



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 15 kwietnia 2021 r.\*

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Artykuły 16 i 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Zasady pewności prawa oraz ochrony uzasadnionych oczekiwań – Traktat karty energetycznej – Artykuł 10 – Stosowanie – Dyrektywa 2009/28/WE – Artykuł 3 ust. 3 lit. a) – Wspieranie użycia energii ze źródeł odnawialnych – Wytwarzanie energii elektrycznej przez instalacje fotowoltaiczne wykorzystujące energię słoneczną – Zmiana systemu pomocy

W sprawach połączonych C-798/18 i C-799/18

mających za przedmiot dwa wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum, Włochy) postanowieniami z dnia 28 września 2018 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 17 grudnia 2018 r., w postępowaniach:

**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,**

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: E. Regan, prezes izby, M. Ilešič, E. Juhász, C. Lycourgos i I. Jarukaitis (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: H. Saugmandsgaard Øe,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

\* Język postępowania: włoski.

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) i in. – V. Onida, C. Montella i B. Randazzo, avvocati,
- w imieniu Elettricità Futura Unione delle imprese elettriche italiane i Confederazione generale dell'agricoltura italiana – Confagricoltura – V. Onida i B. Randazzo, avvocati,
- w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspierali F. Varrone i G. Aiello, avvocati dello Stato,
- w imieniu rządu czeskiego – M. Smolek i J. Vlácil, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu niemieckiego – S. Eisenberg i D. Klebs, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu greckiego – K. Boskovits, S. Charitaki i A. Magrippi, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu hiszpańskiego – S. Centeno Huerta, J. Ruiz Sánchez i A. Rubio González, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – O. Beynet, K. Talabér-Ritz, Y. Marinova, G. Gattinara i T. Maxian Rusche, działający w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 29 października 2020 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 216 ust. 2 TFUE w związku z Traktatem w sprawie Karty Energetycznej (zwanym dalej „traktatem karty energetycznej”) zatwierdzonym w imieniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, Wspólnoty Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej 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 (Dz.U. 1998, L 69, s. 1, zwanej dalej „kartą energetyczną”), art. 16 i 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”) i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.U. 2009, L 140, s. 16) w związku z zasadami pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań, zasadą lojalnej współpracy i zasadą skuteczności.
- 2 Wnioski te zostały złożone w ramach sporów między, w sprawie C-798/18, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) (krajową federacją przedsiębiorstw elektrotechnicznych i elektronicznych) oraz 159 przedsiębiorstwami zajmującymi się wytwarzaniem energii elektrycznej przez instalacje fotowoltaiczne oraz, w sprawie C-799/18, Athesia Energy Srl oraz 15 innymi przedsiębiorstwami działającymi w tym samym sektorze gospodarczym a ministero dello Sviluppo economico (ministerstwem ds. rozwoju gospodarczego, Włochy) i Gestore dei servizi energetici (zwane dalej „GSE”) SpA w przedmiocie stwierdzenia nieważności dekretów wdrażających krajowe przepisy ustawowe przewidujące rewizję cen stymulujących wytwarzanie energii elektrycznej przez instalacje fotowoltaiczne i związanych z nimi metod płatności.

## Ramy prawne

### *Prawo międzynarodowe*

- 3 Artykuł 10 ust. 1 karty energetycznej, zatytułowany „Promocja, ochrona i traktowanie inwestycji”, stanowi:

„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 [do] zawsze uczciwego i sprawiedliwego traktowania inwestycji inwestorów z innych 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 [nimi], [ich] utrzymania, użytkowania, posiadania lub dysponowania nimi [...]”.

### *Prawo Unii*

- 4 Motywy 14 i 25 dyrektywy 2009/28 mają następujące brzmienie:

„(14) Głównym celem wyznaczenia obowiązkowych krajowych celów jest zagwarantowanie pewności dla inwestorów i zachęcanie do ciągłego rozwijania technologii, które wytwarzają energię ze wszystkich rodzajów źródeł odnawialnych [...]”.

[...]

(25) 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 [Parlamentu Europejskiego i Rady] 2001/77/WE [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)], po to, by zachować zaufanie inwestorów oraz pozwolić państwom członkowskim na opracowanie skutecznych środków krajowych pozwalających osiągnąć wyznaczone cele [...]”.

- 5 Zgodnie z art. 1 dyrektywy 2009/28, zatytułowanym „Przedmiot i zakres”:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia wspólne ramy dla promowania energii ze źródeł odnawialnych. Określa ona obowiązkowe krajowe cele ogólne w odniesieniu do całkowitego udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto i w odniesieniu do udziału energii ze źródeł odnawialnych w transporcie [...]”.

- 6 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 [...]”.

2. Państwa członkowskie wprowadzają środki skutecznie zaprojektowane, aby zapewnić, że[by] ich udział energii ze źródeł odnawialnych jest [był] równy udziałowi określone w indykatywnym kursie wyznaczonym w załączniku I część B lub przekracza [przekraczał] go.

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

a) systemy wsparcia;

[...]”.

### ***Prawo włoskie***

7 Artykuł 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 (dekretu ustawodawczego nr 387 w przedmiocie transpozycji dyrektywy 2001/77/WE w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych) z dnia 29 grudnia 2003 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 25 z dnia 31 stycznia 2004 r., s. 5; zwanego dalej „dekretem ustawodawczym nr 387/2003”) stanowił:

„1. W okresie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszego dekretu ministro delle Attività produttive [minister ds. działalności produkcyjnej], w porozumieniu z ministro dell’Ambiente e della Tutela del territorio [ministrem środowiska i ochrony terytorium], w porozumieniu z Conferenza unificata [zjednoczoną konferencją], przyjmuje co najmniej jeden dekret określający kryteria promowania wytwarzania energii elektrycznej z energii słonecznej.

2. Bez kosztów dla budżetu państwa i zgodnie z obowiązującym prawodawstwem wspólnotowym kryteria, o których mowa w ust. 1:

a) wprowadzają warunki, jakie powinny spełniać podmioty w celu skorzystania z zachęty;

[...]

d) wprowadzają zasady ustalania kwoty zachęty. W odniesieniu do energii elektrycznej wytwarzanej przez konwersję fotowoltaiczną energii słonecznej kryteria te obejmują konkretną cenę stymulacyjną w malejącej kwocie i na okres pozwalający zapewnić słuszne wynagrodzenie kosztów inwestycji i korzystania;

e) wprowadzają cel mocy znamionowej, którą należy zainstalować;

f) ustalają także roczną górną granicę łącznej mocy produkcyjnej instalacji fotowoltaicznych mogących skorzystać z zachęty;

[...]”.

8 Artykuł 24 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 (dekretu ustawodawczego nr 28 w przedmiocie transpozycji dyrektywy 2009/28 w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniającej i w następstwie

uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE) z dnia 3 marca 2011 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 71 z dnia 28 marca 2011 r., s. 1; zwanego dalej „dekretem ustawodawczym nr 28/2011”), zatytułowany „Mechanizmy zachęty”, przewidywał:

„1. Wytwarzanie energii elektrycznej przez instalacje zasilane ze źródeł odnawialnych i oddanych do użytku po dniu 31 grudnia 2012 r. jest objęte zachętą poprzez instrumenty i na podstawie kryteriów ogólnych, o których mowa w ust. 2 [...].

2. Wytwarzanie energii elektrycznej przez instalacje, o których mowa w ust. 1, jest objęte zachętami na podstawie następujących ogólnych kryteriów:

- a) zachęta ma na celu zapewnić słuszne wynagrodzenie kosztów inwestycji i korzystania;
- b) czas trwania prawa do zachęt jest równy średniemu umownemu okresowi użytkowania danego typu instalacji i rozpoczyna swój bieg w dniu oddania tych urządzeń do użytku;
- c) zachęta nie zmienia się przez cały okres obowiązywania prawa i może uwzględniać wartość ekonomiczną wytwarzanej energii;
- d) zachęty są przyznawane na podstawie umów o charakterze prywatnoprawnym zawieranych między GSE a zarządcą instalacji na podstawie umowy standardowej określonej przez Autorità per l'energia elettrica e il gas [urząd ds. energii elektrycznej i gazu] [...].

[...]”.

9 Artykuł 25 tego dekretu ustawodawczego:

„1. Wytwarzanie energii elektrycznej z instalacji korzystających ze źródeł odnawialnych, i które zostały oddane do użytku najpóźniej w dniu 31 grudnia 2012 r., jest promowane poprzez mechanizmy istniejące w dniu wejścia w życie niniejszego dekretu [...].

[...]

10. [...] [P]romowanie wytwarzania energii ze słonecznych instalacji fotowoltaicznych oddanych do użytku po [dniu 31 maja 2011 r.] jest regulowane dekretem ministro dello sviluppo economico [ministra ds. rozwoju gospodarczego, Włochy], który zostanie przyjęty na dzień 30 kwietnia 2011 r. we współpracy z ministro dell'Ambiente e della Tutela del [territorio e del] Mare [ministrem środowiska i ochrony obszarów lądowych i morskich, Włochy], po konsultacji z Conferenza unificata [zjednoczoną konferencją, Włochy], o której mowa w art. 8 decreto legislativo n. 281 [dekretu ustawodawczego nr 281] z dnia 28 sierpnia 1997 r. w oparciu o następujące zasady:

- a) ustalenie rocznej granicy łącznej mocy produkcyjnej instalacji fotowoltaicznych kwalifikujących się do objęcia cenami stymulacyjnymi;
- b) ustalanie cen stymulacyjnych z uwzględnieniem spadku kosztów technologii i instalacji oraz zachęt stosowanych w państwach członkowskich [...];
- c) prognozowanie cen stymulacyjnych i jednostek uczestnictwa z uwzględnieniem charakteru lokalizacji instalacji;
- d) stosowanie przepisów art. 7 decreto legislativo n. 387/2003 [dekretu ustawodawczego nr 387/2003], w granicach zgodności z niniejszym ustępem”.

10 Artykuł 26 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 (dekretu 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. (GURI nr 144 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 192 z dnia 20 sierpnia 2014 r.) (zwanego dalej „dekretem z mocą ustawy nr 91/2014”), stanowi:

„1. W celu optymalizacji zarządzania terminami zbierania i wypłacania zachęt oraz promowania długookresowej polityki wsparcia dla energii odnawialnej na zasadach określonych w niniejszym przepisie są wypłacane ceny stymulacyjne za energię elektryczną wyprodukowaną przy użyciu instalacji fotowoltaicznych wykorzystujących energię słoneczną, uznanych na podstawie art. 7 dekretu ustawodawczego [nr 387/2003] i art. 25 ust. 10 dekretu ustawodawczego [nr 28/2011].

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, począwszy 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. Procenty przekształcenia ustalane są mocą dekretu, który zostanie wydany do dnia 1 października 2014 r. przez ministero dello sviluppo economico (ministra ds. rozwoju gospodarczego) po zasięgnięciu opinii Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (organu ds. energii elektrycznej, gazu i systemu wodnego), aby umożliwić, w przypadku przystąpienia wszystkich uprawnionych do tej opcji, oszczędność w wysokości co najmniej 600 mln EUR 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).

[...]

5. Beneficjent ceny stymulacyjnej, o której mowa w ust. 3 i 4, jest uprawniony do dostępu do finansowania bankowego w maksymalnej kwocie równej różnicy między zachętą już uzyskaną w dniu 31 grudnia 2014 r. a zachętą przekształconą w rozumieniu ust. 3 i 4. Takie finansowanie może być objęte łącznie lub alternatywnie na podstawie umów ad hoc z systemem bankowym specjalnymi rezerwami lub gwarancjami udzielonymi przez Cassa Depositi e Prestiti SpA [...].

### Postępowania główne i pytanie prejudycjalne

- 11 Anie reprezentuje przedsiębiorstwa prowadzące we Włoszech działalność mającą na celu wytwarzanie towarów lub usług w sektorze elektrotechnicznym i elektronicznym lub w podobnych sektorach. Jest ona „federacją pierwszego stopnia”, w ramach której zrzeszone są stowarzyszenia branżowe, wśród nich stowarzyszenie Anie Energie Rinnovabili mające za cel ochronę przemysłu w sektorze energii odnawialnej. Pozostałymi skarżącymi w postępowaniu głównym są spółki i indywidualni przedsiębiorcy, będący właścicielami i zarządcami jednej instalacji fotowoltaicznej o mocy przekraczającej 200 kW lub wielu instalacji fotowoltaicznych umiejscowionych w różnych lokalizacjach na terenie Włoch, którzy zawarli z GSE umowy na okres dwudziestu lat, uznane za umowy prawa prywatnego w rozumieniu prawa włoskiego, w celu umożliwienia im korzystania z ceny stymulacyjnej do wytwarzania energii elektrycznej pochodzącej z konwersji fotowoltaicznej. Skarżący ci korzystali zatem z zachęt przewidzianych w art. 7 dekretu ustawodawczego nr 387/2003 i w art. 25 dekretu ustawodawczego nr 28/2011. GSE jest spółką publiczną kontrolowaną w całości przez ministero dell'Economia e delle Finanze (ministerstwo gospodarki i finansów, Włochy), której powierzono wiele publicznych zadań w sektorze energetycznym.
- 12 Włoski system promowania wytwarzania energii elektrycznej przez instalacje fotowoltaiczne został zmieniony przez art. 26 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014, wprowadzony w życie dekretemi ministerialnymi z dnia 16 i 17 października 2014 r., których stwierdzenia nieważności żądają skarżący w postępowaniu głównym przed Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnym sądem administracyjnym dla Lacjum, Włochy).
- 13 Sąd odsyłający podnosi w istocie, że w art. 26 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014 przewidziano przekształcenie zachęt dla instalacji o mocy przekraczającej 200 kW w celu optymalizacji zarządzania terminami zbierania i wypłacania zachęt, a także promowania długookresowej polityki wsparcia dla energii odnawialnej. Wskazuje on również, że na podstawie tego przepisu włoski ustawodawca nałożył na podmioty z danego sektora obowiązek przejścia na inny system cenowy zgodnie z jedną z opcji przewidzianych w ust. 3 tego przepisu. Każda z tych opcji niewątpliwie ma negatywny wpływ na sytuację tych podmiotów, taką jak ustalona w umowach o zachętach zawartych między tymi podmiotami a GSE, wprowadzając do tych umów nowe elementy dotyczące okresu obowiązywania umów lub kwot cen stymulacyjnych.
- 14 W szczególności sąd odsyłający wskazuje, że zgodnie z art. 26 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014 w odniesieniu do drugiej połowy 2014 r. ceny stymulacyjne powinny być wypłacane w formie stałych rat w wysokości 90% szacowanej średniej rocznej wydajności każdej instalacji w trakcie roku kalendarzowego produkcji i przy dokonaniu następnie rozliczenia uwzględniającego rzeczywistą wielkość produkcji. Przepis ten zmienił zatem obowiązujące warunki umowne i zastąpił kryterium „rzeczywistej wielkości produkcji” kryterium „średniej rocznej wydajności każdej instalacji” bez uwzględnienia okoliczności, że beneficjenci omawianych zachęt uzyskali dostęp do systemu pomocy pod innymi warunkami.
- 15 Skarżący w postępowaniu głównym podnoszą przed wspomnianym sądem, że dekrety ministerialne z dnia 16 i 17 października 2014 r. miały negatywny wpływ na obowiązujące stosunki, określone już w odpowiednich decyzjach w przedmiocie kwalifikowania się do objęcia cenami stymulacyjnymi oraz

w umowach zawartych wobec tego z GSE, i poważnie naruszyły ich uzasadnione oczekiwania. Powołują się oni również na naruszenie zasady pewności prawa i dyrektywy 2009/28 w zakresie, w jakim w art. 26 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014 wprowadzono z mocą wsteczną mniej korzystne zachęty, mogące zmienić początkowe warunki już zrealizowanych inwestycji, a zatem nie powinien on być stosowany jako sprzeczny z prawem pierwotnym i wtórnym Unii. Ministerstwo rozwoju gospodarczego wnosi o oddalenie skarg wniesionych na te dekrety ministerialne.

- 16 Sąd odsyłający wskazuje, że spory w postępowaniu głównym stanowią część szeroko zakrojonego konfliktu, w ramach którego przedsiębiorstwa znajdujące się w sytuacjach podobnych do sytuacji, w jakiej znajdują się skarżący w postępowaniu głównym, podnoszą takie same kwestie jak te, które pojawiają się w sprawach w postępowaniu głównym. Sąd odsyłający zwrócił się zatem do Corte costituzionale (trybunału konstytucyjnego, Włochy) z wnioskiem o zbadanie zgodności z konstytucją art. 26 ust. 3 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014. Wyrokiem z dnia 24 stycznia 2017 r. Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) uznał, że przepis ten nie jest sprzeczny z włoską konstytucją. Trybunał ten stwierdził, że wspomniany środek stanowi działanie zgodne z interesem publicznym w zakresie sprawiedliwego wyważenia przeciwstawnych interesów, którego celem jest połączenie polityki wsparcia produkcji energii ze źródeł odnawialnych z większą stałością powiązanych kosztów ponoszonych przez końcowych użytkowników energii elektrycznej. Orzekł on ponadto, że zmiana systemu zachęt będącego przedmiotem postępowania głównego nie była nieprzewidywalna ani nagła, przez co rozważny i przezorny podmiot gospodarczy mógł wziąć pod uwagę możliwą zmianę legislacyjną, biorąc pod uwagę cechy tymczasowości i zmienności systemów wsparcia.
- 17 Sąd odsyłający uważa jednak, że we wspomnianym wyroku Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) nie wypowiedział się co do pewnych kwestii istotnych dla rozstrzygnięcia sporów w postępowaniu głównym i że należy zwrócić się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym w celu ustalenia, czy ustawodawca krajowy jest uprawniony na podstawie prawa Unii do działania w sposób, który wpływa niekorzystnie nie tylko na ogólny system zachęt mający zastosowanie do przedsiębiorstw danego sektora, ale także na umowy zawarte indywidualnie przez te przedsiębiorstwa ze spółką publiczną, w niniejszym przypadku GSE, dla ustalenia zachęt na okres dwudziestu lat.
- 18 Sąd ten zastanawia się w szczególności, czy rozpatrywane przepisy krajowe są zgodne z ogólnymi zasadami pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań, ponieważ krajowe działanie prawodawcze zmieniło w sposób jednostronny warunki prawne, na podstawie których skarżący w postępowaniu głównym rozpoczęli działalność gospodarczą, i to w braku wyjątkowych okoliczności uzasadniających taką zmianę. Z tych samych względów ma on również wątpliwości co do zgodności tych przepisów z art. 16 i 17 karty, dotyczącymi, odpowiednio, wolności prowadzenia działalności gospodarczej i prawa własności, a także z art. 10 karty energetycznej.
- 19 Ponadto zdaniem sądu odsyłającego rozpatrywane przepisy krajowe mogą być sprzeczne z art. 3 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2009/28 w zakresie, w jakim mogą one mieć negatywny wpływ na systemy wsparcia na produkcję energii elektrycznej przez instalacje fotowoltaiczne, które zgodnie z tą dyrektywą powinny być trwałe i niezmiennie. Przepisy te mogą również naruszać cele polityki energetycznej w rozumieniu wspomnianej dyrektywy.
- 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 [...] 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 [kartą energetyczną]?”.

- 21 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 5 lutego 2019 r. sprawy C-798/18 i C-799/18 zostały połączone do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania oraz wydania wyroku.

### **W przedmiocie pytania prejudycjalnego**

- 22 Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 3 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2009/28 i art. 16 i 17 karty, rozpatrywane w związku z zasadami pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań, a także art. 10 karty energetycznej należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które przewiduje obniżenie lub odroczenie płatności zachęt do energii wytwarzanej przez słoneczne instalacje fotowoltaiczne przyznanych wcześniej w drodze decyzji administracyjnych i potwierdzonych w specjalnych umowach zawartych między przedsiębiorcami eksploatującymi te instalacje a spółką publiczną.
- 23 Sąd ten zauważa, że w art. 26 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014 przekształcono zachęty dla instalacji o mocy przekraczającej 200 kW, przyznane na podstawie art. 7 dekretu ustawodawczego nr 387/2003 lub art. 25 dekretu ustawodawczego nr 28/2011 w celu optymalizacji zarządzania terminami zbierania i wypłacania zachęt oraz promowania długookresowej polityki wsparcia dla energii odnawialnej. W owym art. 26 ust. 2 przewidziano zatem, że począwszy od drugiej połowy 2014 r. ceny stymulacyjne powinny być wypłacane w formie stałych rat w wysokości 90% szacowanej średniej rocznej wydajności każdej instalacji w trakcie roku kalendarzowego produkcji i przy dokonaniu następnie rozliczenia uwzględniającego rzeczywistą wielkość produkcji Ponadto w przepisie tym wprowadzono przejście na inny system cenowy zgodnie z jedną z opcji przewidzianych w ust. 3 tego przepisu, a mianowicie przedłużenie okresu obowiązywania zachęty do 24 lat, z proporcjonalnym obniżeniem rocznych wypłat o określony procent, obniżenie kwot na okres od roku 2015 do roku 2019, zrównoważonym zwiększeniem w późniejszym okresie lub obniżeniem ceny o wartość procentową, którą należy ustalić w odniesieniu do mocy znamionowej instalacji.
- 24 Sąd odsyłający uważa, że wspomniany art. 26 może być sprzeczny z prawem Unii, ponieważ obniżono w nim ceny i zmieniono zasady płatności zachęt już przyznanych na podstawie art. 7 dekretu ustawodawczego nr 387/2003, a także art. 25 ust. 10 dekretu ustawodawczego nr 28/2011 i potwierdzonych w drodze umów zawartych indywidualnie przez GSE z przedsiębiorcami eksploatującymi instalacje fotowoltaiczne, i wskazano konkretne ceny stymulacyjne i szczegółowe zasady ich zapłaty na okres dwudziestu lat.
- 25 W tym względzie, jeśli chodzi w pierwszej kolejności o dyrektywę 2009/28, której wdrożenia dotyczy system zachęt będący przedmiotem postępowania głównego, jej celem dyrektywy, jak wynika z jej art. 1, jest ustanowienie wspólnych ram dla promowania energii ze źródeł odnawialnych poprzez określenie w szczególności obowiązkowych celów krajowych w odniesieniu do udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto.
- 26 Artykuł 3 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2009/28 przewiduje, że państwa członkowskie mogą w szczególności stosować systemy wsparcia w celu osiągnięcia celów określonych w art. 3 ust. 1 i 2 tej dyrektywy, zgodnie z którymi, po pierwsze, każde państwo członkowskie dba o to, aby jego udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii elektrycznej w 2020 r. odpowiadał co najmniej jego krajowemu celowi ogólnemu, określone w trzeciej kolumnie tabeli w części A w załączniku I do tej dyrektywy, a po drugie, państwa członkowskie wprowadzają skutecznie zaprojektowane środki, aby zapewnić, by ich udział energii ze źródeł odnawialnych był równy udziałowi określone w orientacyjnym kursie wyznaczonym w części B załącznika I do tej dyrektywy.

- 27 Co więcej, zgodnie z motywem 25 dyrektywy 2009/28 „[p]aństwa członkowskie mają różny potencjał w zakresie energii odnawialnej” i niezbędna jest w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania krajowych systemów wsparcia możliwość kontrolowania przez te państwa skutków i kosztów krajowych systemów wsparcia w zależności od ich zróżnicowanego potencjału.
- 28 Jak wynika z samego brzmienia art. 3 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2009/28, a w szczególności ze słowa „mogą”, państwa członkowskie nie są, w celu promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zobowiązane w żadnym wypadku do wprowadzania systemów wsparcia. Dysponują one bowiem zakresem uznania co do środków, które uznają za odpowiednie do osiągnięcia obowiązkowych krajowych celów ogólnych określonych w art. 3 ust. 1 i 2 tej dyrektywy, rozpatrywanej w związku z załącznikiem I do niej. Taki zakres uznania oznacza, że państwa członkowskie mogą przyjmować, zmieniać lub znosić systemy wsparcia, pod warunkiem w szczególności, że cele te zostaną osiągnięte (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).
- 29 Ponadto należy podkreślić, że jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, w sytuacji gdy państwa członkowskie przyjmują w ten sposób przepisy, za pomocą których wykonują one prawo Unii, państwa te są zobowiązane do poszanowania zasad ogólnych tego prawa, do których zaliczają się w szczególności zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań (zob. 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 28 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 30 Z powyższego wynika, że art. 3 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2009/28 nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak art. 26 ust. 2 i 3 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014, które zmienia system wsparcia poprzez obniżenie taryf i zmienia zasady płatności zachęt do produkcji energii elektrycznej przez instalacje fotowoltaiczne, o ile uregulowanie to jest zgodne z tymi zasadami.
- 31 Co się tyczy w drugiej kolejności art. 16 i 17 karty, należy zauważyć, że jak wynika z ich tytułów i treści, dekret ustawodawczy nr 387/2003 wdraża dyrektywę 2001/77, a dekret ustawodawczy nr 28/2011 transponuje do prawa włoskiego dyrektywę 2009/28, która uchylili tę pierwszą dyrektywę. Z powyższego wynika, że przepisy tych dekretów ustawodawczych stosują prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty, efektem czego mają one zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym. W konsekwencji przewidziany przez kartę poziom ochrony praw podstawowych powinien być osiągnięty przy dokonywaniu takiej transpozycji, niezależnie od zakresu swobody, jakim dysponują państwa członkowskie przy dokonywaniu tej transpozycji (zob. podobnie wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., *Pelham i in.*, C-476/17, EU:C:2019:624, pkt 79).
- 32 W odniesieniu do, po pierwsze, art. 17 karty, stanowi on w ust. 1, że każdy ma prawo do władania mieniem nabytym zgodnie z prawem, używania go, rozporządzania nim i przekazania go w drodze spadku i że 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. Poza tym korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny.
- 33 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału ochrona przyznana w powyższym postanowieniu nie dotyczy interesów czy oczekiwań handlowych, których niepewny charakter należy do samej istoty działalności gospodarczej, lecz praw o charakterze majątkowym, z których w porządku prawnym wynika ustalona sytuacja prawna, pozwalająca podmiotowi tych praw na samodzielne korzystanie z nich we własnym interesie [wyroki: z dnia 22 stycznia 2013 r., *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, pkt 34; z dnia 21 maja 2019 r., *Komisja/Węgry (użytkowanie gruntów rolnych)*, C-235/17, EU:C:2019:432, pkt 69].

- 34 W niniejszej sprawie należy zatem ocenić, czy gwarancje przyznane w art. 17 ust. 1 karty obejmują zachęty do wytwarzania energii fotowoltaicznej, takie jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym, których kwoty jeszcze nie zostały wypłacone, lecz które zostały przyznane w ramach istniejącego systemu pomocy.
- 35 W tym względzie, co się tyczy kwestii, czy można uznać, że zachęty te mają wartość majątkową, z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego art. 1 protokołu nr 1 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., wynika, że zgodnie z art. 52 ust. 3 karty należy uwzględnić, iż pojęcie „mienia”, o którym mowa w pierwszej części tego art. 1, ma samodzielne znaczenie, które nie ogranicza się do własności rzeczy materialnych, i że pewne inne prawa i interesy stanowiące aktywa mogą również zostać uznane za „prawa majątkowe” (wyrok ETPC z dnia 22 czerwca 2004 r., Broniowski przeciwko Polsce, CE:ECHR:2004:0622JUD003144396, § 129).
- 36 Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł zatem, że w niektórych okolicznościach pojęcie „mienia” może obejmować wartości majątkowe, w tym wierzytelności (zob. podobnie wyrok ETPC z dnia 28 września 2004 r., Kopecký przeciwko Słowacji, CE:ECHR:2004:0622JUD004491298, § 35).
- 37 W niniejszej sprawie z akt przedłożonych Trybunałowi wynika, że umowy zawarte przez GSE z przedsiębiorcami eksploatującymi dane instalacje fotowoltaiczne na podstawie art. 7 dekretu ustawodawczego nr 387/2003, a także art. 25 ust. 10 dekretu ustawodawczego nr 28/2011 były zawarte w sposób specjalnie przygotowany w tym celu i indywidualny oraz że w umowach tych wskazano szczególne ceny stymulacyjne i okres ich zapłaty. Okazuje się zatem, że zachęty przyznane na podstawie tych postanowień i potwierdzone w omawianych umowach nie stanowiły zwykłych interesów lub oczekiwań handlowych, lecz miały wartość majątkową.
- 38 Jednakże w świetle orzecznictwa przytoczonego w pkt 33 niniejszego wyroku, aby prawo do pobierania zachęt takich jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym mogło być objęte ochroną przewidzianą w art. 17 karty, należy jeszcze zbadać kwestię, czy prawo to stanowi ustaloną sytuację prawną w rozumieniu tego orzecznictwa (zob. analogicznie wyrok z dnia 22 stycznia 2013 r., Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, pkt 36).
- 39 Trybunał przypomniał w pkt 61 wyroku z dnia 3 września 2015 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Komisja (C-398/13 P, EU:C:2015:535), że z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego art. 1 protokołu nr 1 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności wynika, że przyszły dochód może być uznany za „mienie” chronione na mocy art. 17 karty 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 majątkowej.
- 40 W świetle pkt 30 i 39 niniejszego wyroku należy zatem zbadać zakres zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań w odniesieniu do uregulowania krajowego rozpatrywanego w postępowaniu głównym.
- 41 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zasada pewności prawa, której konsekwencją stanowi zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań, wymaga, po pierwsze, by przepisy prawne były jasne i precyzyjne, a po drugie, by ich skutki były przewidywalne dla podmiotów prawa, zwłaszcza wówczas, gdy mają one konsekwencje niekorzystne dla jednostek i przedsiębiorstw. W szczególności wspomniana zasada wymaga, aby dane uregulowanie umożliwiała zainteresowanym dokładne zapoznanie się z zakresem obowiązków, jakie na nich nakłada, oraz aby mogli oni poznać jednoznacznie swoje prawa i obowiązki i podjąć w związku z tym odpowiednie działania (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 29, 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 42 Z również utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, 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 rozważny 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 dyskrecjonalnych władz krajowych (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 31 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 43 Zadaniem sądu odsyłającego jest zbadanie, czy uregulowanie krajowe takie jak analizowane w postępowaniu głównym jest zgodne ze wskazanymi zasadami, a Trybunał, orzekając w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE, jest właściwy wyłącznie do dostarczenia temu sądowi wszelkich elementów interpretacji prawa Unii, które mogą umożliwić mu dokonanie oceny tej zgodności. Sąd odsyłający może w tym celu wziąć pod uwagę wszystkie istotne elementy, które wynikają z brzmienia, celu lub systematyki danych przepisów (zob. 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, 34 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 44 W celu udzielenia sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi należy wskazać w szczególności na następujące elementy wynikające z akt przedstawionych Trybunałowi.
- 45 Co się tyczy przede wszystkim dekretu ustawodawczego nr 387/2003, którym wprowadzono system promowania wytwarzania energii elektrycznej przez słoneczne instalacje fotowoltaiczne we Włoszech poprzez transpozycję dyrektywy 2001/77, z art. 7 ust. 2 tego dekretu ustawodawczego wynika, że w odniesieniu do energii elektrycznej wytwarzanej przez instalacje fotowoltaiczne w ministerialnych dekreтах wykonawczych do wspomnianego dekretu ustawodawczego ustanowiono szczególną cenę stymulacyjną w malejącej kwocie i na okres pozwalający zapewnić słuszne wynagrodzenie kosztów inwestycji. W dekreтах tych ustalono także roczną górną granicę łącznej mocy produkcyjnej wszystkich instalacji mogących skorzystać z zachęty.
- 46 Samo brzmienie tego art. 7 można zatem uznać z zastrzeżeniem weryfikacji, których powinien dokonać sąd odsyłający, za wskazujące ostrożnemu i rozważnemu podmiotowi gospodarczemu w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 42 niniejszego wyroku, że rozpatrywane zachęty nie były gwarantowane wszystkim zainteresowanym podmiotom przez określony czas, mając na uwadze w szczególności odesłanie do malejącej kwoty cen stymulacyjnych, a także ograniczony czas trwania zachęty i ustalenie rocznej górnej granicy łącznej mocy produkcyjnej kwalifikującej się do objęcia tą zachętą.
- 47 Następnie, w odniesieniu do dekretu ustawodawczego nr 28/2011, Trybunał dokonał zasadniczo takiego samego ustalenia, gdy orzekł w pkt 44 wyroku z dnia 11 lipca 2019 r., Agrenergy i Fusignano Due (C-180/18, C-286/18 i C-287/18, EU:C:2019:605), że przepisy prawa krajowego przyjęte na podstawie tego dekretu mogły od razu wskazać rozsądnym i przezornym podmiotom gospodarczym, iż system zachęt dotyczący słonecznych instalacji fotowoltaicznych mógł być dostosowany, a nawet zniesiony przez władze krajowe w celu uwzględnienia zmian pewnych okoliczności.
- 48 Artykuł 25 dekretu ustawodawczego nr 28/2011 stanowił, że promowanie wytwarzania energii elektrycznej ze słonecznych instalacji fotowoltaicznych jest regulowane dekretem ministerialnym ustalającym roczną górną granicę łącznej mocy produkcyjnej takich instalacji kwalifikujących się do objęcia cenami stymulacyjnymi i przewidującym te ceny z uwzględnieniem spadku kosztów technologii i instalacji oraz zachęt stosowanych w innych państwach członkowskich oraz charakteru lokalizacji instalacji.

- 49 Co się tyczy wreszcie umów zawartych z GSE, z akt przedłożonych Trybunałowi wynika z jednej strony, że umowy zawarte z właścicielami danych instalacji fotowoltaicznych oddanych do użytku przed dniem 31 grudnia 2012 r. przewidywały jedynie praktyczne warunki wypłaty zachęt, które zostały przyznane w formie wcześniejszej decyzji administracyjnej wydanej przez GSE. Zdaniem rządu włoskiego umowy te zostały zakwalifikowane przez Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) jako umowy prawa publicznego będące następstwem aktu administracyjnego.
- 50 Z drugiej strony, jeśli chodzi o zachęty dla instalacji oddanych do użytku po dniu 31 grudnia 2012 r., zachęty te były one „przyznawane”, jak wynika z brzmienia art. 24 ust. 2 lit. d) dekretu ustawodawczego nr 28/2011, na podstawie umów o charakterze prywatnoprawnym zawartych między GSE a zarządcami danych instalacji na podstawie umowy standardowej określonej przez urząd ds. energii elektrycznej i gazu.
- 51 W konsekwencji okazuje się, jak wskazał rząd włoski w uwagach na piśmie, że umowy zawarte pomiędzy przedsiębiorcami eksploatującymi dane instalacje fotowoltaiczne a GSE zostały podpisane na podstawie umów standardowych, że nie przyznawały one same w sobie zachęt do tych instalacji, lecz ustalały jedynie zasady ich płatności, oraz że przynajmniej w odniesieniu do umów zawartych po dniu 31 grudnia 2012 r. GSE zastrzegło sobie prawo jednostronnej zmiany warunków tych umów z powodu ewentualnych zmian w przepisach wykonawczych, jak wyraźnie wskazano w tych umowach. Elementy te stanowiły zatem wystarczająco jasną wskazówkę dla podmiotów gospodarczych, że dane zachęty mogą zostać zmienione lub zniesione.
- 52 Ponadto środki przewidziane w art. 26 ust. 2 i 3 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014 nie mają wpływu na zachęty już wypłacone, lecz mają zastosowanie jedynie od wejścia w życie tego dekretu z mocą ustawy i wyłącznie do zachęt przewidzianych, lecz które nie są jeszcze wymagalne. Środki te nie mają zatem mocy wstecznej, wbrew temu, co twierdzą skarżący w postępowaniu głównym.
- 53 Wszystkie te okoliczności wydają się, również z zastrzeżeniem weryfikacji, których powinien dokonać sąd odsyłający, w sposób oczywisty wynikać z przepisów krajowych będących przedmiotem postępowania głównego, wobec czego ich stosowanie było co do zasady przewidywalne. Z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika bowiem, że przepisy wykonawcze rozpatrywane w postępowaniu głównym zostały należycie opublikowane, że są one wystarczająco precyzyjne i że skarżący w postępowaniu głównym znali ich treść. W związku z tym rozważny i przezorny przedsiębiorca nie może powoływać się na naruszenie zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań ze względu na zmiany wprowadzone do tych uregulowań.
- 54 W konsekwencji należy stwierdzić, że – jak zauważył również rzecznik generalny w pkt 48 opinii – z prawa podnoszonego przez przedsiębiorców eksploatujących dane instalacje fotowoltaiczne do korzystania z zachęt będących przedmiotem postępowania głównego w niezmieniony sposób przez cały okres obowiązywania umów, które zawarli oni z GSE, nie wynika ustalona sytuacja prawna i prawo to nie jest objęte ochroną przewidzianą w art. 17 karty, i skutkiem tego zmiana kwot tych zachęt lub zasad ich płatności dokonana przepisem prawa krajowego takim jak art. 26 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014 nie może zostać zrównana z naruszeniem prawa własności uznanego w owym art. 17.
- 55 Po drugie, w odniesieniu do art. 16 karty należy przypomnieć, że ustanawia on wolność prowadzenia działalności gospodarczej i że przewiduje on, iż uznaje się ją zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi.
- 56 W tym względzie z orzecznictwa Trybunału wynika, że ochrona wynikająca z art. 16 karty obejmuje wolność prowadzenia działalności gospodarczej i zawodowej, swobodę zawierania umów i wolność konkurencji, co wynika z wyjaśnień do tego artykułu, które zgodnie z art. 6 ust. 1 akapit trzeci TUE i z art. 52 ust. 7 karty należy brać pod uwagę przy jej wykładni (wyrok z dnia 22 stycznia 2013 r., Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 57 Swoboda zawierania umów w rozumieniu art. 16 karty dotyczy między innymi swobody wyboru partnera handlowego oraz swobody w określaniu ceny świadczenia (wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Polkomtel, C-277/16, EU:C:2017:989, pkt 50).
- 58 W niniejszej sprawie skarżący w postępowaniu głównym utrzymują, że art. 26 ust. 2 i 3 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014 narusza swobodę zawierania umów przez beneficjentów zachęt przewidzianych w umowach zawartych z GSE oraz ich prawo do swobodnego dysponowania posiadanymi zasobami gospodarczymi i finansowymi ze względu na to, że ten dekret z mocą ustawy zmienił warunki przyznania tych zachęt.
- 59 Tymczasem, jak wskazano w pkt 49 i 50 niniejszego wyroku, z akt przedłożonych Trybunałowi wynika, że po pierwsze, umowy zawarte z właścicielami instalacji oddanych do użytku przed dniem 31 grudnia 2012 r. przewidywały jedynie praktyczne warunki wypłaty zachęt przyznanych w drodze wcześniejszych decyzji administracyjnych, a po drugie, że zachęty dla instalacji oddanych do użytku po tej dacie zostały potwierdzone w drodze standardowych umów zawartych między GSE a przedsiębiorcami eksploatującymi dane instalacje fotowoltaiczne, w których to umowach ustalono jedynie zasady płatności tych zachęt.
- 60 W konsekwencji okazuje się, że skarżące w postępowaniu głównym nie dysponowały uprawnieniami negocjowania co do treści umów zawartych z GSE. Jak bowiem zauważył rzecznik generalny w pkt 70 opinii, ponieważ chodzi o umowy standardowe sporządzane przez kontrahenta, swoboda zawierania umów sprowadza się w istocie do decyzji, czy zaakceptować umowę o takiej treści. Ponadto, jak wskazano w pkt 51 niniejszego wyroku, przynajmniej w odniesieniu do umów zawartych po dniu 31 grudnia 2012 r. GSE zastrzegło sobie prawo jednostronnej zmiany warunków tych umów.
- 61 Wobec powyższego uregulowanie krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym nie może, z zastrzeżeniem weryfikacji, których powinien dokonać sąd odsyłający, zostać uznane za stanowiące ingerencję w swobodę zawierania umów przez strony umów rozpatrywanych w postępowaniu głównym w rozumieniu art. 16 karty.
- 62 Ponadto należy przypomnieć, że wolność prowadzenia działalności gospodarczej ustanowiona w powyższym postanowieniu obejmuje również prawo każdego przedsiębiorstwa, by dysponować swobodnie, w granicach odpowiedzialności za własne działania, należącymi do niego zasobami gospodarczymi i finansowym (wyroki: z dnia 27 marca 2014 r., UPC Telekabel Wien, C-314/12, EU:C:2014:192, pkt 49; z dnia 30 czerwca 2016 r., Lidl, C-134/15, EU:C:2016:498, pkt 27).
- 63 Ograniczenie powyższego prawa stanowi w szczególności obowiązek podjęcia kroków, które mogą być dla podmiotu gospodarczego kosztowne, mogą mieć istotny wpływ na organizację jego działalności lub mogą wymagać zastosowania rozwiązań trudnych i kompleksowych z technicznego punktu widzenia (zob. podobnie wyrok z dnia 27 marca 2014 r., UPC Telekabel Wien, C-314/12, EU:C:2014:192, pkt 50).
- 64 Jednakże w niniejszej sprawie nie okazuje się, by w art. 26 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014 ograniczono w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 62 i 63 niniejszego wyroku prawo przedsiębiorców eksploatujących dane instalacje do swobodnego dysponowania należącymi do nich zasobami, ponieważ cen stymulacyjnych takich jak przyznane aktami administracyjnymi i ustalone w umowach zawartych między tymi przedsiębiorcami a GSE nie można uznać za takie zasoby w zakresie, w jakim, jak wynika zasadniczo z pkt 51–53 niniejszego wyroku, chodzi jedynie o zachęty przewidziane, lecz które nie są jeszcze wymagalne, i że ci przedsiębiorcy nie mogą powoływać się na uzasadnione oczekiwania co do tego, że skorzystają z takich zachęt w niezmieniony sposób.
- 65 Z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, nie wynika zatem, by art. 26 ust. 2 i 3 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014 nałożył na przedsiębiorców eksploatujących instalacje fotowoltaiczne ograniczenia takie jak wskazane w orzecznictwie przytoczonym w pkt 63 niniejszego wyroku.

- 66 Z powyższych względów należy stwierdzić, że przepis krajowy taki jak art. 26 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014 nie może zostać uznany za naruszenie wolności prowadzenia działalności gospodarczej ustanowionej na mocy art. 16 karty.
- 67 W trzeciej kolejności, ponieważ sąd odsyłający zastanawia się nad zgodnością art. 26 ust. 2 i 3 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014 z art. 10 karty energetycznej, należy zauważyć, że w świetle art. 216 ust. 2 TFUE owa karta wiąże instytucje Unii Europejskiej i państwa członkowskie, ponieważ wspomniana karta jest umową mieszaną.
- 68 Zgodnie z art. 10 karty energetycznej każda z umawiających się stron będzie, zgodnie z postanowieniami tej karty, popierać i tworzyć stabilne, sprawiedliwe, sprzyjające i przejrzyste warunki dla inwestorów „z innych umawiających się stron” dla dokonywania inwestycji na swoim obszarze.
- 69 Z brzmienia art. 10 karty energetycznej wynika, że określone w tym postanowieniu warunki muszą być zapewnione inwestorom z innych umawiających się stron.
- 70 Tymczasem w niniejszym przypadku z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, nie wynika, by co najmniej jednym z zainteresowanych inwestorów był inwestor z innych umawiających się stron w rozumieniu art. 10 karty energetycznej lub by zarzucił on naruszenie tego artykułu jako inwestor. W konsekwencji okazuje się, że art. 10 karty energetycznej nie ma zastosowania w sprawach będących przedmiotem w postępowaniach głównych, a zatem nie ma potrzeby badania zgodności uregulowania krajowego z tym postanowieniem.
- 71 Mając na względzie całość powyższych rozważań, na zadane pytanie trzeba odpowiedzieć, że z zastrzeżeniem weryfikacji, których powinien dokonać sąd odsyłający z uwzględnieniem wszystkich istotnych okoliczności, art. 3 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2009/28 i art. 16 i 17 karty w związku z zasadami pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań należy interpretować w ten sposób, iż nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które przewiduje obniżenie lub odroczenie płatności zachęt do energii wytwarzanej przez słoneczne instalacje fotowoltaiczne przyznanych wcześniej w drodze decyzji administracyjnych i potwierdzonych w specjalnych umowach zawartych między przedsiębiorcami eksploatującymi te instalacje a spółką publiczną, gdy uregulowanie to dotyczy zachęt już przewidzianych, lecz które nie są jeszcze wymagalne.

### **W przedmiocie kosztów**

- 72 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

**Z zastrzeżeniem weryfikacji, których powinien dokonać sąd odsyłający z uwzględnieniem wszystkich istotnych okoliczności, art. 3 ust. 3 lit. a) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE i art. 16 i 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej rozpatrywane w związku z zasadami pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które przewiduje obniżenie lub odroczenie płatności zachęt do energii wytwarzanej przez słoneczne instalacje fotowoltaiczne przyznanych**

**wcześniej w drodze decyzji administracyjnych i potwierdzonych w specjalnych umowach zawartych między przedsiębiorcami eksploatującymi te instalacje a spółką publiczną, gdy uregulowanie to dotyczy zachęt już przewidzianych, lecz które nie są jeszcze wymagalne.**

Podpisy