



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (deseti senat)

z dne 11. julija 2019*

„Predhodno odločanje – Okolje – Direktiva 2009/28/ES – Člen 3(3)(a) – Spodbujanje uporabe energije iz obnovljivih virov – Proizvodnja električne energije s sončnimi fotonapetostnimi elektrarnami – Sprememba sheme pomoči – Načeli pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj“

V združenih zadevah C-180/18, C-286/18 in C-287/18,

katerih predmet so trije predlogi za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki jih je vložil Consiglio di Stato (državni svet, Italija) s sklepi z dne 25. januarja 2018, ki so na Sodišče prispeli 9. marca 2018, v postopkih

Agreenergy Srl (C-180/18 in C-286/18),

Fusignano Due Srl (C-287/18)

proti

Ministero dello Sviluppo Economico,

ob udeležbi

Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,

SODIŠČE (deseti senat),

v sestavi C. Lycourgos, predsednik senata, M. Ilešič in I. Jarukaitis (poročevalec), sodnika,

generalni pravobranilec: H. Saugmandsgaard Øe,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 14. marca 2019,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Agreenergy Srl in Fusignano Due Srl V. Cerulli Irelli in A. Lorzio, avvocati,
- za Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA A. Segato in A. Pugliese, avvocati,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj z G. Aiellom, avvocato dello Stato,
- za češko vlado M. Smolek in J. Vlácil, agenta,

* Jezik postopka: italijanščina.

- za grško vlado M. Tassopoulou, A. Magrippi in E. Tsaousi, agentke,
- za špansko vlado A. Rubio González, agent,
- za Evropsko komisijo G. Gattinara, T. Maxian Rusche in K. Talabér-Ritz, agenti,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlogi za sprejetje predhodne odločbe se nanašajo na razlago člena 3(3)(a) Direktive 2009/28/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv 2001/77/ES in 2003/30/ES (UL 2009, L 140, str. 16).
- 2 Ti predlogi so bili vloženi v okviru sporov med Agrenergy Srl (zadevi C-180/18 in C-286/18) ter Fusignano Due Srl (zadeva C-287/18), na eni strani, in Ministero dello Sviluppo Economico (ministrstvo za gospodarski razvoj, Italija), na drugi strani, in sicer glede zakonitosti ministrske uredbe in pravice teh podjetij, da izkoristijo spodbujevalne tarife, ki so določene v prejšnji ministrski uredbi.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 V uvodni izjavi 25 Direktive 2009/28 je navedeno:

„Države članice imajo različne možnosti za razvoj obnovljive energije in na nacionalni ravni uporabljajo različne programe podpore za energijo iz obnovljivih virov. Večina držav članic uporablja programe podpore, v okviru katerih je pomoč namenjena le energiji iz obnovljivih virov, ki se proizvede na njihovem ozemlju. Za dobro delovanje nacionalnih programov podpore je bistvenega pomena, da lahko države članice nadzorujejo učinke in stroške svojih nacionalnih programov podpore v skladu s svojim potencialom. Pomembno sredstvo za doseganje cilja te direktive je, da se zagotovi pravilno delovanje nacionalnih programov podpore, kot v skladu z Direktivo 2001/77/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. septembra 2001 o spodbujanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov energije na notranjem trgu z električno energijo (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 12, zvezek 2, str. 121)], da bi ohranili zaupanje vlagateljev, državam članicam pa omogočili, da predvidijo učinkovite nacionalne ukrepe za izpolnjevanje ciljev. [...]“

- 4 Člen 1 Direktive 2009/28, naslovljen „Predmet in področje uporabe“, določa:

„Ta direktiva določa skupen okvir za spodbujanje [proizvodnje] energije iz obnovljivih virov. Določena sta obvezna nacionalna cilja za skupni delež energije iz obnovljivih virov v končni bruto porabi energije in za delež energije iz obnovljivih virov v prometu. [...]“

- 5 Člen 3 navedene direktive, naslovljen „Obvezni nacionalni splošni cilji in ukrepi za uporabo energije iz obnovljivih virov“, določa:

„1. Vsaka država članica zagotovi, da je delež energije iz obnovljivih virov, izračunan v skladu s členi 5 do 11, v končni bruto porabi energije v letu 2020 najmanj enak njenemu nacionalnemu splošnemu cilju za delež energije iz obnovljivih virov v tem letu, določenemu v tretjem stolpcu razpredelnice

v delu A Priloge I. Takšni obvezni nacionalni splošni cilji so skladni s ciljem najmanj 20-odstotnega deleža obnovljivih virov energije v končni bruto porabi energije [Unije] leta 2020. Države članice širijo in spodbujajo energetska učinkovitost in varčevanje z energijo, da bodo lažje dosegle navedene cilje iz tega člena.

2. Države članice uvedejo učinkovito oblikovane ukrepe, da bi zagotovile, da je delež energije iz obnovljivih virov enak ali večji od deleža iz okvirne usmeritve iz dela B Priloge I.

3. Da bodo države članice dosegle cilje iz odstavkov 1 in 2 tega člena, lahko med drugim uporabijo naslednje ukrepe:

(a) programe podpore;

[...]“

Italijansko pravo

6 Člen 23 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 (zakonska uredba št. 28 o prenosu Direktive 2009/28/ES o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv 2001/77/ES in 2003/30/ES) z dne 3. marca 2011 (redni dodatek h GURI št. 71 z dne 28. marca 2011, v nadaljevanju: zakonska uredba št. 28/2011) določa – kot je razvidno iz spisa, ki je na voljo Sodišču – da se uporabijo načela postopnosti ukrepa za zagotovitev varstva izvedenih naložb, sorazmernosti glede na cilje ter prožnosti strukture shem pomoči, in sicer zaradi upoštevanja tržnih mehanizmov ter razvoja tehnologije na področju obnovljivih virov energije in energetske učinkovitosti.

7 Člen 25 te zakonske uredbe določa:

„1. Proizvodnja električne energije z elektrarnami, ki uporabljajo obnovljive vire in ki so začele obratovati najpozneje 31. decembra 2012, se spodbuja z mehanizmi, ki so obstajali na dan, ko začne veljati ta uredba. [...]

[...]

10. [...] [S]podbujanje proizvodnje električne energije s sončnimi fotonapetostnimi elektrarnami, ki so začele obratovati po [31. maju 2011], je urejeno z uredbo [ministra za gospodarski razvoj], ki se sprejme v sodelovanju z Ministro dell'ambiente e della tutela del [territorio e del] mare [(minister za okolje ter varstvo krajine in morja, Italija)] po posvetovanju s Conferenza unificata [(enotna konferenca, Italija)] iz člena 8 decreto legislativo n. 281 [(zakonska uredba št. 281)] z dne 28. avgusta 1997, do 30. aprila 2011 na podlagi teh načel:

(a) določitev letne omejitve skupne električne zmogljivosti fotonapetostnih elektrarn, ki so upravičene do spodbujevalnih tarif;

(b) določitev spodbujevalnih tarif glede na znižanje stroškov tehnologije in elektrarn ter spodbujevalnih ukrepov, ki se uporabljajo v državah članicah Evropske unije;

(c) predvidenje spodbujevalnih tarif in diferenciranih delov glede na lastnosti kraja elektrarn;

(d) uporaba določb člena 7 decreto legislativo n. 387 [(zakonska uredba št. 387)] z dne 29. decembra 2003 v mejah njihove združljivosti s tem odstavkom.“

8 Člen 1(2) decreto ministeriale – Incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici (ministrska uredba o spodbujanju proizvodnje električne energije s sončnimi fotonapetostnimi elektrarnami) z dne 5. maja 2011 (GURI št. 109 z dne 12. maja 2011, v nadaljevanju: četrti energetske račun) se je uporabljal za fotonapetostne elektrarne, ki so začele obratovati po 31. maju 2011 in do 31. decembra 2016, za okvirni cilj nameščene zmogljivosti na nacionalni ravni približno 23.000 megavatov (MW), kar je ustrezalo skupnim okvirnim letnim stroškom spodbujevalnih ukrepov v višini od 6 do 7 milijard EUR.

9 Člen 2 četrtega energetskega računa je določal:

„Splošna merila sheme pomoči:

1. Shema pomoči se uporablja v skladu z okvirnimi cilji časovnega razvoja zmogljivosti elektrarn – cilji, ki morajo biti v skladu z letnimi napovedmi glede izdatkov.

2. Brez poseganja v prehodne določbe za upravičenost do spodbud, predvidenih za leti 2011 in 2012, prekoračitev okvirnih letnih stroškov, ki so določeni za vsako leto ali del leta, ne omejuje dostopa do spodbujevalnih tarif, temveč pomeni dodatno zmanjšanje teh tarif za naslednje obdobje, ob upoštevanju skupnih okvirnih letnih stroškov iz člena 1(2).

3. Če je dosežena najnižja vrednost skupnih okvirnih letnih stroškov iz člena 1(2), se lahko načini spodbud iz te uredbe spremenijo z uredbo ministra za gospodarski razvoj v sodelovanju z ministrom za okolje ter varstvo krajine in morja, po posvetovanju z [enotno konferenco], tako da se v vsakem primeru spodbuja nadaljnji razvoj sektorja.“

10 Člen 6 tega energetskega računa je določal:

„Splošno pogoji za upravičenost do spodbujevalnih tarif:

1. Elektrarne so upravičene do spodbujevalnih tarif na način in ob upoštevanju pogojev, določenih v tej uredbi.

2. Velike elektrarne, ki so začele obratovati najpozneje 31. avgusta 2011, so neposredno upravičene do spodbujevalnih tarif, ne glede na obveznost, da se pri Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA prihlasi začetek obratovanja v 15 koledarskih dneh po tem začetku.

3. Za leti 2011 in 2012 so velike elektrarne, ki niso navedene med tistimi iz odstavka 2, upravičene do spodbujevalnih tarif, če sta izpolnjena druga dva pogoja:

(a) elektrarna je bila vpisana v register iz člena 8 na ustrezno mesto, da lahko spada v posebne omejitve stroškov, opredeljenih za vsako referenčno obdobje iz člena 4(2). V tem okviru zgornja meja stroškov za leto 2011 vključuje stroške, povezane s spodbujevalnimi ukrepi v korist velikih elektrarn, ki so začele obratovati najpozneje 31. avgusta 2011. Če vsi stroški, povezani s spodbujevalnimi ukrepi v korist velikih elektrarn, ki so začele obratovati najpozneje 31. avgusta 2011, in v korist tistih, ki so vpisane v register, naveden v členu 8, pomenijo – za leto 2011 – presežek povzroči zmanjšanje, ki je enako pomembno kot omejitev stroškov v zvezi z drugim polletjem 2012;

[...]“

- 11 Preambula 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 (ministrska uredba o izvajanju člena 25 zakonske uredbe št. 28 z dne 3. marca 2011 o spodbudah za proizvodnjo električne energije s sončnimi fotonapetostnimi elektrarnami) z dne 5. julija 2012 (redni dodatek h GURI št. 159 z dne 10. julija 2012, v nadaljevanju: peti energetski račun) določa:

„Glede na to, da je – kar zadeva fotonapetostno sončno energijo – hitro zmanjšanje stroškov elektrarn povzročilo pospešeno rast števila elektrarn, posledica česar je bila med drugim tudi povečanje stroškov, povezanih s pomočjo, ter prilaščanje kmetijskih zemljišč;

ker so številne druge evropske države sprejele ukrepe za zmanjšanje spodbud za fotonapetostno energijo ob upoštevanju visoke ravni stroškov, povezanih s pomočjo, in zmanjševanja stroškov elektrarn, ter ker se je treba, tudi zaradi ohranitve konkurence in varstva končnih uporabnikov, navezati na evropske standarde na področju spodbud;

ker z vidika nadaljnjega razvoja sektorja še vedno obstaja veliko možnosti za zmanjšanje spodbud glede na spodbude, ki so bile izplačane v zadnjih letih, ob upoštevanju ravni spodbud v drugih evropskih državah in običajne donosnosti naložb;

ker se mora nadaljnji razvoj fotonapetostne sončne energije usmeriti v aplikacije, ki omogočajo zmanjšanje prilaščanja zemljišč, spodbujajo tehnološki razvoj in energetsko učinkovitost ter ustvarjajo dodatne pozitivne učinke v zvezi z varstvom okolja in gospodarskimi vplivi [...]“.

- 12 Člen 1 petega energetskega računa določa:

„1. V skladu s členom 25(10) zakonske uredbe [št. 28/2011] in ob upoštevanju določb člena 2(3) ministrske uredbe z dne 5. maja 2011 ta uredba določa podrobna pravila za spodbujanje proizvodnje električne energije iz fotonapetostnih virov, ki se uporabijo, ko skupni okvirni letni stroški spodbujevalnih ukrepov dosežejo znesek 6 milijard EUR. [...]

5. Ta uredba se v vsakem primeru preneha uporabljati po izteku roka tridesetih koledarskih dni od datuma, na katerega je dosežen skupni okvirni letni strošek v višini 6,7 milijarde EUR. Datum, na katerega je dosežen zgornji skupni okvirni letni strošek v višini 6,7 milijarde EUR, sporoči organ za električno energijo in plin na podlagi elementov, ki jih predloži GSE v skladu s podrobnimi pravili iz odstavka 2.“

Spori o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 13 Agrenergy in Fusignano Due sta podjetji, ki delujeta na področju gradnje, upravljanja in vzdrževanja obratov za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov. Elektrarne iz postopkov v glavni stvari so bile nameščene leta 2011 in so začele obratovati 29. februarja 2012. Zadevi C-180/18 in C-286/18 se nanašata na fotonapetostne elektrarne na tleh, ki jih je družba Agrenergy namestila na kmetijska območja občine Fusignano (Italija) in občine Massa Lombarda (Italija). Zadeva C-287/18 se nanaša na elektrarno, ki jo je družba Fusignano Due namestila na ozemlju občine Fusignano.
- 14 V skladu z ureditvijo, uvedeno z zakonsko uredbo št. 28/2011, za lastnika fotonapetostne elektrarne, ki je priključena na nacionalno električno omrežje in ima nazivno moč najmanj 1 kilovat (kW), GSE uporablja ugodnejšo tarifo za proizvedeno energijo. Možnost uporabe teh tarif je odvisna od uvrstitve zadevnih gospodarskih subjektov v informacijski register, v katerega so vpisani, in se lahko zmanjša glede na prekoračitev omejitev stroškov spodbud, ki so bile dodeljene v prejšnjem obdobju.

- 15 Tožeči stranki v postopku v glavni stvari sta pri Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija) izpodbijali peti energetski račun, s katerim so bile znatno zmanjšane spodbude za proizvodnjo električne energije s sončnimi fotonapetostnimi elektrarnami. Zaposili sta za ugodnejšo tarifo za spodbudo, ki jo določa četrti energetski račun, pri čemer sta trdili, da zadevni obrati izpolnjujejo pogoje za pridobitev spodbude, ki jo določa zadnjenavedeni energetski račun.
- 16 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij) je tožbe, o katerih je odločalo, zavrnilo z obrazložitvijo, da je bilo dejstvo, da ni bil odprt register za drugo šestmesečno obdobje 2012, zakonito z vidika določb člena 6 četrtega energetskega računa, ker so vsi stroški, povezani s spodbudo v korist velikih elektrarn, ki so začele obratovati pred 31. avgustom 2011, in število upravičencev, vpisanih v ta register, privedli do preseganja omejitve stroškov, ki je določena za to obdobje. Kot je namreč – po mnenju tega sodišča – sporočil GSE, je imel strošek spodbujevalnih ukrepov v korist teh elektrarn in elektrarn, ki so bile vpisane v predhodni register, za posledico, da se je podpora za drugo polletje leta 2012 zmanjšala na ničlo, kar je upravičilo, da navedeni register ni bil odprt.
- 17 Poleg tega shema pomoči za elektrarne, ki proizvajajo energijo iz obnovljivih virov, ni pomenila obveznosti, temveč le enega od načinov, kako lahko države članice dosežejo cilje glede proizvodnje energije iz obnovljivih virov, ki so bili predvideni v Direktivi 2009/28. S petim energetskim računom naj bi se izvedla revizija sistema spodbud v okviru skladne in racionalne uporabe načel postopnosti, prožnosti, veljavnosti in učinkovitosti, ki so navedena v tej direktivi.
- 18 Tožeči stranki v postopkih v glavni stvari sta se zoper sodbe Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij) pritožili pri Consiglio di Stato (državni svet, Italija). V utemeljitev svojih pritožb v bistvu trdita, da nista mogli izkoristiti ugodnejših tarif, določenih v četrtem energetskem računu, ker GSE ni odprl registra za drugo polletje leta 2012, in trdita, da je peti energetski načrt v nasprotju z italijansko zakonodajo in Direktivo 2009/28 ter da krši načelo varstva legitimnih pričakovanj.
- 19 Predložitveno sodišče navaja, da se prehodna ureditev iz člena 1 petega energetskega računa uporablja za elektrarne, ki so „uvrščene na ustrezno mesto v registru“, ki se nanaša na ureditev iz četrtega energetskega računa, in ne na tiste, ki bi ob odprtju takih registrov izpolnjevali pogoje za uvrstitev v register. Zato elektrarne tožečih strank v postopkih v glavni stvari niso upravičene do tarife, ki jo določa ta zadnji energetski račun, saj so bile v ta zadnji register tega energetskega računa uvrščene na neustrezno mesto.
- 20 Poleg tega meni, da je bilo zaradi dejstva, da je bila dosežena zgornja meja izdatkov, ki je bila vnaprej določena z zadevno nacionalno zakonodajo, upravičeno, da register ni bil odprt za drugo polletje leta 2012, saj se je finančna podpora že zmanjšala na ničlo. GSE naj bi te okoliščine zadostno oglaševal, tako da naj se tožeči stranki iz postopkov v glavni stvari ne bi mogli sklicevati na legitimno pričakovanje glede možnosti upravičenja do spodbujevalne tarife, ki je določena v četrtem energetskem računu.
- 21 Predložitveno sodišče meni, da je italijanska ureditev v skladu z Direktivo 2009/28, saj ta državam članicam ne nalaga obveznosti, da določijo shemo pomoči za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov. Po mnenju navedenega sodišča je namreč namen te direktive proizvodnja energije iz obnovljivih virov in opredelitev ciljev glede deleža energije, proizvedene iz takih virov, v skupni nacionalni proizvodnji. Določanje shem pomoči za to proizvodnjo naj bi bil eden od ukrepov, ki jih države članice lahko sprejmejo v zvezi s tem, in posledično so ti programi strukturno izbirni in neobvezni. Poleg tega naj bi bila v uvodni izjavi 25 Direktive 2009/28 poudarjena prožnost strukture shem pomoči, ki bi se morale prilagoditi okoliščinam in proračunskim omejitvam držav članic. Ta pristop naj bi bil spoštovan z nacionalno ureditvijo iz postopka v glavni stvari, ki je določala sheme pomoči, ki se uporabljajo glede na vsakokratne potrebe.

- 22 Poleg tega naj bi iz preambule petega energetskega računa izhajalo, da je do zmanjševanja spodbujevalnih ukrepov prišlo zato, ker Italijanska republika že prehiteva cilje proizvodnje energije iz obnovljivih virov, ker imajo elektrarne nižje stroške kakor v preteklosti, ker so stroški, ki bremenijo javne finance, vedno višji, ker tudi druge evropske države zmanjšujejo spodbude, ker je treba omejiti rabo tal ter ker je prednostna naloga vlagati v energetske učinkovitost, ogrevanje in promet, ki se štejejo za načine, ki so v povprečju ekonomsko učinkovitejši.
- 23 V teh okoliščinah je Consiglio di Stato (državni svet, Italija) prekinil odločanje in Sodišču v vsaki od združenih zadev v predhodno odločanje predložil to vprašanje:
- „Ali je treba člen 3(3)(a) Direktive [2009/28], tudi ob upoštevanju splošnega načela varstva legitimnih pričakovanj in celotne ureditve iz [te] direktive glede spodbud za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov, razlagati tako, da izključuje skladnost nacionalne zakonodaje, ki italijanski vladi omogoča, da s poznejšimi izvedbenimi uredbami določi zmanjšanje ali, vzporedno, izničenje predhodno določenih spodbujevalnih tarif, s pravom EU?“

Vprašanje za predhodno odločanje

- 24 Predložitveno sodišče z vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu sprašuje, ali je treba člen 3(3)(a) Direktive 2009/28 v povezavi z načeloma pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je ta v postopkih v glavni stvari, ki državi članici omogoča, da določi zmanjšanje ali celo odpravo predhodno določenih spodbujevalnih tarif za energijo, ki jo proizvedejo sončne fotonapetostne elektrarne.
- 25 Spomniti je treba, da je cilj Direktive 2009/28, kot izhaja iz njenega člena 1, določiti skupen okvir za spodbujanje proizvodnje energije iz obnovljivih virov z opredelitvijo predvsem obveznih nacionalnih ciljev za skupni delež energije iz teh virov v končni bruto porabi energije.
- 26 Člen 3(3)(a) Direktive 2009/28 določa, da lahko države članice uporabijo sheme pomoči za doseganje ciljev iz člena 3(1) in (2) te direktive, v skladu s katerimi, prvič, vsaka država članica zagotovi, da je delež energije iz obnovljivih virov v njeni končni porabi energije v letu 2020 najmanj enak njenemu splošnemu nacionalnemu cilju, kot je določen v Prilogi I, del A, k navedeni direktivi, in drugič, države članice uvedejo učinkovito oblikovane ukrepe, da bi zagotovile, da je delež energije iz takih virov enak ali večji od načrtovanega deleža iz okvirne usmeritve iz dela B Priloge I k tej direktivi.
- 27 Sodišče je razsodilo – kot izhaja tudi iz besedila člena 3(3)(a) Direktive 2009/28 in zlasti iz izraza „lahko“ – da države članice glede spodbujanja uporabe energije, proizvedene iz obnovljivih virov, nikakor niso zavezane sprejeti shem pomoči. Tako imajo diskrecijsko pravico pri ukrepih, za katere menijo, da so primerni za doseg splošnih nacionalnih zavezujočih ciljev, ki so določeni v členu 3(1) in (2) te direktive v povezavi s Prilogo I k njej (glej v tem smislu sodbo z dne 20. septembra 2017, Elecdy Carcelen in drugi, C-215/16, C-216/16, C-220/16 in C-221/16, EU:C:2017:705, točki 31 in 32). Takšna diskrecijska pravica pomeni, da lahko države članice prosto sprejmejo, spremenijo ali odpravijo sheme pomoči, zlasti če so ti cilji doseženi.
- 28 Poleg tega je treba poudariti, da morajo, kot izhaja iz ustaljene sodne prakse, države članice, ko sprejmejo ukrepe, s katerimi izvajajo pravo Unije, spoštovati temeljna načela tega prava, med katerimi je med drugim načelo pravne varnosti (sodba z dne 1. julija 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, točka 125 in navedena sodna praksa).

- 29 V skladu s prav tako ustaljeno sodno prakso Sodišča načelo pravne varnosti, katerega posledica je načelo varstva legitimnih pričakovanj, po eni strani zahteva, da so pravna pravila jasna in natančna ter da je njihova uporaba predvidljiva za posameznike, zlasti kadar imajo lahko neugodne posledice za posameznike in podjetja (glej v tem smislu sodbo z dne 11. junija 2015, *Berlington Hungary* in drugi, C-98/14, EU:C:2015:386, točka 77).
- 30 Navedeno načelo posebej zahteva, da mora ureditev zadevnim osebam omogočati, da natančno poznajo obseg obveznosti, ki so jim naložene, in da se lahko nedvoumno seznani s svojimi pravicami in obveznostmi ter ukrepajo v skladu z njimi (glej med drugim sodbo z dne 1. julija 2014, *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037, točka 128 in navedena sodna praksa).
- 31 Kar zadeva načelo varstva legitimnih pričakovanj, iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da imajo možnost sklicevanja na to načelo vsi gospodarski subjekti, pri katerih je nacionalni organi ustvaril upravičena pričakovanja. Vendar kadar lahko razumen in preudaren gospodarski subjekt predvidi sprejetje ukrepa, ki lahko vpliva na njegove interese, se v primeru sprejetja tega ukrepa na to načelo ne more sklicevati. Poleg tega gospodarski subjekti ne morejo upravičeno zaupati v ohranitev obstoječega položaja, ki ga lahko nacionalni organi spremenijo v okviru svoje diskrecijske pravice (sodba z dne 10. septembra 2009, *Plantanol*, C-201/08, EU:C:2009:539, točka 53 in navedena sodna praksa).
- 32 Poleg tega, ker gre za sistem, ki je določen v nacionalni ureditvi, mora predložitveno sodišče ob upoštevanju načinov posredovanja informacij, ki jih država članica, ki jih je sprejela, običajno uporablja, in okoliščin tega primera celostno in *in concreto* presoditi, ali je bilo zagotovljeno dolžno spoštovanje legitimnih pričakovanj gospodarskih subjektov, zajetih s to ureditvijo (sodba z dne 10. septembra 2009, *Plantanol*, C-201/08, EU:C:2009:539, točka 57).
- 33 Predložitveno sodišče mora preučiti, ali je nacionalni predpis, kot je ta iz postopka v glavni stvari, v skladu z navedenima načeloma, Sodišče pa je pri odločanju o predlogu za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU pristojno le za to, da temu sodišču predloži vse elemente razlage prava Unije, ki mu omogočajo presojo te skladnosti (sodba z dne 1. julija 2014, *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037, točka 126 in navedena sodna praksa).
- 34 Predložitveno sodišče lahko v ta namen upošteva vse upoštevne elemente, ki izhajajo iz besedila, cilja in sistematike zadevnih zakonov (sodba z dne 11. junija 2015, *Berlington Hungary* in drugi, C-98/14, EU:C:2015:386, točka 81 in navedena sodna praksa).
- 35 Da bi se predložitvenemu sodišču posredoval koristen odgovor, je treba izpostaviti te elemente, ki so razvidni iz spisa, ki je na voljo Sodišču.
- 36 Prvič, v členu 25(10) zakonske uredbe št. 28/2011, s katero je bila v italijansko pravo prenesena Direktiva 2009/28, je bilo že v določeno, da bi morala ministrska uredba urejati spodbujanje proizvodnje električne energije s sončnimi fotonapetostnimi elektrarnami in da bi ta uredba morala temeljiti na načelih določitve letne omejitve skupne električne zmogljivosti fotonapetostnih elektrarn, ki so lahko upravičene do spodbujevalnih tarif, in določitve takih tarif, ki bi upoštevale znižanje stroškov tehnologij in elektrarn ter spodbujevalnih ukrepov, ki se uporabljajo v drugih državah članicah, in lastnosti lokacije namestitve elektrarn.
- 37 Drugič, četrti energetskega računa, sprejet na podlagi te določbe, je po eni strani v členu 6(2) določal, da so velike elektrarne, ki so začele obratovati najpozneje 31. avgusta 2011, neposredno upravičene do spodbujevalnih tarif. Vendar ni sporno, da elektrarne iz postopkov v glavni stvari tega pogoja niso izpolnjevale, ker so začele obratovati po tem datumu.

- 38 Po drugi strani je člen 6(3)(a) četrtega energetskega računa za elektrarne, ki ne spadajo med tiste, ki so začele obratovati najpozneje na ta datum, določal pogoj za upravičenost do spodbujevalnih ukrepov, in sicer uvrstitev na ustrezno mesto v enega od registrov, ki jih je odprl GSE. Ti registri so bili načeloma odprti vsako polletje in elektrarne so bile vanje vpisane glede na razvrstitev, na podlagi katere so bile upravičene do spodbujevalnih ukrepov. GSE navaja, da je na svojem spletnem mestu objavil, prvič, „fotonapetostni števec“, ki prikazuje število elektrarn, ki so upravičene do spodbujevalnih ukrepov, in letni strošek za njihovo spodbujanje ter, drugič, obvestila o neodprtju registrov, ko so bile dosežene zgornje meje stroškov.
- 39 S četrtem energetskega računom so bili v zvezi s tem skupni okvirni stroški spodbud omejeni na 6 milijard EUR, pri čemer ta znesek ustreza okvirnemu cilju nameščene zmogljivosti na nacionalni ravni približno 23.000 MW in ovira, ko je dosežen, odprtje novih registrov. V tem energetskega obračunu je bilo določeno tudi, da se – ko je navedeni znesek dosežen – spodbujevalna shema lahko spremeni. V obravnavanem primeru je bil znesek 6 milijard EUR dosežen marca 2012 in zato register za „velike elektrarne“ ni bil odprt za drugo polletje leta 2012. Na podlagi člena 25 zakonske uredbe št. 28/2011 je bil sprejet peti energetskega račun.
- 40 Italijanska vlada trdi, da so morale tožeče stranke v postopkih v glavni stvari poznati te okoliščine. Te so v svojih pisnih pripombah priznale, da so se seznanile s sporočilom GSE o izčrpanju zneska spodbud, predvidenih s četrtem energetskega računom, in o tem, da ni bil odprt nov register.
- 41 Iz tega sledi, da je bila – kar pa mora preveriti predložitveno sodišče – možnost uporabe spodbujevalnih tarif iz četrtega energetskega računa odvisna, prvič, od uvrstitve sončne fotonapetostne elektrarne na ustrezno mesto v register, ki ga je odprl GSE, in drugič, od tega, da navedena omejitev okvirnih stroškov spodbud ni bila prekoračena v predhodnem obdobju. Takšna spodbuda torej ni bila ponujena vsem operaterjem sončnih fotonapetostnih elektrarn in tudi ni bila zagotovljena v določenem obdobju, temveč je bila odvisna od zgoraj navedenih pogojev in okoliščin.
- 42 Zdi se, da so vsi ti pogoji jasno razvidni iz nacionalne ureditve iz postopkov v glavni stvari, tako da bi morala biti njihova uporaba načeloma predvidljiva za zadevne gospodarske subjekte, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.
- 43 Iz spisa, ki je na voljo Sodišču, je namreč razvidno, da so bile zakonske določbe iz postopkov v glavni stvari ustrezno objavljene, da so bile dovolj natančne in da so bile tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari seznanjene z njihovo vsebino.
- 44 Poleg tega so bile te določbe take, da so lahko razumni in preudarni gospodarski subjekti takoj ugotovili, da so nacionalni organi sistem spodbud, ki se je uporabljal za sončne fotonapetostne elektrarne, lahko prilagodili ali celo odpravili, da bi upoštevali razvoj nekaterih okoliščin, in da zato določbe navedene ureditve ne morejo biti podlaga za prepričanje, da bo ta sistem obstajal še nekaj časa.
- 45 S sprejetjem petega energetskega računa je italijanski zakonodajalec očitno določil – glede na razvoj nekaterih okoliščin – da se ta shema spodbud prilagodi pod pogoji, ki so določeni v tem petem energetskega računom.
- 46 Glede na navedeno in ob upoštevanju presoje, ki spada v izključno pristojnost predložitvenega sodišča, se ne zdi, da bi bila ureditev iz postopkov v glavni stvari taka, da bi kršila načeli pravne varnosti in varstva zaupanja v pravo, niti da bi bila v neskladju z Direktivo 2009/28.
- 47 Glede na vse zgornje preudarke je treba na zastavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba s pridržkom preveritev, ki jih mora ob upoštevanju vseh upoštevanih elementov opraviti predložitveno sodišče, člen 3(3)(a) Direktive 2009/28 v povezavi z načeloma pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj

razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je ta v postopkih v glavni stvari, ki državi članici omogoča, da predvidi zmanjšanje ali celo odpravo predhodno določenih spodbujevalnih tarif za energijo, ki jo proizvedejo sončne fotonapetostne elektrarne.

Stroški

- 48 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (deseti senat) razsodilo:

S pridržkom preveritev, ki jih mora ob upoštevanju vseh upoštevnihi elementov opraviti predložitveno sodišče, je treba člen 3(3)(a) Direktive 2009/28/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv 2001/77/ES in 2003/30/ES v povezavi z načeloma pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je ta v postopkih v glavni stvari, ki državi članici omogoča, da predvidi zmanjšanje ali celo odpravo predhodno določenih spodbujevalnih tarif za energijo, ki jo proizvedejo sončne fotonapetostne elektrarne.

Podpisi