Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

1. srpna 2025*

„Řízení o předběžné otázce – Životní prostředí – Podpora využívání energie z obnovitelných zdrojů – Směrnice 2009/28/ES – Článek 3 – Směrnice (EU) 2018/2001 – Článek 4 – Vnitrostátní pobídková opatření pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů – Režim podpory – Státní podpory – Článek 108 SFEU – Výlučná pravomoc Evropské komise rozhodovat o slučitelnosti opatření podpory s vnitřním trhem – Rozhodnutí Komise konstatující slučitelnost takového režimu podpory s vnitřním trhem – Žaloba příjemce podpory z tohoto režimu podaná k vnitrostátnímu soudu, jejímž prostřednictvím je napadána jedna z metod provedení tohoto režimu neoddělitelně spjatá s jeho fungováním – Nepřípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu těchto ustanovení směrnic v rámci řízení o této žalobě“

Ve věci C-514/23,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) ze dne 8. srpna 2023, došlým Soudnímu dvoru dne 8. srpna 2023, v řízení

Tiberis Holding Srl

proti

Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,

Ministero dello Sviluppo economico,

Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza energetica,

za účasti:

Conza Energia Srl,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení: I. Jarukaitis (zpravodaj), předseda senátu, K. Lenaerts, předseda Soudního dvora vykonávající funkci soudce čtvrtého senátu, N. Jääskinen, A. Arabadžev a M. Condinanzi, soudci,

generální advokát: A. Rantos,

za soudní kancelář: C. Di Bella, rada,

* Jednací jazyk: italština.

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 7. listopadu 2024,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

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

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

– za italskou vládu: S. Fiorentino a G. Palmieri, jako zmocněnci, ve spolupráci s: L. G. V. Delbono a P. Garofoli, avvocati dello Stato,

– za Evropskou komisi: B. De Meester a A. Spina, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 6. února 2025,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES (Úř. věst. 2009, L 140, s. 16), jakož i článku 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. prosince 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (Úř. věst. 2018, L 328, s. 82).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Tiberis Holding Srl (dále jen „Tiberis“) na straně jedné a společností Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, Ministero dello Sviluppo economico (ministerstvo pro hospodářský rozvoj, Itálie) a Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza energetica (ministerstvo životního prostředí a energetické bezpečnosti, Itálie) na straně druhé ve věci faktur, jimiž si společnost GSE vyžádala od společnosti Tiberis vrácení části podpor obdržených v rámci režimu pobídek k výrobě elektřiny z jiných obnovitelných zdrojů než fotovoltaické energie.

Právní rámec

Unijní právo

Nařízení (EU) 2015/1589

3 Článek 1 nařízení Rady (EU) 2015/1589 ze dne 13. července 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 [SFEU] (Úř. věst. 2015, L 248, s. 9), obsahuje následující definice:

„Pro účely tohoto nařízení se použijí tyto definice:

a) ‚podporou‘ se rozumí jakékoliv opatření splňující všechna kritéria stanovená v čl. 107 odst. 1 [SFEU];

b) ‚existující podporou' se rozumí

[…]
ii) schválená podpora, což znamená režimy podpory a jednotlivé podpory schválené [Evropskou k]omisí nebo Radou [Evropské unie],

[…]

c) ‚novou podporou' se rozumí každá podpora, což znamená režimy podpory a jednotlivá podpora, která není existující podporou, včetně změn existující podpory;

d) ‚režimem podpory' se rozumí jakýkoliv akt, na jehož základě může být bez dalších prováděcích opatření poskytnuta jednotlivá podpora pro podniky definované aktem obecným nebo abstraktním způsobem, a dále akt, na jehož základě může být na neurčitou dobu a/nebo na neurčitou částku poskytnuta pro jeden nebo několik podniků podpora, která není spojena se zvláštním projektem;

[…]

f) ‚protiprávní podporou' se rozumí nová podpora uskutečňovaná v rozporu s čl. 108 odst. 3 [SFEU];

[…]"

4 Článek 2 odst. 1 tohoto nařízení stanoví:

„S výhradou odlišné úpravy v nařízeních přijatých na základě článku 109 [SFEU] nebo jiných příslušných ustanovení této smlouvy musí dotyčný členský stát oznámit Komisi s dostatečným časovým předstihem všechny plány na poskytnutí nové podpory. […]"

5 Článek 3 tohoto nařízení stanoví:

„Podpora oznamovaná podle čl. 2 odst. 1 nesmí být uskutečněna dříve, než Komise přijme nebo se bude mít za to, že přijala, rozhodnutí schvalující tuto podporu."

Nařízení (ES) č. 794/2004

6 Článek 4 odst. 1 nařízení Komise (ES) č. 794/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se provádí nařízení 2015/1589 (Úř. věst. 2004, L 140, s. 1; Zvl. vyd. 08/04, s. 3), ve znění nařízení Komise (EU) 2015/2282 ze dne 27. listopadu 2015 (Úř. věst. 2015, L 325, s. 1) (dále jen „nařízení č. 794/2004") stanoví, že pro účely čl. 1 písm. c) nařízení 2015/1589 „se změnou stávající podpory rozumí jakákoli změna kromě úprav čistě formálního či administrativního charakteru, která nemůže ovlivnit hodnocení slučitelnosti opatření se společným trhem. […]".

Rozhodnutí SA.43756

7 Rozhodnutím C(2016) 2726 final ze dne 28. dubna 2016 o státní podpoře SA.43756 (2015/N) – Itálie, Podpora elektřiny vyrobené v Itálii z obnovitelných zdrojů energie (dále jen „rozhodnutí SA.43756"), se Komise rozhodla nevznést námitky proti režimu podpory, který jí Italská

republika oznámila ve formě návrhu ministerské vyhlášky a jehož cílem bylo podpořit výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů, a to z důvodu jeho slučitelnosti s vnitřním trhem podle čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU.

8 Část 2 tohoto rozhodnutí, nadepsaná „Popis opatření“, obsahuje v oddíle 2.1, nadepsaném „Kontext a cíle režimu podpory“, následující body odůvodnění:

„(2) Cílem oznámeného režimu je podpora výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie. Opatření pomůže Itálii dosáhnout evropských cílů v oblasti energie z obnovitelných zdrojů. Režim je otevřen všem obnovitelným zdrojům energie s výjimkou solární fotovoltaické energie […]

(3) Za účelem reformy svého vnitrostátního režimu podpory energie z obnovitelných zdrojů v souladu s ustanoveními [sdělení Komise nazvaného ‚Pokyny pro státní podporu v oblasti životního prostředí a energetiky na období 2014–2020‘ (Úř. věst. 2014, C 200, s. 1, dále jen ‚pokyny na období 2014–2020‘)], oznámila Itálie přechodný režim na roky 2015 a 2016. […]

(4) Itálie oznámila Komisi návrh ministerské vyhlášky obsahující prováděcí ustanovení režimu. Vyhláška bude formálně přijata, jakmile Komise přijme rozhodnutí nevznášet námitky.“

9 Část 3 uvedeného rozhodnutí, která se týká posouzení oznámeného režimu podpory, obsahuje body 28 až 66 odůvodnění rozhodnutí. V této části 3 Komise v bodech 31 a 32 odůvodnění upřesňuje, že jelikož je cílem oznámeného režimu podporovat elektřinu vyrobenou z obnovitelných zdrojů, spadá tento režim do působnosti pokynů na období 2014–2020, a proto slučitelnost tohoto režimu s čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU posoudila na základě příslušných ustanovení těchto pokynů, a sice ustanovení obsažených v oddíle 3.2 a pododdílech 3.3.1 a 3.3.2.

10 Bod 34 odůvodnění rozhodnutí SA.43756, který je nadepsán „Cíl společného zájmu“, uvádí:

„Cílem oznámeného opatření podpory je pomoci Itálii dosáhnout dlouhodobých cílů v oblasti změny klimatu a energetické udržitelnosti stanovených [Evropskou unií] v rámci energetické politiky [Unie]. Režim pomůže Itálii dosáhnout jejích cílů. V souladu s body 30 a 31 [pokynů na období 2014–2020] stanovila Itálie cíl opatření a vysvětlila, že opatření přispěje k dosažení cílů evropské energetické politiky [viz bod (2) odůvodnění)].“

11 Body 36 až 42 odůvodnění tohoto rozhodnutí, nadepsané „Nezbytnost podpory, vhodný nástroj a motivační účinek“, se týkají zejména bodů 107, 116 a 49 pokynů na období 2014–2020.

12 Pod nadpisem „Přiměřenost“ jsou uvedeny následující body odůvodnění:

„(43) Podle bodu 69 [pokynů na období 2014–2020] se podpora v oblasti životního prostředí považuje za přiměřenou, pokud je částka podpory na jednoho příjemce omezena na minimum, které je k dosažení sledovaného cíle v oblasti ochrany životního prostředí nezbytné.

(44) Komise posoudila přiměřenost podpor z hlediska ustanovení oddílu 3.3.2 [pokynů na období 2014–2020] týkajícího se provozní podpory na energii z obnovitelných zdrojů.

[…]

(47) Jak je uvedeno v bodě 128 [pokynů na období 2014–2020], v případě, že nebylo vyhlášeno soutěžní nabídkové řízení, Komise posuzuje přiměřenost podpory s ohledem na ustanovení bodu 131 [pokynů na období 2014–2020].

(48) Pokud jde o projekty uvedené na prioritních seznamech, na které se vztahuje výkupní cena, Itálie prokázala, že podpora na jednotku energie nepřesahuje [vyrovnané náklady na elektřinu (levelised cost of electricity, dále jen „LCOE“)] pro danou technologii. Například tabulka 4 ukazuje, že odhadované LCOE vybraných projektů v oblasti energie z obnovitelných zdrojů jsou výrazně vyšší než odhadovaná cena na trhu s elektřinou […]. Rozpětí [míry vnitřní návratnosti] odhadované Itálií […] se zdá být v souladu s rozpětím u projektů v oblasti energie z obnovitelných zdrojů, které nedávno schválila Komise, nebo nižší […].

[…]

(50) U projektů na prioritních seznamech platí, že pokud tržní cena elektřiny převyšuje odhadované LCOE, bude rozdíl uhrazen snížením prémie v pozdějších platbách. Tím se zabrání mimořádným ziskům v případě, že ceny elektřiny vyšší než LCOE přinesou projektu dodatečné příjmy (nad rámec příjmů zohledněných při odhadu ziskovosti projektu […]). […]

(51) S ohledem na výše uvedené Komise dospěla k závěru, že odměna splňuje podmínky bodu 131 [pokynů na období 2014–2020], a je tedy přiměřená.“

13 Bod 66 odůvodnění rozhodnutí SA.43756, který je nadepsán „Závěr o slučitelnosti opatření“, zní:

„S ohledem na výše uvedené se Komise domnívá, že oznámený režim sleduje cíl společného zájmu nezbytným a přiměřeným způsobem, aniž by nepatřičně ovlivnil hospodářskou soutěž a obchod, a že je tedy podpora slučitelná s vnitřním trhem na základě [pokynů na období 2014–2020].“

Italské právo

14 Decreto del Ministero dello Sviluppo economico – Incentivazione dell’energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico (vyhláška ministerstva pro hospodářský rozvoj o pobídkách pro elektřinu vyrobenou z jiných než fotovoltaických obnovitelných zdrojů) ze dne 23. června 2016 (GURI č. 150 ze dne 29. června 2016, s. 8, dále jen „vyhláška ze dne 23. června 2016“) ve svých právních východiscích odkazuje zejména na směrnici 2009/28 a rozhodnutí SA.43756.

15 Článek 4 vyhlášky ze dne 23. června 2016 v odstavcích 1 až 3 upravuje postupy pro přístup k systému pobídek, který zavádí, a sice zápis zařízení do příslušného rejstříku, který je určen podle zdroje energie a typu zařízení, dále účast provozovatele v nabídkové aukci za nejnižší cenu a konečně přímý přístup. V tomto článku 4 jsou pro každý typ postupu upřesněny kategorie způsobilých zařízení, které jsou v podstatě určeny podle výrobní kapacity dotyčného zařízení.

16 Článek 7 této vyhlášky se týká stanovení výkupních cen a pobídek. Jeho odstavec 4 stanoví, že v případě zařízení s kapacitou 500 kilowattů (kW) nebo nižší bude GSE případně vykupovat elektřinu dodanou do sítě a platit celkovou pobídkovou sazbu z čisté produkce dodané do sítě, stanovenou na základě přílohy 1 této vyhlášky. V odstavci 6 tohoto článku 7 se uvádí, že rozhodne-li se provozovatel takového zařízení ponechat si energii ve svém vlastnictví a prodat ji

na volném trhu, provede GSE „paušální výkup“, přičemž přechod z jedné pobídkové metody na druhou je povolen nejvýše dvakrát během pobídkového období. Odstavec 5 tohoto článku 7 stanoví, že u zařízení s nominálním výkonem vyšším než 500 kW, která využívají pobídku na základě účasti v nabídkové aukci za nejnižší cenu, GSE zaplatí z titulu čisté produkce dodané do sítě pobídku určenou podle téže vyhlášky, přičemž energie vyrobená těmito zařízeními zůstává k dispozici výrobci.

17 Způsoby výpočtu pobídek jsou upřesněny v části 1 přílohy 1 vyhlášky ze dne 23. června 2016, nadepsané „Stanovení pobídek pro nová zařízení“. Bod 1 této části 1 definuje tyto způsoby výpočtu pro zařízení s kapacitou nejvýše 500 kW, která si zvolí celkovou pobídkovou sazbu ve smyslu čl. 7 odst. 4 této vyhlášky. Bod 2 této části 1 definuje způsoby výpočtu pobídky pro ostatní zařízení.

18 Základní pobídkové sazby, které se používají k výpočtu pobídky, jsou rozlišeny podle obnovitelného zdroje energie, typu zařízení a jeho výkonu. Sazby pro velká zařízení jsou nižší než sazby pro středně velká zařízení.

19 Článek 26 odst. 1 vyhlášky ze dne 23. června 2016 stanoví, že GSE zveřejňuje konkrétní postupy uplatňování pobídkového systému zavedeného touto vyhláškou, zejména pravidla provádění aukcí a postupů zápisu do rejstříku.

Spor v původním řízení a předběžná otázka

20 Společnost Tiberis provozuje vodní elektrárnu na řece Tibeře o výkonu 2,747 megawattů (MW). Dne 8. září 2017 vyhověla společnost GSE její žádosti podané dne 22. prosince 2016, aby mohla využít systému pobídek k výrobě elektřiny stanoveného vyhláškou ze dne 23. června 2016, doplněného prováděcími postupy vydanými společností GSE dne 15. července 2016 v souladu s článkem 26 této vyhlášky.

21 Dne 5. října 2017 uzavřela společnost Tiberis se společností GSE smlouvu upravující podmínky poskytnutí pobídky na základě tohoto systému. Od roku 2017 do roku 2021 obdržela společnost Tiberis podporu v celkové výši 4 044 340,75 eura. Dvěma fakturami ze dne 4. dubna 2022 a fakturou ze dne 2. května 2022 si však společnost GSE vyžádala od společnosti Tiberis vrácení části obdržených podpor v celkové výši 1 224 210,86 eura.

22 Společnost Tiberis podala u Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionální správní soud pro Lazio, Itálie) žalobu znějící na zrušení těchto žádostí o vrácení a smluvních a normativních ustanovení, na nichž byly žádosti založeny. Na podporu své žaloby se společnost Tiberis dovolávala zejména porušení článku 3 směrnice 2009/28 a článku 4 směrnice 2018/2001. Společnost GSE a další účastnice řízení Conza Energia Srl tvrdily, že žaloba je nepřípustná pro opožděnost a v každém případě neopodstatněná.

23 Uvedený soud rozhodl, že tato žaloba je sice přípustná, ale neopodstatněná.

24 Společnost Tiberis podala ke Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie), která je předkládajícím soudem, opravný prostředek, jímž se domáhá změny tohoto rozsudku, přičemž zopakovala svůj žalobní důvod vycházející z porušení článku 3 směrnice 2009/28 a článku 4 směrnice 2018/2001. Společnosti GSE a Conza Energia navrhují zamítnutí tohoto opravného prostředku.

25 Předkládající soud uvádí, že část 1 bod 2 přílohy 1 vyhlášky ze dne 23. června 2016 se *prima facie* jeví být v rozporu s článkem 3 směrnice 2009/28, jakož i s článkem 4 směrnice 2018/2001. Tato ustanovení unijního práva totiž stanoví pět kumulativních kritérií pro to, aby byly pobídky legální. Zaprvé je třeba, aby byly založeny na trhu, zadruhé aby umožnily příjemcům reagovat na tržní signály, zatřetí aby zamezily jakémukoli zbytečnému narušení trhu, začtvrté aby zajišťovaly, že výrobci budou reagovat na tržní cenové signály, a zapáté aby zajišťovaly, že výrobci budou maximalizovat své tržní příjmy. Tyto pobídky musí být navíc poskytovány otevřeným, transparentním, konkurenčním, nediskriminačním a nákladově efektivním způsobem.

26 Vnitrostátní právní úprava, o niž se v řízení před ním jedná, přitom může vést k tomu, že výrobci budou nuceni se pobídek vzdát, což je v rozporu s cílem pobídkového systému. V tomto ohledu předkládající soud upřesňuje, že podle článku 4 vyhlášky ze dne 23. června 2016 je přístup k těmto pobídkám umožněn na základě tří různých postupů, avšak výrobci si nemohou zvolit určitý konkrétní postup, jelikož postup, který mohou využít, závisí výlučně na výrobní kapacitě dotyčného zařízení. Společnost Tiberis si tedy nemohla svobodně zvolit, zda získá pobídku na základě svého zápisu do rejstříku nebo na základě účasti v aukci. Výrobci, kteří využívají pobídku na základě svého zápisu do rejstříku, jsou přitom povinni převést na společnost GSE rozdíl mezi tržní cenou a pobídkovou sazbou zaručenou společností GSE, pokud je tržní cena vyšší než pobídka, na rozdíl od výrobců disponujících velkými zařízeními, kteří využijí pobídku na základě účasti v aukci, přičemž tito výrobci mohou získat plnou tržní cenu.

27 Metoda spočívající v provedení vyrovnání ve prospěch společnosti GSE, pokud je tržní cena vyšší než tato sazba, je navíc podle všeho potenciálně neslučitelná se směrnicemi 2009/28 a 2018/2001, neboť podle předkládajícího soudu tyto směrnice ukládají členským státům povinnost umožnit hospodářským subjektům reagovat na dynamiku trhu, aby zabránily narušení vyplývajícímu z eliminace možnosti výrobců reagovat na poptávku, zatímco v důsledku tohoto mechanismu „záporných pobídek“ nemají výrobci, kteří jsou příjemci pobídky na základě svého zápisu do rejstříku, žádný zájem na tuto dynamiku trhu reagovat.

28 Za těchto okolností se Consiglio di Stato (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a předložit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Brání zásady stanovené v článku 3 směrnice [2009/28] a v článku 4 směrnice [2018/2011] vnitrostátní právní úpravě, která v rámci vnitrostátního systému pobídek stanoví pro případy, kdy výrobci prodávají energii na volném trhu, pobídkovou sazbu, která zaručuje minimální cenu, jež je zároveň i cenou maximální, na základě mechanismu vyrovnání – vrácení částek přesahujících hodnotu pobídky v případě, že tržní cena je vyšší než tato cena (tzv. záporná pobídka), přičemž mechanismus vyrovnání se navíc použije pouze v případě, že výrobce prodávající energii na volném trhu získá přístup k pobídce prostřednictvím zápisu do příslušného rejstříku, a nikoli také v případě, že k ní získá přístup prostřednictvím účasti v aukčním řízení?“

K přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

29 Společnost GSE tvrdí, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je nepřípustná, protože předkládající soud neuvedl všechny relevantní skutkové okolnosti ani přesné důvody, proč se táže na slučitelnost vnitrostátní právní úpravy s unijním právem, což je v rozporu s článkem 94 jednacího řádu Soudního dvora.

30 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury, která se nyní odráží v čl. 94 písm. a) a b) jednacího řádu, nezbytnost dospět k takovému výkladu unijního práva, který bude užitečný pro vnitrostátní soud, vyžaduje, aby tento soud vymezil skutkový a právní rámec, do něhož spadají jím položené otázky, nebo alespoň vysvětlil skutkové předpoklady, na nichž jsou tyto otázky založeny. Kromě toho je nezbytné, jak uvádí čl. 94 písm. c) jednacího řádu, aby sama žádost o rozhodnutí o předběžné otázce obsahovala důvody, které vedly předkládající soud k otázce týkající se výkladu či platnosti určitých ustanovení unijního práva, jakož i souvislosti, které uvedený soud spatřuje mezi uvedenými ustanoveními a vnitrostátní právní úpravou použitelnou ve sporu v původním řízení (rozsudek ze dne 21. prosince 2023, European Superleague Company, C-333/21, EU:C:2023:1011, bod 59 a citovaná judikatura).

31 V projednávané věci žádost o rozhodnutí o předběžné otázce požadavky připomenuté v předchozím bodě tohoto rozsudku splňuje.

32 Je však třeba uvést, že nepřípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce namítá i italská vláda, avšak z důvodu, že předkládající soud nemůže návrhu společnosti Tiberis vyhovět, takže položená otázka je podle ní hypotetická. Podle italské vlády by totiž vyhovění tomuto návrhu vedlo k podstatné změně podpory schválené rozhodnutím SA.43756, což by znamenalo, že tento soud přizná novou podporu, která nebyla Komisi oznámena ani Komisí schválena. Článek 108 odst. 3 SFEU tomu přitom brání.

33 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je v rámci řízení upraveného v článku 267 SFEU věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, aby s ohledem na konkrétní okolnosti věci posoudil jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání svého rozsudku, tak relevanci otázek, které Soudnímu dvoru klade. Týkají-li se tedy položené otázky výkladu unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout (rozsudky ze dne 21. dubna 1988, Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, bod 8, a ze dne 22. října 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, bod 36 a citovaná judikatura).

34 Soudnímu dvoru nicméně přísluší zkoumat podmínky, za nichž byl dotázán vnitrostátním soudem, za účelem ověření vlastní pravomoci nebo přípustnosti žádosti, která mu byla předložena (rozsudek ze dne 22. října 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, bod 37 a citovaná judikatura).

35 Soudní dvůr může zejména zkoumat, zda ustanovení unijního práva, kterých se týkají předběžné otázky, mohou být předkládajícím soudem použita pro účely vyřešení sporu v původním řízení. Pokud tomu tak není, jsou tato ustanovení pro řešení tohoto sporu irelevantní a požadované rozhodnutí o předběžné otázce není nezbytné k tomu, aby předkládající soud mohl vydat rozsudek, takže tyto otázky musí být prohlášeny za nepřípustné (rozsudek ze dne 22. října 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, bod 38).

36 V projednávané věci ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že společnost Tiberis svým opravným prostředkem podaným k předkládajícímu soudu zpochybňuje z hlediska článku 3 směrnice 2009/28 a článku 4 směrnice 2018/2001 legalitu mechanismu záporných pobídek stanoveného vyhláškou ze dne 23. června 2016, který je jednou z metod provedení režimu podpory elektřiny z jiných obnovitelných zdrojů než fotovoltaické energie stanoveného touto vyhláškou.

37 Kromě toho ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, a z debaty na jednání před Soudním dvorem vyplývá, že je nesporné, že tento režim podpory elektřiny vyrobené z jiných obnovitelných zdrojů než fotovoltaické energie je režimem státní podpory ve smyslu článku 107 SFEU, čl. 2 písm. k) směrnice 2009/28 a čl. 2 druhého pododstavce bodu 5 směrnice 2018/2001, který byl příslušnými italskými orgány oznámen Komisi a který je předmětem rozhodnutí SA.43756. V tomto rozhodnutí dospěla Komise k závěru, že proti němu nevznese námitky, jelikož měla za to, že je tento režim slučitelný s vnitřním trhem podle čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU.

38 V projednávané věci je tedy třeba ověřit, zda návrh podaný k vnitrostátnímu soudu hospodářským subjektem za účelem zpochybnění jedné z metod provedení režimu státní podpory majícího za cíl podporu elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů, jehož je příjemcem a který je předmětem rozhodnutí Komise konstatujícího jeho slučitelnost s vnitřním trhem, může být tímto soudem posouzen z hlediska ustanovení článku 3 směrnice 2009/28 nebo článku 4 směrnice 2018/2001, kterých se tento hospodářský subjekt dovolává a která jsou předmětem položené otázky.

39 V tomto ohledu je třeba připomenout – jak vyplývá z ustálené judikatury – že v rámci systému kontroly státních podpor zavedeného Smlouvou o FEU plní vnitrostátní soudy a Komise úlohy, které se vzájemně doplňují, ale jsou odlišné (rozsudek ze dne 2. května 2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, bod 45 a citovaná judikatura).

40 Vnitrostátní soudy konkrétně dbají až do konečného rozhodnutí Komise o ochranu práv jednotlivců před případným porušením zákazu uvedeného v čl. 108 odst. 3 SFEU státními orgány. Za tímto účelem mohou být vnitrostátním soudům předkládány spory, ve kterých musejí vykládat a používat pojem „státní podpora“ uvedený v čl. 107 odst. 1 SFEU, zejména aby mohlo být určeno, zda určité státní opatření, které bylo přijato bez ohledu na předběžné přezkumné řízení podle čl. 108 odst. 3 SFEU, by pod něj mělo spadat, či nikoli. Tyto soudy naproti tomu nemají pravomoc rozhodovat o slučitelnosti opatření podpory nebo režimu státních podpor s vnitřním trhem. Podle ustálené judikatury totiž toto posouzení spadá do výlučné pravomoci Komise, jejíž jednání podléhá přezkumu unijních soudů (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. září 2016, PGE, C-574/14, EU:C:2016:686, body 31 a 32, a ze dne 2. května 2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, bod 46 a citovaná judikatura).

41 Podle ustálené judikatury navíc nesmí řízení podle článku 108 SFEU nikdy vést k výsledku, který by byl v rozporu se zvláštními ustanoveními Smlouvy o FEU. Podpora, která jako taková nebo některými ze svých podmínek porušuje ustanovení nebo obecné zásady unijního práva, tudíž nemůže být prohlášena za slučitelnou s vnitřním trhem. Pokud jsou totiž podmínky podpory nebo režimu podpory natolik neoddělitelně spjaty s předmětem podpory nebo režimu podpory nebo s jejich fungováním, že je nelze posuzovat odděleně, musí být jejich vliv na slučitelnost nebo neslučitelnost podpory nebo režimu podpory jako celku nutně posouzen v rámci řízení upraveného v článku 108 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 2. května 2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, bod 48 a citovaná judikatura, a ze dne 31. ledna 2023, Komise v. Braesch a další, C-284/21 P, EU:C:2023:58, body 96 a 97 a citovaná judikatura).

42 Posouzení takových podmínek tedy nespadá do pravomoci vnitrostátních soudů (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. května 2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, bod 47 a citovaná judikatura).

43 Rovněž je třeba připomenout, že použití unijních pravidel v oblasti státních podpor spočívá v povinnosti loajální spolupráce mezi vnitrostátními soudy na straně jedné a Komisí a unijními soudy na straně druhé, v jejímž rámci jedná každý v závislosti na úloze, kterou mu Smlouva svěřuje. V rámci této spolupráce musejí vnitrostátní soudy přijímat veškerá obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají z unijního práva, a zdržet se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Smlouvy, jak to vyplývá z čl. 4 odst. 3 SEU. Vnitrostátní soudy se tedy musejí zdržet zejména přijímání rozhodnutí, jež by byla v rozporu s rozhodnutím Komise týkajícím se slučitelnosti státní podpory s vnitřním trhem, jejíž posouzení spadá do výlučné pravomoci Komise, s tím, že její jednání pak podléhá přezkumu unijního soudu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. září 2016, PGE, C-574/14, EU:C:2016:686, body 33 a 34, jakož i ze dne 17. října 2024, NFŠ, C-28/23, EU:C:2024:893, bod 59).

44 V projednávané věci ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že mechanismus záporných pobídek napadený ve věci v původním řízení je jednou z metod fungování režimu podpory, kterého se týká rozhodnutí SA.43756, což bylo ostatně potvrzeno na jednání. V tomto ohledu totiž zejména z bodů 43, 44, 47, 48, 50 a 51 odůvodnění rozhodnutí SA.43756 vyplývá, že právě mechanismus záporných pobídek napadený ve věci v původním řízení určuje v konečném důsledku výši podpory individuálně poskytnuté hospodářským subjektům, které předmětného režimu podpory využívají na základě jejich zápisu do rejstříku. Na základě tohoto mechanismu tedy mohla Komisi dospět k závěru, že právě u projektů, které jsou zapsány v rejstříku, tento režim podpory splňuje podmínku přiměřenosti.

45 S ohledem na judikaturu připomenutou v bodě 41 tohoto rozsudku tudíž tato metoda, která je neoddělitelně spjata s fungováním dotyčného režimu podpory, nemůže být posuzována odděleně od tohoto režimu.

46 Z téže judikatury dále vyplývá, že Komise nemohla prohlásit režim státních podpor, který je předmětem rozhodnutí SA.43756, za slučitelný s vnitřním trhem na základě čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU, aniž se předtím ujistila, že tento režim podpory neporušuje ani jiná relevantní ustanovení nebo obecné zásady unijního práva (obdobně viz rozsudek ze dne 31. ledna 2023, Komise v. Braesch a další, C-284/21 P, EU:C:2023:58, bod 100).

47 Z toho na prvním místě vyplývá, že možnost, aby vnitrostátní soud v rámci provádění tohoto režimu podpory rozhodoval o legalitě tohoto mechanismu záporných pobídek z hlediska článku 3 směrnice 2009/28, v podstatě vedla k tomu, že by tomuto soudu byla přiznána pravomoc nahradit svým vlastním posouzením posouzení provedené Komisí v rozhodnutí SA.43756, dále by mu bylo v rozporu s judikaturou citovanou v bodě 40 tohoto rozsudku umožněno zasáhnout do výlučných pravomocí vyhrazených Komisi, pokud jde o posuzování slučitelnosti státních podpor s vnitřním trhem, a rovněž by na jeho straně došlo k porušení jeho povinnosti loajálně spolupracovat s unijními orgány, která je uvedena v bodě 43 tohoto rozsudku (obdobně viz rozsudek ze dne 15. září 2016, PGE, C-574/14, EU:C:2016:686, body 36 a 37).

48 Skutečnost, že rozhodnutí SA.43756 výslovně nezmiňuje směrnici 2009/28, zejména její článek 3, kterého se týká položená otázka, je v tomto ohledu irelevantní.

49 Cílem režimu podpory, který je předmětem tohoto rozhodnutí, je – jak vyplývá z bodů 2 až 4 a 34 jeho odůvodnění – právě podpora výroby elektřiny v Itálii z jiných obnovitelných zdrojů energie než fotovoltaické energie, a jak je uvedeno v bodě 31 odůvodnění téhož rozhodnutí, oznámený režim, který odpovídá režimu, o nějž jde ve věci v původním řízení, byl posuzován zejména z hlediska pokynů na období 2014–2020. Bod 107 těchto pokynů, na který odkazuje bod 36

odůvodnění rozhodnutí SA.43756, přitom připomíná, že si Unie stanovila ambiciózní cíle v oblasti změny klimatu a udržitelného využívání energie, že několik legislativních aktů Unie, jako je směrnice 2009/28, již k dosažení těchto cílů přispívá a že za určitých podmínek mohou být státní podpory vhodným nástrojem k dosažení cílů Unie a vnitrostátních kvantifikovaných cílů, které jsou s nimi spojeny.

50 Když tedy Komise v rozhodnutí SA.43756 posuzovala slučitelnost tohoto režimu podpory s vnitřním trhem, včetně metody jeho fungování, kterou představuje mechanismus záporných pobídek, nutně zohlednila směrnici 2009/38.

51 Na druhém místě, pokud jde o posouzení souladu mechanismu záporných pobídek s článkem 4 směrnice 2018/2001, či dokonce s jejím článkem 6, kterého se dovolává zejména Komise, je třeba uvést, že tato směrnice byla zajisté přijata po přijetí rozhodnutí SA.43756, takže se nelze domnívat, že se Komise při posuzování tohoto mechanismu v rámci uvedeného rozhodnutí nutně ujistila, že neporušuje některé z těchto ustanovení.

52 Avšak na jednu stranu režim podpory zavedený vyhláškou ze dne 23. června 2016 spadá pod pojem „existující podpora“ ve smyslu čl. 1 písm. b) bodu ii) nařízení 2015/1589, neboť byl Komisí na základě shora uvedeného rozhodnutí schválen.

53 Článek 108 odst. 1 SFEU přitom svěřuje Komisi pravomoc průběžně zkoumat ve spolupráci s členskými státy režimy podpor existující v těchto státech. Toto zkoumání může vést Komisi k tomu, že dotyčnému členskému státu navrhne vhodná opatření, která vyžaduje postupný rozvoj nebo fungování vnitřního trhu, a případně rozhodne o zrušení nebo změně podpory, kterou považuje za neslučitelnou s tímto trhem (rozsudek ze dne 18. července 2013, P, C-6/12, EU:C:2013:525, bod 40 a citovaná judikatura).

54 Navíc v rámci průběžného zkoumání existujících režimů podpor se právní situace nemění, dokud dotyčný členský stát případně nepřijme návrhy vhodných opatření nebo dokud Komise nepřijme konečné rozhodnutí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. října 2001, Itálie v. Komise, C-400/99, EU:C:2001:528, bod 61).

55 Posouzení slučitelnosti existujícího režimu podpory s vnitřním trhem tedy v souladu s judikaturou připomenutou v bodě 40 tohoto rozsudku nadále spadá do výlučné pravomoci Komise, jejíž jednání podléhá přezkumu unijních soudů.

56 Ostatně v projednávané věci Komise ve sdělení nazvaném „Pokyny pro státní podporu v oblasti klimatu, životního prostředí a energetiky na rok 2022“ (Úř. věst. 2022, C 80, s. 1), které dne 18. února 2022 nahradilo pokyny na období 2014–2020, navrhla členským státům jako „vhodná opatření“ ve smyslu čl. 108 odst. 1 SFEU pozměnit v případě potřeby stávající režimy podpory na ochranu životního prostředí a energetiky tak, aby je uvedly do souladu s těmito pokyny nejpozději do 31. prosince 2023.

57 Tato lhůta přitom ani 4. dubna 2022 ani 2. května 2022, kdy byly vystaveny faktury uvedené v bodě 21 tohoto rozsudku, které jsou základem sporu v původním řízení, ještě neuplynula.

58 Na druhou stranu jakákoli změna mechanismu záporných pobídek dotčeného ve věci v původním řízení by z důvodu případného zvýšení intenzity podpory, které by z toho mohlo vyplývat, mohla ovlivnit posouzení slučitelnosti dotčeného režimu podpory s vnitřním trhem. Tento mechanismus je totiž neoddělitelně spjat s fungováním tohoto režimu a je možné, že by bez tohoto mechanismu

Komise nepovažovala uvedený režim podpory za přiměřený, a že by jej tedy neprohlásila za slučitelný s vnitřním trhem. Taková změna by tudíž podle čl. 4 odst. 1 nařízení č. 794/2004 představovala „změnu existující podpory“, a tedy „novou podporu“ ve smyslu čl. 1 písm. c) nařízení 2015/1589, která podléhá oznamovací povinnosti stanovené v čl. 108 odst. 3 SFEU a jejíž posouzení slučitelnosti s vnitřním trhem spadá v souladu s judikaturou připomenutou v bodě 40 tohoto rozsudku do výlučné pravomoci Komise, jejíž jednání podléhá přezkumu unijních soudů.

59 Zjištění učiněné v předchozím bodě tohoto rozsudku platí rovněž pro případ, že by změna tohoto mechanismu nebyla provedena *erga omnes*, jako to žádá společnost Tiberis v projednávané věci, nýbrž pouze ve prospěch takového konkrétního příjemce, jako je společnost Tiberis. Schválení k provádění režimu státních podpor, k němuž přistoupila Komise v rozhodnutí nevznášet námitky, je totiž platné pouze tehdy, je-li postupováno v souladu se všemi skutečnostmi, které Komise zohlednila v tomto rozhodnutí za účelem posouzení slučitelnosti tohoto režimu s vnitřním trhem (obdobně viz rozsudek ze dne 31. ledna 2023, Komise v. Braesch a další, C-284/21 P, EU:C:2023:58, bod 83). Režim podpory, který by byl na individuální úrovni prováděn tak, že by neodpovídal režimu podpory, který byl oznámen a Komisí schválen, by tak mohl být rovněž považován za „novou podporu“ ve smyslu čl. 1 písm. c) nařízení 2015/1589 (obdobně viz rozsudek ze dne 31. ledna 2023, Komise v. Braesch a další, C-284/21 P, EU:C:2023:58, bod 86).

60 Soudní dvůr již přitom rozhodl, že zavedení státní podpory jako takové nemůže vycházet ze soudního rozhodnutí, ale spadá pod posouzení vhodnosti, které nesouvisí s úlohou soudu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. ledna 2023, DOBELES HES, C-702/20 a C-17/21, EU:C:2023:1, bod 76).

61 Mimoto je pravda, že v bodech 121 a 122 rozsudku ze dne 12. ledna 2023, DOBELES HES (C-702/20 a C-17/21, EU:C:2023:1), Soudní dvůr uvedl, že v případě, kdy je vnitrostátnímu soudu předložena žádost o vyplacení podpory, která je protiprávní z důvodu, že nebyla oznámena Komisi, musí tento soud s ohledem na svůj úkol spočívající v kontrole státních podpor, který mu svěřuje unijní právo, v zásadě takovou žádost zamítnout; Soudní dvůr zároveň uznal, že rozhodnutí vnitrostátního soudu, kterým se žalovanému ukládá povinnost vyplatit podporu, avšak s výhradou, že tato podpora je dotyčnými vnitrostátními orgány předem oznámena Komisi a tento orgán udělí souhlas nebo se má za to, že jej udělil, nicméně může také zabránit tomu, aby byla nová podpora vyplacena v rozporu s čl. 108 odst. 3 SFEU, jakož i s čl. 2 odst. 1 a článkem 3 nařízení 2015/1589.

62 Tato judikaturu však nemůže být přenesena na kontext věci v původním řízení, a nemůže tedy zpochybnit zjištění, které vyplývá ze skutečností uvedených v bodech 52 až 60 tohoto rozsudku. Ve věci v původním řízení nemůže pravomoc vnitrostátního soudu rozhodnout o žalobě v původním řízení zabránit vyplacení nové podpory v rozporu s čl. 108 odst. 3 SFEU, jakož i s čl. 2 odst. 1 a článkem 3 nařízení 2015/1589. Jak totiž vyplývá z bodu 58 tohoto rozsudku, každá změna mechanismu záporných pobídek podléhá oznamovací povinnosti stanovené v čl. 108 odst. 3 SFEU a posouzení slučitelnosti této změny s vnitřním trhem spadá do výlučné pravomoci Komise, jejíž jednání podléhá přezkumu unijních soudů.

63 Z výše uvedeného vyplývá, že unijní právo brání tomu, aby předkládající soud posoudil soulad mechanismu záporných pobídek, o který jde ve věci v původním řízení, s ustanoveními článku 3 směrnice 2009/28 nebo článku 4 směrnice 2018/2001, jelikož tento mechanismus je neoddělitelně spjat s fungováním režimu státních podpor, který Komise prohlásila za slučitelný s vnitřním trhem rozhodnutím SA.43756.

64 Výklad článku 3 směrnice 2009/28 nebo článku 4 směrnice 2018/2001 tedy není pro řešení sporu v původním řízení relevantní.

65 Z toho vyplývá, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je nepřípustná.

K nákladům řízení

66 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (čtvrtý senát) rozhodl takto:

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná rozhodnutím Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) ze dne 8. srpna 2023 je nepřípustná.

Podpisy