w art. 17 ust. 1 zdanie pierwsze karty.

44 Zobacz w tym względzie wyroki ETPC: z dnia 23 września 1982 r., *Sporrong i Lönnroth przeciwko Szwecji* (CE:ECHR:1982:0923JUD00715175, § 65); z dnia 19 grudnia 1989 r., *Mellacher i in. przeciwko Austrii* (CE:ECHR:1989:1219JUD001052283, § 44).

63. W niniejszej sprawie skarżące w postępowaniu głównym twierdzą, że przewidując wypłatę zachęt, beneficjenci tych zachęt poczynili inwestycje w instalacje fotowoltaiczne, które eksploatują. W wyniku reformy wprowadzonej na podstawie art. 26 ust. 2 i 3 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014 nie mają oni obecnie możliwości spłaty pożyczek bankowych, które zaciągnęli w celu sfinansowania tych inwestycji.

64. Wydaje mi się, że okoliczności te nie pozwalają jednakże na stwierdzenie, że art. 26 ust. 2 i 3 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014 ma na celu ograniczenie lub kontrolowanie korzystania z tych instalacji. Przepis ten zmniejsza bowiem jedynie kwotę wsparcia przeznaczonego dla tych beneficjentów, nie nakładając na nich innych ograniczeń lub obowiązków. W mojej ocenie wynika z tego (jak zresztą twierdzi Komisja), że wspomniani beneficjenci zachowują swobodę, jeśli chodzi o eksploatację ich instalacji w zamierzony przez nich sposób.

65. W tych okolicznościach uważam podobnie jak Komisja, że przepis taki jak art. 26 ust. 2 i 3 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014 nie ogranicza korzystania z instalacji fotowoltaicznych przez eksploatujących je przedsiębiorców.

66. W świetle powyższych rozważań moim zdaniem należy stwierdzić, że taki przepis nie narusza prawa własności ustanowionego w art. 17 karty.

b) Wolność prowadzenia działalności gospodarczej

67. Jeśli chodzi o wolność prowadzenia działalności gospodarczej, której ochronę gwarantuje art. 16 karty, skarżące w postępowaniu głównym twierdzą, że art. 26 ust. 2 i 3 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014 narusza w przypadku beneficjentów zachęt zarówno ich swobodę zawierania umów, jak i ich prawo do swobodnego dysponowania posiadanymi zasobami ekonomicznymi i finansowymi.

68. Nie podzielam tej opinii.

69. *Po pierwsze*, jeśli chodzi o swobodę zawierania umów, przypomnę, że Trybunał orzekł, iż obejmuje ona między innymi swobodę wyboru partnera handlowego, jak również swobodę w określaniu ceny świadczenia⁴⁵

70. Oczywiście jest, że o ile art. 16 karty ma na celu między innymi ochronę autonomii woli stron umowy, o tyle celem tego postanowienia nie jest tworzenie na ich rzecz praw, które wykraczałyby poza te przewidziane w takiej umowie, ani umożliwianie im wymagania innych warunków niż te, które już są w niej zawarte. W przypadku umów standardowych sporządzanych przez drugiego z kontrahentów swoboda zawierania umów sprowadza się w istocie do decyzji, czy zaakceptować umowę o takiej treści.

71. Moim zdaniem w niniejszej sprawie nie ulega najmniejszej wątpliwości, że umowy zawierane między GSE a przedsiębiorcami eksploatującymi instalacje fotowoltaiczne nie przyznają tym ostatnim jakiegokolwiek prawa do niezmienności zachęt.

72. Przeciwnie, z umów tych wynika, że kwota tych zachęt jest zależna od przepisów krajowych, które umożliwiają ich wypłatę⁴⁶. Jak już zauważyłem w pkt 38 i 56 niniejszej opinii, rzeczony umowy zawierają klauzulę umożliwiającą GSE uwzględnienie zmian w obowiązujących regulacjach prawnych.

⁴⁵ Zobacz wyrok z dnia 22 stycznia 2013 r., Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁴⁶ Należy w tym względzie wyjaśnić, że Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) w wyroku nr 16 z dnia 24 stycznia 2017 r. (§ 8.3) uznał w istocie, że z uwagi na szczególny kontekst prawny, w który wpisują się umowy zawierane między przedsiębiorcami eksploatującymi instalacje fotowoltaiczne a GSE, nie można ich uznać za zwykłe umowy na rzecz tych ostatnich.

73. W związku z tym, gdy ta kwota została zmieniona na podstawie art. 26 ust. 2 i 3 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014, przedsiębiorcy eksploatujący instalacje fotowoltaiczne są moim zdaniem po prostu związani postanowieniami umownymi, które zdecydowali się dobrowolnie zaakceptować, przystępując do tych umów.

74. W tych okolicznościach ich swoboda zawierania umów w mojej ocenie nie została w żaden sposób naruszona.

75. *Po drugie*, należy przypomnieć, że wolność prowadzenia działalności gospodarczej obejmuje również prawo każdego przedsiębiorstwa, by dysponować swobodnie, w granicach odpowiedzialności za własne działania, *należącymi do niego* zasobami gospodarczymi i finansowym⁴⁷.

76. Z orzecznictwa Trybunału wynika w tym względzie, że swoboda dysponowania zasobami należącymi do przedsiębiorstwa zostaje ograniczona w szczególności, gdy na przedsiębiorstwo to zostaje nałożony obowiązek podjęcia kroków, które mogą być dla niego kosztowne, mogą mieć istotny wpływ na organizację jego działalności lub mogą wymagać zastosowania rozwiązań trudnych i kompleksowych z technicznego punktu widzenia⁴⁸.

77. Z zastrzeżeniem przeprowadzenia przez sąd odsyłający oceny wszystkich wiadomych mu okoliczności faktycznych, wydaje mi się, że przedsiębiorcy eksploatujący instalacje fotowoltaiczne nie zostali poddani na mocy art. 26 ust. 2 i 3 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014 żadnym szczególnym ograniczeniom w rozumieniu tego orzecznictwa.

78. Uważam w każdym razie, że kwot zachęt przewidzianych w umowach między GSE a tymi przedsiębiorcami nie można uznawać za składnik zasobów gospodarczych, technicznych i finansowych *należących* do tych ostatnich, skoro, jak wskazałem w pkt 48–58 niniejszej opinii, kwoty te nie zostały jeszcze zapłacone, a przedsiębiorcy ci nie mogą powoływać się na uzasadnione oczekiwania co do otrzymania ich wypłaty.

79. Z powyższych względów uważam, że przepis taki jak art. 26 ust. 2 i 3 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014 nie narusza wolności prowadzenia działalności gospodarczej ustanowionej na mocy art. 16 karty.

3. Tytułem ewentualnym – w przedmiocie możliwości uzasadnienia ewentualnego naruszenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej i prawa własności oraz proporcjonalności takiego naruszenia

80. Chociaż jestem przekonany, że w okolicznościach spraw w postępowaniu głównym nie ma podstaw do stwierdzenia naruszenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej ani prawa własności w świetle art. 16 i 17 karty, tytułem ewentualnym przedstawiam poniższe uwagi.

⁴⁷ Zobacz podobnie wyrok z dnia 27 marca 2014 r., UPC Telekabel Wien (C-314/12, EU:C:2014:192, pkt 49).

⁴⁸ Zobacz podobnie wyrok z dnia 27 marca 2014 r., UPC Telekabel Wien (C-314/12, EU:C:2014:192, pkt 50). Przykładowo Trybunał orzekł, że możliwość ustanowienia wymogu, aby operator corocznie aktualizował swoje stawki i poddawał je okresowej kontroli, stanowi ingerencję w wykonywanie prawa zapewnionego przez art. 16 karty [zob. wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Polkomtel (C-277/16, EU:C:2017:989, pkt 51)]. Podobnie stwierdził on, że obowiązek etykietowania spoczywający na przedsiębiorstwie sprzedaży detalicznej może ograniczać korzystanie przez nie z wolności prowadzenia działalności gospodarczej [zob. wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., Lidl (C-134/15, EU:C:2016:498, pkt 29)]. Należy zauważyć, że skierowany do przedsiębiorstwa zakaz również może stanowić ingerencję w korzystanie z wolności prowadzenia działalności gospodarczej (zob. m.in. wyrok z dnia 17 grudnia 2015 r., Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, pkt 67).

81. Uważam, że w okolicznościach spraw w postępowaniu głównym ewentualne naruszenie tych praw spełnia w każdym razie wymogi określone w art. 52 ust. 1 karty, z którego wynika, że wszelkie ograniczenia w korzystaniu z uznanych w niej praw i wolności muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności⁴⁹ oraz mogą być wprowadzone, z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

82. Przypomnę w tym względzie, że zdaniem rządu włoskiego celem dekretu z mocą ustawy nr 91/2014 jest w istocie wzmocnienie konkurencyjności krajowego systemu produkcji energii poprzez redystrybucję ogólnych kosztów tego systemu i obciążenie nimi w większym stopniu przedsiębiorców eksploatujących instalacje fotowoltaiczne. Rząd ten twierdzi w szczególności, że zmiana kwot zachęt jest uzasadniona koniecznością zrównoważenia rozpatrywanego systemu wsparcia i rozłożenia kosztów dla odbiorców końcowych energii elektrycznej, z uwzględnieniem ograniczenia dostępnych środków.

83. Rząd włoski podkreśla również szybki wzrost sektora energii odnawialnej we Włoszech, który sprawił, że to państwo członkowskie stało się jednym z najważniejszych producentów energii fotowoltaicznej na rynku europejskim.

84. Z powyższych względów uważam, że w przypadku gdyby Trybunał orzekł, wbrew proponowanemu przeze mnie podejściu, iż zmiana kwot zachęt, która wynika z art. 26 ust. 2 i 3 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014, narusza ich wolność prowadzenia działalności gospodarczej i prawo własności ustanowione w art. 16 i 17 karty, naruszenie to należałoby w każdym razie uznać za konieczne i uzasadnione celami interesu ogólnego, które odpowiadają celom, do jakich zmierza dyrektywa 2009/28⁵⁰.

85. Ponadto moim zdaniem należy uznać, z zastrzeżeniem weryfikacji, jaką powinien przeprowadzić sąd odsyłający, że zmiana ta respektuje zasadę proporcjonalności. Jak słusznie podkreśla rząd włoski, przedsiębiorcy eksploatujący instalacje fotowoltaiczne mieli do wyboru różne opcje przewidziane w art. 26 ust. 3 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014. Wydaje się poza tym, że zostały przewidziane środki kompensujące na rzecz tych przedsiębiorców, takie jak dostęp do pożyczek bankowych na preferencyjnych warunkach w celu wyrównania strat poniesionych z powodu przyjęcia tego przepisu⁵¹.

86. Z przedstawionych wyżej powodów uważam, w świetle akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, że art. 26 ust. 2 i 3 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014 jest zgodny z prawami chronionymi na mocy art. 16 i 17 karty.

B. W przedmiocie karty energetycznej

87. Jak wynika z pkt 19 niniejszej opinii, sąd odsyłający zastanawia się również nad zgodnością art. 26 ust. 2 i 3 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014 z art. 10 karty energetycznej (w związku z art. 216 ust. 2 TFUE).

88. Udzielenie odpowiedzi na to pytanie wymaga wcześniejszego ustalenia, czy na przepis ten można się powoływać w sporach między jednostką a jej państwem członkowskim.

49 Moim zdaniem w niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że wszelkie ograniczenie w korzystaniu z praw i wolności zapisanych w art. 16 i 17 karty, gdyby zostało wykazane, należałoby uznać za przewidziane ustawą i respektujące istotę tych praw i wolności. Przypominam, że przedsiębiorcy eksploatujący instalacje fotowoltaiczne, jak wynika z poprzedzającej sekcji, zachowują swobodę w zakresie korzystania z instalacji i swobodę organizowania swej działalności w zamierzony przez siebie sposób oraz że nie zostali pozbawieni taryf stymulujących już wypłaconych z tytułu umów zawartych z GSE.

50 Jeśli chodzi o treść celów, do jakich zmierza dyrektywa 2009/28, odsyłam do pkt 34 niniejszej opinii.

51 Należy wyjaśnić, że Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) w wyroku nr 16 z dnia 24 stycznia 2017 r. (§ 8.4) stwierdził zasadniczo, iż te środki kompensujące mają na celu umożliwienie ochrony inwestycji poczynionych przez przedsiębiorców eksploatujących instalacje fotowoltaiczne. Trybunał ten zwrócił również uwagę na stopniowy charakter reformy wprowadzonej dekretem z mocą ustawy nr 91/2014, przy uwzględnieniu okoliczności, że trzy opcje przewidziane w art. 26 ust. 3 tego dekretu są rozłożone na stosunkowo długi okres.

89. Skarżące w postępowaniu głównym podnoszą w tym względzie, że karta energetyczna wprowadziła system rozstrzygania sporów między „umawiającymi się stronami” a „inwestorami z innej umawiającej się strony”⁵². Interwienienci dodają, że z preambuły do tej karty wynika, iż została ona przyjęta w celu stworzenia lepszych warunków do inwestowania w sektorze energii oraz w celu rozwoju współpracy energetycznej. Zmierając do realizacji tych celów, art. 10 wspomnianej karty wymagał od umawiających się stron, aby popierały i tworzyły „stabilne, sprawiedliwe, sprzyjające i przejrzyste warunki dla inwestorów z innych umawiających się stron dla dokonywania inwestycji na swoim obszarze”.

90. Przypomnę, że Unia przystąpiła do karty energetycznej, a zatem jest jedną z „umawiających się stron” w rozumieniu art. 1 pkt 2 tej karty. Zgodnie z art. 216 ust. 2 TFUE umowy międzynarodowe zawarte przez Unię wiążą instytucje Unii i państwa członkowskie.

91. Ponadto pragnę uściślić, że jak słusznie zauważyły rządy niemiecki i grecki oraz Komisja, art. 10 karty energetycznej odnosi się do stworzenia przez umawiające się strony tej karty warunków dla inwestycji realizowanych przez inwestorów z *innych umawiających się stron*.

92. Według mnie wynika z tego, jak słusznie podnosi rząd niemiecki, że art. 10 karty energetycznej ma na celu ochronę, w porządku prawnym Unii, na całym jej terytorium, inwestorów z innych umawiających się stron, czyli z państw trzecich, które są również stronami tej karty⁵³. W mojej ocenie na postanowienie to nie mogą natomiast powoływać się inwestorzy z Unii przeciwko instytucjom Unii lub państwom członkowskim.

93. Co się tyczy państw członkowskich, które samodzielnie przystąpiły do karty energetycznej jako „umawiające się strony” (w przypadku Republiki Włoskiej już tak nie jest)⁵⁴, strony podniosły zagadnienie, czy w sporach, w których bierze udział jedno z tych państw członkowskich, art. 10 tej karty może być powoływany również przez inwestorów z innych państw członkowskich, a nie tylko

52 Zgodnie z art. 1 pkt 2 karty energetycznej pojęcie „umawiająca się strona” oznacza państwo lub regionalną organizację integracji gospodarczej, które zgodziły się być związane tym traktatem i w stosunku do których traktat pozostaje w mocy.

53 Należy wskazać w tym względzie, że jeśli chodzi o regionalne organizacje integracji gospodarczej takie jak Unia, pojęcie „obszaru” zostało zdefiniowane w art. 1 pkt 10 karty energetycznej jako „obszar jej państw członkowskich”.

54 Rzecznik generalny M. Wathelet w swojej opinii w sprawie Achmea (C-284/16, EU:C:2017:699, pkt 43) przypomniał, że wszystkie państwa członkowskie i Unia ratyfikowały kartę energetyczną. Należy jednakże wyjaśnić, że jak wskazały skarżące w postępowaniu głównym i interwienienci, Włochy w dniu 31 grudnia 2014 r. wszczęły procedurę wystąpienia z karty energetycznej oraz że wystąpienie to nabrało mocy w dniu 1 stycznia 2016 r. Karta energetyczna wiąże zatem obecnie to państwo członkowskie wyłącznie z mocy jej art. 47 ust. 3 (który stanowi, że postanowienia tej karty „mają nadal zastosowanie do inwestycji dokonanych na obszarze którejś umawiającej się strony przez inwestorów innych umawiających się stron [...] przez okres dwudziestu lat od dnia, kiedy wystąpienie tej umawiającej się strony [...] nabierze mocy”) oraz art. 216 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym wspomniana karta stanowi integralną część porządku prawnego Unii.

przez inwestorów z państw trzecich. Jednakże analizowanie tego zagadnienia w niniejszych sprawach nie jest konieczne⁵⁵. Uważam bowiem, że przepis ten w każdym razie nie mógłby mieć zastosowania w sprawach takich jak sprawa w postępowaniu głównym, w których inwestorzy występują przeciwko własnemu państwu członkowskiemu⁵⁶.

94. Rozstrzygnięcie to wydaje mi się oczywiste w świetle samej treści tego postanowienia. Ponadto rozstrzygnięcie to wydaje mi się zgodne z ograniczeniami ustanowionymi w innych postanowieniach tej karty, a w szczególności w jej art. 26, który dotyczy wyłącznie rozstrzygania sporów między jedną z umawiających się stron a inwestorami z *innej umawiającej się strony*⁵⁷.

95. W każdym razie uważam, że nawet jeśli – wbrew proponowanej przeze mnie wykładni językowej i kontekstowej – Trybunał miałby uznać, iż art. 10 karty energetycznej ma zastosowanie do sporów, w których inwestorzy występują przeciwko własnemu państwu członkowskiemu, sama okoliczność, że postanowienie to odnosi się w sposób ogólny do konieczności stworzenia „stabilnych, sprawiedliwych, sprzyjających i przejrzystych” warunków, nie może skutkować zakazem zmiany lub zniesienia systemu wsparcia przyjętego przez to państwo członkowskie na jego terytorium zgodnie z art. 3 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2009/28⁵⁸.

96. W szczególności celem tego postanowienia nie jest według mnie przyznanie inwestorom, którzy sprzeciwiają się takiej reformie, ochrony wykraczającej poza gwarancje już ustanowione na mocy prawa Unii, a dokładniej na mocy art. 16 i 17 karty⁵⁹.

55 Podkreślając, że w niniejszych sprawach rozstrzygnięcie tej kwestii nie jest konieczne, zwracam uwagę, iż Trybunał orzekł w wyroku z dnia 6 marca 2018 r., *Achmea* (C-284/16, EU:C:2018:158), że art. 267 i 344 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie postanowieniu umowy międzynarodowej zawartej między państwami członkowskimi, wedle którego inwestor z jednego z tych państw członkowskich może, w przypadku sporu dotyczącego inwestycji w drugim państwie członkowskim, wszcząć postępowanie przeciwko temu drugiemu państwu członkowskiemu przed sądem polubownym, którego kompetencję zobowiązało się ono uznać. W świetle tego wyroku uważam, że o ile art. 26 karty energetycznej zatytułowany „Rozstrzygnięcie sporów między inwestorem a umawiającą się stroną” przewiduje możliwość rozstrzygnięcia takich sporów przez trybunały arbitrażowe, o tyle postanowienie to nie może mieć zastosowania do sporów wewnętrznych w ramach Unii. W mojej ocenie możliwe jest nawet (w szczególności ze względu na przywołane przez Trybunał w tym wyroku zasady ochrony szczególnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach oraz wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi), że ta karta jako całość nie ma zastosowania w sporach tego rodzaju. Do takiego wniosku doszli zresztą również przedstawiciele rządów państw członkowskich w dokumencie zatytułowanym „Deklaracja przedstawicieli rządów państw członkowskich z dnia 15 stycznia 2019 r. w sprawie konsekwencji prawnych wyroku *Achmea* wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości oraz w sprawie ochrony inwestycji w Unii Europejskiej” (dostępna na stronie internetowej Komisji pod następującym adresem: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/190117-bilateral-investment-treaties_en.pdf), która przewiduje w pkt 5, że w związku z tym wyrokiem „państwa członkowskie doprowadzą do rozwiązania wszystkich zawartych między nimi dwustronnych umów inwestycyjnych”.

56 Przypomnę, że zgodnie z art. 1 pkt 7 lit. a) ppkt (i) karty energetycznej pojęcie „inwestora” oznacza „osobę fizyczną mającą obywatelstwo lub narodowość umawiającej się strony lub [...] mającą] stałe miejsce zamieszkania w tej umawiającej się stronie zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem tej strony”. W niniejszej sprawie bezsporne jest, że wszystkie przedsiębiorstwa będące stronami sporów zawisłych przed sądem odsyłającym są przedsiębiorstwami włoskimi.

57 Na wszelki wypadek wyjaśnię, że według mnie z deklaracji Kanady i Stanów Zjednoczonych Ameryki odnoszących się do art. 10 karty energetycznej wynika ponadto jednoznacznie, iż w sytuacji gdy umawiającą się stroną jest państwo, pojęcie „inwestorów z innych umawiających się stron” odnosi się wyłącznie do inwestorów będących dla tej umawiającej się strony inwestorami zagranicznymi, a nie do ich odpowiedników krajowych.

58 Ogólnie rzecz ujmując, wydaje się, że orzecznictwo arbitrażowe odnoszące się do wykładni art. 10 karty energetycznej interpretuje w sposób ścisły obowiązek ochrony uzasadnionych oczekiwań inwestorów (zob. F. Montanaro, *Les Politiques en matière d'énergie photovoltaïque en Europe, au carrefour entre le droit de l'Union européenne et le Traité sur la Charte de l'énergie*, *Revue belge de droit international*, 2016, vol.1, s. 416).

59 Pragnę zauważyć, że rzecznik generalny N. Jääskinen w swojej opinii w sprawie Komisja/Słowacja (C-264/09, EU:C:2011:150, pkt 63) uznał w istocie, iż jeśli chodzi o osiągnięcie korzyści i ochronę inwestycji, ogólny poziom ochrony praw podstawowych ustanowiony przez prawo Unii zapewnia inwestorom ochronę spełniającą normy wynikające m.in. z art. 10 ust. 1 karty energetycznej. Na wszelki wypadek dodam, że trybunał arbitrażowy (International Centre for Settlement of Investment Disputes, Washington, D.C.) w sprawie *Electrabel S.A. przeciwko Węgrom* (CIRDI, sprawa nr ARB/07/19, 30 listopada 2012 r., §§ 7.77, 7.78), stwierdził, że postanowienie to nie uniemożliwia stronom umowy dokonywania zmian ich ustawodawstwa, o ile spełnione są pewne warunki [„While the investor is promised protection against unfair changes, it is well established that *the host State is entitled to maintain a reasonable degree of regulatory flexibility to respond to changing circumstances in the public interest. Consequently, the requirement of fairness must not be understood as the immutability of the legal framework*, but as implying that subsequent changes should be made fairly, consistently and predictably, taking into account the circumstances of the investment [...]. Fairness and consistency must be assessed against the background of information that the investor knew and should reasonably have known at the time of the investment and of the conduct of the host State” (wyróżnienie własne)]. Ten sam trybunał podkreślił, że w przypadku kolizji praw prawo Unii ma pierwszeństwo przed kartą energetyczną (§ 4.189).

V. Wnioski

97. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję Trybunałowi, by na pytanie prejudycjalne przedstawione przez Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum, Włochy) odpowiedział następująco:

- 1) Artykuły 16 i 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej nie sprzeciwiają się przepisowi krajowemu takiemu jak ten rozpatrywany w postępowaniu głównym, mającemu na celu obniżenie przez państwo członkowskie zachęt, których wypłata została przewidziana w ramach systemu wsparcia służącego promowaniu stosowania energii ze źródeł odnawialnych, a ściślej w ramach umów o charakterze prywatnoprawnym zawartych między beneficjentami tego systemu a spółką należącą w całości do tego państwa członkowskiego, w sytuacji gdy owi beneficjenci nie mogą żywić uzasadnionych oczekiwań, że kwoty tych zachęt pozostaną niezmiennie przez cały okres obowiązywania tych umów (którą to okoliczność powinien zweryfikować sąd odsyłający).
- 2) Artykuł 10 Traktatu Karty Energetycznej podpisanego w Lizbonie w dniu 17 grudnia 1994 r. i zatwierdzonego w imieniu Unii Europejskiej decyzją Rady i Komisji 98/181/WE, EWWiS, Euratom z dnia 23 września 1997 r. w sprawie zawarcia przez Wspólnoty Europejskie Traktatu w sprawie Karty Energetycznej i Protokołu do Karty Energetycznej, w sprawie efektywności energetycznej i związanych z nią aspektów środowiskowych w związku z art. 216 ust. 2 TFUE nie ma zastosowania do sporów między inwestorami w sektorze energii a ich własnym państwem członkowskim.