Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πρώτο τμήμα)

της 21ης Μαρτίου 2019*

«Προδικαστική παραπομπή – Εσωτερική αγορά φυσικού αερίου – Συμβάσεις παραχωρήσεως δημόσιας υπηρεσίας διανομής – Πρόωρη λήξη, κατά την εκπνοή μεταβατικής περιόδου, των συμβάσεων παραχωρήσεως – Αποζημίωση που οφείλεται από τον νέο παραχωρησιούχο στον απερχόμενο παραχωρησιούχο – Αρχή της ασφάλειας δικαίου»

Στην υπόθεση C-702/17,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας, Ιταλία) με απόφαση της 15ης Ιουνίου 2017, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 14 Δεκεμβρίου 2017, στο πλαίσιο της δίκης

Unareti SpA

κατά

Ministero dello Sviluppo Economico,

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari Regionali,

Autorità Garante per l'Energia Elettrica il Gas e il Sistema Idrico - Sede di Milano,

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Conferenza Stato Regioni ed Unificata,

Ministero per gli affari regionali – Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie,

Conferenza Unificata Stato Regioni e Enti Locali,

παρισταμένης της:

Lucia Sanfilippo,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πρώτο τμήμα),

συγκείμενο από τους J.-C. Bonichot (εισηγητή), πρόεδρο τμήματος, C. Toader, A. Rosas, L. Bay Larsen και M. Safjan, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: N. Wahl

γραμματέας: A. Calot Escobar

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

– η Unareti SpA, εκπροσωπούμενη από τους G. Caia, A. Clarizia, M. Midiri και S. Colombari, δικηγόρους,

– η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την G. Palmieri, επικουρούμενη από τον F. Sclafani, avvocato dello Stato,

– η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από την O. Beynet καθώς και από τους G. Gattinara και P. Ondrůšek,

κατόπιν της αποφάσεως που έλαβε, αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, να εκδικάσει την υπόθεση χωρίς ανάπτυξη προτάσεων,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης σχετικά με τις συμβάσεις παραχωρήσεως δημόσιας υπηρεσίας και την αρχή της ασφάλειας δικαίου.

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ, αφενός, της Unareti SpA και, αφετέρου, του Ministero dello Sviluppo Economico (Υπουργείου Οικονομικής Ανάπτυξης, Ιταλία), της Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari Regionali (Προεδρίας του Υπουργικού Συμβουλίου – Τμήμα περιφερειακών υποθέσεων, Ιταλία), της Autorità Garante per l'Energia Elettrica il Gas e il Sistema Idrico – Sede di Milano (Αρχής για την ηλεκτρική ενέργεια, το φυσικό αέριο και το δίκτυο ύδρευσης – έδρα του Μιλάνου, Ιταλία), της Presidenza del Consiglio dei Ministri – Conferenza Stato Regioni ed Unificata (Προεδρίας του Υπουργικού Συμβουλίου – Διάσκεψη κράτους-περιφερειών και ενιαία, Ιταλία), του Ministero per gli affari regionali – Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie (Υπουργείο Περιφερειακών Υποθέσεων – Τμήμα περιφερειακών υποθέσεων και δημοσίων επιχειρήσεων, Ιταλία) και της Conferenza Unificata Stato Regioni e Enti Locali (Ενιαίας Διάσκεψης κράτους-περιφερειών και οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, Ιταλία), με αντικείμενο προσφυγή με αίτημα την ακύρωση, αφενός, της decreto ministeriale n° 74951 recante «Approvazione del documento "Linee Guida su criteri e modalità applicative per la valutazione del valore del rimborso degli impianti di distribuzione del gas naturale"» (υπουργικής αποφάσεως αριθ. 74951 περί εγκρίσεως του εγγράφου «Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τα κριτήρια και τις εφαρμοστέες μεθόδους για την εκτίμηση της αξίας της αποζημιώσεως των εγκαταστάσεων διανομής φυσικού αερίου»), της 22ας Μαΐου 2014 (GURI αριθ. 129, της 6ης Ιουνίου 2014), και, αφετέρου, της decreto interministeriale n° 106, regolamento recante modifica al decreto del 12 novembre 2011, n° 226, concernente i criteri di gara per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale (διυπουργικής αποφάσεως αριθ. 106, περί τροποποιήσεως της υπουργικής αποφάσεως αριθ. 226, της 12ης Νοεμβρίου 2011, σχετικά με τα κριτήρια συμμετοχής στον διαγωνισμό για την ανάθεση συμβάσεων που αφορούν την υπηρεσία διανομής φυσικού αερίου), της 20ής Μαΐου 2015 (GURI αριθ. 161, της 14ης Ιουλίου 2015).

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

3 Το άρθρο 24 της οδηγίας 2009/73/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου και την κατάργηση της οδηγίας 2003/55/ΕΚ (ΕΕ 2009, L 211, σ. 94), προβλέπει τα ακόλουθα:

«Τα κράτη μέλη ορίζουν, ή ζητούν από τις επιχειρήσεις που είναι ιδιοκτήτριες των συστημάτων διανομής ή υπεύθυνες για αυτά να ορίζουν, για χρονικό διάστημα καθοριζόμενο από τα κράτη μέλη για λόγους αποτελεσματικότητας και οικονομικής ισορροπίας, έναν ή περισσότερους διαχειριστές του συστήματος διανομής […]».

Το ιταλικό δίκαιο

4 Το άρθρο 14 του decreto legislativo n° 164, attuazione della direttiva n. 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144 (νομοθετικού διατάγματος αριθ. 164, για την εφαρμογή της οδηγίας 98/30/ΕΚ σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου, σύμφωνα με το άρθρο 41 του νόμου αριθ. 144 της 17ης Μαΐου 1999), της 23ης Μαΐου 2000 (GURI αριθ. 142, της 20ής Ιουνίου 2000), προβλέπει ότι η δραστηριότητα της διανομής φυσικού αερίου συνιστά, καταρχήν, δημόσια υπηρεσία η οποία ανατίθεται από τους δήμους σε παραχωρησιούχους που επιλέγονται αποκλειστικώς κατόπιν διαγωνισμού για περίοδο η οποία δεν είναι δυνατό να υπερβαίνει τα δώδεκα έτη.

5 Όσον αφορά τις υφιστάμενες συμβάσεις παραχωρήσεως της υπηρεσίας διανομής φυσικού αερίου, οι οποίες δεν συνήφθησαν κατόπιν δημόσιου διαγωνισμού, το άρθρο 15, παράγραφος 5, του εν λόγω νομοθετικού διατάγματος διευκρινίζει τα εξής:

«Για τις δραστηριότητες διανομής φυσικού αερίου, οι συμβάσεις αναθέσεως και παραχωρήσεως που βρίσκονται σε ισχύ κατά τον χρόνο ενάρξεως ισχύος του παρόντος διατάγματος, καθώς και οι συμβάσεις που συνάπτονται με εταιρίες προερχόμενες από τη μετατροπή των υφισταμένων διαχειριστικών φορέων, συνεχίζουν να ισχύουν έως τη συμφωνηθείσα λήξη τους, εφόσον αυτή επέρχεται πριν από τη λήξη της μεταβατικής περιόδου που προβλέπεται στην παράγραφο 7. Οι υφιστάμενες συμβάσεις αναθέσεως και παραχωρήσεως για τις οποίες δεν προβλέπεται ημερομηνία λήξεως ή των οποίων η ημερομηνία λήξεως είναι μεταγενέστερη της λήξεως της μεταβατικής περιόδου συνεχίζουν να ισχύουν έως τη συμπλήρωση της μεταβατικής περιόδου. Σε αυτή την τελευταία περίπτωση, οι ανάδοχοι των υφισταμένων συμβάσεων και παραχωρήσεων δικαιούνται αποζημίωση από τον νέο διαχειριστή […], η οποία υπολογίζεται σύμφωνα με τους κανόνες που προβλέπονται στις συμφωνίες ή συμβάσεις και, στο μέτρο που οι κανόνες αυτοί δεν μπορούν να συναχθούν από τη βούληση των συμβαλλομένων μερών, σύμφωνα με τα κριτήρια του άρθρου 24, στοιχεία a και b, του regio decreto n. 2578 [approvazione del testo unico della legge sull'assunzione direta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province (βασιλικού διατάγματος αριθ. 2578, σχετικά με την έγκριση του κωδικοποιημένου κειμένου του νόμου περί απευθείας παροχής των δημοσίων υπηρεσιών από τους δήμους και τις επαρχίες) (GURI αριθ. 52, της 4ης Μαρτίου 1926)], της 15ης Οκτωβρίου 1925. Η εκτίμηση του διαφυγόντος κέρδους που προκύπτει από την πρόωρη λήξη της σχέσεως διαχειρίσεως εξακολουθεί να μην είναι δυνατή.»

6 Το άρθρο 24 του βασιλικού διατάγματος αριθ. 2578, της 15ης Οκτωβρίου 1925, ορίζει ότι, στο πλαίσιο της νομοθετικής ρυθμίσεως σχετικά με την επαναφορά στους δήμους των υπηρεσιών που είχαν παραχωρηθεί, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα ακόλουθα κριτήρια:

«a) [Η] βιομηχανική αξία της μονάδας και κάθε κινητού και ακίνητου ενσώματου αγαθού, λαμβανομένου υπόψη του χρόνου που έχει μεσολαβήσει από την πραγματική έναρξη της ασκήσεως της δραστηριότητας και από τις τυχόν εργασίες αποκαταστάσεως που πραγματοποιήθηκαν στη μονάδα ή στα αγαθά, καθώς και των ρητρών που περιέχονται στη σύμβαση παραχωρήσεως σχετικά με την κυριότητα των εν λόγω αγαθών κατά τη λήξη της οικείας συμβάσεως παραχωρήσεως·

b) οι προκαταβολές ή επιδοτήσεις που καταβάλλονται από τους δήμους, καθώς και το ποσό των αναλογούντων τελών χαρτοσήμου που έχουν καταβληθεί εκ των προτέρων από τους παραχωρησιούχους και, ενδεχομένως, τα ασφάλιστρα που έχουν καταβληθεί στους αναθέτοντες δήμους, λαμβανομένων πάντα υπόψη των στοιχείων της προηγούμενης παραγράφου.»

7 Το άρθρο 5, παράγραφοι 2 και 3, της decreto n. 226 del ministro dello sviluppo economico et del ministre per i rapporti con le regioni e la coesione territoriale recante regolamento per i criteri di gara e per la valutazione dell'offerta per l'affidamento del servizio della distribuzione del gas naturale, in attuazione dell'articolo 46-bis del decreto legge 1° ottobre 2007 n. 159, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222 (αποφάσεως αριθ. 226 του Υπουργού Οικονομικής Ανάπτυξης και του Υπουργού για τις Σχέσεις με τις Περιφέρειες και την Εδαφική Συνοχή σχετικά με τα κριτήρια συμμετοχής στον διαγωνισμό και την αξιολόγηση της προσφοράς για την παροχή της δημόσιας υπηρεσίας διανομής φυσικού αερίου, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 46 bis της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου αριθ. 159 της 1ης Οκτωβρίου 2007, που μετατράπηκε σε νόμο, κατόπιν τροποποιήσεων, με τον νόμο αριθ. 222, της 29ης Νοεμβρίου 2007), της 12ης Νοεμβρίου 2011 (τακτικό συμπλήρωμα στην GURI αριθ. 22, της 27ης Ιανουαρίου 2012), όπως ίσχυε αρχικώς, ορίζει τα εξής:

«2. Το ποσό της αποζημιώσεως που καταβάλλεται στους δικαιούχους αναθέσεων και παραχωρήσεων οι οποίες καταγγέλλονται και για τις οποίες δεν προβλέπεται χρόνος λήξεως ή των οποίων ο συμβατικώς οριζόμενος χρόνος λήξεως είναι μεταγενέστερος της ημερομηνίας λήξεως της παροχής των υπηρεσιών που ορίζεται στην προκήρυξη του διαγωνισμού της νέας αναθέσεως υπολογίζεται σύμφωνα με τις διατάξεις των συμφωνιών ή συμβάσεων, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 15, παράγραφος 5, του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 164, της 23ης Μαΐου 2000, όπως έχει τροποποιηθεί, ιδίως στις περιπτώσεις πρόωρης καταγγελίας της συμβάσεως, ήτοι πριν από τη λήξη της συμβατικής ισχύος.

3. Σε περίπτωση που η μέθοδος υπολογισμού του ποσού της αποζημιώσεως των δικαιούχων της παραγράφου 2 δεν προκύπτει από τα συμβατικά έγγραφα, συμπεριλαμβανομένης της περιπτώσεως που σε αυτά ορίζεται γενικώς ότι η αποζημίωση υπολογίζεται σύμφωνα με τις τιμές της αγοράς, εφαρμόζονται τα κριτήρια του άρθρου 24, παράγραφος 4, στοιχεία a και b, του βασιλικού διατάγματος αριθ. 2578, της 15ης Οκτωβρίου 1925, χρησιμοποιώντας τη μεθοδολογία που ορίζεται στις παραγράφους 5 έως 13, αποκλειστικά όσον αφορά το τμήμα της εγκαταστάσεως που ανήκει στην κυριότητα του διαχειριστή, το οποίο, κατά τον οριζόμενο στη σύμβαση χρόνο λήξεως της αναθέσεως, δεν προβλέπεται να εκχωρηθεί χαριστικώς στον αναθέτοντα οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης.»

8 Το άρθρο 4, παράγραφος 6, της decreto-legge n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013 n. 98, disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia (πράξεως νομοθετικού περιεχομένου αριθ. 69, που μετατράπηκε, με τροποποιήσεις, σε νόμο με τον νόμο αριθ. 98, της 9ης Αυγούστου 2013, περί επειγουσών διατάξεων για την ανάκαμψη της οικονομίας), της 21ης Ιουνίου 2013 (τακτικό συμπλήρωμα στην GURI αριθ. 144, της 21ης Ιουνίου 2013), προβλέπει ότι, για να διευκολυνθεί η διεξαγωγή των διαγωνισμών για την ανάθεση των συμβάσεων διανομής φυσικού αερίου και για να μειωθεί το κόστος για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και τις επιχειρήσεις, «το Υπουργείο

Οικονομικής Ανάπτυξης μπορεί να εκδίδει κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τα κριτήρια και τις εφαρμοστέες μεθόδους για την εκτίμηση της αξίας της αποζημιώσεως των εγκαταστάσεων διανομής φυσικού αερίου, σύμφωνα με το άρθρο 5 της αποφάσεως αριθ. 226, της 12ης Νοεμβρίου 2011».

9 Οι «κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τα κριτήρια και τις εφαρμοστέες μεθόδους για την εκτίμηση της αξίας της αποζημιώσεως των εγκαταστάσεων διανομής φυσικού αερίου», στις οποίες αναφέρεται η πράξη νομοθετικού περιεχομένου αριθ. 69, της 21ης Ιουνίου 2013, εγκρίθηκαν με την υπουργική απόφαση αριθ. 74951, της 22ας Μαΐου 2014.

10 Το άρθρο 1, παράγραφος 16, της decreto-legge n. 145 convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014 n. 9, interventi urgenti di avvio del piano «destinazione Italia» per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015 (πράξεως νομοθετικού περιεχομένου αριθ. 145, που μετατράπηκε, με τροποποιήσεις, σε νόμο με τον νόμο αριθ. 9, της 21ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με επείγοντα μέτρα για την έναρξη του σχεδίου «Προορισμός Ιταλία», για τη συγκράτηση των τιμών της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου, για τη διεθνοποίηση, την ανάπτυξη και την ψηφιοποίηση των επιχειρήσεων, καθώς και σχετικά με μέτρα για την υλοποίηση των δημοσίων έργων και της EXPO 2015), της 23ης Δεκεμβρίου 2013 (GURI αριθ. 300, της 23ης Δεκεμβρίου 2013), τροποποίησε το άρθρο 15, παράγραφος 5, του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 164, της 23ης Μαΐου 2000, αντικαθιστώντας, προς τον σκοπό της ρυθμίσεως πτυχών που δεν διέπονται από τις σχετικές συμφωνίες και συμβάσεις, την παραπομπή στα κριτήρια του άρθρου 24, στοιχεία a και b, του βασιλικού διατάγματος αριθ. 2578, της 15ης Οκτωβρίου 1925, με την παραπομπή «στις κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τα κριτήρια και τις εφαρμοστέες μεθόδους για την εκτίμηση της αξίας της αποζημιώσεως που προβλέπονται στο άρθρο 4, παράγραφος 6, της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου αριθ. 69, της 21ης Ιουνίου 2013».

11 Η decreto-legge del 24 giugno 2014, n. 91 convertito con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014 n. 116, 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 (πράξη νομοθετικού περιεχομένου αριθ. 91 που μετατράπηκε, με τροποποιήσεις, σε νόμο με τον νόμο αριθ. 116, της 11ης Αυγούστου 2014, περί επειγουσών διατάξεων για τον αγροτικό τομέα, την προστασία του περιβάλλοντος και την ενεργειακή απόδοση των σχολικών και πανεπιστημιακών κτιρίων, την ανάκαμψη και την ανάπτυξη των επιχειρήσεων, τον περιορισμό του κόστους που επιβαρύνει τις τιμές της ηλεκτρικής ενέργειας, καθώς και περί άμεσης συμμορφώσεως με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την ευρωπαϊκή νομοθεσία), της 24ης Ιουνίου 2014 (GURI αριθ. 144, της 24ης Ιουνίου 2014), επέφερε περαιτέρω τροποποίηση του άρθρου 15, παράγραφος 5, του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 164, της 23ης Μαΐου 2000, ορίζοντας ότι η αποζημίωση υπολογίζεται σύμφωνα με τις διατάξεις των συμφωνιών και των συμβάσεων, «υπό τον όρο ότι οι διατάξεις αυτές έχουν θεσπισθεί πριν από την ημερομηνία ενάρξεως ισχύος» της αποφάσεως αριθ. 226, της 12ης Νοεμβρίου 2011.

12 Το άρθρο 5, παράγραφος 2, της αποφάσεως αριθ. 226, της 12ης Νοεμβρίου 2011, όπως τροποποιήθηκε με την διυπουργική απόφαση αριθ. 106, της 20ής Μαΐου 2015, προβλέπει ότι το κριτήριο του συμβατικού προσδιορισμού ισχύει «εφόσον τα συμβατικά έγγραφα έχουν καταρτισθεί πριν από τις 11 Φεβρουαρίου 2012 και περιέχουν όλα τα μεθοδολογικά στοιχεία, όπως είναι τα στοιχεία του πίνακα τιμών που αντιστοιχούν στους διάφορους τύπους στοιχείων ενεργητικού και εφαρμόζονται στον επικαιροποιημένο φάκελο απογραφής και η αντιμετώπιση της φυσιολογικής φθοράς τους, συμπεριλαμβανομένων των χρονικών περιόδων ωφέλιμης χρήσεως των διαφόρων στοιχείων ενεργητικού, για τον υπολογισμό και την επαλήθευση, ακόμη και εκ μέρους της αρχής, της αξίας της αποζημιώσεως». Το άρθρο αυτό προσθέτει, στην παράγραφο 3, ότι, σε περίπτωση που η μέθοδος υπολογισμού της αξίας της αποζημιώσεως «δεν προκύπτει από συμβατικά έγγραφα που έχουν καταρτισθεί πριν από τις 11 Φεβρουαρίου 2012, συμπεριλαμβανομένων των περιπτώσεων που προβλέπεται γενικώς ότι η αποζημίωση υπολογίζεται σύμφωνα με το βασιλικό διάταγμα αριθ. 2578,

της 15ης Οκτωβρίου 1925, χωρίς να ορίζεται η μεθοδολογία, ή ότι η αποζημίωση προσδιορίζεται με βάση τις τιμές της αγοράς», εφαρμόζονται οι μέθοδοι που ορίζονται στο άρθρο 5, παράγραφοι 5 έως 13, της αποφάσεως 226, της 12ης Νοεμβρίου 2011, «αποκλειστικά όσον αφορά το τμήμα της εγκαταστάσεως που ανήκει στην κυριότητα του διαχειριστή και το οποίο, κατά τον συμβατικώς οριζόμενο χρόνο λήξεως της αναθέσεως, δεν προβλέπεται να εκχωρηθεί χαριστικώς στον αναθέτοντα οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με τις μεθόδους που ορίζονται στις κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τα κριτήρια και τις εφαρμοστέες μεθόδους για την εκτίμηση της αξίας αποζημιώσεως».

Η διαφορά της κύριας δίκης και το προδικαστικό ερώτημα

13 Από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι η Unareti παρέχει τη δημόσια υπηρεσία διανομής φυσικού αερίου σε 213 δήμους της Ιταλίας, η πλειονότητα των οποίων βρίσκονται στη Λομβαρδία, μέσω ενός δικτύου περίπου 7 650 χιλιομέτρων (χλμ.) και με ετήσια διανομή περίπου 2 δισεκατομμυρίων κυβικών μέτρων φυσικού αερίου.

14 Στις 22 Μαΐου 2014, η Unareti ζήτησε από το Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (περιφερειακό διοικητικό δικαστήριο Lazio, Ιταλία) την ακύρωση των «κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τα κριτήρια και τις εφαρμοστέες μεθόδους για την εκτίμηση της αξίας της αποζημιώσεως των εγκαταστάσεων διανομής φυσικού αερίου», που εγκρίθηκαν με την υπουργική απόφαση αριθ. 74951 της 22ας Μαΐου 2014.

15 Εν συνεχεία, η Unareti προσέθεσε στο δικόγραφο της προσφυγής της αίτημα για την ακύρωση της διυπουργικής αποφάσεως αριθ. 106, της 20ής Μαΐου 2015.

16 Η Unareti υποστήριξε, μεταξύ άλλων, ότι οι προσβαλλόμενες αποφάσεις ήταν αντίθετες προς την αρχή της ασφάλειας δικαίου, λόγω του ενδεχομένου να στερηθεί αναδρομικώς τη δυνατότητα να επικαλεσθεί, για τον υπολογισμό της αποζημιώσεως την οποία δικαιούται ως απερχόμενος παραχωρησιούχος, τις συμβατικές ρήτρες ή το βασιλικό διάταγμα αριθ. 2578, της 15ης Οκτωβρίου 1925, και να υποχρεωθεί να στηριχθεί στις «κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τα κριτήρια και τις εφαρμοστέες μεθόδους για την εκτίμηση της αξίας της αποζημιώσεως των εγκαταστάσεων διανομής φυσικού αερίου» που εγκρίθηκαν με την υπουργική απόφαση αριθ. 74951, της 22ας Μαΐου 2014, γεγονός το οποίο θα ήταν δυσμενές γι' αυτή.

17 Με απόφαση της 14ης Οκτωβρίου 2016, το Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (περιφερειακό διοικητικό δικαστήριο Lazio) απέρριψε την προσφυγή.

18 Η Unareti άσκησε έφεση κατά της ως άνω αποφάσεως ενώπιον του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας, Ιταλία).

19 Το εν λόγω δικαστήριο εκθέτει ότι καλείται να συμβιβάσει το άνοιγμα της σχετικής αγοράς στον ανταγωνισμό και την προστασία των ήδη υφιστάμενων συμβατικών σχέσεων. Προς τούτο, θεωρεί αναγκαία την ερμηνεία από το Δικαστήριο των «σχετικών κανόνων της Ένωσης» και της αρχής της ασφάλειας δικαίου, ιδίως υπό το πρίσμα των αποφάσεων της 17ης Ιουλίου 2008, ASM Brescia (C-347/06, EU:C:2008:416, σκέψη 71), και της 12ης Δεκεμβρίου 2013, Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation (C-362/12, EU:C:2013:834, σκέψη 44), προκειμένου να διαπιστωθεί αν οι εν λόγω κανόνες και αρχές αντιτίθενται στις τροποποιήσεις που επήλθαν με τις προσβαλλόμενες αποφάσεις.

20 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Αντιτίθενται οι εν λόγω αρχές και κανόνες σε εθνική ρύθμιση […] η οποία προβλέπει την αναδρομική εφαρμογή των κριτηρίων για τον προσδιορισμό του ύψους των αποζημιώσεων που οφείλονται στους απερχόμενους παραχωρησιούχους, γεγονός που επηρεάζει τις υφιστάμενες εμπορικές σχέσεις, ή μήπως η εφαρμογή αυτή δικαιολογείται, υπό το πρίσμα ιδίως της αρχής της αναλογικότητας, από την ανάγκη προστασίας άλλων δημοσίων συμφερόντων, ευρωπαϊκής σημασίας, που σχετίζονται με την ανάγκη καλύτερης προστασίας της ανταγωνιστικής διαρθρώσεως της σχετικής αγοράς ενώ παράλληλα εξασφαλίζουν μεγαλύτερη προστασία για τους χρήστες της υπηρεσίας οι οποίοι είναι πιθανό να υποστούν εμμέσως τις συνέπειες οποιασδήποτε αυξήσεως των ποσών που οφείλονται στους απερχόμενους παραχωρησιούχους;»

Επί του παραδεκτού της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως

21 Καταρχάς, πρέπει να απορριφθεί το επιχείρημα της Ιταλικής Κυβερνήσεως κατά το οποίο η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως είναι απαράδεκτη, καθόσον δεν πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 94 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου.

22 Δυνάμει του άρθρου αυτού, πλην του κειμένου των υποβαλλόμενων στο Δικαστήριο προδικαστικών ερωτημάτων, η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως πρέπει να περιλαμβάνει, πρώτον, συνοπτική έκθεση του αντικειμένου της διαφοράς, καθώς και των σχετικών διαπιστωθέντων από το αιτούν δικαστήριο πραγματικών περιστατικών, ή, τουλάχιστον, έκθεση των πραγματικών στοιχείων στα οποία στηρίζονται τα ερωτήματα, δεύτερον, το περιεχόμενο των εθνικών διατάξεων που ενδέχεται να έχουν εφαρμογή εν προκειμένω και, ενδεχομένως, τη σχετική εθνική νομολογία και, τρίτον, τους λόγους που οδήγησαν το αιτούν δικαστήριο να υποβάλει ερωτήματα ως προς την ερμηνεία ή το κύρος συγκεκριμένων διατάξεων του δικαίου της Ένωσης, καθώς και τη σχέση που το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι υπάρχει μεταξύ των διατάξεων αυτών και της εφαρμοστέας στη διαφορά της κύριας δίκης εθνικής νομοθεσίας [απόφαση της 26ης Μαΐου 2016, NN (L) International, C-48/15, EU:C:2016:356, σκέψη 22].

23 Από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι αυτή πληροί τις ως άνω προϋποθέσεις, καθόσον εκθέτει με επάρκεια τα πραγματικά περιστατικά της διαφοράς της κύριας δίκης, όπως παρατίθενται στις σκέψεις 13 έως 15 της παρούσας αποφάσεως, καθόσον φέρει σε γνώση του Δικαστηρίου το σχετικό εθνικό νομικό πλαίσιο, που υπομνήσθηκε στις σκέψεις 4 έως 12 της παρούσας αποφάσεως, και καθόσον επιτρέπει στο Δικαστήριο να κατανοήσει τους λόγους, οι οποίοι εκτίθενται στις σκέψεις 16 και 19 της παρούσας αποφάσεως, που οδήγησαν το αιτούν δικαστήριο να διερωτηθεί ως προς την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης σχετικά με τις συμβάσεις παραχωρήσεως δημόσιας υπηρεσίας και την αρχή της ασφάλειας δικαίου στο πλαίσιο της διαφοράς της κύριας δίκης.

24 Κατά συνέπεια, η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως είναι παραδεκτή.

Επί του προδικαστικού ερωτήματος

25 Με το προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινισθεί αν το δίκαιο της Ένωσης σχετικά με τις συμβάσεις παραχωρήσεως δημόσιας υπηρεσίας, σε συνδυασμό με την αρχή της ασφάλειας δικαίου, αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, η οποία τροποποιεί τους κανόνες αναφοράς για τον υπολογισμό της αποζημιώσεως την οποία δικαιούνται οι ανάδοχοι συμβάσεων παραχωρήσεως της υπηρεσίας διανομής φυσικού αερίου, οι οποίες συνάφθηκαν χωρίς να προηγηθεί διαδικασία διαγωνισμού, λόγω της πρόωρης λήξεως των εν λόγω συμβάσεων παραχωρήσεως με σκοπό την εκ νέου ανάθεση τους κατόπιν διαγωνισμού.

26 Υπενθυμίζεται ότι, όσον αφορά τις συμβάσεις παραχωρήσεως δημόσιας υπηρεσίας, το παράγωγο δίκαιο της Ένωσης που εφαρμόζεται στην υπόθεση της κύριας δίκης, ήτοι το άρθρο 24 της οδηγίας 2009/73, προβλέπει απλώς ότι τα κράτη μέλη ορίζουν έναν ή περισσότερους διαχειριστές του συστήματος διανομής για χρονικό διάστημα που αυτά καθορίζουν βάσει κριτηρίων αποτελεσματικότητας και οικονομικής ισορροπίας.

27 Εξάλλου, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι, ακόμη και αν η σύμβαση παραχωρήσεως δημόσιας υπηρεσίας δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των οδηγιών για τις διάφορες κατηγορίες δημοσίων συμβάσεων (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 21ης Ιουλίου 2005, Coname, C-231/03, EU:C:2005:487, σκέψη 16), από το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης προκύπτει ότι οι δημόσιες αρχές, όταν προτίθενται να συνάψουν τέτοια σύμβαση παραχωρήσεως, υποχρεούνται να τηρούν τους θεμελιώδεις κανόνες της Συνθήκης ΛΕΕ, εν γένει, και την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, ειδικότερα (πρβλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 7ης Δεκεμβρίου 2000 Telaustria και Telefonadress, C-324/98, EU:C:2000:669, σκέψη 60).

28 Συγκεκριμένα, στο μέτρο κατά το οποίο μια τέτοια σύμβαση παραχωρήσεως παρουσιάζει βέβαιο διασυνοριακό ενδιαφέρον, η σύναψη, χωρίς καμία διαφάνεια, της συμβάσεως αυτής με επιχείρηση εγκατεστημένη στο κράτος μέλος της αναθέτουσας αρχής συνιστά διαφορετική μεταχείριση εις βάρος των επιχειρήσεων που πιθανώς ενδιαφέρονται για τη σύμβαση αυτή και είναι εγκατεστημένες σε άλλο κράτος μέλος (πρβλ. απόφαση της 17ης Ιουλίου 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, σκέψη 59 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

29 Μια τέτοια διαφορετική μεταχείριση, η οποία, αποκλείοντας όλες τις επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες σε άλλο κράτος μέλος, επηρεάζει δυσμενώς κυρίως τις επιχειρήσεις αυτές, συνιστά, εφόσον δεν δικαιολογείται από αντικειμενικές περιστάσεις, έμμεση δυσμενή διάκριση λόγω ιθαγένειας, η οποία απαγορεύεται από τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ (πρβλ. απόφαση της 17ης Ιουλίου 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, σκέψη 60).

30 Τούτο λεχθέντος, επισημαίνεται ότι οι κανόνες των οποίων μνεία γίνεται στις σκέψεις 26 έως 29 της παρούσας αποφάσεως αφορούν τις υποχρεώσεις που βαρύνουν την αναθέτουσα αρχή κατά την ανάθεση συμβάσεων παραχωρήσεως της δημόσιας υπηρεσίας διανομής φυσικού αερίου, ιδίως στις περιπτώσεις που αυτή εμφανίζει βέβαιο διασυνοριακό ενδιαφέρον.

31 Τούτο, ωστόσο, δεν αποτελεί ούτε το αντικείμενο ούτε το αποτέλεσμα των προσβαλλόμενων στην κύρια δίκη αποφάσεων, οι οποίες αφορούν μόνον τους κανόνες αναφοράς για τον υπολογισμό της αποζημιώσεως που προβλέπει το εθνικό δίκαιο, ήτοι το άρθρο 15, παράγραφος 5, του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 164, της 23ης Μαΐου 2000, ως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της κύριας δίκης, προς όφελος του αναδόχου υφιστάμενης συμβάσεως παραχωρήσεως η οποία συνάφθηκε χωρίς να προηγηθεί διαδικασία διαγωνισμού και τερματίσθηκε πρόωρα, με σκοπό την εκ νέου ανάθεση της κατόπιν διαγωνισμού βάσει του εθνικού δικαίου και μόνον, ήτοι βάσει του άρθρου 14 του ίδιου νομοθετικού διατάγματος, δεδομένου ότι η οδηγία 2009/73 δεν θίγει τις υφιστάμενες συμβάσεις παραχωρήσεως της υπηρεσίας διανομής του φυσικού αερίου.

32 Επομένως, η αμφισβήτηση των υφισταμένων συμβάσεων παραχωρήσεως, της οποίας οι συνέπειες καθορίζονται εν μέρει από τις προσβαλλόμενες στο πλαίσιο της κύριας δίκης αποφάσεις, δεν απορρέει από το δίκαιο της Ένωσης σχετικά με τις συμβάσεις παραχωρήσεως της δημόσιας υπηρεσίας διανομής φυσικού αερίου.

33 Επιπροσθέτως, η τροποποίηση των κανόνων αναφοράς με τις ως άνω υπουργικές αποφάσεις, η οποία σκοπεί να περιορίσει, σε ορισμένες περιπτώσεις, τη δυνατότητα του δικαιούχου της αποζημιώσεως να επικαλεσθεί τις ρήτρες της συμβάσεως παραχωρήσεως ή το βασιλικό διάταγμα αριθ. 2578, της 15ης Οκτωβρίου 1925, δεν μπορεί αφ' εαυτής να συνιστά διαφορετική μεταχείριση σε βάρος των επιχειρήσεων οι οποίες ενδεχομένως ενδιαφέρονται για μια υπηρεσία όπως αυτή την οποία εκμεταλλεύεται η Unareti και οι οποίες είναι εγκατεστημένες στο έδαφος άλλου κράτους μέλους πλην

της Ιταλίας. Πράγματι, η τροποποίηση αυτή των κανόνων αναφοράς εφαρμόζεται αδιακρίτως στις επιχειρήσεις που έχουν την έδρα τους στην Ιταλία και σε εκείνες που έχουν την έδρα τους σε άλλο κράτος μέλος.

34 Στο πλαίσιο αυτό, υπενθυμίζεται ότι, καίτοι η αρχή της ασφάλειας δικαίου επιβάλλεται, δυνάμει του δικαίου της Ένωσης, σε κάθε εθνική αρχή, τούτο συμβαίνει καθόσον η αρχή αυτή είναι επιφορτισμένη με την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης (πρβλ. απόφαση της 17ης Ιουλίου 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, σκέψη 65 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

35 Όπως, όμως, επισημαίνεται στις σκέψεις 32 και 33 της παρούσας αποφάσεως, οι ιταλικές αρχές, τερματίζοντας πρόωρα τις υφιστάμενες συμβάσεις παραχωρήσεως και εκδίδοντας τις προσβαλλόμενες στο πλαίσιο της κύριας δίκης αποφάσεις, δεν ενήργησαν στο πλαίσιο της υποχρεώσεώς τους για την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης.

36 Το στοιχείο αυτό διαφοροποιεί την υπόθεση της κύριας δίκης από εκείνες στις οποίες αναφέρεται το αιτούν δικαστήριο και επί των οποίων εκδόθηκαν οι αποφάσεις της 17ης Ιουλίου 2008, ASM Brescia (C-347/06, EU:C:2008:416, σκέψη 71), και της 12ης Δεκεμβρίου 2013, Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation (C-362/12, EU:C:2013:834), στο πλαίσιο των οποίων η αρχή της ασφάλειας δικαίου εφαρμόστηκε υπό το πρίσμα της υπάρξεως υποχρεώσεων που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης, δυνάμει των οποίων εναπόκειται στις αρμόδιες εθνικές αρχές, αντιστοίχως, να δικαιολογούν διαφορετική μεταχείριση κατά παρέκκλιση από τους κανόνες που μνημονεύονται στις σκέψεις 27 έως 29 της παρούσας αποφάσεως, και να επιστρέφουν φόρους που εισπράχθηκαν κατά παραβίαση του δικαίου της Ένωσης.

37 Κατά συνέπεια, στο υποβληθέν ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το δίκαιο της Ένωσης σχετικά με τις συμβάσεις παραχωρήσεως δημόσιας υπηρεσίας, σε συνδυασμό με την αρχή της ασφάλειας δικαίου, δεν αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, η οποία τροποποιεί τους κανόνες αναφοράς για τον υπολογισμό της αποζημιώσεως την οποία δικαιούνται οι ανάδοχοι συμβάσεων παραχωρήσεως της υπηρεσίας διανομής φυσικού αερίου, οι οποίες συνάφθηκαν χωρίς να προηγηθεί διαδικασία διαγωνισμού, λόγω της πρόωρης λήξεως των εν λόγω συμβάσεων παραχωρήσεως με σκοπό την εκ νέου ανάθεση τους κατόπιν διαγωνισμού.

Επί των δικαστικών εξόδων

38 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σε αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (πρώτο τμήμα) αποφαίνεται:

Το δίκαιο της Ένωσης σχετικά με τις συμβάσεις παραχωρήσεως δημόσιας υπηρεσίας, σε συνδυασμό με την αρχή της ασφάλειας δικαίου, δεν αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, η οποία τροποποιεί τους κανόνες αναφοράς για τον υπολογισμό της αποζημιώσεως την οποία δικαιούνται οι ανάδοχοι συμβάσεων παραχωρήσεως της υπηρεσίας διανομής φυσικού αερίου, οι οποίες συνάφθηκαν χωρίς να προηγηθεί διαδικασία διαγωνισμού, λόγω της πρόωρης λήξεως των εν λόγω συμβάσεων παραχωρήσεως με σκοπό την εκ νέου ανάθεση τους κατόπιν διαγωνισμού.

(υπογραφές)