

MRF 2021.87

EU-Domstolens dom af 15. april 2021, 5. afd., forenede sager C-798/18 og C-799/18, Anie m.fl.

VE-direktivet og princippet om beskyttelse af berettigede forventninger var ikke til hinder for en italiensk lovændring, der forringede en italiensk støtteordning for solcelleanlæg og el-virksomheders aftaler indgået med et statsligt selskab, bl.a. fordi ordningen indeholdt et forbehold for tilpasninger og ensidige ændringer, og ændringen kun fandt anvendelse på ikke forfaldne incitamenter. Energichartertraktaten kunne ikke påberåbes af investorerne over for deres egen medlemsstat.

VE-direktivet (2009/28) fastsætter bindende mål for andelen af vedvarende energi i de enkelte medlemsstater, og efter direktivets art. 3(3)(a) har medlemsstaterne mulighed for at indføre støtteordninger. Italien havde på dette grundlag i 2011 indført en støtteordning for bl.a. etablering af solcelleanlæg. I 2014 blev støtteordningerne ændret ved en lovændring og to ministerielle dekreter for at fremme en mere bæredygtig politik for støtte af vedvarende energi. Ændringerne betød en forringet betaling for virksomheder med solcelleanlæg med en effekt på over 200 kW. Flere af disse virksomheder og deres brancheorganisation, Anie, anlagde herefter annullationssøgsmål ved de italienske forvaltningsdomstole mod det italienske energiministerium med påstand om, at ændringerne af støtteordningen var ugyldige. Til støtte herfor gjorde Anie bl.a. gældende, at ændringen var i modstrid med producenternes berettigede forventninger, retssikkerhedsprincippet, VE-direktivet og energichartertraktaten, da de bebyrdende ændringerne fandt anvendelse med tilbagevirkende kraft og derfor forstyrrede de oprindelige vilkår for de allerede foretagne investeringer. Dette førte i første omgang til en præjudiciel forespørgsel for den italienske forfatningsdomstol, der afviste, at ændringen var i modstrid med den italienske forfatning. Forfatningsdomstolen henviste til, at indgrebet afspejlede en offentlig interesse i at forene støtten til produktion af vedvarende energi med en mindskelse af den byrde, som de dertil hørende omkostninger udgjorde for elektricitetens slutbrugere, at ændringen var baseret på en rimelig afvejning af de modstående interesser, og at ændringen af støtten hverken var uforudsigelig eller pludselig, og at påpasselige erhvervsdrivende kunne have taget højde herfor. Forvaltningsdomstolen fandt imidlertid, at der også var tvivl, om ændringen var i modstrid med VE-direktivet og EU's charter om grundlæggende rettigheder art. 16 og 17 sammenholdt med retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, samt energicharterets artikel 10. Dette førte til en

præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen for at afklare, om den italienske lovgiver efter EU-retten må foretage et indgreb, der ikke alene berører den generelle incitamentsordning for sektoren, men også de aftaler, som virksomhederne hver især havde indgået med et offentligt selskab – her GSE – om de konkrete incitamentsforhold for en tyveårig periode.

EU-Domstolen indledte med at fastslå, at VE-direktivets art. 3(3)(a) alene bestemmer, at medlemsstater kan lave støtteordninger til fremme af vedvarende energi. Bestemmelsen er derfor ikke til hinder for en national bestemmelse, som ændrer en eksisterende støtteordning på den i hovedsagen anførte måde. Dernæst fastslog EU-Domstolen, at chartret efter art. 51(1) fandt anvendelse på tvisterne, idet de tidligere bestemmelser, der hjemlede de vedkommende støtteordninger, gennemførte EU-direktiver. På baggrund af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fastslog EU-Domstolen, at de incitamenter, der blev bevilget på grundlag af støtteordningen og bekræftet i individuelle ad hoc-aftaler, udgjorde en formueværdi omfattet af ejendomsværnet i chartrets art. 17. Da der var tale om fremtidige fordringer, var spørgsmålet herefter, om producenterne af solenergi havde en berettiget forventning om få denne fremtidige gevinst. EU-Domstolen lagde til grund, at retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af berettigede forventninger kræver, at retsreglerne er klare og præcise, og at deres anvendelse er forudsigelig for de retsundergivne, især når de kan have bebyrdende virkninger. Men når en påpasselig erhvervsdrivende kan påregne vedtagelsen af et indgreb, kan vedkommende ikke påberåbe sig et forventningsværn, ligesom erhvervsdrivende ikke kan have nogen berettigede forventninger om opretholdelse af en bestående situation, som de nationale myndigheder kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn, hvilket den forelæggende ret måtte undersøge. EU-Domstolen opregnede imidlertid en række

forhold fra sagsakterne, der talte for, at indgrebet var forudsigeligt, og at der derfor ikke var tale om indgreb i en erhvervet retsstilling omfattet af art. 17. For det første angav den italienske lovgivning ikke, at de erhvervsdrivende var garanteret de vedkommende incitament, men indikerede tværtimod, at ordningerne kunne blive tilpasset. For det andet var de aftaler, som virksomhederne havde indgået med GSE før 2013, ikke sædvanlige aftaler, men ifølge den italienske forfatningsdomstol offentligtretlige aftaler indgået i forlængelse af forvaltningsakter ("contratti di diritto pubblico facenti seguito a un atto amministrativo"). Incitament for anlæg, der blev sat i drift efter 2012, blev bevilget gennem "privatretlige aftaler" på grundlag af en standardaftale, hvoraf det fremgik, at GSE forbeholdt sig retten til

ensidigt at ændre vilkårene som følge af lovændringer mv. EU-Domstolen bemærkede også, at lovændringen kun fandt anvendelse på endnu ikke forfaldne incitament, og at den derfor ikke har tilbagevirkende kraft. EU-Domstolen afviste dernæst, at indgrebet var i strid med chartrets art. 16, der bl.a. beskytter aftalefriheden og retten til at drive virksomhed, fordi sagsøgerne ikke havde været i en reel forhandlingsposition med hensyn til indholdet af de aftaler, som de indgik med GSE, og fordi indgrebet ikke indebar en forpligtelse for virksomhederne til at træffe foranstaltninger forbundet med betydelige omkostninger mv. Endelig fastslog Domstolen at energichartertraktatens art. 10, jf. TEUF art. 216, stk. 2, ikke finder anvendelse på tvister mellem investorer og deres egen medlemsstat.

Kommentar: *Sagen angår en klassisk problemstillingen inden for den offentlige kontraktsret (forvaltningskontraktsretten) i centraleuropæiske retssystemer, nemlig den offentlige aftaleparts adgang til ensidigt at ændre en aftale og varetagelsen af den private aftaleparts retsstilling i den forbindelse. Den problemstilling angår grundlæggende en afvejning af den interesse, som det offentlige kan have i at foretage ændringer, over for den private aftaleparts retsposition. Det må skyldes den udtrykkelige lovgivningsmæssige stillingtagen, når den italienske forfatningsdomstol kom frem til, at kun aftalerne indgået inden 2013 formelt kunne anses for forvaltningskontrakter ("contratti amministrativi"). De såkaldte privatretlige aftaler indgået herefter havde en klausul, der gav det statslige selskab adgang til ensidigt at ændre aftalernes vilkår bl.a. som følge af lovændringer. I fransk ret vil den slags klausuler ("clauses de modification unilatérale") normalt være en stærk indikator for, at der er tale om en forvaltningskontrakt – også selv om den er indgået med en privatretlig enhed (selskab). I alle tilfælde havde den formelle kategorisering ikke betydning for vurderingen i sagen. Det er bemærkelsesværdigt, at EU-Domstolen drager den pågældende konklusion med den begrundelse, at virksomhedernes retsstillingen ifølge aftalerne ikke var omfattet af ejendomsværnet i chartrets art. 17. EU-Domstolen argumenterer forholdsvis ensidigt for, at indgrebet ikke var uforudsigeligt for virksomhederne, men det kan dog fremhæves, at der trods alt kun var tale om en justering af vilkårene. Hvis der var sket en fuldstændig tilbagekaldelse eller et mere radikalt indgreb i støtteordningerne, er det ikke givet, at udfaldet var blevet det samme. I så fald kunne effekten af indgrebet afbødes ved at udbetale en kompensation på grundlag af art. 17. Tilsvarende må det have betydning, at indgrebet forfulgte lovlige og saglige formål, herunder navnlig forbrugernes interesser. EU-Domstolens behandling af aftalefrihedens beskyttelse i chartrets art. 16 forekommer en smule overfladisk, idet den synes kategorisk at lægge til grund, at fordi private entrerer med det offentlige (in casu et statsligt selskab), så er der ingen plads til forhandling. Dommen er for så vidt på linje med dansk praksis i forhold til aftaler på forsyningsområdet, som en myndighed eller en koncessionshaver ændrer af hensyn til forbrugerne eller mere almene hensyn, jf. f.eks. U 1999.803 H, U 1952.289 H og U 1921.37 Ø. Dommen illustrerer også en generel tilbøjelighed, der går på tværs af forskellige jurisdiktioner, til at fortolke privates rettigheder ifølge en aftale med det offentlige indskrænkende for ikke at lægge for snærende bånd på myndighedernes handlefrihed med hensyn til saglig varetagelse af deres opgaver, eksempelvis – som her – som følge af mellemkommende lovgivning, jf. til illustration U 2005.1494 H, U 1941.251 H og U 1912.26 H.*

MAD 2021.87

VE-direktivet (2009/28) er fra 30. juni af 2021 afløst af det såkaldte VE II-direktiv (2018/2001), hvor den tidligere generelle hjemmel til støtte af vedvarende energi i direktiv 2009/28, art. 3 er afløst af en mere harmoniseret regulering i direktiv 2018/2001, art. 4 og art. 5. Det er ikke helt klart, hvilke virkninger de udbyggede EU-regler om støtte har, men det kan konstateres, at VE-direktivets bestemmelser om nationale støtteordninger i forhold til traktatens generelle regler om anmeldelse af statsstøtte og forbud mod diskrimination har givet anledning til en række sager ved EU-domstolen som bl.a. sag C-573/12, Ålands Vindkraft, sag C-66/13, Green Network, og sag C-204/12, Essent Belgium. Se hertil Pagh: U 2015B.157.

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

15. april 2021 (*)

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – artikel 16 og 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning – energichartertraktaten – artikel 10 – anvendelighed – direktiv 2009/28/EF – artikel 3, stk. 3, litra a) – fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder – produktion af elektrisk energi på solcelleanlæg – ændring af en støtteordning«

I de forenede sager C-798/18 og C-799/18,

angående to anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien) ved afgørelser af 28. september 2018, indgået til Domstolen den 17. december 2018, i sagerne

Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) m.fl. (sag C-798/18),

Athesia Energy Srl m.fl. (sag C-799/18)

mod

Ministero dello Sviluppo economico,

Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,

procesdeltagere:

Elettricità Futura Unione delle imprese elettriche italiane,

Confederazione generale dell'agricoltura italiana – Confagricoltura,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, E. Regan, og dommerne M. Ilešič, E. Juhász, C. Lycourgos og I. Jarukaitis (refererende dommer),

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) m.fl. ved advokati V. Onida, C. Montella og B. Randazzo,
- Elettricità Futura Unione delle imprese elettriche italiane og Confederazione generale dell'agricoltura italiana – Confagricoltura ved advokati V. Onida og B. Randazzo,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af advokati dello Stato F. Varrone og G. Aiello,
- den tjekkiske regering ved M. Smolek og J. Vlácil, som befuldmægtigede,

- den tyske regering ved S. Eisenberg og D. Klebs, som befuldmægtigede,
- den græske regering ved K. Boskovits, S. Charitaki og A. Magrippi, som befuldmægtigede,
- den spanske regering ved S. Centeno Huerta, M.J. Ruiz Sánchez og A. Rubio González, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved O. Beynet, K. Talabér-Ritz, Y. Marinova, G. Gattinara og T. Maxian Rusche, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 29. oktober 2020,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 216, stk. 2, TEUF, sammenholdt med energichartertraktaten, der blev godkendt på Det Europæiske Kul- og Stålfællesskabs, Det Europæiske Fællesskabs og Det Europæiske Atomenergifællesskabs vegne ved Rådets og Kommissionens afgørelse 98/181/EF, EKSF, Euratom af 23. september 1997 om De Europæiske Fællesskabers indgåelse af energichartertraktaten og energicharterprotokollen om energieffektivitet og de hermed forbundne miljøaspekter (EFT 1998, L 69, s. 1, herefter »energichartret«), af artikel 16 og 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28/EF af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF (EUT 2009, L 140, s. 16), sammenholdt med retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, princippet om loyalt samarbejde og princippet om effektiv virkning.
- 2 Anmodningerne er blevet indgivet i forbindelse med tvister mellem på den ene side – i sag C-798/18 – Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) (national sammenslutning af elektroteknik- og elektronikvirksomheder) og 159 virksomheder, der producerer elektrisk energi på solcelleanlæg, og – i sag C-799/18 – Athesia Energy Srl og 15 andre virksomheder inden for samme sektor og på den anden side ministero dello Sviluppo economico (ministeriet for økonomisk udvikling, Italien) og Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA vedrørende annullation af dekretter om gennemførelse af nationale lovbestemmelser om en ændring af incitamentstarifferne for elproduktion på solcelleanlæg og de hertil knyttede betalingsordninger.

Retsforskrifter

Folkeretten

- 3 Energichartrets artikel 10, der har overskriften »Fremme, beskyttelse og behandling af investeringer«, bestemmer følgende i stk. 1:

»Alle kontrahenterne skal, i overensstemmelse med bestemmelserne i denne traktat, fremme og skabe stabile, rimelige, gunstige og gennemsigtige betingelser for, at investorer fra andre kontraherende parter kan foretage investeringer på deres område. Disse betingelser omfatter forpligtelse til altid at tilstå investeringer foretaget af investorer fra andre kontraherende parter loyal og rimelig behandling. Sådanne investeringer skal endvidere nyde størst mulig beskyttelse og sikkerhed, og ingen kontraherende part må på nogen måde gennem urimelige eller diskriminerende foranstaltninger lægge hindringer i vejen for forvaltning, vedligeholdelse, brug, udnyttelse eller afhændelse af sådanne investeringer [...]«

EU-retten

- 4 14. og 25. betragtning til direktiv 2009/28 er affattet som følger:

»(14) Hovedformålet med bindende nationale mål er at give investorer sikkerhed og at fremme en vedvarende udvikling af teknologier, der producerer energi på grundlag af alle former for vedvarende energikilder. [...]

[...]

(25) Medlemsstaterne har forskelligt potentiale for vedvarende energi og forskellige støtteordninger til energi fra vedvarende energikilder i nationalt regi. [...] For at nationale støtteordninger kan fungere, som de skal, er det af afgørende betydning, at medlemsstaterne kan styre virkningerne af og omkostningerne ved deres nationale støtteordninger alt efter deres forskellige potentiale. Et vigtigt middel til at nå målet med dette direktiv er at sikre, at de nationale støtteordninger, som under [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/77/EF af 27. september 2001 om fremme af elektricitet produceret fra vedvarende energikilder inden for det indre marked for elektricitet (EFT 2001, L 283, s. 33)], fungerer som de skal, således at investorernes tillid bevares, og således at medlemsstaterne kan udforme effektive nationale foranstaltninger til opfyldelse af målene. [...]

5 Artikel 1 i direktiv 2009/28, der har overskriften »Genstand og anvendelsesområde«, fastsætter:

»Dette direktiv fastsætter en fælles ramme for fremme af energi fra vedvarende energikilder. Det fastsætter bindende nationale mål for den samlede andel af energi fra vedvarende energikilder i det udvidede endelige energiforbrug og for andelen af energi fra vedvarende energikilder på transportområdet. [...]

6 Direktivets artikel 3, der har overskriften »Bindende nationale overordnede mål og foranstaltninger for anvendelse af energi fra vedvarende energikilder«, bestemmer:

»1. Hver medlemsstat sikrer, at energi fra vedvarende energikilder [...] udgør en andel af det udvidede endelige energiforbrug i 2020, der mindst svarer til det nationale overordnede mål for andelen af energi fra vedvarende energikilder, der er opstillet for medlemsstaten i dette år i bilag I, del A, tabellens tredje kolonne [...]

2. Medlemsstaterne træffer foranstaltninger, der har til formål effektivt at sikre, at andelen af energi fra vedvarende energikilder svarer til eller overstiger den, der fremgår af det vejledende forløb, der er fastlagt i bilag I, del B.

3. For at nå de mål, der er fastsat i denne artikels stk. 1 og 2, kan medlemsstaterne bl.a. anvende følgende foranstaltninger:

a) støtteordninger

[...]

Italiensk ret

7 Artikel 7 i 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'elettricità (lovdekret nr. 387 om gennemførelse af direktiv 2001/77/EF om fremme af elektricitet produceret fra vedvarende energikilder inden for det indre marked for elektricitet) af 29. december 2003 (almindeligt tillæg til GURI nr. 25 af 31.1.2004, s. 5, herefter »lovdekret nr. 387/2003«) bestemte:

»1. Inden seks måneder efter datoen for dette dekrets ikrafttræden vedtager ministro delle Attività produttive [industriministeren] efter fælles overenskomst med ministro dell'Ambiente e della Tutela del territorio [ministeren for miljø og naturbeskyttelse] og efter aftale med Conferenza unificata [det samlede udvalg for kontakt mellem stat, regioner og lokale myndigheder] et eller flere dekretter, hvorved kriterierne for tilskyndelse til produktion af elektrisk energi fra solenergi fastsættes

2. De kriterier, som er omhandlet i stk. 1, skal, uden udgift for statsbudgettet og i overensstemmelse med den gældende fællesskabsret

- a) fastsætte de betingelser, som enhederne skal opfylde for at kunne drage fordel af incitamentsforanstaltningen

[...]

- d) fastsætte de nærmere regler for fastsættelse af incitamentets størrelse; de skal hvad angår elektricitet produceret ved fotovoltaisk konvertering af solenergi fastsætte en særlig incitamentstarif med et faldende beløb og en varighed, som kan sikre et rimeligt afkast af investerings- og driftsomkostningerne
- e) fastsætte et mål for den nominelle effekt, der skal installeres
- f) ligeledes fastsætte maksimumsgrænsen for den samlede elektriske effekt for alle anlæg, der er berettigede til incitamentet

[...]«

8 Decreto legislativo n. 28 – Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (lovdekret nr. 28 om gennemførelse af direktiv 2009/28/EF om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF) af 3. marts 2011 (almindeligt tillæg til GURI nr. 71 af 28.3.2011, s. 1, herefter »lovdekret nr. 28/2011«) fastsatte i artikel 24 med overskriften »Incitamentsordninger«:

»1. Produktion af elektrisk energi på anlæg, som anvender vedvarende energikilder, og som er blevet sat i drift efter den 31. december 2012, fremmes gennem de instrumenter og på grundlag af de generelle kriterier, som er omhandlet i stk. 2 [...]

2. Produktion af elektrisk energi på anlæg som omhandlet i stk. 1 er omfattet af incitamentsforanstaltninger på grundlag af følgende generelle kriterier:

- a) [I]ncitamentet har til formål at sikre et rimeligt afkast af investerings- og driftsomkostningerne.
- b) [V]arigheden af retten til incitamentet svarer til den almindelige gennemsnitlige brugslevetid for den pågældende type anlæg og begynder at løbe på datoen for idriftsættelsen af anlæggene.
- c) [I]ncitamentet varierer ikke i hele rettens løbetid og kan tage hensyn til den økonomiske værdi af den producerede energi.
- d) [I]ncitamenterne bevilges gennem privatretlige aftaler mellem GSE og den enhed, der er ansvarlig for anlæggene, på grundlag af en standardaftale udarbejdet af Autorità per l'energia elettrica e il gas [myndighed for elektricitet og gas] [...]

[...]«

9 Dette lovdekrets artikel 25 bestemte:

»1. Produktion af elektrisk energi på anlæg, som anvender vedvarende energikilder, og som er blevet sat i drift senest den 31. december 2012, fremmes ved de eksisterende mekanismer på dette dekrets ikrafttrædelsesdato [...]

[...]

10. [...] tilskyndelse til produktion af elektrisk energi på solcelleanlæg, som tages i drift efter [den 31. maj 2011], reguleres ved dekret fra ministeren for økonomisk udvikling, som skal vedtages senest den 30. april 2011 i samarbejde med Ministro dell'ambiente e della tutela del [territorio e del] mare [ministeren for miljø og for natur- og havbeskyttelse], efter høring af det samlede udvalg for kontakt mellem stat, regioner og lokale myndigheder, jf. artikel 8 i decreto legislativo n. 281 (lovdekret nr. 281) af 28. august 1997, på grundlag af følgende principper:

- a) [D]er fastsættes en årlig grænse for den samlede elektriske effekt for solcelleanlæg, der er berettigede til incitamentstarifferne.
- b) [D]er fastsættes incitamentstariffer under hensyntagen til de faldende omkostninger til teknologi og installation samt de incitamentsforanstaltninger, der anvendes i [...] medlemsstater[ne].
- c) [D]er fastsættes incitamentstariffer og differentierede andele henset til karakteren af anlæggets beliggenhed.
- d) [B]estemmelserne i artikel 7 i lovdekret nr. 387/2003 [...] finder anvendelse, for så vidt de er forenelige med nærværende stykke.«

10 Artikel 26 i 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 (lovdekret nr. 91 om hasteforanstaltninger vedrørende landbrugssektoren, om miljøbeskyttelse og energieffektivisering af skole- og universitetsbyggeri, stimulering og udvikling af virksomheder, begrænsning af omkostninger, der belaster elektricitetspriser, samt øjeblikkelig opfyldelse af EU-retlige forpligtelser) af 24. juni 2014 (GURI nr. 144 af 24.6.2014), som ændret og ophøjet til lov ved lov nr. 116 af 11. august 2014 (almindeligt tillæg til GURI nr. 192 af 20.8.2014) (herefter »lovdekret nr. 91/2014«), bestemmer:

»1. Med henblik på at optimere styringen af tidspunkterne for opkrævning og udbetaling af incitamenterne og fremme en mere bæredygtig politik for støtte af vedvarende energi udbetales de incitamentstariffer for elektrisk energi produceret af solcelleanlæg, som indrømmes i henhold til artikel 7 i lovdekret [nr. 387/2003] og artikel 25, stk. 10, i lovdekret [nr. 28/2011], ifølge de metoder, der er fastsat i denne artikel.

2. [GSE] udbetaler fra og med det andet halvår af 2014 de i stk. 1 nævnte incitamentstariffer med faste månedlige rater svarende til 90% af hvert anlægs skønnede årlige gennemsnitlige produktionskapacitet i produktionskalenderåret og foretager restopgørelsen i forhold til den faktiske produktion inden den 30. juni det efterfølgende år. GSE fastsætter de operative metoder senest 15 dage efter offentliggørelsen af dette dekret, og de godkendes ved dekret udstedt af ministeren for økonomisk udvikling.

3. Fra og med den 1. januar 2015 omlægges incitamentstariffen for energi produceret af anlæg med en nominel effekt på over 200 kW på baggrund af en af følgende muligheder, efter den erhvervsdrivendes valg, der skal meddeles GSE senest den 30. november 2014:

- a) Tariffen uddeles i en periode på 24 år fra ibrugtagning af anlæggene og opgøres i konsekvens heraf på ny i henhold til reduktionsprocentsatsen i tabellen i bilag 2 til dette dekret.
- b) Tariffen uddeles fortsat i 20 år, men omlægges således, at den i en første periode bliver lavere end den nuværende for derefter at forøges i tilsvarende grad i en anden periode. Procentsatserne for omlægning fastsættes ved dekret fra ministeren for økonomisk udvikling efter høring af Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico [myndighed for elektricitet, gas og vandforsyning], der skal vedtages senest den 1. oktober 2014, således at der – såfremt alle, der er berettiget hertil, vælger denne mulighed – kan opnås en besparelse på mindst 600 mio. EUR pr. år i perioden 2015-2019 i forhold til uddeling på grundlag af de nugældende tariffer.
- c) Tariffen uddeles fortsat i 20 år, men reduceres med en procentandel af den på tidspunktet for ikrafttrædelsen af dette dekret gældende incitamentsforanstaltning i den resterende del af incitamentsperioden på grundlag af følgende:
 - 1) 6% for anlæg med en nominel effekt på over 200 kW og op til en nominel effekt på 500 kW
 - 2) 7% for anlæg med en nominel effekt på over 500 kW og op til en nominel effekt på 900 kW

- 3) 8% for anlæg med en nominel effekt på over 900 kW.

Såfremt den erhvervsdrivende ikke meddeler GSE sit valg, anvendes valgmuligheden i litra c).

[...]

5. Modtagere af den incitamentstarif, som er omhandlet i stk. 3 og 4, har ret til adgang til bankfinansiering af et beløb, som højst svarer til forskellen mellem det allerede opnåede incitament pr. 31. december 2014 og det omlagte incitament som omhandlet i stk. 3 og 4. En sådan finansiering kan, kumulativt eller alternativt, på grundlag af ad hoc-aftaler med banksystemet, være omfattet af specifikke bestemmelser eller garantier indrømmet af Cassa Depositi e Prestiti SpA [...]

Tvisterne i hovedsagerne og det præjudicielle spørgsmål

- 11 Anie repræsenterer virksomheder, der i Italien beskæftiger sig med produktion af varer og/eller tjenesteydelser inden for elektroteknik- og elektroniksektoren eller lignende sektorer. Sammenslutningen er en »paraplyorganisation«, som samler sektorsammenslutninger, herunder Anie Energie Rinnovabili, der arbejder for at beskytte erhvervene inden for sektoren for vedvarende energi. De øvrige sagsøgere i hovedsagerne er individuelle virksomheder og erhvervsdrivende, ejere af og ansvarlige for en eller flere solcelleanlæg med en effekt på over 200 kW, på forskellige lokaliteter i Italien, der har indgået 20-årige aftaler med GSE, som kvalificeres som privatretlige aftaler i henhold til italiensk ret, med henblik på at være omfattet af incitamentstariffen for produktion af elektrisk energi ved fotovoltaisk konvertering. Disse sagsøgere er ligeledes omfattet af de incitamentsforanstaltninger, som er fastsat i artikel 7 i lovdekret nr. 387/2003 og artikel 25 i lovdekret nr. 28/2011. GSE er et offentligt selskab, der fuldt ud er kontrolleret af ministero dell'Economia e delle Finanze (økonomi- og finansministeriet, Italien), og som er tildelt flere offentlige funktioner inden for energisektoren.
- 12 Den italienske incitamentsordning for produktion af elektrisk energi på solcelleanlæg blev ændret ved artikel 26 i lovdekret nr. 91/2014, der blev gennemført ved ministerielle dekreter af 16. og 17. oktober 2014, som sagsøgerne i hovedsagerne har påstået annulleret ved Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien).
- 13 Den forelæggende ret har nærmere bestemt anført, at der ved artikel 26 i lovdekret nr. 91/2014 er fastsat en omlægning af incitamenterne for anlæg med en effekt på over 200 kW med henblik på at optimere styringen af tidspunkterne for opkrævning og udbetaling af incitamenterne og fremme en mere bæredygtig politik for støtte af vedvarende energi. Den har ligeledes anført, at den italienske lovgiver i medfør af denne bestemmelse har pålagt de erhvervsdrivende i den pågældende sektor at overgå til en anden tarifordning i henhold til en af de valgmuligheder, som er fastsat i bestemmelsens stk. 3. Hver af disse valgmuligheder vil unægtelig have en negativ indvirkning på disse erhvervsdrivendes situation, således som denne er fastlagt i de incitamentsaftaler, som er indgået mellem dem og GSE, idet der indføres nye elementer i disse aftaler hvad angår varigheden eller størrelsen af incitamentstarifferne.
- 14 Den forelæggende ret har navnlig anført, at incitamentstarifferne for det andet halvår af 2014 ifølge artikel 26 i lovdekret nr. 91/2014 skulle udbetales som månedlige rater svarende til 90% af hvert anlægs skønnede gennemsnitlige årlige produktionskapacitet i produktionskalenderåret, idet restopgørelsen skulle foretages i forhold til den faktiske produktion. Denne bestemmelse ændrede således de gældende kontraktvilkår, idet kriteriet om den »faktiske produktion« blev erstattet af kriteriet om »den gennemsnitlige årlige produktionskapacitet«, uden at der blev taget hensyn til det forhold, at modtagerne af de pågældende incitament har haft adgang til støtteordningen på forskellige betingelser.
- 15 Sagsøgerne i hovedsagerne har ved den forelæggende ret gjort gældende, at de ministerielle dekreter af 16. og 17. oktober 2014 har haft negativ indvirkning på eksisterende retsforhold, som allerede var undergivet de respektive afgørelser om adgang til incitamentstarifferne og de aftaler, der som følge heraf blev indgået med GSE, og har medført en alvorlig tilsidesættelse af deres berettigede forventning. De har ligeledes gjort gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og

direktiv 2009/28, idet der ved artikel 26 i lovdekret nr. 91/2014 med tilbagevirkende kraft er indført mindre gunstige incitamentsforanstaltninger, som kan forstyrre de oprindelige vilkår for allerede foretagne investeringer, og at disse bestemmelser derfor ikke kan anvendes, idet den er i strid med den primære og den afledte EU-ret. Ministeriet for økonomisk udvikling har nedlagt påstand om frifindelse i de søgsmål, der er anlagt til prøvelse af disse ministerielle dekreter.

- 16 Den forelæggende ret har anført, at tvisterne i hovedsagerne indgår i en længere række af sager, hvorunder virksomheder i lignende situationer som sagsøgerne i hovedsagerne har rejst de samme spørgsmål, som er rejst i hovedsagerne. Den forelæggende ret har således forelagt Corte costituzionale (forfatningsdomstol, Italien) spørgsmålet om foreneligheden af artikel 26, stk. 3, i lovdekret nr. 91/2014 med forfatningen. Corte costituzionale (forfatningsdomstol) har ved en dom af 24. januar 2017 fastslået, at denne bestemmelse ikke er i strid med den italienske forfatning. Den konstaterede, at bestemmelsen udgør et indgreb, som, idet der er tale om en rimelig afvejning af de omhandlede modstående interesser, afspejler en offentlig interesse i at forene støtten til produktion af energi fra vedvarende energikilder med en mindskelse af den byrde, som de dertil hørende omkostninger udgør for elektricitetens slutbrugere. Den fastslog endvidere, at ændringen af den incitamentsordning, som er omhandlet i hovedsagerne, hverken var uforudsigelig eller pludselig, således at en forudseende og påpasselig erhvervsdrivende kunne have taget højde for den mulige lovgivningsmæssige udvikling i lyset af støtteordningernes midlertidige og foranderlige karakter.
- 17 Den forelæggende ret finder imidlertid, at denne dom fra Corte costituzionale (forfatningsdomstol, Italien) ikke behandler visse spørgsmål, som er relevante for afgørelsen af tvisterne i hovedsagerne, og at Domstolen skal forelægges et præjudicielt spørgsmål om, hvorvidt den nationale lovgiver i henhold til EU-retten må foretage et indgreb, som berører ikke alene den generelle incitamentsordning, der gælder for virksomhederne i den pågældende sektor, men også de aftaler, som disse virksomheder hver især har indgået med et offentligt selskab – i det foreliggende tilfælde GSE – om fastsættelse af de konkrete incitamentsforanstaltninger for en tyveårig periode, negativt.
- 18 Den forelæggende ret ønsker navnlig oplyst, om de pågældende nationale bestemmelser er forenelige med de generelle principper om retssikkerhed og beskyttelse af den berettigede forventning, for så vidt som det i hovedsagerne omhandlede lovindgreb ensidigt har ændret de retlige betingelser, på grundlag af hvilke sagsøgerne i hovedsagerne udøvede deres økonomiske aktivitet, uden at der forelå særlige omstændigheder, som kunne begrunde en sådan ændring. Af de samme årsager er den forelæggende ret ligeledes i tvivl om, hvorvidt disse bestemmelser er forenelige med chartrets artikel 16 og 17 om henholdsvis friheden til at oprette og drive egen virksomhed og ejendomsretten og med energichartrets artikel 10.
- 19 Ifølge den forelæggende ret kan de omhandlede nationale bestemmelser desuden være i strid med artikel 3, stk. 3, litra a), i direktiv 2009/28, for så vidt som de kan have en negativ indvirkning på støtteordningerne for produktion af elektricitet på solcelleanlæg, som i henhold til dette direktiv skal være stabile og varige. Disse bestemmelser kan ligeledes være til skade for de energipolitiske mål som omhandlet i nævnte direktiv.
- 20 På denne baggrund har Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) besluttet at udsætte sagerne og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål i hver af de forenede sager:

»Er EU-retten til hinder for anvendelsen af en national bestemmelse såsom artikel 26, stk. 2 og 3, i lovdekret nr. 91/2014 [...], der væsentligt begrænser eller udskyder udbetaling af incitament, som allerede er bevilget ved lov og fastsat i aftaler indgået mellem producenter af elektricitet fra solcelleanlæg og [GSE], som er den offentlige virksomhed, der har til opgave at udøve denne funktion?»

Det ønskes navnlig oplyst, om den omhandlede nationale bestemmelse er forenelig med de almindelige EU-retlige principper, herunder princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, retssikkerhedsprincippet, princippet om loyalt samarbejde og princippet om effektiv virkning, med [chartrets] artikel 16 og 17 [...], med direktiv [2009/28] og den deri fastsatte regulering af støtteordninger og med artikel 216, stk. 2, TEUF, navnlig i forhold til [energichartret]?»

- 21 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 5. februar 2019 blev sagerne C-798/18 og C-799/18 forenet med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og dommen.

Om det præjudicielle spørgsmål

- 22 Den forelæggende ret ønsker med spørgsmålet nærmere bestemt oplyst, om artikel 3, stk. 3, litra a), i direktiv 2009/28 og chartrets artikel 16 og 17, sammenholdt med retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, samt energichartrets artikel 10 skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, som fastsætter en begrænsning eller en udskydelse af betalingen af incitamenter for energi produceret på solcelleanlæg, som tidligere er tildelt ved administrative afgørelser og bekræftet ved ad hoc-aftaler indgået mellem operatørerne af disse anlæg og et offentligt selskab.
- 23 Den forelæggende ret har fremhævet, at der ved artikel 26 i lovdekret nr. 91/2014 er foretaget en omlægning af de incitamenter for anlæg med en effekt på over 200 kW, som bevilges i henhold til artikel 7 i lovdekret nr. 387/2003 eller artikel 25 i lovdekret nr. 28/2011, med henblik på at optimere styringen af tidspunkterne for opkrævning og udbetaling af incitamenterne og fremme en mere bæredygtig politik for støtte af vedvarende energi. I artikel 26, stk. 2, er det således fastsat, at incitamentstarifferne fra og med det andet halvår af 2014 skal udbetales som månedlige rater i forhold til 90% af hvert anlægs skønnede gennemsnitlige årlige produktionskapacitet i produktionskalenderåret, idet restopgørelsen skal foretages i forhold til den faktiske produktion. Ved denne bestemmelse blev det desuden fastsat, at der skulle ske overgang til en anden tarifordning i henhold til en af de valgmuligheder, som er angivet i stk. 3, nemlig forlængelse af varigheden af incitamentet til 24 år med en forholdsmæssig reduktion af de årlige udbetalinger med en bestemt procentsats, reduktion af beløbene i perioden fra 2015 til 2019, som kompenseres ved en forøgelse i den efterfølgende periode, eller reduktion af tariffen med en procentsats, som fastsættes i forhold til anlæggenes nominelle effekt.
- 24 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at nævnte artikel 26 kan være i strid med EU-retten, eftersom der herved er foretaget en reduktion af tarifferne og en ændring af ordningen for betaling af incitamenter, som allerede er bevilget i henhold til artikel 7 i lovdekret nr. 387/2003 og artikel 25, stk. 10, i lovdekret nr. 28/2011 og bekræftet ved aftaler indgået individuelt af GSE med operatørerne af solcelleanlæg, der angiver de konkrete incitamentstariffer og den særlige ordning for betaling heraf i en tyveårig periode.
- 25 Hvad i denne henseende for det første angår direktiv 2009/28, som den i hovedsagerne omhandlede incitamentsordning tager sigte på at gennemføre, har dette direktiv, således som det fremgår af artikel 1 heri, til formål at fastsætte en fælles ramme for fremme af energi fra vedvarende energikilder, navnlig ved at fastsætte bindende nationale mål for den samlede andel af energi fra sådanne kilder i det udvidede endelige energiforbrug.
- 26 Artikel 3, stk. 3, litra a), i direktiv 2009/28 bestemmer, at medlemsstaterne bl.a. kan anvende støtteordninger for at nå de mål, der er fastsat i dette direktivs artikel 3, stk. 1 og 2, hvorefter hver medlemsstat dels sikrer, at energi fra vedvarende energikilder udgør en andel af det endelige energiforbrug i 2020, der mindst svarer til det nationale overordnede mål, der er opstillet i bilag I, del A, til dette direktiv, dels træffer foranstaltninger, der har til formål effektivt at sikre, at andelen af energi fra vedvarende energikilder svarer til eller overstiger den, der fremgår af det vejledende forløb, der er fastlagt i bilag I, del B, til samme direktiv.
- 27 Desuden er det i 25. betragtning til direktiv 2009/28 anført, at »[m]edlemsstaterne har forskelligt potentiale for vedvarende energi«, og at det er af afgørende betydning, at medlemsstaterne, for at de nationale støtteordninger kan fungere, som de skal, kan styre virkningerne af og omkostningerne ved deres støtteordninger alt efter deres forskellige potentiale.
- 28 Som det fremgår af selve ordlyden af artikel 3, stk. 3, litra a), i direktiv 2009/28 og navnlig af ordet »kan«, er medlemsstaterne på ingen måde forpligtede til at vedtage støtteordninger til fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder. Medlemsstaterne har nemlig en skønsmargen ved fastsættelsen af de foranstaltninger, som de anser for passende for at nå de bindende nationale

overordnede mål, som er omhandlet i dette direktivs artikel 3, stk. 1 og 2, sammenholdt med bilag I hertil. En sådan skønsmargen indebærer, at medlemsstaterne frit kan vedtage, ændre eller ophæve støtteordninger, forudsat navnlig, at disse formål opnås (dom af 11.7.2019, Agrenergy og Fusignano Due, C-180/18, C-286/18 og C-287/18, EU:C:2019:605, præmis 27).

- 29 Det bemærkes i øvrigt, at som det følger af fast retspraksis, er medlemsstaterne, når de på denne måde vedtager foranstaltninger, hvorved de gennemfører EU-retten, forpligtede til at overholde de generelle principper i EU-retten, herunder navnlig retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (jf. i denne retning dom af 11.7.2019, Agrenergy og Fusignano Due, C-180/18, C-286/18 og C-287/18, EU:C:2019:605, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).
- 30 Det følger heraf, at artikel 3, stk. 3, litra a), i direktiv 2009/28 ikke er til hinder for en national lovgivning såsom artikel 26, stk. 2 og 3, i lovdekret nr. 91/2014, der ændrer en støtteordning ved at nedsætte tariffærne og ændrer ordningen for betaling af incitamentet til produktion af elektricitet på solcelleanlæg, for så vidt som disse principper overholdes.
- 31 Hvad for det andet angår chartrets artikel 16 og 17 bemærkes, at således som det fremgår af titlerne på og indholdet af lovdekret nr. 387/2003 og lovdekret nr. 28/2011, gennemfører disse henholdsvis direktiv 2001/77 og direktiv 2009/28, som ophævede førstnævnte direktiv, i italiensk ret. Det følger heraf, at bestemmelserne i disse lovdekreter gennemfører EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, således at chartret finder anvendelse på tvisterne i hovedsagerne. Følgelig skal det niveau for beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, som er fastsat i chartret, nås ved en sådan gennemførelse, uanset den skønsmargen, som medlemsstaterne har ved denne gennemførelse (jf. i denne retning dom af 29.7.2019, Pelham m.fl., C-476/17, EU:C:2019:624, præmis 79).
- 32 Hvad for det første angår chartrets artikel 17 bestemmes det i stk. 1, at enhver har ret til at besidde lovligt erhvervet ejendom, at anvende den, at træffe dispositioner hermed og at lade den gå i arv, og at ingen må berøves sin ejendom, medmindre det skønnes nødvendigt i samfundets interesse, og det sker i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov, og mod rimelig og rettidig erstatning for tabet. Anvendelsen af ejendommen kan desuden reguleres ved lov, i det omfang det er nødvendigt af hensyn til almenvellet.
- 33 Det fremgår af Domstolens praksis, at den beskyttelse, som denne bestemmelse giver, ikke vedrører blotte handelsinteresser eller handelsudsigter, hvis uvished er en del af det væsentlige i enhver økonomisk aktivitet, men rettigheder, der har en formueværdi, og som i henhold til retsordenen medfører en erhvervet retsstilling, der gør det muligt for indehaveren selvstændigt at udøve disse rettigheder til sin fordel (dom af 22.1.2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, præmis 34, og af 21.5.2019, Kommissionen mod Ungarn (Brugsrettigheder over landbrugsarealer), C-235/17, EU:C:2019:432, præmis 69).
- 34 I den foreliggende sag skal det således vurderes, om de garantier, som chartrets artikel 17, stk. 1, giver, omfatter incitamentet til produktion af solcelleenergi som de i hovedsagerne omhandlede, hvor beløbene endnu ikke er blevet udbetalt, men hvor incitamenterne er blevet bevilget inden for rammerne af en eksisterende støtteordning.
- 35 Hvad i denne henseende angår spørgsmålet om, hvorvidt disse incitamentet kan anses for at have en formueværdi, fremgår det af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende artikel 1 i protokol nr. 1 til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, som der i medfør af chartrets artikel 52, stk. 3, skal tages hensyn til, at begrebet »ejendom« i denne artikels stk. 1 har et selvstændigt anvendelsesområde, som ikke er begrænset til besiddelse af materielle goder, og at visse andre rettigheder og interesser, der udgør aktiver, også kan opfattes som »ejendomsrettigheder« (Menneskerettighedsdomstolen, 22.6.2004, Broniowski mod Polen, CE:ECHR:2004:0622JUD003144396, § 129).
- 36 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har således fastslået, at begrebet »ejendom« under visse omstændigheder kan omfatte formueværdier, herunder fordringer (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 28.9.2004, Kopecký mod Slovakiet, CE:ECHR:2004:0928JUD004491298, § 35).

- 37 I det foreliggende tilfælde fremgår det af sagsakterne for Domstolen, at de aftaler, som GSE har indgået med operatørerne af de omhandlede solcelleanlæg i henhold til artikel 7 i lovdekret nr. 387/2003 og artikel 25, stk. 10, i lovdekret nr. 28/2011, blev indgået på ad hoc-basis og individuelt, og at der i disse aftaler var angivet de specifikke incitamentstariffer og varigheden af betalingen heraf. Det fremgår således, at de incitament, som blev bevilget på grundlag af disse bestemmelser og bekræftet ved de nævnte aftaler, ikke udgjorde blotte handelsinteresser eller handelsudsigter, men havde en formueværdi.
- 38 I lyset af den retspraksis, der er nævnt i præmis 33 ovenfor, skal det imidlertid også – for at retten til at oppebære incitament som de i hovedsagerne omhandlede kan være omfattet af beskyttelsen i henhold til chartrets artikel 17 – undersøges, om denne ret udgør en erhvervet retsstilling som omhandlet i denne retspraksis (jf. analogt dom af 22.1.2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, præmis 36).
- 39 Domstolen bemærkede i præmis 61 i dom af 3. september 2015, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Kommissionen (C-398/13 P, EU:C:2015:535), at det fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende artikel 1 i protokol nr. 1 til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, at en fremtidig indkomst kun kan betragtes som »ejendom«, der er omfattet af beskyttelsen i henhold til chartrets artikel 17, hvis den allerede er blevet indtjent, hvis den kan betegnes som en sikker fordring, eller hvis der foreligger særlige omstændigheder, der giver den berørte berettigede forventninger om at komme i besiddelse af en formueværdi.
- 40 Henset til præmis 30 og 39 ovenfor skal rækkevidden af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning følgelig undersøges med hensyn til den nationale lovgivning, som er omhandlet i hovedsagerne.
- 41 Ifølge Domstolens faste praksis kræver retssikkerhedsprincippet og det hermed sammenhængende princip om beskyttelse af den berettigede forventning dels, at retsreglerne er klare og præcise, dels at deres anvendelse er forudsigelig for de retsundergivne, især når de kan have bebyrdende virkninger for personer og virksomheder. Navnlig kræver det nævnte princip, at en lovgivning giver de berørte mulighed for at få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der derved pålægges dem, og at disse sidstnævnte ikke skal være i tvivl om deres rettigheder og pligter, således at de kan handle derefter (dom af 11.7.2019, Agrenergy og Fusignano Due, C-180/18, C-286/18 og C-287/18, EU:C:2019:605, præmis 29 og 30 og den deri nævnte retspraksis).
- 42 Ifølge Domstolens ligeledes faste praksis står adgangen til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning åben for enhver erhvervsdrivende med begrundede forventninger, som en national myndighed har givet anledning til. Når en forudseende og påpasselig erhvervsdrivende kan påregne vedtagelsen af en foranstaltning, der kan påvirke den pågældendes interesser, kan vedkommende dog ikke påberåbe sig et sådant princip, når foranstaltningen vedtages. De erhvervsdrivende kan endvidere ikke have nogen berettigede forventninger om opretholdelse af en bestående situation, som de nationale myndigheder kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn (dom af 11.7.2019, Agrenergy og Fusignano Due, C-180/18, C-286/18 og C-287/18, EU:C:2019:605, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 Det påhviler den forelæggende ret at undersøge, om en national lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede er forenelig med disse principper, idet Domstolen, når den træffer præjudiciel afgørelse på grundlag af artikel 267 TEUF, alene kan forsyne den forelæggende ret med fortolkningsbidrag vedrørende EU-retten, således at den forelæggende ret selv kan vurdere spørgsmålet om den nationale foranstaltnings forenelighed. Den forelæggende ret kan med henblik herpå tage hensyn til alle de relevante faktorer, der fremgår af bl.a. de pågældende lovgivningers ordlyd, formål eller opbygning (jf. navnlig dom af 11.7.2019, Agrenergy og Fusignano Due, C-180/18, C-286/18 og C-287/18, EU:C:2019:605, præmis 33 og 34 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 Med henblik på at give den forelæggende ret et brugbart svar skal navnlig følgende oplysninger, som fremgår af sagsakterne for Domstolen, fremhæves.
- 45 Hvad først angår lovdekret nr. 387/2003, som indførte incitamentsordningen for energiproduktion på solcelleanlæg i Italien ved gennemførelsen af direktiv 2001/77, fremgår det af dette lovdekrets artikel

7, stk. 2, at med hensyn til den elektricitet, der blev produceret på solcelleanlæggene, blev der ved de ministerielle dekretter til gennemførelse af lovdekretet fastsat en særlig incitamentstarif med et faldende beløb og en varighed, som kunne sikre et rimeligt afkast af investeringsomkostningerne. Ved disse dekretter blev der ligeledes fastsat en maksimumsgrænse for den samlede elektriske effekt for alle anlæg, der kunne være omfattet af incitamentet.

- 46 Selve ordlyden af artikel 7 kan derfor, med forbehold for den efterprøvelse, som den forelæggende ret skal foretage, anses for at indikere over for en forudseende og påpasselig erhvervsdrivende som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 42 ovenfor, at de omhandlede incitamenter ikke var garanteret alle de berørte erhvervsdrivende i en bestemt periode, i betragtning af navnlig henvisningen til incitamentstariffernes faldende beløb og til den begrænsede varighed af incitamentet og fastsættelsen af en maksimumsgrænse for den samlede elektriske effekt, som kunne være omfattet heraf.
- 47 Hvad dernæst angår lovdekret nr. 28/2011, som ophævede lovdekret nr. 387/2003, har Domstolen allerede i det væsentlige konstateret det samme, idet den i præmis 44 i dom af 11. juli 2019, *Agrenergy og Fusignano Due* (C-180/18, C-286/18 og C-287/18, EU:C:2019:605), fastslog, at de bestemmelser i national ret, som var vedtaget i medfør af dette dekret, var af en sådan karakter, at de i forhold til en forudseende og påpasselig erhvervsdrivende uden videre indikerede, at incitamentsordningen for solcelleanlæg kunne blive tilpasset, og endog ophævet, af de nationale myndigheder for at tage hensyn til visse ydre omstændigheder.
- 48 Lovdekret nr. 28/2011 bestemte nemlig i artikel 25, at incitamentet til produktion af elektrisk energi på solcelleanlæg skulle reguleres ved et ministerielt dekret, som skulle fastsætte en årlig grænse for den samlede elektriske effekt for anlæg, der var berettigede til incitamentstarifferne, og fastsætte disse tariffer under hensyntagen til de faldende omkostninger til teknologi og installation samt incitamentsforanstaltningerne i de øvrige medlemsstater og karakteren af anlæggenes beliggenhed.
- 49 Hvad endelig angår aftalerne med GSE fremgår det for det første af sagsakterne for Domstolen, at der i de aftaler, der blev indgået med ejerne af de omhandlede solcelleanlæg, som blev sat i drift før den 31. december 2012, alene var fastsat de praktiske vilkår for udbetaling af incitamenterne, der blev bevilget i form af en tidligere administrativ afgørelse truffet af GSE. Ifølge den italienske regering har Corte costituzionale (forfatningsdomstol) kvalificeret disse aftaler som offentligretlige aftaler som følge af en forvaltningsakt.
- 50 For det andet blev incitamenterne for anlæg, som blev sat i drift efter den 31. december 2012, således som det fremgår af ordlyden af artikel 24, stk. 2, litra d), i lovdekret nr. 28/2011, »bevilget« gennem privatretlige aftaler mellem GSE og de enheder, der var ansvarlige for de pågældende anlæg, på grundlag af en standardaftale udarbejdet af myndigheden for elektricitet og gas.
- 51 Det fremgår følgelig, således som den italienske regering har anført i sit skriftlige indlæg, at aftalerne mellem operatørerne af de omhandlede solcelleanlæg og GSE blev indgået på grundlag af standardaftaler, at de ikke som sådan bevilgede incitamenter til disse anlæg, men blot fastsatte vilkårene for betaling heraf, og at GSE – i hvert fald for aftaler indgået efter den 31. december 2012 – forbeholdt sig ret til ensidigt at ændre vilkårene for disse som følge af eventuelle lovændringer, således som det udtrykkeligt var angivet i disse aftaler. Disse oplysninger udgjorde således en tilstrækkelig klar indikation over for de erhvervsdrivende af, at de pågældende incitamenter kunne blive ændret eller ophævet.
- 52 I øvrigt berører de foranstaltninger, som er fastsat i artikel 26, stk. 2 og 3, i lovdekret nr. 91/2014, ikke de allerede udbetalte incitamenter, men finder alene anvendelse fra dette lovdekrets ikrafttræden og kun på fastsatte, men endnu ikke forfaldne incitamenter. I modsætning til, hvad sagsøgerne i hovedsagerne har gjort gældende, har disse foranstaltninger følgelig ikke tilbagevirkende kraft.
- 53 Ligeledes med forbehold for den efterprøvelse, som den forelæggende ret skal foretage, synes alle disse omstændigheder at fremgå klart af den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning, således at anvendelsen af disse principielt var forudsigelig. Det fremgår nemlig af de sagsakter, som Domstolen råder over, at de i hovedsagerne omhandlede lovbestemmelser blev forskriftsmæssigt offentliggjort, at de var tilstrækkeligt præcise, og at sagsøgerne i hovedsagerne havde fået kendskab til

deres indhold. En forudseende og påpasselig erhvervsdrivende kan derfor ikke gøre gældende, at der er sket en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning på grund af ændringerne i denne lovgivning.

- 54 Følgelig må det konstateres, således som generaladvokaten også har anført i punkt 48 i forslaget til afgørelse, at den ret, som de pågældende operatører af solcelleanlæg hævder at have til uændret at drage fordel af de i hovedsagerne omhandlede incitamenters i hele løbetiden af de aftaler, som de har indgået med GSE, ikke udgør en erhvervet retsstilling og ikke er omfattet af den beskyttelse, der er sikret ved chartrets artikel 17, og følgelig kan en ændring af størrelsen af disse incitamenters eller vilkårene for betaling heraf, som foretages ved en national bestemmelse såsom artikel 26 i lovdekret nr. 91/2014, ikke betragtes som et indgreb i ejendomsretten som anerkendt ved chartrets artikel 17.
- 55 For det andet bemærkes med hensyn til chartrets artikel 16, at denne fastsætter friheden til at oprette og drive egen virksomhed og bestemmer, at denne skal anerkendes i overensstemmelse med EU-retten og national lovgivning og praksis.
- 56 I denne henseende fremgår det af Domstolens praksis, at beskyttelsen i henhold til artikel 16 omfatter friheden til at udøve økonomisk virksomhed og handelsvirksomhed, aftalefriheden samt den frie konkurrence, således som det fremgår af forklaringerne til denne artikel, der i henhold til artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, TEU og chartrets artikel 52, stk. 7, skal tages i betragtning ved fortolkningen heraf (dom af 22.1.2013, Sky Österreich, C-283/11, Sml., EU:C:2013:28, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).
- 57 Aftalefriheden som omhandlet i chartrets artikel 16 tager navnlig sigte på det frie valg af medkontrahent og friheden til at fastsætte den pris, der forlanges for en ydelse (dom af 20.12.2017, Polkomtel, C-277/16, EU:C:2017:989, præmis 50).
- 58 I det foreliggende tilfælde har sagsøgerne i hovedsagerne anført, at artikel 26, stk. 2 og 3, i lovdekret nr. 91/2014 gør indgreb i aftalefriheden for modtagerne af de incitamenters, som er fastsat i aftalerne med GSE, og i deres ret til frit at kunne disponere over deres økonomiske og finansielle ressourcer, fordi lovdekretet har ændret vilkårene for bevilling af disse incitamenters.
- 59 Som det imidlertid er blevet anført i præmis 49 og 50 ovenfor, fremgår det af sagsakterne for Domstolens del, at der i de aftaler, der blev indgået med ejerne af de anlæg, som blev sat i drift før den 31. december 2012, alene var fastsat de praktiske vilkår for udbetaling af incitamenternes, der blev bevilget ved tidligere administrative afgørelser, dels at incitamenternes for anlæg, som blev sat i drift efter denne dato, blev bekræftet ved standardaftaler indgået mellem GSE og operatørerne af de pågældende anlæg, som alene fastsatte vilkårene for betaling af disse incitamenters.
- 60 Det fremgår følgelig, at sagsøgerne i hovedsagerne ikke var i en forhandlingsposition med hensyn til indholdet af de aftaler, som blev indgået med GSE. Således som generaladvokaten har anført i punkt 70 i forslaget til afgørelse, består aftalefriheden, når der er tale om en standardkontrakt, som er udarbejdet af en kontraherende part, for den anden part i det væsentlige i beslutningen om, hvorvidt denne vil acceptere aftalevilkårene eller ej. Desuden forbeholdt GSE sig, således som det er blevet anført i præmis 51 ovenfor, retten til ensidigt at ændre aftalevilkårene, i hvert fald for aftaler indgået efter den 31. december 2012.
- 61 Den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning kan derfor ikke, med forbehold af den efterprøvelse, som den forelæggende ret skal foretage, anses for at udgøre et indgreb i aftalefriheden som omhandlet i chartrets artikel 16 for parterne i de i hovedsagerne omhandlede aftaler.
- 62 I øvrigt omfatter friheden til at oprette og drive egen virksomhed ligeledes enhver virksomheds ret til – inden for grænserne for dens ansvar for sine egne handlinger – frit at kunne anvende sine økonomiske, tekniske og finansielle ressourcer (dom af 27.3.2014, UPC Telekabel Wien, C-314/12, EU:C:2014:192, præmis 49, og af 30.6.2016, Lidl, C-134/15, EU:C:2016:498, præmis 27).
- 63 Der foreligger navnlig en begrænsning af denne ret, når en virksomhed forpligtes til at træffe foranstaltninger, der kan være forbundet med betydelige omkostninger for denne, have stor indvirkning

på organisationen af dens aktiviteter eller kræve vanskelige og komplekse tekniske løsninger (jf. i denne retning dom af 27.3.2014, UPC Telekabel Wien, C-314/12, EU:C:2014:192, præmis 50).

- 64 I det foreliggende tilfælde fremgår det imidlertid ikke, at artikel 26 i lovdekret nr. 91/2014 har medført en begrænsning – som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 62 og 63 ovenfor – af retten for operatørerne af de omhandlede solcelleanlæg til frit at anvende ressourcer, som de råder over, eftersom incitamentstarifferne, som bevilget ved forvaltningsakterne og fastsat i aftalerne mellem disse operatører og GSE, ikke kan anses for at være sådanne ressourcer, for så vidt som der, således som det i det væsentlige fremgår af præmis 51-53 ovenfor, kun er tale om fastsatte, men endnu ikke forfaldne incitamenter, og eftersom disse operatører ikke kan påberåbe sig en berettiget forventning om uændret at kunne drage fordel heraf.
- 65 Det fremgår således ikke af sagsakterne for Domstolen, at artikel 26, stk. 2 og 3, i lovdekret nr. 91/2014 har pålagt operatørerne af solcelleanlæg krav som dem, der er nævnt i den retspraksis, der er citeret i præmis 63 ovenfor.
- 66 Det må derfor fastslås, at en national bestemmelse såsom artikel 26 i lovdekret nr. 91/2014 ikke kan anses for at gribe ind i den frihed til at oprette og drive egen virksomhed, der er fastsat i chartrets artikel 16.
- 67 Eftersom den forelæggende ret er i tvivl om foreneligheden af artikel 26, stk. 2 og 3, i lovdekret nr. 91/2014 med energichartrets artikel 10, bemærkes for det tredje, at dette charter, henset til artikel 216, stk. 2, TEUF, er bindende for EU-institutionerne og medlemsstaterne, idet det er en blandet aftale.
- 68 I henhold til energichartrets artikel 10 skal alle kontrahenterne, i overensstemmelse med bestemmelserne i dette charter, fremme og skabe stabile, rimelige, gunstige og gennemsigtige betingelser for, at investorer »fra andre kontraherende parter« kan foretage investeringer på deres område.
- 69 Det fremgår af ordlyden af energichartrets artikel 10, at investorer fra andre kontraherende parter skal sikres de betingelser, som er fastsat i denne artikel.
- 70 I det foreliggende tilfælde fremgår det imidlertid ikke af sagsakterne for Domstolen, at en eller flere af de omhandlede investorer skulle være investorer fra andre kontraherende parter som omhandlet i energichartrets artikel 10, eller at de som sådanne investorer skulle have hævdet, at der foreligger en tilsidesættelse af denne artikel. Følgelig finder energichartrets artikel 10 ikke anvendelse i hovedsagerne, og det er således uforholdsmæssigt at undersøge, om den nationale lovgivning er forenelig med denne bestemmelse.
- 71 Med forbehold for den efterprøvelse, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage under hensyntagen til alle relevante forhold, skal det forelagte spørgsmål, henset til det ovenstående, besvares med, at artikel 3, stk. 3, litra a), i direktiv 2009/28 og chartrets artikel 16 og 17, sammenholdt med retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for en national lovgivning, som fastsætter en begrænsning eller en udskydelse af betalingen af incitamenter for energi produceret på solcelleanlæg, som tidligere er tildelt ved administrative afgørelser og bekræftet ved ad hoc-aftaler indgået mellem operatørerne af disse anlæg og et offentligt selskab, når denne lovgivning vedrører allerede fastsatte, men endnu ikke forfaldne incitamenter.

Sagsomkostninger

- 72 Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

Med forbehold for den efterprøvelse, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage under hensyntagen til alle relevante forhold, skal artikel 3, stk. 3, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28/EF af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF og artikel 16 og 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, sammenholdt med retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for en national lovgivning, som fastsætter en begrænsning eller en udskydelse af betalingen af incitamerter for energi produceret på solcelleanlæg, som tidligere er tildelt ved administrative afgørelser og bekræftet ved ad hoc-aftaler indgået mellem operatørerne af disse anlæg og et offentligt selskab, når denne lovgivning vedrører allerede fastsatte, men endnu ikke forfaldne incitamerter.

Underskrifter

* Processprog: italiensk.