Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (neljas koda)

1. august 2025*

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamine – Direktiiv 2009/28/EÜ – Artikkel 3 – Direktiiv (EL) 2018/2001 – Artikkel 4 – Riiklikud meetmed taastuvatest energiaallikatest energia tootmise edendamiseks – Abikava – Riigiabi – ELTL artikkel 108 – Euroopa Komisjoni ainupädevus otsustada, kas abimeetmed on siseturuga kokkusobivad – Komisjoni otsus, millega abikava tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks – Abikava alusel abi saaja poolt liikmesriigi kohtule esitatud kaebus, milles vaidlustatakse kava üks tingimus, mis on kava toimimisega lahutamatult seotud – Direktiivide sätete tõlgendamist puudutava eelotsusetaotluse vastuvõetamatus selle kaebuse raames

Kohtuasjas C-514/23,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) 8. augusti 2023. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 8. augustil 2023, menetluses

Tiberis Holding Srl

versus

Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,

Ministero dello Sviluppo Economico,

Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica,

menetluses osales:

Conza Energia Srl,

EUROOPA KOHUS (neljas koda),

koosseisus: koja president I. Jarukaitis (ettekandja), Euroopa Kohtu president K. Lenaerts neljanda koja kohtuniku ülesannetes, kohtunikud N. Jääskinen, A. Arabadjiev ja M. Condinanzi,

kohtujurist: A. Rantos,

kohtusekretär: ametnik C. Di Bella,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

arvestades kirjalikku menetlust ja 7. novembri 2024. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– Tiberis Holding Srl, esindajad: *avvocati* F. Bassan, I. Perego, G. M. Roberti, A. Sascaro ja S. Venturini,

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

– Itaalia valitsus, esindajad: S. Fiorentino ja G. Palmieri, keda abistasid *avvocati dello Stato* L. G. V. Delbono ja P. Garofoli,

– Euroopa Komisjon, esindajad: B. De Meester ja A. Spina,

olles 6. veebruari 2025. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

kohtuotsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiivi 2009/28/EÜ taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta ning direktiivide 2001/77/EÜ ja 2003/30/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta (ELT 2009, L 140, lk 16) artikli 3 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2018. aasta direktiivi (EL) 2018/2001 taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta (ELT 2018, L 328, lk 82) artikli 4 tõlgendamist.

2 Taotlus on esitatud ühelt poolt Tiberis Holding Srl-i (edaspidi „Tiberis“) ning teiselt poolt Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, Ministero dello Sviluppo economico (Itaalia majandusarengu ministeerium) ja Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza energetica (Itaalia keskkonna- ja energiajulgeoleku ministeerium) vahelises kohtuvaidluses arvete üle, millega GSE nõudis Tiberiselt tagasi osa abist, mida viimane oli saanud muudest taastuvatest energiaallikatest kui fotogalvaanilisest allikast toodetud elektrienergia tootmise toetuskava alusel.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Määrus (EL) 2015/1589

3 Nõukogu 13. juuli 2015. aasta määruse (EL) 2015/1589, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad [ELTL] artikli 108 kohaldamiseks (ELT 2015, L 248, lk 9), artikkel 1 „Mõisted“ sisaldab järgmisi määratlusi:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

a) „abi“ – meede, mis vastab kõikidele [ELTL] artikli 107 lõikes 1 sätestatud kriteeriumidele;

b) „olemasolev abi“ –

[…]
ii) heakskiidetud abi, see tähendab komisjoni või [Euroopa Liidu N]õukogu poolt heaks kiidetud abikavad või individuaalne abi;

[…]

c) „uus abi“ – kogu abi, see tähendab abikavad ja individuaalne abi, mis ei ole olemasolev abi, sealhulgas olemasoleva abi muudatused;

d) „abikava“ – mis tahes õigusakt, mille alusel võidakse ilma edasiste rakendusmeetmeteta anda individuaalset abi õigusaktis üldiselt ja abstraktselt määratletud ettevõtjatele, ja mis tahes õigusakt, mille alusel võidakse anda eriprojektiga sidumata abi ühele või mitmele ettevõtjale määramata ajaks ja/või määramata ulatuses;

[…]

f) „ebaseaduslik abi“ – uus abi, mis on kehtestatud vastuolus [ELTL] artikli 108 lõikega 3;

[…]“.

4 Määruse artikli 2 lõikes 1 on sätestatud:

„Kui vastavalt [ELTL] artiklile 109 või muudele asjakohastele sätetele koostatud määrustes ei ole sätestatud teisiti, teatab kõnealune liikmesriik kõikidest uue abi andmise plaanidest komisjonile piisavalt aegsasti. […]“.

5 Määruse artiklis 3 on sätestatud:

„Vastavalt artikli 2 lõikele 1 ei kehtestata seda abi, millest tuleb teatada, enne kui komisjon on teinud või kui loetakse, et ta on teinud sellist abi lubava otsuse.“

Määrus (EÜ) nr 794/2004

6 Komisjoni 21. aprilli 2004. aasta määruse (EÜ) nr 794/2004, millega rakendatakse määrust 2015/1589 (ELT 2004, L 140, lk 1; ELT eriväljaanne 08/04, lk 3), muudetud komisjoni 27. novembri 2015. aasta määrusega (EL) 2015/2282 (ELT 2015, L 325, lk 1) (edaspidi „määrus nr 794/2004“), artikli 4 lõikes 1 on ette nähtud, et määruse 2015/1589 artikli 1 punkti c kohaldamisel „tähendab olemasoleva toetuse muudatus mis tahes muutust, välja arvatud puhtalt formaalsed või halduslikud muudatused, mis ei mõjuta toetusmeetme ühisturule vastavuse hindamist. […]“.

Otsus SA.43756

7 Komisjon ei esitanud 28. aprilli 2016. aasta otsusega C(2016) 2726 (final) toetuskava SA.43756 (2015/N) kohta – Itaalia, „Toetus Itaalias taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergiale“ (edaspidi „otsus SA.43756“) vastuväiteid toetuskavale, millest Itaalia Vabariik oli talle teatanud ministeeriumide dekreedi eelnõu vormis, mille eesmärk oli edendada elektrienergia tootmist taastuvatest energiaallikatest, ja seda põhjusel, et see toetuskava on ELTL artikli 107 lõike 3 punkti c kohaselt siseturuga kokkusobiv.

8 Otsuse 2. osa „Meetme kirjeldus“ jagu 2.1 „Toetuskava kontekst ja eesmärgid“ sisaldab järgmisi põhjendusi:

„(2) Teatatud toetuskava eesmärk on edendada elektrienergia tootmist taastuvatest energiaallikatest. Meede aitab Itaalial saavutada Euroopa taastuvenergia eesmärke. Kava on avatud kõigile taastuvatele energiaallikatele, välja arvatud fotogalvaanilisest allikast toodetud elektrienergia […].

(3) Oma riikliku taastuvenergia toetuskava reformimiseks vastavalt [komisjoni teatise „Keskkonna- ja energiaalase riigiabi suunised aastateks 2014–2020“ (ELT 2014, C 200, lk 1; edaspidi „suunised 2014–2020“)] sätetele, teatas Itaalia 2015. ja 2016. aasta üleminekukavast. […].

(4) Itaalia on teatanud komisjonile ministeeriumide dekreedi eelnõust, mis sisaldab kava rakendussätteid. Dekreet võetakse ametlikult vastu siis, kui komisjon on teinud otsuse vastuväiteid mitte esitada.“

9 Otsuse 3. osa, mis käsitleb teatatud toetuskava hindamist, sisaldab sama otsuse põhjendusi 28–66. Komisjon täpsustab 3. osa põhjendustes 31 ja 32, et kuna teatatud kava eesmärk on toetada taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergiat, kuulub see kava suuniste 2014–2020 kohaldamisalasse ning selle kooskõla ELTL artikli 107 lõike 3 punktiga c hindas ta seega suuniste asjakohaste sätete alusel, st suuniste jagude 3.2, 3.3.1. ja 3.3.2. alusel.

10 Otsuse SA.43756 põhjenduses 34 „Ühist huvi pakkuv eesmärk“ on märgitud:

„Teatatud abimeetme eesmärk on aidata Itaalial saavutada [Euroopa Liidu] energiapoliitika raames seatud pikaajalised kliimamuutuste ja energiasäästlikkuse eesmärgid. Kava aitab Itaalial saavutada neid eesmärke. Kooskõlas [suuniste 2014–2020] punktidega 30 ja 31 on Itaalia määratlenud meetme eesmärgi ja selgitanud, et meede aitab kaasa Euroopa energiapoliitika eesmärkide saavutamisele. (vt põhjendus 2).“

11 Otsuse põhjendustes 36–42 „Abi vajalikkus, asjakohane vahend ja ergutav mõju“ on muu hulgas viidatud suuniste 2014–2020 punktidele 107, 116 ja 49.

12 Pealkirja „Proportsionaalsus“ all on esitatud järgmised põhjendused:

„(43) [Suuniste 2014–2020] punkti 69 kohaselt peetakse keskkonnaalast abi proportsionaalseks, kui abisumma abisaaja kohta piirdub miinimumiga, mis on vajalik, et saavutada soovitud keskkonnakaitse eesmärk.

(44) Komisjon hindas abi proportsionaalsust vastavalt [suuniste 2014–2020] jaotisele 3.3.2, mis käsitleb taastuvatest energiaallikatest toodetud energiale antavat tegevusabi.

[…]

(47) Nagu on täpsustatud [suuniste 2014–2020] punktis 128, hindab komisjon konkurentsipõhise menetluse puudumise korral toetuse proportsionaalsust [suuniste 2014–2020] punktist 131 lähtudes.

(48) Eelisnimekirjades olevate projektide puhul, mille suhtes kohaldatakse tagasiostutariifi, on Itaalia tõendanud, et toetus energiaühiku kohta ei ületa [energiatootmise tasandatud kogukulusid (*levelised cost of electricity*)] asjaomase tehnoloogia puhul. Näiteks tabelist 4 nähtub, et valitud taastuvenergiaprojektide hinnanguline energiatootmise tasandatud kogukulu on oluliselt kõrgem kui hinnanguline hind elektriturul […]. Itaalia hinnanguline [sisemise tulumäära] vahemik […] näib olevat kooskõlas komisjoni poolt hiljuti heaks kiidetud taastuvenergiaprojektide omaga või sellest väiksem […].

[…]

(50) Eelisnimekirjades olevate projektide puhul on nii, et kui elektrituru hind ületab hinnangulist energiatootmise tasandatud kogukulu, nõutakse vahe tagasi, vähendades preemiat hilisemate maksete puhul. See võimaldab vältida erakorralisi kasumeid, kui energiatootmise tasandatud kogukulu ületavad elektrienergia tariifid annavad projekti puhul täiendavaid tulusid (lisaks sellele, mida on arvesse võetud projekti kasumlikkuse hindamisel […]). […]

(51) Eelneva põhjal järeldab komisjon, et tasu vastab [suuniste 2014–2020] punkti 131 tingimustele ja on seega proportsionaalne.“

13 Otsuse SA.43756 põhjenduses 66 „Järeldus meetme kokkusobivuse kohta“ on märgitud:

„Eeltoodut silmas pidades leiab komisjon, et teatatud kava taotleb ühist huvi pakkuvat eesmärki vajalikul ja proportsionaalsel viisil, mõjutamata põhjendamatult konkurentsi ja kaubandust, ning et seetõttu on abi [suuniste 2014–2020] alusel siseturuga kokkusobiv.“

Itaalia õigus

14 Majandusarengu ministeeriumi 23. juuni 2016. aasta dekreedi, mis käsitleb muudest taastuvatest energiaallikatest kui fotogalvaanilisest allikast toodetud elektrienergia edendamist (Decreto del Ministero dello Sviluppo economico – Incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico; *GURI* nr 150, 29.6.2016, lk 8; edaspidi „23. juuni 2016. aasta dekreet"), volitustes on viidatud eeskätt direktiivile 2009/28 ja otsusele SA.43756.

15 23. juuni 2016. aasta dekreedi artikli 4 lõigetes 1–3 on sätestatud dekreediga kehtestatud toetusmehhanismist toetuse andmise kord, st kas rajatise kandmisega vastavasse registrisse, kusjuures registri määravad ära energiaallikas ja rajatise liik, ettevõtja osalemisega vähempakkumistes, või otsustuskorras. Artiklis 4 on igat liiki korra puhul sätestatud toetuskõlblikud rajatiste kategooriad, mis määratakse sisuliselt kindlaks rajatise tootmisvõimsusest olenevalt.

16 Dekreedi artikkel 7 käsitleb tagasiostutariifide ja toetuste kindlaksmääramist. Selle lõikes 4 on nähtud ette, et rajatiste puhul võimsusega kuni 500 kilovatti (kW) ostab GSE vajaduse korral võrku edastatud elektrienergia tagasi, tasudes võrku edastatud puhastoodangult üldist toetustariifi, mis määratakse kindlaks dekreedi I lisa põhjal. Artikli 7 lõikes 6 on täpsustatud, et juhul kui niisuguse rajatise käitaja otsustab hoida energia oma valduses ja müüa seda vabaturul, teeb GSE „kindlasummalise mahaarvamise", kusjuures üleminek toetussumma maksmise ühelt korralt teisele ei ole lubatud üle kahe korra toetusmeetme kohaldamise perioodil. Artikli 7 lõikes 5 on ette nähtud, et rajatiste puhul nimivõimsusega üle 500 kW, mis saavad toetust vähempakkumistes osalemise teel, maksab GSE võrku edastatud puhastoodangu eest toetust, mis määratakse kindlaks sama dekreedi kohaselt, kusjuures elektrienergia, mida need rajatised toodavad, jääb tootja käsutusse.

17 Toetuste arvutamise korda on täpsustatud 23. juuni 2016. aasta dekreedi I lisa 1. osas „Uute rajatiste jaoks toetusmeetmete kindlaksmääramine". 1. osa punktis 1 on kindlaks määratud kord rajatiste puhul, mille võimsus on kuni 500 kW ja millele on valitud üldine toetustariif dekreedi artikli 7 lõike 4 tähenduses. 1. osa punktis 2 on kehtestatud toetussumma arvutamise kord muude rajatiste puhul.

18 Toetuse arvutamise aluseks olevad baastariifid on diferentseeritud olenevalt taastuvenergia allikast, rajatise liigist ja võimsusest. Suurte rajatiste suhtes kohaldatavad baastariifid on keskmise suurusega rajatiste tariifidest väiksemad.

19 23. juuni 2016. aasta dekreedi artikli 26 lõikes 1 on ette nähtud, et GSE avaldab selle dekreediga kehtestatud toetusmehhanismi konkreetsed rakenduskorrad, eelkõige vastavalt vähempakkumismenetlusi ja registrisse kandmise menetlust käsitlevad tegevusjuhised.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

20 Tiberis käitab Tiberi jõel hüdroelektrijaama võimsusega 2,747 megavatti (MW). GSE rahuldas 8. septembril 2017 Tiberise 22. detsembril 2016 esitatud taotluse, et tema suhtes kohaldataks 23. juuni 2016. aasta dekreedis ette nähtud elektrienergia tootmise toetuste mehhanismi, mida täiendavad selle dekreedi artikli 26 alusel GSE poolt 15. juulil 2016 kehtestatud rakenduskorrad.

21 Tiberis sõlmis 5. oktoobril 2017 GSEga lepingu, mis reguleeris talle selle mehhanismi alusel ette nähtud toetuste eraldamise tingimusi. Alates 2017. aastast kuni 2021. aastani sai Tiberis toetusi kokku 4 044 340,75 euro suuruses summas. Siiski nõudis GSE kahe 4. aprilli 2022. aasta arvega ja ühe 2. mai 2022. aasta arvega Tiberiselt tagasi osa saadud toetustest, kokku 1 224 210,86 eurot.

22 Tiberis esitas Tribunale amministrativo regionale per il Laziole (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia) kaebuse, milles palus tühistada need tagasinõuded ning lepingu- ja dekreedisätted, millel need põhinevad. Tiberis põhjendas oma nõuet eeskätt direktiivi 2009/28 artikli 3 ja direktiivi 2018/2001 artikli 4 rikkumisega. GSE ja kolmas isik Conza Energia Srl väitsid, et kaebus on vastuvõetamatu, kuna see on esitatud hilinenult, ja igal juhul põhjendamatu.

23 Halduskohus leidis, et kaebus on vastuvõetav, kuid põhjendamatu.

24 Tiberis esitas Consiglio di Statole (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), kes on eelotsusetaotluse esitanud kohus, edasikaebuse, paludes seda kohtuotsust muuta ja korrates oma väidet, et on rikutud direktiivi 2009/28 artiklit 3 ja direktiivi 2018/2001 artiklit 4. GSE ja Conza Energia paluvad jätta see kaebus rahuldamata.

25 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et esmapilgul näib 23. juuni 2016. aasta dekreedi I lisa 1. osa punkt 2 olevat vastuolus direktiivi 2009/28 artikliga 3 ja direktiivi 2018/2001 artikliga 4. Nimelt on nende liidu õiguse sätetega kehtestatud viis kumulatiivset kriteeriumi selleks, et toetused oleksid õiguspärased. Esiteks peavad need olema turupõhised, teiseks peavad need võimaldama toetuse saajatel reageerida turusignaalidele, kolmandaks vältima igasugust tarbetut moonutust turul, neljandaks tagama, et tootjad vastavad turuhindade signaalidele, ja viiendaks tagama, et tootjad teenivad turul võimalikult suurt tulu. Lisaks tuleb neid toetusi anda avatud, läbipaistval, konkurentsivõimelisel, mittediskrimineerival ja kulutõhusal viisil.

26 Tema menetluses vaidluse all olevad riigisisesed õigusnormid võivad aga sundida tootjaid toetustest loobuma, mis on vastuolus toetusmehhanismi eesmärgiga. Sellega seoses täpsustab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et 23. juuni 2016. aasta dekreedi artiklis 4 on ette nähtud, et toetust võib saada kolme erineva korra kohaselt, kuid tootjad ei saa vabalt valida konkreetset korda, kuna kord, mida nad võivad nõuda, sõltub eranditult asjaomase rajatise tootmisvõimsusest. Tiberis ei saanud seega vabalt valida, kas saada toetust registrisse kandmise alusel või vähempakkumisel osalemise kaudu. Tootjad, kes saavad toetust enda registrisse kandmise tulemusena, on aga kohustatud maksma GSE-le tagasi vahe turuhinna ja GSE poolt tagatud toetustariifi vahel, kui turuhind on toetustariifist kõrgem, erinevalt tootjatest, kellel on suuremastaabilised rajatised ja kes saavad toetust vähempakkumisel osalemise kaudu ning võivad endale saada kogu turuhinna.

27 Lisaks näib, et kord, mis seisneb GSE kasuks mahaarvamise tegemises, kui turuhind on toetusest kõrgem, võib olla vastuolus direktiividega 2009/28 ja 2018/2001, kuna eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul kohustavad need direktiivid liikmesriike võimaldama ettevõtjatel reageerida turudünaamikale, et vältida moonutusi, mis tulenevad sellest, et kõrvaldatakse tootjate reageerimine nõudlusele, samas kui selle „negatiivse toetuse“ mehhanismi tõttu ei ole tootjatel, kes saavad toetust nende registrisse kandmise tulemusena, mingit huvi turudünaamikale reageerida.

28 Neil asjaoludel otsustas Consiglio di Stato (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas direktiivi 2009/28 artiklis 3 ja direktiivi 2018/2011 artiklis 4 sätestatud põhimõtetega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt on energiat vabaturul müüvate tootjate jaoks riiklikus toetuskavas ette nähtud toetustariif, mis tagab miinimumhinna, mis on ühtlasi ka maksimumhind, sest kui turuhind on toetusest suurem, tuleb toetuse väärtust ületav summa mahaarvamismehhanismi kohaselt tagasi maksta (niinimetatud negatiivne toetus), kusjuures seda mahaarvamismehhanismi kohaldatakse ainult siis, kui energiat vabal turul müüv tootja saab toetust vastavasse registrisse kandmise korral, mitte siis, kui ta saab seda oksjoni tulemusel?“

Eelotsusetaotluse vastuvõetavus

29 GSE väidab, et eelotsusetaotlus on vastuvõetamatu, kuna eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole välja toonud kõiki olulisi faktilisi asjaolusid ega esitanud täpseid põhjusi, miks ta kahtleb, kas riigisisesed õigusnormid on liidu õigusega kooskõlas, rikkudes Euroopa Kohtu kodukorra artiklit 94.

30 Sellega seoses on oluline märkida, et vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale – mida nüüd kajastavad kodukorra artikli 94 punktid a ja b – peab liikmesriigi kohus selleks, et jõutaks talle tarviliku liidu õiguse tõlgenduseni, määratlema esitatud küsimuste faktilise ja õigusliku raamistiku või vähemalt selgitama faktilisi andmeid, millel need küsimused põhinevad. Lisaks on tingimata vajalik, nagu on sätestatud kodukorra artikli 94 punktis c, et eelotsusetaotlus sisaldaks selgitust, millistel põhjustel eelotsusetaotluse esitanud kohus tõstatas teatavate liidu õigusnormide tõlgendamise või kehtivuse küsimuse ning millist seost ta nende õigusnormide ja põhikohtuasjas kohaldatavate riigisiseste õigusnormide vahel näeb (21. detsembri 2023. aasta kohtuotsus European Superleague Company, C-333/21, EU:C:2023:1011, punkt 59 ja seal viidatud kohtupraktika).

31 Praegusel juhul vastab eelotsusetaotlus käesoleva kohtuotsuse eelmises punktis osutatud nõuetele.

32 Samas tuleb märkida, et Itaalia valitsus väidab samuti, et eelotsusetaotlus on vastuvõetamatu, kuid seda põhjusel, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei saa Tiberise taotlust rahuldada, mistõttu on esitatud küsimus hüpoteetiline. Nimelt leiab see valitsus, et taotluse rahuldamine tooks kaasa otsusega SA.43756 lubatud abi olulise muutmise, mis tähendaks seda, et see kohus annab uut abi, millest ei ole komisjonile teatatud ja mida komisjon ei ole heaks kiitnud. See on aga vastuolus ELTL artikli 108 lõikega 3.

33 Sellega seoses on oluline meelde tuletada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on ELTL artikliga 267 kehtestatud menetluses üksnes asja menetleva ja selles tehtava kohtulahendi eest vastutava liikmesriigi kohtu ülesanne hinnata kohtuasja eripära arvesse võttes nii eelotsuse vajalikkust asjas otsuse tegemiseks kui ka Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust. Järelikult, kui esitatud küsimused käsitlevad liidu õiguse tõlgendamist, on Euroopa Kohus üldjuhul kohustatud otsuse tegema (21. aprilli 1988. aasta kohtuotsus Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, punkt 8, ja 22. oktoobri 2024. aasta kohtuotsus Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika).

34 Euroopa Kohus peab siiski kindlaks tegema, millistel asjaoludel liikmesriigi kohus talle eelotsusetaotluse esitas, et kontrollida oma pädevust või talle esitatud taotluse vastuvõetavust (22. oktoobri 2024. aasta kohtuotsus Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika).

35 Euroopa Kohtul võib muu hulgas olla vaja kontrollida, kas eelotsusetaotluse esitanud kohus võib kohaldada liidu õigusnorme, mida eelotsuse küsimused puudutavad, põhikohtuasja lahendamiseks. Kui see nii ei ole, ei ole neil õigusnormidel vaidluse lahendamisel tähtsust ja taotletud eelotsus ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohtule otsuse tegemiseks vajalik, mistõttu tuleb küsimused tunnistada vastuvõetamatuks (22. oktoobri 2024. aasta kohtuotsus Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punkt 38).

36 Käesoleval juhul nähtub eelotsusetaotlusest, et Tiberis vaidlustab eelotsusetaotluse esitanud kohtule esitatud kaebuses direktiivi 2009/28 artikli 3 ja direktiivi 2018/2001 artikli 4 seisukohast 23. juuni 2016. aasta dekreedis ette nähtud negatiivse toetuse mehhanismi õiguspärasuse; tegemist on selle dekreediga kehtestatud muudest taastuvatest energiaallikatest kui fotogalvaanilisest allikast toodetud elektrienergia edendamise kava rakendamise tingimusega.

37 Lisaks nähtub Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust ja kohtuistungil toimunud aruteludest, et vaidlust ei ole selles, et muudest taastuvatest energiaallikatest kui fotogalvaanilisest allikast toodetud elektrienergia edendamise kava on riigiabi kava ELTL artikli 107, direktiivi 2009/28 artikli 2 punkti k ja direktiivi 2018/2001 artikli 2 teise lõigu punkti 5 tähenduses, millest Itaalia pädevad asutused komisjonile teatasid ja mille kohta tehti otsus SA.43756. Selle otsusega otsustas komisjon, et ta ei esita kava suhtes vastuväiteid, kuna ta leidis, et kava on ELTL artikli 107 lõike 3 punkti c alusel siseturuga kokkusobiv.

38 Käesolevas kohtuasjas tuleb seega kontrollida, kas liikmesriigi kohus võib kaebust – mille ettevõtja on talle esitanud, et vaidlustada sellise riigiabi kava, mille eesmärk on edendada taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergiat, mille alusel ta saab toetust ja mille kohta komisjon on teinud otsuse tunnistada see siseturuga kokkusobivaks, rakendamise tingimus – hinnata direktiivi 2009/28 artikli 3 või direktiivi 2018/2001 artikli 4 alusel, millele see ettevõtja tugineb ja mis on esitatud küsimuse esemeks.

39 Sellega seoses tuleb silmas pidada, et nagu nähtub väljakujunenud kohtupraktikast, täidavad liikmesriigi kohtud ja komisjon EL toimimise lepinguga kehtestatud riigiabi kontrollimise süsteemis küll täiendavat laadi, kuid siiski erinevaid ülesandeid (2. mai 2019. aasta kohtuotsus A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, punkt 45 ja seal viidatud kohtupraktika).

40 Eelkõige tagavad liikmesriigi kohtud kuni komisjoni lõpliku otsuse tegemiseni õigussubjektide õiguste kaitse riigi võimuorganite poolt ELTL artikli 108 lõikes 3 sätestatud keelu võimaliku rikkumise eest. Selleks võib neis kohtutes läbivaatamisele tulla kohtuasju, milles neil tuleb tõlgendada ja kohaldada ELTL artikli 107 lõikes 1 sätestatud mõistet „riigiabi“, et kindlaks teha, kas ELTL artikli 108 lõikes 3 sätestatud eelkontrolli menetlusest mööda minnes võetud riikliku meetme puhul oleks nimetatud menetlust pidanud kohaldama või mitte. Seevastu puudub nendel kohtutel pädevus, et otsustada, kas abimeetmed või riigiabi kava on siseturuga kokkusobiv. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt kuulub selle hinnangu andmine komisjoni ainupädevusse, alludes liidu kohtu kontrollile (vt selle kohta 15. septembri 2016. aasta kohtuotsus PGE, C-574/14, EU:C:2016:686, punktid 31 ja 32, ning 2. mai 2019. aasta kohtuotsus A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika).

41 Lisaks ei tohi väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ELTL artiklis 108 ette nähtud menetlus kunagi anda tulemust, mis on vastuolus EL toimimise lepingu konkreetsete sätetega. Seega ei saa abi tunnistada siseturuga kokkusobivaks, kui abi ise või mõni selle tingimus rikub liidu õiguse sätteid või üldpõhimõtteid. Kui abi või abikava tingimused on abi või abikava eseme või toimimisega niivõrd lahutamatult seotud, et neid ei ole võimalik eraldi hinnata, tuleb nende mõju abi või abikava kui terviku kokkusobivusele või kokkusobimatusele paratamatult hinnata ELTL artiklis 108 ette nähtud menetluses (vt selle kohta 2. mai 2019. aasta kohtuotsus A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, punkt 48 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 31. jaanuari 2023. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Braesch jt, C-284/21 P, EU:C:2023:58, punktid 96 ja 97 ning seal viidatud kohtupraktika).

42 Selliste tingimuste hindamine ei kuulu seega riigisiseste kohtute pädevusse (vt selle kohta 2. mai 2019. aasta kohtuotsus A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika).

43 Samuti tuleb meelde tuletada, et liidu riigiabi käsitlevate õigusnormide kohaldamine tugineb ühelt poolt riigisiseste kohtute ning teiselt poolt komisjoni ja liidu kohtute vahelisele lojaalse koostöö kohustusele, mille raames igaüks täidab ülesannet, mis talle EL toimimise lepinguga on antud. Selle koostöö raames peavad riigisisesed kohtud võtma kõik vajalikud üld- või erimeetmed, et tagada nende kohustuste täitmine, mis tulenevad liidu õigusest, ja hoiduma meetmetest, mis võivad ohustada aluslepingu eesmärkide saavutamist, nagu tuleneb ELL artikli 4 lõikest 3. Nii peavad riigisisesed kohtud eelkõige hoiduma selliste otsuste tegemisest, mis lähevad vastuollu komisjoni otsusega riigiabi siseturuga kokkusobivuse kohta, mille hindamine kuulub selle institutsiooni ainupädevusse, alludes liidu kohtu kontrollile (vt selle kohta 15. septembri 2016. aasta kohtuotsus PGE, C-574/14, EU:C:2016:686, punktid 33 ja 34, ning 17. oktoobri 2024. aasta kohtuotsus NFŠ, C-28/23, EU:C:2024:893, punkt 59).

44 Käesoleval juhul nähtub Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust, et põhikohtuasjas vaidlustatud negatiivse toetuse mehhanism kujutab endast otsuses SA.43756 käsitletud toetuskava toimimise tingimust, mis leidis kinnitust ka kohtuistungil toimunud arutelude käigus. Sellega seoses nähtub nimelt eelkõige otsuse SA.43756 põhjendustest 43, 44, 47, 48, 50 ja 51, et põhikohtuasjas vaidlustatud negatiivse toetuse mehhanism määrab lõpuks kindlaks toetussumma, mis antakse individuaalselt ettevõtjatele, kelle suhtes kohaldatakse vaidlusalust toetuskava registrisse kandmise kaudu. Just see mehhanism võimaldas komisjonil järeldada, et konkreetselt nende projektide puhul, mis kantakse registrisse, vastab toetuskava proportsionaalsuse tingimusele.

45 Seega, võttes arvesse käesoleva kohtuotsuse punktis 41 viidatud kohtupraktikat, ei saa seda tingimust, mis on lahutamatult seotud toetuskava toimimisega, hinnata sellest toetuskavast eraldi.

46 Lisaks tuleneb samast kohtupraktikast, et komisjon ei saanud tunnistada otsuse SA.43756 esemeks olevat riigiabi kava ELTL artikli 107 lõike 3 punkti c alusel siseturuga kokkusobivaks, ilma et ta oleks eelnevalt kindlaks teinud, et see toetuskava ei riku muid asjakohaseid liidu õiguse sätteid ega üldpõhimõtteid (vt analoogia alusel 31. jaanuari 2023. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Braesch jt, C-284/21 P, EU:C:2023:58, punkt 100).

47 Siit järeldub esiteks, et kui lubada liikmesriigi kohtul toetuskava rakendamise raames omakorda otsustada, kas negatiivse toetuse mehhanism on direktiivi 2009/28 artikli 3 seisukohast õiguspärane, tähendaks see sisuliselt seda, et sellele kohtule antakse õigus asendada otsuses SA.43756 esitatud komisjoni hinnang enda omaga ja tal lubatakse, rikkudes käesoleva

kohtuotsuse punktis 40 viidatud kohtupraktikat, sekkuda selle institutsiooni ainupädevusse riigiabi siseturuga kokkusobivuse hindamisel ning rikkuda oma kohustust teha liidu institutsioonidega lojaalset koostööd, millele on viidatud käesoleva kohtuotsuse punktis 43 (vt analoogia alusel 15. septembri 2016. aasta kohtuotsus PGE, C-574/14, EU:C:2016:686, punktid 36 ja 37).

48 Asjaolu, et otsuses SA.43756 ei ole sõnaselgelt mainitud direktiivi 2009/28 ja eelkõige selle artiklit 3, millele viidatakse eelotsuse küsimuses, ei oma selles osas tähtsust.

49 Nagu nähtub otsuse põhjendustest 2–4 ja 34, on otsuse esemeks oleva toetuskava eesmärk just nimelt edendada Itaalias muudest taastuvatest energiaallikatest kui fotogalvaanilisest allikast toodetud elektrienergia tootmist, ning nagu on märgitud otsuse põhjenduses 31, on teatatud kava, mis vastab põhikohtuasjas käsitletavale kavale, hinnatud eelkõige suuniste 2014–2020 alusel. Ent suuniste punktis 107, millele on viidatud otsuse SA.43756 põhjenduses 36, on tuletatud meelde, et liit on seadnud endale ambitsioonikad eesmärgid kliimamuutuste ja energia säästva kasutamise valdkonnas, et mitu liidu õigusakti, nagu direktiiv 2009/28, juba aitavad nende eesmärkide saavutamisele kaasa, ning et teatud tingimustel võib riigiabi olla sobiv vahend, et aidata kaasa liidu eesmärkide ja nendega seotud riiklike sihtväärtuste saavutamisele.

50 Seega, kui komisjon hindas otsuses SA.43756 toetuskava kokkusobivust siseturuga, sealhulgas selle toimimise tingimust, milleks on negatiivse toetuse mehhanism, võttis ta tingimata arvesse direktiivi 2009/38.

51 Teiseks tuleb seoses hinnanguga, kas negatiivse toetuse mehhanism on kooskõlas direktiivi 2018/2001 artikliga 4 või isegi selle artikliga 6, millele komisjon muu hulgas tugines, märkida, et see direktiiv võeti tõepoolest vastu pärast otsust SA.43756, mistõttu ei saa asuda seisukohale, et selle otsusega hindas komisjon tingimata seda mehhanismi ja veendus, et see ei riku ühtegi neist sätetest.

52 Kuid ühelt poolt, kuna komisjon kiitis 23. juuni 2016. aasta dekreediga kehtestatud toetuskava selle otsusega heaks, kuulub see mõiste „olemasolev abi“ alla määruse 2015/1589 artikli 1 punkti b alapunkti ii tähenduses.

53 ELTL artikli 108 lõige 1 annab aga komisjonile volituse koostöös liikmesriikidega pidevalt kontrollida neis riikides olemasolevaid abisüsteeme. Kontrolli tulemusena võib komisjon teha liikmesriigile ettepaneku võtta sobivaid meetmeid, mis on vajalikud siseturu järkjärguliseks arenguks või toimimiseks, ning vajaduse korral otsustada abi lõpetamise või muutmise, kui see tema hinnangul on siseturuga kokkusobimatu (18. juuli 2013. aasta kohtuotsus P, C-6/12, EU:C:2013:525, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika).

54 Pealegi ei muutu õiguslik olukord olemasolevate abikavade pideva kontrollimise käigus enne, kui liikmesriik võtab vastu vajalike meetmete ettepanekud või kui komisjon võtab vastu lõpliku otsuse (vt selle kohta 9. oktoobri 2001. aasta kohtuotsus Itaalia *vs.* komisjon, C-400/99, EU:C:2001:528, punkt 61).

55 Olemasoleva abikava siseturuga kokkusobivuse hindamine jääb seega vastavalt käesoleva kohtuotsuse punktis 40 viidatud kohtupraktikale komisjoni ainupädevusse, alludes liidu kohtu kontrollile.

56 Lisaks tegi komisjon käesoleval juhul teatises „Kliima-, keskkonnakaitse- ja energiaalase riigiabi suunised alates aastast 2022“ (ELT 2022, C 80, lk 1), millega alates 18. veebruarist 2022 on asendatud suunised 2014–2020, liikmesriikidele ettepaneku võtta „sobivaid meetmeid“ ELTL artikli 108 lõike 1 tähenduses, et nad vajaduse korral muudaksid oma olemasolevaid keskkonnakaitse- ja energiaalaseid toetuskavasid ning viiksid need suunistega kooskõlla hiljemalt 31. detsembriks 2023.

57 See tähtaeg ei olnud aga veel möödunud 4. aprillil 2022 ega 2. mail 2022, mil väljastati käesoleva kohtuotsuse punktis 21 nimetatud põhikohtuasja aluseks olevad arved.

58 Teiselt poolt võib iga muudatus, mis tehakse põhikohtuasjas arutusel olevas negatiivse toetuse mehhanismis, sellest tuleneda võiva abi intensiivsuse võimaliku suurenemise tõttu mõjutada vaidlusaluse toetuskava siseturuga kokkusobivuse hindamist. See mehhanism on nimelt lahutamatult seotud kava toimimisega ja selle mehhanismi puudumisel oleks võimalik, et komisjon oleks leidnud, et toetuskava ei ole proportsionaalne ja seetõttu ei oleks ta seda siseturuga kokkusobivaks tunnistanud. Selline muudatus kujutab endast seega määruse nr 794/2004 artikli 4 lõike 1 kohaselt „olemasoleva abi muutmist“ ja seega „uut abi“ määruse 2015/1589 artikli 1 punkti c tähenduses, mille suhtes kehtib ELTL artikli 108 lõikes 3 ette nähtud teatamiskohustus ja mille siseturuga kokkusobivuse hindamine kuulub vastavalt käesoleva kohtuotsuse punktis 40 viidatud kohtupraktikale komisjoni ainupädevusse, alludes liidu kohtu kontrollile.

59 Käesoleva kohtuotsuse eelmises punktis tehtud järeldus kehtib ka juhul, kui seda mehhanismi ei muudeta *erga omnes*, nagu Tiberis käesoleval juhul taotleb, vaid üksnes sellise konkreetse abisaaja kasuks nagu Tiberis. Nimelt kehtib komisjoni vastuväidete esitamata jätmise otsusega antud riigiabi kava rakendamise luba üksnes siis, kui järgitakse kõiki asjaolusid, mida see institutsioon selles otsuses abikava siseturuga kokkusobivuse hindamisel arvesse võttis (vt analoogia alusel 31. jaanuari 2023. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Braesch jt, C-284/21 P, EU:C:2023:58, punkt 83). Seega võib abikava, mida rakendatakse individuaalsel tasandil, samuti pidada „uueks abiks“ määruse 2015/1589 artikli 1 punkti c tähenduses, kui see ei vasta abikavale, millest on teatatud ja mille komisjon on heaks kiitnud (vt analoogia alusel 31. jaanuari 2023. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Braesch jt, C-284/21 P, EU:C:2023:58, punkt 86).

60 Euroopa Kohus on aga juba selgitanud, et riigiabi kehtestamine kui selline ei saa tuleneda kohtuotsusest, vaid kuulub otstarbekuse hindamise alla, mis ei ole kohtu ülesannetele omane (vt selle kohta 12. jaanuari 2023. aasta kohtuotsus DOBELES HES, C-702/20 ja C-17/21, EU:C:2023:1, punkt 76).

61 Lisaks on tõsi, et 12. jaanuari 2023. aasta kohtuotsuse DOBELES HES (C-702/20 ja C-17/21, EU:C:2023:1) punktides 121 ja 122 märkis Euroopa Kohus, et juhul, kui liikmesriigi kohtule on esitatud nõue maksta välja abi, mis on ebaseaduslik, kuna sellest ei ole komisjonile teatatud, peab liidu õigusega sellele kohtule usaldatud riigiabi kontrollimise ülesanne üldjuhul viima selleni, et kohus jätab taotluse rahuldamata, tunnistades samas, et ka liikmesriigi kohtu otsus, millega kohustatakse vastustajat abi välja maksma, kuid tingimusel, et asjasse puutuvad liikmesriigi ametiasutused on sellest eelnevalt komisjonile teatanud ja see institutsioon annab oma nõusoleku või loetakse, et ta on selle andnud, aitab vältida uue abi väljamaksmist, mis on vastuolus ELTL artikli 108 lõikega 3 ning määruse 2015/1589 artikli 2 lõikega 1 ja artikliga 3.

62 Seda kohtupraktikat ei saa siiski üle kanda olukorrale põhikohtuasjas ja see ei saa seega kahtluse alla seada käesoleva kohtuotsuse punktides 52–60 kirjeldatud asjaoludest tulenevat järeldust. Põhikohtuasjas ei saa liikmesriigi kohtu pädevus lahendada põhikohtuasja kaebus vältida uue abi andmist vastuolus ELTL artikli 108 lõikega 3 ning määruse 2015/1589 artikli 2 lõikega 1 ja artikliga 3. Nimelt, nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 58, kehtib negatiivse toetuse mehhanismi iga muudatuse suhtes ELTL artikli 108 lõikes 3 ette nähtud teatamiskohustus ning muudatuse siseturuga kokkusobivuse hindamine on komisjoni ainupädevuses, alludes liidu kohtu kontrollile.

63 Kõigest eeltoodust tuleneb, et liidu õigusega on vastuolus see, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus hindab põhikohtuasjas arutusel oleva negatiivse toetuse mehhanismi kooskõla direktiivi 2009/28 artikliga 3 või direktiivi 2018/2001 artikliga 4, kuna see mehhanism on lahutamatult seotud selle riigiabi kava toimimisega, mille komisjon tunnistas siseturuga kokkusobivaks otsusega SA.43756.

64 Järelikult ei ole direktiivi 2009/28 artikli 3 või direktiivi 2018/2001 artikli 4 tõlgendamine põhikohtuasja lahendamisel asjakohane.

65 Seetõttu on eelotsusetaotlus vastuvõetamatu.

Kohtukulud

66 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse see kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (neljas koda) otsustab:

Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) 8. augusti 2023. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus on vastuvõetamatu.

Allkirjad