

Υπόθεση C-705/19

**Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως κατά το άρθρο 98,
παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου**

Ημερομηνία καταθέσεως:

23 Σεπτεμβρίου 2019

Αιτούν δικαστήριο:

Consiglio di Stato (Ιταλία)

Ημερομηνία της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου:

14 Μαρτίου 2019

Αναιρεσείουσα:

Axpo Trading Ag

Αναιρεσίβλητη:

Gestore dei Servizi Energetici – GSE s.p.a.

Αντικείμενο της υπόθεσης της κύριας δίκης

Αναίρεση ασκηθείσα ενώπιον του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας, Ιταλία) κατά της απόφασης του Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (διοικητικού πρωτοδικείου της περιφέρειας του Λατίου, Ιταλία), με την οποία απορρίφθηκε η προσφυγή της αναιρεσείουσας εταιρίας κατά των αποφάσεων της αναιρεσίβλητης, με τις οποίες η αναιρεσίβλητη προσήψε στην αναιρεσείουσα την παράλειψη αγοράς πράσινων πιστοποιητικών για την εισαγόμενη στην Ιταλία ενέργεια το 2012 και το 2014 και της επέβαλε την αγορά των εν λόγω πιστοποιητικών εντός προθεσμίας 30 ημερών.

Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως

Συμβατότητα του decreto legislativo n. 28/2011 (νομοθετικού διατάγματος 28/2011) προς τα άρθρα 18, 28, 30, 34, 107, 108 και 110 ΣΛΕΕ, τα άρθρα 6 και 13 της συμφωνίας περί ελεύθερων συναλλαγών ΕΟΚ-Ελβετίας καθώς και την οδηγία 2009/28/ΕΚ και τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Προδικαστικό ερώτημα

Αντιβαίνει

- στο άρθρο 18 ΣΛΕΕ, κατά το μέρος που απαγορεύει κάθε διάκριση λόγω ιθαγένειας εντός του πεδίου εφαρμογής των Συνθηκών·
 - στα άρθρα 28 και 30 ΣΛΕΕ καθώς και στο άρθρο 6 της συμφωνίας περί ελεύθερων συναλλαγών ΕΟΚ-Ελβετίας, κατά το μέρος που προβλέπουν την κατάργηση των εισαγωγικών δασμών και μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος·
 - στο άρθρο 110 ΣΛΕΕ, κατά το μέρος που απαγορεύει τους φόρους επί των εισαγωγών οι οποίοι είναι υψηλότεροι από εκείνους που επιβαρύνουν άμεσα ή έμμεσα τα ομοειδή εθνικά προϊόντα·
 - στο άρθρο 34 ΣΛΕΕ καθώς και στο άρθρο 13 της συμφωνίας περί ελεύθερων συναλλαγών ΕΟΚ-Ελβετίας, κατά το μέρος που απαγορεύουν τη λήψη μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς επί των εισαγωγών·
 - στα άρθρα 107 και 108 ΣΛΕΕ, κατά το μέρος που απαγορεύουν την εφαρμογή μέτρου κρατικής ενίσχυσης μη κοινοποιηθέντος στην Επιτροπή και ασύμβατου προς την εσωτερική αγορά·
 - στην οδηγία 2009/28/ΕΚ, κατά το μέρος που αυτή επιδιώκει την προώθηση του ενδοκοινοτικού εμπορίου πράσινης ηλεκτρικής ενέργειας ενθαρρύνοντας, επιπλέον, την προώθηση των παραγωγικών ικανοτήτων των επιμέρους κρατών μελών,
- εθνική νομοθεσία όπως η προμνησθείσα η οποία επιβάλλει στους εισαγωγείς πράσινης ηλεκτρικής ενέργειας χρηματική επιβάρυνση που δεν εφαρμόζεται σε εθνικούς παραγωγούς του ίδιου προϊόντος;

Παρατιθέμενες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης

Άρθρα 18, 28, 30, 34, 107, 108 και 110 ΣΛΕΕ.

Συμφωνία ελεύθερων συναλλαγών ΕΟΚ-Ελβετίας· ιδίως τα άρθρα 6 και 13 της συμφωνίας αυτής.

Οδηγία 2009/28/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Απριλίου 2009, σχετικά με την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές (στο εξής: οδηγία 2009/28).

Παρατιθέμενες διατάξεις του εθνικού δικαίου

Decreto legislativo del 16 marzo 1999, n. 79 - Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (νομοθετικό

διάταγμα 79, της 16ης Μαρτίου 1999 - Μεταφορά στο εθνικό δίκαιο της οδηγίας 96/92/EK σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας· στο εξής: νομοθετικό διάταγμα 79/1999), σε ισχύ έως την 1η Ιανουαρίου 2016. Ειδικότερα, το άρθρο 11 επέβαλε στα πρόσωπα που διοχέτευαν στο δίκτυο ενέργεια παραχθείσα από μη ανανεώσιμες πηγές να διοχετεύουν επίσης, το επόμενο έτος, στο εθνικό σύστημα ηλεκτροδότησης, προκαθορισμένο μερίδιο πράσινης ενέργειας ή, εναλλακτικώς, να αγοράζουν πράσινα πιστοποιητικά αντίστοιχης αξίας από άλλους παραγωγούς.

Decreto legislativo del 3 marzo 2011, n. 28 - Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (νομοθετικό διάταγμα 28, της 3ης Μαρτίου 2011 - Μεταφορά στο εθνικό δίκαιο της οδηγίας 2009/28 σχετικά με την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές· στο εξής: νομοθετικό διάταγμα 28/2011). Ειδικότερα, το άρθρο 25, παράγραφος 11, κατήγγειλε, από την 1η Ιανουαρίου 2012, το άρθρο 20, παράγραφος 3, του decreto legislativo del 2003, n. 387 (νομοθετικού διατάγματος 387/2003), κατά το οποίο τα πρόσωπα που διοχέτευαν στο δίκτυο ηλεκτρική ενέργεια από κράτη μέλη της Ένωσης, τα οποία υπείχαν την υποχρέωση που προβλεπόταν στο άρθρο 11 του προμνησθέντος νομοθετικού διατάγματος 79/1999, μπορούσαν να ζητήσουν από τον φορέα εκμετάλλευσης του δικτύου να απαλλαγούν από την εν λόγω υποχρέωση ως προς το μερίδιο εισαγόμενης ηλεκτρικής ενέργειας παραγόμενης από ανανεώσιμες πηγές. Επιπλέον, το άρθρο 25, παράγραφος 2, ορίζει ότι η ηλεκτρική ενέργεια που εισάγεται από την 1η Ιανουαρίου 2012 δεν υπόκειται στην ως άνω υποχρέωση αποκλειστικά και μόνο όταν συμβάλλει στην επίτευξη των εθνικών στόχων που προβλέπονται στο ίδιο νομοθετικό διάταγμα.

Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της διαδικασίας

- 1 Η αναιρεσείουσα, Axpo Trading Ag, είναι ελβετική εταιρία, η οποία εισάγει στην Ιταλία ενέργεια παραγόμενη από ανανεώσιμες πηγές στη Γαλλία και στην Ελβετία («καθαρή» ή «πράσινη» ενέργεια). Άσκησε προσφυγή ενώπιον του Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (διοικητικού πρωτοδικείου της περιφέρειας του Λατίου) κατά αποφάσεων της αναιρεσίβλητης, Gestore dei Servizi Energetici - GSE, με τις οποίες η αναιρεσίβλητη προσήψε στην αναιρεσείουσα την παράλειψη αγοράς πράσινων πιστοποιητικών για την ενέργεια που εισήγαγε στην Ιταλία το 2012 και το 2014 και της επέβαλε την αγορά των εν λόγω πιστοποιητικών εντός προθεσμίας 30 ημερών.
- 2 Με απόφαση της 18ης Σεπτεμβρίου 2017, το Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (διοικητικό πρωτοδικείο της περιφέρειας του Λατίου) απέρριψε την προσφυγή, παραπέμποντας ειδικότερα στην απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην υπόθεση C-573/12, στην οποία κρίθηκε σύμφωνη προς το δίκαιο της Ένωσης, και αναλογική, σουηδική νομοθεσία παρόμοια με την

επίμαχη, καθόσον ανταποκρινόταν στον θεμελιώδη σκοπό της προστασίας του περιβάλλοντος.

- 3 Η αναιρεσείουσα άσκησε αναίρεση ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου κατά της πρωτοβάθμιας απόφασης, με αίτημα τη μη εφαρμογή της ιταλικής νομοθεσίας αναφοράς.
- 4 Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στην οποία υποβλήθηκαν δύο καταγγελίες σχετικές με το επίμαχο ζήτημα, υπέβαλε γραπτές παρατηρήσεις στην κύρια δίκη, τις οποίες ανέπτυξε επίσης προφορικά.

Ουσιώδη επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης

- 5 Η αναιρεσείουσα υποστηρίζει ότι, ενώ έως το 2011 η ιταλική νομοθεσία –και συγκεκριμένα το άρθρο 20, παράγραφος 3, του νομοθετικού διατάγματος 387/2003– παρείχε στους εισαγωγείς ηλεκτρικής ενέργειας, οι οποίοι αποδείκνυαν τον ανανεώσιμο χαρακτήρα της σχετικής πηγής παραγωγής, δυνατότητα απαλλαγής από την υποχρέωση αγοράς των πράσινων πιστοποιητικών, το νομοθετικό διάταγμα 28/2011 κατήργησε τη δυνατότητα αυτή.
- 6 Συγκεκριμένα, το άρθρο 25, παράγραφος 11, του νομοθετικού διατάγματος 28/2011 κατήργησε, από την 1η Ιανουαρίου 2012, το άρθρο 20, παράγραφος 3, του προμνησθέντος νομοθετικού διατάγματος 387/2003. Αυτό δημιούργησε υποχρέωση αγοράς πράσινων πιστοποιητικών και για τους εισαγωγείς ενέργειας παραγόμενης στο εξωτερικό από ανανεώσιμες πηγές και τούτο αντιβαίνει, κατά την αναιρεσείουσα, στο δίκαιο της Ένωσης.
- 7 Επιπλέον, το άρθρο 25, παράγραφος 2, του νομοθετικού διατάγματος 28/2011 προβλέπει ότι η ηλεκτρική ενέργεια που εισάγεται από την 1η Ιανουαρίου 2012 δεν υπόκειται στην επίμαχη υποχρέωση αποκλειστικά και μόνο όταν συμβάλλει στην επίτευξη των εθνικών στόχων που προβλέπονται στο ίδιο νομοθετικό διάταγμα.
- 8 Το προεκτεθέν νομοθετικό πλαίσιο, κατά πρώτον, συνιστά κρατική ενίσχυση υπέρ των παραγωγών πράσινης ενέργειας που δραστηριοποιούνται στην Ιταλία, η οποία δεν κοινοποιήθηκε προηγουμένως στην Επιτροπή, κατά παράβαση των άρθρων 107 και 108 ΣΛΕΕ· κατά δεύτερον, επιβάλλει φόρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς δασμό, εις βάρος των εισαγωγέων στην Ιταλία πράσινης ενέργειας παραγόμενης σε άλλα κράτη μέλη, κατά παράβαση των άρθρων 28, 30 και 110 ΣΛΕΕ και, και κατά τρίτον, συνιστά μέτρο ισοδύναμο προς ποσοτικό περιορισμό επί των εισαγωγών και περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας της πράσινης ενέργειας που παράγεται σε άλλα κράτη μέλη, κατά παράβαση των άρθρων 34 και 36 ΣΛΕΕ καθώς και του άρθρου 13 της συμφωνίας περί ελεύθερων συναλλαγών ΕΟΚ-Ελβετίας.

- 9 Η αναιρεσείουσα υποστηρίζει, επιπλέον, ότι το ζήτημα επισημάνθηκε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή με δύο καταγγελίες, στις οποίες η Επιτροπή απάντησε ότι καθεστώςα στήριξης άλλων κρατών μελών, τα οποία κοινοποιήθηκαν δεόντως, χαρακτηρίστηκαν κρατικές ενισχύσεις και ότι εξετάζει το ενδεχόμενο κίνησης διαδικασίας επί παραβάσει κατά της Ιταλίας όσον αφορά το ισχύον καθεστώς στήριξης της πράσινης ενέργειας, ιδίως σε σχέση με την επιβολή του στοιχείου A3 στον λογαριασμό ηλεκτρικής ενέργειας.
- 10 Στις γραπτές παρατηρήσεις της, η Επιτροπή υποστήριξε ότι, στην απόφαση που εξέδωσε στην υπόθεση C-573/12, την οποία μνημόνευσε το πρωτοβάθμιο δικαστήριο, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποφάνθηκε αποκλειστικά και μόνο επί της δυνατότητας εξομίσωσης των διατάξεων του σουηδικού δικαίου προς μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό επί των εισαγωγών. Η Επιτροπή υποστήριξε επίσης ότι το εθνικό δικαστήριο θα μπορούσε μόνο να αποκλείσει το ενδεχόμενο κρατικής ενίσχυσης, αλλά όχι να υποδείξει την ύπαρξη δικαιολογητικών λόγων, δεδομένου ότι η αξιολόγηση της συμβατότητας της κρατικής ενίσχυσης προς την ενιαία αγορά εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Επιτροπής.

Συνοπτική παράθεση του σκεπτικού της αποφάσεως περί παραπομπής

- 11 Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι η οδηγία 2009/28 θέτει τους στόχους παραγωγής και χρήσης πράσινης ενέργειας σε εθνική βάση. Η προσέγγιση αυτή, βάσει της οποίας οι επιμέρους στόχοι κάθε κράτους μέλους καθορίζονται βάσει των ειδικών χαρακτηριστικών κάθε εθνικής πραγματικότητας, αποτυπώνεται ειδικότερα στις αιτιολογικές σκέψεις 15 και 25 της προμνησθείσας οδηγίας.
- 12 Τα εθνικά καθεστώτα στήριξης και τα μέτρα συνεργασίας μεταξύ κρατών, τα οποία ρυθμίζονται στο άρθρο 3, παράγραφος 3, της εν λόγω οδηγίας, είναι εργαλεία με τα οποία τα κράτη μέλη μπορούν να επιδιώξουν τους δικούς τους στόχους αύξησης της παραγωγής και της κατανάλωσης πράσινης ενέργειας. Ειδικότερα, τα μέτρα συνεργασίας μεταξύ κρατών έχουν προαιρετικό χαρακτήρα, όπως επιβεβαιώνεται στο ίδιο το άρθρο 3 της οδηγίας 2009/28.
- 13 Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι το νομοθετικό διάταγμα 28/2011, με το οποίο μεταφέρθηκε στο εθνικό δίκαιο η οδηγία 2009/28, προέβλεπε τη σταδιακή κατάργηση του συστήματος πράσινων πιστοποιητικών, τα οποία επρόκειτο να αντικατασταθούν από το 2016 από τιμολόγια τύπου FIP (feed-in premium, πριμοδότησης της τιμής τροφοδοσίας). Επιπλέον, το αιτούν δικαστήριο υπενθυμίζει ότι το άρθρο 25, παράγραφος 11, του ίδιου νομοθετικού διατάγματος κατήργησε τη δυνατότητα συνυπολογισμού, με σκοπό την επίτευξη του εθνικού μεριδίου, της παραγόμενης στο εξωτερικό πράσινης ενέργειας, δυνατότητα η οποία, στην προίσχύσασα ρύθμιση, απήλλασσε από την υποχρέωση αγοράς αντίστοιχης ποσότητας πράσινων πιστοποιητικών.
- 14 Όσον αφορά τον προβαλλόμενο χαρακτήρα κρατικής ενίσχυσης της υπό κρίση ρύθμισης, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι, εν προκειμένω, δεν υφίσταται

καμία μεταφορά κρατικών πόρων προς όφελος των παραγωγών πράσινης ενέργειας που δραστηριοποιούνται στην Ιταλία. Έστω και αν ήθελε υποτεθεί ότι υφίσταται κρατική ενίσχυση επίσης στην περίπτωση της επιβολής υποχρεώσεων αγοράς για τους φορείς εκμετάλλευσης του κλάδου ή οικονομικών επιβαρύνσεων για τους καταναλωτές, το γεγονός ότι η οδηγία 2009/28 θέτει τους στόχους παραγωγής και χρήσης πράσινης ενέργειας σε εθνική βάση, επιβάλλοντας σε κάθε κράτος μέλος την επίτευξη ολοένα και μεγαλύτερων μεριδίων πράσινης ενέργειας, σε συνδυασμό με τον αμιγώς προαιρετικό χαρακτήρα των μέτρων συνεργασίας μεταξύ κρατών, θα μπορούσε να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι συνάδει προς την εν λόγω οδηγία η λήψη από τα κράτη μέλη μέτρων που προορίζονται να διευκολύνουν αποκλειστικά και μόνο τους εθνικούς παραγωγούς πράσινης ενέργειας. Ασφαλώς, η αύξηση της εθνικής κατανάλωσης πράσινης ενέργειας διευκολύνεται από την αύξηση της εθνικής παραγωγής της εν λόγω ενέργειας (βλ. απόφαση της 29ης Σεπτεμβρίου 2016, *Essent Belgium NV*, C-492/14, σκέψεις 105 έως 110) και, υπό την έννοια αυτή, το γεγονός ότι κάθε κράτος μέλος προάγει, μέσω της διευκόλυνσης της εθνικής παραγωγής καθαρής ενέργειας, την υγιεινή του περιβάλλοντος στο έδαφός του συνάδει προς τον σκοπό της ευρωπαϊκής νομοθεσίας (βλ. απόφαση της 1ης Ιουλίου 2014, *Ålands Vindkraft AB*, C-573/12, σκέψεις 53, 54, 94, 95 και 130).

- 15 Εξάλλου, τα εθνικά καθεστώτα στήριξης της οδηγίας 2009/28 προβλέπουν, εξ ορισμού, ειδική μεταχείριση προς όφελος των εθνικών παραγωγών πράσινης ενέργειας και, επομένως, δεν συνιστούν παρέκκλιση από το σύστημα αναφοράς που καθορίζεται στην ίδια αυτή οδηγία, αλλά επιτρέπουν μάλλον την ορθή εφαρμογή του. Επομένως, το σύστημα αναφοράς που προβλέπεται στην εν λόγω οδηγία είναι καθαυτό ρητώς και σκοπίμως επιλεκτικό, καθόσον προορίζεται να ευνοήσει την παραγωγή πράσινης ενέργειας σε σχέση με την παραγωγή ενέργειας από μη ανανεώσιμες πηγές.
- 16 Το αιτούν δικαστήριο παρατηρεί ότι, ως εκ τούτου, η Ιταλική Δημοκρατία δεν είχε υποχρέωση προηγούμενης κοινοποίησης στην Επιτροπή της ρύθμισης που περιέχεται στο νομοθετικό διάταγμα 28/2011, δεδομένου ότι αυτή δεν συνιστά κρατική ενίσχυση. Επιπλέον, η επίμαχη ρύθμιση δεν συνιστά καν φόρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς δασμό εις βάρος των εισαγωγέων, στην Ιταλία, πράσινης ενέργειας παραγόμενης σε άλλα κράτη μέλη ούτε μέτρο ισοδύναμο προς ποσοτικό περιορισμό επί των εισαγωγών και περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας πράσινης ενέργειας.
- 17 Ως εκ τούτου, η υποχρέωση αγοράς πράσινων πιστοποιητικών που υπέχουν οι εισαγωγείς ενέργειας παραγόμενης στο εξωτερικό συνιστά λειτουργικό στοιχείο του ευρύτερου σχεδιασμού του καθεστώτος στήριξης που θεσπίστηκε στην Ιταλία, το οποίο συνάδει με τη σειρά του προς το άρθρο 18 και το άρθρο 110, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, δεδομένου ότι επιφυλάσσει την ίδια μεταχείριση σε όλους τους φορείς εκμετάλλευσης στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, Ιταλούς και μη, οι οποίοι διοχετεύουν στο δίκτυο ενέργεια μη παραγόμενη από ιταλικές ανανεώσιμες πηγές.

- 18 Η απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην υπόθεση C-213/96, την οποία μνημόνευσε η αναιρεσείουσα προς στήριξη των επιχειρημάτων της, αφορά αντιθέτως περίπτωση φορολογικής επιβάρυνσης, ενώ η υπό κρίση περίπτωση αφορά μέτρα διευκόλυνσης και, εν πάση περιπτώσει, εκδόθηκε πριν από την έναρξη ισχύος της οδηγίας 2009/28. Ομοίως, η προμνησθείσα απόφαση C-492/14, η οποία αφορά το διαφορετικό ζήτημα της συμβατότητας προς την εσωτερική αγορά εθνικής νομοθεσίας προβλέπουσας επιλεκτική απαλλαγή όσον αφορά τη διανομή της ενέργειας, εφαρμόζει την προϊσχύσασα ευρωπαϊκή νομοθεσία.
- 19 Δεδομένου ότι το υπό εξέταση ζήτημα είναι καθοριστικής σημασίας για την επίλυση της διαφοράς και λαμβανομένου υπόψη του σχετικού αιτήματος της αναιρεσείουσας, το αιτούν δικαστήριο, το οποίο είναι δικαστήριο τελευταίου βαθμού δικαιοδοσίας, αποφασίζει να υποβάλει αίτηση προδικαστικής αποφάσεως στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.