Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ATHANASIOSA RANTOSA
przedstawiona w dniu 6 lutego 2025 r.[1]

Sprawa C-514/23

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

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy)]

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Promowanie stosowania energii ze źródeł odnawialnych – Dyrektywa 2009/28/WE – Artykuł 3 – Dyrektywa (UE) 2018/2001 – Artykuł 4 – Zachęty do produkcji energii ze źródeł odnawialnych – Sprzedaż energii na wolnym rynku – System pomocy – Różne sposoby pomocy w zależności od wielkości zakładów produkcyjnych – Dostęp do zachęt poprzez system wpisu do rejestru – Zwrot kwot przekraczających wartość zachęty w przypadku wzrostu ceny rynkowej energii (mechanizm tak zwanej ujemnej zachęty) – Decyzja Komisji o niewnoszeniu zastrzeżeń – Zgodność z wymienionymi dyrektywami – Dopuszczalność

I. Wprowadzenie

1. Rozpatrywany wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 3 dyrektywy 2009/28/WE i art. 4 dyrektywy (UE) 2018/2001[2], odnoszących się do promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, w których przewidziano, zarówno w jednym, jak i w drugim, że państwa członkowskie mogą stosować, w szczególności, systemy wsparcia, z zastrzeżeniem poszanowania określonych zasad, aby osiągnąć właściwe dla nich cele w zakresie wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

[1] Język oryginału: francuski.

[2] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.U. 2009, L 140, s. 16). Dyrektywa ta została uchylona i zastąpiona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.U. 2018, L 328, s. 82). Jednakże z uwagi na datę wystąpienia rozpatrywanych okoliczności faktycznych dyrektywa 2009/28 ma zastosowanie ratione temporis do sporu w postępowaniu głównym.

2. Wniosek ten ma swoje źródło w sporze dotyczącym szczególnego sposobu zastosowania systemu pomocy państwa przyjętego przez Włochy w celu promowania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych pomiędzy z jednej strony Tiberis Holding Srl (zwaną dalej „Tiberis") i z drugiej strony Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA (spółką zarządzającą usługami energetycznymi, Włochy, zwaną dalej „GSE"), Ministero dello Sviluppo Economico (ministerstwem rozwoju gospodarczego, Włochy) i Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (ministerstwem środowiska i bezpieczeństwa energetycznego, Włochy).

3. Ściślej rzecz ujmując, Consiglio di Stato (rada stanu, Włochy) zastanawia się nad zgodnością z wyżej wymienionymi przepisami sposobu stosowania systemu zachęt do produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, który przewiduje – dla producentów sprzedających energię na wolnym rynku – taryfę stymulującą gwarantującą cenę minimalną, która jest jednocześnie ceną maksymalną zgodnie z mechanizmem odzyskiwania kwot przekraczających wartość taryfy stymulującej, jeżeli cena rynkowa jest od niej wyższa (tak zwana ujemna zachęta) (zwanym dalej „mechanizmem ujemnej zachęty" lub „mechanizmem korekty"). Mechanizm ujemnej zachęty ma ponadto zastosowanie jedynie w przypadku, gdy producent sprzedający energię na wolnym rynku uzyskuje dostęp do zachęty poprzez wpis do odpowiedniego rejestru, nie zaś w przypadku, gdy uzyskuje do niej dostęp poprzez udział w postępowaniu aukcyjnym.

4. Niniejsza sprawa daje Trybunałowi sposobność wypowiedzenia się w kwestii związku między decyzją Komisji Europejskiej zatwierdzającą system pomocy na rzecz produkcji energii odnawialnej, obowiązkami związanymi z zachętami, jakie państwa członkowskie muszą zastosować na podstawie dyrektywy 2009/28 i dyrektywy 2018/2001, która ją zastąpiła, ale zawiera przepisy o podobnej treści, oraz zakresem uprawnień sądów krajowych w sprawach dotyczących zgodności z tymi dyrektywami niektórych warunków stosowania systemów pomocy zatwierdzonych uprzednio przez Komisję.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Dyrektywa 2009/28

5. Artykuł 2 dyrektywy 2009/28, zatytułowany „Definicje", definiował w akapicie drugim lit. k) pojęcie „systemu wsparcia" jako „każdy instrument, system lub mechanizm stosowany przez państwo członkowskie lub grupę państw członkowskich, który promuje wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych dzięki zmniejszeniu kosztów tej energii, zwiększeniu ceny, za którą można ją sprzedać, lub zwiększeniu – poprzez nałożenie obowiązku stosowania energii odnawialnej lub w inny sposób – jej nabywanej ilości […]".

6. Artykuł 3 tej dyrektywy [3], zatytułowany „Obowiązkowe krajowe cele ogólne i środki w zakresie stosowania energii ze źródeł odnawialnych”, stanowił:

„1. Każde państwo członkowskie dba o to, aby jego udział energii ze źródeł odnawialnych, […] w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. odpowiadał co najmniej jego krajowemu celowi ogólnemu dla udziału energii ze źródeł odnawialnych w tym roku […].

2. Państwa członkowskie wprowadzają środki skutecznie zaprojektowane, aby zapewnić, że ich udział energii ze źródeł odnawialnych jest równy udziałowi określonemu w orientacyjnym kursie wyznaczonym w załączniku I część B lub przekracza go.

3. Aby osiągnąć cele wyznaczone w ust. 1 i 2 niniejszego artykułu, państwa członkowskie mogą stosować między innymi następujące środki:

a) systemy wsparcia;

[…]”.

7. Wspomniana dyrektywa, zmieniona dyrektywą 2015/1513, została uchylona i zastąpiona z dniem 1 lipca 2021 r. dyrektywą 2018/2001, zgodnie z art. 37 tejże dyrektywy.

2. Dyrektywa 2018/2001

8. Zgodnie z motywami 16, 18 i 19 dyrektywy 2018/2001:

„(16) […] Jeżeli państwa członkowskie zdecydują się na wdrożenie programów wsparcia, wsparcie to powinno być udzielane w formie, która spowodowałaby jak najmniej zakłóceń w funkcjonowaniu rynków energii elektrycznej. W tym celu coraz więcej państw członkowskich przyznaje wsparcie w formie wsparcia udzielanego dodatkowo w stosunku do przychodów generowanych na rynku i wprowadza rynkowe systemy służące określeniu niezbędnego poziomu wsparcia. Wraz z krokami służącymi przystosowaniu rynku do zwiększenia udziału energii odnawialnej, wsparcie takie jest kluczowym elementem zwiększania włączania odnawialnej energii elektrycznej do rynku, przy uwzględnieniu różnych zdolności małych i dużych producentów do reagowania na sygnały rynkowe.

[…]

(18) Na podstawie art. 108 TFUE Komisja ma wyłączną kompetencję do oceny zgodności środków pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym, które to środki państwa członkowskie mogą wprowadzić, w celu wykorzystywania energii ze źródeł odnawialnych. Ocena ta jest przeprowadzana na podstawie art. 107 ust. 3 TFUE oraz zgodnie z odpowiednimi przepisami i wytycznymi, które Komisja może przyjąć w tym celu. Niniejsza dyrektywa pozostaje bez uszczerbku dla tej wyłącznej kompetencji Komisji przyznanej na mocy TFUE.

[3] Wskazany art. 3 został zmieniony dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1513 z dnia 9 września 2015 r. zmieniającą dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniającą dyrektywę 2009/28 w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.U. 2015, L 239, s. 1), której termin transpozycji upłynął w dniu 10 września 2017 r. Jako że zmiany wprowadzone w przytoczonym art. 3 nie mają znaczenia dla sporu w postępowaniu głównym, nie są one odzwierciedlone w niniejszej opinii.

(19) […] Państwa członkowskie rozwijające swoje systemy wsparcia mogą ograniczyć postępowania o udzielenie zamówienia do konkretnych technologii, gdy zachodzi potrzeba uniknięcia nieoptymalnych wyników w zakresie ograniczeń sieciowych i stabilności sieci, kosztów włączenia do systemu, potrzeby osiągnięcia zróżnicowania miksu energetycznego oraz w zakresie długoterminowego potencjału technologii".

9. W art. 2 akapit drugi pkt 5 tej dyrektywy, zatytułowanym „Definicje", powtórzono definicję pojęcia „systemu wsparcia" z art. 2 akapit drugi lit. k) dyrektywy 2009/28.

10. Artykuł 4 dyrektywy 2018/2001, zatytułowany „Systemy wsparcia na rzecz energii ze źródeł odnawialnych", stanowi:

„1. W celu osiągnięcia lub przekroczenia unijnego celu określonego w art. 3 ust. 1 i wkładów każdego państwa członkowskiego w realizację tego celu określonych na poziomie krajowym w odniesieniu do rozpowszechniania energii odnawialnej państwa członkowskie mogą stosować systemy wsparcia.

2. Systemy wsparcia na rzecz energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych zapewniają zachęty na rzecz wprowadzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych na rynek energii elektrycznej w sposób rynkowy i reagujący na sytuację rynkową, przy unikaniu niepotrzebnych zakłóceń rynków energii elektrycznej i z uwzględnieniem ewentualnych kosztów włączenia do systemu oraz stabilności sieci.

3. Systemy wsparcia na rzecz energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych są projektowane w taki sposób, aby maksymalnie zwiększyć wprowadzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych na rynek energii elektrycznej i aby zapewnić, żeby producenci energii odnawialnej reagowali na sygnały cenowe z rynku i maksymalizowali swoje przychody z rynku.

[…]

4. Państwa członkowskie zapewniają przyznawanie wsparcia na rzecz energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w sposób otwarty, przejrzysty, konkurencyjny, niedyskryminujący i racjonalny pod względem kosztów.

Państwa członkowskie mogą wyłączyć stosowanie postępowań o udzielenie zamówienia wobec małych instalacji i projektów demonstracyjnych.

[…]

5. Państwa członkowskie mogą ograniczyć postępowania o udzielenie zamówienia do konkretnych technologii, w przypadku gdy otwarcie systemów wsparcia dla wszystkich producentów energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych prowadziłoby do nieoptymalnego wyniku, z uwagi na:

a) długoterminowy potencjał danej technologii;

b) potrzebę osiągnięcia dywersyfikacji;

c) koszty włączenia do sieci;

d) ograniczenia sieciowe i stabilność sieci;

[…]

9. Niniejszy artykuł ma zastosowanie bez uszczerbku dla art. 107 i 108 TFUE”.

11. Artykuł 6 tej dyrektywy, zatytułowany „Stabilność wsparcia finansowego”, stanowi:

„1. Z zastrzeżeniem niezbędnych modyfikacji pozwalających na zachowanie zgodności z art. 107 i 108 TFUE państwa członkowskie zapewniają, aby poziom wsparcia i warunki udzielenia wsparcia na rzecz projektów dotyczących energii odnawialnej nie zostały zmienione w sposób, który negatywnie wpłynąłby na prawa przyznane na jego podstawie i naruszył finansową rentowność projektów, które korzystają już ze wsparcia.

2. Państwa członkowskie mogą dostosowywać poziom wsparcia zgodnie z obiektywnymi kryteriami, pod warunkiem że takie kryteria zostały ustanowione w pierwotnym projekcie systemu wsparcia.

[…]”.

3. Rozporządzenie (UE) 2015/1589

12. Artykuł 1 rozporządzenia (UE) 2015/1589 [4], zatytułowany „Definicje”, stanowi w lit. b) i c):

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

[…]

b) »istniejąca pomoc« oznacza:

[…]

(ii) pomoc dozwoloną, czyli takie programy pomocowe i pomoc indywidualną, które zostały dozwolone przez Komisję lub przez Radę [Unii Europejskiej];

[…]

c) »nowa pomoc« oznacza każdą pomoc, czyli programy pomocowe i pomoc indywidualną, która nie jest pomocą istniejącą, włącznie ze zmianami istniejącej pomocy;

[…]”.

13. Artykuł 3 tego rozporządzenia, zatytułowany „Klauzula zawieszająca”, stanowi:

„Pomocy podlegającej obowiązkowi zgłoszenia zgodnie z art. 2 ust. 1 nie wprowadza się w życie do czasu podjęcia przez Komisję decyzji zezwalającej na taką pomoc lub do czasu uznania takiej decyzji Komisji za podjętą”.

[4] Rozporządzenie Rady z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 [TFUE] (Dz.U. 2015, L 248, s. 9).

4. Wytyczne na lata 2014–2020

14. Komunikat Komisji zatytułowany „Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020” (zwany dalej „wytycznymi na lata 2014–2020”) [5] zawiera część 3, zatytułowaną „Ocena zgodności na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) [TFUE]”, w której przewiduje:

„3.2.5. Proporcjonalność pomocy

3.2.5.1. Warunki ogólne

(69) Pomoc na ochronę środowiska i cele związane z energią uważa się za proporcjonalną, jeśli kwota pomocy przypadająca na beneficjenta jest ograniczona do minimum niezbędnego dla osiągnięcia zakładanego celu w zakresie ochrony środowiska lub energetyki.

[…]”.

15. Sekcja 3.3 tych wytycznych, zatytułowana „Pomoc na energię ze źródeł odnawialnych”, stanowi:

„3.3.1. Warunki ogólne dotyczące pomocy inwestycyjnej i operacyjnej na produkcję energii ze źródeł odnawialnych

[…]

(109) Instrumenty rynkowe, takie jak aukcje czy procedura przetargowa zgodna z zasadami konkurencji otwarta dla wszystkich producentów wytwarzających energię elektryczną z odnawialnych źródeł energii, konkurujących ze sobą na równych warunkach na poziomie EOG, powinny zasadniczo zapewnić ograniczenie dotacji do minimum, z myślą o ich całkowitym wycofaniu.

[…]

(111) Przewiduje się specjalne wyjątki dla instalacji o pewnych rozmiarach, w przypadku których nie można założyć stosowności przeprowadzenia procedury przetargowej […].

[…]

3.3.2. Pomoc operacyjna na energię ze źródeł odnawialnych

3.3.2.1. Pomoc na energię elektryczną ze źródeł odnawialnych

(124) Dla stymulowania integracji rynku energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych ważne jest, aby beneficjenci sprzedawali swoją energię elektryczną bezpośrednio na rynku, podlegając wymogom tego rynku […].

[…]

[5] Dz.U. 2014, C 200, s. 1.

(125) Warunki określone w pkt (124) nie mają zastosowania do instalacji o mocy elektrycznej zainstalowanej poniżej 500 kW […].

[…]

(128) W przypadku gdy nie przeprowadza się procedury przetargowej zgodnej z zasadami konkurencji, zastosowanie mają warunki wymienione w pkt 124 i 125 oraz warunki dotyczące pomocy operacyjnej na energię ze źródeł odnawialnych inną niż energia elektryczna, jak określono w pkt 131.

[…]

3.3.2.2. Pomoc na energię ze źródeł odnawialnych inną niż energia elektryczna

(131) Pomoc operacyjna na energię ze źródeł odnawialnych inną niż energia elektryczna zostanie uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, jeżeli spełnione zostaną łącznie następujące warunki:

a) pomoc na jednostkę energii nie przekracza różnicy między łącznymi uśrednionymi kosztami produkcji energii z wykorzystaniem danej technologii a ceną rynkową odnośnego rodzaju energii;

b) uśrednione koszty produkcji energii mogą obejmować zwykłą stopę zwrotu z kapitału. Obliczając uśrednione koszty produkcji energii, od łącznej kwoty inwestycji odejmuje się kwotę pomocy inwestycyjnej;

c) koszty produkcji są regularnie aktualizowane, przynajmniej co rok; oraz

d) aby uniknąć sytuacji, w której kwota pomocy operacyjnej obliczona na podstawie uśrednionych kosztów produkcji energii przekroczyłaby kwotę amortyzacji inwestycji, pomoc przyznaje się wyłącznie do czasu pełnej amortyzacji instalacji zgodnie z przyjętymi zasadami rachunkowości.

[…]”.

16. Wspomniane wytyczne zostały zastąpione „Wytycznymi w sprawie pomocy państwa na ochronę klimatu i środowiska oraz cele związane z energią z 2022 r.” (zwanymi dalej „wytycznymi z 2022 r.”) [6], których część 7, zatytułowana „Stosowanie”, ma następujące brzmienie:

„(466) Komisja będzie stosować niniejsze wytyczne do oceny zgodności wszelkiej podlegającej zgłoszeniu pomocy na ochronę klimatu i środowiska oraz cele związane z energią, która zostanie lub ma zostać przyznana od dnia 27 stycznia 2022 r. Niezgodną z prawem pomoc ocenia się zgodnie z zasadami mającymi zastosowanie w dniu przyznania pomocy.

(467) Niniejsze wytyczne zastępują [wytyczne na lata 2014–2020].

[6] Dz.U. 2022, C 80, s. 1.

(468) Na podstawie art. 108 ust. 1 [TFUE] Komisja proponuje państwom członkowskim następujące stosowne środki:

a) państwa członkowskie, w stosownych przypadkach, dokonują modyfikacji w istniejących programach pomocy na ochronę środowiska i cele związane z energią w celu dostosowania ich do niniejszych wytycznych najpóźniej do dnia 31 grudnia 2023 r.;

[…]".

5. Decyzja C(2016) 2726 final

17. W decyzji C(2016) 2726 final z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie pomocy państwa SA.43756 (2015/N) – Italy – Support to electricity from renewable sources in Italy[7] (zwanej dalej „decyzją zatwierdzającą") Komisja nie wniosła żadnych zastrzeżeń do systemu pomocy, który zgłosiły jej Wochy, w formie projektu dekretu ministerialnego w sprawie zachęt do produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, na tej podstawie, że jest on zgodny z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

18. W części 2.2 tej decyzji, poświęconej opisowi spornego systemu pomocy, w motywie 7, pod tytułem „Nowi producenci średniej wielkości i odbudowa", wskazano:

„Nowe instalacje o mocy poniżej 5 MW mogą zostać dopuszczone do specjalnych list priorytetowych dla każdej technologii […]. Projekty znajduje się na listach otrzymują wsparcie w postaci zmiennej premii, która sumuje się z ceny referencyjnej na rynku energii elektrycznej. Wysokość premii zmiennej jest ustalana na poziomie wystarczającym do zrekompensowania różnicy między zaktualizowanymi uśrednionymi kosztami energii elektrycznej (LCOE [*levelised costs of electricity*]) dla danej technologii a ceną referencyjną na rynku energii elektrycznej […]".

19. Motyw 22 wspomnianej decyzji, który znajduje się w części 2.4, zatytułowanej „Finansowanie, budżet i czas trwania", przewiduje, że wsparcie zostanie przyznane poszczególnym projektom na okres równy średniemu okresowi eksploatacji projektu wskazanemu w tabeli 1 zawartej w tej decyzji oraz że okres ten nie przekracza okresu amortyzacji projektów określonego w ustawodawstwie włoskim. W motywie 21 wskazano, że „system ten zostaje zgłoszony do dnia 31 grudnia 2016 r.".

20. W części 3 decyzji zatwierdzającej, dotyczącej oceny zgłoszonego systemu pomocy, Komisja wskazuje w motywach 31 i 32, że ponieważ system ten ma na celu wsparcie produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, wchodzi on w zakres stosowania wytycznych na lata 2014–2020, a zatem to na podstawie właściwych postanowień tych wytycznych, a mianowicie postanowień zawartych w sekcjach 3.2, 3.3.1 i 3.3.2 tych wytycznych, dokonuje ona oceny zgodności tego systemu z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Część 3 zawiera również, w sekcji 3.3.3, zatytułowanej „Proporcjonalność", następujące motywy:

„(47) Jak wyjaśniono w pkt 128 [wytycznych na lata 2014–2020], w przypadku braku procedury przetargowej Komisja ocenia proporcjonalność pomocy w świetle pkt 131 [tych wytycznych].

[7] Dz.U. 2016, C 258, s. 8. Decyzja ta jest dostępna (w szczególności w języku angielskim) na stronie internetowej Komisji pod adresem: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261615/261615_1761694_150_2.pdf

(48) W odniesieniu do projektów znajdujących się na listach priorytetowych korzystających z taryfy gwarantowanej Włochy wykazały, że pomoc w przeliczeniu na jednostkę energii nie przekracza LCOE dla danej technologii […].

[…]

(50) W przypadku projektów znajdujących się na listach priorytetowych, jeśli cena rynkowa energii elektrycznej przekracza szacowany LCOE, różnica zostanie odzyskana poprzez pomniejszenie premii przy kolejnych płatnościach. Pozwoli to uniknąć nadzwyczajnych zysków, jeżeli ceny energii elektrycznej wyższe niż LCOE wygenerują dodatkowe przychody dla projektu […]. W przypadku projektów biorących udział w przetargach zakłada się, że uczestnicy uwzględnią ryzyko i możliwości związane z wahaniami cen na rynku energii przy składaniu ofert […].

(51) W świetle powyższego Komisja stwierdza, że wynagrodzenie spełnia warunki określone w pkt 131 [wytycznych na lata 2014–2020] i jest, w związku z tym, proporcjonalne".

B. Prawo włoskie

21. Jako podstawę przyjęcia Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico – Incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico (dekretu ministerstwa rozwoju gospodarczego z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie zachęt do produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych innych niż fotowoltaika) z dnia 23 czerwca 2016 r.[8] (zwanego dalej „dekretem z dnia 23 czerwca 2016 r.") wskazano w szczególności decyzję zatwierdzającą.

22. Artykuł 4 ust. 1–3 tego dekretu wprowadza różne procedury dostępu do mechanizmów zachęt, o których mowa w tym dekrecie, a mianowicie, odpowiednio, po uzyskaniu uprzedniego wpisu do odpowiednich rejestrów w zależności od źródła energii i rodzaju instalacji lub w wyniku udziału w postępowaniach aukcyjnych z malejącą ceną, lub w sposób bezpośredni. Przepis ten wskazuje, dla każdego rodzaju procedury, kategorie instalacji kwalifikowalnych, ustalane zasadniczo w oparciu o moc danej elektrowni.

23. Artykuł 7 wspomnianego dekretu dotyczy ustalania wysokości taryf gwarantowanych i zachęt. Ustęp 4 tego przepisu stanowi, że w przypadku instalacji o mocy 500 kW lub mniejszej GSE odkupuje, w stosownych przypadkach, energię elektryczną wprowadzoną do sieci za zapłatą ogólnej taryfy stymulującej od wytworzonej energii netto wprowadzonej do sieci, ustaloną na podstawie załącznika 1 do tego dekretu[9]. Ustęp 6 stanowi, że w przypadku gdy operator takiej instalacji zdecyduje się zatrzymać energię w swoim posiadaniu i sprzedać ją na otwartym rynku, GSE dokona „wypłaty ryczałtowej", przy czym zmiana metody wypłaty zachęty jest dozwolona nie więcej niż dwa razy w okresie stosowania zachęty. Ustęp 5 tegoż art. 7 stanowi, że w przypadku instalacji o mocy znamionowej przekraczającej 500 kW, które uczestniczą w postępowaniach aukcyjnych z malejącą ceną, GSE wypłaca – w zamian za wytworzoną energię netto wprowadzoną do sieci – zachętę określoną zgodnie z tym dekretem, przy czym energia wytworzona przez te instalacje pozostaje w dyspozycji producenta.

[8] GURI nr 150 z dnia 29 czerwca 2016 r., s. 8.

[9] Punkt 1 tego załącznika określa sposób obliczania zachęty dla instalacji o mocy 500 kW lub mniejszej, dla których dokonano wyboru taryfy ryczałtowej. Punkt 2 wspomnianego załącznika określa sposób obliczania zachęty dla innych instalacji, to znaczy tych, które nie ubiegały się o taryfę ryczałtową. Podstawowe taryfy przedstawione w tabeli 1 są zróżnicowane w zależności od źródła energii, rodzaju instalacji i wytwarzanej mocy. Taryfy te są niższe w przypadku dużych niż średnich instalacji.

III. Postępowanie główne, pytanie prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

24. Tiberis jest spółką, która eksploatuje elektrownię wodną o mocy 2,747 megawatów na rzece Tyber na terenie gminy Fiano Romano (Włochy).

25. W dniu 8 września 2017 r. GSE, spółka akcyjna należąca do władz włoskich, odpowiedzialna między innymi za promowanie i rozwój odnawialnych źródeł energii i efektywności energetycznej, uwzględniła wniosek Tiberis, złożony w dniu 22 grudnia 2016 r., o skorzystanie z mechanizmu zachęt do produkcji energii elektrycznej przewidzianego w dekrecie z dnia 23 czerwca 2016 r. W dniu 5 października 2017 r. Tiberis zawarła z GSE umowę regulującą warunki wypłaty zachęt należnych tej spółce w ramach tego mechanizmu. W ramach przewidzianych zachęt spółka otrzymała subwencje w łącznej wysokości 4 044 340,75 EUR w okresie pięciu lat, to znaczy od 2017 do 2021 roku.

26. Poprzez trzy faktury – dwie z dnia 4 kwietnia 2022 r. i jedną z dnia 2 maja 2022 r. – GSE wezwała spółkę do zwrotu części przyznanej pomocy w łącznej kwocie 1 224 210,86 EUR.

27. Tiberis wniosła do Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum, Włochy) skargę o stwierdzenie nieważności tych wezwań oraz postanowień umownych i przepisów wykonawczych, na których były one oparte. Na poparcie swojej skargi Tiberis powołała się w szczególności na naruszenie art. 3 dyrektywy 2009/28 i art. 4 dyrektywy 2018/2001.

28. Sąd ten uznał tę skargę za bezzasadną. W tym względzie uznał on w istocie, że sporny środek gwarantował beneficjentowi zachęty stałe całkowite wynagrodzenie z tytułu wytworzonej energii, które może stanowić wynagrodzenie za inwestycje poczynione w celu budowy elektrowni, chroniąc przedsiębiorcę przed zmiennością ceny rynkowej energii w czasie i gwarantując mu stałą taryfę, dzięki której może on odzyskać środki zainwestowane w budowę instalacji. Sąd ten zauważył również, że w ramach tego mechanizmu ewentualny wzrost ceny rynkowej energii nie prowadził do wzrostu dochodów beneficjenta zachęty, lecz przekładał się na „ujemną zachętę", to znaczy kwotę na rzecz GSE stanowiącą nieprzewidywalne i zmienne świadczenie wzajemne z tytułu gwarancji stałej taryfy, która – w każdym razie – zapewniała rentowność początkowej, w przypadku gdy rynkowa cena energii była niższa od taryfy gwarantowanej przez GSE. Sąd ten uznał w oparciu o te ustalenia, że zarzuty Tiberis dotyczące braku możliwości osiągnięcia dodatkowych zysków ze względu na wahania rynkowe były bezzasadne oraz że składając wniosek o skorzystanie z omawianych zachęt i zawierając w dniu 5 października 2017 r. odpowiednią umowę, spółka ta zaakceptowała wynikające z tego ryzyko związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa.

29. Ponadto sąd ten uznał, że taki mechanizm zachęt był zgodny tym, co przewidziała Komisja w wytycznych na lata 2014–2020, i orzekł, że nie może on zostać uznany za dyskryminujący z tego jedynie powodu, że operatorzy, którzy uzyskali zachęty w wyniku różnych postępowań aukcyjnych, mogli – w odróżnieniu od producentów, którzy uzyskali zachęty w wyniku wpisu do rejestru – pobierać pełną ceną rynkową, jako że ich sytuacje były różne, ponieważ operatorzy uczestniczący w postępowaniach aukcyjnych z malejącą ceną otrzymali niższą ogólną taryfę niż operatorzy, którzy uzyskali wpis do rejestru, i mogli w związku z tym korzystać w zamian z ewentualnych podwyżek rynkowych. W związku z tym sporny mechanizm zachęt, rozpatrywany jako całość, nie był sprzeczny z prawem Unii.

30. Tiberis odwołała się od tego wyroku do Consiglio di Stato (rady stanu), sądu odsyłającego. Na poparcie swojego odwołania złożonego celem uchylenia wspomnianego wyroku, Tiberis powtórzyła co do istoty sformułowany przez siebie zarzut naruszenia art. 3 dyrektywy 2009/28 i art. 4 dyrektywy 2018/2001.

31. Zdaniem sądu odsyłającego pkt 2 załącznika 1 do dekretu z dnia 23 czerwca 2016 r. wydaje się na pierwszy rzut oka sprzeczny z art. 3 dyrektywy 2009/28 i art. 4 dyrektywy 2018/2001. Przepisy te wymieniają bowiem pięć łącznych kryteriów zgodności zachęt z prawem, a mianowicie: powinny być one oparte na kryteriach rynkowych; umożliwiać beneficjentom reagowanie na sytuację rynkową; pozwalać uniknąć niepotrzebnych zakłóceń rynków; zapewniać, że producenci reagują na sygnały cenowe z rynku; i zapewniać, że producenci maksymalizują swoje przychody z rynku. Ponadto zachęty te powinny być przyznawane w sposób otwarty, przejrzysty, konkurencyjny, niedyskryminujący i racjonalny pod względem kosztów.

32. Tymczasem uregulowanie krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym mogłoby skutkować zmuszeniem producentów do rezygnacji z zachęty, co – zdaniem tego sądu – byłoby sprzeczne z celem mechanizmu zachęt. W tym względzie wskazuje ona, że art. 4 dekretu z dnia 23 czerwca 2016 r. przewiduje, iż dostęp do mechanizmu zachęt odbywa się zgodnie z trzema różnymi procedurami, precyzując przy tym, że możliwość uczestnictwa w tej czy innej z nich nie jest dobrowolna, lecz zależy wyłącznie od zdolności produkcyjnej danej elektrowni. W związku z tym Tiberis nie mogła w rzeczywistości swobodnie decydować, czy złożyć wniosek o wpis do rejestru, czy też wziąć udział w aukcji, ponieważ chodzi o dwie odrębne kategorie zdefiniowane a priori na podstawie rodzaju i maksymalnej zdolności instalacji. Pomimo tego producenci korzystający z zachęty w wyniku wpisu do rejestru są zobowiązani do zapłaty GSE różnicy między ceną rynkową a zachętą, jeżeli cena rynkowa jest wyższa niż zachęta, w przeciwieństwie do producentów dysponujących dużymi instalacjami, którzy korzystają z zachęt w wyniku procedur aukcyjnych i którzy mogą z kolei pobierać pełną cenę rynkową.

33. Ponadto zdaniem tego sądu środek polegający na „korekcie” wypłacanej na rzecz GSE, gdy cena rynkowa jest wyższa od kwoty zachęty, wydaje się sprzeczny z dyrektywami 2009/28 i 2018/2001, w zakresie, w jakim dyrektywy te zobowiązują państwo do umożliwienia operatorowi reagowania na dynamikę rynku w celu zapobieżenia zakłóceniom wynikającym z wyeliminowania elastyczności producentów w zależności od popytu, podczas gdy producenci, którzy uzyskali dostęp do zachęty poprzez wpis do rejestru, nie mieliby żadnego interesu w reagowaniu na tę dynamikę rynku.

34. W tych okolicznościach Consiglio di Stato (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy zasady ustanowione w art. 3 dyrektywy [2009/28] i art. 4 dyrektywy [2018/2001] stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które w ramach krajowego systemu zachęt przewiduje, w odniesieniu do przypadków, w których producenci sprzedają energię na wolnym rynku, taryfę stymulującą gwarantującą cenę minimalną, która jest jednocześnie ceną maksymalną, zgodnie z mechanizmem korekty/zwrotu kwot przekraczających wartość zachęty, jeżeli cena rynkowa jest wyższa od tej zachęty (tak zwana ujemna zachęta), przy czym mechanizm korekty ma zastosowanie jedynie w przypadku, gdy producent sprzedający energię na wolnym rynku uzyskuje dostęp do zachęty poprzez wpis do odpowiedniego rejestru, a nie również w przypadku, gdy uzyskuje do niej dostęp poprzez udział w procedurze aukcyjnej?”.

35. Uwagi na piśmie zostały złożone przez Tiberis, GSE, rząd włoski i Komisję Europejską, z których wszystkie uczestniczyły w rozprawie w dniu 7 listopada 2024 r.

IV. Analiza

A. W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

36. Przed przystąpieniem do analizy pytania prejudycjalnego należy rozstrzygnąć w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez GSE i rząd włoski.

37. Z jednej strony GSE twierdzi, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny ze względu na to, że nie zostały spełnione wymogi art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem, ponieważ postanowienie odsyłające nie zawiera informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych koniecznych do tego, by Trybunał mógł udzielić użytecznej odpowiedzi na zadane pytanie [10].

38. Z drugiej strony rząd włoski uważa, że pytanie prejudycjalne jest niedopuszczalne ze względu na to, że środek będący przedmiotem postępowania stanowi istniejącą pomoc, która została uprzednio zatwierdzona przez Komisję w decyzji zatwierdzającej. Sąd odsyłający nie jest zatem w stanie ingerować w zakres spornej pomocy, gdyż w przeciwnym razie doszłoby do zmiany jej kwalifikacji na „nową pomoc", a w konsekwencji do naruszenia art. 108 ust. 3 TFUE, który zakazuje przyznawania nowej pomocy, o której Komisja nie została uprzednio poinformowania i która nie została przez nią zatwierdzona. Z okoliczności tych wynika, że zadane pytanie jest pozbawione jakiegokolwiek rzeczywistego związku ze sprawą w postępowaniu głównym i jest czysto hipotetyczne, ponieważ niezależnie od odpowiedzi, jakiej należy na nie udzielić, żądanie Tiberis nie może w żadnym razie zostać uwzględnione z uwagi na sprzeczność z art. 108 TFUE.

39. Na wstępie, co się tyczy dopuszczalności postanowień prejudycjalnych, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału jeśli postawione pytania dotyczą wykładni prawa Unii, korzystają one z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy, a Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia [11]. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie złożonego przez sąd krajowy wniosku jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione mu pytania [12]. Co się tyczy tej ostatniej kwestii, konieczność dokonania użytecznej dla sądu krajowego wykładni prawa Unii wymaga – jak podkreślono w art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem – aby sąd ten określił faktyczne i prawne ramy, w jakich mieszczą się stawiane przez niego pytania, lub aby

[10] Co do stanu faktycznego GSE podnosi, że postanowienie odsyłające nie pozwala na zrozumienie, w jaki sposób Tiberis utraciła wzrost swoich dochodów, zważywszy, że sporne uregulowanie krajowe umożliwiło jej osiągnięcie rentowności jej inwestycji i sprzedaż energii na wolnym rynku. Sąd odsyłający nie wyjaśnił również zdaniem GSE, że Tiberis miała możliwość rozwiązania w każdej chwili umowy zawartej z GSE z zachowaniem 60-dniowego okresu wypowiedzenia bez konieczności zwrotu otrzymanej do tego dnia zachęty, a także nie wskazał, że w odniesieniu do instalacji wpisanych do rejestru przepisy krajowe przewidują większe zachęty, które chronią je przed wahaniami rynkowymi. Postanowienie odsyłające zawiera ponadto braki w opisie ram prawnych, w które wpisuje się ten wniosek, nie dostarczając Trybunałowi precyzyjnych ram mającego zastosowanie prawa krajowego, w związku z czym nie wykazuje ono rzeczywiście istnienia ewentualnego naruszenia prawa Unii.

[11] Zobacz podobnie wyrok z dnia 22 października 2024 r., Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

[12] Zobacz podobnie wyrok z dnia 16 maja 2024 r., INSS (Urlop matki w rodzinie monoparentalnej) (C-673/22, EU:C:2024:407, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo).

przynajmniej wyjaśnił on założenia faktyczne, na których pytania te są oparte [13]. Jednakże ze względu na ducha współpracy sądowej, który charakteryzuje stosunki między sądami krajowymi i Trybunałem w ramach postępowania prejudycjalnego, okoliczność, że sąd odsyłający nie poczynił pewnych wstępnych ustaleń, nie oznacza w sposób konieczny, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny, jeżeli pomimo tych braków Trybunał uzna, że jest w stanie udzielić sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi w świetle informacji wynikających z akt sprawy [14].

40. W niniejszej sprawie argumenty przedstawione przez GSE co do niedopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym można bez większych trudności odrzucić na podstawie utrwalonego orzecznictwa Trybunału, o którym mowa w poprzednim punkcie niniejszej opinii. Nawet bowiem przy założeniu, że zostaną one wykazane, rzekome braki w zakresie stanu faktycznego i prawnego nie mogą uniemożliwić Trybunałowi udzielenia odpowiedzi na zadane pytanie [15].

41. Z drugiej strony podniesiona przez rząd włoski kwestia ewentualnego znaczenia decyzji zatwierdzającej dla postępowania głównego zasługuje na dalsze rozważenie, w szczególności z uwagi na fakt, że nie można wykluczyć, iż decyzja ta może wykluczać dopuszczalność przedmiotowego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (lub przynajmniej mieć wpływ na żądaną wykładnię).

42. W tym względzie należy zauważyć, że chociaż sąd odsyłający nie wspomina o decyzji zatwierdzającej, okoliczność ta sama w sobie nie jest wystarczająca, aby pozbawić tę decyzję wszelkiego znaczenia i pozwolić na oddalenie z urzędu zarzutów podniesionych przez rząd włoski co do dopuszczalności niniejszej sprawy. Domniemania znaczenia dla sprawy, z którego korzysta opis stanu faktycznego i prawnego dokonany przez sąd odsyłający, nie można bowiem interpretować w ten sposób, że Trybunał jest zobowiązany pominąć taką decyzję, przede wszystkim w przypadku, gdy okazuje się ona istotna dla rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy, w szczególności w celu udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytanie zadane przez sąd odsyłający. Jest tak tym bardziej w przypadku, gdy bezsporne jest, jak w niniejszej sprawie, po pierwsze, że włoski system pomocy rozpatrywany w postępowaniu głównym jest rzeczywiście objęty decyzją zatwierdzającą, a po drugie, że Tiberis była w rzeczywistości jednym z przedsiębiorstw korzystających z tego systemu pomocy.

43. W świetle powyższego i pomimo tego, że nie można wykluczyć, że niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zostanie uznany za niedopuszczalny [16], proponuję, aby Trybunał, w celu udzielenia sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi, przeformułował pytanie prejudycjalne w ten sposób, że poprzez to pytanie sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy art. 107 i 108 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by

[13] Zobacz podobnie wyrok z dnia 8 czerwca 2023 r., Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

[14] Zobacz podobnie wyrok z dnia 16 listopada 2023 r., Tüke Busz (C-391/22, EU:C:2023:892, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

[15] Należy podkreślić w tym względzie, że o ile sąd odsyłający nie odwołuje się do decyzji zatwierdzającej Komisji, o tyle GSE wyraźnie powołuje się na nią w swoich uwagach na piśmie nie na poparcie zarzutu niedopuszczalności, lecz aby podnieść – na wypadek uznania wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym za dopuszczalny – że uregulowanie krajowe wprowadzające rozpatrywany system pomocy nie jest sprzeczne z prawem Unii, ponieważ Komisja go wcześniej zatwierdziła.

[16] W tym względzie należy przypomnieć, że uznając, iż w sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 22 października 2024 r., Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910), wykładnia przepisów dyrektywy, o którą zwrócił się sąd odsyłający, nie mogła mieć w żaden sposób znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym, a to ze względu na to, że wykonawcy z państw trzecich, które nie zawarły umowy międzynarodowej z Unią w dziedzinie zamówień publicznych, nie mogły powoływać się na równe traktowanie w tej dziedzinie, Trybunał uznał niedopuszczalność przedmiotowego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Zobacz w szczególności pkt 67–69 tego wyroku.

sąd krajowy dokonał oceny zgodności mechanizmu ujemnej zachęty z art. 3 dyrektywy 2009/28 i art. 4 dyrektywy 2018/2001, w sytuacji gdy mechanizm ten stanowi część systemu pomocy państwa zatwierdzonego uprzednio przez Komisję.

B. W przedmiocie kompetencji sądu odsyłającego do dokonania oceny zgodności mechanizmu ujemnej zachęty z dyrektywami 2009/28 i 2018/2001

44. W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że stosowanie przepisów w dziedzinie pomocy państwa jest oparte na obowiązku lojalnej współpracy między sądami krajowymi z jednej strony a Komisją i sądami Unii z drugiej strony, w ramach której każdy z tych organów wykonuje funkcje powierzone mu przez traktat. W ramach tej współpracy sądy krajowe powinny zastosować wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z prawa Unii i powstrzymać się od wszelkich działań mogących zagrozić realizacji celów traktatu, jak wynika z art. 4 ust. 3 TUE, powstrzymując się od wydawania rozstrzygnięć sprzecznych z decyzją zatwierdzającą [17].

45. Jak wynika zresztą z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, w ramach ustanowionego w traktacie systemu kontroli pomocy państwa sądy krajowe i Komisja odgrywają uzupełniające się, lecz odmienne role [18]. Podczas gdy ocena zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym należy bowiem do wyłącznych kompetencji Komisji, której działania podlegają kontroli sądów Unii [19], sądy krajowe czuwają nad ochroną praw jednostek w przypadku naruszenia obowiązku uprzedniego zgłoszenia Komisji pomocy państwa przewidzianego w art. 108 ust. 3 TFUE [20].

46. W tym względzie należy zauważyć, że Trybunał orzekł już, iż umożliwienie sądowi krajowemu, w ramach wdrażania systemu pomocy publicznej, którego zgodność z rynkiem wewnętrznym została stwierdzona przez Komisję, zajęcia na nowo stanowiska w przedmiocie zgodności takiego systemu z rynkiem wewnętrznym sprowadzałoby się w istocie do przyznania owemu sądowi uprawnienia do zastąpienia swą oceną tej dokonanej przez Komisję i, w związku z tym, na wkroczenie w zastrzeżone dla Komisji kompetencje do dokonywania oceny zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym [21].

47. Należy również, w drugiej kolejności, wyjaśnić, że z orzecznictwa Trybunału wynika również, że sąd krajowy nie jest właściwy w zakresie oceny zgodności zasad systemu pomocy z mającymi bezpośredni skutek postanowieniami traktatu innymi niż te, które dotyczą pomocy państwa, jeżeli zasady te mogą być poddane odrębnej ocenie i mimo że stanowią część danego systemu pomocy, nie są konieczne do osiągnięcia celu tego programu lub jego funkcjonowania [22].

[17] Zobacz podobnie wyrok z dnia 15 września 2016 r., PGE (C-574/14, EU:C:2016:686, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

[18] Zobacz wyrok z dnia 2 maja 2019 r., A-Fonds (C-598/17, zwany dalej „wyrokiem A-Fonds", EU:C:2019:352, pkt 45 i przytoczone orzecznictwo).

[19] Jednakże oceny, które mogłyby wynikać w sposób dorozumiany z decyzji tej instytucji dotyczącej pomocy państwa, nie mogą co do zasady wiązać sądów krajowych w sporze takim jak ten w postępowaniu głównym, który nie ma związku ze zgodnością tej pomocy z rynkiem wewnętrznym (zob. w tym względzie wyrok z dnia 17 października 2024 r., NFŠ, C-28/23, EU:C:2024:893, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo).

[20] Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 8 grudnia 2011 r., Residex Capital IV (C-275/10, EU:C:2011:814, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo). Naruszenie obowiązku wynikającego z art. 108 ust. 3 TFUE, na które powołują się jednostki, a które zostaje stwierdzone przez sądy krajowe, powinno prowadzić te sądy do wyciągnięcia z niego wszelkich konsekwencji, zgodnie z prawem krajowym, aczkolwiek orzeczenia wydawane w tym zakresie przez sądy krajowe nie obejmują oceny zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym, która to ocena wchodzi w zakres wyłącznych kompetencji Komisji, poddanej kontroli Trybunału (zob. podobnie wyrok z dnia 23 kwietnia 2002 r., Nygård, C-234/99, EU:C:2002:244, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo).

[21] Zobacz podobnie wyrok z dnia 15 września 2016 r., PGE (C-574/14, EU:C:2016:686, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

[22] Zobacz podobnie wyroki: z dnia 22 marca 1977 r., Iannelli & Volpi (74/76, EU:C:1977:51, pkt 14); z dnia 23 kwietnia 2002 r., Nygård (C-234/99, EU:C:2002:244, pkt 57).

Natomiast zasady pomocy mogą być do tego stopnia nierozerwalnie związane z samym celem pomocy, że nie jest możliwe poddanie ich odrębnej ocenie, tak że ich wpływ na zgodność lub niezgodność pomocy jako całości musi w konsekwencji zostać koniecznie oceniony w toku postępowania prowadzonego na podstawie art. 108 TFUE [23].

48. Stwierdzając zatem w niedawnej sprawie, w której zapadł wyrok A-Fonds [24], że jeden z warunków przewidzianych w rozpatrywanym w tej sprawie systemie pomocy (a mianowicie warunek dotyczący siedziby) był nierozerwalnie związany z systemem pomocy, ponieważ był niezbędny do realizacji jego celu lub do jego funkcjonowania, Trybunał uznał, że prawo Unii stoi na przeszkodzie temu, aby sąd krajowy mógł dokonać oceny zgodności takiego warunku ze swobodą przepływu kapitału, i że taki sąd krajowy nie może tym bardziej wyciągnąć konsekwencji z ewentualnego naruszenia swobody przepływu kapitału. W związku z tym Trybunał uznał, że nie było konieczne udzielenie odpowiedzi na zadane pytanie [25].

49. W niniejszej sprawie, pragnę zauważyć, sąd odsyłający napotyka na problematykę podobną do tej, którą Trybunał rozważał w wyroku A-Fonds, choć zostały on wydany w innym kontekście. W odróżnieniu od sprawy, w której zapadł ów wyrok, sąd krajowy zwraca się do Trybunału z pytaniem, czy sporny mechanizm jest zgodny nie z rynkiem wewnętrznym w świetle postanowień Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczących pomocy państwa lub innych przepisów prawa pierwotnego, lecz z niektórymi przepisami prawa wtórnego, a mianowicie dyrektywami 2009/28 i 2018/2001, nie odnosząc się w żaden sposób do decyzji zatwierdzającej wydanej uprzednio przez Komisję.

50. Niemniej jednak, niezależnie od tych różnic, jestem zdania, że należy zastosować rozumowanie Trybunału ze wspomnianej sprawy i w konsekwencji stwierdzić, że sąd odsyłający nie jest właściwy do orzekania w przedmiocie zgodności mechanizmu ujemnej zachęty z dyrektywami 2009/28 i 2018/2001 z powodów, które zostaną przedstawione poniżej.

51. Po pierwsze, należy zauważyć, że mechanizm ujemnej zachęty zakwestionowany przez Tiberis stanowi integralną część systemu pomocy publicznej przyjętego przez rząd włoski, którego zgodność z rynkiem wewnętrznym została zbadana przez Komisję w decyzji zatwierdzającej.

52. Z decyzji tej wynika bowiem, że zgodnie z wytycznymi na lata 2014–2020, na podstawie których oceniono zgodność przedmiotowego systemu pomocy z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, Komisja oceniła w szczególności, czy notyfikowany środek miał konkretny skutek zachęcający w odniesieniu do celu leżącego we wspólnym interesie, jakim jest promowanie produkcji energii ze źródeł odnawialnych, w szczególności w odniesieniu do właścicieli instalacji, którzy korzystają z zachęty poprzez wpisanie ich do rejestrów [26]. Wspomniana decyzja potwierdziła również

[23] Zobacz podobnie wyrok A-Fonds (pkt 47, 48 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz również postanowienie dnia 24 lipca 2003 r., Sicilcassa i in. (C-297/01, EU:C:2003:416, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo), w którym stwierdzono niedopuszczalność wniosku, w którym sąd krajowy zwrócił się do Trybunału z pytaniem o zgodność pomocy państwa lub systemu pomocy z rynkiem wewnętrznym.

[24] W tej sprawie sąd odsyłający zastanawiał się nad zgodnością przepisów prawa pierwotnego Unii dotyczących swobody przepływu kapitału z przepisami z przepisami dotyczącymi pomocy państwa w świetle decyzji przyjętej przez Komisję w sprawie pomocy państwa. Mówiąc konkretnie, chodziło o możliwość uwzględnienia przez sąd krajowy wniosku o zwrot podatku od dywidend spółek z siedzibą w Niderlandach, mimo że podatek ten był objęty decyzją Komisji.

[25] Zdaniem Trybunału należało odpowiedzieć na pytanie sądu odsyłającego, że wykładni art. 107 i 108 TFUE należy dokonywać w ten sposób, że sąd krajowy nie może oceniać zgodności takiego warunku dotyczącego siedziby z art. 63 ust. 1 TFUE, w przypadku gdy rozpatrywany system zwrotu podatku od dywidend stanowi program pomocy. Zobacz podobnie w szczególności wyrok A-Fonds (pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo oraz pkt 49–54).

[26] Zobacz sekcja 3.3.2 decyzji zatwierdzającej, a w szczególności motywy 39 i 42, w których Komisja wyjaśniła, że bez pomocy i w normalnych warunkach rynkowych projekty korzystające z systemu pomocy nie byłyby rentowne i miałyby ujemną wartość netto, a zatem pomoc tam „umożliwia beneficjentom zmianę postępowania i inwestowanie w energię odnawialną” oraz wywołuje „skutek zachęcający niezbędny do osiągnięcia celu leżącego we wspólnym interesie”.

proporcjonalny charakter środków przewidzianych przez władze włoskie, w tym mechanizmu ujemnej zachęty, w zakresie, w jakim mechanizm ten był ograniczony do tego, co było konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu ochrony środowiska [27].

53. Po drugie, należy zauważyć, że z orzecznictwa Trybunału, o którym mowa w pkt 47 i 48 niniejszej opinii, wynika, że w przypadku gdy chodzi o warunki lub elementy niezbędne do realizacji celu systemu pomocy lub do jego funkcjonowania, podział kompetencji między Komisją a sądami krajowymi w dziedzinie pomocy publicznej sprzeciwia się temu, aby sądy krajowe dokonywały oceny zgodności tych warunków z zasadami innymi niż zasady zawarte w art. 107 TFUE.

54. W niniejszej sprawie kwestia, czy sąd odsyłający może dokonać oceny mechanizmu ujemnej zachęty w świetle dyrektyw 2009/28 i 2018/2001, zależy w konsekwencji od tego, czy ten sposób realizacji systemu pomocy rozpatrywanego w postępowaniu głównym może być oceniany w oderwaniu od innych warunków w zakresie, w jakim nie jest on niezbędny do osiągnięcia celu lub funkcjonowania rozpatrywanego systemu pomocy. Należy wyjaśnić w tym względzie, że sposób realizacji jest niezbędny do osiągnięcia celu lub do funkcjonowania pomocy, jeśli jest konstytutywnym elementem wsparcia lub dla niego kluczowym, a więc jego niezastosowanie prowadzi do zmiany zakresu lub głównych cech pomocy [28].

55. Moim zdaniem nie ma wątpliwości, że mechanizm ujemnej zachęty spełnia kryteria wynikające z orzecznictwa przytoczonego w pkt 48 niniejszej opinii, ponieważ nawet w braku możliwości uznania go za konstytutywny warunek systemu pomocy rozpatrywanego w niniejszej sprawie pozostaje on jednak istotnym i nieodłącznym elementem tego systemu. Jak bowiem wskazano w pkt 52 niniejszej opinii, mechanizm ten nie dotyczy samego tylko jednego ze sposobów samego przyznania pomocy, lecz jest również nierozerwalnie związany z zakresem i proporcjonalnym charakterem danej pomocy, które to elementy same w sobie stanowią kluczowe elementy analizy zgodności pomocy – analizy należącej do wyłącznej kompetencji Komisji zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 107 i 108 TFUE.

56. Ponieważ nie wydaje się możliwe oderwanie tego warunku pomocy, który okazuje się konieczny do osiągnięcia celu i funkcjonowania systemu pomocy zatwierdzonego przez Komisję, trudno byłoby zrozumieć, w jaki sposób sąd krajowy mógłby wyciągnąć konsekwencje z ewentualnego stwierdzenia niezgodności rozpatrywanego mechanizmu z mającymi zastosowanie przepisami dyrektyw 2009/28 i 2018/2001 bez zmiany, choćby w ograniczonym zakresie, tego systemu pomocy i bez naruszenia decyzji zatwierdzającej, a tym samym jej ważności, czy choćby bez wkroczenia w kompetencje Komisji, co naruszyłoby podział kompetencji pomiędzy tą instytucją a sądami krajowymi, które to rozwiązanie nie może zostać przyjęte w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału przytoczonego w pkt 44–46 niniejszej opinii.

57. W trzeciej i ostatniej kolejności należy stwierdzić, że w skardze wniesionej do sądu odsyłającego Tiberis zmierza w rzeczywistości do zmiany systemu pomocy uprzednio zatwierdzonego przez Komisję lub przynajmniej niektórych jego aspektów.

[27] Z motywu 50 decyzji zatwierdzającej wynika bowiem, że mechanizm korekty został uznany za odpowiedni w przypadku, gdy cena rynkowa energii elektrycznej wykracza poza wyliczenia zawarte w wytycznych, dla uniknięcia „nadzwyczajnych zysków" i „nadzwyczajnych wynagrodzeń z projektu", to znaczy dochodów przekraczających te, które zostały uwzględnione w ramach oceny rentowności projektu.

[28] Zobacz opinia rzecznika generalnego H. Saugmandsgaarda Øe w sprawie A-Fonds (C-598/17, EU:C:2018:1037, pkt 81).

58. W tym względzie należy przypomnieć, że w ramach systemu kontroli pomocy państwa ustanowionego w art. 107 i 108 TFUE postępowanie różni się w zależności od tego, czy chodzi o pomoc istniejącą, czy nową [29]. O ile pomoc istniejąca może być – zgodnie z art. 108 ust. 1 TFUE – systematycznie realizowana tak długo, aż Komisja nie stwierdzi jej niezgodności z rynkiem wewnętrznym, o tyle art. 108 ust. 3 TFUE zakazuje przyznawania nowych pomocy lub zmiany pomocy istniejących bez ich uprzedniego zgłoszenia Komisji i przez nią zatwierdzonych [30]. W ramach tego art. 1 lit. b) ppkt (ii) rozporządzenia 2015/1589 stanowi, że „istniejąca pomoc" oznacza pomoc dozwoloną, czyli takie programy pomocowe i pomoc indywidualną, które zostały dozwolone przez Komisję lub przez Radę. Artykuł 1 lit. c) tego rozporządzenia stanowi, że „nowa pomoc" oznacza każdy program pomocowy i pomoc indywidualną, które nie są pomocą istniejącą, włącznie ze zmianami istniejącej pomocy.

59. Należy ponadto podkreślić, że o ile zmiany wprowadzone do istniejącej pomocy nie prowadzą automatycznie do przekształcenia jej w nową pomoc, o tyle ma to miejsce w przypadku, gdy zmiany te nie mają charakteru czysto formalnego lub administracyjnego, lecz mogą mieć wpływ na ocenę zgodności środka pomocy z rynkiem wewnętrznym [31]. Jak wskazano natomiast w pkt 52 niniejszej opinii, mechanizm ujemnej zachęty stanowi istotny element rozpatrywanego systemu pomocy, na podstawie którego Komisja przeanalizowała zgodność tego systemu pomocy z rynkiem wewnętrznym. W związku z tym zmiana systemu pomocy, taka jak postulowana przez Tiberis, skutkowałaby zmianą jej kwalifikacji na pomoc nową i niezgodną z prawem.

60. Co prawda w niedawnych sprawach, w których zapadł wyrok DOBELES HES (C-702/20 i C-17/21, EU:C:2023:1), Trybunał uznał, że sąd krajowy może uwzględnić żądanie mające na celu wypłatę kwoty odpowiadającej nowej pomocy niezgłoszonej Komisji, z zastrzeżeniem, że pomoc ta zostanie uprzednio należycie zgłoszona tej instytucji przez właściwe organy krajowe oraz że Komisja wyrazi na nią zgodę lub można uznać, iż instytucja ta wyraziła taką zgodę [32]. Scenariusz taki wydaje się jednakże hipotetyczny w niniejszej sprawie, biorąc pod uwagę fakt, że – z jednej strony – nie wydaje się, aby rząd włoski planował zmianę spornego systemu pomocy oraz – z drugiej strony – sąd odsyłający nie zastanawia się nad taką możliwością [33].

61. W świetle powyższych rozważań na pytanie prejudycjalne w przeredagowanym brzmieniu należy odpowiedzieć, że art. 107 i 108 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by sąd krajowy dokonał oceny zgodności mechanizmu ujemnej zachęty istniejącego systemu pomocy, który został uprzednio zatwierdzony przez Komisję, z art. 3 dyrektywy 2009/28 i art. 4 dyrektywy 2018/2001, w przypadku gdy mechanizm ten jest nierozerwalnie związany z systemem pomocy, w zakresie, w jakim jest on konieczny do realizacji jego celu lub do jego funkcjonowania.

[29] Zobacz w tym względzie art. 1 lit. b) ppkt (ii) i art. 1 lit. c) rozporządzenia 2015/1589.

[30] Zobacz wyrok z 28 października 2021 r., Eco Fox i in. (od C-915/19 do C-917/19, EU:C:2021:887, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

[31] Zobacz podobnie wyrok z dnia 28 października 2021 r., Eco Fox i in. (od C-915/19 do C-917/19, EU:C:2021:887, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

[32] Wyrok z dnia 12 stycznia 2023 r., DOBELES HES (C-702/20 i C-17/21, EU:C:2023:1, pkt 123).

[33] W tym względzie należy przypomnieć, że w kontekście jedenastego pytania prejudycjalnego w sprawach, w których zapadł wyrok DOBELES HES (C-702/20 i C-17/21, EU:C:2023:1, pkt 117–123 i przytoczone tam orzecznictwo), sąd odsyłający zapytał właśnie o to, czy art. 108 ust. 3 TFUE oraz art. 2 ust. 1 i art. 3 rozporządzenia 2015/1589 należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy może uwzględnić żądanie mające na celu wypłatę kwoty odpowiadającej nowej pomocy niezgłoszonej Komisji, z zastrzeżeniem, że pomoc ta zostanie uprzednio należycie zgłoszona Komisji przez właściwe organy krajowe oraz że Komisja wyrazi na nią zgodę.

C. W przedmiocie zgodności rozpatrywanego w postępowaniu głównym mechanizmu ujemnej zachęty z art. 3 dyrektywy 2009/28 i art. 4 dyrektywy 2018/2001

62. Na wypadek gdyby Trybunał nie zgodził się z moją analizą i uznał, że sąd odsyłający posiada kompetencję do dokonania oceny zgodności mechanizmu ujemnej zachęty rozpatrywanego w postępowaniu głównym z art. 3 dyrektywy 2009/28 i art. 4 dyrektywy 2018/2001, przeanalizuję w poniższych punktach, tytułem subsydiarnym, kwestię, czy wyżej wymienione przepisy stoją na przeszkodzie temu mechanizmowi.

63. Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający zastanawia się w istocie nad wykładnią dyrektyw 2009/28 i 2018/2001 umożliwiającą mu dokonanie oceny zgodności z tymi dyrektywami zasad stosowania włoskiego systemu zachęt do produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, z którego korzystała Tiberis. Sąd ten dąży w szczególności do ustalenia, czy art. 3 dyrektywy 2009/28, obowiązujący w chwili wprowadzenia systemu pomocy oraz gdy została zawarta umowa między Tiberis a GSE, oraz art. 4 dyrektywy 2018/2001, która zastąpiła tę dyrektywę z dniem 1 lipca 2021 r., należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie mechanizmowi ujemnej zachęty przewidzianemu w ramach tego systemu pomocy.

64. Moim zdaniem pytanie to obejmuje w rzeczywistości dwie kwestie, które można opisać w następujący sposób. Pierwsza z nich dotyczy tego, czy zasady stosowania włoskiego systemu pomocy, a w szczególności mechanizm ujemnej zachęty, nie są sprzeczne z przytoczonymi wyżej przepisami tych dwóch dyrektyw ze względu na to, że nie wydają się one „oparte na kryteriach rynkowych" i że omawiany mechanizm korekty mógłby w związku z tym skłaniać niektórych beneficjentów do rezygnacji z zachęty, co zdaniem sądu odsyłającego byłoby sprzeczne z celami tych dyrektyw. Druga dotyczy istnienia ewentualnej dyskryminacji wynikającej z tego, że zasady dostępu do pomocy państwa nie są takie same dla wszystkich producentów energii odnawialnej, ponieważ jedynie ci, którzy są wpisani do rejestru, podlegają mechanizmowi korekty [34].

1. Uwagi wstępne

65. Po pierwsze, należy przypomnieć, że system pomocy wprowadzony dekretem z dnia 23 czerwca 2016 r. przewidywał trzy różne sposoby pomocy, oparte na odrębnych mechanizmach zachęt, które były określane w zależności od mocy produkcyjnej danej elektrowni. Dokładniej rzecz ujmując, te trzy sposoby pomocy były następujące:

– Pierwszy sposób pomocy opierał się na udziale w postępowaniu aukcyjnym z malejącą ceną, który był dostępny dla *dużych* instalacji, o mocy przekraczającej 5 MW. Pomoc była wypłacana beneficjentom tylko wtedy, gdy godzinowa cena strefowa spadła poniżej ceny aukcyjnej, aby pokryć różnicę między tymi dwiema cenami. Taryfa stymulacyjna dla dużych instalacji była ponadto niższa niż taryfa dla małych i średnich instalacji.

– Drugi sposób pomocy, z którego skorzystała spółka Tiberis, miał zastosowanie do *średnich* instalacji, o mocy od 1 do 5 MW i wymagał wpisania instalacji do rejestru. Mechanizm ten opierał się na taryfie proporcjonalnej do kosztów projektu przedstawionego przez tę spółkę w chwili podpisywania wstępnej umowy z GSE, gwarantując w ten sposób beneficjentowi stałe całkowite wynagrodzenie za wytworzoną energię, co umożliwiło zwrot inwestycji poczynionych w celu budowy elektrowni. Dokładniej rzecz ujmując, mechanizm ten przewidywał przyznawanie pomocy, gdy godzinowa cena strefowa spadała poniżej ceny

[34] Zobacz pkt 32 i 33 niniejszej opinii.

taryfowej ustalonej w drodze dekretu, aby zrekompensować różnice między tymi dwiema cenami. Jeżeli jednak cena rynkowa była wyższa niż ustalona taryfa, dane przedsiębiorstwo musiało zapłacić różnicę na rzecz GSE poprzez mechanizm ujemnej zachęty.

– Trzeci sposób pomocy był dostępny wyłącznie dla *małych* instalacji, o mocy poniżej 1 MW, i przewidywał przyznanie pomocy bezpośredniej.

66. Należy również wyjaśnić, że operator taki jak Tiberis miał od samego początku możliwość niezawierania umowy z GSE, a tym samym odmowy podporządkowania się sposobom pomocy odpowiadającym jego zdolności produkcyjnej. Ponadto spółka ta miała możliwość, w przypadku zawarcia umowy z GSE, rozwiązania w każdej chwili tej umowy i rezygnacji z systemu zachęt, z którego korzystała do tej pory, w celu sprzedaży wytworzonej energii swobodnie na rynku, narażając się w ten sposób na wahania rynkowe.

67. Po drugie, należy zauważyć, co się tyczy zakresu stosowania ratione materiae obu dyrektyw, o których mowa w postanowieniu odsyłającym, że bezsporne jest, że pomoc, z której korzystała Tiberis na podstawie dekretu z dnia 23 czerwca 2016 r., wchodzi w zakres pojęcia „systemu pomocy", zdefiniowany w identyczny sposób w art. 2 lit. k) dyrektywy 2009/28 i w art. 2 pkt 5 dyrektywy 2018/2001. Należy podkreślić w tym względzie, że o ile te dwie dyrektywy pozwalają państwom członkowskim na wprowadzenie systemów pomocy państwa na rzecz produkcji energii ze źródeł odnawialnych, o tyle wybór ten jest jednak uzależniony od warunku, by systemy te były zgodne z zasadami w dziedzinie pomocy państwa. Wymóg ten został wyraźnie określony zarówno w art. 3 dyrektywy 2009/28, jak i w art. 4 dyrektywy 2018/2001, które stanowią, że przepisy te mają zastosowanie bez uszczerbku dla wyłącznej kompetencji przyznanej Komisji na mocy art. 108 TFUE [35].

68. Po trzecie, w odniesieniu do zakresu stosowania ratione temporis obu tych dyrektyw należy stwierdzić, że gdy został przyjęty dekret z dnia 23 czerwca 2016 r. i w chwili, gdy Tiberis zawarła umowę z GSE na podstawie systemu pomocy przewidzianego w tym dekrecie, zastosowanie miały jedynie przepisy dyrektywy 2009/28,jako że przepisy dyrektywy 2018/2001 weszły w życie dopiero z dniem1 lipca 2021 r., w związku z czym rozpatrywany system pomocy będzie można ocenić jedynie w świetle drugiej z tych dyrektywy dopiero począwszy od tego dnia, z zastrzeżeniem uwag przedstawionych w pkt 77–79 niniejszej opinii.

2. W przedmiocie zgodności mechanizmu ujemnej zachęty z dyrektywą 2009/28

69. Na wstępie należy przypomnieć, że art. 3 dyrektywy 2009/28 przewiduje zasadniczo w ust. 1, że każde państwo członkowskie dba o to, aby jego udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. odpowiadał co najmniej jego krajowemu celowi ogólnemu określonemu w tej dyrektywie oraz, w ust. 2, że państwa członkowskie wprowadzają środki skutecznie zaprojektowane, aby zapewnić, że ich udział energii ze źródeł odnawialnych będzie równy udziałowi określonemu w orientacyjnym kursie wyznaczonym przez tę dyrektywę. Ponadto ust. 3 tego artykułu stanowi, że aby osiągnąć cele wyznaczone w ust. 1 i 2, państwa członkowskie „mogą" stosować między innymi systemy pomocy.

70. Należy zauważyć, że z samego brzmienia art. 3 dyrektywy 2009/28 wynika, że państwa członkowskie nie mają obowiązku stosowania systemów pomocy państwa w celu promowania energii odnawialnej, a stosowanie takich systemów jest wyłącznie fakultatywne, a tym bardziej

[35] Zobacz art. 3 ust. 3 dyrektywy 2009/28 i art. 4 ust. 9 dyrektywy 2018/2001 oraz motyw 18 tej dyrektywy.

nie wynikają z niego żadne wskazania dla tych państw co do sposobu, w jaki państwa powinny ukształtować takie systemy pomocy. Państwa członkowskie dysponują zatem zakresem uznania w odniesieniu do środków, jakie należy podjąć w celu osiągnięcia wiążących celów krajowych w zakresie energii ze źródeł odnawialnych [36], pod warunkiem przestrzegania zasad Unii w dziedzinie pomocy państwa [37].

71. Należy zauważyć, że w każdym razie, w oparciu o informacje przedstawione w postanowieniu odsyłającym, nic nie wskazuje na to, by mechanizm korekty zagrażał w praktyce inwestycjom w sektorze energii odnawialnej, tak aby budzić wątpliwości co do jego zgodności z celami realizowanymi przez dyrektywę 2009/28 [38].

72. Wynika z tego, że dyrektywa 2009/28, w tym jej art. 3, nie stoi na przeszkodzie mechanizmowi korekty takiemu jak ten rozpatrywany w postępowaniu głównym.

3. W przedmiocie zgodności mechanizmu ujemnej zachęty z dyrektywą 2018/2001

73. Na wstępie należy zauważyć, że jeżeli sąd odsyłający zastanawia się nad zgodnością mechanizmu ujemnej zachęty z art. 4 dyrektywy 2018/2001, to należy jeszcze ustalić, czy przepis ten znajduje zastosowanie do systemu pomocy państwa takiego jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, który był już wprowadzony w życie w dniu wejścia w życie tej dyrektywy, czy też nie należy raczej dokonać analizy zgodności tego mechanizmu w świetle art. 6 ust. 1 tej dyrektywy, który – chociaż sąd odsyłający nie odnosi się do niego wyraźnie – ma na celu ochronę uzasadnionych oczekiwań beneficjentów wsparcia udzielonego pod rządami istniejących wcześniej systemów.

74. Należy w tym względzie przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, co do zasady, nowy przepis stosuje się od wejścia w życie aktu, który go wprowadza, i pomimo iż nie stosuje się go do sytuacji prawnych powstałych i ostatecznie zakończonych pod rządami dawnych przepisów, to jednak stosuje się go do przyszłych skutków tych sytuacji oraz do nowych sytuacji prawnych. Inaczej jest tylko – i to z zastrzeżeniem zasady niedziałania wstecz aktów prawnych – jeżeli wraz z nowym przepisem zostają wydane przepisy szczególne, które określają konkretnie jego warunki stosowania w czasie [39].

75. Dokładniej rzecz ujmując, z orzecznictwa Trybunału wynika, że w odróżnieniu od przepisów proceduralnych, które powinno się na ogół stosować z chwilą ich wejścia w życie, materialne przepisy prawa Unii należy w celu zapewnienia poszanowania zasady pewności prawa i zasady

[36] Należy zaznaczyć w tym względzie, że zgodnie z danymi przedstawionymi przez Komisję w jej uwagach na piśmie, które nie zostały zakwestionowane przez Tiberis, Republika Włoska przekroczyła wiążący cel w zakresie dostaw energii z odnawialnych źródeł energii, który miała osiągnąć na mocy tej dyrektywy. Z czysto faktycznego punktu widzenia nie można zatem twierdzić, że włoski system pomocy na rzecz energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych uniemożliwił temu państwu członkowskiemu osiągnięcie tego celu.

[37] Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 27 czerwca 2024 r., Gestore dei Servizi Energetici (C-148/23, EU:C:2024:555, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

[38] Zobacz analiza przedstawiona w pkt 83–87 niniejszej opinii, która ma zastosowanie mutatis mutandis w odniesieniu do dyrektywy 2009/28.

[39] Zobacz podobnie wyrok z dnia 22 czerwca 2022 r., Volvo i DAF Trucks (C-267/20, EU:C:2022:494, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

ochrony uzasadnionych oczekiwań interpretować jako dotyczące sytuacji zaistniałych przed ich wejściem w życie jedynie w wypadku, gdy z ich brzmienia, celu lub systematyki jasno wynika, że należy im przypisać taki skutek [40].

76. Co się tyczy w szczególności dyrektyw, to zasadniczo jedynie sytuacje prawne zaistniałe po upływie terminu transpozycji dyrektywy mogą zostać objęte zakresem stosowania tej dyrektywy ratione temporis. Tym bardziej ma to miejsce w przypadku sytuacji prawnych powstałych pod rządami dawnego przepisu, które nadal wywołują skutki po wejściu w życie aktów krajowych przyjętych w celu transpozycji dyrektywy po upływie terminu jej transpozycji [41].

77. Jednak choć niewątpliwie w niniejszej sprawie art. 4 dyrektywy 2018/2001 przewiduje *możliwość* stosowania przez państwa członkowskie systemów wsparcia w celu osiągnięcia celów w zakresie produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, to jednak dyrektywa ta nie precyzuje, czy przepis ten ma zastosowanie wyłącznie do nowych systemów wsparcia przyjętych po upływie terminu transpozycji tej dyrektywy, czy też jego zakres stosowania obejmuje również istniejące systemy wsparcia, które zostały wprowadzone w życie przed tą datą [42]. Należy ponadto zauważyć, że jako przepis, który określa kryteria przyznawania wsparcia na produkcję energii ze odnawialnej, art. 4 stanowi przepis materialny, w związku z czym teoretycznie może mieć zastosowanie do istniejących systemów wsparcia jedynie w odniesieniu do ich skutków, które powstały po upływie terminu transpozycji tego przepisu, w świetle orzecznictwa przytoczonego w pkt 75 i 76 niniejszej opinii.

78. Należy również zauważyć, że art. 6 ust. 1 dyrektywy 2018/2001 stanowi, że – z zastrzeżeniem niezbędnych modyfikacji pozwalających na zachowanie zgodności z art. 107 i 108 TFUE – państwa członkowskie zapewniają, aby poziom wsparcia i warunki udzielenia wsparcia na rzecz projektów dotyczących energii odnawialnej nie zostały zmienione w sposób, który negatywnie wpłynąłby na prawa przyznane na jego podstawie i naruszył finansową rentowność projektów, które korzystają już ze wsparcia. Artykuł 6 ust. 2 dodaje, że państwa członkowskie mogą dostosowywać poziom wsparcia zgodnie z obiektywnymi kryteriami, pod warunkiem że takie kryteria zostały ustanowione w pierwotnym projekcie systemu wsparcia.

79. Wynika z tego, że chociaż na państwach członkowskich nie ciąży żaden obowiązek dokonania przeglądu ich istniejących systemów pomocy w celu dostosowania ich do art. 4 dyrektywy 2018/2001, ponieważ dyrektywa ta milczy w tym względzie, mają one swobodę wprowadzania takich zmian, jednakże pod warunkiem przestrzegania, poza przepisami dotyczącymi pomocy państwa, art. 6 wspomnianej dyrektywy, który zakazuje zmiany przyznanego już systemu wsparcia wobec projektów korzystających już ze wsparcia, w sposób, który miałby negatywny wpływ na przyznane prawa i zagrażałby rentowności tych projektów [43].

[40] Zobacz podobnie wyrok z dnia 22 czerwca 2022 r., Volvo i DAF Trucks (C-267/20, EU:C:2022:494, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

[41] Zobacz podobnie wyrok z dnia 22 czerwca 2022 r., Volvo i DAF Trucks (C-267/20, EU:C:2022:494, pkt 33, 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

[42] W tym względzie należy zauważyć, że motywy 16–19 dyrektywy 2018/2001 nie zawierają żadnych wskazówek co do czasowego zakresu stosowania art. 4 tej dyrektywy.

[43] Interpretację tę potwierdza również motyw 466 wytycznych z 2022 r., który stanowi, że Komisja zastosuje wytyczne do oceny zgodności nowej pomocy zgłoszonej jej po wejściu w życie tych wytycznych. Motyw 468 wspomnianych wytycznych przewiduje natomiast jedynie możliwość zmiany przez państwa członkowskie istniejących programów pomocy, jeżeli uznają to za konieczne, w celu dostosowania ich do wytycznych z 2022 r., przy czym nie jest to obowiązkowe.

80. Po przedstawieniu tych wyjaśnień poniższa analiza będzie miała na celu zbadanie, tytułem subsydiarnym, zgodności mechanizmu ujemnej zachęty z art. 4 dyrektywy 2018/2001, na wypadek gdyby przepis ten miał zastosowanie, jak wydaje się twierdzić sąd odsyłający.

81. Podobnie jak art. 3 dyrektywy 2009/28, art. 4 dyrektywy 2018/2001 przewiduje możliwość przyjęcia przez państwa członkowskie systemów wsparcia w celu osiągnięcia celów w zakresie produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. W przeciwieństwie jednak do art. 3 dyrektywy 2009/28 art. 4 dyrektywy 2018/2001 przewiduje ściślejsze ramy i zasady dla państw członkowskich przy opracowywaniu systemów wsparcia przez państwo produkcji energii odnawialnej [44].

82. Jak wskazano w pkt 29–31 niniejszej opinii, z uzasadnienia postanowienia odsyłającego wynika w szczególności, że sąd odsyłający zastanawia się, po pierwsze, czy mechanizm korekty zapewnia zachęty, które, zgodnie z art. 4 dyrektywy 2018/2001, „*opiera[ją] się na rynku i [reagują] na sytuację rynkową*”.

83. Należy zauważyć, że na pierwszy rzut oka, mimo iż sąd odsyłający szczegółowo przedstawił funkcjonowanie mechanizmu korekty rozpatrywanego w postępowaniu głównym, nie zmienia to faktu, że Trybunał nie dysponuje wszystkimi informacjami niezbędnymi do dokonania pełnej oceny tego mechanizmu, do czego w każdym wypadku właściwy jest jedynie sąd odsyłający.

84. Należy również wskazać, że chociaż art. 4 dyrektywy 2018/2001 ustanawia rzeczywiste powiązanie pomiędzy systemami pomocy stosowanymi przez państwa członkowskie a rzeczywistymi warunkami rynkowymi, w tym znaczeniu, że wysokość udzielonej pomocy powinna być co do zasady ustalana w zależności od warunków *panujących na rynku*, to jednak dyrektywa ta uznaje wyraźnie, że zdolność różnych producentów do reagowania na sytuację rynkową różni się i jest zależna od ich wielkości [45]. Państwa członkowskie mogą tym samym nie tylko wybierać różne rodzaje i sposoby pomocy, ale również ograniczyć postępowania przetargowe lub o udzielenie zamówienia do konkretnych technologii, gdy zachodzi potrzeba uniknięcia nieoptymalnych wyników w zakresie ograniczeń sieciowych i stabilności sieci, kosztów włączenia do systemu, potrzeby osiągnięcia zróżnicowania miksu energetycznego oraz w zakresie długoterminowego potencjału technologii [46]. W tym względzie należy stwierdzić, że przy opracowywaniu systemów pomocy, niezależnie od okoliczności i dynamiki rynku, państwa członkowskie są również zobowiązane do uwzględnienia innych celów wymienionych w dyrektywie 2018/2001, w tym w jej art. 4, w szczególności celu uniknięcia zakłóceń na rynkach energii elektrycznej, zapewnienia optymalnej integracji energii ze źródeł odnawialnych na rynku energii elektrycznej oraz zapewnienia stabilności sieci.

85. Z uzasadnienia postanowienia odsyłającego wynika, że sąd odsyłający wydaje się zastanawiać, po drugie, nad istnieniem ewentualnej dyskryminacji wynikającej z faktu, że instalacje o mocy przekraczającej 5 MW, które sprzedają wytwarzaną energię elektryczną na wolnym rynku, mogą

[44] W szczególności, z jednej strony, art. 4 ust. 3 stanowi, że systemy pomocy na rzecz energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych są projektowane w taki sposób, aby maksymalnie zwiększyć wprowadzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych na rynek energii elektrycznej i aby zapewnić, żeby producenci energii odnawialnej reagowali na sygnały cenowe z rynku i maksymalizowali swoje przychody z rynku. Z drugiej strony art. 4 ust. 4 dodaje, że państwa członkowskie zapewniają przyznawanie pomocy na rzecz energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w sposób otwarty, przejrzysty, konkurencyjny, niedyskryminujący i racjonalny pod względem kosztów. Pewne wyjaśnienia i możliwe wyłączenia są również przewidziane w tych przepisach oraz w art. 4 ust. 5 i 6.

[45] Zobacz motyw 16 dyrektywy 2018/2001.

[46] Zobacz w szczególności art. 4 ust. 4 i 5 dyrektywy 2018/2001, a także motyw 19 tej dyrektywy.

korzystać z pomocy bez mechanizmu korekty, podczas gdy taka opcja nie jest dostępna dla producentów, którzy – tak jak Tiberis – są zarejestrowani w rejestrze i których moc instalacji wynosi od 1 MW do 5 MW.

86. W tym względzie wydaje się koniecznym przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zakaz dyskryminacji zabrania traktowania sytuacji analogicznych w odmienny sposób, a sytuacji odmiennych w jednakowy sposób [47].

87. Otóż, jak opisano w pkt 54 niniejszej opinii, włoski system pomocy wprowadzony dekretem z dnia 23 czerwca 2016 r. przewidywał trzy różne sposoby pomocy w zależności od (maksymalnej) mocy danej instalacji, które były oparte na odrębnych właściwościach i mechanizmach zachęt [48]. Oznacza to, że różnica w sposobie traktowania różnych producentów energii odnawialnej wynikała dokładnie z samego faktu, że owi producenci nie znajdowali się w sytuacjach porównywalnych. Dokładniej rzecz ujmując, co się tyczy zróżnicowania zachęty wprowadzonej między instalacjami, które uczestniczyły w postępowaniu przetargowym, a tymi, które nie uczestniczyły w tym postępowaniu, należy zaznaczyć, że system pomocy państwa, z którego korzystała Tiberis, opierał się na gwarancji stałej taryfy mającej na celu ochronę średnich przedsiębiorstw przed ryzykiem wahań cen na rynku energii, umożliwiając im w ten sposób odzyskanie kwoty zainwestowanej w budowę instalacji poprzez zapewnienie rentowności ich inwestycji [49]. System polegający na udziale w postępowaniu przetargowym, któremu podlegali operatorzy posiadający duże instalacje produkcji, nie zapewniał tym operatorom żadnej pomocy, jako że ich wynagrodzenie było, co do zasady, oparte na dochodach ze sprzedaży na wolnym rynku [50].

88. Ponadto, jak przypomniano w pkt 78 niniejszej opinii, w ramach oceny zgodności mechanizmu korekty z dyrektywą 2018/2001 należy uwzględnić również art. 6 ust. 1 tej dyrektywy, zakazujący dokonywania zmian w systemach pomocy, które zostały udzielone projektom w dziedzinie energii odnawialnej w sposób, który miałby negatywny wpływ na przyznane prawa i zagrażałby rentowności tych projektów. W każdym wypadku w niniejszej sprawie okoliczność, że mechanizm korekty rozpatrywany w postępowaniu głównym był od początku przewidziany w przepisach krajowych, oznacza, że nie można go uznać za naruszający, w szczególności, tenże art. 6 ust. 1.

89. W świetle powyższej analizy nic nie wskazuje na to, aby mechanizm będący przedmiotem niniejszej sprawy był niezgodny z wyżej wymienionymi przepisami dyrektywy 2018/2001.

[47] Zobacz wyrok z dnia 14 kwietnia 2005 r., AEM i AEM Torino (C-128/03 i C-129/03, EU:C:2005:224, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo).

[48] Zróżnicowanie mechanizmów zachęt w zależności od mocy instalacji jest zresztą wyraźnie przewidziane zarówno w decyzji zatwierdzającej, jak i w sekcji 3.3.2.1 wytycznych na lata 2014–2020.

[49] Jak wskazano w pkt 65 niniejszej opinii, mechanizm zachęt „systemu rejestracji", z którego skorzystała spółka Tiberis, ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa inwestycji poprzez zagwarantowanie stawki zachęty proporcjonalnej do kosztów projektu przedstawionego przez wnioskodawcę ubiegającego się o pomoc.

[50] Jak wskazano w pkt 65 niniejszej opinii, przedmiotowa pomoc była wypłacana dużym producentom tylko wtedy, gdy godzinowa cena strefowa spadała poniżej ceny przetargowej w celu pokrycia różnicy między tymi dwiema cenami. Ponadto taryfa stymulująca była niższa niż w przypadku operatorów korzystających z wpisu do rejestru.

V. Wnioski

90. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby na pytanie prejudycjalne przedłożone mu przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy) odpowiedział w następujący sposób:

Artykuły 107 i 108 TFUE

należy interpretować w ten sposób, że:

stoją one na przeszkodzie temu, by sąd krajowy dokonał oceny zgodności mechanizmu ujemnej zachęty istniejącego systemu pomocy z art. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE i art. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, w przypadku gdy mechanizm ten jest nierozerwalnie związany z systemem pomocy zatwierdzonym uprzednio przez Komisję Europejską, w zakresie, w jakim mechanizm ten jest konieczny do realizacji jego celu lub do jego funkcjonowania.