Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
ATHANASIOSA RANTOSA
od 6. veljače 2025. [1]

Predmet C-514/23

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

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Promicanje uporabe energije iz obnovljivih izvora – Direktiva 2009/28/EZ – Članak 3. – Direktiva (EU) 2018/2001 – Članak 4. – Nacionalne poticajne mjere za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora – Prodaja energije na slobodnom tržištu – Program potpore – Različiti oblici potpore ovisno o veličini proizvodnog postrojenja – Pristup mehanizmu poticaja putem sustava registracije – Povrat iznosa viših od vrijednosti poticaja u slučaju povećanja tržišne cijene energije (takozvani negativni poticaj) – Komisijina odluka o neospornosti – Usklađenost s tim direktivama – Dopuštenost"

I. Uvod

1. Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 3. Direktive 2009/28/EZ i članka 4. Direktive (EU) 2018/2001 [2], koje se odnose na promicanje uporabe energije iz obnovljivih izvora i kojima se predviđa da države članice mogu provoditi, među ostalim, programe potpore, pod uvjetom da se poštuju određena načela, kako bi ostvarile svoje ciljeve u pogledu proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora.

2. Taj zahtjev proizlazi iz spora koji se odnosi na poseban način provedbe programa državne potpore koji je donijela Italija radi promicanja električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora između, s jedne strane, društva Tiberis Holding Srl (u daljnjem tekstu: Tiberis) i, s druge strane,

[1] Izvorni jezik: francuski

[2] Direktiva 2009/28/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora te o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ (SL 2009., L 140, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 11., str. 39.) Ta je direktiva stavljena izvan snage i zamijenjena Direktivom (EU) 2018/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora (SL 2018., L 328., str. 82.). Međutim, uzimajući u obzir vrijeme nastanka činjenica o kojima je riječ, Direktiva 2009/28 primjenjuje se *ratione temporis* na glavni postupak.

Gestorea dei servizi energetici (GSE) SpA (Operator energetskih usluga, Italija, u daljnjem tekstu: GSE), Ministera dello Sviluppo Economico (Ministarstvo gospodarskog razvoja, Italija) i Ministera dell'ambiente e della sicurezza energetica (Ministarstvo okoliša i energetske sigurnosti, Italija).

3. Konkretnije, Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija) pita se o usklađenosti s prethodno navedenim odredbama načina primjene sustava poticaja za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora kojim se za proizvođače koji prodaju energiju na slobodnom tržištu predviđa poticajna tarifa kojom se jamči minimalna cijena koja je istodobno i maksimalna cijena na temelju mehanizma povrata iznosa koji premašuju vrijednost poticaja kada je tržišna cijena veća od vrijednosti poticaja (takozvani negativan poticaj) (u daljnjem tekstu: mehanizam negativnog poticaja ili mehanizam prijeboja). Osim toga, mehanizam negativnog poticaja primjenjuje se samo na proizvođače koji prodaju energiju na slobodnom tržištu i koji pristupaju poticaju na temelju upisa u registar, ali ne i na one koji mu pristupaju na temelju sudjelovanja u dražbenom postupku.

4. Ovaj predmet Sudu pruža priliku da odluči o odnosu između odluke Europske komisije kojom se odobrava program potpore za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora, obveza kojima se uređuju poticajne mjere koje države članice moraju provesti u skladu s Direktivom 2009/28 i Direktivom 2018/2001 koja ju je zamijenila, ali koja sadržava slične odredbe, kao i opseg ovlasti nacionalnih sudova kada odlučuju o tome jesu li određeni načini provedbe programa državne potpore koje je prethodno odobrila Komisija u skladu s tim direktivama.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva 2009/28

5. Članak 2. Direktive 2009/28, naslovljen „Definicije", u drugom stavku točki (k) definirao je pojam „program potpore" kao „svaki instrument, program ili mehanizam koji primjenjuje država članica ili skupina država članica koji potiče uporabu energije iz obnovljivih izvora smanjenjem troškova te energije, povećanjem cijene po kojoj se može prodati ili povećanjem količine nabavljene energije na temelju obveze koja se odnosi na obnovljivu energiju ili na drugi način. […]".

6. U članku 3. te direktive[3], naslovljenom „Obvezni nacionalni opći ciljevi i mjere za uporabu energije iz obnovljivih izvora", određivalo se:

„1. Svaka država članica osigurava da je udio energije iz obnovljivih izvora, […] u konačnoj bruto potrošnji energije u 2020. barem jednak njezinom nacionalnom općem cilju za udio energije iz obnovljivih izvora te godine […].

2. Države članice uvode učinkovite mjere kako bi osigurale da udio energije iz obnovljivih izvora bude jednak udjelu navedenom u okvirnim smjernicama iz Priloga I. dijela B ili da ga premaši.

[3] Taj je članak 3. izmijenjen Direktivom (EU) 2015/1513 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. rujna 2015. o izmjeni Direktive 98/70/EZ o kakvoći benzinskih i dizelskih goriva i izmjeni Direktive 2009/28 o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora (SL 2015., L 239, str. 1.), čiji je rok za prenošenje istekao 10. rujna 2017. Budući da izmjene unesene u navedeni članak 3. nisu relevantne za glavni postupak, one nisu navedene u ovom mišljenju.

3. Kako bi se ostvarili ciljevi utvrđeni u stavcima 1. i 2. ovog članka države članice mogu, *inter alia*, primijeniti sljedeće mjere:

(a) programe potpore;

[…]”

7. Navedena direktiva, kako je izmijenjena Direktivom 2015/1513, stavljena je izvan snage i zamijenjena Direktivom 2018/2001, s učinkom od 1. srpnja 2021., u skladu s njezinim člankom 37.

2. Direktiva 2018/2001

8. U skladu s uvodnim izjavama 16., 18. i 19. Direktive 2018/2001:

„(16) […] Ako i kad države članice odluče provoditi programe potpore, takva bi potpora trebala biti pružena u obliku kojim se ne dovodi do narušavanja u pogledu funkcioniranja tržišta električne energije. S tim ciljem sve veći broj država članica dodjeljuje potporu tako da se ona dodaje tržišnim prihodima i uvodi tržišno utemeljene sustave radi utvrđivanja potrebne razine potpore. Takva je potpora, zajedno s mjerama za pripremu tržišta na povećanje udjela obnovljive energije, ključan element za povećanje tržišne integracije obnovljive električne energije, vodeći pritom računa o različitim sposobnostima malih i velikih proizvođača da odgovore na tržišne signale.

[…]

(18) U skladu s člankom 108. UFEU-a Komisija ima isključivu nadležnost ocijeniti usklađenost mjera državne potpore s unutarnjim tržištem, koje države članice mogu uspostaviti radi uporabe energije iz obnovljivih izvora. Ta se ocjena provodi na temelju članka 107. stavka 3. UFEU-a i u skladu s relevantnim odredbama i smjernicama koje Komisija može donijeti u tu svrhu. Ovom se Direktivom ne dovodi u pitanje isključiva nadležnost Komisije dodijeljena joj [UFEU-om].

(19) […] Prilikom razvoja svojih programa potpore države članice mogu ograničiti natječajne postupke na specifične tehnologije ako je to potrebno kako bi se izbjegli neoptimalni rezultati u odnosu na ograničenja mreže i stabilnosti mreža, troškova integracije sustava, potrebu za postizanjem diversifikacije kombinacije izvora energije i dugoročnog potencijala tehnologija.”

9. Članak 2. te direktive, naslovljen „Definicije”, u drugom stavku točki 5. preuzima definiciju pojma „program potpore” iz članka 2. drugog stavka točke (k) Direktive 2009/28.

10. Članak 4. Direktive 2018/2001, naslovljen „Programi potpore za energiju iz obnovljivih izvora”, određuje:

„1. Kako bi se postigao ili premašio cilj Unije iz članka 3 stavka 1. i doprinos svake države članice tom cilju utvrđen na nacionalnoj razini za uporabu energije iz obnovljivih izvora, države članice mogu primjenjivati programe potpore.

2. Programima potpore za električnu energiju iz obnovljivih izvora potiče se integracija električne energije iz obnovljivih izvora u tržište električne energije na tržišno utemeljen način

kojim se prate zbivanja na tržištu, uz izbjegavanje nepotrebnih narušavanja tržištâ električne energije, te uzimajući u obzir moguće troškove integracije sustava i stabilnost mreže.

3. Programi potpora za električnu energiju iz obnovljivih izvora oblikuje se tako da se električna energija iz obnovljivih izvora maksimalno integrira u tržište električne energije i da se osigura da proizvođači energije iz obnovljivih izvora odgovaraju na tržišne cjenovne signale i uvećaju svoje tržišne prihode.

[…]

4. Države članice osiguravaju da se potpora za električnu energiju iz obnovljivih izvora pruža na otvoren, transparentan, kompetitivan, nediskriminirajuć i troškovno učinkovit način.

Države članice mogu od natječajnih postupaka izuzeti mala postrojenja i demonstracijske projekte.

[…]

5. Države članice mogu ograničiti natječajni postupak na posebne tehnologije ako bi otvaranje programa potpore svim proizvođačima električne energije iz obnovljivih izvora dovelo do rezultata koji nije optimalan, uzimajući u obzir:

(a) dugoročan potencijal određene tehnologije;

(b) potrebu za postizanjem diversifikacije;

(c) troškove integracije u mrežu;

(d) ograničenja i stabilnosti mreže;

[…]

9. Ovim se člankom ne dovode u pitanje članci 107. i 108. UFEU-a.”

11. Članak 6. te direktive, naslovljen „Stabilnost financijske potpore”, predviđa:

„1. Ne dovodeći u pitanje prilagodbe potrebne za poštovanje članaka 107. i 108. UFEU-a, države članice osiguravaju da se razina potpore pružena projektima energije iz obnovljivih izvora i popratni uvjeti ne revidiraju na način kojim se negativno utječe na prava dodijeljena u skladu s njima i kojim se narušava gospodarska održivost projekata koji su već ostvarili korist od potpore.

2. Države članice mogu prilagoditi razinu potpore u skladu s objektivnim kriterijima, pod uvjetom da su takvi kriteriji utvrđeni u izvornim modelima programa potpore.

[…]”

3. Uredba (EU) 2015/1589

12. Člankom 1. Uredbe (EU) 2015/1589[4], naslovljenim „Definicije”, u točkama (b) i (c) određuje se:

„Za potrebe ove Uredbe, primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

(b) ‚postojeća potpora’ znači:

[…]

ii. odobrena potpora, to jest programi potpora i pojedinačna potpora koje je odobrila Komisija ili Vijeće [Europske unije];

[…]

(c) ‚nova potpora’ znači svaka potpora, to jest programi potpora i pojedinačna potpora koje ne predstavljaju postojeću potporu, uključujući i izmjene postojećih potpora;

[…]”

13. U članku 3. te uredbe, naslovljenom „Klauzula o mirovanju”, propisuje se:

„Potpora koja podliježe obvezi prijave u skladu s člankom 2. stavkom 1. ne smije stupiti na snagu prije nego što Komisija donese, ili se smatra da je donijela, odluku kojom se odobrava ta potpora.”

4. Smjernice za 2014. – 2020.

14. Komunikacija Komisije naslovljena „Smjernice o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju za razdoblje 2014. – 2020.” (u daljnjem tekstu: Smjernice za 2014. – 2020.)[5] sadržava dio 3., naslovljen „Ocjena spojivosti na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) [UFEU-a]”, kojim se predviđa:

„3.2.5. Razmjernost potpora

3.2.5.1. Opći uvjeti

(69) Potpore za zaštitu okoliša i energiju smatraju se razmjernima ako je iznos potpore po korisniku ograničen na najnižu razinu potrebnu kako bi se ostvario cilj zaštite okoliša odnosno energetski cilj za koji je potpora namijenjena.

[…]”

[4] Uredba Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. [UFEU-a] (SL 2015., L 248, str. 9.)

[5] SL 2014., C 200, str. 1.

15. U odjeljku 3.3. tih smjernica, naslovljenom „Potpore za energiju iz obnovljivih izvora”, navodi se:

„3.3.1. Opći uvjeti za potpore za ulaganje i operativne potpore za energiju iz obnovljivih izvora

[…]

(109) Tržišnim instrumentima, kao što su prodaja na dražbi ili konkurentni natječajni postupak otvoren za sve proizvođače koji proizvode električnu energiju iz obnovljivih izvora koji se na razini EGP-a nadmeću na ravnopravnoj osnovi, obično bi se trebalo osigurati da se subvencije smanje na najmanju moguću mjeru kako bi ih se moglo potpuno postupno isključiti.

[…]

(111) Posebne su iznimke predviđene za postrojenja određene veličine, za koja se ne može smatrati da je primjereno provesti natječajni postupak […]

[…]

3.3.2. Operativne potpore za energiju iz obnovljivih izvora

3.3.2.1. Potpore za električnu energiju iz obnovljivih izvora energije

(124) Kako bi se potaknula tržišna integracija električne energije iz obnovljivih izvora, važno je da korisnici svoju električnu energiju prodaju izravno na tržištu i da podliježu tržišnim obvezama. […]

[…]

(125) Uvjeti iz točke 124. ne primjenjuju se na postrojenja s instaliranim kapacitetom električne energije manjim od 500 kW […]

[…]

(128) U nedostatku konkurentnog natječajnog postupka, primjenjuju se uvjeti iz točaka 124. i 125. i uvjeti za operativnu potporu za energiju iz obnovljivih izvora energije osim za električnu energiju kako je određeno točkom 131.

[…]

3.3.2.2. Potpore za energiju iz obnovljivih izvora osim za električnu energiju

(131) Za energiju iz obnovljivih izvora energije osim za električnu energiju operativna će se potpora smatrati spojivom s unutarnjim tržištem ako je ispunjeni sljedeći kumulativni uvjeti:

(a) potpora po jedinici energije ne premašuje razliku između ukupno ujednačenih troškova proizvodnje energije prema određenoj tehnologiji i tržišne cijene u obliku dotične energije.

(b) ujednačeni troškovi proizvodnje energije mogu uključivati uobičajeni povrat na kapital. Potpore za ulaganje odbijaju se od ukupnog iznosa ulaganja pri izračunu ujednačenih troškova proizvodnje energije;

(c) proizvodni troškovi ažuriraju se redovno, najmanje jednom godišnje; i

(d) potpore se dodjeljuju samo dok se postrojenje potpuno ne amortizira u skladu s uobičajenim računovodstvenim pravilima kako bi se izbjeglo da operativne potpore koje se temelje na ujednačenim troškovima proizvodnje energije premašuju amortizaciju ulaganja.

[…]”

16. Navedene su smjernice zamijenjene „Smjernicama o državnim potporama za klimu, zaštitu okoliša i energiju za 2022.” (u daljnjem tekstu: Smjernice za 2022.)[6], čiji dio 7., naslovljen „Primjenjivost”, glasi:

„(466) Komisija će primjenjivati ove Smjernice za ocjenu spojivosti svih potpora za klimu, zaštitu okoliša i energiju koje treba prijaviti i koje su dodijeljene ili se namjeravaju dodijeliti od 27. siječnja 2022. Nezakonite potpore ocijenit će se u skladu s pravilima koja su primjenjiva na dan dodjele potpore.

(467) Ove Smjernice zamjenjuju [Smjernice za 2014. – 2020.].

(468) Komisija predlaže sljedeće odgovarajuće mjere državama članicama na temelju članka 108. stavka 1. Ugovora:

(a) države članice izmjenjuju prema potrebi postojeće programe potpore za zaštitu okoliša i energiju kako bi ih uskladile s ovim Smjernicama najkasnije do 31. prosinca 2023.;

[…]”

5. *Odluka C(2016) 2726* final

17. Odlukom C(2016) 2726 *final* od 28. travnja 2016. o državnoj potpori SA.43756 (2015/N) – Italija, Potpora za električnu energiju proizvedenu iz obnovljivih izvora[7] (u daljnjem tekstu: odluka o odobrenju), Komisija nije podnijela prigovore protiv programa potpore koji joj je Italija prijavila u obliku nacrta ministarske uredbe čiji je cilj promicanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora jer je taj program spojiv s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a.

18. U dijelu 2.2. te odluke, koji se odnosi na opis predmetnog programa potpore, uvodna izjava 7., naslovljena „Novi proizvođači srednje veličine i obnova kapaciteta”, određuje:

„Nova postrojenja snage manje od 5 MW mogu pristupiti popisima prioriteta specifičnima za svaku tehnologiju. […] Projektima uvrštenima na popis pruža se potpora u obliku varijabilne premije koja se dodaje referentnoj cijeni na tržištu električne energije. Varijabilna premija

[6] SL 2022., C 80, str. 1.

[7] SL 2016., C 258, str. 8. Ta je odluka dostupna (među ostalim, na engleskom jeziku) na internetskoj stranici Komisije na sljedećoj poveznici: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261615/261615_1761694_150_2.pdf.

utvrđuje se na razini koja je dovoljna za nadoknadu razlike između ukupnih ujednačenih troškova električne energije (LCOE [*levelised costs of electricity*]) dotične tehnologije i referentne cijene na tržištu električne energije. […]”

19. U uvodnoj izjavi 22. navedene odluke, koja se nalazi u njezinu dijelu 2.4., naslovljenom „Financiranje, proračun i trajanje”, određuje se da će se pojedinačnim projektima dodijeliti potpora u razdoblju koje je jednako prosječnom vijeku trajanja projekta navedenom u tablici 1. te odluke i da to razdoblje ne prelazi trajanje amortizacije projekata kako je definirano u talijanskom zakonodavstvu. U uvodnoj izjavi 21. istaknuto je da se „[p]rogram prijavljuje do 31. prosinca 2016.”.

20. U dijelu 3. odluke o odobrenju, koji se odnosi na ocjenu prijavljenog programa potpore, Komisija u uvodnim izjavama 31. i 32. navodi da, s obzirom na to da se njime nastoji poduprijeti električna energija proizvedena iz obnovljivih izvora, taj program ulazi u područje primjene Smjernica za 2014. – 2020. i da stoga spojivost tog programa s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a ocjenjuje na temelju njihovih relevantnih odredbi, odnosno onih iz odjeljaka 3.2., 3.3.1. i 3.3.2. U tom se dijelu 3., u odjeljku 3.3.3., naslovljenom „Proporcionalnost”, nalaze i sljedeće uvodne izjave:

„(47) Kako je navedeno u točki 128. [Smjernica za 2014. – 2020.], s obzirom to da nije proveden konkurentni natječajni postupak, Komisija ocjenjuje proporcionalnost potpore s obzirom na odredbe iz točke 131. [tih smjernica].

(48) Kad je riječ o projektima s prioritetnih popisa na koje se primjenjuje otkupna tarifa, Italija je dokazala da potpora po jedinici energije za predmetnu tehnologiju ne premašuje LCOE […].

[…]

(50) Za projekte s prioritetnih popisa, ako tržišna cijena električne energije premašuje procijenjeni LCOE, razlika će se vratiti smanjenjem premije u naknadnim plaćanjima. Time će se izbjeći nepredviđena dobit ako se višim cijenama električne energije od LCOE-a ostvare dodatni prihodi za projekt […]. Za projekte koji sudjeluju u natječajima pretpostavlja se da će sudionici pri podnošenju ponuda uzeti u obzir rizike i prilike povezane s fluktuacijom cijena na tržištu energije. […]

(51) S obzirom na prethodno navedeno, Komisija zaključuje da naknada ispunjava uvjete iz točke 131. [Smjernica za 2014. – 2020.] i da je stoga proporcionalna.”

B. Talijansko pravo

21. Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico – Incentivazione dell’energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico (Uredba Ministarstva gospodarskog razvoja o poticanju električne energije iz obnovljivih izvora koji ne obuhvaćaju fotonaponske izvore) od 23. lipnja 2016.[8] (u daljnjem tekstu: Uredba od 23. lipnja 2016.) donesen je, među ostalim, na temelju odluke o odobrenju.

[8] GURI br. 150 od 29. lipnja 2016., str. 8.

22. U članku 4. stavcima 1. do 3. te uredbe navode se različiti postupci za pristup mehanizmima poticaja koje ona predviđa, odnosno na temelju prethodnog upisa u odgovarajući registar, koji se određuje ovisno o izvoru energije i vrsti postrojenja ili na temelju sudjelovanja u kompetitivnim postupcima reverzne dražbe ili izravno. Tom se odredbom za svaku vrstu postupka pojašnjavaju kategorije postrojenja koje ispunjavaju uvjete, a koje su u biti određene s obzirom na proizvodni kapacitet predmetne elektrane.

23. Članak 7. navedene uredbe odnosi se na određivanje otkupnih tarifa i poticaja. Njegov stavak 4. predviđa da društvo GSE za postrojenja s električnim kapacitetom jednakim ili manjim od 500 kW, prema potrebi, otkupljuje električnu energiju unesenu u mrežu tako da za neto proizvodnju unesenu u mrežu plati sveobuhvatnu poticajnu tarifu utvrđenu na temelju Priloga 1. te uredbe[9]. U stavku 6. navodi se da će društvo GSE, pod pretpostavkom da operator takvog postrojenja odluči zadržati energiju u svojem posjedu i prodavati je na slobodnom tržištu, provesti „paušalno povlačenje" jer prijelaz s jednog načina isplate poticaja na drugi nije dopušten više od dva puta tijekom razdoblja primjene poticajne mjere. Stavak 5. tog članka 7. određuje da društvo GSE, za postrojenja nazivne snage veće od 500 kW koja sudjeluju u kompetitivnim postupcima reverzne dražbe, za neto proizvodnju unesenu u mrežu isplaćuje poticaj određen na temelju iste uredbe, pri čemu energija koju proizvode ta postrojenja ostaje na raspolaganju proizvođaču.

III. Glavni postupak, prethodno pitanje i postupak pred Sudom

24. Tiberis je društvo koje upravlja hidroelektranom snage 2,747 megavata na rijeci Tiber, u općini Fiano Romano (Italija).

25. GSE, dioničko društvo u vlasništvu talijanskih tijela, zaduženo, među ostalim, za promicanje i razvoj obnovljivih izvora energije i energetsku učinkovitost, prihvatio je 8. rujna 2017. zahtjev društva Tiberis, podnesen 22. prosinca 2016., da pristupi mehanizmu poticaja za proizvodnju električne energije predviđenom Uredbom od 23. lipnja 2016. Društvo Tiberis je 5. listopada 2017. s društvom GSE sklopilo ugovor kojim su uređeni uvjeti dodjele poticaja na koje to društvo ima pravo u skladu s tim mehanizmom. Na temelju predviđenih poticajnih mjera navedeno je društvo primilo ukupno 4 044 340,75 eura potpora tijekom pet godina, odnosno od 2017. do 2021.

26. Trima računima, prvim dvama od 4. travnja 2022. i posljednjim od 2. svibnja 2022. društvo GSE zatražilo je od tog društva povrat dijela dodijeljenih potpora u ukupnom iznosu od 1 224 210,86 eura.

27. Društvo Tiberis podnijelo je tužbu pred Tribunaleom Amministrativo Regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija) zahtijevajući poništenje tih zahtjeva te ugovornih odredbi i propisa na kojima su se oni temeljili. U prilog svojoj tužbi društvo Tiberis pozvalo se, među ostalim, na povredu članka 3. Direktive 2009/28 i članka 4. Direktive 2018/2001.

28. Taj je sud tu tužbu proglasio neosnovanom. U tom pogledu, on je u biti istaknuo da predmetna mjera korisniku poticaja jamči stalnu ukupnu naknadu za proizvedenu energiju, koja mu omogućuje plaćanje naknade za ulaganja izvršena radi izgradnje elektrane, čime se

[9] U točki 1. tog priloga utvrđuju se načini izračuna poticaja za postrojenja s električnim kapacitetom jednakim ili manjim od 500 kW koja se odluče za paušalnu tarifu. Točka 2. navedenog priloga određuje načine izračuna poticaja za druga postrojenja, odnosno ona koja ne traže primjenu paušalne tarife. Osnovne tarife navedene u tablici 1. razlikuju se ovisno o izvoru, vrsti postrojenja i proizvedenoj snazi. Te su tarife niže za velika postrojenja nego za postrojenja srednje veličine.

proizvođač štiti od neizvjesnosti tržišne cijene energije tijekom vremena, pri čemu mu zajamčena fiksna tarifa osigurava povrat iznosa uloženog u izgradnju postrojenja. Navedeni je sud također istaknuo da se u tom sustavu eventualno povećanje tržišne cijene ne očituje u povećanju prihoda korisnika poticaja, nego u „negativnom poticaju”, odnosno povratu u korist društva GSE, koji je predstavljao nepredvidljivu i neizvjesnu protučinidbu za jamstvo stalne tarife koja je, u svakom slučaju, osigurala isplativost početnog ulaganja u slučajevima kada je tržišna cijena bila niža od tarife koju je jamčilo društvo GSE. Iz toga je zaključio da prigovori društva Tiberis koji se odnose na nemogućnost ostvarivanja dodatne dobiti zbog promjena na tržištu nisu bili osnovani i da je to društvo, time što je podnijelo zahtjev za dobivanje predmetnih poticaja i sklopilo odgovarajući ugovor 5. listopada 2017., prihvatilo poslovni rizik koji iz toga proizlazi.

29. Osim toga, taj je sud smatrao da je ta vrsta mehanizma poticaja u skladu s onim koji je Komisija predvidjela u Smjernicama 2014. – 2020. te je presudio da ga se ne može smatrati diskriminirajućim samo zato što su operatori koji su dobili poticaje na temelju dražbenih postupaka mogli, za razliku od onih koji su dobili poticaje na temelju postupka upisa u registar, primiti ukupnu tržišnu cijenu, s obzirom na to da su njihove situacije različite jer je operatorima koji su sudjelovali na reverznim dražbama priznata ukupna tarifa koja je manja u odnosu na tarife operatora koji su upisani u registar te su stoga zauzvrat mogli ostvariti koristi od eventualnog porasta cijena na tržištu. Prema tome, predmetni mehanizam poticaja, promatran u cjelini, nije bio protivan pravu Unije.

30. Društvo Tiberis podnijelo je žalbu protiv te presude Consigliu di Stato (Državno vijeće), sudu koji je uputio zahtjev. U prilog svojoj žalbi, kojom se traži preinaka navedene presude, to je društvo u biti ponovilo svoj tužbeni razlog koji se temeljio na povredi članka 3. Direktive 2009/28 i članka 4. Direktive 2018/2001.

31. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, na prvi se pogled čini da je točka 2. Priloga 1. Uredbi od 23. lipnja 2016. protivna članku 3. Direktive 2009/28 i članku 4. Direktive 2018/2001. Naime, u tim se odredbama navodi pet kumulativnih kriterija zakonitosti poticaja: da se poticaji dodjeljuju na tržišno utemeljen način; da korisnicima omogućuju da prate zbivanja na tržištu; da se njima izbjegavaju nepotrebna narušavanja tržištâ; da se njima osigurava da proizvođači odgovaraju na tržišne cjenovne signale i da se njima osigurava da proizvođači uvećaju svoje tržišne prihode. Nadalje, ti bi se poticaji trebali pružati na otvoren, transparentan, kompetitivan, nediskriminirajuć i troškovno učinkovit način.

32. Međutim, nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku mogao bi dovesti do toga da se proizvođače primora na odustajanje od poticaja, što se, prema mišljenju tog suda, protivi cilju koji se želi postići mehanizmom poticaja. U tom pogledu navodi da članak 4. Uredbe od 23. lipnja 2016. predviđa da je pristup mehanizmu poticaja otvoren na temelju triju različitih postupaka, pri čemu pojašnjava da mogućnost sudjelovanja u nekom od njih nije dobrovoljna, nego isključivo ovisi o proizvodnom kapacitetu predmetne elektrane. Društvo Tiberis stoga nije moglo slobodno odlučiti hoće li zatražiti upis u registar ili sudjelovati u dražbenom postupku, s obzirom na to da je riječ o dvjema različitim kategorijama koje su prethodno definirane na temelju vrste i maksimalnog kapaciteta postrojenja. Međutim, proizvođači koji pristupaju poticaju svojim upisom u registar dužni su društvu GSE vratiti razliku između tržišne cijene i poticaja, ako je tržišna cijena viša od poticaja, za razliku od proizvođača s velikim postrojenjima, koji poticajima pristupaju na temelju postupka dražbe i mogu primiti ukupnu tržišnu cijenu.

33. Osim toga, prema mišljenju navedenog suda, čini se da je mjera kojom se nastoji provesti „prijeboj" u korist društva GSE kada je tržišna cijena viša od iznosa poticaja protivna direktivama 2009/28 i 2018/2001 jer se tim direktivama države članice obvezuju na to da operatorima omoguće da reagiraju na dinamiku tržišta kako bi izbjegli poremećaje koji nastaju zbog uklanjanja elastičnosti potražnje kod proizvođača, iako, s obzirom na negativan poticaj, proizvođači korisnici poticaja svojim upisom u registar nemaju interes reagirati na tu tržišnu dinamiku.

34. U tim je okolnostima Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Protivi li se načelima utvrđenima člankom 3. Direktive [2009/28] i člankom 4. Direktive [2018/2001] nacionalni propis kojim se, u okviru nacionalnog sustava poticaja, u slučaju kad proizvođači prodaju energiju na slobodnom tržištu, predviđa poticajna tarifa kojom se jamči minimalna cijena koja je istodobno i maksimalna cijena na temelju mehanizma prijeboja i povrata iznosa koji premašuju vrijednost poticaja kada je tržišna cijena veća od vrijednosti poticaja (takozvani negativan poticaj), pri čemu se mehanizam prijeboja usto primjenjuje samo ako proizvođač koji prodaje energiju na slobodnom tržištu poticaju pristupa na temelju upisa u odgovarajući registar, ali ne i ako mu pristupa na temelju sudjelovanja u dražbenom postupku?"

35. Pisana očitovanja podnijeli su društva Tiberis i GSE te talijanska vlada i Europska komisija, koji su svi sudjelovali na raspravi održanoj 7. studenoga 2024.

IV. Analiza

A. Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

36. Prije analize prethodnog pitanja valja odlučiti o prigovorima nedopuštenosti koje su istaknuli društvo GSE i talijanska vlada.

37. S jedne strane, društvo GSE tvrdi da je zahtjev za prethodnu odluku nedopušten jer nisu poštovani zahtjevi iz članka 94. Poslovnika Suda, s obzirom na to da odluka kojom se upućuje prethodno pitanje ne sadržava činjenične i pravne elemente koji su potrebni kako bi Sud mogao dati koristan odgovor na postavljeno pitanje [10].

38. S druge strane, talijanska vlada smatra da je prethodno pitanje nedopušteno jer osporavana mjera predstavlja postojeću potporu koju je Komisija prethodno odobrila svojom odlukom o odobrenju. Sud koji je uputio zahtjev stoga se ne može miješati u opseg dotične potpore jer bi u suprotnom došlo do njezine prekvalifikacije u „novu potporu", a slijedom toga do povrede članka 108. stavka 3. UFEU-a, koji zabranjuje dodjelu novih potpora koje nisu prethodno prijavljene Komisiji i koje ona nije odobrila. Iz tih elemenata proizlazi da postavljeno pitanje

[10] Što se tiče činjeničnog okvira, društvo GSE tvrdi da se na temelju odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne može razumjeti kako je društvo Tiberis izgubilo povećanje svojih prihoda, s obzirom na to da mu je predmetni nacionalni propis omogućio da svoje ulaganje učini isplativim i da prodaje energiju na slobodnom tržištu. Sud koji je uputio zahtjev također je propustio pojasniti da je društvo Tiberis imalo mogućnost u svakom trenutku raskinuti ugovor sklopljen s društvom GSE uz otkazni rok od 60 dana, bez potrebe vraćanja poticaja primljenog do tog datuma, te navesti da za postrojenja upisana u registar nacionalni propis predviđa veće poticaje koji ih štite od fluktuacija tržišta. Osim toga, odluka kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku manjkava je u prikazu pravnog okvira u kojem je smješten taj zahtjev jer Sudu ne pruža precizan okvir primjenjivog nacionalnog prava, tako da se njome ne utvrđuje stvarno postojanje eventualne povrede prava Unije.

nema nikakvu stvarnu vezu s glavnim predmetom i da je isključivo hipotetsko s obzirom na to da se, neovisno o odgovoru koji treba dati na njega, zahtjev društva Tiberis ni u kojem slučaju ne može prihvatiti jer je protivan članku 108. UFEU-a.

39. Najprije, kad je riječ o dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku, valja podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, kada se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, ona uživaju presumpciju relevantnosti i Sud je načelno dužan donijeti odluku [11]. Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu za prethodnu odluku koji je postavio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja [12]. S obzirom na prethodno navedeno, potreba da se osigura tumačenje prava Unije koje bi bilo korisno za nacionalni sud zahtijeva, kao što je istaknuto u članku 94. Poslovnika Suda, da nacionalni sud definira činjenični i pravni okvir u kojemu su smještena pitanja koja postavlja ili da, u svakom slučaju, objasni stvarne situacije na kojima se temelje ta pitanja [13]. Međutim, zbog duha suradnje koji vlada u odnosima između nacionalnih sudova i Suda u okviru prethodnog postupka, nepostojanje određenih prethodnih utvrđenja suda koji je uputio zahtjev ne znači nužno da je zahtjev za prethodnu odluku nedopušten ako Sud unatoč tim nedostacima, uzimajući u obzir elemente koji proizlaze iz spisa, procijeni da može dati koristan odgovor sudu koji je uputio zahtjev [14].

40. U ovom se slučaju argumenti društva GSE o nedopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku mogu bez velikih poteškoća odbiti na temelju ustaljene sudske prakse Suda navedene u prethodnoj točki ovog mišljenja. Naime, čak i pod pretpostavkom da su istiniti, navodni propusti u činjeničnom i pravnom okviru ne mogu spriječiti Sud da odgovori na postavljeno pitanje [15].

41. Suprotno tomu, problematiku koju je talijanska vlada istaknula u pogledu moguće relevantnosti odluke o odobrenju za glavni postupak treba podrobnije razmotriti, osobito s obzirom na činjenicu da nije isključeno da ona može biti prepreka dopuštenosti predmetnog zahtjeva za prethodnu odluku (ili barem utjecati na zatraženo tumačenje).

42. U tom pogledu valja istaknuti da, iako sud koji je uputio zahtjev uopće ne spominje odluku o odobrenju, ta okolnost sama po sebi nije dovoljna da se tu odluku liši svake relevantnosti i da se po službenoj dužnosti odbiju prigovori talijanske vlade u pogledu dopuštenosti ovog predmeta. Naime, pretpostavka relevantnosti koju uživa opis činjeničnog i pravnog okvira koji je dao sud koji je uputio zahtjev ne može se tumačiti na način da je Sud dužan zanemariti takvu odluku, osobito kada se ona pokaže relevantnom u okviru rješavanja predmeta koji se pred njim vodi, osobito kako bi se dao koristan odgovor na pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev. To je tim više slučaj kada, kao u ovom predmetu, nije sporno, s jedne strane, da je talijanski program potpora o kojem je riječ u glavnom postupku doista obuhvaćen odlukom o odobrenju i, s druge strane, da je društvo Tiberis doista bilo jedan od poduzetnika korisnika tog programa potpora.

[11] Vidjeti u tom smislu presudu od 22. listopada 2024., Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910, t. 36. i navedenu sudsku praksu).

[12] Vidjeti u tom smislu presudu od 16. svibnja 2024., INSS (Dopusti majke u jednoroditeljskim obiteljima) (C-673/22, EU:C:2024:407, t. 25. i navedenu sudsku praksu).

[13] Vidjeti u tom smislu presudu od 8. lipnja 2023., Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, t. 38. i navedenu sudsku praksu).

[14] Vidjeti u tom smislu presudu od 16. studenoga 2023.,Tüke Busz (C-391/22, EU:C:2023:892, t. 29. i navedenu sudsku praksu).

[15] U tom pogledu valja naglasiti da, iako se sud koji je uputio zahtjev ne poziva na Komisijinu odluku o odobrenju, društvo GSE se na nju izričito poziva u svojim pisanim očitovanjima, ne u prilog svojem prigovoru nedopuštenosti, nego kako bi istaknulo da, u slučaju da se zahtjev za prethodnu odluku smatra dopuštenim, nacionalni propis kojim se uspostavlja predmetni program potpore nije protivan pravu Unije, s obzirom na to da ga je Komisija prethodno odobrila.

43. S obzirom na prethodno navedeno i iako se ne može isključiti da se ovaj zahtjev za prethodnu odluku smatra nedopuštenim [16], predlažem Sudu da, kako bi sudu koji je uputio zahtjev dao koristan odgovor, preoblikuje prethodno pitanje na način da njime sud koji je uputio zahtjev želi doznati treba li članke 107. i 108. UFEU-a tumačiti na način da im se protivi to da nacionalni sud provede ocjenu usklađenosti mehanizma negativnog poticaja s člankom 3. Direktive 2009/28 i člankom 4. Direktive 2018/2001 ako je taj mehanizam dio programa državnih potpora koji je prethodno odobrila Komisija.

B. Nadležnost suda koji je uputio zahtjev da provede ocjenu usklađenosti mehanizma negativnog poticaja s direktivama 2009/28 i 2018/2001

44. Kao prvo, valja podsjetiti na to da primjena pravila Unije u području državnih potpora počiva na obvezi lojalne suradnje između nacionalnih sudova, s jedne strane, i Komisije i sudova Unije, s druge strane, u okviru koje svatko djeluje sukladno ulozi koja mu je dodijeljena Ugovorom. U okviru te suradnje, kao što to proizlazi iz članka 4. stavka 3. UEU-a, nacionalni sudovi moraju poduzeti sve opće i posebne mjere koje su prikladne jamčiti ispunjavanje obveza koje proizlaze iz prava Unije i suzdržati se od poduzimanja onih koje bi mogle dovesti u opasnost ostvarenje ciljeva Ugovora, suzdržavajući se od donošenja odluka koje su u suprotnosti s odlukom o odobrenju [17].

45. Osim toga, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da, u sustavu nadzora državnih potpora uspostavljenom Ugovorom, nacionalni sustavi i Komisija imaju komplementarne, ali različite uloge [18]. Ocjena spojivosti mjera potpore sa zajedničkim tržištem stoga pripada u isključivu Komisijinu nadležnost, koja djeluje pod nadzorom sudova Unije [19], dok nacionalni sudovi osiguravaju zaštitu prava pojedinaca u slučaju povrede obveze prethodnog obavješćivanja Komisije o državnim potporama koja je predviđena u članku 108. stavku 3. posljednjoj rečenici UFEU-a [20].

46. U tom pogledu valja napomenuti da je Sud već presudio kako bi dopuštanje nacionalnom sudu da u okviru provedbe programa državnih potpora za koji je Komisija utvrdila da je spojiv s unutarnjim tržištem odluči o spojivosti takvog programa s unutarnjim tržištem u biti dovelo do toga da se tom sudu dodijeli ovlast da svojom ocjenom zamijeni Komisijinu ocjenu i da stoga zadire u isključive nadležnosti pridržane Komisiji u pogledu ocjene spojivosti državnih potpora s unutarnjim tržištem [21].

[16] U tom pogledu valja podsjetiti na to da je Sud, s obzirom na to da je smatrao da u predmetu u kojem je donesena presuda od 22. listopada 2024., Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910), tumačenje odredbi direktive koje je zatražio sud koji je uputio zahtjev ni na koji način ne može biti relevantno za rješavanje spora u glavnom postupku (zbog toga što se gospodarski subjekti iz treće zemlje koji nisu sklopili međunarodni sporazum s Unijom u području javne nabave ne mogu pozivati na jednako postupanje u tom području), presudio da je zahtjev za prethodnu odluku nedopušten. Vidjeti, među ostalim, točke 67. do 69. te presude.

[17] Vidjeti u tom smislu presudu od 15. rujna 2016., PGE (C-574/14, EU:C:2016:686, t. 33. i navedenu sudsku praksu).

[18] Vidjeti presudu od 2. svibnja 2019., A-Fonds (C-598/17, u daljnjem tekstu: presuda A-Fonds, EU:C:2019:352, t. 45. i navedenu sudsku praksu).

[19] Međutim, ocjene koje bi mogle implicitno proizaći iz odluke te institucije u vezi s državnom potporom načelno ne mogu obvezivati nacionalne sudove u sporu poput onog u glavnom postupku, koji nije povezan s usklađenošću te potpore s unutarnjim tržištem (vidjeti u tom smislu presudu od 17. listopada 2024., NFŠ, C-28/23, EU:C:2024:893, t. 59 i navedenu sudsku praksu).

[20] Vidjeti u tom pogledu presudu od 8. prosinca 2011., Residex Capital IV (C-275/10, EU:C:2011:814, t. 27. i navedenu sudsku praksu). Povreda obveze koja proizlazi iz članka 108. stavka 3. UFEU-a, kada se na nju pozivaju pojedinci i kad je utvrde nacionalni sudovi, mora ih navesti na to da iz nje izvedu sve zaključke u skladu sa svojim nacionalnim pravom a da njihove odluke ipak ne podrazumijevaju ocjenu spojivosti potpora s unutarnjim tržištem, koja je u isključivoj nadležnosti Komisije, pod nadzorom Suda (vidjeti u tom smislu presudu od 23. travnja 2002., Nygård (C-234/99, EU:C:2002:244, t. 59. i navedenu sudsku praksu).

[21] Vidjeti u tom smislu presudu od 15. rujna 2016., PGE (C-574/14, EU:C:2016:686, t. 33. i navedenu sudsku praksu).

47. Kao drugo, valja pojasniti da iz sudske prakse Suda također proizlazi da je nacionalni sud nadležan ocjenjivati sukladnost uvjeta sustava potpora s odredbama Ugovora koje imaju izravni učinak, osim onih koje se odnose na državne potpore, samo ako se ti uvjeti mogu ocijeniti odvojeno i samo ako, iako su dio sustava potpora o kojem je riječ, nisu nužni za ostvarivanje njegova cilja ili za njegovo funkcioniranje [22]. Nasuprot tomu, uvjeti potpore mogu biti toliko neodvojivo povezani s ciljem potpore da bi ih bilo nemoguće odvojeno ocijeniti, tako da njihov učinak na spojivost ili nespojivost potpore u njezinoj cijelosti stoga nužno treba ocijeniti u okviru postupka iz članka 108. UFEU-a [23].

48. Utvrdivši tako u nedavnom predmetu u kojem je donesena presuda A-Fonds [24] da je jedan od uvjeta predviđenih programom potpora o kojem je riječ u tom predmetu (odnosno uvjet koji se odnosi na rezidentnost) neodvojivo povezan s programom potpora jer je nužan za ostvarenje cilja potonjeg programa ili njegovo funkcioniranje, Sud je smatrao da se pravu Unije protivi to da nacionalni sud može ocijeniti usklađenost takvog uvjeta sa slobodnim kretanjem kapitala i da takav nacionalni sud ne može *a fortiori* izvesti zaključke o eventualnoj povredi slobodnog kretanja kapitala. Sud je iz toga zaključio da nije potrebno odgovoriti na pitanje kako mu je postavljeno [25].

49. U ovom slučaju, napominjem da se sud koji je uputio zahtjev suočava s problematikom koja je slična onoj koju je Sud rješavao u presudi A-Fonds, iako je ta presuda donesena u drukčijim okolnostima. Naime, za razliku od predmeta u kojem je donesena ta presuda, sud koji je uputio zahtjev pita Sud o spojivosti predmetnog mehanizma, ne s unutarnjim tržištem s obzirom na odredbe UFEU-a u području državnih potpora ili druge odredbe primarnog prava, nego s određenim odredbama sekundarnog prava, odnosno direktiva 2009/28 i 2018/2001, i to bez ikakvog navođenja odluke o odobrenju koju je prethodno donijela Komisija.

50. Međutim, neovisno o tim razlikama, smatram da treba primijeniti rasuđivanje Suda u okviru prethodno navedenog predmeta i stoga zaključiti da sud koji je uputio zahtjev nije nadležan za odlučivanje o usklađenosti mehanizma negativnog poticaja s direktivama 2009/28 i 2018/2001 zbog razloga koji će biti izneseni u nastavku.

51. Valja podsjetiti, kao prvo, na to da je mehanizam negativnog poticaja, koji društvo Tiberis osporava, sastavni dio programa državnih potpora koji je donijela talijanska vlada i čiju je spojivost s unutarnjim tržištem Komisija ispitala u svojoj odluci o odobrenju.

52. Naime, iz te odluke proizlazi da je, u skladu sa Smjernicama za 2014. – 2020., s obzirom na koje je ocijenjena spojivost predmetnog programa potpore s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a, Komisija posebno ocijenila ima li prijavljena mjera konkretan učinak poticaja u pogledu cilja od zajedničkog interesa kojim se nastoji promicati proizvodnja energije iz obnovljivih izvora, osobito u pogledu vlasnika proizvodnih postrojenja koji su pristupili poticajima zahvaljujući

[22] Vidjeti u tom smislu presude od 22. ožujka 1977., Iannelli & Volpi (74/76, EU:C:1977:51, t. 14.) i od 23. travnja 2002., Nygård (C-234/99, EU:C:2002:244, t. 57.).

[23] Vidjeti u tom smislu presudu A-Fonds (t. 47. i 48. i navedenu sudsku praksu). Vidjeti također rješenje od 24. srpnja 2003., Sicilcassa i dr. (C-297/01, EU:C:2003:416, t. 47. i navedenu sudsku praksu), u kojem se navodi da je nedopušteno pitanje kojim je nacionalni sud pitao Sud o spojivosti državne potpore ili programa potpora s unutarnjim tržištem.

[24] U tom predmetu sud koji je uputio zahtjev pitao se o usklađenosti odredaba primarnog prava Unije o slobodnom kretanju kapitala s odredbama o državnim potporama s obzirom na odluku koju je Komisija donijela u području državnih potpora. Konkretnije, bila je riječ o mogućnosti nacionalnog suda da prihvati zahtjev za povrat poreza na dividende društava sa sjedištem u Nizozemskoj iako je taj porez bio obuhvaćen Komisijinom odlukom..

[25] Prema mišljenju Suda, na pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev valja odgovoriti tako da članke 107. i 108. UFEU-a treba tumačiti na način da nacionalni sud ne može ocjenjivati sukladnost takvog uvjeta rezidentnosti poput onoga u glavnom postupku s člankom 63. stavkom 1. UFEU-a u slučaju u kojem je dotični sustav povrata poreza na dividende sustav potpora. Vidjeti u tom smislu osobito presudu A-Fonds (t. 45. i navedena sudska praksa te t. 49. do 54.).

svojem upisu u registre [26]. Osim toga, navedenom odlukom potvrđena je proporcionalnost mjera koje su predvidjela talijanska tijela, uključujući mehanizam negativnog poticaja, s obzirom na to da se potonji ograničio na ono što je nužno za postizanje postavljenog cilja zaštite okoliša [27].

53. Kao drugo, valja napomenuti da iz sudske prakse Suda navedene u točkama 47. i 48. ovog mišljenja proizlazi da, kada su predmet ocjene uvjeti ili elementi koji su nužni za ostvarenje cilja ili funkcioniranje programa potpora, podjela nadležnosti između Komisije i nacionalnih sudova u području državnih potpora onemogućuje potonjima da ocjenjuju usklađenost tih uvjeta s pravilima koja nisu sadržana u članku 107. UFEU-a.

54. U ovom slučaju pitanje može li sud koji je uputio zahtjev ocijeniti mehanizam negativnog poticaja s obzirom na direktive 2009/28 i 2018/2001 stoga ovisi o pitanju može li se taj način provedbe programa potpora o kojem je riječ u glavnom postupku ocijeniti odvojeno, s obzirom na to da nije nužan za ostvarenje cilja programa potpore o kojem je riječ ili njegovo funkcioniranje. U tom pogledu valja pojasniti da je uvjet nužan za ostvarenje cilja potpore ili njezino funkcioniranje ako je sastavni ili ključan element potpore na način da njegova neprimjena dovodi do promjene dosega ili glavnih značajki potpore [28].

55. Prema mojem mišljenju, nema sumnje u to da mehanizam negativnog poticaja ispunjava kriterije koji proizlaze iz sudske prakse navedene u točki 48. ovog mišljenja, s obzirom na to da, čak i ako se ne može smatrati sastavnim uvjetom programa potpora o kojem je riječ u ovom predmetu, ipak ostaje ključan i neodvojiv element tog programa. Naime, kao što je to navedeno u točki 52. ovog mišljenja, taj se mehanizam ne odnosi samo na jedan od oblika dodjele potpore, nego je također neodvojivo povezan s intenzitetom i proporcionalnošću predmetne potpore, koji su sami ključni elementi u analizi spojivosti potpore, a ta analiza ulazi u isključivu nadležnost Komisije na temelju postupka predviđenog člancima 107. i 108. UFEU-a.

56. Budući da se čini kako nije moguće izdvojiti takav oblik, koji se pokazuje nužnim za ostvarenje cilja i funkcioniranja programa potpora koji je odobrila Komisija, teško je zamisliti na koji bi način nacionalni sud mogao izvesti zaključke iz eventualnog utvrđenja neusklađenosti predmetnog mehanizma s relevantnim odredbama direktiva 2009/28 i 2018/2001 a da pritom ne izmijeni, makar samo ograničeno, taj program potpora i da to ne ugrožava odluku o odobrenju i stoga njegovu valjanost, pa čak i ne zadire u Komisijine nadležnosti, čime se ugrožava podjela nadležnosti između te institucije i nacionalnih sudova, što je rješenje koje se ne može poduprijeti s obzirom na ustaljenu sudsku praksu Suda navedenu u točkama 44. do 46. ovog mišljenja.

57. Kao treće i posljednje, valja utvrditi da tužbom podnesenom sudu koji je uputio zahtjev društvo Tiberis zapravo želi izmijeniti program potpora koji je prethodno odobrila Komisija ili barem njegove određene aspekte.

[26] Vidjeti odjeljak 3.3.2. odluke o odobrenju i, konkretnije, uvodne izjave 39. i 42. u kojima je Komisija pojasnila da bez potpore i u uobičajenim tržišnim uvjetima projekti koji se koriste programom potpora ne bi bili profitabilni i imali bi neto negativnu vrijednost, tako da potpora „stoga korisnicima omogućuje da promijene svoje ponašanje i ulažu u obnovljive izvore energije” i proizvodi „učinak poticaja potreban za postizanje cilja od zajedničkog interesa”.

[27] Naime, iz uvodne izjave 50. odluke o odobrenju proizlazi da se mehanizam prijeboja smatrao prikladnim u slučaju da tržišna cijena električne energije premašuje izračune iz Smjernica, kako bi se izbjegla „nepredviđena dobit” i „nepredviđeni prihodi projekta”, odnosno prihodi koji premašuju one koji su uzeti u obzir prilikom procjene profitabilnosti projekta.

[28] Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika H. Saugmandsgaarda Øea u predmetu A-Fonds (C-598/17, EU:C:2018:1037, t. 81.).

58. U tom pogledu valja podsjetiti na to da se, u okviru sustava nadzora državnih potpora uvedenog člancima 107. i 108. UFEU-a, postupak razlikuje ovisno o tome jesu li potpore postojeće ili nove [29]. Iako se postojeće potpore na temelju članka 108. stavka 1. UFEU-a mogu zakonito provoditi sve dok ih Komisija ne proglasi nespojivima, članak 108. stavak 3. UFEU-a zabranjuje dodjelu novih potpora ili izmjenu postojećih potpora koje nisu bile prethodno prijavljene Komisiji i koje ona nije odobrila [30]. U tom okviru, člankom 1. točkom (b) podtočkom ii. Uredbe 2015/1589 određuje se da „postojeća potpora" znači „odobrena potpora, to jest, programi potpora i pojedinačna potpora koje je odobrila Komisija ili Vijeće". Članak 1. točka (c) te uredbe predviđa da „nova potpora" znači svaka potpora, to jest programi potpora i pojedinačna potpora koje ne predstavljaju postojeću potporu, uključujući i izmjene postojećih potpora.

59. Osim toga, valja naglasiti da, iako izmjene postojećih potpora ne dovode automatski do njihove prekvalifikacije u nove potpore, to bi bio slučaj kada te izmjene nisu samo formalne ili administrativne prirode, nego mogu utjecati na ocjenu spojivosti mjere potpore s unutarnjim tržištem [31]. Međutim, kao što je to utvrđeno u točki 52. ovog mišljenja, mehanizam negativnog poticaja bitan je element predmetnog programa potpore na temelju kojeg je Komisija analizirala spojivost tog programa potpore s unutarnjim tržištem. Slijedom toga, izmjena navedenog programa potpora, poput one koju predlaže društvo Tiberis, imala bi za učinak njegovo pretvaranje u novu i nezakonitu potporu.

60. Točno je da je u nedavnim predmetima u kojem je donesena presuda DOBELES HES (C-702/20 i C-17/21, EU:C:2023:1) Sud smatrao da nacionalni sud može prihvatiti zahtjev za plaćanje iznosa koji odgovara novoj potpori koja nije prijavljena Komisiji pod uvjetom da tu potporu nacionalna tijela o kojima je riječ prethodno uredno prijave toj instituciji, a ona u tom smislu dâ ili se smatra da je dala svoju suglasnost [32]. Međutim, takav je scenarij u ovom slučaju hipotetski s obzirom na činjenicu da se, s jedne strane, čini da talijanska vlada nije predvidjela izmjenu predmetnog programa potpore i da se, s druge strane, sud koji je uputio zahtjev ne pita o takvoj mogućnosti [33].

61. S obzirom na prethodno navedeno, na prethodno pitanje, kako je preoblikovano, valja odgovoriti tako da članke 107. i 108. UFEU-a treba tumačiti na način da im se protivi to da nacionalni sud provede ocjenu usklađenosti mehanizma negativnog poticaja postojećeg programa potpora s člankom 3. Direktive 2009/28 i člankom 4. Direktive 2018/2001, u slučaju u kojem je taj mehanizam neodvojivo povezan s postojećim programom potpora koji je prethodno odobrila Komisija jer je nužan za ostvarenje cilja tog programa ili njegovo funkcioniranje.

[29] Vidjeti u tom pogledu članak 1. točku (b) podtočku ii. i članak 1. točku (c) Uredbe 2015/1589.

[30] Vidjeti presudu od 28. listopada 2021., Eco Fox i dr. (C-915/19 do C-917/19, EU:C:2021:887, t. 36. i navedenu sudsku praksu).

[31] Vidjeti u tom smislu presudu od 28. listopada 2021., Eco Fox i dr. (C-915/19 do C-917/19, EU:C:2021:887, t. 41. i navedenu sudsku praksu).

[32] Presuda od 12. siječnja 2023., DOBELES HES (C-702/20 i C-17/21, EU:C:2023:1, t. 123.)

[33] U tom pogledu valja podsjetiti na to da se u okviru jedanaestog pitanja postavljenog u predmetima u kojima je donesena presuda DOBELES HES (C-702/20 i C-17/21, EU:C:2023:1, t. 117. do 123. i navedena sudska praksa) sud koji je uputio zahtjev pitao upravo o tome treba li članak 108. stavak 3. UFEU-a, članak 2. stavak 1. i članak 3. Uredbe 2015/1589 tumačiti na način da nacionalni sud može prihvatiti zahtjev za plaćanje iznosa koji odgovara novoj potpori koja nije prijavljena Komisiji pod uvjetom da tu potporu nacionalna tijela o kojima je riječ prethodno uredno prijave toj instituciji, a ona u tom smislu dâ ili se smatra da je dala svoju suglasnost.

C. Usklađenost mehanizma negativnog poticaja o kojem je riječ u glavnom postupku s člankom 3. Direktive 2009/28 i člankom 4. Direktive 2018/2001

62. U slučaju da se Sud ne složi s mojom analizom i smatra da je sud koji je uputio zahtjev nadležan za ocjenu usklađenosti mehanizma negativnog poticaja o kojem je riječ u glavnom postupku s člankom 3. Direktive 2009/28 i člankom 4. Direktive 2018/2001, podredno ću analizirati, u sljedećim točkama, protivi li se taj mehanizam prethodno navedenim odredbama.

63. Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita o tumačenju direktiva 2009/28 i 2018/2001 na temelju kojeg bi mogao ocijeniti je li s njima usklađen način primjene talijanskog programa poticaja za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora kojem je pristupilo društvo Tiberis. Konkretnije, taj sud želi doznati treba li članak 3. Direktive 2009/28, koji je bio na snazi kada je uspostavljen program potpore i kada je sklopljen ugovor između društava Tiberis i GSE, i članak 4. Direktive 2018/2001, kojom je ta prvonavedena direktiva zamijenjena od 1. srpnja 2021., tumačiti na način da im se protivi mehanizam negativnog poticaja uključen u taj program potpore.

64. Prema mojem mišljenju, to pitanje zapravo obuhvaća dvije problematike koje se mogu opisati na sljedeći način. Prva se odnosi na pitanje jesu li načini primjene talijanskog programa potpora, a osobito mehanizam negativnog poticaja, protivni prethodno navedenim odredbama tih dviju direktiva jer se ne čini da su „tržišno utemeljeni" i jer bi taj mehanizam prijeboja stoga mogao navesti određene korisnike na to da odustanu od poticaja, što bi, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, bilo protivno ciljevima koji se nastoje postići navedenim direktivama. Druga se odnosi na postojanje eventualne diskriminacije koja proizlazi iz činjenice da načini pristupa državnim potporama nisu isti za sve proizvođače energije iz obnovljivih izvora jer samo oni koji su upisani u registar podliježu mehanizmu prijeboja [34].

1. Uvodna očitovanja

65. Korisno je podsjetiti, kao prvo, na to da su programom potpora uspostavljenim Uredbom od 23. lipnja 2016. predviđena tri različita oblika potpore, koji se temelje na različitim mehanizmima poticaja, koji su bili određeni ovisno o proizvodnom kapacitetu predmetne elektrane. Konkretno, ta su tri oblika potpore bila sljedeća:

– prvi oblik potpore temeljio se na sudjelovanju u kompetitivnom postupku reverzne dražbe koji je bio dostupan *velikim* postrojenjima s proizvodnim kapacitetom većim od 5 MW. Potpora je korisnicima isplaćivana tek kada je cijena po satu po području bila niža od cijene za prodaju na dražbi, kako bi se pokrila razlika između tih dviju cijena. Osim toga, poticajna tarifa za velika postrojenja bila je niža od cijene malih postrojenja ili onih srednje veličine;

– drugi oblik potpore, koju je primilo društvo Tiberis, primjenjivao se na postrojenja *srednje veličine* koja su imala proizvodni kapacitet između 1 i 5 MW, a pretpostavljao je upis postrojenja u registar. Taj se mehanizam temeljio na tarifi koja je proporcionalna troškovima projekta koji je taj poduzetnik predstavio u trenutku potpisivanja prvotnog ugovora s društvom GSE, čime se korisniku jamčila stalna ukupna naknada za proizvedenu energiju koja je omogućavala plaćanje naknade za ulaganja izvršena radi izgradnje elektrane. Tim se mehanizmom, konkretnije, predviđala dodjela potpore ako je cijena po satu po području bila niža od tarifne cijene utvrđene uredbom, kako bi se pokrila razlika između tih dviju cijena.

[34] Vidjeti točke 32. i 33. ovog mišljenja.

Međutim, ako je tržišna cijena bila viša od fiksne tarife, predmetni poduzetnik morao je društvu GSE platiti razliku putem mehanizma negativnog poticaja;

– treći oblik potpore bio je dostupan samo *malim* postrojenjima s proizvodnim kapacitetom manjim od 1 MW i njime se predviđala dodjela izravne potpore.

66. Također valja pojasniti da je subjekt poput društva Tiberis od samog početka bio slobodan ne sklopiti ugovor s društvom GSE i, prema tome, odbiti podvrgnuti se oblicima potpore koji odgovaraju njegovu proizvodnom kapacitetu. Osim toga, to je društvo imalo mogućnost da, u slučaju da je sklopilo ugovor s društvom GSE, u svakom trenutku raskine taj ugovor i izađe iz sustava poticaja kojim se dotad koristio, kako bi slobodno prodavalo proizvedenu energiju na tržištu, izlažući se tako fluktuacijama tržišta.

67. Kao drugo, valja istaknuti da, kad je riječ o području primjene *ratione materiae* dviju direktiva navedenih u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje, nije sporno da je potpora koju je društvo Tiberis primilo na temelju Uredbe od 23. lipnja 2016. obuhvaćena pojmom „program potpore”, koji je na jednak način definiran u članku 2. točki (k) Direktive 2009/28 i članku 2. točki 5. Direktive 2018/2001. U tom pogledu valja naglasiti da, iako te dvije direktive dopuštaju državama članicama da uvedu programe državnih potpora za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora, taj je izbor ipak uvjetovan time da su ti programi spojivi s pravilima u području državnih potpora. Naime, taj zahtjev izričito proizlazi iz članka 3. Direktive 2009/28 i članka 4. Direktive 2018/2001, kojima se predviđa da se te odredbe primjenjuju ne dovodeći u pitanje isključivu nadležnost koja je Komisiji dodijeljena na temelju članka 108. UFEU-a [35].

68. Kao treće, kad je riječ o području primjene *ratione temporis* tih dviju direktiva, valja utvrditi da su, kada je donesena Uredba od 23. lipnja 2016. te u trenutku kada je društvo Tiberis sklopilo ugovor s društvom GSE na temelju programa potpore predviđenog tom uredbom, bile primjenjive samo odredbe Direktive 2009/28, dok su pak odredbe Direktive 2018/2001 stupile na snagu tek od 1. srpnja 2021., tako da će se predmetni program potpore moći ocijeniti s obzirom na potonju direktivu tek od tog datuma, uzimajući u obzir očitovanja iznesena u točkama 77. do 79. ovog mišljenja.

2. Usklađenost mehanizma negativnog poticaja s Direktivom 2009/28

69. Uvodno valja podsjetiti na to da članak 3. Direktive 2009/28 u stavku 1. u biti predviđa da svaka država članica osigurava da je udio energije iz obnovljivih izvora u konačnoj bruto potrošnji energije u 2020. barem jednak njezinu nacionalnom općem cilju kako je utvrđen u toj direktivi, a u stavku 2. da države članice uvode učinkovite mjere kako bi osigurale da njihov udio energije iz obnovljivih izvora bude barem jednak udjelu navedenom u toj direktivi. Osim toga, stavak 3. tog članka pojašnjava da, kako bi se ostvarili ciljevi utvrđeni u stavcima 1. i 2. tog članka, države članice „mogu”, *inter alia*, primijeniti programe potpora.

70. Valja utvrditi kako je iz samog teksta članka 3. Direktive 2009/28 razvidno da iz njega ne proizlazi nikakva obveza država članica da donesu programe državne potpore radi promicanja obnovljivih izvora energije, s obzirom na to da je donošenje takvih programa samo mogućnost, ni, *a fortiori*, bilo kakva naznaka za te države o načinu na koji bi trebale oblikovati svoje eventualne programe potpore. Države članice stoga raspolažu marginom prosudbe u pogledu

[35] Vidjeti članak 3. stavak 3. Direktive 2009/28 i članak 4. stavak 9. Direktive 2018/2001 te uvodnu izjavu 18. potonje direktive.

mjera koje treba poduzeti radi postizanja obveznih nacionalnih ciljeva u području energije proizvedene iz obnovljivih izvora [36], pod uvjetom da poštuju pravila Unije u području državnih potpora [37].

71. Valja istaknuti da, u svakom slučaju, na temelju elemenata iznesenih u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje, nijedan element ne upućuje na to da bi mehanizam prijeboja konkretno ugrozio ulaganja u sektor obnovljivih izvora energije, čime bi se pobudila sumnja u pogledu njegove usklađenosti s ciljevima Direktive 2009/28 [38].

72. Iz toga slijedi da se Direktivi 2009/28, uključujući njezin članak 3., ne protivi mehanizam prijeboja poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku.

3. Usklađenost mehanizma negativnog poticaja s Direktivom 2018/2001

73. Najprije valja napomenuti da, iako sud koji je uputio zahtjev dvoji o usklađenosti mehanizma negativnog poticaja s člankom 4. Direktive 2018/2001, još uvijek treba utvrditi primjenjuje li se ta odredba na program državne potpore poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, koji je već uspostavljen na dan stupanja na snagu te direktive, ili pak usklađenost tog mehanizma nije potrebno analizirati s obzirom na članak 6. stavak 1. navedene direktive, koji, iako sud koji je uputio zahtjev na njega izričito ne upućuje, ima za cilj jamčiti legitimna očekivanja korisnika potpora u okviru već postojećih programa.

74. U tom pogledu valja podsjetiti na to kako iz sudske prakse Suda proizlazi da se novo pravno pravilo načelno primjenjuje počevši od stupanja na snagu akta kojim je ono uspostavljeno i da se, iako se ne primjenjuje na pravne situacije nastale i u cijelosti okončane za vrijeme važenja starog pravila, primjenjuje na buduće učinke tih situacija kao i na nove pravne situacije. Drukčije vrijedi, uz poštovanje načela zabrane retroaktivnosti pravnih akata, samo u slučaju kada se uz novo pravilo donesu posebne odredbe kojima se izričito određuju uvjeti njegove vremenske primjene [39].

75. Konkretnije, iz sudske prakse Suda proizlazi da, za razliku od postupovnih pravila koja se općenito primjenjuju od datuma njihova stupanja na snagu, materijalnopravne odredbe prava Unije treba, kako bi se osigurala primjena načelâ pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja, tumačiti na način da se ne odnose na situacije nastale prije njihova stupanja na snagu osim u mjeri u kojoj iz njihova teksta, svrhe ili strukture jasno proizlazi da im treba pripisati takav učinak [40].

76. Kada je konkretno riječ o direktivama, u pravilu se s područjem primjene neke direktive *ratione temporis* mogu povezati samo pravne situacije nastale nakon isteka roka za prenošenje te direktive. To pogotovo vrijedi za pravne situacije nastale tijekom važenja starog pravila koje i dalje proizvode učinke nakon stupanja na snagu nacionalnih akata donesenih radi prenošenja direktive nakon isteka roka za njezino prenošenje [41].

[36] U tom pogledu valja istaknuti da je, prema podacima koje je Komisija dostavila u svojim pisanim očitovanjima, a koje društvo Tiberis nije osporavalo, Talijanska Republika prekoračila obvezni cilj opskrbe energijom iz obnovljivih izvora energije koji je trebala postići na temelju te direktive. Stoga se ne može tvrditi, isključivo s činjeničnog stajališta, da je talijanski program potpore za električnu energiju proizvedenu iz obnovljivih izvora spriječio tu državu članicu da ostvari svoj cilj.

[37] Vidjeti u tom smislu presude od 27. lipnja 2024., Gestore dei Servizi Energetici (C-148/23, EU:C:2024:555, t. 38. i navedenu sudsku praksu).

[38] Vidjeti analizu iznesenu u točkama 83. do 87. ovog mišljenja koja se *mutatis mutandis* primjenjuje u odnosu na Direktivu 2009/28.

[39] Vidjeti u tom smislu presudu od 22. lipnja 2022.,Volvo i DAF Trucks (C-267/20, EU:C:2022:494, t. 32. i navedenu sudsku praksu).

[40] Vidjeti u tom smislu presudu od 22. lipnja 2022.,Volvo i DAF Trucks (C-267/20, EU:C:2022:494, t. 31. i navedenu sudsku praksu).

[41] Vidjeti u tom smislu presudu od 22. lipnja 2022.,Volvo i DAF Trucks (C-267/20, EU:C:2022:494, t. 33. i 34. i navedenu sudsku praksu).

77. Doduše, valja utvrditi da u ovom slučaju, iako se člankom 4. Direktive 2018/2001 predviđa *mogućnost* da države članice donesu programe potpora za postizanje ciljeva u području proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora, tom se direktivom ne pojašnjava primjenjuje li se ta odredba samo na nove programe potpora donesene nakon datuma prenošenja navedene direktive ili njezino područje primjene obuhvaća i postojeće programe potpora koji su uspostavljeni prije tog datuma [42]. Osim toga, valja napomenuti da je članak 4., kao odredba kojom se utvrđuju kriteriji za dodjelu potpore za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora, materijalno pravilo, tako da se ta odredba teoretski može primijeniti na postojeće programe potpora samo u pogledu njihovih učinaka nastalih nakon datuma isteka roka za njezino prenošenje s obzirom na sudsku praksu navedenu u točkama 75. i 76. ovog mišljenja.

78. Također valja istaknuti da se člankom 6. stavkom 1. Direktive 2018/2001 predviđa da, ne dovodeći u pitanje prilagodbe potrebne za poštovanje članaka 107. i 108. UFEU-a, države članice osiguravaju da se razina potpore pružena projektima energije iz obnovljivih izvora i popratni uvjeti ne revidiraju na način kojim se negativno utječe na prava dodijeljena u skladu s njima i kojim se narušava gospodarska održivost projekata koji su već ostvarili korist od potpore. Stavkom 2. tog članka 6. dodaje se da države članice mogu prilagoditi razinu potpore u skladu s objektivnim kriterijima, pod uvjetom da su takvi kriteriji utvrđeni u izvornim modelima programa potpore.

79. Iz toga slijedi da, iako za države članice ne proizlazi nikakva obveza da revidiraju svoje postojeće programe potpora kako bi ih uskladile s člankom 4. Direktive 2018/2001, s obzirom na to da ta direktiva ne sadržava ništa u tom pogledu, one su slobodne provesti takve izmjene, ali pod uvjetom da poštuju, osim pravila o državnim potporama, članak 6. navedene direktive koji zabranjuje reviziju programa potpora dodijeljenih projektima koji su već ostvarili korist od potpore na način koji bi negativno utjecao na dodijeljena prava i narušio gospodarsku održivost navedenih projekata [43].

80. Nakon tih pojašnjenja, analizom koja slijedi nastoji se ispitati, podredno, usklađenost mehanizma negativnog poticaja s člankom 4. Direktive 2018/2001, u slučaju da se ta odredba primjenjuje, kao što se čini da to tvrdi sud koji je uputio zahtjev.

81. Kao i u članku 3. Direktive 2009/28, u članku 4. Direktive 2018/2001 navodi se mogućnost da države članice donesu programe potpora za postizanje ciljeva u području proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora. Međutim, za razliku od članka 3. Direktive 2009/28, članak 4. Direktive 2018/2001 predviđa stroži okvir [i pravila] za države članice pri izradi programa državnih potpora za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora [44].

[42] U tom pogledu valja utvrditi da uvodne izjave 16. do 19. Direktive 2018/2001 ne sadržavaju nikakvu naznaku u pogledu vremenskog područja primjene članka 4. te direktive.

[43] To je tumačenje potkrijepljeno i uvodnom izjavom 466. Smjernica za 2022. kojom se predviđa da će ih Komisija primjenjivati kako bi ocijenila spojivost novih potpora koje će joj biti prijavljene nakon stupanja na snagu tih smjernica. U uvodnoj izjavi 468. navedenih smjernica predviđa se samo mogućnost da države članice izmijene postojeće programe potpora ako to smatraju potrebnim kako bi ih uskladile sa Smjernicama za 2022., ali to ipak nije obveza.

[44] Konkretno, s jedne strane, u stavku 3. tog članka 4. pojašnjava se da se programi potpora za električnu energiju iz obnovljivih izvora oblikuju tako da se električna energija iz obnovljivih izvora maksimalno integrira u tržište električne energije i da se osigura da proizvođači energije iz obnovljivih izvora odgovaraju na tržišne cjenovne signale i uvećaju svoje tržišne prihode. S druge strane, u stavku 4. navedenog članka dodaje se da države članice osiguravaju da se potpora za električnu energiju iz obnovljivih izvora pruža na otvoren, transparentan, kompetitivan, nediskriminirajuć i troškovno učinkovit način. Osim toga, tim odredbama kao i u stavcima 5. i 6. tog članka predviđena su određena pojašnjenja i mogućnosti izuzeća.

82. Kao što se to ističe u točkama 29. do 31. ovog mišljenja, iz obrazloženja njegove odluke konkretnije proizlazi da se sud koji je uputio zahtjev pita, kao prvo, pruža li mehanizam obračuna poticaje koji su, u skladu s člankom 4. Direktive 2018/2001, „*temeljeni na tržištu i reagiraju na tržišne signale*”.

83. Najprije valja primijetiti da, neovisno o činjenici da je sud koji je uputio zahtjev detaljno izložio funkcioniranje mehanizma prijeboja o kojem je riječ u glavnom postupku, Sud ipak ne raspolaže svim elementima potrebnima za provedbu potpune ocjene tog mehanizma koju je u svakom slučaju nadležan provesti samo sud koji je uputio zahtjev.

84. Također valja istaknuti da, iako se člankom 4. Direktive 2018/2001 doista uspostavlja veza između programa potpora koje uvode države članice i stvarnih tržišnih uvjeta, na način da iznos dodijeljene potpore načelno treba odrediti s obzirom na uvjete *koji prevladavaju na tržištu*, njime se ne sprječava da ta direktiva izričito priznaje da se sposobnost različitih proizvođača da odgovore na tržišne signale razlikuje i ovisi o njihovoj veličini [45]. Stoga države članice imaju mogućnost ne samo odabrati različite vrste i načine potpore, nego i ograničiti natječajne postupke na specifične tehnologije ako je to potrebno kako bi se izbjegli neoptimalni rezultati u odnosu na ograničenja i troškove integracije sustava, potrebu za postizanjem diversifikacije kombinacije izvora energije i dugoročni potencijal tehnologija [46]. U tom pogledu valja utvrditi da su države članice u okviru izrade svojih programa potpore, neovisno o uzimanju u obzir okolnosti i dinamike tržišta, također dužne uzeti u obzir druge ciljeve navedene u Direktivi 2018/2001, uključujući u njezinu članku 4., kako bi se, među ostalim, izbjeglo narušavanje tržišta električne energije, osigurala optimalna integracija energije iz obnovljivih izvora na tržište električne energije i osigurala stabilnost mreža.

85. Iz obrazloženja njegove odluke proizlazi da se čini da sud koji je uputio zahtjev dvoji, kao drugo, o postojanju eventualne diskriminacije koja proizlazi iz činjenice da postrojenja čiji je kapacitet veći od 5 MW i koja prodaju električnu energiju proizvedenu na slobodnom tržištu mogu primiti potporu bez mehanizma prijeboja, dok ta mogućnost nije dostupna proizvođačima koji su, poput društva Tiberis, upisani u registar i čiji je kapacitet postrojenja između 1 MW i 5 MW.

86. U tom se pogledu čini potrebnim podsjetiti kako opće načelo nediskriminacije zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način [47].

87. Međutim, kao što je opisano u točki 54. ovog mišljenja, talijanski program potpora uspostavljen Uredbom od 23. lipnja 2016. predviđao je tri različita oblika potpore ovisno o (maksimalnom) kapacitetu predmetnog postrojenja, koji su se temeljili na različitim obilježjima i mehanizmima poticaja [48]. Iz toga slijedi da različito postupanje prema različitim proizvođačima energije iz obnovljivih izvora proizlazi upravo iz same činjenice da ti proizvođači nisu bili u usporedivim situacijama. Konkretnije, što se tiče razlikovanja poticaja uspostavljenog između proizvodnih postrojenja koja su sudjelovala u postupku dražbe i onih koja u njemu nisu sudjelovala, valja istaknuti da se program državnih potpora koji je primilo društvo Tiberis temeljio na jamstvu fiksne tarife čiji je cilj zaštititi poduzetnike srednje veličine od neizvjesnosti

[45] Vidjeti uvodnu izjavu 16. Direktive 2018/2001.

[46] Vidjeti, među ostalim, članak 4. stavke 4. i 5. Direktive 2018/2001 i uvodnu izjavu 19. te direktive.

[47] Vidjeti presudu od 14. travnja 2005., AEM i AEM Torino (C-128/03 i C-129/03, EU:C:2005:224, t. 58. i navedenu sudsku praksu).

[48] Osim toga, razlikovanje mehanizama poticaja s obzirom na snagu postrojenja izričito je predviđeno u odluci o odobrenju i u odjeljku 3.3.2.1. Smjernica za 2014. – 2020.

tržišne cijene energije, omogućujući im tako povrat iznosa uloženog u izgradnju postrojenja osiguravanjem gospodarske održivosti njihovih ulaganja [49]. Suprotno tomu, sustav sudjelovanja u postupku dražbe koji se primjenjivao na operatore s velikim (proizvodnim) postrojenjem nije jamčio nikakvu potporu tim operatorima jer se njihova naknada načelno temeljila na prihodima od prodaje na slobodnom tržištu [50].

88. Osim toga, kao što je to navedeno u točki 78. ovog mišljenja, u okviru procjene usklađenosti mehanizma obračuna s Direktivom 2018/2001 treba uzeti u obzir i članak 6. stavak 1. te direktive kojim se zabranjuje revizija programa potpora dodijeljenih projektima u području energije iz obnovljivih izvora na način koji bi negativno utjecao na dodijeljena prava i narušio gospodarsku održivost navedenih projekata. Međutim, u ovom slučaju okolnost da je mehanizam prijeboja o kojem je riječ u glavnom postupku od početka bio predviđen nacionalnim propisom znači da ga se ne može smatrati protivnim, osobito, tom stavku 1.

89. S obzirom na prethodno navedenu analizu, ništa ne upućuje na to da mehanizam o kojem je riječ u ovom predmetu nije u skladu s prethodno navedenim odredbama Direktive 2018/2001.

V. Zaključak

90. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodno pitanje koje je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija) odgovori na sljedeći način:

Članke 107. i 108. UFEU-a

treba tumačiti na način da im se:

protivi to da nacionalni sud provede ocjenu usklađenosti mehanizma negativnog poticaja postojećeg programa potpore s člankom 3. Direktive 2009/28/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora te o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ i člankom 4. Direktive (EU) 2018/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora, u slučaju u kojem je taj mehanizam neodvojivo povezan s programom potpora koji je prethodno odobrila Europska komisija jer je nužan za ostvarenje cilja tog programa ili njegovo funkcioniranje.

[49] Kao što je to navedeno u točki 65. ovog mišljenja, mehanizmom poticaja putem „sustava registracije” kojem je pristupilo društvo Tiberis nastoji se očuvati sigurnost ulaganja osiguravanjem poticajne tarife koja je proporcionalna troškovima projekta koji je predstavio podnositelj zahtjeva za potporu.

[50] Kao što je navedeno u točki 65. ovog mišljenja, predmetna potpora isplaćivana je velikim proizvođačima samo ako je cijena po satu po području bila niža od cijene za prodaju na dražbi, kako bi se pokrila razlika između tih dviju cijena. Osim toga, poticajna tarifa bila je niža od one operatora koji su bili upisani u registar.