Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

1. august 2025*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder – direktiv 2009/28/EF – artikel 3 – direktiv (EU) 2018/2001 – artikel 4 – nationale incitamenter til produktion af energi fra vedvarende energikilder – støtteordning – statsstøtte – artikel 108 TEUF – Europa-Kommissionens enekompetence til at træffe afgørelse om støtteforanstaltningers forenelighed med det indre marked – Kommissionens afgørelse, hvorved det fastslås, at en sådan støtteordning er forenelig med det indre marked – søgsmål anlagt ved en national ret af en modtager af støtte i henhold til den pågældende ordning til prøvelse af et element i den nævnte ordning, der er uløseligt forbundet med dens funktion – afvisning inden for rammerne af dette søgsmål af en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af de pågældende bestemmelser i disse direktiver«

I sag C-514/23,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) ved afgørelse af 8. august 2023, indgået til Domstolen den 8. august 2023, i sagen

**Tiberis Holding Srl**

mod

**Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,**

**Ministero dello Sviluppo economico,**

**Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica,**

procesdeltager:

**Conza Energia Srl,**

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af dommer I. Jarukaitis (refererende dommer), Domstolens præsident, K. Lenaerts, som fungerende dommer i Fjerde Afdeling, og dommerne N. Jääskinen, A. Arabadjiev og M. Condinanzi,

* Processprog: italiensk.

generaladvokat: A. Rantos,

justitssekretær: fuldmægtig C. Di Bella,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. november 2024,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Tiberis Holding Srl ved avvocati F. Bassan, I. Perego, G.M. Roberti, A. Sascaro og S. Venturini,

– Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA ved avvocati R. Lener, A. Pugliese og C. San Mauro,

– den italienske regering ved S. Fiorentino og G. Palmieri, som befuldmægtigede, bistået af avvocati dello Stato L.G.V. Delbono og P. Garofoli,

– Europa-Kommissionen ved B. De Meester og A. Spina, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. februar 2025,

afsagt følgende

## Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28/EF af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF (EUT 2009, L 140, s. 16) og af artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/2001 af 11. december 2018 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder (EUT 2018, L 328, s. 82).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Tiberis Holding Srl (herefter »Tiberis«), på den ene side, og Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, Ministero dello Sviluppo Economico (ministeriet for økonomisk udvikling, Italien) og Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (ministeriet for miljø og energiforsyningssikkerhed, Italien), på den anden side, vedrørende fakturaer, hvorved GSE anmodede Tiberis om til GSE at tilbagebetale en del af den støtte, som Tiberis havde modtaget i medfør af en incitamentsordning for produktion af elektricitet fra andre vedvarende energikilder end solcelleenergi.

## Retsforskrifter

### *EU-retten*

*Forordning (EU) 2015/1589*

3 Artikel 1 i Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 [TEUF] (EUT 2015, L 248, s. 9) indeholder følgende definitioner:

»I denne forordning forstås ved:

a) »støtte«: enhver foranstaltning, der opfylder alle kriterierne i artikel 107, stk. 1, [TEUF]

b) »eksisterende støtte«:

[...]
ii) godkendt støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som er godkendt af [Europa-]Kommissionen eller Rådet [for Den Europæiske Union]

[...]

c) »ny støtte«: enhver støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som ikke er eksisterende støtte, herunder ændringer i eksisterende støtte

d) »støtteordning«: enhver retsakt, på grundlag af hvilken der uden yderligere gennemførelsesforanstaltninger kan ydes individuel støtte til virksomheder, som inden for denne retsakt defineres generelt og abstrakt, og enhver retsakt på grundlag af hvilken støtte, der ikke er knyttet til et specifikt projekt, kan ydes til en eller flere virksomheder, uden at tidsrummet eller beløbet er nærmere fastsat

[...]

f) »ulovlig støtte«: ny støtte, der er gennemført i strid med artikel 108, stk. 3, [TEUF]

[...]«

4 Denne forordnings artikel 2, stk. 1, bestemmer:

»Medmindre andet er fastsat i forordninger udstedt i medfør af artikel 109 [TEUF] eller i medfør af andre relevante bestemmelser i traktaten, skal planer om at yde ny støtte anmeldes i tilstrækkelig god tid til Kommissionen af den pågældende medlemsstat. [...]«

5 Forordningens artikel 3 har følgende ordlyd:

»Støtte, som skal anmeldes i medfør af artikel 2, stk. 1, må ikke gennemføres, før Kommissionen har vedtaget eller anses for at have vedtaget en afgørelse, hvori den godkender en sådan støtte.«

*Forordning (EF) nr. 794/2004*

6 Artikel 4, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af forordning 2015/1589 (EUT 2004, L 140, s. 1), som ændret ved Kommissionens forordning (EU) 2015/2282 af 27. november 2015 (EUT 2015, L 325, s. 1) (herefter »forordning nr. 794/2004«), fastlægger, at i relation til artikel 1, litra c), i forordning 2015/1589 »er en ændring i eksisterende støtte enhver ændring, der ikke er af rent formel eller administrativ art, der ikke kan påvirke vurderingen af støtteforanstaltningens forenelighed med fællesmarkedet. […]«.

*Afgørelse SA.43756*

7 Ved afgørelse C(2016) 2726 final af 28. april 2016 om statsstøtte SA.43756 (2015/N) – Italien, Støtte til elektricitet fra vedvarende energikilder i Italien (herefter »afgørelsen SA.43756«), rejste Kommissionen ikke indsigelse mod den støtteordning, som Den Italienske Republik havde anmeldt til den i form af et udkast til ministerielt dekret med henblik på at fremme produktionen af elektricitet fra vedvarende energikilder, med den begrundelse, at den var forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF.

8 Denne afgørelses del 2 med overskriften »Beskrivelse af foranstaltningen« indeholder følgende betragtninger under afsnit 2.1 med overskriften »Baggrund for og formål med støtteordningen«:

»(2) Formålet med den anmeldte ordning er at fremme produktionen af elektricitet fra vedvarende energikilder. Foranstaltningen vil hjælpe Italien med at nå EU's mål for vedvarende energi. Ordningen er åben for alle vedvarende energikilder med undtagelse af solcelleenergi […]

(3) Med henblik på at reformere den nationale støtteordning for vedvarende energi i overensstemmelse med bestemmelserne i [Kommissionens meddelelse med overskriften »Retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020« (EUT 2014, C 200, s. 1, herefter »retningslinjerne 2014-2020«)] anmeldte Italien en overgangsordning for 2015 og 2016. […]

(4) Italien har meddelt Kommissionen et udkast til ministeriel bekendtgørelse, der indeholder gennemførelsesbestemmelserne til ordningen. Bekendtgørelsen vil blive formelt vedtaget, når Kommissionen har truffet afgørelse om ikke at gøre indsigelse.«

9 Den nævnte afgørelses afsnit 3, der vedrører vurderingen af den anmeldte støtteordning, indeholder 28.-66. betragtning til samme afgørelse. I denne del 3 præciserede Kommissionen i 31. og 32. betragtning, at den anmeldte ordning, eftersom den har til formål at støtte elektricitet produceret fra vedvarende energikilder, er omfattet af anvendelsesområdet for retningslinjerne 2014-2020, og at det derfor var på grundlag af de relevante bestemmelser i disse retningslinjer, dvs. bestemmelserne i disse retningslinjers afsnit 3.2, 3.3.1 og 3.3.2, at Kommissionen vurderede ordningens forenelighed med artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF.

10 Følgende fremgår af 34. betragtning til afgørelse SA.43756 med overskriften »Mål af fælles interesse«:

»Formålet med den anmeldte støtteforanstaltning er at hjælpe Italien med at nå de langsigtede mål på området for klimaændringer og energibæredygtighed, som [Den Europæiske Union] har fastsat inden for rammerne af [EU's] energipolitik. Ordningen vil hjælpe Italien med at nå sine mål. I overensstemmelse med punkt 30 og 31 i [retningslinjerne 2014-2020] har Italien defineret foranstaltningens mål og forklaret, at foranstaltningen vil bidrage til at nå målene for EU's energipolitik. (jf. [anden] betragtning […]).«

11 Under overskriften »Støttens nødvendighed, passende instrument og tilskyndelsesvirkning« henvises der i 36.-42. betragtning til denne afgørelse navnlig til punkt 107, 116 og 49 i retningslinjerne 2014-2020.

12 Under overskriften »Proportionalitet« findes følgende betragtninger:

»(43) I henhold til punkt 69 i [retningslinjerne 2014-2020] anses miljøstøtte som proportional, hvis støttebeløbet pr. modtager begrænses til det minimum, der er nødvendigt for at nå det tilsigtede miljømæssige mål.

(44) Kommissionen har vurderet støttens proportionalitet i forhold til bestemmelserne i afsnit 3.3.2 i [retningslinjerne 2014-2020] om driftsstøtte til energi fra vedvarende kilder.

[...]

(47) Som præciseret i punkt 128 i [retningslinjerne 2014-2020] vurderer Kommissionen støttens proportionalitet i lyset af bestemmelserne i punkt 131 i [disse retningslinjerne 2014-2020], hvis der ikke gennemføres en udbudsprocedure.

(48) For så vidt angår projekterne på prioritetslisterne, som er omfattet af en afregningstarif, har Italien godtgjort, at støtten pr. energienhed ikke overstiger [de samlede normaliserede omkostninger ved produktion af energi (*Levelised cost of electricity*, herefter »LCOE«)] for den pågældende teknologi. Som eksempel viser tabel 4, at den anslåede LCOE for de udvalgte projekter for vedvarende energi er betydeligt højere end den anslåede pris på elmarkedet [...] Intervallet for [det interne afkast] anslået af Italien [...] synes at være i overensstemmelse med eller lavere end intervallet for projekter for vedvarende energi, der for nylig er godkendt af Kommissionen [...]

[...]

(50) Hvis markedsprisen for elektricitet overstiger den anslåede LCOE, vil differencen hvad angår projekter på prioritetslisterne blive inddrevet ved at nedsætte præmien i efterfølgende betalinger. Dette vil gøre det muligt at undgå uventede fortjenester, hvis elpriser højere end LCOE genererer yderligere indtægter til projektet (ud over dem, der er medtaget i vurderingen af projektets rentabilitet [...]). [...]

(51) I lyset af det ovenstående konkluderer Kommissionen, at kompensationen opfylder betingelserne i punkt 131 i [retningslinjerne 2014-2020] og derfor er forholdsmæssig.«

13 Følgende fremgår af 66. betragtning til afgørelse SA.43756, der findes under overskriften »Konklusion vedrørende foranstaltningens forenelighed med det indre marked«:

»På baggrund af ovenstående finder Kommissionen, at den anmeldte ordning forfølger et mål af fælles interesse på en nødvendig og forholdsmæssig måde uden at påvirke konkurrencen og samhandelen unødigt, og at støtten derfor er forenelig med det indre marked på grundlag af [retningslinjerne 2014-2020].«

### *Italiensk ret*

14 Decreto del Ministero dello Sviluppo economico – Incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico (dekret fra ministeriet for økonomisk udvikling om fremme af elektricitet fra andre vedvarende energikilder end solcelleenergi) af 23. juni 2016 (GURI nr. 150 af 29.6.2016, s. 8, herefter »dekretet af 23. juni 2016«) nævner i sine henvisninger bl.a. direktiv 2009/28 og afgørelse SA.43756.

15 Artikel 4 i dekret af 23. juni 2016 fastsætter i stk. 1-3 procedurerne for adgang til den incitamentsordning, der er fastsat heri, dvs. henholdsvis opførelsen af anlægget i det relevante register, som fastlægges efter energikilden og anlægstypen, operatørens deltagelse i auktioner med faldende tilbud og direkte adgang. Denne artikel 4 præciserer for hver type procedure de kategorier af anlæg, der kan komme i betragtning, hvilket i det væsentlige afhænger af det pågældende anlægs produktionskapacitet.

16 Dette dekrets artikel 7 vedrører fastsættelsen af afregningstariffer og incitamenter. I henhold til stk. 4 tilbagekøber GSE i givet fald – hvad angår anlæg med en kapacitet på 500 kilowatt (kW) eller derunder – den elektricitet, der er tilført nettet, ved at betale en samlet incitamentstarif, fastsat på grundlag af bilag 1 til samme dekret, for nettoproduktionen tilført nettet. Denne artikel 7, stk. 6, præciserer, at såfremt operatøren af et sådant anlæg vælger selv at beholde energien og sælge den på det frie marked, foretager GSE en »fast opkrævning«, idet det ikke er tilladt at skifte fra en incitamentsbetalingsmetode til en anden mere end to gange i løbet af den perioden, hvor incitamentsforanstaltningen finder anvendelse. I artikel 7, stk. 5, fastsættes det for så vidt angår anlæg med en nominel effekt på mere end 500 kW, der deltager i auktioner med faldende tilbud, at GSE for den nettoproduktion, der er tilført nettet, betaler det incitament, som er fastsat i henhold til samme dekret, idet den energi, der produceres af disse anlæg, fortsat står til rådighed for producenten.

17 Metoderne til beregning af incitamenterne er præciseret i del 1 i bilag 1 til dekret af 23. juni 2016 med overskriften »Fastlæggelse af incitamentsforanstaltninger for nye anlæg«. Punkt 1 i denne del 1 definerer de nærmere metoder for de anlæg med en kapacitet på 500 kW eller derunder, som vælger den samlede incitamentstarif som omhandlet i dette dekrets artikel 7, stk. 4. I punkt 2 i nævnte del 1 beskrives metoderne til beregning af incitamentet for andre anlæg.

18 De basis-incitamentstariffer, der anvendes til at beregne incitamentet, er differentieret efter vedvarende energikilde, anlægstype og produceret elektricitet. Dem, der gælder for store anlæg, er lavere end dem, der gælder for mellemstore anlæg.

19 Artikel 26, stk. 1, i dekret af 23. juni 2016 bestemmer, at GSE offentliggør specifikke procedurer for anvendelse af den incitamentsordning, der er indført ved dette dekret, herunder de operationelle regler vedrørende henholdsvis auktionsprocedurer og registreringsprocedurer.

## Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

20 Tiberis driver et vandkraftværk ved Tiberen med en effekt på 2,747 megawatt (MW). Den 8. september 2017 imødekom GSE selskabets ansøgning af 22. december 2016 om at blive omfattet af den incitamentsordning for elproduktion, der er fastsat i dekretet af 23. juni 2016, som suppleret ved de gennemførelsesprocedurer, som GSE havde fastsat den 15. juli 2016 i overensstemmelse med dette dekrets artikel 26.

21 Den 5. oktober 2017 indgik Tiberis en aftale med GSE om betingelserne for tildeling af de incitamenter, som Tiberis havde adgang til inden for denne ordning. Fra 2017 til 2021 modtog Tiberis i alt 4 044 340,75 EUR i støtte. GSE anmodede imidlertid ved to fakturaer af 4. april 2022 og en faktura af 2. maj 2022 Tiberis om tilbagebetaling af en del af den tildelte støtte, i alt 1 224 210,86 EUR.

22 Tiberis anlagde sag ved Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien) med påstand om annullation af disse krav om tilbagebetaling samt af de kontraktmæssige og lovgivningsmæssige bestemmelser, som de var støttet på. Til støtte for sit søgsmål påberåbte Tiberis sig navnlig en tilsidesættelse af artikel 3 i direktiv 2009/28 og artikel 4 i direktiv 2018/2001. GSE og Conza Energia Srl, der er den anden part i sagen, gjorde gældende, at sagen skulle afvises, da den var anlagt for sent, og at den under alle omstændigheder var ugrundet.

23 Denne ret fastslog, at søgsmålet kunne antages til realitetsbehandling, men frifandt sagsøgte.

24 Tiberis har indbragt sagen for Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien), som er den forelæggende ret, med påstand om ændring af denne dom, idet selskabet har gentaget sit anbringende om tilsidesættelse af artikel 3 i direktiv 2009/28 og af artikel 4 i direktiv 2018/2001. GSE og Conza Energia har nedlagt påstand om frifindelse.

25 Den forelæggende ret har anført, at punkt 2 i del 1 i bilag 1 til dekretet af 23. juni 2016 umiddelbart synes at være i strid med artikel 3 i direktiv 2009/28 og artikel 4 i direktiv 2018/2001. Disse EU-retlige bestemmelser fastsætter nemlig fem kumulative kriterier for, at incitamenterne er lovlige. For det første skal de være markedsbaserede, for det andet skal de gøre det muligt for modtagerne at reagere på markedssignaler, for det tredje skal de undgå unødige markedsforvridninger, for det fjerde skal de sikre, at producenterne reagerer på markedets prissignaler, og for det femte skal de sikre, at producenterne maksimerer deres markedsindtægter. De skal desuden ydes på en åben, gennemsigtig, konkurrencepræget, ikke-diskriminerende og omkostningseffektiv måde.

26 Den omhandlede nationale lovgivning, der er genstand for sagen for den forelæggende ret, kan imidlertid føre til, at producenterne tvinges til at give afkald på incitamenterne, hvilket undergraver formålet med incitamentsmekanismen. Den forelæggende ret har i denne forbindelse præciseret, at artikel 4 i dekretet af 23. juni 2016 fastsætter, at adgangen til de omhandlede incitamenter finder sted efter tre forskellige procedurer, men at producenterne ikke frit kan vælge en bestemt procedure, idet den procedure, som de kan være berettigede til, udelukkende afhænger af det pågældende anlægs produktionskapacitet. Tiberis kunne således ikke frit vælge mellem at drage fordel af et incitament som følge af Tiberis' optagelse i registret, eller at drage fordel af et incitament efter deltagelse i en auktionsprocedure. De producenter, der er omfattet af et incitament i kraft af deres optagelse i et register, er imidlertid forpligtet til at betale GSE forskellen mellem markedsprisen og den af GSE garanterede incitamentstarif, når markedsprisen

er højere end denne tarif, i modsætning til hvad gælder for producenter med store anlæg, der kan drage fordel af et incitament i kraft af deres deltagelse i en auktionsprocedure, idet disse producenter kan opkræve den fulde markedspris.

27 Det element, der består i at foretage en restopgørelse til fordel for GSE, når markedsprisen er højere end denne incitamentstarif, synes desuden potentielt at være uforenelig med direktiv 2009/28 og 2018/2001, for så vidt som disse direktiver ifølge den forelæggende ret forpligter medlemsstaterne til at give de erhvervsdrivende mulighed for at reagere på markedets dynamik for at undgå forvridninger som følge af, at producenterne mister elasticiteten i forhold til efterspørgslen, mens de producenter, der drager fordel af incitamentet ved optagelse i registret, henset til dette »negative incitament«, ikke har interesse i at reagere på markedets dynamik.

28 På denne baggrund har Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen dette præjudicielle spørgsmål:

»Er principperne i artikel 3 i direktiv [2009/28] og artikel 4 i direktiv [2018/2011] til hinder eller ikke til hinder for en national lovgivning, der – inden for rammerne af en national incitamentsordning – fastsætter en incitamentstarif for det tilfælde, at producenterne sælger energien på det frie marked, som sikrer en minimumspris – der på samme tid er en maksimumspris – i kraft af en mekanisme vedrørende restopgørelse/tilbagebetaling af de beløb, som overstiger incitamentets værdi, når markedsprisen er højere end den sidstnævnte (det såkaldte negative incitament), idet mekanismen om restopgørelse desuden kun finder anvendelse på en producent, der sælger energien på det frie marked, såfremt denne har adgang til incitamentet via optagelse i det specifikke register, men ikke også såfremt denne har adgang til incitamentet efter deltagelsen i en auktionsprocedure?«

**Formaliteten vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse**

29 GSE har gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse skal afvises med den begrundelse, at den forelæggende ret hverken har angivet alle de relevante faktiske omstændigheder eller redegjort for de præcise grunde til, at den er i tvivl om, hvorvidt den nationale lovgivning er i overensstemmelse med EU-retten, hvilket er i strid med artikel 94 i Domstolens procesreglement.

30 Det skal bemærkes, at det følger af fast retspraksis, som nu afspejles i procesreglementets artikel 94, litra a) og b), at det af hensyn til behovet for at opnå en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret kan bruge, er påkrævet, at denne giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i al fald forklarer de faktiske forhold, der er baggrunden for dens spørgsmål. Som det er anført i procesreglementets artikel 94, litra c), er det i denne henseende endvidere et krav, at anmodningen om præjudiciel afgørelse fremstiller grundene til, at den forelæggende ret finder, at der er tvivl om fortolkningen eller gyldigheden af visse EU-retlige bestemmelser, samt sammenhængen mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (dom af 21.12.2023, European Superleague Company, C-333/21, EU:C:2023:1011, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).

31 I det foreliggende tilfælde opfylder anmodningen om præjudiciel afgørelse de krav, der henvises til i denne doms foregående præmis.

32 Når dette er sagt, skal det bemærkes, at den italienske regering ligeledes har gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse skal afvises, men dette med den begrundelse, at den forelæggende ret aldrig vil kunne tage Tiberis' påstand til følge, således at det forelagte spørgsmål er hypotetisk. Såfremt denne påstand blev taget til følge, ville dette nemlig ifølge den italienske regering indebære en væsentlig ændring af den støtte, der er godkendt ved afgørelse SA.43756, hvilket ville svare til, at den forelæggende ret tildelte en ny støtte, der hverken er blevet anmeldt til Kommissionen eller godkendt af denne. Artikel 108, stk. 3, TEUF er til hinder herfor.

33 Det skal i denne henseende bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at det inden for rammerne af den ved artikel 267 TEUF indførte procedure udelukkende tilkommer den nationale retsinstans, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (dom af 21.4.1988, Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, præmis 8, og af 22.10.2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

34 Ikke desto mindre tilkommer det Domstolen at undersøge de omstændigheder, hvorunder den nationale ret har forelagt sagen, med henblik på at efterprøve sin egen kompetence eller formaliteten vedrørende den forelagte anmodning (dom af 22.10.2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

35 Domstolen kan bl.a. foranlediges til at undersøge, om de EU-retlige bestemmelser, som de præjudicielle spørgsmål vedrører, kan anvendes af den forelæggende ret med henblik på at afgøre tvisten i hovedsagen. Hvis dette ikke er tilfældet, er disse bestemmelser uden relevans for afgørelsen af denne tvist, og den præjudicielle afgørelse, der anmodes om, er ikke nødvendig for, at den forelæggende ret kan afsige dom, hvorfor disse spørgsmål skal afvises (dom af 22.10.2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, præmis 38).

36 I det foreliggende tilfælde fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at Tiberis med sit søgsmål for den forelæggende ret har anfægtet lovligheden, henset til artikel 3 i direktiv 2009/28 og artikel 4 i direktiv 2018/2001, af den mekanisme med negativt incitament, der er fastsat i dekretet af 23. juni 2016, som udgør et element til gennemførelse af den ordning til fremme af elektricitet fra andre vedvarende energikilder end solcelleenergi, der er fastsat ved dette dekret.

37 Det fremgår i øvrigt af de sagsakter, som Domstolen råder over, og af drøftelserne i retsmødet for Domstolen, at det er ubestridt, at denne ordning til fremme af elektricitet fra andre vedvarende energikilder end solcelleenergi udgør en statsstøtteordning som omhandlet i artikel 107 TEUF, artikel 2, litra k), i direktiv 2009/28 og artikel 2, stk. 2, nr. 5), i direktiv 2018/2001, der er blevet anmeldt af de kompetente italienske myndigheder til Kommissionen og er genstand for afgørelse SA.43756. I denne afgørelse besluttede Kommissionen ikke at gøre indsigelse mod ordningen, da den fandt, at den var forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF.

38 I det foreliggende tilfælde skal det således undersøges, om et søgsmål, der er anlagt ved en national ret af en økonomisk operatør med henblik på at anfægte et element til gennemførelse af en statsstøtteordning, der har til formål at fremme elektricitet produceret fra vedvarende energikilder, som den pågældende operatør er omfattet af, og som er genstand for en afgørelse truffet af Kommissionen, hvorved det fastslås, at denne støtteordning er forenelig med det indre

marked, kan vurderes af denne ret i lyset af de af den berørte operatør påberåbte bestemmelser i artikel 3 i direktiv 2009/28 eller artikel 4 i direktiv 2018/2001, der er genstand for det præjudicielle spørgsmål.

39 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at som det følger af fast retspraksis, supplerer Kommissionens og de nationale retters respektive roller med hensyn til den af EUF-traktaten indførte kontrolordning med statsstøtte hinanden, men er klart adskilte (dom af 2.5.2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

40 De nationale retter har navnlig til opgave – indtil Kommissionen har truffet endelig afgørelse – at sikre borgernes rettigheder i tilfælde, hvor de statslige myndigheder muligvis tilsidesætter forbuddet i artikel 108, stk. 3, TEUF. Med henblik herpå kan de på området for statsstøtte få forelagt tvister, som indebærer, at de skal fortolke og anvende begrebet »statsstøtte« i artikel 107, stk. 1, TEUF, for at fastslå, om en statslig foranstaltning, som er indført uden iagttagelse af den procedure med forudgående kontrol, der er fastsat i artikel 108, stk. 3, TEUF, skulle have været underkastet denne procedure. Derimod er disse retter ikke kompetente til at træffe afgørelse om en statsstøtteforanstaltnings eller en statsstøtteordnings forenelighed med det indre marked. I henhold til fast retspraksis henhører denne kompetence nemlig under Kommissionens enekompetence under forbehold af Unionens retsinstansers efterprøvelse (jf. i denne retning dom af 15.9.2016, PGE, C-574/14, EU:C:2016:686, præmis 31 og 32, og af 2.5.2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

41 Det følger desuden af fast retspraksis, at proceduren i artikel 108 TEUF aldrig må føre til resultater, der er i strid med EUF-traktatens særlige bestemmelser. En støtte, der som sådan eller ved visse af sine elementer er i strid med EU-rettens almindelige bestemmelser eller principper, kan således ikke erklæres forenelig med det indre marked. Når en støttes eller støtteordnings elementer er så uløseligt forbundet med støttens eller støtteordningens formål eller funktion, at det ikke er muligt at vurdere dem isoleret, skal deres virkning for den samlede støttes eller støtteordnings forenelighed eller uforenelighed med det indre marked nødvendigvis bedømmes efter fremgangsmåden i artikel 108 TEUF (jf. i denne retning dom af 2.5.2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis, og af 31.1.2023, Kommissionen mod Braesch m.fl., C-284/21 P, EU:C:2023:58, præmis 96 og 97 samt den deri nævnte retspraksis).

42 Bedømmelsen af sådanne elementer falder derfor uden for de nationale retters kompetence (jf. i denne retning dom af 2.5.2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

43 Det skal ligeledes bemærkes, at anvendelsen af de EU-retlige bestemmelser på statsstøtteområdet hviler på en forpligtelse til loyalt samarbejde mellem på den ene side de nationale retter og på den anden side henholdsvis Kommissionen og Unionens retsinstanser, som inden for dette samarbejde hver især handler i henhold til den rolle, som de er tildelt i EUF-traktaten. Inden for rammerne af dette samarbejde skal de nationale retter træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af EU-retten, og afholde sig fra at træffe foranstaltninger, som kan forhindre gennemførelsen af traktatens formål, som det følger af artikel 4, stk. 3, TEUF. De nationale retter skal således navnlig afholde sig fra at træffe afgørelser, der går imod en afgørelse fra Kommissionen om en statsstøttes forenelighed med det indre marked, hvilken bedømmelse henhører under denne institutions

enekompetence, der er underlagt Unionens retsinstansers efterprøvelse (jf. i denne retning dom af 15.9.2016, PGE, C-574/14, EU:C:2016:686, præmis 33 og 34 samt den deri nævnte retspraksis, og af 17.10.2024, NFŠ, C-28/23, EU:C:2024:893, præmis 59).

44 I det foreliggende tilfælde fremgår det af de sagsakter, som Domstolen råder over, at den mekanisme med negativt incitament, der er anfægtet i hovedsagen, udgør et element vedrørende funktionen af den støtteordning, der er omhandlet i afgørelse SA.43756, hvilket i øvrigt blev bekræftet under drøftelserne i retsmødet. I denne henseende fremgår det nemlig bl.a. af 43., 44., 47., 48., 50. og 51. betragtning til afgørelse SA.43756, at det er den i hovedsagen anfægtede mekanisme med negativt incitament, der i sidste ende fastsætter størrelsen af den støtte, som individuelt tildeles de økonomiske aktører, der er omfattet af den pågældende støtteordning i kraft af deres optagelse i et register. Det er således denne mekanisme, der har gjort det muligt for Kommissionen at konkludere, at den omhandlede støtteordning netop for så vidt angår de projekter, der er opført i et register, opfylder betingelsen om proportionalitet.

45 Henset til den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 41, kan dette element, som er uløseligt forbundet med den pågældende støtteordnings funktion, således ikke vurderes isoleret fra denne.

46 Det følger desuden af samme retspraksis, at Kommissionen ikke kunne erklære den statsstøtteordning, der er genstand for afgørelse SA.43756, for forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF, uden forinden at have sikret sig, at den pågældende støtteordning i øvrigt ikke tilsidesatte andre relevante EU-retlige bestemmelser eller principper (jf. analogt dom af 31.1.2023, Kommissionen mod Braesch m.fl., C-284/21 P, EU:C:2023:58, præmis 100).

47 Det følger for det første heraf, at hvis en national ret i forbindelse med gennemførelsen af denne støtteordning tillodes selv at tage stilling til, om denne mekanisme med negativt incitament er lovlig i lyset af artikel 3 i direktiv 2009/28, ville dette i det væsentlige svare til at tildele denne retsinstans beføjelse til at erstatte Kommissionens vurdering i afgørelse SA.43756 med sin egen og i strid med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 40, give den mulighed for at gribe ind i de enekompetencer, der er forbeholdt denne institution for så vidt angår vurderingen af statsstøttens forenelighed med det indre marked, og tilsidesætte sin forpligtelse til loyalt samarbejde med Unionens institutioner, som er nævnt i denne doms præmis 43 (jf. analogt dom af 15.9.2016, PGE, C-574/14, EU:C:2016:686, præmis 36 og 37).

48 Den omstændighed, at afgørelse SA.43756 ikke udtrykkeligt nævner direktiv 2009/28, navnlig dets artikel 3, der er genstand for det forelagte spørgsmål, er i denne henseende uden betydning.

49 Den støtteordning, der er genstand for denne afgørelse, har, således som det fremgår af 2.-4. og 34. betragtning hertil, netop til formål at fremme produktionen af elektricitet fra andre vedvarende energikilder end solcelleenergi i Italien, og som anført i 31. betragtning til denne afgørelse er den anmeldte ordning, der svarer til den i hovedsagen omhandlede ordning, navnlig blevet vurderet i lyset af retningslinjerne 2014-2020. Det fremgår af disse retningslinjers punkt 107, hvortil der henvises i 36. betragtning til afgørelse SA.43756, at EU har fastsat ambitiøse mål med hensyn til klimaændringer og bæredygtig energiudnyttelse, at flere af EU's retsakter, såsom direktiv 2009/28, allerede bidrager til opfyldelsen af disse mål, og at statsstøtte på visse betingelser kan udgøre et passende instrument til at bidrage til opfyldelsen af EU's mål og de dermed forbundne nationale kvantificerede mål.

50 Da Kommissionen i afgørelse SA.43756 vurderede foreneligheden med det indre marked af denne støtteordning, herunder elementet for denne ordnings funktion, der udgør en del af mekanismen med negativt incitament, tog den derfor nødvendigvis hensyn til direktiv 2009/38.

51 Hvad for det andet angår vurderingen af, om mekanismen med negativt incitament er forenelig med artikel 4 i direktiv 2018/2001, eller endog med direktivets artikel 6, som bl.a. Kommissionen har påberåbt sig, skal det bemærkes, at dette direktiv ganske vist blev vedtaget efter afgørelse SA.43756, således at det ikke kan lægges til grund, at Kommissionen med denne afgørelse nødvendigvis vurderede den pågældende mekanisme ved at sikre sig, at den ikke tilsidesatte den ene eller den anden af disse bestemmelser.

52 Eftersom den støtteordning, der blev indført ved dekretet af 23. juni 2016, blev godkendt af Kommissionen i henhold til denne afgørelse, er den imidlertid for det første omfattet af begrebet »eksisterende støtte« som omhandlet i artikel 1, litra b), nr. ii), i forordning 2015/1589.

53 Artikel 108, stk. 1, TEUF giver Kommissionen kompetence til sammen med medlemsstaterne at foretage en løbende undersøgelse af de støtteordninger, som findes i disse stater. Denne undersøgelse kan føre til, at Kommissionen foreslår den berørte medlemsstat sådanne foranstaltninger, som det indre markeds funktion eller gradvise udvikling kræver, og i givet fald beslutter, at en støtte, som den finder uforenelig med det indre marked, skal ophæves eller ændres (dom af 18.7.2013, P, C-6/12, EU:C:2013:525, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

54 I forbindelse med den løbende undersøgelse af eksisterende støtteordninger ændrer retsstillingen sig desuden ikke, før den pågældende medlemsstat eventuelt har accepteret et forslag om passende foranstaltninger, eller før Kommissionen har vedtaget en endelig afgørelse (jf. i denne retning dom af 9.10.2001, Italien mod Kommissionen, C-400/99, EU:C:2001:528, præmis 61).

55 Vurderingen af en eksisterende støtteordnings forenelighed med det indre marked henhører under Kommissionens enekompetence under forbehold af Unionens retsinstansers efterprøvelse; jf. den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 40.

56 I det foreliggende tilfælde foreslog Kommissionen ved den meddelelse med overskriften »Retningslinjer for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi 2022« (EUT 2022, C 80, s. 1), der den 18. februar 2022 erstattede retningslinjerne 2014-2020, i øvrigt medlemsstaterne »sådanne foranstaltninger« som omhandlet i artikel 108, stk. 1, TEUF og, hvor det er nødvendigt, at ændre deres eksisterende miljøbeskyttelses- og energistøtteordninger med henblik på at bringe dem i overensstemmelse med retningslinjerne senest den 31. december 2023.

57 Denne frist var imidlertid endnu ikke udløbet den 4. april 2022 eller den 2. maj 2022, som var de datoer, hvor de fakturaer, der er genstand for tvisten i hovedsagen, og som er omhandlet i denne doms præmis 21, blev udstedt.

58 For det andet kan enhver ændring af den i hovedsagen omhandlede mekanisme med negativt incitament som følge af en eventuel forøgelse af støtteintensiteten, der kan følge af den pågældende ændring, påvirke vurderingen af den omhandlede støtteordnings forenelighed med det indre marked. Denne mekanisme er nemlig uløseligt forbundet med denne ordnings funktion, og uden den nævnte mekanisme er det muligt, at Kommissionen ville have fundet, at den nævnte støtteordning ikke var forholdsmæssig, og at den følgelig ikke ville have erklæret den forenelig med det indre marked. En sådan ændring udgør dermed i henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 794/2004 en »ændring af eksisterende støtte« og dermed en »ny støtte« som

omhandlet i artikel 1, litra c), i forordning 2015/1589, der er underlagt den anmeldelsespligt, der er fastsat i artikel 108, stk. 3, TEUF, og vurderingen af denne støttes forenelighed med det indre marked henhører i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 40, under Kommissionens enekompetence under forbehold af Unionens retsinstansers efterprøvelse.

59 Den konstatering, der fremgår af denne doms foregående præmis, gælder ligeledes for det tilfælde, hvor en ændring af den omhandlede mekanisme ikke foretages erga omnes, således som Tiberis har gjort gældende i det foreliggende tilfælde, men alene til fordel for en bestemt modtager, såsom til fordel for Tiberis. En godkendelse til gennemførelse af en statsstøtteordning, som er givet af Kommissionen i en afgørelse om ikke at gøre indsigelse, gælder nemlig kun, for så vidt som alle de faktorer, som denne institution har taget i betragtning i den berørte afgørelse med henblik på vurderingen af den omhandlede ordnings forenelighed med det indre marked, er overholdt (jf. analogt dom af 31.1.2023, Kommissionen mod Braesch m.fl., C-284/21 P, EU:C:2023:58, præmis 83). En støtteordning, der gennemføres på individuelt niveau uden at svare til den støtteordning, som er blevet anmeldt til og godkendt af Kommissionen, kan således også betragtes som en »ny støtte« som omhandlet i artikel 1, litra c), i forordning 2015/1589 (jf. analogt dom af 31.1.2023, Kommissionen mod Braesch m.fl., C-284/21 P, EU:C:2023:58, præmis 86).

60 Domstolen har imidlertid allerede fastslået, at selve indførelsen af statsstøtte ikke kan skyldes en retsafgørelse, men henhører under en vurdering af hensigtsmæssigheden, som det ikke tilkommer retsinstansen at foretage (jf. i denne retning dom af 12.1.2023, DOBELES HES, C-702/20 og C-17/21, EU:C:2023:1, præmis 76).

61 Det er i øvrigt korrekt, at Domstolen i præmis 121 og 122 i dom af 12. januar 2023, DOBELES HES (C-702/20 og C-17/21, EU:C:2023:1), anførte, at såfremt den nationale retsinstans er forelagt en påstand om udbetaling af en ulovlig støtte, skal den opgave med kontrol med statsstøtte, som denne retsinstans er tillagt i medfør af EU-retten, principielt føre til, at den ikke tager denne påstand til følge, hvis støtten ikke er blevet anmeldt til Kommissionen, samtidig med at den anerkendte, at en afgørelse fra den nationale retsinstans, hvorved sagsøgte pålægges at udbetale støtten, men med forbehold for at de pågældende nationale myndigheder først anmelder støtten til Kommissionen, og denne institution godkender støtten eller anses for at have godkendt den, også kan hindre, at en ny støtte udbetales i strid med artikel 108, stk. 3, TEUF, artikel 2, stk. 1, og artikel 3 i forordning 2015/1589.

62 Denne retspraksis kan imidlertid ikke overføres på tvisten i hovedsagen og kan derfor ikke sætte spørgsmålstegn ved den konklusion, der følger af de forhold, der er anført i denne doms præmis 52-60. I hovedsagen kan den nationale rets kompetence til at træffe afgørelse i hovedsagen ikke forhindre, at der udbetales en ny støtte i strid med artikel 108, stk. 3, TEUF, artikel 2, stk. 1, og artikel 3 i forordning 2015/1589. Som det fremgår af nærværende doms præmis 58, er enhver ændring af mekanismen med negativt incitament nemlig underlagt den anmeldelsespligt, der er fastsat i artikel 108, stk. 3, TEUF, og vurderingen af denne ændrings forenelighed med det indre marked henhører under Kommissionens enekompetence under forbehold af Unionens retsinstansers efterprøvelse.

63 Det følger af det ovenstående, at EU-retten er til hinder for, at den forelæggende ret vurderer, om den i hovedsagen omhandlede mekanisme med negativt incitament er forenelig med bestemmelserne i artikel 3 i direktiv 2009/28 eller i artikel 4 i direktiv 2018/2001, idet denne mekanisme er uløseligt forbundet med funktionen af den statsstøtteordning, som Kommissionen ved afgørelse SA.43756 har erklæret forenelig med det indre marked.

64 Følgelig er fortolkningen af artikel 3 i direktiv 2009/28 eller artikel 4 i direktiv 2018/2001 ikke relevant for afgørelsen af tvisten i hovedsagen.

65 Det følger heraf, at anmodningen om præjudiciel afgørelse skal afvises.

## Sagsomkostninger

66 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

**Anmodningen om præjudiciel afgørelse indgivet af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) ved afgørelse af 8. august 2023 afvises.**

Underskrifter