Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 15. aprila 2021 *

„Predhodno odločanje – Okolje – Člena 16 in 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Načeli pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj – Pogodba o energetski listini – Člen 10 – Uporaba – Direktiva 2009/28/ES – Člen 3(3)(a) – Spodbujanje uporabe energije iz obnovljivih virov – Proizvodnja električne energije v sončnih fotonapetostnih elektrarnah – Sprememba programa podpore“

V združenih zadevah C-798/18 in C-799/18,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ju je vložilo Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija) z odločbama z dne 28. septembra 2018, ki sta na Sodišče prispeli 17. decembra 2018, v postopkih

Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) in drugi (C-798/18),

Athesia Energy Srl in drugi (C-799/18)

proti

Ministero dello Sviluppo economico,

Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,

ob udeležbi

Elettricità Futura Unione delle imprese elettriche italiane,

Confederazione generale dell’agricoltura italiana – Confagricoltura,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi E. Regan, predsednik senata, M. Ilešič, E. Juhász, C. Lycourgos in I. Jarukaitis (poročevalec), sodniki,

generalni pravobranilec: H. Saugmandsgaard Øe,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

* Jezik postopka: italijanščina.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) in druge V. Onida, C. Montella in B. Randazzo, avvocati,

– za Elettricità Futura Unione delle imprese elettriche italiane in Confederazione generale dell'agricoltura italiana – Confagricoltura V. Onida in B. Randazzo, avvocati,

– za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s F. Varrone in G. Aiellom, avvocati dello Stato,

– za češko vlado M. Smolek in J. Vláčil, agenta,

– za nemško vlado S. Eisenberg in D. Klebs, agenta,

– za grško vlado K. Boskovits, S. Charitaki in A. Magrippi, agenti,

– za špansko vlado S. Centeno Huerta, J. Ruiz Sánchez in A. Rubio González, agenti,

– za Evropsko komisijo O. Beynet, K. Talabér-Ritz, Y. Marinova, G. Gattinara in T. Maxian Rusche, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 29. oktobra 2020

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na razlago člena 216(2) PDEU v povezavi s Pogodbo o energetski listini, ki je bila v imenu Evropske skupnosti za premog in jeklo, Evropske skupnosti in Evropske skupnosti za atomsko energijo odobrena s Sklepom Sveta in Komisije z dne 23. septembra 1997 o Pogodbi o energetski listini in Protokolu k energetski listini o energetski učinkovitosti in s tem povezanimi okoljskimi vidiki, ki so ju sklenile Evropske skupnosti (98/181/ES, ESPJ, Euratom) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 12, zvezek 2, str. 24; v nadaljevanju: Energetska listina), členov 16 in 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) ter 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) v povezavi z načeli pravne varnosti, varstva legitimnih pričakovanj, lojalnega sodelovanja in polnega učinka.

2 Ta predloga sta bila vložena v okviru sporov med, na eni strani, v zadevi C-798/18 zvezo Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) (nacionalna zveza podjetij v sektorju elektrotehnike in elektronike) in 159 podjetji za proizvodnjo električne energije v fotonapetostnih elektrarnah ter v zadevi C-799/18 družbo Athesia Energy Srl in 15 drugimi podjetji, ki delujejo v istem sektorju, ter, na drugi strani, ministero dello Sviluppo economico (ministrstvo za gospodarski razvoj, Italija) in družbo Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA zaradi razglasitve ničnosti uredb, s katerima se izvajajo določbe nacionalne zakonodaje o spremembi spodbujevalnih tarif za proizvodnjo električne energije v fotonapetostnih elektrarnah in pravil za njihovo izplačilo.

Pravni okvir

Mednarodno pravo

3 Člen 10 Energetske listine, naslovljen „Pospeševanje, varstvo in obravnavanje naložb“, v odstavku 1 določa:

„Vsaka pogodbenica v skladu z določbami te pogodbe spodbuja in ustvarja ustaljene, nepristranske, ugodne in pregledne razmere za investitorje drugih pogodbenic za uresničevanje naložb na svojem območju. Pri tem se tudi zavezuje, da za naložbe investitorjev drugih pogodbenic vedno zagotovi pošteno in nepristransko obravnavanje. Take naložbe uživajo tudi najtrajnejše varstvo in varnost in nobena pogodbenica na noben način ne sme z nerazumnimi ali diskriminacijskimi ukrepi ovirati njihovega upravljanja, ohranjanja, uporabe, izkoriščanja ali razpolaganja z njimi. […].“

Pravo Unije

4 V uvodnih izjavah 14 in 25 Direktive 2009/28 je navedeno:

„(14) Glavni namen zavezujočih nacionalnih ciljev je zagotoviti gotovost za investitorje in spodbuditi trajen razvoj tehnologij, s katerimi se pridobiva energijo iz vseh vrst obnovljivih virov. […]

[…]

(25) Države članice imajo različne možnosti za razvoj obnovljive energije in na nacionalni ravni uporabljajo različne programe podpore za energijo iz obnovljivih virov. […] 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. […].“

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

„Ta direktiva določa skupen okvir za spodbujanje 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. […].“

6 Člen 3 te 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 […] 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. […]

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

7 Člen 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’elletricità (zakonska uredba št. 387 o izvajanju Direktive 2001/77/ES o spodbujanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov energije na notranjem trgu z električno energijo) z dne 29. decembra 2003 (redni dodatek h GURI št. 25 z dne 31. januarja 2004, str. 5, v nadaljevanju: zakonska uredba št. 387) je določal:

„1. V šestih mesecih od začetka veljavnosti te uredbe ministro delle Attività produttive [(minister za proizvodne dejavnosti] skupaj z ministro dell’Ambiente e della Tutela del territorio [minister za okolje in varstvo krajine)] v soglasju s Conferenza unificata [(enotna konferenca)] sprejme eno ali več uredb, v katerih se določijo merila za spodbujanje proizvodnje električne energije iz sončne energije.

2. Brez stroškov za državni proračun in ob upoštevanju veljavne zakonodaje Skupnosti se z merili iz odstavka 1:

(a) določijo pogoji, ki jih morajo izpolnjevati subjekti, da so upravičeni do spodbujevalnega ukrepa;

[…]

(d) določijo podrobna pravila za določitev višine spodbude. Za električno energijo, proizvedeno s fotonapetostno pretvorbo sončne energije, se z merili določi posebna spodbujevalna tarifa, ki se postopno znižuje, za obdobje, ki zagotavlja primerno nadomestilo za naložbene in obratovalne stroške;

(e) opredeli ciljna vrednost nazivne moči, ki jo je treba namestiti;

(f) določi tudi zgornja meja skupne električne zmogljivosti vseh naprav, za katere se lahko prejme spodbude;

[…]“.

8 Člen 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 (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, str. 1, v nadaljevanju: zakonska uredba št. 28/2011), naslovljen „Podporne sheme“, je določal:

„1. Proizvodnja električne energije v napravah, ki uporabljajo obnovljive vire in so začele obratovati po 31. decembru 2012, se spodbuja z instrumenti in na podlagi splošnih meril iz odstavka 2 […]

2. Za proizvodnjo električne energije v napravah iz odstavka 1 se prejmejo spodbujevalni ukrepi na podlagi teh splošnih meril:

(a) cilj spodbude je zagotoviti primerno nadomestilo za naložbene in obratovalne stroške;

(b) obdobje upravičenosti do spodbude je enako povprečni običajni življenjski dobi vrste zadevne naprave in začne teči na dan začetka obratovanja teh naprav;

(c) spodbuda se ves čas upravičenosti ne spreminja, pri spodbudi pa se lahko upošteva ekonomska vrednost proizvedene energije;

(d) spodbude se dodelijo na podlagi civilnopravnih pogodb, sklenjenih med družbo GSE in subjektom, ki je upravljavec naprav, in sicer na podlagi tipske pogodbe, ki jo določi Autorità per l'energia elettrica e il gas [(organ za električno energijo in plin)] […]

[…]".

9 Člen 25 te zakonske uredbe določa:

„1. Proizvodnja električne energije v napravah, ki uporabljajo obnovljive vire in ki so začele obratovati najpozneje 31. decembra 2012, se spodbuja s shemami, ki obstajajo na dan začetka veljavnosti te uredbe […]

[…]

10. […] spodbujanje proizvodnje električne energije v sončnih fotonapetostnih elektrarnah, ki so začele obratovati po [31. maju 2011], se uredi z uredbo ministra za gospodarski razvoj, ki se sprejme do 30. aprila 2011 v sodelovanju z ministro dell'Ambiente e della Tutela del [territorio e del] Mare [(minister za okolje ter varstvo krajine in morja)] po posvetovanju z enotno konferenco iz člena 8 decreto legislativo n. 281 [(zakonska uredba št. 281)] z dne 28. avgusta 1997 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 naprav ter spodbujevalnih ukrepov, ki se uporabljajo v državah članicah […]

(c) verjetnost spodbujevalnih tarif in diferenciranih delov glede na lastnosti lokacije naprav;

(d) uporaba določb člena 7 zakonske uredbe št. 387/2003 […], če so združljive s tem odstavkom."

10 Člen 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 (uredba-zakon št. 91 o nujnih ukrepih za kmetijski sektor, varstvo okolja ter energetsko učinkovitost šolskih in univerzitetnih stavb, ponovni zagon in razvoj podjetij, omejitev stroškov, ki zadevajo tarife za električno energijo, in za takojšnjo opredelitev formalnih zahtev, ki izhajajo iz evropskih predpisov) z dne 24. junija 2014 (GURI št. 144 z dne

24. junija 2014), spremenjena in preoblikovana v zakon z zakonom št. 116 z dne 11. avgusta 2014 (redni dodatek h GURI št. 192 z dne 20. avgusta 2014) (v nadaljevanju: uredba-zakon št. 91/2014), določa:

„1. Da bi se izboljšalo upravljanje časa, potrebnega za zbiranje in izplačevanje spodbud, ter omogočila večja vzdržnost politike podpore obnovljivim virom energije, se spodbujevalne tarife za električno energijo, proizvedeno v sončnih fotonapetostnih elektrarnah, priznanih v skladu s členom 7 zakonske uredbe [št. 387/2003] in členom 25(10) zakonske uredbe [št. 28/2011], izplačajo v skladu s pravili, določenimi s tem členom.

2. [Družba GSE] od druge polovice leta 2014 izplačuje spodbujevalne tarife iz odstavka 1 v obliki rednih mesečnih obrokov v višini 90 % ocenjene povprečne letne proizvodne zmogljivosti posamezne naprave v koledarskem letu proizvodnje, izravnalni znesek, ki je odvisen od dejanske proizvodnje, pa izplača do 30. junija prihodnjega leta. Operativna pravila opredeli družba GSE v 15 dneh po objavi te uredbe, odobri pa jih minister za gospodarski razvoj z uredbo.

3. Od 1. januarja 2015 se spodbujevalna tarifa za energijo, proizvedeno v napravah z nazivno močjo nad 200 kW, preoblikuje v skladu z eno od naslednjih možnosti, za katero se gospodarski subjekt odloči po lastni izbiri in o tem najpozneje do 30. novembra 2014 obvesti družbo GSE:

(a) tarifa se izplačuje v obdobju 24 let po začetku obratovanja naprav in se naknadno preračuna na podlagi stopnje znižanja, izražene v odstotkih, iz tabele v Prilogi 2 k tej uredbi;

(b) tarifa se brez poseganja v dvajsetletno obdobje izplačevanja preoblikuje tako, da se določi prvo obdobje prejemanja, v katerem je spodbuda nižja od sedanje, in drugo obdobje, v katerem je spodbuda v enaki meri zvišana. Stopnje preoblikovanja, izražene v odstotkih, se določijo z uredbo ministra za gospodarski razvoj po posvetovanju z Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico [(organ za električno energijo, zemeljski plin in vodovodni sistem)], ki se sprejme najkasneje do 1. oktobra 2014, da bi se tako v primeru, če bi to možnost izbrali vsi upravičenci, v obdobju 2015–2019 zagotovil prihranek v višini najmanj 600 milijonov EUR letno v primerjavi z izplačili, obračunanimi na podlagi veljavnih tarif;

(c) tarifa se brez poseganja v dvajsetletno obdobje izplačevanja zniža za določen odstotni delež spodbude, priznane na dan začetka veljavnosti te uredbe, za preostali del obdobja prejemanja spodbude, in sicer po naslednjem ključu:
   1) 6 % za naprave, katerih nazivna moč je višja od 200 kW, a ne presega 500 kW;
   2) 7 % za naprave, katerih nazivna moč je višja od 500 kW, a ne presega 900 kW;
   3) 8 % za naprave z nazivno močjo nad 900 kW.

Če gospodarski subjekt o svoji izbiri družbe GSE ne obvesti, ta uporabi možnost iz točke (c).

[…]

5. Upravičenec do spodbujevalne tarife iz odstavkov 3 in 4 ima možnost pridobiti bančna finančna sredstva v najvišjem znesku, ki je enak razliki med spodbudo, ki je bila že pridobljena 31. decembra 2014, in preoblikovano spodbudo v smislu odstavkov 3 in 4. Za taka finančna sredstva se lahko kumulativno ali alternativno uporabijo posebne rezervacije ali jamstva, ki jih zagotovi družba Cassa Depositi e Prestiti SpA na podlagi *ad hoc* pogodb z bančnim sistemom […]".

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

11 Zveza Anie zastopa podjetja, ki se v Italiji ukvarjajo z dejavnostjo proizvodnje blaga in/ali storitev v sektorju elektrotehnike in elektronike ali v povezanih sektorjih. Zveza Anie je „krovna zveza“, v kateri so združena panožna združenja, med katerimi je združenje Anie Energie Rinnovabili, njen cilj pa je zaščita industrije sektorja obnovljivih virov energije. Druge tožeče stranke v postopkih v glavni stvari so družbe in samostojni podjetniki, ki so lastniki in upravljavci ene ali več fotonapetostnih elektrarn z močjo nad 200 kW na različnih lokacijah na italijanskem ozemlju in so z družbo GSE sklenile dvajsetletne pogodbe, opredeljene kot civilnopravne pogodbe v smislu italijanskega prava, da so prejele spodbujevalne tarife za proizvodnjo električne energije s fotonapetostno pretvorbo. Te tožeče stranke so tako prejele spodbujevalne ukrepe iz člena 7 zakonske uredbe št. 387/2003 in člena 25 zakonske uredbe št. 28/2011. Družba GSE je javna družba, ki jo v celoti nadzira ministero dell'Economia e delle Finanze (ministrstvo za gospodarstvo in finance, Italija) in ki so ji dodeljene številne javne naloge v energetskem sektorju.

12 Italijanski program za spodbujanje proizvodnje električne energije iz fotonapetostnih elektrarn je bil spremenjen s členom 26 uredbe-zakona št. 91/2014, ki se izvaja z ministrskima uredbama z dne 16. in 17. oktobra 2014, katerih razglasitev ničnosti predlagajo tožeče stranke v postopkih v glavni stvari pri Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija).

13 Predložitveno sodišče v bistvu navaja, da je člen 26 uredbe-zakona št. 91/2014 določil preoblikovanje spodbud za naprave z močjo nad 200 kW, da bi se izboljšalo upravljanje časa, potrebnega za zbiranje in izplačevanje spodbud, ter omogočila večja vzdržnost politike podpore obnovljivim virom energije. Predložitveno sodišče navaja tudi, da je italijanski zakonodajalec na podlagi te določbe gospodarskim subjektom v zadevnem sektorju naložil obveznost prehoda na drugačen tarifni sistem glede na eno od možnosti iz odstavka 3 navedene določbe. Vsaka od teh možnosti naj bi nedvomno negativno vplivala na položaj teh subjektov, določen v pogodbah o prejemanju spodbud, ki so jih sklenili ti subjekti in družba GSE, saj so bili v teh pogodbah uvedeni novi elementi glede trajanja ali višine spodbujevalnih tarif.

14 Natančneje, predložitveno sodišče navaja, da je bilo treba v skladu s členom 26 uredbe-zakona št. 91/2014 za drugo polovico leta 2014 spodbujevalne tarife plačati v obliki rednih mesečnih obrokov v višini 90 % ocenjene povprečne letne proizvodne zmogljivosti posamezne naprave v koledarskem letu proizvodnje, pri čemer se je nato izravnalni znesek izplačal glede na dejansko proizvodnjo. S to določbo so bili tako spremenjeni veljavni pogodbeni pogoji, tako da se je merilo „dejanske proizvodnje“ nadomestilo z merilom „povprečne letne proizvodne zmogljivosti“, ne da bi se upoštevalo dejstvo, da so prejemniki zadevnih spodbud vstopili v program podpore pod drugačnimi pogoji.

15 Tožeče stranke v postopkih v glavni stvari pred navedenim sodiščem zatrjujejo, da sta ministrski uredbi z dne 16. in 17. oktobra 2014 negativno vplivali na obstoječa razmerja, ki so bila že urejena v odločbah o dodelitvi spodbujevalnih tarif in posledično sklenjenih pogodbah z družbo GSE, ter resno posegli v njihova legitimna pričakovanja. Tožeče stranke v postopkih v glavni stvari se sklicujejo tudi na kršitev načela pravne varnosti in Direktive 2009/28, ker so bili s členom 26 uredbe-zakona št. 91/2014 retroaktivno uvedeni manj ugodni spodbujevalni ukrepi, s katerimi se lahko spremenijo prvotni pogoji že izvedenih naložb in ki naj se zato ne bi smeli uporabljati, ker so v nasprotju s primarnim in sekundarnim pravom Unije. Ministrstvo za gospodarski razvoj predlaga zavrnitev tožb, vloženih zoper ministrski uredbi.

16 Predložitveno sodišče navaja, da sta spora o glavni stvari del obsežnega spora, v okviru katerega so podjetja, ki so v podobnem položaju kot tožeče stranke v postopkih v glavni stvari, postavila enaka vprašanja, kot se postavljajo v postopkih v glavni stvari. Predložitveno sodišče je tako pri Corte costituzionale (ustavno sodišče, Italija) vložilo pobudo za oceno ustavnosti člena 26(3) uredbe-zakona št. 91/2014. Corte costituzionale (ustavno sodišče) je s sodbo z dne 24. januarja 2017 razsodilo, da ta določba ni v nasprotju z italijansko ustavo. Corte costituzionale (ustavno sodišče) je ugotovilo, da

navedena določba pomeni odgovor na javni interes z vidika enakomernega uravnoteženja različnih interesov, katerega namen je povezati politiko podpore proizvodnji energije iz obnovljivih virov z večjo vzdržnostjo stroškov za končne odjemalce električne energije. Poleg tega je Corte costituzionale (ustavno sodišče) presodilo, da sprememba ureditve spodbud iz postopkov v glavni stvari ni bila nepredvidljiva niti nenadna, zaradi česar bi lahko razumen in preudaren gospodarski subjekt, ki bi upošteval začasnost in spremenljivost programov podpore, predvidel morebiten razvoj zakonodaje.

17 Vendar predložitveno sodišče meni, da v navedeni sodbi Corte costituzionale (ustavno sodišče) niso bila obravnavana nekatera vprašanja, pomembna za rešitev sporov o glavni stvari, in da je treba Sodišču postaviti vprašanje za predhodno odločanje, da bi se ugotovilo, ali je na podlagi prava Unije nacionalnemu zakonodajalcu dovoljeno posredovati na način, ki neugodno vpliva ne le na splošno ureditev spodbud, ki se uporablja za podjetja v zadevnem sektorju, ampak tudi na pogodbe, ki so jih ta podjetja zaradi določitve konkretnih spodbujevalnih ukrepov posamično sklenila z javno družbo, v obravnavani zadevi z družbo GSE, za dvajsetletno obdobje.

18 Natančneje, predložitveno sodišče se sprašuje, ali so zadevne nacionalne določbe združljive s splošnima načeloma pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj, ker so bili z zakonodajnim ukrepom iz postopkov v glavni stvari enostransko spremenjeni pravni pogoji, na podlagi katerih so tožeče stranke v postopkih v glavni stvari opravljale gospodarsko dejavnost, pri čemer niso obstajale izjemne okoliščine, ki bi upravičevale takšno spremembo. Iz istih razlogov predložitveno sodišče dvomi tudi o združljivosti teh določb s členoma 16 in 17 Listine, ki se nanašata na svobodo gospodarske pobude oziroma na lastninsko pravico, ter s členom 10 Energetske listine.

19 Poleg tega bi lahko bile po mnenju predložitvenega sodišča zadevne nacionalne določbe v nasprotju s členom 3(3)(a) Direktive 2009/28, ker lahko negativno vplivajo na programe podpore za proizvodnjo električne energije v fotonapetostnih elektrarnah, ki bi morali biti v skladu s to direktivo ustaljeni in stalni. Te določbe bi lahko škodovale tudi ciljem energetske politike v smislu navedene direktive.

20 V teh okoliščinah je Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje v vsaki od združenih zadev predložilo to vprašanje:

„Ali pravo [Unije] nasprotuje uporabi nacionalne določbe, kot je člen 26(2) in (3) [uredbe-zakona št. 91/2014], ki določa znatno zmanjšanje oziroma časovno zakasnitev izplačila spodbud, ki so že bile določene z zakonom in opredeljene v zadevnih pogodbah, sklenjenih med proizvajalci električne energije s fotonapetostno pretvorbo in javno družbo [GSE];

zlasti pa, ali je navedena nacionalna določba združljiva s splošnimi načeli prava [Unije] glede varstva legitimnih pričakovanj, pravne varnosti, lojalnega sodelovanja in polnega učinka; s členoma 16 in 17 [Listine]; z Direktivo [2009/28] in s pravili glede programov podpore, ki jih ta določa; ter s členom 216(2) PDEU, zlasti v zvezi z [Energetsko listino]?“

21 S sklepom predsednika Sodišča z dne 5. februarja 2019 sta bili zadevi C-798/18 in C-799/18 združeni za pisni in ustni postopek ter za izdajo sodbe.

Vprašanje za predhodno odločanje

22 Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 3(3)(a) Direktive 2009/28 ter člena 16 in 17 Listine v povezavi z načeloma pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj ter člen 10 Energetske listine razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki določa zmanjšanje ali odlog plačila spodbud za energijo, proizvedeno v sončnih fotonapetostnih elektrarnah, ki so bile predhodno dodeljene z upravnimi odločbami in potrjene z *ad hoc* pogodbami, sklenjenimi med upravljavci teh elektrarn in javno družbo.

23 Predložitveno sodišče navaja, da je člen 26 uredbe-zakona št. 91/2014 preoblikoval spodbude za naprave z močjo nad 200 kW, dodeljene na podlagi člena 7 zakonske uredbe št. 387/2003 ali člena 25 zakonske uredbe št. 28/2011, da bi se izboljšalo upravljanje časa, potrebnega za zbiranje in izplačevanje spodbud, ter omogočila večja vzdržnost politike podpore obnovljivim virom energije. Ta člen 26 je tako v odstavku 2 določal, da je treba od druge polovice leta 2014 spodbujevalne tarife plačati v obliki rednih mesečnih obrokov v višini 90 % ocenjene povprečne letne proizvodne zmogljivosti posamezne naprave v koledarskem letu proizvodnje, pri čemer se nato izravnalni znesek izplača glede na dejansko proizvodnjo. Poleg tega je bila s tem členom 26 vzpostavljena obveznost prehoda na drugačen tarifni sistem glede na eno od možnosti iz njegovega odstavka 3, in sicer podaljšanje obdobja spodbude na 24 let s sorazmernim znižanjem letnih izplačil za določen odstotek, znižanje višine za obdobje od leta 2015 do leta 2019, ki se izravna s povišanjem v poznejšem obdobju, ali znižanje tarife za odstotni delež, ki se določi glede na nazivno moč naprav.

24 Predložitveno sodišče meni, da bi bil lahko navedeni člen 26 v nasprotju s pravom Unije, ker so se z njim znižale tarife in spremenili načini plačila spodbud, že dodeljenih na podlagi člena 7 zakonske uredbe št. 387/2003 in člena 25(10) zakonske uredbe št. 28/2011 ter potrjenih s pogodbami, ki jih je družba GSE posamično sklenila z upravljavci fotonapetostnih elektrarn in v katerih so navedene konkretne spodbujevalne tarife ter posebna pravila njihovega plačila za dvajsetletno obdobje.

25 V zvezi s tem je treba na prvem mestu glede Direktive 2009/28, ki se izvaja z ureditvijo podpore iz postopkov v glavni stvari, navesti, da je njen cilj, 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 med drugim uporabijo programe podpore 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 Priloge I, del B, k tej direktivi.

27 Poleg tega imajo v skladu z uvodno izjavo 25 Direktive 2009/28 „[države članice] različne možnosti za razvoj obnovljive energije“ in je bistvenega pomena, da lahko za dobro delovanje nacionalnih programov podpore nadzorujejo učinke in stroške svojih nacionalnih programov podpore v skladu s svojim potencialom.

28 Države članice, kot izhaja tudi iz besedila člena 3(3)(a) Direktive 2009/28 in zlasti iz izraza „lahko“, za spodbujanje uporabe energije, proizvedene iz obnovljivih virov, nikakor niso zavezane sprejeti programov podpore. Države članice imajo namreč polje proste presoje glede ukrepov, za katere menijo, da so primerni za uresničitev obveznih nacionalnih splošnih ciljev, določenih v členu 3(1) in (2) te direktive v povezavi s Prilogo I k tej direktivi. Tako polje proste presoje pomeni, da lahko države članice prosto sprejmejo, spremenijo ali odpravijo programe podpore, zlasti če so ti cilji uresničeni (sodba z dne 11. julija 2019, Agrenergy in Fusignano Due, C-180/18, C-286/18 in C-287/18, EU:C:2019:605, točka 27).

29 Poleg tega je treba poudariti, da morajo, kot izhaja iz ustaljene sodne prakse, države članice, ko tako sprejmejo ukrepe, s katerimi izvajajo pravo Unije, spoštovati temeljna načela tega prava, med katerimi sta med drugim načeli pravne varnosti in varstvo legitimnih pričakovanj (glej v tem smislu sodbo z dne 11. julija 2019, Agrenergy in Fusignano Due, C-180/18, C-286/18 in C-287/18, EU:C:2019:605, točka 28 in navedena sodna praksa).

30 Iz tega sledi, da člen 3(3)(a) Direktive 2009/28 ne nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je člen 26(2) in (3) uredbe-zakona št. 91/2014, ki spreminja program podpore z znižanjem tarif in spreminja načine plačila spodbud za električno energijo, proizvedeno v fotonapetostnih elektrarnah, pod pogojem, da se s takšno ureditvijo ta načela spoštujejo.

31 Na drugem mestu je treba v zvezi s členoma 16 in 17 Listine navesti, da se z zakonsko uredbo št. 387/2003, kot je razvidno iz njunih zadevnih naslovov in vsebin, izvaja Direktiva 2001/77, z zakonsko uredbo št. 28/2011 pa se v italijansko pravo prenaša Direktiva 2009/28, s katero je bila prvonavedena direktiva razveljavljena. Iz tega sledi, da se z določbami teh zakonskih uredb izvaja pravo Unije v smislu člena 51(1) Listine, tako da se ta uporablja za spora o glavni stvari. Zato mora biti raven varstva temeljnih pravic iz Listine pri takem prenosu dosežena ne glede na polje proste presoje, ki ga imajo države članice pri tem prenosu (glej v tem smislu sodbo z dne 29. julija 2019, Pelham in drugi, C-476/17, EU:C:2019:624, točka 79).

32 Prvič, člen 17 Listine v odstavku 1 določa, da ima vsakdo pravico imeti v posesti svojo zakonito pridobljeno lastnino, jo uporabljati, z njo razpolagati in jo komu zapustiti ter da se lastnina nikomur ne sme odvzeti, razen v javno korist v primerih in pod pogoji, ki jih določa zakon, vendar le proti pravični in pravočasni odškodnini za njeno izgubo. Poleg tega se uživanje lastnine lahko uredi z zakonom, kolikor je to potrebno zaradi splošnega interesa.

33 Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da se varstvo lastninske pravice, ki ga daje ta člen, ne nanaša na gole poslovne interese ali priložnosti, katerih negotovost je značilna za samo bistvo gospodarske dejavnosti, temveč na pravice, ki imajo premoženjsko vrednost in iz katerih glede na pravni red izhaja pridobljen pravni položaj, ki imetniku teh pravic omogoča samostojno izvajanje teh pravic v njegovo korist (sodbi z dne 22. januarja 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, točka 34, in z dne 21. maja 2019, Komisija/Madžarska (Užitek na kmetijskih zemljiščih), C-235/17, EU:C:2019:432, točka 69).

34 Tako je treba v obravnavani zadevi presoditi, ali jamstva, podeljena s členom 17(1) Listine, zajemajo spodbude za proizvodnjo fotonapetostne energije, kakršne so te iz postopkov v glavni stvari, katerih zneski še niso bili izplačani, vendar so bili dodeljeni v okviru obstoječega programa podpore.

35 V zvezi s tem je treba glede vprašanja, ali je mogoče šteti, da imajo te spodbude premoženjsko vrednost, navesti, da iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice v zvezi s členom 1 Protokola št. 1 k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisani 4. novembra 1950 v Rimu, ki jo je v skladu s členom 52(3) Listine treba upoštevati, izhaja, da ima pojem „premoženje“, ki je naveden v prvem delu tega člena 1, avtonomen pomen, ki ni omejen zgolj na lastnino premoženja v stvareh in da se lahko tudi nekatere druge pravice in interesi, ki so del premoženjskih sredstev, obravnavajo kot „premoženjske pravice“ (ESČP, 22. junij 2004, Broniowski proti Poljski, CE:ECHR:2004:0622JUD003144396, točka 129).

36 Evropsko sodišče za človekove pravice je tako razsodilo, da pod določenimi pogoji pojem „premoženje“ lahko zajema premoženjske vrednosti, vključno s terjatvami (glej v tem smislu ESČP, 28. september 2004, Kopecký proti Slovaški, CE:ECHR:2004:0928JUD004491298, točka 35).

37 V obravnavani zadevi je iz spisov, predloženih Sodišču, razvidno, da so bile pogodbe, ki jih je družba GSE sklenila z zadevnimi upravljavci fotonapetostnih elektrarn na podlagi člena 7 zakonske uredbe št. 387/2003 in člena 25(10) zakonske uredbe št. 28/2011, sklenjene *ad hoc* in posamično ter da so bile v teh pogodbah navedene posebne spodbujevalne tarife in trajanje njihovega plačila. Zato kaže, da spodbude, ki so bile dodeljene na podlagi teh določb in so bile potrjene z navedenimi pogodbami, niso bile goli poslovni interesi ali priložnosti, ampak so imele premoženjsko vrednost.

38 Vendar je treba glede na sodno prakso, navedeno v točki 33 te sodbe, za to, da bi bila lahko pravica do prejemanja spodbud, kakršne so te v postopkih v glavni stvari, zajeta z varstvom, ki ga zagotavlja člen 17 Listine, preučiti še vprašanje, ali je ta pravica pridobljen pravni položaj v smislu te sodne prakse (glej po analogiji sodbo z dne 22. januarja 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, točka 36).

39 Sodišče je v točki 61 sodbe z dne 3. septembra 2015, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Komisija (C-398/13 P, EU:C:2015:535), opozorilo, da iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice v zvezi s členom 1 Protokola št. 1 k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin izhaja, da se prihodnji dohodek lahko šteje za „premoženje“, za katero velja varstvo iz člena 17 Listine, le, če je bil že pridobljen, če je predmet gotove terjatve ali če obstajajo posebne okoliščine, ki pri zadevni osebi lahko utemeljijo legitimno pričakovanje glede pridobitve premoženjske koristi.

40 Zato je treba glede na točki 30 in 39 te sodbe preučiti obseg načel pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj v zvezi z nacionalno ureditvijo iz postopkov v glavni stvari.

41 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča načelo pravne varnosti, katerega izraz je načelo varstva legitimnih pričakovanj, po eni strani zahteva, da so pravna pravila jasna in natančna ter da je njihova uporaba predvidljiva za pravne subjekte, zlasti kadar imajo lahko neugodne posledice za posameznike in podjetja. Natančneje, navedeno načelo zahteva, da mora ureditev zadevnim osebam omogočati, da natančno poznajo obseg obveznosti, ki so jim naložene, in da se lahko nedvoumno seznanijo s svojimi pravicami in obveznostmi ter ukrepajo v skladu z njimi (sodba z dne 11. julija 2019, Agrenergy in Fusignano Due, C-180/18, C-286/18 in C-287/18, EU:C:2019:605, točki 29 in 30 ter navedena sodna praksa).

42 V skladu s prav tako ustaljeno sodno prakso Sodišča imajo možnost sklicevanja na načelo varstva legitimnih pričakovanj vsi gospodarski subjekti, pri katerih je nacionalni organ 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 11. julija 2019, Agrenergy in Fusignano Due, C-180/18, C-286/18 in C-287/18, EU:C:2019:605, točka 31 in navedena sodna praksa).

43 Predložitveno sodišče mora preučiti, ali je nacionalna ureditev, kakršna je ta iz postopkov v glavni stvari, skladna 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. Predložitveno sodišče lahko za to upošteva vse upoštevne elemente, ki izhajajo med drugim iz besedila, cilja in sistematike zadevnih predpisov (glej zlasti sodbo z dne 11. julija 2019, Agrenergy in Fusignano Due, C-180/18, C-286/18 in C-287/18, EU:C:2019:605, točki 33 in 34 ter navedena sodna praksa).

44 Da bi se predložitvenemu sodišču posredoval koristen odgovor, je treba navesti zlasti te elemente, ki so razvidni iz spisov, ki sta na voljo Sodišču.

45 Najprej je treba glede zakonske uredbe št. 387/2003, s katero je bila s prenosom Direktive 2001/77 uvedena ureditev spodbude za proizvodnjo energije v sončnih fotonapetostnih elektrarnah v Italiji, navesti, da iz člena 7(2) te zakonske uredbe izhaja, da sta glede električne energije, proizvedene v fotonapetostnih elektrarnah, ministrski uredbi za izvajanje navedene zakonske uredbe določili posebno spodbujevalno tarifo, ki se postopno znižuje, za obdobje, ki zagotavlja primerno nadomestilo za naložbene stroške. S tema uredbama je bila določena tudi zgornja meja skupne električne zmogljivosti vseh naprav, za katere se lahko prejmejo spodbude.

46 Za besedilo tega člena 7 je torej mogoče šteti – s pridržkom preverjanj, ki jih mora opraviti predložitveno sodišče – kot da razumnemu in preudarnemu gospodarskemu subjektu v smislu sodne prakse, navedene v točki 42 te sodbe, sporoča, da zadevne spodbude niso bile zagotovljene vsem zadevnim operaterjem v določenem obdobju, zlasti ob upoštevanju sklicevanja na višino spodbujevalnih tarif, ki se postopno znižuje, ter na omejeno trajanje spodbude in določitve zgornje meje skupne električne zmogljivosti, upravičene do te spodbude.

47 Dalje, Sodišče je v zvezi z zakonsko uredbo št. 28/2011, ki je razveljavila zakonsko uredbo št. 387/2003, v bistvu že prišlo do enake ugotovitve s tem, da je v točki 44 sodbe z dne 11. julija 2019, Agrenergy in Fusignano Due (C-180/18, C-286/18 in C-287/18, EU:C:2019:605), razsodilo, da so določbe nacionalnega prava, sprejete na podlagi te uredbe, take, da so lahko razumni in preudarni gospodarski subjekti takoj ugotovili, da nacionalni organi ureditev spodbude, ki se je uporabljala za sončne fotonapetostne elektrarne, lahko prilagodijo ali celo odpravijo, da bi upoštevali razvoj nekaterih okoliščin.

48 Zakonska uredba št. 28/2011 je namreč v členu 25 določala, da je spodbuda za proizvodnjo električne energije iz fotonapetostnih elektrarn urejena z ministrsko uredbo, ki določa letno omejitev skupne električne zmogljivosti takih elektrarn, ki so upravičene do spodbujevalnih tarif, in določa te tarife glede na znižanje stroškov tehnologije in naprav, spodbujevalne ukrepe, ki se uporabljajo v državah članicah, in glede na lastnost lokacije naprav.

49 Nazadnje je treba glede pogodb, sklenjenih z družbo GSE, navesti, da je iz spisov, predloženih Sodišču, po eni strani razvidno, da so pogodbe, sklenjene z lastniki zadevnih fotonapetostnih elektrarn, ki so začele obratovati pred 31. decembrom 2012, določale le praktične pogoje za izplačilo spodbud, ki so bile dodeljene v obliki predhodne upravne odločbe, ki jo je izdala družba GSE. Po mnenju italijanske vlade je Corte costituzionale (ustavno sodišče) te pogodbe opredelilo kot pogodbe javnega prava, ki so sledile upravnemu aktu.

50 Po drugi strani je treba v zvezi s spodbudami za naprave, ki so začele obratovati po 31. decembru 2012, navesti, da so bile te spodbude „dodeljene“, kot je razvidno iz besedila člena 24(2)(d) zakonske uredbe št. 28/2011, na podlagi civilnopravnih pogodb, sklenjenih med družbo GSE in subjektom, ki je upravljavec zadevnih naprav, na podlagi tipske pogodbe, ki jo določi organ za električno energijo in plin.

51 Zato kaže, kot je italijanska vlada navedla v pisnem stališču, da so bile pogodbe, sklenjene med upravljavci zadevnih fotonapetostnih elektrarn in družbo GSE, podpisane na podlagi tipskih pogodb, da se z njimi ne dodeljuje spodbud za te elektrarne, temveč se določajo le načini njihovega plačila, in da si je vsaj glede pogodb, sklenjenih po 31. decembru 2012, družba GSE pridržala pravico, da jih v primeru morebitnih zakonodajnih sprememb enostransko spremeni, kar je bilo izrecno navedeno v teh pogodbah. Ti elementi so torej gospodarskim subjektom dovolj jasno kazali, da bi se zadevne spodbude lahko spremenile ali odpravile.

52 Poleg tega ukrepi iz člena 26(2) in (3) uredbe-zakona št. 91/2014 ne vplivajo na že izplačane spodbude, ampak se uporabljajo šele od začetka veljavnosti te uredbe-zakona in zgolj za predvidene spodbude, ki pa še niso dolgovane. Ti ukrepi zato v nasprotju s trditvami tožečih strank v postopkov v glavni stvari niso retroaktivni.

53 Vse te okoliščine, kar mora prav tako preveriti predložitveno sodišče, jasno izhajajo iz nacionalne ureditve iz postopkov v glavni stvari, tako da je bila njihova uporaba načeloma predvidljiva. Iz spisov, ki sta na voljo Sodišču, je namreč razvidno, da so bile določbe predpisov 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. Razumen in preudaren gospodarski subjekt se zato ne more sklicevati na poseg v načeli pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj zaradi sprememb te ureditve.

54 Zato je treba ugotoviti, kot je navedel tudi generalni pravobranilec v točki 48 sklepnih predlogov, da zatrjevana pravica zadevnih upravljavcev fotonapetostnih elektrarn do tega, da bodo prejemniki spodbud iz postopkov v glavni stvari brez sprememb med celotnim trajanjem veljavnosti pogodb, ki so jih sklenili z družbo GSE, ne pomeni pridobljenega pravnega položaja in ne spada na področje varstva iz člena 17 Listine, in da zato sprememba višine teh spodbud ali podrobnih pravil njihovega plačila, ki je uvedena z nacionalno določbo, kot je člen 26 uredbe-zakona št. 91/2014, ne pomeni posega v lastninsko pravico, kot je priznana v tem členu 17.

55 Drugič, v zvezi s členom 16 Listine je treba opozoriti, da ta določa svobodo gospodarske pobude in določa, da je ta priznana v skladu s pravom Unije ter nacionalnimi zakonodajami in običaji.

56 Glede tega iz sodne prakse Sodišča izhaja, da varstvo, ki ga daje ta člen 16, zajema pravico do izvajanja gospodarske ali trgovske dejavnosti, pogodbeno svobodo in svobodno konkurenco, kakor je razvidno iz pojasnil k temu členu, ki jih je treba v skladu s členom 6(1), tretji pododstavek, PEU in členom 52(7) Listine upoštevati kot vodilo pri njeni razlagi (sodba z dne 22. januarja 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, točka 42 in navedena sodna praksa).

57 Pogodbena svoboda v smislu člena 16 Listine se med drugim nanaša na svobodno izbiro gospodarskega partnerja in svobodo pri določitvi cene, ki se zahteva za neko storitev (sodba z dne 20. decembra 2017, Polkomtel, C-277/16, EU:C:2017:989, točka 50).

58 V obravnavani zadevi tožeče stranke v postopkov v glavni stvari trdijo, da člen 26(2) in (3) uredbe-zakona št. 91/2014 posega v pogodbeno svobodo prejemnikov spodbud, določenih s pogodbami, sklenjenimi z družbo GSE, in v njihovo pravico do prostega razpolaganja s svojimi ekonomskimi in finančnimi viri, ker so bili s to uredbo-zakonom spremenjeni pogoji za dodelitev teh spodbud.

59 Kot pa je bilo navedeno v točkah 49 in 50 te sodbe, je iz spisov, predloženih Sodišču, po eni strani razvidno, da pogodbe, ki so bile sklenjene z lastniki naprav, ki so začele obratovati pred 31. decembrom 2012, določajo le praktične pogoje za izplačilo spodbud, dodeljenih s predhodnimi upravnimi odločbami, in da so spodbude za naprave, ki so začele obratovati po tem datumu, potrjene s tipskimi pogodbami, sklenjenimi med družbo GSE in upravljavci zadevnih naprav, s katerimi so določeni le načini plačila teh spodbud.

60 Tožeče stranke v postopkih v glavni stvari zato očitno niso imele pogajalske moči glede vsebine pogodb, sklenjenih z družbo GSE. Kot je namreč generalni pravobranilec navedel v točki 70 sklepnih predlogov, ker gre za tipsko pogodbo, ki jo je pripravila ena pogodbena stranka, je pogodbena svoboda druge stranke v bistvu odločitev, ali bo sprejela pogoje take pogodbe ali ne. Poleg tega, kot je bilo navedeno v točki 51 te sodbe, si je vsaj glede pogodb, sklenjenih po 31. decembru 2012, družba GSE pridržala pravico, da pogoje teh pogodb enostransko spremeni.

61 Zato za nacionalno ureditev iz postopkov v glavni stvari ni mogoče šteti – s pridržkom preverjanj, ki jih mora opraviti predložitveno sodišče – da pomeni poseg v pogodbeno svobodo strank pogodb iz postopkov v glavni stvari v smislu člena 16 Listine.

62 Poleg tega svoboda gospodarske pobude iz zadnjenavedene določbe zajema tudi pravico vseh podjetij, da lahko v mejah odgovornosti, ki jo določijo s svojimi akti, prosto razpolagajo z ekonomskimi, tehničnimi in finančnimi sredstvi, ki so jim na voljo (sodbi z dne 27. marca 2014, UPC Telekabel Wien, C-314/12, EU:C:2014:192, točka 49, in z dne 30. junija 2016, Lidl, C-134/15, EU:C:2016:498, točka 27).

63 Obveznost sprejetja ukrepov, ki za gospodarski subjekt lahko pomenijo znaten strošek, imajo velik vpliv na organizacijo njegovih dejavnosti ali vodijo do tehnično zahtevnih in zapletenih rešitev, med drugim pomeni omejitev te pravice (glej v tem smislu sodbo z dne 27. marca 2014, UPC Telekabel Wien, C-314/12, EU:C:2014:192, točka 50).

64 Vendar v obravnavani zadevi ni razvidno, da je s členom 26 uredbe-zakona št. 91/2014 v smislu sodne prakse, navedene v točkah 62 in 63 te sodbe, omejena pravica upravljavcev zadevnih fotonapetostnih elektrarn do proste uporabe sredstev, ki jih imajo na voljo, ker se spodbujevalne tarife, kot so dodeljene z upravnimi akti in ki so določene v pogodbah, sklenjenih med temi upravljavci in družbo GSE, ne morejo šteti za taka sredstva, saj, kot v bistvu izhaja iz točk od 51 do 53 te sodbe, gre za zgolj predvidene spodbude, ki pa še niso dolgovane, in se ti upravljavci ne morejo sklicevati na legitimno pričakovanje, da bodo prejemniki takšnih spodbud brez sprememb.

65 Zato iz spisov, ki sta na voljo Sodišču, ni razvidno, da bi bile s členom 26(2) in (3) uredbe-zakona št. 91/2014 za upravljavce fotonapetostnih elektrarn določene omejitve, kakršne so omenjene v sodni praksi, navedeni v točki 63 te sodbe.

66 Zato je treba ugotoviti, da nacionalne določbe, kakršen je člen 26 uredbe-zakona št. 91/2014, ni mogoče šteti za poseg v svobodo gospodarske pobude, določeno v členu 16 Listine.

67 Na tretjem mestu, ker se predložitveno sodišče sprašuje o združljivosti člena 26(2) in (3) uredbe-zakona št. 91/2014 s členom 10 Energetske listine, je treba navesti, da ta listina glede na člen 216(2) PDEU zavezuje institucije Evropske unije in države članice, saj je navedena listina mešani sporazum.

68 V skladu s členom 10 Energetske listine vsaka pogodbenica v skladu z določbami te listine spodbuja in ustvarja ustaljene, nepristranske, ugodne in pregledne razmere za investitorje „drugih pogodbenic“ za uresničevanje naložb na svojem območju.

69 Iz besedila člena 10 Energetske listine je razvidno, da morajo biti pogoji, določeni v tem členu, zagotovljeni za investitorje drugih pogodbenic.

70 V obravnavani zadevi pa iz spisov, ki sta na voljo Sodišču, ni razvidno, da bi bil eden ali več zadevnih investitorjev investitor iz drugih pogodbenic v smislu člena 10 Energetske listine ali da bi kršitev tega člena zatrjevali kot investitor. Zato se člen 10 Energetske listine v postopkih v glavni stvari očitno ne uporablja, tako da združljivosti nacionalne ureditve s to določbo ni treba preučiti.

71 Glede na vse zgoraj navedeno je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba s pridržkom preverjanj, ki jih mora ob upoštevanju vseh upoštevnih elementov opraviti predložitveno sodišče, člen 3(3)(a) Direktive 2009/28 ter člena 16 in 17 Listine v povezavi z načeloma pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj razlagati tako, da ne nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki določa zmanjšanje ali odlog plačila spodbud za energijo, proizvedeno v sončnih fotonapetostnih elektrarnah, ki so bile predhodno dodeljene z upravnimi odločbami in potrjene z *ad hoc* pogodbami, sklenjenimi med upravljavci teh elektrarn in javno družbo, kadar se ta ureditev nanaša na že predvidene spodbude, ki pa še niso dolgovane.

Stroški

72 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 (peti senat) razsodilo:

S pridržkom preverjanj, ki jih mora ob upoštevanju vseh upoštevnih 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 ter člena 16 in 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah v povezavi z načeloma pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj razlagati tako, da ne nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki določa zmanjšanje ali odlog plačila spodbud za energijo, proizvedeno v sončnih fotonapetostnih elektrarnah, ki so bile predhodno dodeljene z upravnimi odločbami in potrjene z *ad hoc* pogodbami, sklenjenimi med upravljavci teh elektrarn in javno družbo, kadar se ta ureditev nanaša na že predvidene spodbude, ki pa še niso dolgovane.

Podpisi