Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ATHANASIOS RANTOS
esitatud 6. veebruaril 2025 [1]

Kohtuasi C-514/23

Tiberis Holding Srl
versus
Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,
Ministero dello Sviluppo Economico,
Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica,
menetluses osales:
Conza Energia Srl

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu))

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamine – Direktiiv 2009/28/EÜ – Artikkel 3 – Direktiiv (EL) 2018/2001 – Artikkel 4 – Taastuvastest energiaallikatest energia tootmise toetamise riiklikud meetmed – Energia müük vabaturul – Toetuskava – Erinev toetuse andmise kord olenevalt tootmiskäitise suurusest – Toetusmehhanismist toetuse taotlemine registreerimissüsteemi kaudu – Suuremate summade hüvitamine kui toetuse väärtus energia turuhinna tõusu korral (nn negatiivse toetuse mehhanism) – Komisjoni otsus mitte esitada vastuväiteid – Kooskõla nende direktiividega – Vastuvõetavus

I. Sissejuhatus

1. Käesolevas eelotsusetaotluses palutakse tõlgendada direktiivi 2009/28/EÜ artiklit 3 ja direktiivi (EL) 2018/2001 [2] taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta artiklit 4, milles on mõlemas ette nähtud, et liikmesriigid võivad teatavaid põhimõtteid järgides kasutada muu hulgas toetuskavasid, et saavutada oma eesmärgid taastuvatest energiaallikatest elektrienergia tootmisel.

[1] Algkeel: prantsuse.

[2] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiiv taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta ning direktiivide 2001/77/EÜ ja 2003/30/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta (ELT 2009, L 140, lk 16). See direktiiv tunnistati kehtetuks ja asendati Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2018. aasta direktiiviga (EL) 2018/2001 taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta (ELT 2018, L 328, lk 82). Võttes siiski arvesse kõnesolevate faktiliste asjaolude asetleidmise kuupäeva, on põhikohtuasja suhtes *ratione temporis* kohaldatav direktiiv 2009/28.

2. Taotlus on esitatud kohtuvaidluses sellise Itaalia vastu võetud toetuskava elluviimise ühe konkreetse korra üle, mille eesmärk on taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia edendamine, ning mille pooled on ühelt poolt Tiberis Holding Srl (edaspidi „Tiberis“) ning teiselt poolt Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA (energiateenuste haldur, Itaalia, edaspidi „GSE“), Ministero dello Sviluppo Economico (Itaalia majandusarengu ministeerium) ja Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (Itaalia keskkonna- ja energiajulgeoleku ministeerium).

3. Täpsemalt on Consiglio di Statol (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) tekkinud küsimus, kas eespool viidatud õigusnormidega on kooskõlas taastuvatest energiaallikatest elektrienergia tootmise toetamise kava elluviimise kord, mis näeb energiat vabaturul müüvate tootjate puhul ette toetustariifi, mis tagab miinimumhinna, mis on toetustariifi summat ületavate summade tagasinõudmise mehhanismi kohaselt ka maksimumhind, kui turuhind ületab seda toetustariifi (nn negatiivse toetuse mehhanism) (edaspidi „negatiivse toetuse mehhanism“ või „mahaarvamismehhanism“). Seda negatiivse toetuse mehhanismi kohaldatakse lisaks ainult tootjate suhtes, kes müüvad energiat vabaturul ja saavad toetust nende registris registreerimise tulemusena, kuid mitte tootjate suhtes, kes saavad toetust vähempakkumises osalemise tulemusena.

4. Käesolev kohtuasi annab Euroopa Kohtule võimaluse võtta seisukoht küsimuses, kuidas suhestuvad omavahel Euroopa Komisjoni otsus, millega antakse luba taastuvenergia tootmiseks edendamiseks mõeldud toetuskavaks; kohustused, mis on seotud toetusmeetmetega, mille liikmesriigid peavad direktiivi 2009/28 ja selle asendanud, kuid sarnaseid sätteid sisaldava direktiivi 2018/2001 alusel ellu viima, ning liikmesriigi kohtute pädevuse ulatus, kui nad menetlevad kohtuvaidlusi selle üle, kas teatavad niisuguste riiklike toetuskavade rakendamise korrad, milleks komisjon on eelnevalt loa andnud, on nende direktiividega kooskõlas.

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

1. Direktiiv 2009/28

5. Direktiivi 2009/28 artikli 2 „Mõisted“ teise lõigu punktis k oli „toetuskava“ määratletud kui „liikmesriigi või liikmesriikide rühma rakendatav vahend, kava või mehhanism, mille abil edendatakse taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamist, vähendades nimetatud energiaga seotud kulusid, tõstes selle võimalikku müügihinda või suurendades taastuvenergiaalase kohustuse abil või muul viisil sellise energia ostumahtu […]“.

6. Selle direktiivi artiklis 3[3] „Taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise kohustuslikud riiklikud üldeesmärgid ja meetmed“ oli sätestatud:

„1. Iga liikmesriik tagab, et […] taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaal energia lõpptarbimises 2020. aastal on vähemalt sama suur kui tema riiklik üldeesmärk seoses taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaaluga nimetatud aastal […].

[3] Seda artiklit 3 muudeti Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. septembri 2015. aasta direktiiviga (EL) 2015/1513, millega muudetakse direktiivi 98/70/EÜ bensiini ja diislikütuse kvaliteedi kohta ning direktiivi 2009/28/EÜ taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta (ELT 2015, L 239, lk 1) ning mille ülevõtmise tähtaeg möödus 10. septembril 2017. Et selles artiklis 3 tehtud muudatused ei puutu põhikohtuasja lahendamisel asjasse, ei ole neid seega käesolevas ettepanekus ära toodud.

2. Liikmesriigid võtavad tõhusalt kavandatud meetmeid, tagamaks et taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaal on vähemalt sama suur või suurem, kui on ette nähtud I lisa B osas esitatud soovitusliku kujunemiskõveraga.

3. Käesoleva artikli lõigetes 1 ja 2 sätestatud eesmärkide saavutamiseks võivad liikmesriigid muu hulgas võtta järgmisi meetmeid:

a) toetuskavad;

[…]“.

7. See direktiiv, mida oli muudetud direktiiviga 2015/1513, tunnistati kehtetuks ja asendati direktiiviga 2018/2001 alates 1. juulist 2021 selle viimase direktiivi artikli 37 kohaselt.

2. Direktiiv 2018/2001

8. Direktiivi 2018/2001 põhjendustes 16, 18 ja 19 on märgitud:

„(16) […] Kui liikmesriigid otsustavad toetuskavasid rakendada, tuleks toetust anda kujul, mis moonutab võimalikult vähe elektriturgude toimimist. Sel eesmärgil on järjest enamates liikmesriikides toetus kasutusel kujul, mille puhul antakse toetust lisaks turul teenitud tulule, ning vajaliku toetuse taseme kindlaksmääramiseks luuakse turupõhiseid süsteeme. Koos meetmetega, mida võetakse selleks, et kohandada turgu taastuvenergia suureneva osakaaluga, on selline toetus peamine element taastuvelektri turu lõimimise suurendamiseks, võttes seejuures arvesse väike- ja suurtootjate erinevat suutlikkust reageerida turusignaalidele.

[…]

(18) [ELTL] artikli 108 kohaselt on komisjonil ainupädevus hinnata, kas riigiabi meetmed, mida liikmesriigid võivad kehtestada taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutuselevõtuks, sobivad kokku siseturuga. Nimetatud hindamist tehakse [ELTL] artikli 107 lõike 3 alusel ja kooskõlas asjaomaste sätete ja suunistega, mida komisjon võib sel eesmärgil vastu võtta. Käesolev direktiiv ei piira [ELTLiga] komisjonile antud ainupädevust.

(19) […] Liikmesriigid võivad oma toetuskavade väljatöötamisel piirata hankemenetluste kohaldamist konkreetsete tehnoloogiatega, kui see on vajalik selleks, et vältida mitteoptimaalseid tulemusi võrkude piirangute ja stabiilsuse, süsteemi lõimimise kulude, energiaallikate jaotuse mitmekesistamise vajaduse ning tehnoloogiaga kaasnevate pikaajaliste võimaluste osas.“

9. Selle direktiivi artikli 2 „Mõisted“ teise lõigu punkti 5 on üle võetud mõiste „toetuskava“ määratlus, mis oli toodud direktiivi 2009/28 artikli 2 teise lõigu punktis k.

10. Direktiivi 2018/2001 artiklis 4 „Taastuvatest energiaallikatest toodetud energia toetuskavad“ on nähtud ette:

„1. Selleks et saavutada või ületada artikli 3 lõikes 1 sätestatud liidu eesmärki ning iga liikmesriigi poolt riiklikul tasandil taastuvenergia kasutuselevõtmiseks määratud panuseid nimetatud eesmärgi saavutamiseks, võivad liikmesriigid kasutada toetuskavasid.

2. Taastuvatest energiaallikatest elektrienergia tootmise toetuskavad stimuleerivad taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia lõimimist elektriturgu turupõhisel ja turule reageerival viisil, vältides elektriturgude põhjendamatut moonutamist ja võttes arvesse võimalikke süsteemi lõimimise kulusid ja võrgu stabiilsust.

3. Taastuvatest energiaallikatest elektrienergia tootmise toetuskavad kavandatakse selliselt, et taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia lõimitakse võimalikult suures ulatuses elektriturgu ning tagatakse, et taastuvenergia tootjad reageerivad turu hinnasignaalidele ja teenivad turul võimalikult suurt tulu.

[…]

4. Liikmesriigid tagavad, et taastuvatest energiaallikatest elektrienergia tootmiseks antakse toetust avatud, läbipaistval, konkurentsivõimelisel, mittediskrimineerival ja kulutõhusal viisil.

Liikmesriigid võivad väikesemahuliste käitiste ja näidisprojektide puhul teha erandeid hankemenetlustest.

[…]

5. Liikmesriigid võivad piirata hankemenetluse kohaldamist konkreetsete tehnoloogiatega, kui toetuskavade avamine kõigile taastuvatest energiaallikatest elektrienergia tootjatele ei annaks optimaalseid tulemusi, võttes arvesse järgmist:

a) konkreetse tehnoloogia potentsiaal pikas perspektiivis;

b) mitmekesistamise vajadus;

c) võrgu lõimimise kulud;

d) võrgupiirangud ja võrgu stabiilsus;

[…]

9. Käesoleva artikli kohaldamine ei piira [ELTL] artiklite 107 ja 108 kohaldamist.“

11. Selle direktiivi artiklis 6 „Rahalise toetuse stabiilsus“ on sätestatud:

„1. Ilma et see piiraks [ELTL] artiklite 107 ja 108 järgimiseks vajalike kohanduste tegemist, tagavad liikmesriigid, et taastuvenergiaprojektide jaoks antud toetuse suurust ja sellise toetuse andmise tingimusi ei vaadata läbi viisil, mis mõjutaks negatiivselt toetusest tulenevaid õigusi ja kahjustaks juba toetust saavate projektide majanduslikku elujõulisust.

2. Liikmesriigid võivad toetuse suurust objektiivsete kriteeriumide kohaselt kohandada, tingimusel et need kriteeriumid on juba algse toetuskavaga ette nähtud.

[…]“.

3. Määrus (EL) 2015/1589

12. Määruse (EL) 2015/1589[4] artikli 1 „Mõisted“ punktides b ja c on sätestatud:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

[…]

b) „olemasolev abi“ –

[…]

ii) heakskiidetud abi, see tähendab komisjoni või [Euroopa Liidu N]õukogu poolt heaks kiidetud abikavad või individuaalne abi;

[…]

c) „uus abi“ – kogu abi, see tähendab abikavad ja individuaalne abi, mis ei ole olemasolev abi, sealhulgas olemasoleva abi muudatused;

[…]“.

13. Selle määruse artiklis 3 „Kavatsetud meetmete kehtestamise keeld“ on nähtud ette:

„Vastavalt artikli 2 lõikele 1 ei kehtestata seda abi, millest tuleb teatada, enne kui komisjon on teinud või kui loetakse, et ta on teinud sellist abi lubava otsuse.“

4. Suunised aastateks 2014–2020

14. Komisjoni teatis „Keskkonna- ja energiaalase riigiabi suunised aastateks 2014–2020“ (edaspidi „suunised aastateks 2014–2020“)[5] sisaldab 3. osa „Kokkusobivuse hindamine [ELTL] artikli 107 lõike 3 punkti c alusel“, milles on ette nähtud:

„3.2.5. Abi proportsionaalsus

3.2.5.1. Üldtingimused

(69) Keskkonna- ja energiaalast abi peetakse proportsionaalseks, kui abisumma abisaaja kohta piirdub miinimumiga, mis on vajalik, et saavutada soovitud keskkonnakaitse- või energiaeesmärk.

[…]“.

15. Suuniste jaos 3.3 „Abi taastuvatest allikatest toodetud energiale“ on märgitud:

„3.3.1. Taastuvatest energiaallikatest toodetud energiale antava investeerimis- ja tegevusabi üldtingimused

[4] Nõukogu 13. juuli 2015. aasta määrus, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad [ELTL] artikli 108 kohaldamiseks (ELT 2015, L 248, lk 9).

[5] ELT 2014, C 200, lk 1.

[…]

(109) Turupõhiste vahenditega, nagu enampakkumised või konkureerivad pakkumismenetlused, mis on avatud kõigile elektritootjatele, kes toodavad elektrit taastuvatest energiaallikatest ning konkureerivad EMPs võrdsetel alustel, tuleks üldjuhul tagada, et toetusi vähendatakse miinimumini ning need kaotatakse lõpuks täielikult.

[…]

(111) Konkreetsed erandid on ette nähtud teatava suurusega käitiste jaoks, mille puhul ei ole võimalik eeldada pakkumismenetluse asjakohasust […]

[…]

3.3.2. Tegevusabi taastuvatest allikatest toodetud energiale

3.3.2.1. Abi taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergiale

(124) Taastuvatest allikatest pärit elektrienergia turule integreerimiseks on oluline, et abisaajad müüvad elektrit otse turul ning nende suhtes kohaldatakse turukohustusi. […]

[…]

(125) Punktis (124) sätestatud tingimusi ei kohaldata selliste käitiste suhtes, mille installeeritud elektrivõimsus on alla 500 kW […].

[…]

(128) Konkureeriva pakkumismenetluse puudumisel kohaldatakse punktides (124) ja (125) sätestatud tingimusi ning punktis (131) muu taastuvenergia kui elektrienergia kohta sätestatud tingimusi.

[…]

3.3.2.2. Abi muule taastuvenergiale kui elektrienergiale.

(131) Muule taastuvenergiale kui elektrienergiale antavat tegevusabi loetakse siseturuga kokkusobivaks juhul, kui on täidetud järgmised kumulatiivsed tingimused:

a) abi energiaühiku kohta ei ületa erinevust teatud tehnoloogia abil energiatootmise tasandatud kogukulude ja asjaomase energialiigi turuhinna vahel;

b) energiatootmise tasandatud kulud võivad sisaldada tavalist kapitalitasuvust. Energiatootmise tasandatud kulusid arvutades arvatakse investeerimisabi investeerimise kogusummast maha;

c) tootmiskulusid ajakohastatakse korrapäraselt vähemalt igal aastal ning

d) abi antakse üksnes seni, kuni käitis on tavapäraste raamatupidamiseeskirjade kohaselt täielikult amortiseeritud, et vältida olukorda, kus energiatootmise tasandatud kuludel põhinev tegevusabi ületab investeeringu amortisatsiooni.

[…]“.

16. Need suunised asendati „Kliima-, keskkonnakaitse- ja energiaalase riigiabi suunistega alates aastast 2022“ (edaspidi „suunised alates aastast 2022“)[6], mille 7. osa „Kohaldamine“ on sõnastatud järgmiselt:

„466. Komisjon kohaldab käesolevaid suuniseid, et hinnata alates 27. jaanuarist 2022 antud või antava kliima-, keskkonnakaitse- ja energiavaldkonna teatamiskohustusliku abi kokkusobivust siseturuga. Ebaseaduslikku abi hinnatakse vastavalt abi andmise ajal kehtinud eeskirjadele.

467. Käesolevate suunistega asendatakse keskkonna- ja energiaalase riigiabi suunised aastateks 2014–2020 […].

468. Komisjon teeb liikmesriikidele ettepaneku võtta [ELTL] artikli 108 lõike 1 alusel järgmised asjakohased meetmed:

a) liikmesriigid peavad vajaduse korral muutma olemasolevaid keskkonna- ja energiaalaseid abikavasid, et viia need käesolevate suunistega vastavusse hiljemalt 31. detsembriks 2023;

[…]“.

5. Otsus C(2016) 2726 (final)

17. Komisjon ei esitanud 28. aprilli 2016. aasta otsusega C(2016) 2726 (final) toetuskava SA.43756 (2015/N) kohta – Itaalia, „Toetus Itaalias taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergiale“[7] (edaspidi „loa andmise otsus“) vastuväiteid toetuskavale, millest Itaalia oli talle teatanud ministeeriumide dekreedi eelnõu vormis, mille eesmärk oli edendada elektrienergia tootmist taastuvatest energiaallikatest, ja seda põhjusel, et see toetuskava on ELTL artikli 107 lõike 3 punkti c kohaselt siseturuga kokkusobiv.

18. Otsuse osas 2.2, milles on kõnesolevat toetuskava kirjeldatud, on pealkirja „Uued keskmise suurusega tootjad ja rehabilitatsioon“ all paiknevas põhjenduses 7 täpsustatud:

„Uutel käitistel võimsusega alla 5 MW on juurdepääs iga tehnoloogia konkreetsetele eelisnimekirjadele. […] Nimekirjades olevatele projektidele antakse toetust varieeruva preemia vormis, mis lisandub elektrituru võrdlushinnale. See varieeruv preemia määratakse kindlaks piisaval tasemel, et korvata vahe asjaomase tehnoloogia energiatootmise tasandatud kogukulude (LCOE [*levelised costs of electricity*]) ja elektrituru võrdlushinna vahel. […]“. [Siin ja edaspidi on otsust tsiteeritud mitteametlikus tõlkes.]

19. Otsuse põhjenduses 22, mis paikneb selle osas 2.4 „Rahastamine, eelarve ja kestus“, on märgitud, et konkreetsetele projektidele antakse toetust ajavahemiku jooksul, mis võrdub otsuse tabelis 1 näidatud projekti keskmise kestusega, ja et see ajavahemik ei ületa projektide amortisatsiooniperioodi, mis on kindlaks määratud Itaalia õigusaktides. Põhjenduses 21 on lisatud, et „[k]avast teatatakse kuni 31. detsembrini 2016“.

[6] ELT 2022, C 80, lk 1.

[7] ELT 2016, C 258, lk 8. See otsus on kättesaadav (muu hulgas inglise keeles) komisjoni veebisaidil järgmisel aadressil: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261615/261615_1761694_150_2.pdf.

20. Loa andmise otsuse 3. osas, mis käsitleb teatatud toetuskava hindamist, on komisjon põhjendustes 31 ja 32 märkinud, et kuna kava eesmärk on toetada elektrienergia tootmist taastuvatest energiaallikatest, kuulub see kava suuniste aastateks 2014–2020 kohaldamisalasse ja et selle kooskõla ELTL artikli 107 lõike 3 punktiga c hinnatakse seega, lähtudes nende suuniste asjakohastest sätetest, st selle jagudes 3.2, 3.3.1 ja 3.3.2 sätestatust. Selles 3. osas on ka jaos 3.3.3 „Proportsionaalsus“ järgmised põhjendused:

„(47) Nagu on täpsustatud [suuniste aastateks 2014–2020] punktis 128, hindab komisjon konkurentsipõhise menetluse puudumise korral toetuse proportsionaalsust [nende suuniste] punktist 131 lähtudes.

(48) Eelisnimekirjades olevate projektide puhul, mille suhtes kohaldatakse tagasiostutariifi, on Itaalia tõendanud, et toetus energiaühiku kohta ei ületa LCOEd asjaomase tehnoloogia puhul […].

[…]

(50) Eelisnimekirjades olevate projektide puhul on nii, et kui elektrituru hind ületab hinnangulist LCOEd, nõutakse vahe tagasi, vähendades preemiat hilisemate maksete puhul. See võimaldab vältida erakorralisi kasumeid, kui LCOEd ületavad elektrienergia tariifid annavad projekti puhul täiendavaid tulusid […]. Hangetes osalevate projektide puhul eeldatakse, et osalejad võtavad oma pakkumuste esitamisel arvesse elektrienergia turuhindade kõikumisega seotud riske ja võimalusi. […]

(51) Eelneva põhjal järeldab komisjon, et tasu vastab [suuniste aastateks 2014–2020] punktis 131 sätestatud tingimustele ja on seega proportsionaalne.“

B. Itaalia õigus

21. Majandusarengu ministeeriumi 23. juuni 2016. aasta dekreet „Muudest taastuvatest energiaallikatest kui fotogalvaanilisest allikast toodetud elektrienergia toetamine“ (Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico – Incentivazione dell’energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico [8] (edaspidi „23. juuni 2016. aasta dekreet“) võeti vastu eelkõige loa andmise otsuse põhjal.

22. Selle dekreedi artikli 4 lõigetes 1–3 on sätestatud toetusmehhanismide kaudu toetuse saamise eri menetlused; toetuse saamine on ette nähtud vastavalt pärast vastavasse registrisse kandmist, kusjuures registri määravad ära energiaallikas ja käitise liik, või vähempakkumistes osalemise teel või otse. Selles õigusnormis on igat liiki menetluse puhul sätestatud toetuskõlblikud käitiste kategooriad, mis määratakse sisuliselt kindlaks elektrijaama tootmisvõimsusest olenevalt.

23. Dekreedi artikkel 7 käsitleb tagasiostutariifide ja toetuste kindlaksmääramist. Selle lõikes 4 on nähtud ette, et käitiste puhul võimsusega kuni 500 kW ostab GSE vajadusel võrku edastatud elektrienergia tagasi, tasudes võrku edastatud puhastoodangult üldist toetustariifi, mis määratakse kindlaks dekreedi I lisa põhjal. [9] Lõikes 6 on sätestatud, et juhul kui niisuguse käitise

[8] *GURI* nr 150, 29.6.2016, lk 8.

[9] Selle lisa punktis 1 on kindlaks määratud toetussumma arvutamise kord käitiste puhul võimsusega kuni 500 kW, kes valivad kindlasummalise tariifi. Selle lisa punktiga 2 on kehtestatud toetussumma arvutamise kord muude käitiste puhul, st käitiste puhul, kes ei taotle kindlasummalise tariifi kohaldamist. Tabelis 1 näidatud baastariifid on diferentseeritud olenevalt energiaallikast, käitise liigist ja toodetud võimsusest. Tariifid on suuremastaabiliste käitiste puhul madalamad kui keskmise suurusega käitiste puhul.

käitaja otsustab hoida energia oma valduses ja müüa seda vabaturul, teeb GSE „kindlasummalise mahaarvamise“, kusjuures üleminek toetussumma maksmise ühelt korralt teisele ei ole lubatud üle kahe korra toetusmeetme kohaldamise perioodil. Selle artikli 7 lõikes 5 on ette nähtud, et käitiste puhul nimivõimsusega üle 500 kW, mis osalevad vähempakkumistes, maksab GSE võrku edastatud puhastoodangu eest toetust, mis määratakse kindlaks sama dekreedi kohaselt, kusjuures elektrienergia, mida need käitised toodavad, jääb tootja käsutusse.

III. Põhikohtuasi, eelotsuse küsimus ja menetlus Euroopa Kohtus

24. Tiberis on äriühing, kes käitab Tiberi jõel Fiano Romano (Itaalia) omavalitsusüksuses 2,747-megavatise võimsusega hüdroelektrijaama.

25. Itaalia ametiasutuste osalusega aktsiaselts GSE, kelle ülesanne on muu hulgas taastuvate energiaallikate ja energiatõhususe edendamine ja arendamine, rahuldas 8. septembril 2017 Tiberise 22. detsembril 2016 esitatud taotluse, et ta saaks toetust 23. juuni 2016. aasta dekreedis ette nähtud toetusmehhanismist. 5. oktoobril 2017 sõlmis Tiberis GSEga lepingu, millega reguleeriti talle selle mehhanismi alusel ette nähtud toetuste eraldamise tingimusi. Ettenähtud toetusmeetmete kohaselt sai see osaühing kokku 4 044 340,75 eurot toetust viie aasta jooksul, st aastatel 2017–2021.

26. GSE nõudis kolme arvega, millest kaks esimest kandsid 4. aprilli 2022. aasta kuupäeva ja viimane 2. mai 2022. aasta kuupäeva, sellelt osaühingult osa neist toetustest, kokku 1 224 210,86 eurot tagasi.

27. Tiberis esitas Tribunale Amministrativo Regionale per il Laziole (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia) kaebuse, milles palus tühistada need nõuded ning lepingu- ja määrusesätted, millel need põhinevad. Tiberis põhjendas oma kaebust eelkõige direktiivi 2009/28 artikli 3 ja direktiivi 2018/2001 artikli 4 rikkumisega.

28. Nimetatud kohus leidis, et kaebus on põhjendamatu. Ta märkis sisuliselt, et kõnesolev meede tagab toetuse saajale teatava püsiva tulutaseme toodetud energia eest, võimaldades rahastada investeeringuid elektrijaama ehitamisse, kaitstes ettevõtjat turukõikumiste eest selle aja jooksul, sest püsiv tariif kindlustab talle, et ta saab käitise ehitamisse investeeritud summa tagasi. See kohus märkis ka, et selles süsteemis ei väljendu võimalik turuhinna tõus mitte toetuse saaja tulude kasvus, vaid „negatiivses toetuses“, st allahindluses GSE kasuks, mis on ettenägematu ja juhuslik vastusooritus püsiva tariifi tagamise eest, mis igal juhul muutis esialgse investeeringu kasumlikuks, kui turuhind jäi alla GSE tagatud tariifi. Ta järeldas sellest, et Tiberise vastuväited, et tänu turukõikumistele ei ole võimalik saada täiendavaid kasumeid, ei ole põhjendatud ning et esitades oma kõnesolevate toetuste taotluse ja sõlmides 5. oktoobril 2017 vastava lepingu, oli see osaühing nõustunud võtma sellest tuleneva äririski.

29. Lisaks leidis nimetatud kohus, et seda liiki toetusmehhanism on kooskõlas sellega, mida komisjon suunistes aastateks 2014–2020 silmas pidas, ning otsustas, et seda ei saa pidada diskrimineerivaks ainuüksi sel põhjusel, et ettevõtjad, kes on toetused saanud pakkumismenetluse tulemusel, võivad erinevalt ettevõtjatest, kes on toetusi saanud registrisse kandmise menetluse tulemusena, saada terve turuhinna, sest nende olukord on teistsugune, kuna vähempakkumistel osalevad ettevõtjad saavad väiksemat kogutariifi kui need, kellel on võimalik lasta end registrisse kanda, ent vastutasuks saavad nad kasu võimalikust turuhinna tõusust. Seega ei olnud kõnesolev toetusmehhanism tervikuna liidu õigusega vastuolus.

30. Tiberis on esitanud selle kohtuotsuse peale eelotsusetaotluse esitanud kohtule, Consiglio di Statole (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) apellatsioonkaebuse. Et põhjendada oma apellatsioonkaebust, milles ta palub see kohtuotsus ära muuta, on see osaühing peamiselt korranud oma väidet, et on rikutud direktiivi 2009/28 artiklit 3 ja direktiivi 2018/2001 artiklit 4.

31. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul näib 23. juuni 2016. aasta dekreedi I lisa punkt 2 olevat esmapilgul vastuolus direktiivi 2009/28 artikliga 3 ja direktiivi 2018/2001 artikliga 4. Nendes õigusnormides on loetletud viis kumulatiivset kriteeriumi, mis peavad olema täidetud, et toetused oleksid seaduslikud, st need peavad olema turupõhised; võimaldama toetuse saajatel reageerida turusignaalidele; vältima igasugust tarbetut moonutust turul; tagama, et tootjad teenivad turul võimalikult suurt tulu. Neid toetusi tuleb lisaks anda avatud, läbipaistval, konkurentsivõimelisel, mittediskrimineerival ja kulutõhusal viisil.

32. Põhikohtuasjas käsitletavad riigisisesed õigusnormid võivad siiski tuua kaasa selle, et tootjaid sunnitakse toetusest loobuma, mis oleks selle kohtu hinnangul vastuolus toetusmehhanismi eesmärgiga. Ta märgib selles küsimuses, et 23. juuni 2016. aasta dekreedi artiklis 4 on nähtud ette, et toetusmehhanismist saab toetusi kolme eri menetluse kohaselt, ja täpsustatud, et võimalus osaleda ühes või teises ei ole vabatahtlik, vaid sõltub eranditult asjaomase elektrijaama tootmisvõimsusest. Tiberis ei saanud seega vabalt otsustada, kas taotleb enda kandmist registrisse või osaleb vähempakkumises, sest tegemist on kahe eraldi kategooriaga, mis on eelnevalt kindlaks määratud asjaomase käitise liigi ja maksimumvõimsuse põhjal. Tootjad, kes saavad toetust enda registrisse kandmise tulemusena, on siiski kohustatud maksma GSE-le tagasi vahe turuhinna ja toetuse vahel, kui turuhind ületab toetuse summa – vastupidi tootjatele, kellel on suuremastaabilised käitised ja kes saavad toetust tänu vähempakkumismenetlusele ning kes võivad saada terve turuhinna.

33. Selle kohtu hinnangul näib ka meede, mille eesmärk on teha „mahaarvamine“ GSE kasuks, kui turuhind ületab toetuse summat, olevat vastuolus direktiividega 2009/28 ja 2018/2001, sest need direktiivid kohustavad liikmesriike võimaldama ettevõtjatel reageerida turudünaamikale, et vältida moonutusi, mis tulenevad sellest, et kõrvaldatakse tootjate reageerimine nõudlusele, ehkki negatiivset toetust arvestades ei ole tootjatel, kes saavad toetust registrisse kandmise tulemusena, mingit huvi turudünaamikale reageerida.

34. Nendel asjaoludel otsustas Consiglio di Stato (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas [direktiivi 2009/28] artiklis 3 ja [direktiivi 2018/2001] artiklis 4 sätestatud põhimõtetega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt on energiat vabaturul müüvate tootjate jaoks riiklikus toetuskavas ette nähtud toetustariif, mis tagab miinimumhinna, mis on ühtlasi ka maksimumhind, sest kui turuhind on toetusest suurem, tuleb toetuse väärtust ületav summa mahaarvamismehhanismi kohaselt tagasi maksta (niinimetatud negatiivne toetus), kusjuures seda mahaarvamismehhanismi kohaldatakse ainult siis, kui energiat vabal turul müüv tootja saab toetust vastavasse registrisse kandmise korral, mitte siis, kui ta saab seda oksjoni tulemusel?“

35. Kirjalikke seisukohti esitasid Tiberis, GSE, Itaalia valitsus ja Euroopa Komisjon, kes osalesid kõik kohtuistungil, mis toimus 7. novembril 2024.

IV. Õiguslik analüüs

A. Eelotsusetaotluse vastuvõetavus

36. Enne eelotsuse küsimuse analüüsimist tuleb võtta seisukoht vastuvõetamatuse vastuväidete kohta, mille on esitanud GSE ja Itaalia valitsus.

37. Esiteks väidab GSE, et eelotsusetaotlus on vastuvõetamatu seetõttu, et ei ole järgitud Euroopa Kohtu kodukorra artiklis 94 sätestatud nõudeid, sest eelotsusetaotlus ei sisalda faktilisi ja õiguslikke asjaolusid, mis on vajalikud, et Euroopa Kohus saaks anda esitatud küsimusele tarviliku vastuse.[10]

38. Teiseks leiab Itaalia valitsus, et eelotsuse küsimus on vastuvõetamatu sellepärast, et vaidlustatud meede kujutab endast olemasolevat abi, milleks komisjon on oma loa andmise otsusega eelnevalt loa andnud. Seega ei saa eelotsusetaotluse esitanud kohus kõnesoleva toetuse intensiivsusesse sekkuda, v.a juhul, kui see toob kaasa toetuse ümberkvalifitseerimise „uueks abiks“ ja seega ELTL artikli 108 lõike 3 rikkumise, sest see õigusnorm keelab anda uut abi, millest ei ole komisjonile eelnevalt teatatud ja milleks viimane ei ole luba andnud. Nendest asjaoludest tuleneb, et esitatud küsimusel ei ole põhikohtuasjaga vähimatki tegelikku seost ja see on puhtalt hüpoteetiline, sest milline ka ei oleks vastus, mis tuleb sellele küsimusele anda, ei saa Tiberise nõuet nii või teisiti rahuldada, sest see on vastuolus ELTL artikliga 108.

39. Kõigepealt tuleb eelotsusetaotluste vastuvõetavuse kohta meenutada, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt eeldatakse juhul, kui esitatud küsimused käsitlevad liidu õiguse tõlgendamist, nende asjakohasust ja Euroopa Kohus on üldjuhul kohustatud nende kohta otsuse tegema.[11] Euroopa Kohus võib keelduda liikmesriigi kohtu eelotsuse küsimuse kohta seisukohta võtmast üksnes siis, kui on ilmne, et taotletaval liidu õigusnormi tõlgendusel puudub igasugune seos põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda talle esitatud küsimustele tarvilik vastus.[12] Mis puudutab seda viimast küsimust, siis vajadus jõuda liikmesriigi kohtule tarviliku liidu õiguse tõlgenduseni nõuab, nagu on rõhutatud Euroopa Kohtu kodukorra artiklis 94, et liikmesriigi kohus määratleks esitatud küsimuste faktilise ja õigusliku raamistiku või vähemalt selgitaks küsimuste aluseks olevaid faktilisi olukordi.[13] Kuna aga liikmesriigi kohtud ja Euroopa Kohus teevad eelotsusemenetluses omavahel koostööd, siis ei ole liikmesriigi kohtu poolt teatavate faktiliste asjaolude esitamata jätmise tagajärg tingimata eelotsusetaotluse vastuvõetamatus, kui vaatamata neile puudustele leiab Euroopa Kohus toimiku materjalide põhjal, et ta saab anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarviliku vastuse.[14]

[10] Faktilise raamistiku kohta väidab GSE, et eelotsusetaotlus ei võimalda mõista, kuidas kaotas Tiberis oma tulude kasvu, sest kõnesolevad riigisisesed õigusnormid võimaldasid tal saada oma investeeringust kasu ja müüa energiat vabaturul. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on jätnud ka täpsustamata, kas Tiberisel oli võimalus GSEga sõlmitud leping igal hetkel lõpetada, teatades sellest 60 päeva ette, ilma et ta oleks pidanud kuni selle kuupäevani saadud toetust tagastama, ega ole ka maininud, et registrisse kantud käitiste puhul olid riigisisestes õigusnormides ette nähtud suuremad toetused, mis kaitsesid neid käitisi turukõikumiste eest. Ka on eelotsusetaotlus lünklik õigusliku raamistiku osas, millesse see asetub, sest Euroopa Kohtule ei ole esitatud täpset kohaldatavat riigisisest õiguslikku raamistikku, mistõttu ei ole selles tõendatud, et liidu õiguse võimalik rikkumine on tõesti olemas.

[11] Vt selle kohta 22. oktoobri 2024. aasta kohtuotsus Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika).

[12] Vt selle kohta 16. mai 2024. aasta kohtuotsus INSS (üksikema puhkus) (C-673/22, EU:C:2024:407, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika).

[13] Vt selle kohta 8. juuni 2023. aasta kohtuotsus Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika).

[14] Vt selle kohta 16. novembri 2023. aasta kohtuotsus Tüke Busz (C-391/22, EU:C:2023:892, punkt 29 ja seal viidatud kohtupraktika).

40. Käsitletaval juhul võib GSE argumendid, mille kohaselt on eelotsusetaotlus vastuvõetamatu, ilma suuremate raskusteta tagasi lükata Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt, mida on meenutatud käesoleva ettepaneku eelmises punktis. Isegi eeldusel, et need väidetavad faktilise ja õigusliku raamistiku esitamata jätmised on kinnitust leidnud, ei ole need niisugused, et takistaksid Euroopa Kohtul esitatud küsimusele vastata.[15]

41. Seevastu Itaalia valitsuse tõstatatud probleem, kas loa andmise otsus võib olla põhikohtuasjas asjakohane, väärib põhjalikumat käsitlemist, eelkõige arvestades asjaolu, et ei ole välistatud, et see võib olla takistuseks, mis ei võimalda seda eelotsusetaotlust vastuvõetavaks tunnistada (või vähemalt mõjutada taotletud tõlgendust).

42. Selles küsimuses tuleb märkida, et kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohus ei maini üldse loa andmise otsust, ei piisa sellest asjaolust iseenesest, et see otsus oleks täiesti asjassepuutumatu ja et Itaalia valitsuse vastuväited käesoleva asja vastuvõetavuse küsimuses võiks lükata omal algatusel tagasi. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu tutvustatud faktilise ja õigusliku raamistiku asjakohasuse eeldamist ei saa tõlgendada nii, et Euroopa Kohus on kohustatud jätma niisuguse otsuse tähelepanuta, eriti juhul, kui see osutub asjakohaseks selle asja lahendamisel, mille ta lahendama peab, eelkõige selleks, et anda eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusele tarvilik vastus. See on nii seda enam, kui – nagu käsitletaval juhul – ei ole vaieldud vastu esiteks sellele, et põhikohtuasjas käsitletav Itaalia toetuskava on tõesti loa andmise otsusega hõlmatud, ja teiseks sellele, et Tiberis oli tõesti üks ettevõtjaid, kes sai sellest toetuskavast toetust.

43. Eelneva põhjal ja ehkki ei saa välistada, et see eelotsusetaotlus leitakse olevat vastuvõetamatu,[16] teen Euroopa Kohtule selleks, et anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarvilik vastus, ettepaneku sõnastada eelotsuse küsimus ümber nii, et eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib sellega teada, kas ELTL artikleid 107 ja 108 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus see, et liikmesriigi kohus hindab negatiivse toetuse mehhanismi kooskõla direktiivi 2009/28 artikliga 3 ja direktiivi 2018/2001 artikliga 4, kui see mehhanism on osa riigi toetuskavast, milleks komisjon on eelnevalt loa andnud.

B. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu pädevus hinnata negatiivse toetuse mehhanismi kooskõla direktiividega 2009/28 ja 2018/2001

44. Kõigepealt tuleb meenutada, et liidu riigiabi käsitlevate õigusnormide kohaldamine tugineb lojaalse koostöö kohustusele ühelt poolt liikmesriikide kohtute ning teiselt poolt komisjoni ja liidu kohtute vahel, mille raames igaüks täidab ülesannet, mis talle aluslepinguga on antud. Selle koostöö raames peavad liikmesriikide kohtud võtma kõik vajalikud üld- või erimeetmed, et tagada nende kohustuste täitmine, mis tulenevad liidu õigusest, ja hoiduma meetmetest, mis võivad ohustada aluslepingu eesmärkide saavutamist, nagu tuleneb ELL artikli 4 lõikest 3, hoidudes selliste otsuste tegemisest, mis lähevad vastuollu loa andmise otsusega.[17]

[15] Selles küsimuses tuleb rõhutada, et kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole viidanud komisjoni loa andmise otsusele, tugineb GSE sellele sõnaselgelt oma kirjalikes seisukohtades, kuid mitte oma vastuvõetamatuse vastuväite põhjendamiseks, vaid väitmaks, et juhul kui eelotsusetaotlus leitakse olevat vastuvõetav, ei ole riigisisesed õigusnormid, millega on see toetuskava loodud, liidu õigusega vastuolus, sest komisjon on selle kava eelnevalt heaks kiitnud.

[16] Selles küsimuses tuleb meenutada, et leides kohtuasjas, milles tehti 22. oktoobri 2024. aasta kohtuotsus Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910), et eelotsusetaotluse esitanud kohtu taotletav ühe direktiivi sätete tõlgendamine ei saa mingil juhul olla põhikohtuasja lahendamisel asjakohane seetõttu, et liiduga rahvusvahelist lepingut riigihangete valdkonnas mitte sõlminud kolmanda riigi ettevõtjad ei saa pretendeerida võrdsele kohtlemisele selles valdkonnas, tunnistas Euroopa Kohus eelotsusetaotluse vastuvõetamatuks. Vt eelkõige selle kohtuotsuse punktid 67–69.

[17] Vt selle kohta 15. septembri 2016. aasta kohtuotsus PGE (C-574/14, EU:C:2016:686, punkt 33 ja seal viidatud kohtupraktika).

45. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast ilmneb ka, et liikmesriikide kohtud ja komisjon täidavad aluslepinguga kehtestatud riigiabi kontrollimise süsteemi rakendamisel teineteist täiendavaid, kuid eraldiseisvaid rolle.[18] Seega jääb abimeetmete ühisturuga kokkusobivuse hindamine jääb komisjoni ainupädevuse piiridesse, kusjuures viimase tegevust kontrollivad liidu kohtud,[19] samas kui liikmesriikide kohtute ülesanne on kaitsta isikute õigusi olukorras, kus on rikutud ELTL artikli 108 lõikes 3 sätestatud kohustust teatada komisjonile eelnevalt riigiabi andmisest.[20]

46. Selles küsimuses tuleb märkida, et Euroopa Kohus on juba otsustanud, et kui neil asjaoludel oleks liikmesriigi kohtul niisuguse riigiabi kava rakendamisel, mille kokkusobivuse siseturuga on komisjon tuvastanud, lubatud omakorda teha otsus kava kokkusobivuse kohta siseturuga, siis antaks sellega nimetatud kohtule sisuliselt pädevus asendada komisjoni hinnang kohtu enda hinnanguga ning selle tulemusel oleks kõnealusel kohtul lubatud omastada komisjonile antud ainupädevus hinnata, kas riigiabi on siseturuga kokkusobiv.[21]

47. Teiseks tuleb täpsustada, et Euroopa Kohtu praktikast ilmneb ka, et abikava rakendamise korra vastavust aluslepingu nendele vahetu õigusmõjuga sätetele, mis ei puuduta riigiabi, on liikmesriigi kohus pädev hindama ainult juhul, kui seda korda saab hinnata eraldi ja kui olles küll asjasse puutuva abikava osa, ei ole see kord vajalik abikava eesmärgi saavutamiseks või selle kava toimimiseks.[22] Seevastu abi rakendamise kord võib aga olla abi esemega niivõrd lahutamatult seotud, et seda ei ole võimalik eraldi hinnata, mistõttu selle korra mõju abi kui terviku kokkusobivusele või kokkusobimatusele tuleb seega tingimata hinnata ELTL artikli 108 menetluses.[23]

48. Tuvastades seega ühes hiljutises kohtuasjas, milles tehti kohtuotsus A-Fonds[24], et selles kohtuasjas käsitletavas abikavas ette nähtud üks nõue (nimelt asukohanõue) oli lahutamatult seotud toetuskavaga, sest oli vajalik abikava eesmärgi saavutamiseks või selle kava toimimiseks, leidis Euroopa Kohus, et liidu õigusega on vastuolus see, kui liikmesriigi kohus võiks hinnata, kas niisugune nõue on kooskõlas kapitali vaba liikumisega, ning seda enam ei saa liikmesriigi kohus teha järeldusi selle kohta, kas selle nõudega võidakse rikkuda kapitali vaba liikumist. Ta järeldas, et esitatud küsimusele ei ole vaja vastata.[25]

[18] Vt 2. mai 2019. aasta kohtuotsus A-Fonds (C-598/17, edaspidi „kohtuotsus A-Fonds“, EU:C:2019:352, punkt 45 ja seal viidatud kohtupraktika).

[19] Siiski ei saa hinnangud, mis võivad kaudselt tuleneda selle institutsiooni otsusest riigiabi kohta, olla liikmesriigi kohtutele põhimõtteliselt siduvad niisuguses vaidluses nagu põhikohtuasjas, millel ei ole seost selle abi siseturuga kokkusobivusega (vt selle kohta 17. oktoobri 2024. aasta kohtuotsus NFŠ, C-28/23, EU:C:2024:893, punkt 59 ja seal viidatud kohtupraktika).

[20] Vt selle kohta 8. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Residex Capital IV (C-275/10, EU:C:2011:814, punk 27 ja seal viidatud kohtupraktika). Niisuguse ELTL artikli 108 lõikest 3 tuleneva rikkumise esinemise korral – kui isikud sellele tuginevad ja liikmesriigi kohus selle tuvastab – peab liikmesriigi kohus tegema sellest riigisisese õiguse alusel kõik asjakohased järeldused, ilma et tema otsuse tegemisel tuleks hinnata abi kokkusobivust siseturuga, kuivõrd selle hinnangu andmine on komisjoni ainupädevuses ning selle üle teostab kontrolli Euroopa Kohus (vt selle kohta 23. aprilli 2002. aasta kohtuotsus Nygård, C-234/99, EU:C:2002:244, punkt 59 ja seal viidatud kohtupraktika).

[21] Vt selle kohta 15. septembri 2016. aasta kohtuotsus PGE (C-574/14, EU:C:2016:686, punkt 33 ja seal viidatud kohtupraktika).

[22] Vt selle kohta 22. märtsi 1977. aasta kohtuotsus Iannelli & Volpi (74/76, EU:C:1977:51, punkt 14) ja 23. aprilli 2002. aasta kohtuotsus Nygård (C-234/99, EU:C:2002:244, punkt 57).

[23] Vt selle kohta kohtuotsus A-Fonds (punktid 47 ja 48 ning seal viidatud kohtupraktika). Vt ka 24. juuli 2003. aasta kohtumäärus Sicilcassa jt (C-297/01, EU:C:2003:416, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika), milles on järeldatud, et küsimus, millega liikmesriigi kohus küsis Euroopa Kohtult, kas teatav riigiabi või abikava on siseturuga kokkusobiv, on vastuvõetamatu.

[24] Selles kohtuasjas küsis eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas liidu esmase õiguse sätted, mis käsitlevad kapitali vaba liikumist, on kooskõlas riigiabi käsitlevate sätetega, lähtudes ühest otsusest, mille komisjon tegi riigiabi valdkonnas. Täpsemalt seisnes küsimus selles, kas liikmesriigi kohtul on võimalik rahuldada Madalmaades asuvate äriühingute dividendidelt tasutud maksu tagastamise taotlust, ehkki see maks oli hõlmatud komisjoni otsusega.

[25] Euroopa Kohtu hinnangul tuli eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusele vastata, et ELTL artikleid 107 ja 108 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi kohus ei saa hinnata, kas niisugune asukohanõue on kooskõlas ELTL artikli 63 lõikega 1, kui asjasse puutuv dividendimaksu tagastamise kord on käsitatav abikavana. Vt selle kohta eelkõige kohtuotsus A-Fonds (punkt 45 ja seal viidatud kohtupraktika ning punktid 49–54).

49. Käsitletaval juhul märgin, et eelotsusetaotluse esitanud kohus seisab silmitsi probleemiga, mis on sarnane probleemiga, mida Euroopa Kohus käsitles kohtuotsuses A-Fonds, ehkki see tehti teistsuguses kontekstis. Nimelt vastupidi kohtuasjale, milles tehti see kohtuotsus, küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult, kas kõnesolev mehhanism on kooskõlas mitte siseturuga EL toimimise lepingu riigiabi käsitlevatest sätetest või muudest esmase õiguse sätetest lähtudes, vaid teatavate teisese õiguse sätetega, st direktiividega 2009/28 ja 2018/2001 ning seda, mainimata üldse komisjoni eelnevat loa andmise otsust.

50. Hoolimata nendest erinevustest olen siiski arvamusel, et arutluskäik, mida Euroopa Kohus järgis eespool viidatud kohtuasjas, tuleb üle võtta ja seega järeldada, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole pädev võtma seisukohta küsimuses, kas negatiivse toetuse mehhanism on kooskõlas direktiividega 2009/28 ja 2018/2001, tagapool esitatud põhjustel.

51. Esiteks tuleb meenutada, et negatiivse toetuse mehhanism, mille Tiberis on vaidlustanud, on osa Itaalia valitsuse vastu võetud toetuskavast, mille kooskõla siseturuga komisjon oma loa andmise otsuses analüüsis.

52. Sellest otsusest ilmneb nimelt, et suuniste aastateks 2014–2020 kohaselt, millest lähtudes hinnati kõnesoleva toetuskava kooskõla ELTL artikli 107 lõike 3 punktiga c, hindas komisjon just seda, kas teatatud meetmel on konkreetne stimuleeriv mõju ühise huvi eesmärgile, milleks on edendada elektrienergia tootmist taastuvatest energiaallikatest, eelkõige mis puudutab nende tootmiskäitiste omanikke, mis saavad toetust registritesse kandmise tulemusena.[26] Selle otsusega kinnitati lisaks Itaalia ametiasutuste meetmete, sh negatiivse toetuse mehhanismi proportsionaalsust, sest see mehhanism oli piiratud sellega, mis oli taotletava keskkonnakaitse-eesmärgi saavutamiseks vajalik.[27]

53. Teiseks tuleb märkida, et käesoleva ettepaneku punktides 47 ja 48 viidatud Euroopa Kohtu praktikast ilmneb, et kui küsimuse all on tingimused või asjaolud, mis on vajalikud abikava eesmärgi saavutamiseks või selle toimimiseks, on pädevuse jaotumisega komisjoni ja liikmesriikide kohtute vahel riigiabi valdkonnas vastuolus see, et liikmesriikide kohtud hindavad nende tingimuste kokkusobivust, lähtudes muudest nõuetest kui ELTL artiklis 107 sätestatud nõuded.

54. Käsitletaval juhul sõltub vastus küsimusele, kas eelotsusetaotluse esitanud kohus võib hinnata negatiivse toetuse mehhanismi direktiividest 2009/28 ja 2018/2001 lähtudes, järelikult vastusest küsimusele, kas seda põhikohtuasjas käsitletava toetuskava rakendamise korda võib hinnata eraldi, sest see ei ole vajalik kõnesoleva toetuskava eesmärgi saavutamiseks või toimimiseks. Tuleb täpsustada, et rakenduskord on abi eesmärgi saavutamiseks või toimimiseks vajalik siis, kui see on abi koostiselement või oluline osa, mistõttu selle kohaldamata jätmine muudab abi ulatust või põhitunnuseid.[28]

[26] Vt loa andmise otsuse jagu 3.3.2 ning täpsemalt põhjendused 39 ja 42, milles komisjon täpsustas, et ilma toetuseta ja normaalsetel turutingimustel ei oleks projektid, millele antakse toetuskavast toetust, kasumlikud ja neil oleks negatiivne puhasväärtus, mistõttu toetus „võimaldab selle saajatel seega muuta oma käitumist ja investeerida taastuvenergiasse“ ning avaldab „stimuleerivat mõju, mis on ühise huvi eesmärgi saavutamiseks vajalik“.

[27] Loa andmise otsuse põhjendusest 50 ilmneb nimelt, et mahaarvamismehhanism leiti olevat sobiv juhul, kui elektrienergia turuhind ületab suunistes arvutatut, et vältida „erakorralisi kasumeid“ ja „erakorralisi tulusid projektist“, st tulusid, mis ületavaid projekti kasumlikkuse eelneva hindamise käigus arvesse võetud tulusid.

[28] Vt kohtujurist Saugmandsgaard Øe ettepanek kohtuasjas A-Fonds (C-598/17, EU:C:2018:1037, punkt 81).

55. Minu arvates ei ole kahtlust, et negatiivse toetuse mehhanism vastab käesoleva ettepaneku punktis 48 viidatud kohtupraktikast tulenevatele kriteeriumidele, sest isegi kui seda ei saa pidada tingimuseks, mis on osa käesolevas kohtuasjas käsitletavast toetustkavast, jääb see siiski selle väga oluliseks ja lahutamatuks osaks. Nagu on märgitud käesoleva ettepaneku punktis 52, ei puuduta see mehhanism mitte üksnes ühte toetuse andmise korda, vaid on lahutamatult seotud ka toetuse intensiivsuse ja proportsionaalsusega, mis kujutavad endast ise võtmeelemente toetuse kokkusobivuse analüüsis, mis kuulub ELTL artiklites 107 ja 108 ette nähtud menetluse kohaselt komisjoni ainupädevusse.

56. Kuna näib, et niisugust korda ei ole võimalik isoleerida, ning see on komisjonilt loa saanud toetuskava eesmärgi saavutamiseks ja toimimiseks vajalik, on raske kujutleda, mil viisil saaks liikmesriigi kohus teha järeldusi sellest, kui tuvastatakse, et kõnesolev mehhanism on direktiivide 2009/28 ja 2018/2001 asjakohaste sätetega vastuolus, muutmata seda toetuskava kas või piiratud ulatuses ning ilma, et see kahjustaks loa andmise otsust ja seega selle kehtivust, isegi ilma, et see tungiks komisjoni pädevusse, kahjustades nii pädevuse jaotumist nimetatud institutsiooni ja liikmesriigi kohtute vahel – lahendus, mida ei saa pooldada, lähtudes käesoleva ettepaneku punktides 44–46 viidatud Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast.

57. Kolmandaks ja viimaseks tuleb tuvastada, et Tiberise eelotsusetaotluse esitanud kohtule esitatud kaebuse eesmärk on eelnevalt komisjoni poolt heaks kiidetud toetuskava või vähemalt selle teatavate aspektide muutmine.

58. Selles küsimuses tuleb meenutada, et ELTL artiklitega 107 ja 108 kehtestatud riigiabi kontrollimise süsteemi raames on menetlus erinev olenevalt sellest, kas tegemist on olemasoleva või uue abiga.[29] Kui olemasoleva abi andmine on ELTL artikli 108 lõike 1 kohaselt õiguspärane seni, kuni komisjon ei ole seda tunnistanud ühisturuga kokkusobimatuks, siis ELTL artikli 108 lõikega 3 on keelatud uue abi andmine või olemasoleva abi muutmine, millest ei ole eelnevalt komisjonile teatatud ja milleks viimane ei ole luba andnud.[30] Seejuures on määruse 2015/1589 artikli 1 punkti b alapunktis ii sätestatud, et „olemasolev abi“ on heakskiidetud abi, see tähendab komisjoni või nõukogu poolt heaks kiidetud abikavad või individuaalne abi. Selle määruse artikli 1 punktis c on ette nähtud, et „uus abi“ on ükskõik missugune abikava või individuaalne abi, mis ei ole olemasolev abi, sealhulgas olemasoleva abi ükskõik milline muudatus.

59. Tuleb ka rõhutada, et kuigi olemasolevas abis tehtavad muudatused ei too automaatselt kaasa nende ümberkvalifitseerimist uueks abiks, toovad nad selle kaasa juhul, kui need muudatused ei ole puhtalt formaalsed või halduslikud, vaid võivad mõjutada abimeetme siseturuga kokkusobivuse hindamist.[31] Nagu on aga kindlaks tehtud käesoleva ettepaneku punktis 52, kujutab negatiivse toetuse mehhanism endast kõnesoleva toetuskava olulist osa, mille põhjal analüüsis komisjon toetuskava kokkusobivust siseturuga. Seega tooks toetuskava niisugune muutmine, nagu Tiberis soovitab, kaasa selle ümberkvalifitseerimise uueks ja ebaseaduslikuks abiks.

60. Hiljutistes kohtuasjades, mis päädisid kohtuotsusega DOBELES HES (C-702/20 ja C-17/21, EU:C:2023:1), leidis Euroopa Kohus küll, et liikmesriigi kohus võib rahuldada nõude maksta välja summa, mis vastab uuele abile, millest ei ole komisjonile teatatud, tingimusel et asjaomased riigisisesed asutused teatavad sellest abist enne komisjonile nõuetekohaselt ja komisjon annab

[29] Vt selle kohta määruse 2015/1589 artikli 1 punkti b alapunkt ii ja punkt c.

[30] Vt 28. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus Eco Fox jt (C-915/19–C-917/19, EU:C:2021:887, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika).

[31] Vt selle kohta 28. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus Eco Fox jt (C-915/19–C-917/19, EU:C:2021:887, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika).

sellele heakskiidu või loetakse, et ta on sellele heakskiidu andnud.[32] Niisugune stsenaarium on käsitletaval juhul siiski hüpoteetiline, arvestades asjaolu, et esiteks tundub, et Itaalia valitsus ei kavatsenud kõnesolevat toetuskava muuta, ja teiseks ei esita eelotsusetaotluse esitanud kohus küsimust sellise võimaluse kohta.[33]

61. Eelneva põhjal tuleb eelotsuse küsimusele niisugusena, nagu see on ümber sõnastatud, vastata nõnda, et ELTL artikleid 107 ja 108 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus see, kui liikmesriigi kohus hindab olemasoleva ja eelnevalt komisjonilt loa saanud toetuskava negatiivse toetuse mehhanismi kooskõla direktiivi 2009/28 artikliga 3 ja direktiivi 2018/2001 artikliga 4 juhul, kui mehhanism on lahutamatult seotud toetuskavaga, sest see on selle kava eesmärgi saavutamiseks või toimimiseks vajalik.

C. Küsimus, kas põhikohtuasjas käsitletav negatiivse toetuse mehhanism on kooskõlas direktiivi 2009/28 artikliga 3 ja direktiivi 2018/2001 artikliga 4

62. Kui Euroopa Kohus ei peaks minu analüüsiga nõustuma, leides, et eelotsusetaotluse esitanud kohus on pädev hindama põhikohtuasjas käsitletava negatiivse toetuse mehhanismi kooskõla direktiivi 2009/28 artikliga 3 ja direktiivi 2018/2001 artikliga 4, analüüsin järgnevates punktides teise võimalusena, kas see mehhanism on nende sätetega vastuolus.

63. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib oma küsimusega sisuliselt teada, kuidas tuleb tõlgendada direktiive 2009/28 ja 2018/2001, et ta saaks hinnata, kas nendega on kooskõlas kord, kuidas rakendatakse Itaalia toetuskava elektrienergia tootmiseks taastuvatest energiaallikatest, millest sai toetust Tiberis. See kohus tahab täpsemalt teada, kas direktiivi 2009/28 artiklit 3, mis kehtis tookord, kui toetuskava kehtestati ning kui sõlmiti leping Tiberise ja GSE vahel, ning selle esimese direktiivi alates 1. juulist 2021 asendanud direktiivi 2018/2001 artiklit 4 tuleb tõlgendada nii, et selles toetuskavas sisalduv negatiivse toetuse mehhanism on nendega vastuolus.

64. See küsimus kätkeb minu arvates endas tegelikult kahte probleemi, mida võib kirjeldada järgmiselt. Esimene puudutab küsimust, ega Itaalia toetuskava rakendamise kord ja eelkõige negatiivse toetuse mehhanism ei ole vastuolus nende kahe direktiivi eespool viidatud sätetega seetõttu, et see ei näi „turupõhine“ ja et see mahaarvamismehhanism võib viia selleni, et mõned toetuse saajad loobuvad toetusest, mis oleks eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul vastuolus eesmärkidega, mida nende direktiividega taotletakse. Teine probleem puudutab võimaliku diskrimineerimise olemasolu, mis tuleneb sellest, et riigiabi taotlemise kord ei ole kõikide taastuvenergia tootjate puhul sama, sest üksnes nende suhtes, kes on registrisse kantud, kohaldatakse mahaarvamismehhanismi.[34]

[32] 12. jaanuari 2023. aasta kohtuotsus DOBELES HES (C-702/20 ja C-17/21, EU:C:2023:1, punkt 123).

[33] Selles küsimuses tuleb meenutada, et kohtuasjades, mis päädisid kohtuotsusega DOBELES HES (C-702/20 ja C-17/21, EU:C:2023:1, punktid 117–123 ja seal viidatud kohtupraktika), esitatud üheteistkümnendas küsimuses küsis eelotsusetaotluse esitanud kohus just, kas ELTL artikli 108 lõiget 3 ning määruse 2015/1589 artikli 2 lõiget 1 ja artiklit 3 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi kohus võib rahuldada nõude maksta välja summa, mis vastab uuele abile, millest ei ole komisjonile teatatud, tingimusel et asjaomased riigisisesed asutused teatavad sellest abist enne komisjonile nõuetekohaselt ja komisjon annab sellele heakskiidu või loetakse, et ta on sellele heakskiidu andnud.

[34] Vt käesoleva ettepaneku punktid 32 ja 33.

1. Sissejuhatavad märkused

65. Tarvis on meenutada esiteks, et 23. juuni 2016. aasta dekreediga kehtestatud toetuskavas oli ette nähtud toetuse andmise kolm eri korda, mis põhinesid eraldi toetusmehhanismidel, mis olid määratud kindlaks olenevalt asjaomase elektrijaama tootmisvõimsusest. Täpsemalt olid need kolm toetuse andmise korda järgmised:

– toetuse andmise esimene kord rajanes vähempakkumises osalemisel, mida võisid teha *suuremastaabilised* käitised tootmisvõimsusega üle 5 MW. Toetust anti selle saajatele üksnes siis, kui piirkondlik tunnihind langes alla vähempakkumise hinna, et korvata nende kahe hinna vahe. Toetustariifi summa jäi suuremastaabiliste käitiste puhul lisaks alla väikesemastaabiliste ja keskmise suurusega käitiste tariifi;

– toetuse andmise teist korda, mille kohaselt sai toetust Tiberis, kohaldati *keskmise* suurusega käitiste suhtes tootmisvõimsusega 1–5 MW ja see eeldas, et käitis on kantud registrisse. See mehhanism rajanes tariifil, mis oli proportsionaalne selle ettevõtja esitatud projekti kuludega hetkel, mil ta allkirjastas esialgse lepingu GSEga, tagades nii toetuse saajale püsiva kogutulu toodetud energia eest, mis võimaldas rahastada investeeringuid elektrijaama ehitamisse. Selle mehhanismi puhul oli konkreetselt ette nähtud toetuse andmine siis, kui piirkondlik tunnihind langeb alla dekreediga kindlaks määratud tariifi, et korvata nende kahe hinna vahe. Kui turuhind oli aga üle kindlaksmääratud tariifi, pidi asjaomane ettevõtja siiski maksma GSE-le vahe negatiivse toetuse mehhanismi läbi kinni;

– toetuse andmise kolmanda korra kohaselt võisid toetust saada ainult *väikesemastaabilised* käitised tootmisvõimsusega alla 1 MW ja selle puhul oli ette nähtud otsetoetuste andmine.

66. Tuleb ka täpsustada, et niisugune ettevõtja nagu Tiberis sai algusest peale vabalt otsustada, et ei sõlmi GSEga lepingut, ja seega keelduda sellest, et tema suhtes kohaldatakse toetuse andmise korda, mis vastab tema tootmisvõimsusele. Lisaks oli sellel äriühingul juhul, kui ta oli sõlminud lepingu GSEga, võimalus see leping igal hetkel üles öelda ja väljuda toetuskavast, millest ta senini toetust sai, et müüa toodetud energiat turul vabalt, otsustades nii end jätta turukõikumiste meelevalda.

67. Teiseks tuleb märkida, et mis puudutab nende kahe direktiivi *ratione materiae* kohaldamisala, mida on eelotsusetaotluses silmas peetud, siis ei ole vaieldud vastu sellele, et toetus, mida Tiberis 23. juuni 2016. aasta dekreedi kohaselt sai, kuulub direktiivi 2009/28 artikli 2 punktis k ja direktiivi 2018/2001 artikli 2 punktis 5 määratletud mõistesse „toetuskava“. Selles küsimuses on vaja rõhutada, et kuigi need kaks direktiivi võimaldavad liikmesriikidel kehtestada riiklikke toetuskavasid elektrienergia tootmiseks taastuvatest energiaallikatest, peab selleks siiski olema täidetud tingimus, et need kavad on kooskõlas riigiabi käsitlevate õigusnormidega. Niisugune nõue ilmneb sõnaselgelt nii direktiivi 2009/28 artiklist 3 kui ka direktiivi 2018/2001 artiklist 4, milles on ette nähtud, et neid õigusnorme kohaldatakse ilma, et see piiraks komisjoni ainupädevust, mis tal ELTL artikli 108 kohaselt on.[35]

68. Kolmandaks tuleb nende kahe direktiivi *ratione temporis* kohaldamisala kohta tuvastada, et kui 23. juuni 2016. aasta dekreet vastu võeti ja hetkel, mil Tiberis sõlmis GSEga lepingu selles dekreedis ette nähtud toetuskava alusel, oli kohaldatav ainult direktiiv 2009/28, sest

[35] Vt direktiivi 2009/28 artikli 3 lõige 3 ja direktiivi 2018/2001 artikli 4 lõige 9 ning selle viimase direktiivi põhjendus 18.

direktiiv 2018/2001 jõustus alles 1. juulil 2021, mistõttu saab kõnesolevat toetuskava sellest viimasest direktiivist lähtudes hinnata alles alates nimetatud kuupäevast, ilma et see piiraks käesoleva ettepaneku punktides 77–79 esitatud märkusi.

2. Negatiivse toetuse mehhanismi kooskõla direktiiviga 2009/28

69. Kõigepealt tuleb meenutada, et direktiivi 2009/28 artikli 3 lõikes 1 on sisuliselt ette nähtud, et iga liikmesriik tagab, et taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaal energia lõpptarbimises 2020. aastal on vähemalt sama suur kui tema riiklik üldeesmärk, mida on täpsustatud selles direktiivis, ning selle lõikes 2, et liikmesriigid võtavad tõhusalt kavandatud meetmeid, tagamaks et taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaal on vähemalt sama suur või suurem, kui on ette nähtud direktiivis esitatud soovitusliku kujunemiskõveraga. Selle artikli lõikes 3 on täpsustatud, et nendes lõigetes 1 ja 2 sätestatud eesmärkide saavutamiseks „võivad“ liikmesriigid muu hulgas kehtestada toetuskavasid.

70. Tuleb nentida, et direktiivi 2009/28 artikli 3 sõnastusest endast ilmneb, et sellest ei tulene liikmesriikidele mingit kohustust kehtestada toetuskavasid taastuvenergia edendamiseks, sest niisuguste kavade vastuvõtmine on ainult üks võimalus, ega tulene sellest ka juhiseid liikmesriikidele, millisena peavad nad oma võimalikud toetuskavad välja töötama. Liikmesriikidel on seega kaalutlusruum meetmete osas, mis tuleb riiklike siduvate eesmärkide saavutamiseks taastuvatest energiaallikatest toodetud energia alal võtta,[36] tingimusel et järgitakse liidu riigiabi käsitlevaid õigusnorme.[37]

71. Tuleb märkida, et igal juhul kui lähtuda eelotsusetaotluses esitatud teabest, ei näita miski, et mahaarvamismehhanism seab konkreetselt ohtu investeeringud taastuvenergia sektorisse, mistõttu tekivad kahtlused, kas see on kooskõlas eesmärkidega, mida direktiiviga 2009/28 taotletakse.[38]

72. Sellest järeldub, et niisugune mahaarvamismehhanism nagu põhikohtuasjas käsitletav ei ole direktiiviga 2009/28, sh selle artikliga 3 vastuolus.

3. Negatiivse toetuse mehhanismi kooskõla direktiiviga 2018/2001

73. Kohe alguses tuleb märkida, et kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohtul on tekkinud küsimus, kas negatiivse toetuse mehhanism on kooskõlas direktiivi 2018/2001 artikliga 4, tuleb veel kindlaks teha, kas see säte on kohaldatav niisuguse abikava suhtes nagu põhikohtuasjas käsitletav, mis oli selle direktiivi jõustumise kuupäevaks juba kehtestatud, või ega selle mehhanismi kooskõla ei tuleks analüüsida pigem selle direktiivi artikli 6 lõikest 1 lähtudes, mille eesmärk on – ehkki eelotsusetaotluse esitanud kohus sellele sõnaselgelt ei viita – tagada olemasolevate kavade kehtivuse ajal toetuse saajate õiguspärase ootuse järgimine.

[36] Sellega seoses tuleb märkida, et andmete kohaselt, mille komisjon on oma kirjalikes seisukohtades esitanud ja millele Tiberis ei ole vastu vaielnud, ületas Itaalia Vabariik taastuvatest energiaallikatest energiaga varustamise siduva eesmärgi, mille ta pidi selle direktiivi kohaselt saavutama. Puhtalt faktilisest seisukohast ei saa seega väita, et Itaalia toetuskava elektrienergia tootmiseks taastuvatest energiaallikatest takistas sellel liikmesriigil oma eesmärki saavutamast.

[37] Vt selle kohta 27. juuni 2024. aasta kohtuotsus Gestore dei Servizi Energetici (C-148/23, EU:C:2024:555, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika).

[38] Vt analüüs käesoleva ettepaneku punktides 83–87, mida käib *mutatis mutandis* direktiivi 2009/28 kohta.

74. Sellega seoses tuleb meenutada, et Euroopa Kohtu praktikast ilmneb, et üldjuhul on uus õigusnorm kohaldatav alates selle õigusakti jõustumisest, milles norm sisaldub, ning et kuigi õigusnormi ei kohaldata õiguslike olukordade suhtes, mis tekkisid ja kujunesid lõplikult välja varasema seaduse kehtivusajal, kohaldatakse seda siiski varasema õigusnormi tulevikus tekkivate tagajärgede suhtes, samuti uute õiguslike olukordade suhtes. Teisiti on üksnes siis, kui uue õigusnormiga kaasnevad erisätted, mis määravad konkreetselt kindlaks selle ajalise kohaldamise tingimused, kui õigusaktide tagasiulatuva jõu puudumise põhimõttest ei tulene teisiti. [39]

75. Täpsemalt tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et erinevalt menetlusnormidest, mis on üldiselt kohaldatavad alates nende jõustumise päevast, tuleb liidu materiaalõigusnorme õiguskindluse põhimõtte ja õiguspärase ootuse kaitse tagamiseks tõlgendada nii, et need on enne nende jõustumist tekkinud olukordade suhtes kohaldatavad üksnes siis, kui nende normide sõnastusest, eesmärgist või ülesehitusest nähtub selgelt, et neile tuleb selline mõju anda. [40]

76. Mis puudutab täpsemalt direktiive, siis üldjuhul saab üksnes pärast direktiivi ülevõtmise tähtaja möödumist tekkinud õiguslikke olukordi arvata selle direktiivi ajalisse kohaldamisalasse. Seda enam kehtib see varasema õigusnormi kehtivusajal tekkinud õiguslike olukordade kohta, mis pärast direktiivi ülevõtmise tähtaja möödumist jätkuvalt tekitavad tagajärgi pärast direktiivi ülevõtmiseks vastu võetud riigisiseste õigusaktide jõustumist. [41]

77. Käsitletaval juhul on selge, et kuigi direktiivi 2018/2001 artiklis 4 on liikmesriikidele ette nähtud *võimalus* võtta vastu toetuskavasid, et saavutada eesmärgid taastuvatest energiaallikatest elektrienergia tootmise alal, ei ole selles direktiivis täpsustatud, kas seda õigusnormi kohaldatakse ainult uute toetuskavade suhtes, mis on võetud vastu pärast selle direktiivi ülevõtmise kuupäeva, või hõlmab selle kohaldamisala ka olemasolevaid toetuskavasid, mis kehtestati enne seda kuupäeva. [42] Tuleb ka märkida, et õigusnormina, milles on kindlaks määratud taastuvenergia tootmisele toetuse andmise kriteeriumid, on artikkel 4 materiaalõigusnorm, mistõttu saab seda sätet olemasolevate toetuskavade suhtes teoreetiliselt kohaldada ainult osas, mis puudutab selle ülevõtmise tähtaja möödumise kuupäevast hilisemaid tagajärgi, võttes arvesse käesoleva ettepaneku punktides 75 ja 76 viidatud kohtupraktikat.

78. Tuleb ka märkida, et direktiivi 2018/2001 artikli 6 lõikes 1 on ette nähtud, et ilma et see piiraks ELTL artiklite 107 ja 108 järgimiseks vajalike kohanduste tegemist, tagavad liikmesriigid, et taastuvenergiaprojektide jaoks antud toetuse suurust ja sellise toetuse andmise tingimusi ei vaadata läbi viisil, mis mõjutaks negatiivselt toetusest tulenevaid õigusi ja kahjustaks juba toetust saavate projektide majanduslikku elujõulisust. Selle artikli 6 lõikes 2 on lisatud, et liikmesriigid võivad toetuse suurust objektiivsete kriteeriumide kohaselt kohandada, tingimusel et need kriteeriumid on juba algse toetuskavaga ette nähtud.

79. Sellest järeldub, et kuigi liikmesriikidel ei ole mingit kohustust vaadata oma olemasolevad toetuskavad läbi, et viia need direktiivi 2018/2001 artikliga 4 kooskõlla, siis kuna see direktiiv ei ütle selle kohta midagi, on liikmesriikidel niisuguste muudatuste tegemisel vabad käed, kuid siiski

[39] Vt selle kohta 22. juuni 2022. aasta kohtuotsus Volvo ja DAF Trucks (C-267/20, EU:C:2022:494, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika).

[40] Vt selle kohta 22. juuni 2022. aasta kohtuotsus Volvo ja DAF Trucks (C-267/20, EU:C:2022:494, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika).

[41] Vt selle kohta 22. juuni 2022. aasta kohtuotsus Volvo ja DAF Trucks (C-267/20, EU:C:2022:494, punktid 33 ja 34 ning seal viidatud kohtupraktika).

[42] Sellega seoses tuleb tuvastada, et direktiivi 2018/2001 põhjendustes 16–19 ei ole midagi öeldud selle direktiivi artikli 4 ajalise kohaldamisala kohta.

tingimusel, et peale riigiabi käsitlevate õigusnormide järgitakse direktiivi artiklit 6, mis keelab juba toetust saavate projektide toetuste kavasid läbi vaadata viisil, mis mõjutaks negatiivselt toetusest tulenevaid õigusi ja kahjustaks nende projektide majanduslikku elujõulisust. [43]

80. See täpsustatud, on järgnevas analüüsis püütud teise võimalusena analüüsida negatiivse toetuse mehhanismi kooskõla direktiivi 2018/2001 artikliga 4 juhul, kui see säte on kohaldatav, nagu näib väitvat eelotsusetaotluse esitanud kohus.

81. Nagu ka direktiivi 2009/28 artiklis 3 on direktiivi 2018/2001 artiklis 4 ainult ette nähtud liikmesriikide võimalus vastu võtta toetuskavasid, et saavutada eesmärgid taastuvatest energiaallikatest elektrienergia tootmise alal. Erinevalt direktiivi 2009/28 artiklist 3 on direktiivi 2018/2001 artiklis 4 siiski liikmesriikidele ette nähtud siduvam raamistik ja siduvamad reeglid taastuvenergia tootmise toetamise kavade väljatöötamisel. [44]

82. Nagu on märgitud käesoleva ettepaneku punktides 29–31, ilmneb eelotsusetaotluse põhjendustest täpsemalt, et eelotsusetaotluse esitanud kohtul on esiteks küsimus, kas mahaarvamismehhanism pakub direktiivi 2018/2001 artikli 4 kohaselt stiimuleid „*turupõhisel ja turule reageerival viisil*“.

83. Tuleb märkida, et hoolimata asjaolust, et eelotsusetaotluse esitanud kohus on põhikohtuasjas käsitletava mahaarvamismehhanismi toimimist üksikasjalikult tutvustanud, ei ole Euroopa Kohtul esmapilgul ikkagi kogu vajalikku teavet, et hinnata seda mehhanismi täielikult, mida ainuüksi eelotsusetaotluse esitanud kohus on nii või teisiti pädev tegema.

84. Tuleb ka märkida, et kuigi direktiivi 2018/2001 artikliga 4 on loodud seos liikmesriikide kehtestatud toetuskavade ja tegelike turutingimuste vahel, sest antava toetuse summa tuleb põhimõtteliselt kindlaks määrata olenevalt *turutingimustest*, on selle direktiiviga ka ikkagi sõnaselgelt tunnustatud, et eri tootjate suutlikkus vastata turusignaalidele on erinev ja sõltub nende suurusest. [45] Seega on liikmesriikidel võimalus valida mitte üksnes eri liiki toetusi ja nende andmise korda, vaid ka piirata konkurentsipõhiseid või hankemenetlusi teatavate tehnoloogiatega, kui on tarvis vältida mitteoptimaalseid tulemusi võrkude piirangute ja süsteemi lõimimise kulude, energiaallikate jaotuse mitmekesistamise vajaduse ning tehnoloogiaga kaasnevate pikaajaliste võimaluste osas. [46] Selles küsimuses tuleb tuvastada, et toetuskavade väljatöötamise raames on liikmesriigid olenemata turu asjaolude ja dünaamika arvessevõtmisest kohustatud arvesse võtma ka muid direktiivis 2018/2001, sh selle artiklis 4 loetletud eesmärke, muu hulgas selleks, et vältida moonutusi elektriturgudel, tagada taastuvatest energiaallikatest toodetud energia optimaalne lõimimine elektriturgu ja võrkude stabiilsus.

[43] Niisugust tõlgendust kinnitab ka suuniste alates aastast 2022 põhjendus 466, milles on märgitud, et komisjon kohaldab neid selle hindamisel, kas uus abi, millest on talle teatatud pärast suuniste jõustumist, on siseturuga kokkusobiv. Nende suuniste põhjenduses 468 on ette nähtud üksnes lihtsalt liikmesriikide võimalus muuta olemasolevaid toetuskavasid, kui nad peavad seda vajalikuks, et viia need kooskõlla suunistega alates aastast 2022, kuid see ei ole siiski kohustus.

[44] Konkreetselt on esiteks selle artikli 4 lõikes 3 täpsustatud, et taastuvatest energiaallikatest elektrienergia tootmise toetuskavad kavandatakse selliselt, et taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia lõimitakse võimalikult suures ulatuses elektriturgu ning tagatakse, et taastuvenergia tootjad reageerivad turu hinnasignaalidele ja teenivad turul võimalikult suurt tulu. Teiseks on selle artikli lõikes 4 lisatud, et liikmesriigid tagavad, et taastuvatest energiaallikatest elektrienergia tootmiseks antakse toetust avatud, läbipaistval, konkurentsivõimelisel, mittediskrimineerival ja kulutõhusal viisil. Lisaks on nendes sätetes ning selle artikli lõigetes 5 ja 6 tehtud mõned täpsustused ja ette nähtud mõned erandi tegemise võimalused.

[45] Vt direktiivi 2018/2001 põhjendus 16.

[46] Vt eelkõige direktiivi 2018/2001 artikli 4 lõiked 4 ja 5 ning põhjendus 19.

85. Tema otsuse põhistusest ilmneb, et eelotsusetaotluse esitanud kohtul näib olevat teiseks küsimus, kas võib esineda diskrimineerimine, mis tuleneb sellest, et käitised võimsusega üle 5 MW, kes müüvad toodetud energiat vabaturul, võivad saada toetust ilma mahaarvamismehhanismita, samas kui seda võimalust ei ole tootjatel, kes on nagu Tiberis kantud registrisse ja kelle käitise võimsus on 1–5 MW.

86. Sellega seoses tundub vajalik meenutada, et diskrimineerimiskeelu üldpõhimõte nõuab, et sarnaseid olukordi ei kohelda erinevalt ja erinevaid olukordi ei kohelda sarnaselt. [47]

87. Nagu on aga kirjeldatud käesoleva ettepaneku punktis 54, oli Itaalia 23. juuni 2016. aasta dekreediga kehtestatud toetuskavas ette nähtud kolm erinevat toetuse andmise korda, mis olenesid asjaomase käitise (maksimaalsest) võimsusest ning rajanesid erinevatel omadustel ja eraldi toetusmehhanismidel. [48] Sellest järeldub, et eri taastuvenergia tootjate erinev kohtlemine tulenes just sellest, et need tootjad ei olnud sarnastes olukordades. Mis puudutab täpsemalt loodud toetuse diferentseerimist vähempakkumistes osalenud tootmiskäitiste ja nendes mitte osalenud tootmiskäitiste vahel, siis tuleb märkida, et riiklik toetuskava, millest Tiberis toetust sai, põhines sellel, et tagati püsiv tariif, mille eesmärk oli kaitsta keskmise suurusega ettevõtjaid energia turuhinna kõikumiste eest ja mis võimaldas neil seega käitise ehitamisse investeeritud summa tagasi teenida, kindlustades nende investeeringute majandusliku elujõulisuse. [49] Ja vastupidi, vähempakkumismenetluses osalemine, mida kohaldati ettevõtjate suhtes, kellel olid suuremastaabilised (tootmis)käitised, ei taganud nendele ettevõtjatele mingit toetust, sest nende tasu rajanes põhimõtteliselt vabaturul teenitaval müügitulul. [50]

88. Lisaks tuleb – nagu on meenutatud käesoleva ettepaneku punktis 78 – selle mahaarvamismehhanismi direktiivile 2018/2001 vastavuse hindamisel arvesse võtta ka selle direktiivi artikli 6 lõiget 1, mis keelab juba toetust saavate projektide toetuste kavasid läbi vaadata viisil, mis mõjutaks negatiivselt toetusest tulenevaid õigusi ja kahjustaks juba toetust saavate projektide majanduslikku elujõulisust. Käsitletaval juhul tähendab asjaolu, et põhikohtuasjas käsitletav mahaarvamismehhanism nähti riigisiseste õigusnormidega ette algusest peale, aga nii või teisiti, et seda ei saa pidada selle lõikega 1 vastuolus olevaks.

89. Eelneva analüüsi põhjal ei näita miski, et käesolevas kohtuasjas käsitletav mehhanism oleks vastuolus direktiivi 2018/2001 eespool viidatud sätetega.

V. Ettepanek

90. Eelnevatest kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) eelotsuse küsimusele järgmiselt:

ELTL artikleid 107 ja 108

[47] Vt 14. aprilli 2005. aasta kohtuotsus AEM ja AEM Torino (C-128/03 ja C-129/03, EU:C:2005:224, punkt 58 ja seal viidatud kohtupraktika).

[48] Toetusmehhanismide diferentseerimine olenevalt käitise võimsusest on muide sõnaselgelt ette nähtud nii loa andmise otsusega kui ka suuniste aastateks 2014–2020 jaos 3.3.2.1.

[49] Nagu on märgitud käesoleva ettepaneku punktis 65, püütakse „registreerimissüsteemi“ kaudu toetamise süsteemiga, millest sai toetust Tiberis, kaitsta investeeringuturvalisust, tagades toetuse taotleja esitatud projekti kuludega proportsionaalse toetustariifi.

[50] Nagu on täpsustatud käesoleva ettepaneku punktis 65, anti suurtootjatele kõnesolevat toetust ainult siis, kui piirkondlik tunnihind langes alla vähempakkumise hinna, et korvata nende kahe hinna vahe. Lisaks oli toetustariif madalam nende ettevõtjate tariifist, kes olid kantud registrisse.

tuleb tõlgendada nii, et

nendega on vastuolus see, kui liikmesriigi kohus hindab olemasoleva toetuskava negatiivse toetuse mehhanismi kooskõla Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiivi 2009/28/EÜ taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta ning direktiivide 2001/77/EÜ ja 2003/30/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta artikliga 3 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2018. aasta direktiivi (EL) 2018/2001 taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta artikliga 4 juhul, kui mehhanism on lahutamatult seotud toetuskavaga, milleks Euroopa Komisjon on eelnevalt loa andnud, sest see on selle kava eesmärgi saavutamiseks või toimimiseks vajalik.