Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
ATHANASIOSA RANTOSA,
predstavljeni 6. februarja 2025[1]

Zadeva C-514/23

Tiberis Holding Srl
proti
Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,
Ministero dello Sviluppo Economico,
Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica,
ob udeležbi
Conza Energia Srl

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Consiglio di Stato (državni svet, Italija))

„Predhodno odločanje – Okolje – Spodbujanje uporabe energije iz obnovljivih virov – Direktiva 2009/28/CE – Člen 3 – Direktiva (EU) 2018/2001 – Člen 4 – Nacionalni ukrepi za spodbujanje proizvodnje energije iz obnovljivih virov – Prodaja energije na prostem trgu – Program podpore – Različni načini podpore glede na velikost proizvodnih obratov – Dostop do mehanizma spodbud prek sistema vpisa v register – Vračilo zneskov, višjih od vrednosti spodbude, v primeru zvišanja tržnih cen energije (mehanizem negativne spodbude) – Sklep Komisije o nenasprotovanju – Združljivost z obema direktivama – Dopustnost"

I. Uvod

1. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 3 Direktive 2009/28/ES in člena 4 Direktive (EU) 2018/2001[2] o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, ki določata, da lahko države članice ob upoštevanju nekaterih načel med drugim izvajajo programe podpore za doseganje svojih ciljev glede proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov.

2. Ta predlog izhaja iz spora v zvezi s posebnim načinom izvajanja programa državne pomoči, ki ga je Italija sprejela za spodbujanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov med družbo Tiberis Holding Srl (v nadaljevanju: Tiberis) in Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA

[1] Jezik izvirnika: francoščina.

[2] Direktiva 2009/28/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv 2001/77/ES in 2003/30/ES (UL 2009, L 140, str. 16). Ta direktiva je bila razveljavljena in nadomeščena z Direktivo (EU) 2018/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov (UL 2018, L 328, str. 82). Vendar se glede na datum dejanskega stanja za spor o glavni stvari *ratione temporis* uporablja Direktiva 2009/28.

(upravljavec energetskih storitev, Italija, v nadaljevanju: GSE), Ministero dello Sviluppo Economico (ministrstvo za gospodarski razvoj, Italija) in Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (ministrstvo za okolje in energetsko varnost, Italija).

3. Natančneje, Consiglio di Stato (državni svet, Italija) se sprašuje, ali je z zgoraj navedenima določbama združljivo pravilo za uporabo sheme spodbud za proizvodnjo električne energije iz obnovljivih virov, ki za proizvajalce, ki prodajajo energijo na prostem trgu, določa spodbujevalno tarifo, s katero je zagotovljena najnižja cena, ki je hkrati tudi najvišja cena na podlagi mehanizma za vračilo zneskov, ki presegajo vrednost spodbude, če je tržna cena višja od te spodbude (t. i. mehanizem negativnih spodbud) (v nadaljevanju: mehanizem negativnih spodbud ali mehanizem za izravnavo). Mehanizem negativnih spodbud se poleg tega uporablja le za proizvajalce, ki prodajajo energijo na prostem trgu in ki dostopajo do spodbude z vpisom v register, ne pa tudi za tiste, ki do spodbude dostopajo z udeležbo na dražbi.

4. Ta zadeva daje Sodišču možnost, da odloči o razmerju med odločbo Evropske komisije o odobritvi programa podpore za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov, obveznostmi glede spodbud, ki jih morajo države članice izvajati na podlagi Direktive 2009/28 in Direktive 2018/2001, s katero je bila prva nadomeščena in ki vsebuje podobne določbe, ter obsegom pristojnosti nacionalnih sodišč, kadar ta odločajo o ugovorih v zvezi s skladnostjo nekaterih postopkov izvajanja programov državne podpore, ki jih je predhodno odobrila Komisija, s tema direktivama.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva 2009/28

5. V členu 2 Direktive 2009/28, naslovljenem „Opredelitve", je bil v drugem odstavku, točka (k),pojem „program podpore" opredeljen kot „vsak instrument, program ali mehanizem, ki ga uporabi država članica ali skupina držav članic in spodbuja uporabo energije iz obnovljivih virov z zmanjševanjem stroškov te energije, povečanjem cene, po kateri se lahko prodaja, ali povečanjem količine nabavljene energije na podlagi obveznosti glede obnovljive energije ali drugače".

6. Člen 3 te direktive[3], naslovljen „Obvezni nacionalni splošni cilji in ukrepi za uporabo energije iz obnovljivih virov", določa:

„1. Vsaka država članica zagotovi, da je delež energije iz obnovljivih virov […] v končni bruto porabi energije v letu 2020 najmanj enak njenemu nacionalnemu splošnemu cilju za delež energije iz obnovljivih virov v tem letu […].

2. Države članice uvedejo učinkovito oblikovane ukrepe, da bi zagotovile, da je delež energije iz obnovljivih virov enak ali večji od deleža iz okvirne usmeritve iz dela B Priloge I.

[3] Ta člen 3 je bil spremenjen z Direktivo (EU) 2015/1513 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. septembra 2015 o spremembi Direktive 98/70/ES o kakovosti motornega bencina in dizelskega goriva ter spremembi Direktive 2009/28 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov (UL 2015, L 239, str. 1), katere rok za prenos se je iztekel 10. septembra 2017. Ker spremembe navedenega člena 3 niso upoštevne za spor o glavni stvari, v teh sklepnih predlogih niso povzete.

3. Da bodo države članice dosegle cilje iz odstavkov 1 in 2 tega člena, lahko med drugim uporabijo naslednje ukrepe:

(a) programe podpore;

[…]“

7. Navedena direktiva, kot je bila spremenjena z Direktivo 2015/1513, je bila razveljavljena in nadomeščena z Direktivo 2018/2001 z učinkom od 1. julija 2021, skladno s členom 37 te direktive.

2. Direktiva 2018/2001

8. V uvodnih izjavah 16, 18 in 19 Direktive 2018/2001 je navedeno:

„(16) […] Če in ko se bodo države članice odločile uporabiti programe podpore, bi bilo treba takšno podporo zagotoviti tako, da povzroča čim manj izkrivljanj pri delovanju trgov električne energije. V ta namen vse več držav članic namenja dodatno podporo poleg tržnih prihodkov in uvaja tržne sisteme za določitev potrebne ravni podpore. Skupaj z ukrepi za oblikovanje trga, ki bo ustrezal naraščajočemu deležu energije iz obnovljivih virov, je ta podpora ključni element okrepljenega vključevanja električne energije iz obnovljivih virov na trg, ob upoštevanju različnih sposobnosti malih in velikih proizvajalcev, da se odzovejo na tržne signale.

[…]

(18) Komisija ima na podlagi člena 108 PDEU izključno pristojnost, da oceni združljivost ukrepov državne pomoči, ki so jih morda države članice uvedle zaradi uvajanja energije iz obnovljivih virov, z notranjim trgom. To ocenjevanje se opravi na podlagi člena 107(3) PDEU ter v skladu z ustreznimi določbami in smernicami, ki jih v ta namen lahko sprejme Komisija. Ta direktiva ne posega v izključno pristojnost Komisije, ki ji jo podeljuje PDEU.

(19) […] Države članice lahko pri oblikovanju programov podpore omejijo razpisne postopke na specifične tehnologije, kadar je to potrebno, da bi se izognili neoptimalnim rezultatom v smislu omrežnih omejitev in stabilnosti omrežja, stroškov integracije v sistem, potrebe po diverzifikaciji mešanice energijskih virov ter dolgoročnega potenciala tehnologij.“

9. Člen 2 te direktive, naslovljen „Opredelitev pojmov“, v drugem odstavku, točka 5, povzema opredelitev pojma „program podpore“ iz člena 2, drugi odstavek, točka (k), Direktive 2009/28.

10. Člen 4 Direktive 2018/2001, naslovljen „Programi podpore za energijo iz obnovljivih virov“, določa:

„1. Da bi dosegle ali presegle cilj Unije, določen v členu 3(1), in prispevek vsake od držav članic k temu cilju, ki ga v zvezi z uvajanjem energije iz obnovljivih virov določijo na nacionalni ravni, države članice lahko uporabijo programe podpore.

2. S programi podpore za električno energijo iz obnovljivih virov se spodbudi integracija električne energije iz obnovljivih virov na trgu električne energije na tržen in tržno odziven način, ob izogibanju nepotrebnih izkrivljanj trgov električne energije ter ob upoštevanju morebitnih stroškov integracije v sistem in stabilnosti omrežja.

3. Programi podpore za električno energijo iz obnovljivih virov so zasnovani za največjo možno vključitev električne energije iz obnovljivih virov na trg električne energije in zagotovitev, da se proizvajalci energije iz obnovljivih virov odzivajo na cenovne signale trga in čim bolj povečajo svoje tržne prihodke. […]

4. Države članice zagotovijo, da se podpora za električno energijo iz obnovljivih virov dodeli na odprt, pregleden, konkurenčen, nediskriminatoren in stroškovno učinkovit način.

Države članice lahko manjše obrate in demonstracijske projekte izvzamejo iz razpisnih postopkov.

[…]

5. Države članice lahko razpisne postopke omejijo na specifične tehnologije, kadar bi odprtje programov podpore za vse proizvajalce električne energije iz obnovljivih virov privedlo do neoptimalnih rezultatov, in sicer v zvezi z naslednjim:

(a) dolgoročnim potencialom določene tehnologije;

(b) potrebo po diverzifikaciji;

(c) stroški integracije omrežij;

(d) omrežnimi omejitvami in stabilnostjo omrežij;

[…]

9. Ta člen se uporablja brez poseganja v člena 107 in 108 PDEU.“

11. Člen 6 te direktive, naslovljen „Stabilnost finančne podpore“, določa:

„1. Države članice brez poseganja v prilagoditve, potrebne za upoštevanje členov 107 in 108 PDEU, zagotovijo, da se raven podpore za projekte na področju energije iz obnovljivih virov in pogoji v zvezi s podporo ne revidirajo na način, ki bi negativno vplival na pravice, podeljene v povezavi s tem, in škodoval gospodarski uspešnosti že podprtih projektov.

2. Države članice lahko prilagodijo raven podpore v skladu z objektivnimi merili, pod pogojem, da so takšna merila določena v prvotni zasnovi programa podpore.

[…]“

3. Uredba (EU) 2015/1589

12. Člen 1 Uredbe (EU) 2015/1589[4], naslovljen „Opredelitev pojmov“, v točkah (b) in (c) določa:

„V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

[4] Uredba Sveta z dne 13. julija 2015 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 108 [PDEU] (UL 2015, L 248, str. 9).

(b) ‚veljavna pomoč' pomeni:

[…]

(ii) odobreno pomoč, to je sheme pomoči in individualno pomoč, ki sta jo odobrila Komisija ali Svet [Evropske unije];

[…]

(c) ‚nova pomoč' pomeni vso pomoč, to je sheme pomoči in individualno pomoč, ki ni veljavna pomoč, vključno s spremembami veljavne pomoči;

[…]"

13. Člen 3 te uredbe, naslovljen „Določba o mirovanju", določa:

„Pomoč, ki jo je treba uradno priglasiti na podlagi člena 2(1), se ne izvaja, preden Komisija sprejme ali se šteje, da je sprejela, sklep o odobritvi takšne pomoči."

4. Smernice 2014–2020

14. Del 3, naslovljen „Ocena združljivosti na podlagi člena 107(3)(c) [PDEU]", sporočila Komisije, naslovljenega „Smernice o državni pomoči za varstvo okolja in energijo za obdobje 2014–2020" (v nadaljevanju: smernice za obdobje 2014–2020)[5], določa:

„3.2.5 Sorazmernost pomoči

3.2.5.1 Splošni pogoji

(69) Okoljska in energetska pomoč se štejeta za sorazmerni, če je znesek pomoči na upravičenca omejen na najmanjši potreben znesek za dosego želene ravni varstva okolja ali energetskega cilja.

[…]"

15. Oddelek 3.3 teh smernic, naslovljen „Pomoč za energijo iz obnovljivih virov", določa:

„3.3.1 Splošni pogoji za naložbe in pomoč za tekoče poslovanje za energijo iz obnovljivih virov

[…]

(109) Tržni instrumenti, kot je dražba ali konkurenčni postopek zbiranja ponudb, odprt za vse proizvajalce električne energije iz obnovljivih virov energije, ki bi si na ravni EGP konkurirali pod enakimi pogoji, bi običajno morali zagotoviti, da so subvencije omejene na najnižjo mogočo raven s ciljem, da se postopno v celoti odpravijo.

[…]

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

(111) Vključene so posebne izjeme za naprave določene velikosti, za katere ni mogoče domnevati, da je postopek zbiranja ponudb primeren […]

[…]

3.3.2 -Pomoč za tekoče poslovanje za energijo iz obnovljivih virov

3.3.2.1 Pomoč za električno energijo, proizvedeno iz obnovljivih virov

(124) Da bi se spodbudilo vključevanje električne energije iz obnovljivih virov na trg, je pomembno, da upravičenci električno energijo prodajajo neposredno na trgu in da zanje veljajo tržne obveznosti.

(125) Pogoji iz odstavka (124) ne veljajo za obrate z nameščeno zmogljivostjo električne energije manj kot 500 kW […]

[…]

(128) Če konkurenčni javni razpis ni bil objavljen, se uporabljajo pogoji odstavkov (124) in (125) ter pogoji za pomoč za tekoče poslovanje za energijo iz obnovljivih virov energije, ki ni električna energija iz odstavka (131).

[…]

3.3.2.2 Pomoč za energijo iz obnovljivih virov, ki ni električna energija

(131) Za energijo iz obnovljivih virov, ki ni električna energija, se bo pomoč za tekoče poslovanje štela za združljivo z notranjim trgom, če so izpolnjeni naslednji kumulativni pogoji:

(a) pomoč na enoto energije ne presega razlike med skupnimi izravnanimi stroški proizvodnje energije z uporabo posamezne tehnologije in tržno ceno zadevne oblike energije;

(b) izravnani stroški proizvodnje energije lahko vključujejo običajen donos kapitala. Pomoč za naložbe se pri izračunu izravnanih stroškov proizvodnje energije odšteje od skupnega naložbenega zneska;

(c) proizvodni stroški so redno posodabljajo, vsaj enkrat letno; ter

(d) pomoč se dodeli le, dokler ni obrat v celoti amortiziran v skladu z običajnimi računovodskimi pravili, s čimer se prepreči, da bi pomoč za tekoče poslovanje na podlagi izravnanih stroškov proizvodnje energije presegla amortizacijo naložbe.

[…]“

16. Navedene smernice so bile nadomeščene s Smernicami o državni pomoči za podnebje, varstvo okolja in energijo za leto 2022 (v nadaljevanju: smernice za leto 2022)[6], katerih del 7, naslovljen „Uporaba“, določa:

„(466) Komisija bo uporabljala te smernice za oceno združljivosti vseh pomoči, ki jih je treba priglasiti, za podnebje, varstvo okolja in energijo, dodeljenih ali predvidenih za dodelitev od 27. januarja 2022. Nezakonita pomoč bo ocenjena v skladu s pravili, ki se uporabljajo na datum dodelitve pomoči.

(467) Te smernice bodo nadomestile [smernice za obdobje 2014–2020].

(468) Komisija predlaga naslednje ustrezne ukrepe za države članice v skladu s členom 108(1) [PDEU]:

a) države članice po potrebi spremenijo obstoječe sheme pomoči za varstvo okolja in energijo, da jih najpozneje do 31. decembra 2023 uskladijo s temi smernicami;

[…]“

5. Sklep C(2016) 2726 final

17. Komisija s sklepom C(2016) 2726 final z dne 28. aprila 2016 o državni pomoči SA.43756 (2015/N) – Italija, Pomoč za električno energijo, proizvedeno iz obnovljivih virov v Italiji[7] (v nadaljevanju: sklep o odobritvi) ni nasprotovala programu podpore, ki ji ga je Italija priglasila v obliki osnutka ministrskega odloka za spodbujanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov, ker je ta združljiv z notranjim trgom na podlagi člena 107(3)(c) PDEU.

18. V delu 2.2 tega sklepa, ki se nanaša na opis zadevnega programa podpore, je v uvodni izjavi 7 pod naslovom „Novi srednje veliki generatorji in njihove nadomestitve“ navedeno:

„Novi obrati z močjo, manjšo od 5 MW, imajo dostop do prednostnih seznamov, specifičnih za posamezno tehnologijo. […] Projekti s seznamov prejmejo podporo v obliki spremenljive premije, ki se prišteje referenčni tržni ceni električne energije. Spremenljiva premija je določena na ravni, ki zadostuje za izravnavo razlike med diskontirano lastno ceno proizvodnje energije (LCOE) zadevne tehnologije in referenčno tržno ceno električne energije. […]“.

19. V uvodni izjavi 22 navedenega sklepa, ki je v njegovem delu 2.4, naslovljenem „Financiranje, proračun in trajanje“, je navedeno, da bo podpora dodeljena posameznim projektom za obdobje, ki je enako povprečni življenjski dobi projekta, navedeni v preglednici 1 istega sklepa, in da to obdobje ne presega amortizacijske dobe projektov, kot je opredeljena v italijanski zakonodaji. V uvodni izjavi 21 pa je pojasnjeno, da je „[p]rogram […] priglašen do 31. decembra 2016“.

20. Komisija v delu 3 sklepa o odobritvi, ki se nanaša na oceno priglašenega programa podpore, v točkah 31 in 32 navaja, da program spada na področje uporabe smernic za obdobje 2014–2020, ker je namenjen podpori električne energije, proizvedene iz obnovljivih virov, in da torej

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

[7] UL 2016, C 258, str. 8. Ta sklep je na voljo (med drugim v angleščini) na spletni strani Komisije na spletnem mestu: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261615/261615_1761694_150_2.pdf.

združljivost tega programa s členom 107(3)(c) PDEU presoja na podlagi upoštevnih določb teh smernic, in sicer tistih iz oddelkov 3.2, 3.3.1 in 3.3.2 teh smernic. V tem delu 3 so v oddelku 3.3.3, naslovljenem „Sorazmernost“ navedene tudi naslednje uvodne izjave:

„(47) Kot je navedeno v točki 128 [smernic za obdobje 2014–2020], Komisija, če ni konkurenčnega postopka zbiranja ponudb, oceni sorazmernost podpore glede na določbe točke 131 [teh smernic].

(48) V zvezi s projekti s prednostnih seznamov, za katere velja zagotovljena odkupna cena, je Italija dokazala, da podpora na enoto energije ne presega diskontirane lastne cene proizvodnje energije za zadevno tehnologijo […].

[…]

(50) Če tržna cena električne energije preseže ocenjeno diskontirano lastno ceno proizvodnje energije, se bo razlika pri projektih s prednostnih seznamov povrnila z znižanjem premije pri poznejših plačilih. S tem se bodo preprečili nepričakovani dobički, če bodo cene električne energije, ki so višje od diskontirane lastne cene proizvodnje energije, ustvarile dodatne prihodke za projekt […]. Pri projektih, ki sodelujejo na razpisih, se predpostavlja, da bodo udeleženci pri oddaji ponudb upoštevali tveganja in priložnosti, povezane z nihanjem cen na energetskem trgu. […]

(51) Glede na navedeno Komisija ugotavlja, da nadomestilo izpolnjuje pogoje iz točke 131 [smernic za obdobje 2014–2020] in je zato sorazmerno.“

B. Italijansko pravo

21. Le Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico – Incentivazione dell’energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico (odlok ministrstva za gospodarski razvoj o spodbujanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov, ki niso fotonapetostni viri) z dne 23. junija 2016[8] (v nadaljevanju: odlok z dne 23. junija 2016) je bil sprejet med drugim na podlagi tega sklepa o odobritvi.

22. Člen 4 tega odloka v odstavkih od 1 do 3 določa različne postopke za dostop do sistemov spodbud, ki jih vključuje, in sicer po vpisu v ustrezni register, ki se določi glede na vir energije in vrsto obrata, po sodelovanju v dražbenih postopkih ali neposredno. Ta določba za vsako vrsto postopka natančneje določa kategorije upravičenih obratov, ki se v bistvu določijo na podlagi proizvodne zmogljivosti zadevne elektrarne.

23. Člen 7 navedenega odloka se nanaša na določitev zagotovljenih odkupnih cen in spodbud. Odstavek 4 določa, da GSE za obrate z zmogljivostjo 500 kW ali manj po potrebi odkupi električno energijo, oddano v omrežje, tako, da za neto proizvodnjo, oddano v omrežje, plača splošno spodbujevalno tarifo, določeno na podlagi Priloge 1 istega odloka.[9] Odstavek 6 določa, da v primeru, če se upravljavec takega obrata odloči, da bo obdržal energijo v svoji lasti in jo bo prodajal na prostem trgu, GSE izvede „pavšalni umik“, pri čemer je prehod z enega načina plačila

[8] GURI št. 150 z dne 29. junija 2016, str. 8.

[9] Točka 1 te priloge določa podrobna pravila za izračun podpore za obrate z zmogljivostjo 500 kW ali manj, ki se odločijo za pavšalno tarifo. Točka 2 navedene priloge določa podrobna pravila za izračun spodbude za druge obrate, in sicer tiste, ki ne izberejo uporabe pavšalne tarife. Osnovne tarife iz te preglednice 1 se razlikujejo glede na vir, vrsto obrata in proizvedeno močjo. Te tarife so nižje za velike obrate kot za srednje velike obrate.

spodbude na drugega dovoljen največ dvakrat v obdobju trajanja spodbude. Odstavek 5 tega člena 7 določa, da za obrate z nazivno močjo nad 500 kW, ki sodelujejo v dražbenih postopkih, GSE za neto proizvodnjo, oddano v omrežje, plača spodbudo, določeno na podlagi tega odloka, pri čemer energija, ki jo ti obrati proizvedejo, ostane na voljo proizvajalcu.

III. Spor o glavni stvari, vprašanje za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

24. Tiberis je družba, ki upravlja hidroelektrarno z močjo 2,747 megavata na reki Tiberi v občini Fiano Romano (Italija).

25. GSE, delniška družba v italijanski državni lasti, ki je med drugim zadolžena za spodbujanje in razvoj obnovljivih virov energije ter energetske učinkovitosti, je 8. septembra 2017 ugodila prošnji družbe Tiberis, vloženi 22. decembra 2016, za uporabo mehanizma spodbud za proizvodnjo električne energije, določenega z odlokom z dne 23. junija 2016. Tiberis je 5. oktobra 2017 z družbo GSE sklenil pogodbo, ki ureja pogoje za dodelitev spodbud, ki tej družbi pripadajo v skladu s tem mehanizmom. Navedena družba je v okviru predvidenih spodbud prejela podporo v višini 4.044.340,75 EUR v petih letih, in sicer od leta 2017 do leta 2021.

26. GSE je s tremi računi, pri čemer sta prva dva bila izdana 4. aprila 2022, zadnji pa 2. maja 2022, od iste družbe zahteval vračilo dela dodeljene spodbude v skupnem znesku 1.224.210,86 EUR.

27. Družba Tiberis je pri Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija) vložila tožbo za razglasitev ničnosti teh zahtevkov ter pogodbenih in podzakonskih določb, na katerih temeljijo. Družba Tiberis je svojo tožbo utemeljevala zlasti s kršitvijo člena 3 Direktive 2009/28 in člena 4 Direktive 2018/2001

28. To sodišče je razsodilo, da je tožba neutemeljena. V zvezi s tem je v bistvu navedlo, da zadevni ukrep prejemniku spodbude zagotavlja stalno skupno plačilo proizvedene energije, kar omogoča poplačilo naložb, izvedenih za gradnjo elektrarne, saj podjetnika ščiti pred nepredvidljivostjo tržne cene skozi čas, zajamčena fiksna tarifa pa zagotavlja povrnitev zneska, ki ga je vložil v izgradnjo obrata. Navedeno sodišče je tudi ugotovilo, da v okviru tega sistema morebitno zvišanje tržne cene ne pomeni povečanja prihodkov upravičenca do spodbude, temveč „negativno spodbudo“, in sicer povračilo družbi GSE nepredvidljivega in naključnega nadomestila za zagotovitev stalne in v vsakem primeru donosne tarife za začetno naložbo tarife, kadar je bila tržna cena nižja od tarife, ki jo je zagotavljala družba GSE. Ugotovilo je, da so ugovori družbe Tiberis v zvezi z nezmožnostjo ustvarjanja dodatnih dobičkov zaradi sprememb na trgu neutemeljeni in da je ta družba z vložitvijo vloge za zadevne spodbude in sklenitvijo zadevne pogodbe 5. oktobra 2017 sprejela s tem povezano poslovno tveganje.

29. Poleg tega je isto sodišče menilo, da je bila ta vrsta mehanizma spodbud v skladu s tem, kar je Komisija predvidela v smernicah za obdobje 2014–2020, in razsodilo, da ga ni mogoče šteti za diskriminatornega zgolj zato, ker bi lahko gospodarski subjekti, ki so spodbude pridobili na podlagi dražbenih postopkov, za razliko od tistih, ki so spodbude pridobili z vpisom v register, prejeli polno tržno ceno, saj so bili njihovi položaji različni, ker so bili operaterji, ki so sodelovali na padajočih dražbah, upravičeni do nižje skupne tarife kot operaterji, ki so pristopili k postopku vpisa v register in so zato v zameno lahko izkoristili morebitne dvige tržnih cen. Zato zadevni mehanizem spodbud kot celota ni bil v nasprotju s pravom Unije.

30. Tiberis je zoper to sodbo vložil pritožbo pri Consiglio di Stato (državni svet), ki je predložitveno sodišče. Družba je v utemeljitev svoje pritožbe, s katero je predlagala spremembo navedene sodbe, v bistvu ponovila tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev člena 3 Direktive 2009/28 in člena 4 Direktive 2018/2001.

31. Po mnenju predložitvenega sodišča se na prvi pogled zdi, da je točka 2 Priloge 1 k odloku z dne 23. junija 2016 v nasprotju s členom 3 Direktive 2009/28 in členom 4 Direktive 2018/2001. V teh določbah je namreč navedenih pet kumulativnih meril za zakonitost spodbud, in sicer da temeljijo na trgu; da upravičencem omogočajo, da se odzivajo na tržne signale; da omogočajo izogibanje nepotrebnemu izkrivljanju trgov; da zagotavljajo, da se proizvajalci odzivajo na cenovne signale trga; in da zagotavljajo, da proizvajalci čim bolj povečajo svoje tržne prihodke. Poleg tega je treba te spodbude dodeliti na odprt, pregleden, konkurenčen, nediskriminatoren in stroškovno učinkovit način.

32. Vendar bi nacionalna ureditev, ki je predmet postopka v glavni stvari, lahko povzročila, da bi bili proizvajalci prisiljeni, da se odrečejo spodbudam, kar bi bilo po mnenju navedenega sodišča v nasprotju s ciljem, ki ga zasleduje mehanizem spodbud. V zvezi s tem navaja, da člen 4 odloka z dne 23. junija 2016 določa, da je dostop do mehanizma spodbud odprt na podlagi treh različnih postopkov, pri čemer je pojasnjeno, da možnost sodelovanja v katerem koli od njih ni prostovoljna, temveč je odvisna izključno od proizvodne zmogljivosti zadevne elektrarne. Tiberis naj se torej ne bi mogel svobodno odločiti, ali bo zaprosil za vpis v register ali sodeloval v dražbenem postopku, saj gre za dve ločeni kategoriji, ki sta bili predhodno opredeljeni na podlagi vrste in največje zmogljivosti zadevnega obrata. Vendar pa morajo proizvajalci, ki so upravičeni do spodbude z vpisom v register, plačati družbi GSE razliko med tržno ceno in spodbudo, če je tržna cena višja od spodbude, za razliko od proizvajalcev z velikimi elektrarnami, ki so upravičeni do spodbude z dražbenim postopkom in lahko prejmejo celotno tržno ceno.

33. Poleg tega naj bi bil po mnenju navedenega sodišča ukrep za „izravnavo“ v korist družbe GUK, kadar je tržna cena višja od zneska spodbude, v nasprotju z Direktivama 2009/28 in 2018/2001, ker naj bi ti direktivi državam članicam nalagali, da gospodarskim subjektom omogočijo, da se odzovejo na tržno dinamiko, da bi se izognili izkrivljanju zaradi odprave odzivnosti proizvajalcev na povpraševanje, medtem ko naj proizvajalci, ki so upravičeni do spodbude prek vpisa v register, zaradi negativne spodbude ne bi imeli interesa, da se odzovejo na to tržno dinamiko.

34. V teh okoliščinah je Consiglio di Stato (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil to vprašanje:

„Ali načela iz člena 3 Direktive [2009/28] in člena 4 Direktive [2018/2001] nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki v okviru nacionalne sheme spodbud za primere, ko proizvajalci prodajajo energijo na prostem trgu, določa spodbujevalno tarifo, s katero je zagotovljena najnižja cena, ki je hkrati tudi najvišja, in sicer na podlagi mehanizma za izravnavo in vračilo zneskov, ki presegajo vrednost spodbude, če je tržna cena višja od te spodbude (t. i. negativna spodbuda), pri čemer se mehanizem za izravnavo uporablja le, kadar proizvajalec, ki prodaja energijo na prostem trgu, dostopa do spodbude z vpisom v ustrezen register in ne tudi, kadar do nje dostopa z udeležbo na dražbi?“

35. Pisna stališča so predložili Tiberis, GSE, italijanska vlada in Evropska komisija, ki so se udeležili obravnave 7. novembra 2024.

IV. Analiza

A. Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

36. Pred analizo vprašanja za predhodno odločanje se je treba opredeliti do ugovorov nedopustnosti, ki sta ju podala GSE in italijanska vlada.

37. Prvič, GSE trdi, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ni dopusten, ker naj ne bi bile spoštovane zahteve iz člena 94 Poslovnika Sodišča, saj naj predložitvena odločba ne bi vsebovala dejanskih in pravnih elementov, ki so potrebni, da bi Sodišče lahko koristno odgovorilo na zastavljeno vprašanje. [10]

38. Drugič, italijanska vlada meni, da vprašanje za predhodno odločanje ni dopustno, ker naj bi bil izpodbijani ukrep veljavna pomoč, ki naj bi jo Komisija predhodno odobrila s sklepom o odobritvi. Predložitveno sodišče naj tako ne bi moglo poseči v intenzivnost zadevne podpore, saj bi sicer povzročilo njeno prekvalifikacijo v „novo pomoč“, in posledično kršilo člen 108(3) PDEU, ki prepoveduje dodelitev nove podpore, ki ni bila predhodno priglašena in odobrena s strani Komisije. Iz teh elementov naj bi izhajalo, da postavljeno vprašanje nima nobene dejanske zveze z zadevo iz postopka v glavni stvari in je zgolj hipotetično, saj naj bi bilo ne glede na odgovor na to vprašanje predlogu družbe Tiberis nemogoče ugoditi, ker člen 108 PDEU temu nasprotuje.

39. Najprej je treba glede dopustnosti predlogov za sprejetje predhodne odločbe spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča za predložena vprašanja, ki se nanašajo na razlago prava Unije, velja domneva upoštevnosti in Sodišče načeloma mora odločiti. [11] Sodišče lahko zavrne odločanje o vprašanju za predhodno odločanje, ki ga je postavilo nacionalno sodišče, samo če je očitno, da razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo dejanskih in pravnih elementov, ki so potrebni, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo koristne odgovore. [12] V zvezi s tem zadnjim vidikom je treba navesti, da nujnost, da se zagotovi razlaga prava Unije, ki bo koristna za nacionalno sodišče, zahteva, kot je poudarjeno v členu 94 Poslovnika Sodišča, da to sodišče opredeli dejanski in pravni okvir, v katerega so umeščena vprašanja, ki ju postavlja, ali da vsaj razloži dejanske možnosti, ki so bile podlaga za ta vprašanja. [13] Vendar v duhu sodelovanja, ki je v okviru postopka za predhodno odločanje prisoten v odnosih med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, neobstoj nekaterih predhodnih ugotovitev predložitvenega sodišča ne povzroči nujno, da je predlog za sprejetje predhodne odločbe nedopusten, če Sodišče kljub tem pomanjkljivostim glede na elemente spisa meni, da lahko predložitvenemu sodišču da koristen odgovor. [14]

[10] V zvezi z dejanskim stanjem GSE trdi, da na podlagi predložitvene odločbe ni mogoče razumeti, kako naj bi družba Tiberis izgubila povečanje svojih prihodkov, saj ji je zadevna nacionalna ureditev omogočala, da si povrne naložbe in prodaja energijo na prostem trgu. Predložitveno sodišče naj tudi ne bi pojasnilo, da ima družba Tiberis možnost kadar koli odpovedati pogodbo, sklenjeno z družbo GSE, in sicer s 60-dnevnim odpovednim rokom, ne da bi ji bilo treba vrniti spodbudo, prejeto do tega datuma, in ni navedlo, da nacionalna ureditev za obrate, vpisane v register, določa večje spodbude, ki jih ščitijo pred nihanji na trgu. Poleg tega naj bi bil v predložitveni odločbi pomanjkljivo predstavljen pravni okvir, v katerega naj bi bil umeščen ta predlog, ki naj Sodišču ne bi zagotavljal natančnega okvira veljavnega nacionalnega prava in zaradi česar naj ne bi omogočal ugotovitve dejanskega obstoja morebitne kršitve prava Unije.

[11] Glej v tem smislu sodbo z dne 22. oktobra 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910, točka 36 in navedena sodna praksa).

[12] Glej v tem smislu sodbo z dne 16. maja 2024, INSS (Dopust matere enostarševske družine) (C-673/22, EU:C:2024:407, točka 25 in navedena sodna praksa).

[13] Glej v tem smislu sodbo z dne 8. junija 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, točka 38 in navedena sodna praksa).

[14] Glej v tem smislu sodbo z dne 16. novembra 2023, Tüke Busz (C-391/22, EU:C:2023:892, točka 29 in navedena sodna praksa).

40. V obravnavani zadevi je mogoče trditve GSE v zvezi z nedopustnostjo predloga za sprejetje predhodne odločbe brez večjih težav zavrniti na podlagi ustaljene sodne prakse Sodišča, navedene v prejšnji točki teh sklepnih predlogov. Namreč, tudi če bi bile domnevne opustitve v dejanskem in pravnem okviru resnične, niso takšne, da bi lahko preprečila Sodišču, da odgovori na zastavljeno vprašanje. [15]

41. Nasprotno pa problematika, ki jo je izpostavila italijanska vlada o morebitni upoštevnosti sklepa o odobritvi za spor o glavni stvari, zahteva temeljitejši razmislek, zlasti ob upoštevanju dejstva, da ni izključeno, da bi ta sklep lahko oviral dopustnost tega predloga za sprejetje predhodne odločbe (ali vsaj vplival na zaprošeno razlago).

42. V zvezi s tem je treba poudariti, da čeprav predložitveno sodišče ne omenja sklepa o odobritvi, ta okoliščina sama po sebi ne zadostuje, da bi se temu sklepu odvzela vsakršna upoštevnost in da bi bilo mogoče po uradni dolžnosti zavrniti ugovore italijanske vlade v zvezi z dopustnostjo te zadeve. Domneve upoštevnosti, ki velja za opis dejanskega in pravnega okvira, ki ga je opravilo predložitveno sodišče, namreč ni mogoče razlagati tako, da mora Sodišče zanemariti tak sklep, zlasti kadar se ta izkaže za upoštevnega v okviru reševanja zadeve, ki mu je bila predložena, zlasti zato, da bi lahko koristno odgovorilo na vprašanje, ki ga je zastavilo predložitveno sodišče. To še toliko bolj velja, ker v obravnavani zadevi ni sporno, prvič, da je italijanski program podpore iz postopka v glavni stvari res zajet v sklepu o odobritvi in, drugič, da je bila družba Tiberis dejansko eno od podjetij, ki so bila upravičena do tega programa podpore.

43. Glede na navedeno in čeprav ni mogoče izključiti, da se bo ta predlog za sprejetje predhodne odločbe štel za nedopusten [16], Sodišču predlagam, naj za koristen odgovor predložitvenemu sodišču vprašanje za predhodno odločanje preoblikuje tako, da želi predložitveno sodišče z njim izvedeti, ali je treba člena 107 in 108 PDEU razlagati tako, da nasprotujeta temu, da nacionalno sodišče presodi združljivost mehanizma negativnih spodbud s členom 3 Direktive 2009/28 in členom 4 Direktive 2018/2001, če je ta mehanizem del programa podpore, ki ga je predhodno odobrila Komisija.

B. Pristojnost predložitvenega sodišča za presojo združljivosti mehanizma negativnih spodbud glede na Direktivo 2009/28 in Direktivo 2018/2001

44. Prvič, treba je opozoriti, da uporaba predpisov Unije o državnih pomočeh temelji na obveznosti lojalnega sodelovanja med nacionalnimi sodišči na eni strani ter Komisijo in sodišči Unije na drugi strani, v okviru katerega vsak deluje glede na vlogo, ki mu je zaupana s Pogodbo. V okviru tega sodelovanja, kot določa člen 4(3) PEU, morajo nacionalna sodišča sprejeti vse ustrezne, splošne ali posebne, ukrepe, da bi zagotovila izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije, in se vzdržati sprejetja ukrepov, ki bi lahko ogrozili doseganje ciljev Pogodbe, in sicer tako, da se vzdržijo sprejetja odločitev, ki so v nasprotju s sklepom o odobritvi. [17]

[15] V zvezi s tem je treba poudariti, da čeprav se predložitveno sodišče ne sklicuje na sklep Komisije o odobritvi, ga GSE v pisnih stališčih izrecno navaja, vendar ne v podporo svojemu ugovoru nedopustnosti, temveč v podporo trditvi, da če bi se predlog za sprejetje predhodne odločbe štel za dopusten, nacionalna ureditev, s katero je vzpostavljen zadeven program podpore, ne bi bila v nasprotju s pravom Unije, ker ga je Komisija predhodno odobrila.

[16] V zvezi s tem je treba opozoriti, da razlaga določb direktive, ki jo je zahtevalo predložitveno sodišče, ob upoštevanju stališča v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 22. oktobra 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910) nikakor ne more biti upoštevna za rešitev spora o glavni stvari, ker se gospodarski subjekti iz tretje države, ki z Unijo niso sklenili mednarodnega sporazuma na področju javnih naročil, ne morejo sklicevati na enako obravnavanje na tem področju, pri čemer je Sodišče odločilo, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ni dopusten. Glej zlasti točke od 67 do 69 te sodbe.

[17] Glej v tem smislu sodbo z dne 15. septembra 2016, PGE (C-574/14, EU:C:2016:686, točka 33 in navedena sodna praksa).

45. Poleg tega je iz ustaljene sodne prakse Sodišča razvidno, da imajo nacionalna sodišča in Komisija v sistemu nadzora državnih pomoči, ustanovljenega s Pogodbo, dopolnjujočo, vendar ločeno vlogo.[18] Za presojo združljivosti ukrepov pomoči z notranjim trgom je tako izključno pristojna Komisija, ki deluje pod nadzorom sodišč Evropske unije[19], medtem ko so za varovanje pravic pravnih subjektov v primeru kršitve obveznosti predhodne priglasitve državnih pomoči Komisiji, ki je določena v členu 108(3), zadnji stavek, PDEU, pristojna nacionalna sodišča.[20]

46. V zvezi s tem je treba navesti, da je Sodišče že razsodilo, da če bi bilo nacionalnemu sodišču dovoljeno, da v okviru izvajanja sheme državnih pomoči, za katero je Komisija ugotovila, da je združljiva z notranjim trgom, odloči o združljivosti take sheme z notranjim trgom, bi bila temu sodišču s tem v bistvu dodeljena pristojnost, da s svojo presojo nadomesti presojo Komisije in s tem poseže v izključne pristojnosti, ki jih ima Komisija v zvezi s presojo združljivosti državnih pomoči z notranjim trgom.[21]

47. Drugič, treba je poudariti, da je iz sodne prakse Sodišča prav tako razvidno, da je nacionalno sodišče pristojno presojati skladnost pogojev sheme pomoči z določbami Pogodbe, ki imajo neposreden učinek, razen tistih, ki se nanašajo na državne pomoči, le če se lahko ti pogoji presojajo ločeno in, čeprav so del zadevne sheme pomoči, tako niso potrebni za uresničitev namena pomoči ali za njeno delovanje.[22] Nasprotno pa so pogoji pomoči lahko tako neločljivo povezani s samim namenom pomoči, da jih ne bi bilo mogoče presojati ločeno, tako da je treba njihov učinek na združljivost ali nezdružljivost celotne pomoči torej nujno presojati v skladu s postopkom iz člena 108 PDEU.[23]

48. Sodišče je s tem, da je v nedavni zadevi, v kateri je bila izdana sodba A-Fonds[24], razsodilo, da je bil eden od pogojev, določenih v shemi pomoči, ki je bila obravnavana v tej zadevi (in sicer pogoj rezidentstva), neločljivo povezan s shemo pomoči, saj je bil nujen za uresničitev njenega namena in delovanja, ugotovilo, da pravo Unije nasprotuje temu, da nacionalno sodišče presoja skladnost takega pogoja s prostim pretokom kapitala in da tako nacionalno sodišče *a fortiori* izpeljuje posledice morebitne kršitve prostega pretoka kapitala. Iz tega je sklepalo, da na vprašanje, kot mu je bilo zastavljeno, ni treba odgovoriti.[25]

[18] Glej sodbo z dne 2. maja 2019, A-Fonds (C-598/17, EU:C:2019:352, točka 45 in navedena sodna praksa; v nadaljevanju: sodba A-Fonds).

[19] Vendar presoje, ki lahko implicitno izhajajo iz odločbe te institucije v zvezi z državno pomočjo, načeloma ne morejo zavezovati nacionalnih sodišč v sporu, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, ki ni povezan z združljivostjo te pomoči z notranjim trgom (glej v zvezi s tem sodbo z dne 17. oktobra 2024, NFŠ, C-28/23, EU:C:2024:893, točka 59 in navedena sodna praksa).

[20] Glej v tem smislu sodbo z dne 8. decembra 2011, Residex Capital IV (C-275/10, EU:C:2011:814,, točka 27 in navedena sodna praksa). Kršitev obveznosti, ki izhaja iz člena 108(3) PDEU, mora, kadar se nanjo sklicujejo posamezniki in jo ugotovijo nacionalna sodišča, ta sodišča pripeljati do tega, da v skladu s svojim nacionalnim pravom iz tega izpeljejo vse posledice, ne da bi njihove odločitve pomenile presojo združljivosti pomoči z notranjim trgom, kar je v izključni pristojnosti Komisije pod nadzorom Sodišča (glej v tem smislu sodbo z dne 23. aprila 2002, Nygård, C-234/99, EU:C:2002:244, točka 59 in navedena sodna praksa).

[21] Glej v tem smislu sodbo z dne 15. septembra 2016, PGE (C-574/14, EU:C:2016:686, točka 33 in navedena sodna praksa).

[22] Glej v tem smislu sodbi z dne 22. marca 1977, Iannelli & Volpi (74/76, EU:C:1977:51, točka 14), in z dne 23. aprila 2002, Nygård (C-234/99, EU:C:2002:244, točka 57).

[23] Glej v tem smislu sodbo A-Fonds (točki 47 in 48 ter navedena sodna praksa). Glej tudi sklep z dne 24. julija 2003, Sicilcassa in drugi (C-297/01, EU:C:2003:416, točka 47 in navedena sodna praksa), v katerem je bilo odločeno, da je vprašanje, s katerim nacionalno sodišče sprašuje Sodišče, ali je državna pomoč ali shema pomoči združljiva z notranjim trgom, nedopustno.

[24] V tej zadevi se je predložitveno sodišče spraševalo o združljivosti določb primarnega prava Unije o prostem pretoku kapitala z določbami o državnih pomočeh glede na sklep, ki ga je Komisija sprejela na področju državnih pomoči. Natančneje, šlo je za možnost nacionalnega sodišča, da ugodi zahtevku za vračilo davka na dividende družb s sedežem na Nizozemskem, čeprav je bil ta davek zajet v sklepu Komisije.

[25] Po mnenju Sodišča je treba na vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, odgovoriti, da je treba člena 107 in 108 PDEU razlagati tako, da nacionalno sodišče ne more presojati skladnosti takega pogoja rezidentstva s členom 63(1) PDEU, če zadevna shema za vračilo davka na dividende pomeni shemo pomoči. Glej v tem smislu zlasti sodbo A-Fonds (točka 45 in navedena sodna praksa ter točke od 49 do 54).

49. V obravnavani zadevi ugotavljam, da se predložitveno sodišče srečuje s podobno problematiko, kot jo je Sodišče obravnavalo v sodbi A-Fonds, čeprav je bila ti izdana v drugačnih okoliščinah. V nasprotju z zadevo, v kateri je bila izdana ta sodba, predložitveno sodišče Sodišča namreč ne sprašuje o združljivosti zadevnega mehanizma z notranjim trgom glede na določbe Pogodbe DEU o državnih pomočeh ali druge določbe primarnega prava, temveč o združljivosti z nekaterimi določbami sekundarne zakonodaje, in sicer Direktive 2009/28 in Direktive 2018/2001, in to brez kakršne koli omembe sklepa o odobritvi, ki ga je predhodno sprejela Komisija.

50. Kljub tem razlikam menim, da je treba prenesti razlogovanje, ki ga je Sodišča uporabilo v zgoraj navedeni zadevi, in posledično ugotoviti, da predložitveno sodišče ni pristojno za odločanje o združljivosti mehanizma negativnih spodbud z direktivama 2009/28 in 2018/2001, in sicer iz razlogov, ki bodo navedeni v nadaljevanju.

51. Opozoriti je treba, prvič, da je mehanizem negativnih spodbud, ki ga družba Tiberis izpodbija, sestavni del programa državne podpore, ki ga je sprejela italijanska vlada in katerega združljivost z notranjim trgom je Komisija preučila v sklepu o odobritvi.

52. Iz tega sklepa je namreč razvidno, da je Komisija v skladu s smernicami za obdobje 2014–2020, na podlagi katerih je bila presojana združljivost zadevnega programa podpore s členom 107(3)(c) PDEU, natančno ocenila, ali ima priglašeni ukrep konkreten spodbujevalni učinek v zvezi s ciljem v skupnem interesu, ki je spodbujanje proizvodnje energije iz obnovljivih virov, zlasti kar zadeva lastnike proizvodnih obratov, ki prejemajo podporo na podlagi vpisa v register.[26] V navedenem sklepu je potrjena tudi sorazmernost ukrepov, ki so jih predvideli italijanski organi, vključno z mehanizmom negativnih spodbud, če je bil ta omejen na to, kar je bilo potrebno za doseganje zastavljenega cilja varstva okolja.[27]

53. Drugič, opozoriti je treba, da je iz sodne prakse Sodišča, navedene v točkah 47 in 48 teh sklepnih predlogov, razvidno, da kadar gre za pogoje ali elemente, ki so potrebni za dosego cilja ali delovanje programa podpore, razdelitev pristojnosti med Komisijo in nacionalnimi sodišči na področju državne pomoči nasprotuje temu, da bi slednja presojala o združljivosti teh pogojev s pravili, ki niso pravila iz člena 107 PDEU.

54. V obravnavani zadevi je torej vprašanje, ali lahko predložitveno sodišče oceni mehanizem negativnih spodbud glede na Direktivo 2009/28 in Direktivo 2018/2001, odvisno od vprašanja, ali je to obliko programa podpore iz postopka v glavni stvari mogoče presojati ločeno, ker ni potrebna za uresničitev cilja ali za delovanje zadevnega programa podpore. V zvezi s tem je treba poudariti, da je neka oblika potrebna za uresničitev cilja ali delovanje podpore, kadar je ta oblika sestavni ali bistveni del podpore, tako da se v primeru njene neuporabe spremenijo namen ali glavne značilnosti podpore.[28]

[26] Glej oddelek 3.3.2 sklepa o odobritvi ter natančneje uvodni izjavi 39 in 42, v katerih je Komisija navedla, da projekti, ki so upravičeni do programa podpore, brez pomoči in v normalnih tržnih pogojih ne bi bili donosni in bi imeli negativno neto vrednost, tako da pomoč „zato omogoča upravičencem, da spremenijo svoje ravnanje in vlagajo v obnovljive vire energije“ in ustvarja „spodbujevalni učinek, potreben za doseganje cilja skupnega interesa“.

[27] Iz uvodne izjave 50 sklepa o odobritvi je namreč razvidno, da se je mehanizem za izravnavo štel za primernega, če tržna cena električne energije preseže izračune smernic, da bi se izognili „izjemnim dobičkom“ in „izjemnim prihodkom od projekta“, torej prihodkom, ki presegajo tiste, ki so bili upoštevani pri oceni donosnosti projekta.

[28] Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca H. Saugmandsgaarda Øeja v zadevi A-Fonds (C-598/17, EU:C:2018:1037, točka 81).

55. Menim, da mehanizem negativnih spodbud nedvomno izpolnjuje merila, ki izhajajo iz sodne prakse, navedene v točki 48 teh sklepnih predlogov, saj tudi če ga ni mogoče šteti za konstitutivni pogoj programa podpore, obravnavanega v tej zadevi, vseeno ostaja njegov bistven in neločljiv element. Kot je bilo namreč navedeno v točki 52 teh sklepnih predlogov, se ta mehanizem ne nanaša le na enega od načinov dodelitve podpore, ampak je tudi neločljivo povezan z intenzivnostjo in sorazmernostjo zadevne podpore, ki sta ključna elementa analize združljivosti podpore, analize, ki je v izključni pristojnosti Komisije na podlagi postopka iz členov 107 in 108 PDEU.

56. Ker se zdi, da takšnega načina, ki bi bil potreben za uresničitev cilja ali delovanja programa podpore, ki ga je odobrila Komisija, ni mogoče izolirati, si je težko predstavljati, kako bi lahko nacionalno sodišče izpeljalo posledice morebitne ugotovitve nezdružljivosti spornega mehanizma z upoštevnimi določbami direktiv 2009/28 in 2018/2001, ne da bi program podpore spremenilo, čeprav le v omejenem obsegu, in ne da bi to vplivalo na sklep o odobritvi in s tem na njegovo veljavnost ali celo poseglo v pristojnosti Komisije in s tem spodkopalo delitev pristojnosti med to institucijo in nacionalnimi sodišči, kar je rešitev, ki je glede na ustaljeno sodno prakso Sodišča, navedeno v točkah od 44 do 46 teh sklepov, ni mogoče podpreti.

57. Tretjič in na zadnjem mestu je treba ugotoviti, da družba Tiberis s tožbo, vloženo pri predložitvenem sodišču, dejansko želi spremeniti program podpore, ki ga je predhodno odobrila Komisija, ali vsaj nekatere njegove vidike.

58. V zvezi s tem je treba spomniti, da se v okviru sistema nadzora nad državnimi pomočmi, vzpostavljenega s členoma 107 in 108 PDEU, postopek razlikuje glede na to, ali gre za veljavne ali nove pomoči.[29] Čeprav se lahko obstoječe pomoči v skladu s členom 108(1) PDEU zakonito izvajajo, dokler Komisija ne ugotovi njihove nezdružljivosti, člen 108(3) PDEU prepoveduje dodelitev novih pomoči ali spremembe veljavnih pomoči, ki niso bile predhodno priglašene Komisiji in jih ta ni odobrila.[30] V tem okviru člen 1(b)(ii) Uredbe 2015/1589 določa, da veljavna pomoč pomeni „odobreno pomoč, to je sheme pomoči in individualno pomoč, ki sta jo odobrila Komisija ali Svet“. Člen 1(c) te uredbe pa določa, da „nova pomoč“ zajema vse sheme pomoči in individualno pomoč, ki ni veljavna pomoč, vključno s spremembami veljavne pomoči.

59. Treba je tudi poudariti, da čeprav spremembe veljavne pomoči ne povzročijo samodejno njihovega preoblikovanja v novo pomoč, bi se to zgodilo v primeru, ko te spremembe niso zgolj formalne ali upravne, ampak bi lahko vplivale na oceno združljivosti ukrepa pomoči z notranjim trgom.[31] Vendar, kot je bilo ugotovljeno v točki 52 teh sklepnih predlogov, je mehanizem negativnih spodbud bistven element zadevnega programa podpore, na podlagi katerega je Komisija analizirala združljivost tega programa podpore z notranjim trgom. Zato bi sprememba navedenega programa podpore, kot jo predlaga družba Tiberis, povzročila njegovo preoblikovanje v novo in nezakonito pomoč.

60. Res je, da je Sodišče v nedavnih zadevah, v katerih je bila izdana sodba DOBELES HES (C-702/20 in C-17/21, EU:C:2023:1), odločilo, da lahko nacionalno sodišče ugodi zahtevku za izplačilo zneska, ki ustreza novi pomoči, ki ni bila priglašena Komisiji, pod pogojem, da to pomoč zadevni nacionalni organi predhodno ustrezno priglasijo tej instituciji in da ta institucija da

[29] Glej v zvezi s tem člen 1(b)(ii) in (c) Uredbe 2015/1589.

[30] Glej sodbo z dne 28. oktobra 2021, Eco Fox in drugi (od C-915/19 do C-917/19, EU:C:2021:887, točka 36 in navedena sodna praksa).

[31] Glej v tem smislu sodbo z dne 28. oktobra 2021, Eco Fox in drugi (od C-915/19 do C-917/19, EU:C:2021:887, točka 41 in navedena sodna praksa).

soglasje v zvezi s tem ali se šteje, da ga je dala.[32] Vendar se zdi takšen scenarij v obravnavani zadevi hipotetičen, saj se zdi, da italijanska vlada niti ne načrtuje sprememb zadevnega programa podpore niti predložitveno sodišče take možnosti ne obravnava.[33]

61. Glede na navedeno je treba na vprašanje za predhodno odločanje, kot je bilo preoblikovano, odgovoriti, da je treba člena 107 PDEU in 108 PDEU razlagati tako, da nasprotujeta temu, da nacionalno sodišče presodi združljivost mehanizma negativnih spodbud v okviru veljavnega programa podpore, ki ga je predhodno odobrila Komisija, s členom 3 Direktive 2009/28 in členom 4 Direktive 2018/2001, če je ta mehanizem neločljivo povezan s programom podpore, ker je potreben za uresničitev njegovega cilja ali delovanje.

C. Združljivost mehanizma negativnih spodbud iz postopka v glavni stvari s členom 3 Direktive 2009/28 in členom 4 Direktive 2018/2001

62. Če se Sodišče ne bo strinjalo z mojo analizo in bo ugotovilo, da je nacionalno sodišče pristojno za presojo združljivosti mehanizma negativnih spodbud, obravnavanega v postopku v glavni stvari, s členom 3 Direktive 2009/28 in členom 4 Direktive 2018/2001, bom v naslednjih točkah podredno analiziral vprašanje, ali navedene določbe nasprotujejo temu mehanizmu.

63. Predložitveno sodišče se z vprašanjem v bistvu sprašuje o razlagi direktiv 2009/28 in 2018/2001, da bi lahko presodilo, ali so z njima združljiva podrobna pravila za uporabo italijanskega programa spodbud za proizvodnjo električne energije iz obnovljivih virov, do katerega je bila upravičena družba Tiberis. Natančneje, to sodišče želi ugotoviti, ali je treba člen 3 Direktive 2009/28, ki je veljala v času vzpostavitve programa podpore in sklenitve pogodbe med družbama Tiberis in GSE, in člen 4 Direktive 2018/2001, ki je s 1. julijem 2021 nadomestila prejšnjo direktivo, razlagati tako, da nasprotujeta mehanizmu negativnih spodbud, ki je vključen v program podpore.

64. To vprašanje po mojem mnenju dejansko zajema dve problematiki, ki ju je mogoče opisati, kot sledi. Prva se nanaša na vprašanje, ali so podrobna pravila za uporabo italijanskega programa spodbud in zlasti mehanizem negativne spodbude v nasprotju z zgoraj navedenimi določbami teh dveh direktiv, ker se zdi, da ne temeljijo na „tržnih načelih“ in da bi ta mehanizem za izravnavo lahko zato nekatere upravičence pripeljal do tega, da bi se odpovedali spodbudi, kar bi bilo po mnenju predložitvenega sodišča v nasprotju s cilji navedenih direktiv. Druga se nanaša na obstoj morebitne diskriminacije, ki naj bi izhajala iz dejstva, da podrobna pravila za dostop do državne pomoči niso enaka za vse proizvajalce energije iz obnovljivih virov, ker se mehanizem za izravnavo uporablja samo za tiste, ki so vpisani v register.[34]

[32] Sodba z dne 12. januarja 2023, DOBELES HES (C-702/20 in C-17/21, EU:C:2023:1, točka 123).

[33] V zvezi s tem je treba opozoriti, da se je predložitveno sodišče v okviru enajstega vprašanja, zastavljenega v zadevah, v katerih je bila izdana sodba DOBELES HES (C-702/20 in C-17/21, EU:C:2023:1, točke od 117 do 123 in navedena sodna praksa), spraševalo prav o tem, ali je treba člen 108(3) PDEU, člen 2(1) in člen 3 Uredbe 2015/1589 razlagati tako, da lahko nacionalno sodišče ugodi predlogu za izplačilo zneska, ki ustreza novi pomoči, ki ni bila priglašena Komisiji, pod pogojem, da to pomoč zadevni nacionalni organi predhodno ustrezno priglasijo Komisiji in da ta da soglasje v zvezi s tem ali se šteje, da ga je dala.

[34] Glej točki 32 in 33 teh sklepnih predlogov.

1. Uvodne ugotovitve

65. Opozoriti je treba, prvič, da so bili v programu podpore, uvedenem z odlokom z dne 23. junija 2016, določeni trije različni načini podpore, ki so temeljili na različnih mehanizmih spodbud, ki so bili določeni glede na proizvodno zmogljivost zadevne elektrarne. Natančneje, ti trije načini podpore so bili:

– prvi način podpore je temeljil na sodelovanju v postopku padajoče dražbe, ki je bil na voljo *velikim* obratom s proizvodno zmogljivostjo nad 5 MW. Podpora je bila upravičencem izplačana le, če je bila območna urna cena nižja od razpisne cene, da se pokrije razlika med obema cenama. Poleg tega je bila spodbujevalna tarifa za velike obrate nižja od tarife za male ali srednje velike obrate;

– drugi način podpore, ki ga je prejela družba Tiberis, se je uporabljal za *srednje velike* obrate s proizvodno zmogljivostjo od 1 do 5 MW in je predpostavljal vpis obrata v register. Ta mehanizem je temeljil na tarifi, sorazmerni s stroški projekta, ki jih je to podjetje predložilo ob podpisu prvotne pogodbe z družbo GSE, s čimer je bilo upravičencu zagotovljeno stalno skupno plačilo proizvedene energije, ki je omogočilo poplačilo naložb za izgradnjo elektrarne. Natančneje je ta mehanizem določal dodelitev pomoči, če je bila območna urna cena nižja od cene, določene z odlokom, da se izravna razlika med obema cenama. Če pa je bila tržna cena višja od fiksne tarife, je moralo zadevno podjetje družbi GSE plačati razliko prek mehanizma negativnih spodbud;

– tretji način podpore je bil na voljo le *majhnim* obratom s proizvodno zmogljivostjo pod 1 MW in je predvideval dodelitev neposredne podpore.

66. Treba je tudi poudariti, da je imel gospodarski subjekt, kot je Tiberis, od samega začetka možnost, da ne sklene pogodbe z družbo GSE in posledično zavrne način podpore, predviden za njegovo proizvodno zmogljivost. Ta družba je imela tudi možnost, če je sklenila pogodbo z družbo GSE, da to pogodbo kadar koli prekine in izstopi iz programa spodbud, ki ga je do tedaj koristila, ter proizvedeno energijo prosto prodaja na trgu, s čimer je izpostavljena tržnim nihanjem.

67. Drugič, treba je ugotoviti, da glede področja uporabe *ratione materiae* obeh direktiv, navedenih v predložitveni odločbi, ni sporno, da podpora, ki jo je družba Tiberis prejela na podlagi odloka z dne 23. junija 2016, spada pod pojem „program podpore“, ki je enako opredeljen v členu 2(k) Direktive 2009/28 in členu 2(5) Direktive 2018/2001. V zvezi s tem je treba poudariti, da ti dve direktivi državam članicam sicer omogočata, da uvedejo programe državne podpore za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov, vendar je ta možnost pogojena s tem, da so ti programi združljivi s pravili o državnih pomočeh. Ta zahteva je izrecno določena v členu 3 Direktive 2009/28 in členu 4 Direktive 2018/2001, ki določata, da se te določbe uporabljajo brez poseganja v izključno pristojnost Komisije, ki jo podeljuje člen 108 PDEU. [35]

68. Tretjič, v zvezi s področjem uporabe *ratione temporis* teh dveh direktiv je treba ugotoviti, da so se ob sprejetju odloka z dne 23. junija 2016 in ob sklenitvi pogodbe z družbo Tiberis v okviru programa podpore, predvidenega s tem odlokom, uporabljale le določbe Direktive 2009/28, saj so

[35] Glej člen 3(3) Direktive 2009/28 in člen 4(9) Direktive 2018/2001 ter uvodno izjavo 18 zadnjenavedene direktive.

določbe Direktive 2018/2001 začele veljati šele 1. julija 2021, tako da je sporen program podpore mogoče presojati z vidika slednje direktive šele od tega datuma, ob upoštevanju ugotovitev, navedenih v točkah od 77 do 79 teh predlogov.

2. Združljivost mehanizma negativnih spodbud z Direktivo 2009/28

69. Najprej je treba ugotoviti, da člen 3 Direktive 2009/28 v odstavku 1 v bistvu določa, da vsaka država članica zagotovi, da je delež energije iz obnovljivih virov v bruto končni porabi energije leta 2020 najmanj enak njenemu nacionalnemu skupnemu cilju, kot je določen v tej direktivi, v odstavku 2 pa, da države članice sprejmejo učinkovito oblikovane ukrepe, s katerimi zagotovijo, da je delež energije iz obnovljivih virov enak ali večji od deleža iz okvirnega začrtanega poteka iz navedene direktive. Poleg tega je v odstavku 3 tega člena pojasnjeno, da države članice za doseganje ciljev, določenih v odstavkih 1 in 2, „lahko“ med drugim uporabijo programe podpore.

70. Ugotoviti je treba, da je iz besedila člena 3 Direktive 2009/28 razvidno, da države članice niso obvezane sprejeti programov državne podpore za spodbujanje obnovljivih virov energije, saj je sprejetje takšnih programov zgolj ena od možnosti, prav tako ni *a fortiori* nobenih smernic za te države glede tega, kako naj oblikujejo takšne programe podpore. Tako imajo države članice diskrecijsko pravico glede ukrepov, ki jih morajo sprejeti za dosego zavezujočih nacionalnih ciljev na področju energije iz obnovljivih virov [36], pri čemer morajo biti ti v skladu s pravili Unije o državni pomoči [37].

71. Poudariti je treba, da vsekakor na podlagi elementov, predstavljenih v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, nič ne kaže na to, da bi mehanizem za izravnavo v praksi ogrozil naložbe v sektorju energije iz obnovljivih virov, tako da bi se pojavili dvomi o njegovi skladnosti s cilji Direktive 2009/28. [38]

72. Iz tega sledi, da Direktiv 2009/28, vključno s členom 3, ne nasprotuje mehanizmu za izravnavo, kakršen je ta v postopku v glavni stvari.

3. Združljivost mehanizma negativnih spodbud z Direktivo 2018/2001

73. Najprej je treba ugotoviti, da je treba, če želi predložitveno sodišče preučiti združljivost mehanizma negativnih spodbud s členom 4 Direktive 2018/2001, še vedno ugotoviti, ali se ta določba uporablja za program državne podpore, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki je bil na dan začetka veljavnosti te direktive že vzpostavljen, ali pa bi bilo primerneje, da se združljivost tega mehanizma preuči glede na člen 6(1) te direktive, ki je, čeprav ga predložitveno sodišče izrecno ne navaja, namenjen zagotavljanju legitimnih pričakovanj prejemnikov podpore v okviru že obstoječih programov.

[36] V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je Italijanska republika glede na podatke, ki jih je Komisija predložila v svojih pisnih stališčih in ki jih družba Tiberis ni izpodbijala, presegla zavezujoči cilj oskrbe z energijo iz obnovljivih virov, ki ga je morala doseči na podlagi te direktive. Zato naj s povsem dejanskega vidika ne bi bilo mogoče trditi, da je italijanski program podpore za električno energijo, proizvedeno iz obnovljivih virov, tej državi članici preprečil, da bi dosegla svoj cilj.

[37] Glej v tem smislu sodbo z dne 27. junija 2024, Gestore dei Servizi Energetici (C-148/23, EU:C:2024:555, točka 38 in navedena sodna praksa).

[38] Glej analizo iz točk od 83 do 87 teh sklepnih predlogov, ki se smiselno uporablja za Direktivo 2009/28.

74. V zvezi s tem je treba opozoriti, da je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da se novo pravno pravilo načeloma uporablja od začetka veljavnosti akta, v katerem je vsebovano, in da se ne uporablja za pravne položaje, ki so nastali in se v celoti končali med veljavnostjo starega pravila, temveč se uporablja za njegove prihodnje učinke in nove pravne položaje. Drugače je le – ob upoštevanju načela prepovedi retroaktivnosti pravnih aktov – če so novemu pravilu dodane posebne določbe, ki izrecno določajo njegovo časovno veljavnost. [39]

75. Natančneje, iz sodne prakse Sodišča je razvidno, da je treba materialnopravna pravila Unije – v nasprotju s postopkovnimi pravili, za katera se na splošno šteje, da se uporabljajo na datum začetka njihove veljavnosti – za zagotovitev spoštovanja načel pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj razlagati tako, da se na položaje, ki so nastali pred začetkom veljavnosti teh pravil, nanašajo samo, če iz njihovega besedila, ciljev ali strukture jasno izhaja, da jim je treba pripisati tak učinek. [40]

76. Kar zadeva zlasti direktive, je na področje uporabe *ratione temporis* neke direktive na splošno mogoče vključiti le pravne položaje, ki so nastali po izteku roka za prenos te direktive. To *a fortiori* velja za pravne položaje, nastale v času veljavnosti starega pravila, ki še naprej ustvarjajo učinke po začetku veljavnosti nacionalnih aktov, sprejetih za prenos direktive po izteku roka za njen prenos. [41]

77. Res je, da v obravnavani zadevi člen 4 Direktive 2018/2001 sicer določa *možnost*, da države članice sprejmejo programe podpore za doseganje ciljev na področju proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov, vendar v tej direktivi ni pojasnjeno, ali se ta določba uporablja le za nove programe podpre, sprejete po datumu prenosa navedene direktive, ali pa njeno področje uporabe zajema tudi obstoječe programe podpore, ki so bili uvedeni pred tem datumom. [42] Poleg tega je treba opozoriti, da je člen 4 kot določba, ki določa merila za dodelitev podpore za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov, materialnopravno pravilo, tako da se ta določba glede na sodno prakso, navedeno v točkah 75 in 76 teh sklepnih predlogov, teoretično lahko uporablja za veljavne programe podpore le v zvezi z njihovimi učinki po datumu izteka roka za prenos te direktive.

78. Poudariti je treba tudi, da člen 6 Direktive 2018/2001 v odstavku 1 določa, da države članice brez poseganja v prilagoditve, potrebne za upoštevanje členov 107 in 108 PDEU, zagotovijo, da se raven podpore za projekte na področju energije iz obnovljivih virov in pogoji v zvezi s podporo ne revidirajo na način, ki bi negativno vplival na pravice, podeljene v povezavi s tem, in škodoval gospodarski uspešnosti že podprtih projektov. V odstavku 2 ta člen določa, da države članice lahko prilagodijo raven podpore v skladu z objektivnimi merili, pod pogojem, da so takšna merila določena v prvotni zasnovi programa podpore.

79. Iz tega sledi, da čeprav države članice niso dolžne revidirati svojih veljavnih programov podpore, da bi jih uskladile s členom 4 Direktive 2018/2001, saj ta direktiva v zvezi s tem ne določa ničesar, lahko take spremembe izvedejo, vendar pod pogojem, da poleg pravil o državni pomoči

[39] Glej v tem smislu sodbo z dne 22. junija 2022, Volvo in DAF Trucks (C-267/20, EU:C:2022:494, točka 32 in navedena sodna praksa).

[40] Glej v tem smislu sodbo z dne 22. junija 2022, Volvo in DAF Trucks (C-267/20, EU:C:2022:494, točka 31 in navedena sodna praksa).

[41] Glej v tem smislu sodbo z dne 22. junija 2022, Volvo in DAF Trucks (C-267/20, EU:C:2022:494, točki 33 in 34 ter navedena sodna praksa).

[42] V zvezi s tem je treba ugotoviti, da uvodne izjave od 16 do 19 Direktive 2018/2001 ne vsebujejo nobene navedbe glede časovnega področja uporabe člena 4 te direktive.

upoštevajo tudi člen 6 navedene direktive, ki prepoveduje revizijo programa podpore, dodeljenega že podprtim projektom, na način, ki bi negativno vplival na pravice, podeljene v povezavi s tem, in škodoval gospodarski uspešnosti teh projektov. [43]

80. Po teh pojasnilih bo v nadaljevanju analize, podredno, preučena združljivost mehanizma negativnih spodbud s členom 4 Direktive 2018/2001, ob predpostavki, da se ta določba lahko uporablja, kot očitno trdi predložitveno sodišče.

81. Tako kot člen 3 Direktive 2009/28 tudi člen 4 Direktive 2018/2001 določa možnost, da države članice sprejmejo programe podpore za doseganje ciljev proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov. Vendar za razliko od člena 3 Direktive 2009/28 člen 4 Direktive 2018/2001 določa strožji okvir in pravila za države članice pri pripravi programov državne pomoči za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov. [44]

82. Kot je bilo navedeno v točkah od 29 do 31 teh sklepnih predlogov, je iz obrazložitve te odločbe natančneje razvidno, da predložitveno sodišče sprašuje, prvič, ali mehanizem za izravnavo zagotavlja spodbude, ki v skladu s členom 4 Direktive 2018/2001 delujejo „*na tržen in tržno odziven način*“.

83. Najprej je treba ugotoviti, da čeprav je predložitveno sodišče podrobno predstavilo delovanje mehanizma za izravnavo, obravnavanega v postopku v glavni stvari, ostaja dejstvo, da Sodišče ne razpolaga z vsemi informacijami, potrebnimi za celovito presojo tega mehanizma, za kar je v vsakem primeru pristojno le predložitveno sodišče.

84. Poudariti je treba tudi, da čeprav člen 4 Direktive 2018/2001 dejansko vzpostavlja povezavo med programi podpore, ki jih uvedejo države članice, in dejanskimi tržnimi pogoji, saj je treba znesek dodeljene pomoči načeloma določiti na podlagi pogojev, *ki prevladujejo na trgu*, ne preprečuje, da ta direktiva izrecno priznava, da se sposobnost različnih proizvajalcev, da se odzovejo na tržne signale, razlikuje in je odvisna od njihove velikosti. [45] Tako imajo države članice možnost, da izbirajo med različnimi vrstami in načini podpore ter omejijo razpisne postopke in zbiranje ponudb na specifične tehnologije, kadar je to potrebno, da bi se izognili neoptimalnim rezultatom v smislu omrežnih omejitev in stabilnosti omrežja, stroškov integracije v sistem, potrebe po diverzifikaciji mešanice energijskih virov ter dolgoročnega potenciala tehnologij. [46] V zvezi s tem je treba ugotoviti, da morajo države članice pri pripravi svojih programov podpore ne glede na okoliščine in tržno dinamiko upoštevati tudi druge cilje, naštete v Direktivi 2018/2001, vključno s členom 4 te direktive, zlasti da bi preprečile izkrivljanja na trgih električne energije, zagotovile optimalno vključitev energije iz obnovljivih virov na trg električne energije in zagotovile stabilnost omrežij.

[43] To razlago potrjuje tudi uvodna izjava 466 smernic za leto 2022, v kateri je navedeno, da bo Komisija te smernice uporabila za oceno združljivosti nove pomoči, ki ji bo priglašena po začetku veljavnosti teh smernic. V uvodni izjavi 468 smernic je namreč navedeno le, da lahko države članice, če menijo, da je to potrebno, spremenijo veljavne programe podpore za zagotavljanje skladnosti s smernicami za leto 2022, pri čemer to ni obvezno.

[44] Natančneje, v odstavku 3 tega člena 4 je, prvič, določeno, da so programi podpore za električno energijo iz obnovljivih virov zasnovani za največjo možno vključitev električne energije iz obnovljivih virov na trg električne energije in zagotovitev, da se proizvajalci energije iz obnovljivih virov odzivajo na cenovne signale trga in čim bolj povečajo svoje tržne prihodke. Drugič, v odstavku 4 navedenega člena je dodano, da države članice zagotovijo, da se podpora za električno energijo iz obnovljivih virov dodeli na odprt, pregleden, konkurenčen, nediskriminatoren in stroškovno učinkovit način. Poleg tega so v teh določbah ter v odstavkih 5 in 6 istega člena določena nekatera pojasnila in možne izjeme.

[45] Glej uvodno izjavo 16 Direktive 2018/2001.

[46] Glej zlasti člen 4(4) in (5) Direktive 2018/2001 ter uvodno izjavo 19 te direktive.

85. Iz obrazložitve odločbe je razvidno, da se predložitveno sodišče, drugič, sprašuje o obstoju morebitne diskriminacije, ki naj bi izhajala iz dejstva, da so lahko obrati z zmogljivostjo, večjo od 5 MW, ki proizvedeno električno energijo prodajajo na prostem trgu, upravičeni do pomoči brez mehanizma za izravnavo, medtem ko ta možnost ni na voljo proizvajalcem, kot je Tiberis, ki so vpisani v register in katerih zmogljivost obrata znaša med 1 MW in 5 MW.

86. V zvezi s tem je treba opozoriti, da splošno načelo prepovedi diskriminacije zahteva, da se primerljivih položajev ne sme obravnavati različno in da se različnih položajev ne sme obravnavati enako. [47]

87. Kot pa je opisano v točki 54 teh sklepnih predlogov, je italijanski program podpore, uveden z odlokom z dne 23. junija 2016, predvideval tri različne načine podpore glede na (največjo) zmogljivost zadevnega obrata, ki so temeljili na različnih značilnostih in mehanizmih spodbud. [48] Iz tega sledi, da je različna obravnava različnih proizvajalcev energije iz obnovljivih virov izhajala prav iz dejstva, da ti proizvajalci niso bili v primerljivem položaju. Natančneje, glede razlikovanja med obrati, ki so sodelovali v dražbenem postopku, in obrati, ki v njem niso sodelovali, je treba poudariti, da je program državne podpore, do katerega je bila upravičena družba Tiberis, temeljil na zajamčeni fiksni tarifi, katere namen je bil zaščititi srednje velika podjetja pred nepredvidljivostjo tržne cene energije, s čimer jim je bilo omogočeno, da dobijo povrnjen znesek, ki so ga vložila v izgradnjo obrata, in si tako zagotovijo gospodarsko uspešnost svojih naložb. [49] Nasprotno pa sistem sodelovanja v dražbenem postopku, ki je veljal za operaterje z velikim (proizvodnim) obratom, tem operaterjem ni zagotavljal nobene pomoči, saj je njihovo plačilo načeloma temeljilo na prihodkih od prodaje na prostem trgu. [50]

88. Poleg tega je treba, kot je bilo poudarjeno v točki 78 teh sklepnih predlogov, pri presoji združljivosti mehanizma za izravnavo z Direktivo 2018/2001 upoštevati tudi člen 6(1) te direktive, ki prepoveduje revizijo programov podpore, dodeljenih projektom za obnovljive vire energije, na način, ki bi negativno vplival na pravice, podeljene v povezavi s tem, in škodoval gospodarski uspešnosti teh projektov. Vsekakor pa v obravnavani zadevi okoliščina, da je bil mehanizem za izravnavo iz postopka v glavni stvari že od začetka določen z nacionalno ureditvijo, pomeni, da ga ni mogoče šteti za kršitev zlasti tega odstavka 1.

89. Glede na zgornjo analizo nič ne kaže na to, da mehanizem, obravnavan v tej zadevi, ne bi bil v skladu z zgoraj navedenimi določbami Direktive 2018/2001.

V. Predlog

90. Glede na zgornje ugotovitve Sodišču predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavil Consiglio di Stato (državni svet, Italija), odgovori:

Člena 107 PDEU in 108 PDEU

[47] Glej sodbo z dne 14. aprila 2005, AEM in AEM Torino (C-128/03 in C-129/03, EU:C:2005:224, točka 58 in navedena sodna praksa).

[48] Razlikovanje mehanizmov spodbud glede na zmogljivost obrata je izrecno določeno v sklepu o odobritvi in v oddelku 3.3.2.1 smernic za obdobje 2014–2020.

[49] Kot je bilo navedeno v točki 65 teh sklepnih predlogov, je namen mehanizma spodbud prek „sistema vpisa v register“, do katerega je bila upravičena družba Tiberis, ohraniti varnost naložb z zagotavljanjem spodbujevalne cene, ki je sorazmerna s stroški projekta, ki ga je predložil prosilec za pomoč.

[50] Kot je bilo pojasnjeno v točki 65 teh sklepnih predlogov, je bila zadevna pomoč velikim proizvajalcem izplačana le, če je bila območna urna tarifa nižja od prodajne cene, da se je tako pokrila razlika med obema cenama. Poleg tega je bila spodbujevalna tarifa nižja od tarife operaterjev, ki so bili vpisani v register.

je treba razlagati tako, da

nasprotujeta temu, da nacionalno sodišče presodi združljivost mehanizma negativnih spodbud v okviru veljavnega programa podpore s členom 3 Direktive 2009/28/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv 2001/77/ES in 2003/30/ES in členom 4 Direktive (EU 2018/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, če je ta mehanizem neločljivo povezan s programom pomoči, ki ga je predhodno odobrila Evropska komisija, ker je potreben za uresničitev njegovega cilja ali delovanja.