Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 1. avgusta 2025*

„Predhodno odločanje – Okolje – Spodbujanje uporabe energije iz obnovljivih virov – Direktiva 2009/28/ES – Člen 3 – Direktiva (EU) 2018/2001 – Člen 4 – Nacionalni ukrepi za spodbujanje proizvodnje energije iz obnovljivih virov – Shema pomoči – Državne pomoči – Člen 108 PDEU – Izključna pristojnost Evropske komisije za odločanje o združljivosti ukrepov pomoči z notranjim trgom – Sklep Komisije o ugotovitvi združljivosti take sheme pomoči z notranjim trgom – Tožba, ki jo je prejemnik pomoči na podlagi te sheme vložil pri nacionalnem sodišču, s katero izpodbija podrobno pravilo navedene sheme, ki je neločljivo povezano z njenim delovanjem – Nedopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki se nanaša na razlago teh določb teh direktiv, v okviru te tožbe“

V zadevi C-514/23,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložil Consiglio di Stato (državni svet, Italija) z odločbo z dne 8. avgusta 2023, ki je na Sodišče prispela 8. avgusta 2023, v postopku

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,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi I. Jarukaitis (poročevalec), predsednik senata, K. Lenaerts, predsednik Sodišča v funkciji sodnika četrtega senata, N. Jääskinen, A. Arabadjiev in M. Condinanzi, sodniki,

generalni pravobranilec: A. Rantos,

sodni tajnik: C. Di Bella, administrator,

* Jezik postopka: italijanščina.

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 7. novembra 2024,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

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

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

– za italijansko vlado S. Fiorentino in G. Palmieri, agenta, skupaj z L. G. V. Delbono in P. Garofolijem, avvocati dello Stato,

– za Evropsko komisijo B. De Meester in A. Spina, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 6. februarja 2025

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 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 (UL 2009, L 140, str. 16) in člena 4 Direktive (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).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Tiberis Holding Srl (v nadaljevanju: Tiberis) na eni strani ter družbo Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, Ministero dello Sviluppo economico (ministrstvo za gospodarski razvoj, Italija) in Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica (ministrstvo za okolje in energetsko varnost, Italija) na drugi v zvezi z računi, s katerimi je družba GSE od družbe Tiberis zahtevala, naj ji vrne del pomoči, ki jih je zadnjenavedena prejela iz naslova sheme za spodbujanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov, ki niso fotovoltaična energija.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba (EU) 2015/1589

3 Člen 1 Uredbe Sveta (EU) 2015/1589 z dne 13. julija 2015 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 108 [PDEU] (UL 2015, L 248, str. 9) vsebuje te opredelitve:

„V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

(a) ‚pomoč' pomeni vse ukrepe, ki izpolnjujejo merila, določena v členu 107(1) PDEU;

(b) ‚veljavna [obstoječa] pomoč' pomeni:

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

[…]

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

(d) ‚shema pomoči' pomeni vsak akt, na podlagi katerega je mogoče brez nadaljnjih izvedbenih ukrepov dodeliti individualno pomoč podjetjem, opredeljenim v aktu na splošen in abstrakten način, in kateri koli akt, na podlagi katerega je mogoče dodeliti pomoč, ki ni povezana z določenim projektom, enemu ali več podjetjem za nedoločen čas in/ali v nedoločenem znesku;

[…]

(f) ‚nezakonita pomoč' pomeni novo pomoč, ki se izvaja v nasprotju s členom 108(3) PDEU;

[…]."

4 Člen 2(1) te uredbe določa:

„Razen če v uredbah, sprejetih na podlagi člena 109 PDEU ali z drugimi ustreznimi določbami PDEU, ni drugače določeno, mora zadevna država članica vsak načrt za dodeljevanje nove pomoči pravočasno uradno priglasiti Komisiji. […]"

5 Člen 3 navedene uredbe 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."

Uredba (ES) št. 794/2004

6 Člen 4(1) Uredbe Komisije (ES) št. 794/2004 z dne 21. aprila 2004 o izvajanju Uredbe 2015/1589 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 4, str. 3), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (EU) 2015/2282 z dne 27. novembra 2015 (UL 2015, L 325, str. 1) (v nadaljevanju: Uredba št. 794/2004), določa, da za namene člena 1(c) Uredbe 2015/1589 „sprememba obstoječe pomoči pomeni katero koli spremembo, razen preoblikovanja povsem formalne ali upravne narave, ki ne more vplivati na ocenjevanje združljivosti ukrepa pomoči s skupnim trgom. […]"

Sklep SA.43756

7 Komisija je s Sklepom C(2016) 2726 final z dne 28. aprila 2016 o državni pomoči SA.43756 (2015/N) – Italija, Podpora za električno energijo, proizvedeno iz obnovljivih virov energije v Italiji (v nadaljevanju: Sklep SA.43756), odločila, da ne bo nasprotovala shemi pomoči, ki ji jo je

priglasila Italijanska republika v obliki osnutka ministrske uredbe, za spodbujanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov energije, ker je ta združljiva z notranjim trgom na podlagi člena 107(3)(c) PDEU.

8 Del 2 tega sklepa, naslovljen „Opis ukrepa“, v oddelku 2.1, naslovljenem „Okvir in cilji sheme pomoči“, vsebuje te točke obrazložitve:

„(2) Cilj priglašene sheme je spodbujati proizvodnjo električne energije iz obnovljivih virov energije. Ukrep bo Italiji pomagal doseči evropske cilje glede energije iz obnovljivih virov. Shema je odprta za vse obnovljive vire energije, razen sončne fotovoltaične energije […]

(3) Italija je za reformo svoje nacionalne sheme pomoči za energijo iz obnovljivih virov v skladu z določbami [sporočila Komisije z naslovom ‚Smernice o državni pomoči za varstvo okolja in energijo za obdobje 2014–2020‘ (UL 2014, C 200, str. 1, v nadaljevanju: Smernice 2014–2020)] priglasila prehodno shemo za leti 2015 in 2016. […]

(4) Italija je Komisiji priglasila osnutek ministrske uredbe, ki vsebuje določbe za izvajanje sheme. Uredba bo uradno sprejeta, ko bo Komisija sprejela sklep o nenasprotovanju.“

9 Del 3 navedenega sklepa, ki se nanaša na presojo priglašene sheme pomoči, vsebuje točke od 28 do 66 obrazložitve tega sklepa. Komisija v tem delu 3 v točkah obrazložitve 31 in 32 pojasnjuje, da priglašena shema, ker je namenjena podpori električne energije iz obnovljivih virov, spada na področje uporabe Smernic 2014–2020 in da je torej združljivost te sheme s členom 7(3)(c) PDEU presodila na podlagi upoštevnih določb teh smernic, in sicer določb iz oddelka 3.2 ter pododdelkov 3.3.1 in 3.3.2 teh smernic.

10 V točki 34 obrazložitve Sklepa SA.43756, ki je pod naslovom „Cilj skupnega interesa“, je navedeno:

„Cilj priglašenega ukrepa pomoči je pomagati Italiji pri doseganju dolgoročnih ciljev na področju podnebnih sprememb in energetske trajnostnosti, ki jih je [Evropska unija] določila v okviru energetske politike [Unije]. Shema bo Italiji pomagala doseči njene cilje. Italija je v skladu s točkama 30 in 31 [Smernic za obdobje 2014–2020] opredelila cilj ukrepa in pojasnila, da bo ukrep prispeval k doseganju ciljev evropske energetske politike (glej točko obrazložitve (2)).“

11 Točke od 36 do 42 obrazložitve tega sklepa, ki so pod naslovom „Potrebnost pomoči, ustrezen instrument in spodbujevalni učinek“, se nanašajo zlasti na točke 107, 116 in 49 Smernic 2014–2020.

12 Pod naslovom „Sorazmernost“ so te točke obrazložitve:

„(43) V skladu s točko 69 [Smernic 2014–2020] se okoljska pomoč šteje za sorazmerno, če je znesek pomoči na upravičenca omejen na najnižji znesek, potreben za dosego cilja varstva okolja.

(44) Komisija je ocenila sorazmernost pomoči glede na določbe oddelka 3.3.2 [Smernic za obdobje 2014–2020], ki se nanaša na pomoči za tekoče poslovanje za energijo iz obnovljivih virov.

[…]

(47) Kot je navedeno v točki 128 [Smernic za obdobje 2014–2020], Komisija, če ni konkurenčnega javnega razpisa, oceni sorazmernost pomoči glede na določbe točke 131 [teh smernic za obdobje 2014–2020].

(48) Za projekte s prednostnih seznamov, za katere velja odkupna tarifa, je Italija dokazala, da pomoč na enoto energije ne presega [izravnanega stroška proizvodnje električne energije (*levelised cost of electricity*, v nadaljevanju: LCOE)] za zadevno tehnologijo. Iz preglednice 4 je kot primer razvidno, da je ocena LCOE pri izbranih projektih na področju energije iz obnovljivih virov znatno višja od ocenjene cene na trgu električne energije […]. Zdi se, da je razpon [notranje stopnje donosa], ki ga je ocenila Italija, v skladu ali nižji glede na razpone pri projektih na področju energije iz obnovljivih virov, ki jih je pred kratkim odobrila Komisija […].

[…]

(50) Če tržna cena električne energije preseže ocenjeni LCOE, 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 LCOE, ustvarile dodatne prihodke za projekt (poleg tistih, ki se upoštevajo pri oceni donosnosti projekta […]). […]

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

13 V točki 66 obrazložitve Sklepa SA.43756, ki je pod naslovom „Sklepna ugotovitev o združljivosti ukrepa“, je navedeno:

„Glede na navedeno Komisija meni, da priglašena shema sledi cilju skupnega interesa na način, ki je potreben in sorazmeren, ne da bi neupravičeno vplivala na konkurenco in trgovino, ter da je zato pomoč združljiva z notranjim trgom na podlagi [Smernic 2014–2020].“

Italijansko pravo

14 Decreto del Ministero dello Sviluppo economico – Incentivazione dell’energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico (uredba ministrstva za gospodarski razvoj o spodbujanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov, ki niso fotovoltaični viri) z dne 23. junija 2016 (GURI št. 150 z dne 29. junija 2016, str. 8, v nadaljevanju: uredba z dne 23. junija 2016) se pri navedbi pravne podlage sklicuje zlasti na Direktivo 2009/28 in Sklep SA.43756.

15 Člen 4 uredbe z dne 23. junija 2016 v odstavkih od 1 do 3 določa postopke za dostop do sistema spodbud, ki ga uvaja, in sicer so to vpis obrata v ustrezni register, ki se določi glede na vir energije in vrsto obrata, sodelovanje subjekta v dražbenih postopkih in neposredni dostop. Ta člen 4 za vsako vrsto postopka natančneje določa kategorije upravičenih obratov, ki se v bistvu določijo na podlagi proizvodne zmogljivosti zadevnega obrata.

16 Člen 7 te uredbe se nanaša na določitev odkupnih tarif in spodbud. V njegovem odstavku 4 je določeno, da družba GSE za obrate z zmogljivostjo 500 kilovatov (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 k navedeni uredbi.

V odstavku 6 tega člena 7 je določeno, da v primeru, če se upravljavec takega obrata odloči, da bo obdržal energijo v svoji lasti in jo bo prodajal na prostem trgu, družba GSE izvede „pavšalni umik“, pri čemer je prehod z enega načina plačila spodbude na drugega dovoljen največ dvakrat v obdobju trajanja spodbude. V odstavku 5 navedenega člena 7 je določeno, da za obrate z nazivno močjo nad 500 kW, ki so upravičeni do spodbude na podlagi sodelovanja v dražbenem postopku, družba GSE za neto proizvodnjo, ki se odda v omrežje, plača spodbudo, določeno na podlagi iste uredbe, pri čemer energija, ki jo ti obrati proizvedejo, ostane na voljo proizvajalcu.

17 Podrobna pravila za izračun spodbud so določena v delu 1 Priloge 1 k uredbi z dne 23. junija 2016, naslovljenem „Določitev spodbud za nove obrate“. V točki 1 tega dela 1 so ta podrobna pravila opredeljena za obrate z zmogljivostjo 500 kW ali manj, ki se odločijo za splošno spodbujevalno tarifo v smislu člena 7(4) te uredbe. V točki 2 navedenega dela 1 so opredeljena podrobna pravila za izračun spodbude za druge obrate.

18 Osnovne spodbujevalne tarife, ki se uporabljajo za izračun spodbude, se razlikujejo glede na obnovljivi vir energije, vrsto obrata in njegovo moč. Tarife, ki se uporabljajo za velike obrate, so nižje od tistih, ki se uporabljajo za srednje velike obrate.

19 Člen 26(1) uredbe z dne 23. junija 2016 določa, da družba GSE objavi posebne postopke za uporabo sistema spodbud, vzpostavljenega s to uredbo, zlasti operativna pravila v zvezi z dražbenimi postopki oziroma postopki vpisa v register.

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

20 Družba Tiberis upravlja hidroelektrarno na reki Tiberi z močjo 2,747 megavata (MW). Družba GSE je 8. septembra 2017 ugodila njeni prošnji, vloženi 22. decembra 2016, da bi bila upravičena do uporabe sistema spodbud za proizvodnjo električne energije, določenega z uredbo z dne 23. junija 2016, kakor je bila dopolnjena s postopki za izvajanje, ki jih je GSE določila 15. julija 2016 v skladu s členom 26 te uredbe.

21 Družba Tiberis je 5. oktobra 2017 z družbo GSE sklenila pogodbo, s katero so bili urejeni pogoji za dodelitev spodbude, ki ji pripada na podlagi tega sistema. Od leta 2017 do leta 2021 je družba Tiberis prejela skupno 4.044.340,75 EUR pomoči. Vendar je družba GSE z dvema računoma z dne 4. aprila 2022 in računom z dne 2. maja 2022 od družbe Tiberis zahtevala, naj ji vrne del prejete pomoči v skupnem znesku 1.224.210,86 EUR.

22 Družba Tiberis je nato pri Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija) vložila tožbo za razglasitev ničnosti teh zahtevkov za vračilo ter pogodbenih in podzakonskih določb, na katerih ti temeljijo. Družba Tiberis se je v utemeljitev te tožbe med drugim sklicevala na kršitev člena 3 Direktive 2009/28 in člena 4 Direktive 2018/2001. Družba GSE in družba Conza Energia Srl, druga stranka v postopku, sta trdili, da je tožba nedopustna, ker je bila vložena prepozno, in vsekakor neutemeljena.

23 Navedeno sodišče je to tožbo razglasilo za dopustno, vendar neutemeljeno.

24 Družba Tiberis je pri Consiglio di Stato (državni svet, Italija), ki je predložitveno sodišče, vložila predlog za spremembo te sodbe, pri čemer je ponovila svoj tožbeni razlog, ki se je nanašal na kršitev člena 3 Direktive 2009/28 in člena 4 Direktive 2018/2001. Družba GSE in družba Conza Energia predlagata, naj se to pravno sredstvo zavrne.

25 Predložitveno sodišče navaja, da se na prvi pogled zdi, da je del 1, točka 2, Priloge 1 k uredbi z dne 23. junija 2016 v nasprotju s členom 3 Direktive 2009/28 in členom 4 Direktive 2018/2001. Ti določbi prava Unije naj bi namreč določali pet kumulativnih meril za to, da so spodbude zakonite. Te bi morale, prvič, temeljiti na trgu, drugič, omogočiti upravičencem, da se odzovejo na tržne signale, tretjič, preprečiti nepotrebna izkrivljanja na trgih, četrtič, zagotoviti, da se proizvajalci odzovejo na cenovne signale trga, in petič, zagotoviti, da proizvajalci čim bolj povečajo dohodek, ki ga pridobijo na trgu. Poleg tega je treba te spodbude dodeliti na odprt, pregleden, konkurenčen, nediskriminatoren in stroškovno učinkovit način.

26 Nacionalna ureditev, ki je predmet postopka pred njim, pa naj bi lahko povzročila, da bi bili proizvajalci prisiljeni odpovedati se spodbudam, kar bi bilo v nasprotju s ciljem sistema spodbud. V zvezi s tem predložitveno sodišče pojasnjuje, da člen 4 uredbe z dne 23. junija 2016 določa, da je dostop do teh spodbud odprt na podlagi treh različnih postopkov, vendar se proizvajalci ne morejo svobodno odločiti za določen postopek, ampak je postopek, ki se zanje lahko uporabi, odvisen izključno od proizvodne zmogljivosti zadevnega obrata. Družba Tiberis naj torej ne bi mogla svobodno izbirati, ali bo upravičena do spodbude na podlagi vpisa v register ali na podlagi sodelovanja v dražbenem postopku. Proizvajalci, ki so upravičeni do spodbude na podlagi njihovega vpisa v register, morajo družbi GSE vrniti razliko med tržno ceno in spodbujevalno tarifo, ki jo zagotavlja družba GSE, če je tržna cena višja od nje, to pa ne velja za proizvajalce z velikimi obrati, ki prejemajo spodbudo prek sodelovanja v dražbenem postopku, saj lahko ti prejmejo znesek, ki ustreza celotni tržni ceni.

27 Poleg tega naj bi bilo podrobno pravilo, ki ga pomeni izravnava v korist družbe GSE, kadar je tržna cena višja od te tarife, potencialno nezdružljivo z direktivama 2009/28 in 2018/2001, ker po mnenju predložitvenega sodišča ti direktivi državam članicam nalagata, da gospodarskim subjektom omogočijo, da se odzovejo na tržno dinamiko, da bi se preprečilo izkrivljanje, ki bi bilo posledica odprave odzivnosti proizvajalcev na povpraševanje, medtem ko naj zaradi tega mehanizma „negativne spodbude“ proizvajalci, ki so do spodbude upravičeni na podlagi njihovega vpisa v register, ne bi imeli nobenega interesa, da bi se odzvali na to tržno dinamiko.

28 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 2018/2011 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?“

Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

29 Družba GSE trdi, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ni dopusten, ker predložitveno sodišče ni navedlo vseh upoštevnih dejstev niti ni navedlo natančnih razlogov, zaradi katerih se sprašuje o skladnosti nacionalne zakonodaje s pravom Unije, s čimer je kršilo člen 94 Poslovnika Sodišča.

30 Glede tega je treba opozoriti, da na podlagi ustaljene sodne prakse, ki se odraža v členu 94(a) in (b) Poslovnika, nujnost razlage prava Unije, ki je koristna za nacionalno sodišče, od navedenega sodišča zahteva, da opredeli dejanski in pravni okvir, v katerega se umeščajo vprašanja, ki jih postavlja, ali vsaj pojasni dejanske okoliščine, ki so podlaga za ta vprašanja. Poleg tega je treba v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, kot določa člen 94(c) Poslovnika, nujno pojasniti razloge, ki so predložitvenemu sodišču vzbudili dvom glede razlage ali veljavnosti nekaterih določb prava Unije, in zvezo, ki po njegovem mnenju obstaja med temi določbami in nacionalno ureditvijo, ki jo je treba uporabiti v sporu o glavni stvari (sodba z dne 21. decembra 2023, European Superleague Company, C-333/21, EU:C:2023:1011, točka 59 in navedena sodna praksa).

31 V obravnavani zadevi predlog za sprejetje predhodne odločbe izpolnjuje zahteve, na katere je opozorjeno v prejšnji točki te sodbe.

32 Ob tem pa je treba navesti, da tudi italijanska vlada trdi, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ni dopusten, vendar zato, ker predložitveno sodišče ne more ugoditi zahtevku družbe Tiberis, tako da naj bi bilo postavljeno vprašanje hipotetično. Po mnenju te vlade bi namreč ugoditev temu zahtevku povzročila bistveno spremembo pomoči, odobrene s Sklepom SA.43756, kar bi pomenilo, da bi to sodišče odobrilo novo pomoč, ki ni bila niti priglašena Komisiji niti je ta ni odobrila. Člen 108(3) PDEU pa naj bi temu nasprotoval.

33 Glede tega je treba opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso v okviru postopka, uvedenega s členom 267 PDEU, le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločbo, ki bo izdana, pristojno, da ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi potrebo po predhodni odločbi, da bi lahko izdalo sodbo, in tudi upoštevnost vprašanj, ki jih postavi Sodišču. Zato Sodišče, kadar se zastavljena vprašanja nanašajo na razlago prava Unije, načeloma mora odločiti (sodbi z dne 21. aprila 1988, Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, točka 8, ter z dne 22. oktobra 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, točka 36 in navedena sodna praksa).

34 Vendar mora Sodišče preučiti okoliščine, v katerih mu je nacionalno sodišče predložilo zadevo, da preveri, ali je zanjo pristojno in ali je predlog, ki mu je bil predložen, dopusten (sodba z dne 22. oktobra 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, točka 37 in navedena sodna praksa).

35 Sodišče lahko zlasti preuči, ali predložitveno sodišče za rešitev spora o glavni stvari lahko uporabi določbe prava Unije, na katere se nanašajo vprašanja za predhodno odločanje. Če ni tako, te določbe niso upoštevne za rešitev tega spora in zaprošena predhodna odločba ni potrebna za to, da bi predložitveno sodišče lahko izdalo sodbo, tako da je treba ta vprašanja šteti za nedopustna (sodba z dne 22. oktobra 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, točka 38).

36 V obravnavani zadevi je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidno, da družba Tiberis s pravnim sredstvom pred predložitvenim sodiščem izpodbija zakonitost – glede na člen 3 Direktive 2009/28 in člen 4 Direktive 2018/2001 – mehanizma negativne spodbude, določenega z uredbo z dne 23. junija 2016, ki je podrobno pravilo glede izvajanja sheme spodbujanja električne energije, proizvedene iz obnovljivih virov, ki niso fotovoltaična energija, določene s to uredbo.

37 Poleg tega je iz spisa, s katerim razpolaga Sodišče, in iz razprav na obravnavi pred njim razvidno, da ni sporno, da ta shema spodbujanja proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov, ki niso fotovoltaična energija, pomeni shemo državnih pomoči v smislu člena 107 PDEU, člena 2(k)

Direktive 2009/28 in člena 2, drugi odstavek, točka 5, Direktive 2018/2001, ki so jo pristojni italijanski organi priglasili Komisiji in ki je predmet Sklepa SA.43756. Ta institucija je s tem sklepom odločila, da tej shemi ne bo nasprotovala, ker je menila, da je združljiva z notranjim trgom na podlagi člena 107(3)(c) PDEU.

38 V obravnavani zadevi je torej treba preveriti, ali nacionalno sodišče pravno sredstvo, ki ga je pri njem vložil gospodarski subjekt zaradi izpodbijanja podrobnega pravila glede izvajanja sheme državnih pomoči za spodbujanje električne energije iz obnovljivih virov, do katere je upravičen in ki je predmet sklepa Komisije o ugotovitvi združljivosti te sheme z notranjim trgom, lahko presoja glede na določbe člena 3 Direktive 2009/28 ali člena 4 Direktive 2018/2001, na katere se sklicuje ta subjekt in ki so predmet postavljenega vprašanja.

39 V zvezi s tem je treba opozoriti, da imajo, kot izhaja iz ustaljene sodne prakse, v sistemu nadzora državnih pomoči, vzpostavljenem s Pogodbo DEU, nacionalna sodišča in Komisija dopolnjujoče, vendar ločene vloge (sodba z dne 2. maja 2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, točka 45 in navedena sodna praksa).

40 Natančneje, nacionalna sodišča do končne odločitve Komisije varujejo pravice posameznikov v primeru morebitne kršitve prepovedi iz člena 108(3) PDEU s strani državnih organov. Za to so jim lahko predloženi spori, v katerih morajo razložiti in uporabiti pojem „državna pomoč“ iz člena 107(1) PDEU, da bi ugotovila, ali bi državni ukrep, ki je bil sprejet ob neupoštevanju postopka predhodnega nadzora iz člena 108(3) PDEU, moral biti predmet takega postopka. Ta sodišča pa niso pristojna za odločanje o združljivosti ukrepov pomoči ali sheme državnih pomoči z notranjim trgom. V skladu z ustaljeno sodno prakso je namreč ta presoja v izključni pristojnosti Komisije, ki deluje pod nadzorom sodišč Unije (glej v tem smislu sodbi z dne 15. septembra 2016, PGE, C-574/14, EU:C:2016:686, točki 31 in 32, ter z dne 2. maja 2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, točka 46 in navedena sodna praksa).

41 Poleg tega v skladu z ustaljeno sodno prakso postopek iz člena 108 PDEU ne sme nikoli privesti do izida, ki bi bil v nasprotju s posebnimi določbami Pogodbe DEU. Tako pomoči, ki kot taka ali zaradi nekaterih njenih podrobnih pravil krši predpise ali splošna načela prava Unije, ni mogoče razglasiti za združljivo z notranjim trgom. Če so namreč podrobna pravila pomoči ali sheme pomoči tako neločljivo povezana s predmetom pomoči ali sheme pomoči ali njunim delovanjem, da jih ne bi bilo mogoče presojati ločeno, je treba njihov učinek na združljivost ali nezdružljivost pomoči ali sheme pomoči kot celote nujno presojati po postopku iz člena 108 PDEU (glej v tem smislu sodbi z dne 2. maja 2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, točka 48 in navedena sodna praksa, ter z dne 31. januarja 2023, Komisija/Braesch in drugi, C-284/21 P, EU:C:2023:58, točki 96 in 97 ter navedena sodna praksa).

42 Presoja takih podrobnih pravil zato ni v pristojnosti nacionalnih sodišč (glej v tem smislu sodbo z dne 2. maja 2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, točka 47 in navedena sodna praksa).

43 Prav tako je treba opozoriti, da uporaba predpisov Unije o državnih pomočeh temelji na obveznosti lojalnega sodelovanja med nacionalnimi sodišči na eni strani ter Komisijo in sodiščema Unije na drugi strani, v okviru katerega vsak deluje glede na vlogo, ki mu je zaupana s Pogodbo DEU. V okviru tega sodelovanja 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, kot to izhaja iz člena 4(3) PEU. Tako se morajo nacionalna sodišča zlasti vzdržati sprejemanja odločb, ki bi bile v nasprotju s sklepom Komisije o združljivosti državne pomoči z notranjim trgom, katere presoja

je v izključni pristojnosti te institucije, ki deluje pod nadzorom sodišča Unije (glej v tem smislu sodbi z dne 15. septembra 2016, PGE, C-574/14, EU:C:2016:686, točki 33 in 34 ter navedena sodna praksa, in z dne 17. oktobra 2024, NFŠ, C-28/23, EU:C:2024:893, točka 59).

44 V obravnavani zadevi je iz spisa, ki je na voljo Sodišču, razvidno, da mehanizem negativne spodbude, ki se izpodbija v zadevi iz postopka v glavni stvari, pomeni podrobno pravilo glede delovanja sheme pomoči, na katero se nanaša Sklep SA.43756, kar je bilo poleg tega potrjeno med razpravami na obravnavi. V zvezi s tem je namreč zlasti iz točk 43, 44, 47, 48, 50 in 51 obrazložitve Sklepa SA.43756 razvidno, da je mehanizem negativne spodbude, ki se izpodbija v zadevi iz postopka v glavni stvari, tisti, ki na koncu določa znesek pomoči, ki se posamično dodeli gospodarskim subjektom, ki so upravičeni do zadevne sheme pomoči na podlagi njihovega vpisa v register. Tako je ta mehanizem Komisiji omogočil sklep, da ta shema pomoči prav za projekte, ki bodo vpisani v register, izpolnjuje pogoj sorazmernosti.

45 Zato ob upoštevanju sodne prakse, na katero je opozorjeno v točki 41 te sodbe, tega podrobnega pravila, ki je neločljivo povezano z delovanjem zadevne sheme pomoči, ni mogoče presojati ločeno od nje.

46 Poleg tega je iz iste sodne prakse razvidno, da Komisija sheme državnih pomoči, ki je predmet Sklepa SA.43756, ni mogla razglasiti za združljivo z notranjim trgom na podlagi člena 107(3)(c) PDEU, ne da bi se predhodno prepričala, da ta shema pomoči poleg tega ne krši drugih upoštevnih določb ali splošnih načel prava Unije (glej po analogiji sodbo z dne 31. januarja 2023, Komisija/Braesch in drugi, C-284/21 P, EU:C:2023:58, točka 100).

47 Iz tega sledi, na prvem mestu, da če bi se nacionalnemu sodišču v okviru izvajanja te sheme pomoči dovolilo, da se izreče o zakonitosti tega mehanizma negativne spodbude glede na člen 3 Direktive 2009/28, bi to v bistvu pomenilo, da se navedenemu sodišču podeli pristojnost, da s svojo presojo nadomesti presojo, ki jo je Komisija opravila v Sklepu SA.43756, ter se mu – v nasprotju s sodno prakso, navedeno v točki 40 te sodbe – dovoli, da poseže v izključne pristojnosti te institucije glede presoje združljivosti državnih pomoči z notranjim trgom in da krši svojo obveznost lojalnega sodelovanja z institucijami Unije, navedeno v točki 43 te sodbe (glej po analogiji sodbo z dne 15. septembra 2016, PGE, C-574/14, EU:C:2016:686, točki 36 in 37).

48 Dejstvo, da v Sklepu SA.43756 ni izrecno omenjena Direktiva 2009/28, zlasti njen člen 3, na katerega se nanaša postavljeno vprašanje, v zvezi s tem ni pomembno.

49 Shema pomoči, ki je predmet tega sklepa, je, kot je razvidno iz točk od 2 do 4 in 34 obrazložitve tega sklepa, namenjena prav spodbujanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov energije, ki niso fotovoltaična energija, v Italiji, priglašena shema, ki ustreza shemi iz postopka v glavni stvari, pa je bila, kot je navedeno v točki 31 obrazložitve navedenega sklepa, presojana zlasti glede na Smernice 2014–2020. V točki 107 teh smernic, na katero je napoteno v točki 36 obrazložitve Sklepa SA.43756, je opozorjeno, da si je Unija zastavila ambiciozne cilje na področju podnebnih sprememb in trajnostne rabe energije, da že več zakonodajnih aktov Unije, kot je Direktiva 2009/28, prispeva k uresničevanju teh ciljev ter da je lahko pod nekaterimi pogoji državna pomoč ustrezen instrument za prispevanje k doseganju ciljev Unije in z njimi povezanih nacionalnih ciljev.

50 Zato je Komisija, ko je v Sklepu SA.43756 presodila združljivost te sheme pomoči z notranjim trgom, vključno s podrobnim pravilom glede njenega delovanja, ki ga pomeni mehanizem negativne spodbude, nujno upoštevala Direktivo 2009/38.

51 Na drugem mestu, v zvezi s presojo skladnosti mehanizma negativne spodbude s členom 4 Direktive 2018/2001 ali celo s členom 6 te direktive, na katerega se zlasti sklicuje Komisija, je treba poudariti, da je bila ta direktiva res sprejeta po Sklepu SA.43756, tako da ni mogoče šteti, da je Komisija s tem sklepom nujno presodila ta mehanizem tako, da se je prepričala, da se z njim ne krši ena ali druga od teh določb.

52 Vendar je na eni strani shema pomoči, uvedena z uredbo z dne 23. junija 2016, ker jo je Komisija na podlagi navedenega sklepa odobrila, zajeta s pojmom „veljavna [obstoječa] pomoč“ v smislu člena 1(b)(ii) Uredbe 2015/1589.

53 Člen 108(1) PDEU pa Komisiji podeljuje pristojnost, da skupaj z državami članicami redno preverja sheme pomoči, ki obstajajo v teh državah. Na podlagi tega preverjanja lahko Komisija zadevni državi članici predlaga ustrezne ukrepe, ki so potrebni za postopen razvoj ali delovanje notranjega trga, in po potrebi odloči, da se pomoč, za katero meni, da ni združljiva s tem trgom, ukine ali spremeni (sodba z dne 18. julija 2013, P Oy, C-6/12, EU:C:2013:525, točka 40 in navedena sodna praksa).

54 Poleg tega se v okviru rednega preverjanja obstoječih shem pomoči pravni položaj ne spremeni, dokler zadevna država članica ne sprejme predlogov ustreznih ukrepov ali dokler Komisija ne sprejme končne odločitve (glej v tem smislu sodbo z dne 9. oktobra 2001, Italija/Komisija, C-400/99, EU:C:2001:528, točka 61).

55 Presoja združljivosti obstoječe sheme pomoči z notranjim trgom tako v skladu s sodno prakso, na katero je opozorjeno v točki 40 te sodbe, ostaja v izključni pristojnosti Komisije, ki deluje pod nadzorom sodišč Unije.

56 Poleg tega je v obravnavani zadevi Komisija s sporočilom, naslovljenim „Smernice o državni pomoči za podnebje, varstvo okolja in energijo za leto 2022“ (UL 2022, C 80, str. 1), s katerim so bile 18. februarja 2022 nadomeščene Smernice 2014–2020, državam članicam kot „ustrezne ukrepe“ v smislu člena 108(1) PDEU predlagala, naj po potrebi spremenijo svoje obstoječe sheme pomoči za varstvo okolja in energijo, da bi jih najpozneje do 31. decembra 2023 uskladile s temi smernicami.

57 Ta rok pa niti 4. aprila 2022 niti 2. maja 2022, ko so bili izdani računi, na podlagi katerih je nastal spor o glavni stvari in ki so omenjeni v točki 21 te sodbe, še ni potekel.

58 Na drugi strani bi lahko vsaka sprememba mehanizma negativne spodbude iz postopka v glavni stvari zaradi morebitnega povečanja intenzivnosti pomoči, ki bi lahko bila posledica te spremembe, vplivala na presojo združljivosti zadevne sheme pomoči z notranjim trgom. Ta mehanizem je namreč neločljivo povezan z delovanjem te sheme in če navedenega mehanizma ne bi bilo, je mogoče, da bi Komisija menila, da navedena shema pomoči ni sorazmerna in da je zato ne bi razglasila za združljivo z notranjim trgom. Taka sprememba bi torej v skladu s členom 4(1) Uredbe št. 794/2004 pomenila „spremembo obstoječe pomoči“ in zato „novo pomoč“ v smislu člena 1(c) Uredbe 2015/1589, za katero velja obveznost priglasitve iz člena 108(3) PDEU in katere presoja združljivosti z notranjim trgom je v skladu s sodno prakso, na katero je opozorjeno v točki 40 te sodbe, v izključni pristojnosti Komisije, ki deluje pod nadzorom sodišč Unije.

59 Ugotovitev iz prejšnje točke te sodbe velja tudi za primer, da sprememba tega mehanizma ne bi bila izvedena *erga omnes*, kot v obravnavanem primeru zahteva družba Tiberis, ampak le v korist posameznega upravičenca, kot je družba Tiberis. Dovoljenje za izvajanje sheme državnih pomoči, ki jo je Komisija odobrila v sklepu o nenasprotovanju, namreč velja le, če se spoštujejo vsi elementi, ki jih je ta institucija v tem sklepu upoštevala pri presoji združljivosti te sheme z notranjim trgom (glej po analogiji sodbo z dne 31. januarja 2023, Komisija/Braesch in drugi, C-284/21 P, EU:C:2023:58, točka 83). Tako bi bilo shemo pomoči, ki bi se izvajala na posamični ravni, ne da bi ustrezala shemi pomoči, ki je bila priglašena Komisiji in ki jo je ta odobrila, prav tako mogoče šteti za „novo pomoč“ v smislu člena 1(c) Uredbe 2015/1589 (glej po analogiji sodbo z dne 31. januarja 2023, Komisija/Braesch in drugi, C-284/21 P, EU:C:2023:58, točka 86).

60 Sodišče pa je že razsodilo, da uvedba državne pomoči kot taka ne sme izhajati iz sodne odločbe, ampak je predmet presoje smotrnosti, ki nima zveze z nalogami sodišča (glej v tem smislu sodbo z dne 12. januarja 2023, DOBELES HES, C-702/20 in C-17/21, EU:C:2023:1, točka 76).

61 Poleg tega je res, da je Sodišče v točkah 121 in 122 sodbe z dne 12. januarja 2023, DOBELES HES (C-702/20 in C-17/21, EU:C:2023:1), navedlo, da če je pri nacionalnemu sodišču vložen zahtevek, s katerim se želi doseči izplačilo pomoči, ki je nezakonita, ker ni bila priglašena Komisiji, mora naloga nadzora nad državnimi pomočmi, ki je s pravom Unije zaupana navedenemu sodišču, načeloma voditi do zavrnitve tega zahtevka, vendar je hkrati priznalo, da lahko odločba nacionalnega sodišča, s katero je bilo toženi stranki naloženo izplačilo zadevne pomoči, vendar pod pogojem, da jo zadevni nacionalni organi predhodno priglasijo Komisiji in da ta institucija da soglasje ali se šteje, da ga je dala, tudi preprečuje, da bi bila nova pomoč izplačana v nasprotju s členom 108(3) PDEU ter členom 2(1) in členom 3 Uredbe 2015/1589.

62 Vendar te sodne prakse ni mogoče prenesti na kontekst zadeve iz postopka v glavni stvari in zato ne more omajati ugotovitve, ki izhaja iz elementov, navedenih v točkah od 52 do 60 te sodbe. V zadevi iz postopka v glavni stvari pristojnost nacionalnega sodišča za odločanje o pravnem sredstvu iz postopka v glavni stvari ne more preprečiti, da bi bila izplačana nova pomoč v nasprotju s členom 108(3) PDEU ter členom 2(1) in členom 3 Uredbe 2015/1589. Kot je namreč razvidno iz točke 58 te sodbe, za vsako spremembo mehanizma negativne spodbude velja obveznost priglasitve iz člena 108(3) PDEU, presoja združljivosti te spremembe z notranjim trgom pa je v izključni pristojnosti Komisije, ki deluje pod nadzorom sodišč Unije.

63 Iz vsega navedenega izhaja, da pravo Unije nasprotuje temu, da predložitveno sodišče presoja skladnost mehanizma negativne spodbude iz postopka v glavni stvari z določbami člena 3 Direktive 2009/28 ali člena 4 Direktive 2018/2001, saj je ta mehanizem neločljivo povezan z delovanjem sheme državnih pomoči, ki jo je Komisija s Sklepom SA.43756 razglasila za združljivo z notranjim trgom.

64 Zato razlaga člena 3 Direktive 2009/28 ali člena 4 Direktive 2018/2001 ni upoštevna za rešitev spora o glavni stvari.

65 Iz tega sledi, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ni dopusten.

Stroški

66 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Consiglio di Stato (državni svet, Italija) z odločbo z dne 8. avgusta 2023, ni dopusten.

Podpisi