Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

1. kolovoza 2025.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Promicanje uporabe energije iz obnovljivih izvora – Direktiva 2009/28/EZ – Članak 3. – Direktiva (EU) 2018/2001 – Članak 4. – Nacionalne mjere za poticanje proizvodnje energije iz obnovljivih izvora – Program potpore – Državne potpore – Članak 108. UFEU-a – Isključiva nadležnost Europske komisije za odlučivanje o spojivosti mjera potpore s unutarnjim tržištem – Komisijina odluka kojom se utvrđuje spojivost takvog programa potpora s unutarnjim tržištem – Tužba koju je korisnik potpore na temelju tog programa podnio nacionalnom sudu osporavajući pravilo navedenog programa koje je neodvojivo povezano s njegovim funkcioniranjem – Nedopuštenost, u okviru te tužbe, zahtjeva za prethodnu odluku koji se odnosi na tumačenje tih odredbi tih direktiva”

U predmetu C-514/23,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), odlukom od 8. kolovoza 2023., koju je Sud zaprimio 8. kolovoza 2023., u postupku

Tiberis Holding Srl

protiv

Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,

Ministero dello Sviluppo economico,

Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza energetica,

uz sudjelovanje:

Conza Energia Srl,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: I. Jarukaitis (izvjestitelj), predsjednik vijeća, K. Lenaerts, predsjednik Suda, u svojstvu suca četvrtog vijeća, N. Jääskinen, A. Arabadjiev i M. Condinanzi, suci,

nezavisni odvjetnik: A. Rantos,

tajnik: C. Di Bella, administrator,

* Jezik postupka: talijanski

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 7. studenoga 2024.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

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

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

– za talijansku vladu, S. Fiorentino i G. Palmieri, u svojstvu agenata, uz asistenciju L. G. V. Delbona i P. Garofolija, *avvocati dello Stato*,

– za Europsku komisiju, B. De Meester i A. Spina, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 6. veljače 2025.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 3. Direktive 2009/28/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora te o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ (SL 2009., L 140, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 11., str. 39.) i članka 4. Direktive (EU) 2018/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora (SL 2018., L 328, str. 82. te ispravci SL 2020., L 311, str. 11., SL 2022., L 41., str. 37. i SL 2023./90078, L).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Tiberis Holding Srl (u daljnjem tekstu: Tiberis), s jedne strane, i Gestorea dei servizi energetici (GSE) SpA, Ministero dello Sviluppo economico (Ministarstvo gospodarskog razvoja, Italija) i Ministera dell'Ambiente e della Sicurezza energetica (Ministarstvo okoliša i energetske sigurnosti, Italija), s druge strane, u vezi s računima kojima je GSE od Tiberisa zatražio da mu vrati dio potpora koje je primio u okviru programa poticaja za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora koji nisu fotonaponska energija.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba (EU) 2015/1589

3 Članak 1. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. [UFEU-a] (SL 2015., L 248, str. 9. i ispravak SL 2017., L 186, str. 17.), sadržava sljedeće definicije:

„Za potrebe ove uredbe, primjenjuju se sljedeće definicije:

(a) ‚potpora' znači svaka mjera koja ispunjava sve kriterije utvrđene u članku 107. stavku 1. UFEU-a;

(b) ‚postojeća potpora' znači:

[…]
ii. odobrena potpora, to jest, programi potpora i pojedinačna potpora koje je odobrila [Europska k]omisija ili Vijeće [Europske unije];

[…]

(c) ‚nova potpora' znači svaka potpora, to jest programi potpora i pojedinačna potpora koje ne predstavljaju postojeću potporu, uključujući i izmjene postojećih potpora;

(d) ‚program potpora' znači svaki akt na temelju kojega se, bez potrebe za donošenjem daljnjih provedbenih mjera, pojedinačne potpore mogu dodjeljivati poduzetnicima određenima u okviru tog akta u općem i apstraktnom smislu, kao i svaki akt na temelju kojega se potpora koja nije povezana s određenim projektom može dodjeljivati jednom ili više poduzetnika tijekom neodređenog vremenskog razdoblja i/ili u neodređenom iznosu;

[…]

(f) ‚nezakonita potpora' znači nova potpora čija je primjena u suprotnosti s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a;

[…]"

4 Članak 2. stavak 1. te uredbe određuje:

„Osim ako je drukčije predviđeno uredbama donesenim u skladu s člankom 109. UFEU-a ili drugim relevantnim odredbama istog, predmetna država članica Komisiju pravodobno obavješćuje o svim svojim planovima za dodjelu novih potpora. […]"

5 U skladu s člankom 3. navedene uredbe:

„Potpora koja podliježe obvezi prijave u skladu s člankom 2. stavkom 1. ne smije stupiti na snagu prije nego što Komisija donese, ili se smatra da je donijela, odluku kojom se odobrava ta potpora."

Uredba (EZ) br. 794/2004

6 Članak 4. stavak 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 794/2004 od 21. travnja 2004. o provedbi Uredbe 2015/1589 (SL 2004., L 140, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 2., str. 9.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EU) 2015/2282 od 27. studenoga 2015. (SL 2015., L 325, str. 1.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 794/2004), predviđa da za potrebe primjene članka 1. točke (c) Uredbe 2015/1589 „izmjena zatečene [postojeće] potpore znači svaku promjenu, osim promjene čisto formalne ili administrativne prirode koja ne može utjecati na ocjenu dopuštenosti i usklađenosti mjere potpore sa zajedničkim tržištem. […]”.

Odluka SA.43756

7 Odlukom C(2016) 2726 *final* od 28. travnja 2016. o državnoj potpori SA.43756 (2015/N) – Italija, Potpora za električnu energiju proizvedenu iz obnovljivih izvora u Italiji (u daljnjem tekstu: Odluka SA.43756), Komisija je odlučila da nema primjedbe na program potpora koji joj je Talijanska Republika prijavila u obliku nacrta ministarske uredbe čiji je cilj promicanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora, uz obrazloženje da je taj program spojiv s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a.

8 Dio 2. te odluke, naslovljen „Opis mjere”, iz njezina odjeljka 2.1., naslovljenog „Kontekst i ciljevi programa potpora”, sadržava sljedeće uvodne izjave:

„(2) Cilj prijavljenog programa je promicanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije. Mjerom će se Italiji pomoći u postizanju europskih ciljeva u području energije iz obnovljivih izvora. Program je otvoren za sve obnovljive izvore energije, osim za solarnu fotonaponsku energiju […]

(3) Italija je prijavila prijelazni program za 2015. i 2016. kako bi reformirala svoj nacionalni program potpore za energiju iz obnovljivih izvora u skladu s odredbama [Komunikacije Komisije naslovljene „Smjernice o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju za razdoblje 2014. – 2020.” (SL 2014., C 200, str. 1., u daljnjem tekstu: Smjernice za 2014. – 2020.)]. […]

(4) Italija je obavijestila Komisiju o nacrtu ministarske uredbe koji sadržava provedbene odredbe programa. Uredba će se formalno donijeti nakon što Komisija donese odluku o neospornosti.”

9 Dio 3. navedene odluke, koji se odnosi na ocjenu prijavljenog programa potpora, sadržava uvodne izjave 28. do 66. te odluke. U tom dijelu 3. Komisija u uvodnim izjavama 31. i 32. navodi da je taj program, s obzirom na to da se njime nastoji poduprijeti proizvodnja električne energije iz obnovljivih izvora, obuhvaćen područjem primjene Smjernica za 2014. – 2020., te da se stoga spojivost tog programa s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a ocjenjuje na temelju njihovih relevantnih odredbi, odnosno onih iz odjeljka 3.2. te pododjeljaka 3.3.1. i 3.3.2.

10 Uvodna izjava 34. Odluke SA.43756, naslovljena „Cilj od zajedničkog interesa”, glasi:

„Cilj prijavljene mjere potpore je pomoći Italiji u postizanju dugoročnih ciljeva u području klimatskih promjena i energetske održivosti koje je [Europska unija] postavila u okviru energetske politike [Unije]. Program će Italiji pomoći u postizanju njezinih ciljeva. U skladu s točkama 30. i 31. [Smjernica za 2014. – 2020.] Italija je definirala cilj mjere i objasnila da će mjera doprinijeti ostvarenju ciljeva europske energetske politike [vidjeti uvodnu izjavu 2.].”

11 Pod naslovom „Potreba za potporom, prikladan instrument i učinak poticaja”, uvodne izjave 36. do 42. te odluke osobito se odnose na točke 107., 116. i 49. Smjernica za 2014. – 2020.

12 Pod naslovom „Razmjernost” nalaze se sljedeće uvodne izjave:

„(43) Na temelju točke 69. [Smjernica za 2014. – 2020.], potpora za zaštitu okoliša smatra se razmjernom ako je iznos potpore po korisniku ograničen na najnižu razinu potrebnu kako bi se ostvario cilj zaštite okoliša.

(44) Komisija je ocijenila razmjernost potpora s obzirom na odredbe odjeljka 3.3.2. [Smjernica za 2014. – 2020.] koji se odnosi na operativne potpore za energiju iz obnovljivih izvora.

[…]

(47) Kako je navedeno u točki 128. [Smjernica za 2014. – 2020.], ako nije proveden konkurentni natječajni postupak, Komisija ocjenjuje razmjernost potpore s obzirom na odredbe iz točke 131. [tih Smjernica za 2014. – 2020.].

(48) Za projekte s prioritetnih popisa na koje se primjenjuje zajamčena tarifa Italija je dokazala da potpora po jedinici energije ne premašuje [ukupno ujednačeni trošak proizvodnje električne energije (*levelised cost of electricity*, u daljnjem tekstu: LCOE)] za predmetnu tehnologiju. Na primjer, u tablici 4. prikazano je da je procijenjeni LCOE za odabrane projekte u području obnovljive energije znatno iznad procijenjene cijene na tržištu električne energije […]. Čini se da je raspon [unutarnje stope povrata] koji je procijenila Italija […] u skladu ili niži od raspona projekata u području obnovljive energije koji je nedavno odobrila Komisija […].

[…]

(50) Za projekte s prioritetnih popisa, ako tržišna cijena električne energije premašuje procijenjeni LCOE, razlika će se vratiti smanjenjem premije prilikom naknadnih plaćanja. Time će se izbjeći neočekivana dobit u slučaju da se višim cijenama električne energije od LCOE-a ostvare dodatni prihodi za projekt (povrh onih uzetih u obzir prilikom procjene profitabilnosti projekta […]). […]

(51) S obzirom na prethodno navedeno, Komisija zaključuje da naknada ispunjava uvjete iz točke 131. [Smjernica za 2014. – 2020.] i da je stoga razmjerna.”

13 Uvodna izjava 66. Odluke SA.43756, naslovljena „Zaključak o spojivosti mjere”, glasi:

„S obzirom na prethodno navedeno, Komisija smatra da se prijavljenim programom nastoji ostvariti cilj od zajedničkog interesa na način koji je nužan i razmjeran bez neopravdanog utjecaja na tržišno natjecanje i trgovinu te da je potpora stoga spojiva s unutarnjim tržištem na temelju [Smjernica 2014. – 2020.]”

Talijansko pravo

14 U uvodnim izjavama Decreta del Ministero dello Sviluppo economico – Incentivazione dell’energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico (Uredba Ministarstva gospodarskog razvoja o poticanju električne energije iz obnovljivih izvora koji nisu fotonaponska energija) od 23. lipnja 2016. (GURI br. 150 od 29. lipnja 2016., str. 8., u daljnjem tekstu: Uredba od 23. lipnja 2016.) u svojim osobito se upućuje na Direktivu 2009/28 i Odluku SA.43756.

15 U članku 4. stavcima 1. do 3. Uredbe od 23. lipnja 2016. navode se različiti postupci za pristup sustavu poticaja koji se njome uspostavlja, to jest upis postrojenja u odgovarajući registar, koji se određuje ovisno o izvoru energije i vrsti postrojenja, sudjelovanje operatora u postupcima reverzne dražbe i izravan pristup. Tim se člankom za svaku vrstu postupka pojašnjavaju kategorije prihvatljivih postrojenja, koje su u biti određene s obzirom na proizvodni kapacitet predmetnog postrojenja.

16 Članak 7. te uredbe odnosi se na utvrđivanje zajamčenih tarifa i poticaja. Njegov stavak 4. predviđa da GSE za postrojenja s kapacitetom jednakim ili manjim od 500 kilovata (kW), prema potrebi, otkupljuje električnu energiju predanu u mrežu tako da za neto proizvodnju predanu u mrežu plaća sveobuhvatnu poticajnu tarifu utvrđenu na temelju Priloga 1. navedene uredbe. U stavku 6. tog članka navodi se da će GSE, pod pretpostavkom da operator takvog postrojenja odluči zadržati energiju u svojem posjedu i prodavati je na slobodnom tržištu, provesti „paušalno povlačenje” jer prijelaz s jednog načina isplate poticaja na drugi nije dopušten više od dva puta tijekom razdoblja primjene poticajne mjere. Stavak 5. navedenog članka 7. određuje da GSE, za postrojenja nazivne snage veće od 500 kW koje se koriste poticajem na temelju njihova sudjelovanja u postupku reverzne dražbe, za neto proizvodnju predanu u mrežu isplaćuje poticaj određen na temelju iste uredbe, pri čemu energija koju proizvedu ta postrojenja ostaje na raspolaganju proizvođaču.

17 Pravila za izračun poticaja navedena su u dijelu 1. Priloga 1. Uredbi od 23. lipnja 2016., naslovljenom „Utvrđivanje poticajnih mjera za nova postrojenja”. U točki 1. tog dijela utvrđena su ta pravila za izračun za postrojenja s kapacitetom jednakim ili manjim od 500 kW koja se odluče za sveobuhvatnu poticajnu tarifu, u smislu članka 7. stavka 4. te uredbe. U točki 2. navedenog dijela definirana su pravila za izračun poticaja za druga postrojenja.

18 Osnovne poticajne tarife koje služe za izračun poticaja razlikuju se ovisno o obnovljivom izvoru energije, vrsti postrojenja i njegovoj snazi. One koje se primjenjuju na velika postrojenja niže su od onih koje se primjenjuju na srednje velika postrojenja.

19 Članak 26. stavak 1. Uredbe od 23. lipnja 2016. predviđa da GSE objavljuje posebne postupke primjene sustava poticaja uspostavljenog tom uredbom, osobito operativna pravila koja se odnose na dražbene postupke i postupke upisa u registar.

Glavni postupak i prethodno pitanje

20 Tiberis upravlja hidroelektranom snage 2,747 megavata (MW) na rijeci Tiber. GSE je 8. rujna 2017. prihvatio njegov zahtjev od 22. prosinca 2016. za korištenje sustavom poticaja za proizvodnju električne energije predviđenim Uredbom od 23. lipnja 2016., kako je dopunjena postupcima primjene koje je GSE, u skladu s člankom 26. te uredbe, utvrdio 15. srpnja 2016.

21 Tiberis je 5. listopada 2017. s GSE-om sklopio ugovor kojim su uređeni uvjeti za dodjelu poticaja na koje to društvo ima pravo na temelju tog sustava. Od 2017. do 2021. Tiberis je primio ukupno 4 044 340,75 eura potpora. Međutim, dvama računima od 4. travnja 2022. i jednim od 2. svibnja 2022. GSE je od Tiberisa zatražio da mu vrati dio primljenih potpora u ukupnom iznosu od 1 224 210,86 eura.

22 Tiberis je stoga podnio tužbu Tribunalu Amministrativo Regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija) kojom je zahtijevao poništenje tih zahtjeva za povrat kao i ugovornih odredbi i propisa na kojima su se oni temeljili. U prilog toj tužbi Tiberis se, među ostalim, pozvao na povredu članka 3. Direktive 2009/28 i članka 4. Direktive 2018/2001. GSE i društvo Conza Energia Srl, druga stranka u postupku, tvrdili su da je tužba nedopuštena jer je nepravodobna i, u svakom slučaju, neosnovana.

23 Taj je sud tu tužbu proglasio dopuštenom, ali neosnovanom.

24 Tiberis je Consigliu di Stato (Državno vijeće, Italija), sudu koji je uputio zahtjev, podnio zahtjev za preinaku te presude, ponavljajući svoj tužbeni razlog koji se temeljio na povredi članka 3. Direktive 2009/28 i članka 4. Direktive 2018/2001. GSE i Conza Energia zahtijevaju da se ta tužba odbije.

25 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, na prvi se pogled čini da je točka 2. dijela 1. Priloga 1. Uredbi od 23. lipnja 2016. protivna članku 3. Direktive 2009/28 i članku 4. Direktive 2018/2001. Naime, te odredbe prava Unije utvrđuju pet kumulativnih kriterija koji moraju biti zadovoljeni da bi poticaji bili zakoniti. Potrebno je, kao prvo, da su tržišno utemeljeni, kao drugo, da omogućuju korisnicima da reagiraju na zbivanja na tržištu, kao treće, da se izbjegava da nepotrebno narušavaju tržišta, kao četvrto, da osiguravaju da proizvođači odgovaraju na tržišne cjenovne signale i, kao peto, da osiguravaju da proizvođači uvećavaju svoje tržišne prihode. Osim toga, oni bi se trebali pružati na otvoren, transparentan, kompetitivan, nediskriminirajuć i troškovno učinkovit način.

26 Nacionalni propis pred sudom koji je uputio zahtjev mogao bi dovesti do toga da proizvođače primora na odustajanje od poticaja, što je protivno cilju sustava poticaja. Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu navodi da članak 4. Uredbe od 23. lipnja 2016. predviđa da je pristup tim poticajima otvoren na temelju triju različitih postupaka, ali da proizvođači ne mogu slobodno odabrati određeni postupak jer postupak kojim se mogu koristiti isključivo ovisi o proizvodnom kapacitetu postrojenja o kojem je riječ. Stoga Tiberis nije mogao slobodno odabrati hoće li ostvariti poticaj na temelju svojeg upisa u registar ili na temelju sudjelovanja u postupku dražbe. Međutim, proizvođači koji ostvaruju poticaje na temelju upisa u registar dužni su GSE-u vratiti razliku između tržišne cijene i poticajne tarife koju jamči GSE kada je tržišna cijena viša od te poticajne tarife, za razliku od proizvođača s velikim postrojenjima, koji ostvaruju poticaje na temelju dražbenog postupka i koji mogu primiti ukupnu tržišnu cijenu.

27 Osim toga, pravilo o provedbi korekcije u korist GSE-a kada je tržišna cijena viša od te tarife potencijalno nije u skladu s direktivama 2009/28 i 2018/2001 jer se, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, tim direktivama države članice obvezuju na to da operatorima omoguće da reagiraju na dinamiku tržišta kako bi izbjegli narušavanja tržišta koja nastaju zbog uklanjanja reaktivnosti proizvođača na potražnju, dok, zbog tog mehanizma „negativnog poticaja", proizvođači korisnici poticaja na temelju svojeg upisa u registar nemaju interes reagirati na tu tržišnu dinamiku.

28 U tim je okolnostima Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Protivi li se načelima utvrđenima člankom 3. Direktive 2009/28 i člankom 4. Direktive 2018/2011 nacionalni propis kojim se, u okviru nacionalnog sustava poticaja, u slučaju kad proizvođači prodaju energiju na slobodnom tržištu, predviđa poticajna tarifa kojom se jamči minimalna cijena koja je istodobno i maksimalna cijena na temelju mehanizma korekcije i povrata iznosa koji premašuju vrijednost poticaja kada je tržišna cijena veća od vrijednosti poticaja (takozvani „negativan poticaj"), pri čemu se mehanizam korekcije usto primjenjuje samo kada proizvođač koji prodaje energiju na slobodnom tržištu ostvaruje pristup poticaju na temelju upisa u odgovarajući registar, ali ne i ako mu pristupa na temelju sudjelovanja u dražbenom postupku?"

Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

29 GSE tvrdi da je zahtjev za prethodnu odluku nedopušten jer sud koji je uputio zahtjev nije naveo sve relevantne činjenice niti je iznio točne razloge koji su ga naveli da se zapita o usklađenosti nacionalnog zakonodavstva s pravom Unije, protivno članku 94. Poslovnika Suda.

30 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, na temelju ustaljene sudske prakse, koja se odražava u članku 94. točkama (a) i (b) Poslovnika, potreba da se osigura tumačenje prava Unije, koje bi bilo korisno za nacionalni sud, zahtijeva da nacionalni sud definira činjenični i pravni kontekst pitanja koja postavlja, ili da barem objasni činjenične okolnosti na kojima se temelje ta pitanja. Usto, nužno je, kao što je to navedeno u članku 94. točki (c) Poslovnika, da se u zahtjevu za prethodnu odluku navedu razlozi koji su naveli sud koji je uputio zahtjev da se zapita o tumačenju ili valjanosti određenih odredaba prava Unije kao i pojasni veza koja po mišljenju tog suda postoji između tih odredaba i nacionalnog zakonodavstva primjenjivog u glavnom postupku (presuda od 21. prosinca 2023., European Superleague Company, C-333/21, EU:C:2023:1011, t. 59. i navedena sudska praksa).

31 U ovom slučaju zahtjev za prethodnu odluku ispunjava zahtjeve navedene u prethodnoj točki ove presude.

32 S obzirom na navedeno, valja istaknuti da talijanska vlada također tvrdi da je zahtjev za prethodnu odluku nedopušten, ali to zato što sud koji je uputio zahtjev ne može prihvatiti Tiberisov zahtjev, tako da je postavljeno pitanje hipotetsko. Naime, prema mišljenju te vlade, prihvaćanje tog zahtjeva dovelo bi do bitne izmjene potpore odobrene Odlukom SA.43756, što bi značilo da taj sud dodjeljuje novu potporu koja nije ni bila prijavljena Komisiji niti ju je ona odobrila. To se pak protivi članku 108. stavku 3. UFEU-a.

33 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru postupka uspostavljenog člankom 267. UFEU-a isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Posljedično, kad se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud je u načelu dužan donijeti odluku (presude od 21. travnja 1988., Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, t. 8. i od 22. listopada 2024., Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, t. 36. i navedena sudska praksa).

34 Međutim, na Sudu je da ispita okolnosti u kojima mu je nacionalni sud uputio zahtjev, kako bi provjerio svoju nadležnost odnosno dopuštenost zahtjeva koji mu je podnesen (presuda od 22. listopada 2024., Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, t. 37. i navedena sudska praksa).

35 Sud se, među ostalim, može naći u situaciji da mora ispitati može li sud koji je uputio zahtjev primijeniti odredbe prava Unije na koje se odnose prethodna pitanja kako bi riješio spor u glavnom postupku. Ako to nije slučaj, te odredbe nisu relevantne za rješavanje tog spora, a tražena prethodna odluka nije potrebna kako bi se sudu koji je uputio zahtjev omogućilo donošenje presude, tako da ta pitanja treba smatrati nedopuštenima (presuda od 22. listopada 2024., Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, t. 38.).

36 U ovom slučaju iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da Tiberis svojom tužbom koju je podnio sudu koji je uputio zahtjev osporava zakonitost, s obzirom na članak 3. Direktive 2009/28 i članak 4. Direktive 2018/2001, mehanizma negativnog poticaja predviđenog Uredbom od 23. lipnja 2016., koji predstavlja način provedbe programa promicanja električne energije iz obnovljivih izvora koji nisu fotonaponska energija, uspostavljenog tom uredbom.

37 Osim toga, iz spisa kojim raspolaže Sud kao i iz diskusija održanih na raspravi pred njim proizlazi da je nesporno da taj program promicanja električne energije iz obnovljivih izvora koji nisu fotonaponska energija čini program državnih potpora u smislu članka 107. UFEU-a, članka 2. točke (k) Direktive 2009/28 i članka 2. drugog stavka točke 5. Direktive 2018/2001, koji su nadležna talijanska tijela prijavila Komisiji i koji je predmet Odluke SA.43756. Tom je odlukom ta institucija odlučila da nema primjedbi na taj program jer je smatrala da je on spojiv s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a.

38 Stoga u ovom predmetu valja provjeriti može li nacionalni sud, kojemu je gospodarski subjekt podnio tužbu kako bi osporio način provedbe programa državnih potpora čiji je cilj promicanje električne energije iz obnovljivih izvora, a čiji je on korisnik i koja je predmet Komisijine odluke kojom se utvrđuje njegova spojivost s unutarnjim tržištem, ocijeniti tu tužbu s obzirom na odredbe članka 3. Direktive 2009/28 ili članka 4. Direktive 2018/2001, na koje se taj subjekt poziva i na koje se postavljeno pitanje odnosi.

39 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse, u sustavu nadzora državnih potpora uspostavljenom UFEU-om nacionalni sudovi i Komisija imaju komplementarne, ali različite uloge (presuda od 2. svibnja 2019., A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, t. 45. i navedena sudska praksa).

40 Konkretno, nacionalni sudovi do konačne odluke Komisije paze na zaštitu prava pojedinaca u slučaju eventualnog kršenja zabrane predviđene u članku 108. stavku 3. UFEU-a od strane državnih vlasti. U tu svrhu pred njima mogu biti pokrenuti postupci koji ih obvezuju da tumače i

primjenjuju pojam „državna potpora” iz članka 107. stavka 1. UFEU-a kako bi utvrdili treba li predmet tog postupka biti državna mjera donesena bez uzimanja u obzir postupka prethodnog nadzora predviđenog u članku 108. stavku 3. UFEU-a. S druge strane, ti sudovi nisu nadležni za odlučivanje o spojivosti mjera potpora ili programa državnih potpora s unutarnjim tržištem. Naime, na temelju ustaljene sudske prakse, ta je ocjena u isključivoj nadležnosti Komisije, koja djeluje pod nadzorom sudova Unije (vidjeti u tom smislu presude od 15. rujna 2016., PGE, C-574/14, EU:C:2016:686, t. 31. i 32. i od 2. svibnja 2019., A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, t. 46. i navedenu sudsku praksu).

41 Usto, u skladu s ustaljenom sudskom praksom postupak predviđen člankom 108. UFEU-a nikada ne smije dovesti do rezultata protivnog posebnim odredbama UFEU-a. Tako državna potpora kojom se, kao takvom ili nekim od njezinih uvjeta, krše odredbe ili opća načela prava Unije ne može biti proglašena spojivom s unutarnjim tržištem. Naime, kada su pravila o potpori ili programu potpora u tolikoj mjeri neodvojivo povezana s predmetom potpore ili programa potpora, ili njihovim funkcioniranjem, da ih nije moguće ocjenjivati odvojeno, njihov učinak na spojivost ili nespojivost potpore odnosno programa potpore u cijelosti nužno treba ocjenjivati na temelju postupka predviđenog u članku 108. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 2. svibnja 2019., A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, t. 48. i navedenu sudsku praksu, i od 31. siječnja 2023., Komisija/Braesch i dr., C-284/21 P, EU:C:2023:58, t. 96. i 97. te navedenu sudsku praksu).

42 Ocjena takvih pravila stoga nije u nadležnosti nacionalnih sudova (vidjeti u tom smislu presudu od 2. svibnja 2019., A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, t. 47. i navedenu sudsku praksu).

43 Također valja podsjetiti na to da primjena pravila Unije u području državnih potpora počiva na obvezi lojalne suradnje između nacionalnih sudova, s jedne strane, i Komisije i sudova Unije, s druge strane, u okviru koje svatko djeluje sukladno ulozi koja mu je dodijeljena UFEU-om. U okviru te suradnje nacionalni sudovi moraju poduzeti sve opće i posebne mjere koje su prikladne jamčiti ispunjavanje obveza koje proizlaze iz prava Unije i suzdržati se od poduzimanja onih koje bi mogle dovesti u opasnost ostvarenje ciljeva Ugovora, kao što i proizlazi iz članka 4. stavka 3. UEU-a. Stoga se nacionalni sudovi osobito moraju suzdržati od donošenja odluka koje bi bile protivne Komisijinoj odluci o spojivosti državne potpore s unutarnjim tržištem, čija je ocjena u isključivoj nadležnosti te institucije koja djeluje pod nadzorom suda Unije (vidjeti u tom smislu presude od 15. rujna 2016., PGE, C-574/14, EU:C:2016:686, t. 33. i 34. i od 17. listopada 2024., NFŠ, C-28/23, EU:C:2024:893, t. 59.).

44 U ovom slučaju iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da mehanizam negativnog poticaja koji se osporava u glavnom postupku predstavlja pravilo o funkcioniranju programa potpora iz Odluke SA.43756, što je uostalom potvrđeno tijekom rasprave. Naime, u tom pogledu, osobito iz uvodnih izjava 43., 44., 47., 48., 50. i 51. Odluke SA.43756 proizlazi da mehanizam negativnog poticaja, koji se osporava u glavnom postupku, *in fine* određuje iznos potpore koji se pojedinačno dodjeljuje gospodarskim subjektima koji se koriste predmetnim programom potpora na temelju upisa u registar. Stoga je taj mehanizam ono što je omogućilo Komisiji da zaključi da, upravo za projekte koji će biti upisani u registar, taj program potpora ispunjava uvjet razmjernosti.

45 Slijedom toga, uzimajući u obzir sudsku praksu navedenu u točki 41. ove presude, to se pravilo, koje je neodvojivo povezano s funkcioniranjem predmetnog programa potpora, ne može ocjenjivati odvojeno od njega.

46 Usto, iz te iste sudske prakse proizlazi da Komisija nije mogla utvrditi da je program potpora koji je predmet Odluke SA.43756 spojiv s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a a da se prije toga nije uvjerila da taj program potpora ne povređuje, osim toga, druge odredbe ili relevantna opća načela prava Unije (vidjeti, po analogiji, presudu od 31. siječnja 2023., Komisija/Braesch i dr., C-284/21 P, EU:C:2023:58, t. 100.).

47 Iz toga slijedi, kao prvo, da bi dopuštanje nacionalnom sudu da se, u okviru primjene tog programa potpora, izjasni o zakonitosti tog negativnog mehanizma poticaja s obzirom na članak 3. Direktive 2009/28, u biti značilo da se tom sudu dodjeljuje ovlast da vlastitom ocjenom zamijeni ocjenu koju je Komisija dala u Odluci SA.43756 i da mu se protivno sudskoj praksi navedenoj u točki 40. ove presude omogućuje zadiranje u isključive nadležnosti koje su toj instituciji dodijeljene u pogledu ocjene spojivosti državnih potpora s unutarnjim tržištem, kao i da povrijedi svoju obvezu lojalne suradnje s institucijama Unije, navedenu u njezinoj točki 43. (vidjeti po analogiji presudu od 15. rujna 2016., PGE, C-574/14, EU:C:2016:686, t. 36. i 37.).

48 To što se u Odluci SA.43756 ne spominje izričito Direktiva 2009/28, osobito njezin članak 3., na koji se odnosi postavljeno pitanje, u tom pogledu nije relevantno.

49 Cilj programa potpora koji je predmet te odluke upravo je, kao što to proizlazi iz njezinih uvodnih izjava 2. do 4. i 34., promicanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora koji nisu fotonaponska energija u Italiji te je, kao što je to navedeno u uvodnoj izjavi 31. navedene odluke, prijavljeni program, koji odgovara onomu o kojem je riječ u glavnom postupku, konkretno ocijenjen u skladu sa Smjernicama za 2014. – 2020. U njihovoj točki 107., na koju se upućuje u uvodnoj izjavi 36. Odluke SA.43756, podsjeća se na to da je Unija postavila ambiciozne ciljeve u pogledu klimatskih promjena i energetske održivosti, da nekoliko zakonodavnih akata Unije, kao što je Direktiva 2009/28, već podržava ostvarivanje tih ciljeva i da pod određenim uvjetima državne potpore mogu biti prikladan instrument koji doprinosi ostvarenju ciljeva Unije i povezanih nacionalnih ciljeva.

50 Stoga, kada je Komisija u Odluci SA.43756 ocijenila spojivost tog programa potpora s unutarnjim tržištem, uključujući pravilo o funkcioniranju tog programa koji čini mehanizam negativnog poticaja, nužno je uzela u obzir Direktivu 2009/38.

51 Kao drugo, kad je riječ o ocjeni usklađenosti mehanizma negativnog poticaja s člankom 4. Direktive 2018/2001, pa čak i s njezinim člankom 6., na koji se osobito poziva Komisija, valja istaknuti da je točno da je ta direktiva donesena nakon Odluke SA.43756, tako da se ne može smatrati da je Komisija u toj odluci taj mehanizam nužno ocijenila na način da se uvjerila da se njime ne povređuje nijedna od tih odredbi.

52 Međutim, s jedne strane, budući da je Komisija navedenom odlukom odobrila program potpora uspostavljen Uredbom od 23. lipnja 2016., on je obuhvaćen pojmom „postojeća potpora” u smislu članka 1. točke (b) podtočke ii. Uredbe 2015/1589.

53 Člankom 108. stavkom 1. UFEU-a Komisiji se daje ovlast da u suradnji s državama članicama neprestano nadzire sve sustave potpora koji postoje u tim državama. Taj nadzor može navesti Komisiju da predmetnoj državi članici predloži odgovarajuće mjere koje su potrebne za postupni razvoj ili funkcioniranje unutarnjeg tržišta i, u slučaju potrebe, da odluči ukinuti ili izmijeniti potporu koju smatra nespojivom s unutarnjim tržištem (presuda od 18. srpnja 2013., P, C-6/12, EU:C:2013:525, t. 40. i navedena sudska praksa).

54 Osim toga, u okviru neprestanog nadzora postojećih programa potpora, pravna se situacija ne mijenja sve dok dotična država članica eventualno ne prihvati prijedloge odgovarajućih mjera ili dok Komisija ne donese konačnu odluku (vidjeti u tom smislu presudu od 9. listopada 2001., Italija/Komisija,C-400/99, EU:C:2001:528, t. 61.).

55 Ocjena spojivosti postojećeg programa potpora s unutarnjim tržištem stoga je i dalje u isključivoj nadležnosti Komisije, koja djeluje pod nadzorom sudova Unije, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 40. ove presude.

56 Osim toga, Komisija je u ovom slučaju Komunikacijom naslovljenom „Smjernice o državnim potporama za klimu, zaštitu okoliša i energiju za 2022.” (SL 2022., C 80, str. 1.), koja je 18. veljače 2022. zamijenila Smjernice za 2014.-2020., predložila državama članicama, kao „odgovarajuće mjere” u smislu članka 108. stavka 1. UFEU-a, da izmijene, prema potrebi, postojeće programe potpore za zaštitu okoliša i energiju kako bi ih uskladile s tim smjernicama najkasnije do 31. prosinca 2023.

57 Taj rok pak još nije bio istekao 4. travnja 2022., ni 2. svibnja 2022., kada su izdani računi koji su predmet spora u glavnom postupku, navedeni u točki 21. ove presude.

58 S druge strane, svaka izmjena mehanizma negativnog poticaja o kojem je riječ u glavnom postupku mogla bi, zbog eventualnog povećanja intenziteta potpore koje bi iz toga moglo proizići, utjecati na ocjenu spojivosti predmetnog programa potpore s unutarnjim tržištem. Naime, taj je mehanizam neodvojivo povezan s funkcioniranjem tog programa te je moguće da bi Komisija u slučaju nepostojanja navedenog mehanizma smatrala da navedeni program potpora nije razmjeran i da ga, slijedom toga, ne bi proglasila spojivim s unutarnjim tržištem. Stoga bi takva izmjena, u skladu s člankom 4. stavkom 1. Uredbe br. 794/2004, predstavljala „izmjenu postojeće potpore” te stoga „novu potporu” u smislu članka 1. točke (c) Uredbe 2015/1589, koja podliježe obvezi prijave iz članka 108. stavka 3. UFEU-a i čija je ocjena spojivosti s unutarnjim tržištem, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 40. ove presude, u isključivoj nadležnosti Komisije koja djeluje pod nadzorom sudova Unije.

59 Utvrđenje iz prethodne točke ove presude vrijedi i za slučaj da se izmjena tog mehanizma ne provede *erga omnes*, kao što to u ovom slučaju zahtijeva Tiberis, nego samo u korist određenog korisnika, kao što je Tiberis. Naime, odobrenje za provedbu programa državnih potpora koje je Komisija dala u odluci o neospornosti vrijedi samo ako se poštuju svi elementi koje je ta institucija u toj odluci uzela u obzir za potrebe ocjene spojivosti tog programa s unutarnjim tržištem (vidjeti, po analogiji, presudu od 31. siječnja 2023., Komisija/Braesch i dr., C-284/21 P, EU:C:2023:58, t. 83.). Stoga bi se program potpora koji bi se provodio na pojedinačnoj razini, a koji ne bi odgovarao programu potpora koji je bio prijavljen Komisiji i kojeg je ona odobrila, također mogao smatrati „novom potporom” u smislu članka 1. točke (c) Uredbe 2015/1589 (vidjeti, po analogiji, presudu od 31. siječnja 2023., Komisija/Braesch i dr., C-284/21 P, EU:C:2023:58, t. 86.).

60 Sud je već presudio da uspostavljanje državne potpore kao takvo ne može proizići iz sudske odluke jer sadržava ocjenu o primjerenosti koja nije svojstvena sudačkoj dužnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 12. siječnja 2023., DOBELES HES, C-702/20 i C-17/21, EU:C:2023:1, t. 76.).

61 Osim toga, točno je da je Sud u točkama 121. i 122. presude od 12. siječnja 2023., DOBELES HES (C-702/20 i C-17/21, EU:C:2023:1), naveo da, u slučaju u kojem nacionalni sud zaprimi zahtjev za isplatu potpore koja je nezakonita jer nije prijavljena Komisiji, zadaća nadzora državnih potpora

koju pravo Unije povjerava tom sudu treba načelno dovesti do njegova odbijanja tog zahtjeva, te priznao da se, međutim, odlukom nacionalnog suda kojom on nalaže tuženiku isplatu potpore o kojoj je riječ, ali pod uvjetom da je dotična nacionalna tijela prethodno prijave Komisiji, a ona dâ ili se smatra da je dala svoju suglasnost, također može spriječiti to da se nova potpora isplati protivno članku 108. stavku 3. UFEU-a te članku 2. stavku 1. i članku 3. Uredbe 2015/1589.

62 Međutim, ta se sudska praksa ne može primijeniti u kontekstu ovog glavnog postupka i stoga ne može dovesti u pitanje utvrđenje koje proizlazi iz elemenata iznesenih u točkama 52. do 60. ove presude. U ovom predmetu nadležnost nacionalnog suda za odlučivanje o tužbi u glavnom postupku ne može spriječiti da nova potpora bude isplaćena protivno članku 108. stavku 3. UFEU-a te članku 2. stavku 1. i članku 3. Uredbe 2015/1589. Naime, kao što to proizlazi iz točke 58. ove presude, svaka izmjena mehanizma negativnog poticaja podliježe obvezi prijave iz članka 108. stavka 3. UFEU-a, a ocjena spojivosti te izmjene s unutarnjim tržištem u isključivoj je nadležnosti Komisije koja djeluje pod nadzorom sudova Unije.

63 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da se pravu Unije protivi to da sud koji je uputio zahtjev ocjenjuje usklađenost negativnog mehanizma poticaja o kojem je riječ u glavnom postupku s odredbama članka 3. Direktive 2009/28 ili članka 4. Direktive 2018/2001, s obzirom na to da je taj mehanizam neodvojivo povezan s funkcioniranjem programa državnih potpora koji je Komisija u Odluci SA.43756 proglasila spojivim s unutarnjim tržištem.

64 Stoga tumačenje članka 3. Direktive 2009/28 ili članka 4. Direktive 2018/2001 nije relevantno za rješavanje spora u glavnom postupku.

65 Iz toga slijedi da je zahtjev za prethodnu odluku nedopušten.

Troškovi

66 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

Zahtjev za prethodnu odluku koji je Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija) uputio odlukom od 8. kolovoza 2023. nije dopušten.

Potpisi