Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 1 sierpnia 2025 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Wspieranie użycia energii ze źródeł odnawialnych – Dyrektywa 2009/28/WE – Artykuł 3 – Dyrektywa (UE) 2018/2001 – Artykuł 4 – Środki krajowe zachęcające do produkcji energii z odnawialnych źródeł energii – System pomocy – Pomoc państwa – Artykuł 108 TFUE – Wyłączna kompetencja Komisji Europejskiej do podejmowania decyzji w przedmiocie zgodności środków pomocy z rynkiem wewnętrznym – Decyzja Komisji stwierdzająca zgodność takiego systemu pomocy z rynkiem wewnętrznym – Skarga beneficjenta pomocy w ramach tego systemu wniesiona do sądu krajowego, kwestionująca sposób stosowania tego systemu nierozerwalnie związany z jego funkcjonowaniem – Niedopuszczalność, w ramach postępowania wszczętego wskutek tej skargi, wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącego wykładni tych przepisów owych dyrektyw

W sprawie C-514/23

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy) postanowieniem z dnia 8 sierpnia 2023 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 8 sierpnia 2023 r., w postępowaniu:

Tiberis Holding Srl

przeciwko

Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,

Ministero dello Sviluppo economico,

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica,

przy udziale:

Conza Energia Srl,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: I. Jarukaitis (sprawozdawca), prezes izby, K. Lenaerts, prezes Trybunału, pełniący obowiązki sędziego czwartej izby, N. Jääskinen, A. Arabadjiev i M. Condinanzi, sędziowie,

rzecznik generalny: A. Rantos,

* Język postępowania: włoski.

sekretarz: C. Di Bella, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 listopada 2024 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

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

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

– w imieniu rządu włoskiego – S. Fiorentino i G. Palmieri, w charakterze pełnomocników, których wspierali L.G.V. Delbono i P. Garofoli, avvocati dello Stato,

– w imieniu Komisji Europejskiej – B. De Meester i A. Spina, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 6 lutego 2025 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.U. 2009, L 140, s. 16) oraz art. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.U. 2018, L 328, s. 82).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Tiberis Holding Srl (zwaną dalej „spółką Tiberis”) a Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA (zwanej dalej „spółką GSE”), Ministero dello Sviluppo economico (ministerstwem rozwoju gospodarczego, Włochy) i Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza energetica (ministerstwem środowiska i bezpieczeństwa energetycznego, Włochy) w przedmiocie rachunków, w których spółka GSE zażądała od spółki Tiberis zwrotu części pomocy, którą ta ostatnia otrzymała w ramach systemu zachęt do produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych innych niż energia fotowoltaiczna.

Ramy prawne

Prawo Unii

Rozporządzenie (UE) 2015/1589

3 Artykuł 1 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 [TFUE] (Dz.U. 2015, L 248, s. 9), zatytułowany „Definicje", ma następujące brzmienie:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

a) »pomoc« oznacza każdy środek spełniający wszystkie kryteria ustanowione w art. 107 ust. 1 TFUE;

b) »istniejąca pomoc« oznacza:

[…]
(ii) pomoc dozwoloną, czyli takie programy pomocowe i pomoc indywidualną, które zostały dozwolone przez Komisję [Europejską] lub przez Radę [Unii Europejskiej];

[…]

c) »nowa pomoc« oznacza każdą pomoc, czyli programy pomocowe i pomoc indywidualną, która nie jest pomocą istniejącą, włącznie ze zmianami istniejącej pomocy;

d) »programy pomocowy« oznacza każde działanie, na którego podstawie, bez potrzeby dalszych środków wdrażających, można dokonać wypłat pomocy indywidualnej na rzecz przedsiębiorstw określonych w akcie w sposób ogólny i abstrakcyjny oraz każde działanie, na którego podstawie pomoc, która nie jest związana z konkretnym projektem, może zostać przyznana jednemu lub kilku przedsiębiorstwom na czas nieokreślony lub w nieokreślonej kwocie;

[…]

f) »pomoc niezgodna z prawem« oznacza nową pomoc, wprowadzoną w życie z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE;

[…]".

4 Artykuł 2 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi:

„Z zastrzeżeniem odmiennych przepisów rozporządzeń wydanych zgodnie z art. 109 TFUE lub innych jego przepisów, zainteresowane państwo członkowskie zgłasza Komisji w odpowiednim czasie wszelkie plany przyznania nowej pomocy. […]".

5 Zgodnie z art. 3 tego rozporządzenia:

„Pomocy podlegającej obowiązkowi zgłoszenia zgodnie z art. 2 ust. 1 nie wprowadza się w życie do czasu podjęcia przez Komisję decyzji zezwalającej na taką pomoc lub do czasu uznania takiej decyzji Komisji za podjętą”.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 794/2004

6 Artykuł 4 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia 2015/1589 (Dz.U. 2004, L 140, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Komisji (UE) 2015/2282 z dnia 27 listopada 2015 r. (Dz.U. 2015, L 325, s. 1) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 794/2004”), przewiduje, że do celów art. 1 lit. c) rozporządzenia 2015/1589 „zmiana pomocy istniejącej oznacza jakąkolwiek zmianę inną niż modyfikacje o czysto administracyjnym lub formalnym charakterze, która nie może wpłynąć na ocenę zgodności danego środka pomocowego ze wspólnym rynkiem. […]”.

Decyzja SA.43756

7 W decyzji C(2016) 2726 final z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie pomocy państwa SA.43756 (2015/N) – Włochy – Wsparcie produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych we Włoszech (zwanej dalej „decyzją SA.43756”) Komisja postanowiła nie wnosić żadnych zastrzeżeń wobec systemu pomocy, który zgłosiła jej Republika Włoska w formie projektu dekretu ministerialnego mającego promować produkcję energii elektrycznej ze odnawialnych źródeł energii, uznając, że jest on zgodny z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

8 Część 2 tej decyzji, zatytułowana „Opis środka”, zawiera w sekcji 2.1 tej decyzji, zatytułowanej „Kontekst i cele systemu pomocy”, następujące motywy:

„(2) Celem zgłoszonego systemu jest promowanie produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii. Środek ten pomoże Włochom w osiągnięciu europejskich celów w dziedzinie energii odnawialnej. System jest otwarty dla wszystkich odnawialnych źródeł energii, z wyjątkiem fotowoltaicznej energii słonecznej […].

(3) W celu zreformowania krajowego systemu wsparcia na rzecz energii odnawialnej zgodnie z przepisami [komunikatu Komisji zatytułowanego »Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020« (Dz.U. 2014, C 200, s. 1, zwanego dalej »wytycznymi na lata 2014–2020«)] Włochy zgłosiły system przejściowy na lata 2015 i 2016. […]

(4) Włochy zgłosiły Komisji projekt dekretu ministerialnego zawierającego przepisy wykonawcze do tego systemu. Dekret zostanie formalnie przyjęty, gdy Komisja podejmie decyzję o niewnoszeniu zastrzeżeń”.

9 Część 3 wspomnianej decyzji, poświęcona ocenie zgłoszonego systemu pomocy, obejmuje motywy 28–66. W tej części 3 Komisja wyjaśnia w motywach 31 i 32, że ponieważ system ten ma na celu wsparcie produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, wchodzi on w zakres stosowania wytycznych na lata 2014–2020, a zatem to na podstawie właściwych postanowień tych wytycznych, mianowicie postanowień zawartych w sekcji 3.2 oraz w podsekcjach 3.3.1 i 3.3.2 tych wytycznych, dokonuje ona oceny zgodności tego systemu z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

10 Motyw 34 decyzji SA.43756, znajdujący się pod tytułem „Cel leżący we wspólnym interesie", stanowi:

„Celem zgłoszonego środka pomocy jest pomoc Włochom w osiągnięciu długoterminowych celów w dziedzinie zmian klimatycznych i zrównoważonego rozwoju energetycznego wyznaczonych przez [Unię Europejską] w kontekście polityki energetycznej [Unii]. System ten pomoże Włochom w osiągnięciu jego celów. Zgodnie z pkt 30 i 31 [wytycznych na lata 2014–2020] Włochy określiły cel środka i wyjaśniły, że środek przyczyni się do osiągnięcia celów europejskiej polityki energetycznej [zob. motyw 2]".

11 Motywy 36–42 tej decyzji, znajdujące się pod tytułem „Potrzeba pomocy, odpowiedni instrument i efekt zachęty", odnoszą się w szczególności do pkt 107, 116 i 49 wytycznych na lata 2014–2020.

12 Pod tytułem „Proporcjonalność" znajdują się następujące motywy:

„(43) Zgodnie z pkt 69 [wytycznych na lata 2014–2020] pomoc na ochronę środowiska uważa się za proporcjonalną, jeśli kwota pomocy przypadająca na beneficjenta jest ograniczona do minimum niezbędnego dla osiągnięcia zakładanego celu w zakresie ochrony środowiska.

(44) Komisja oceniła proporcjonalność pomocy w świetle przepisów sekcji 3.3.2 [wytycznych na lata 2014–2020] dotyczącej pomocy operacyjnej na energię ze źródeł odnawialnych.

[…]

(47) Jak wyjaśniono w pkt 128 [wytycznych na lata 2014–2020], w przypadku braku procedury przetargowej Komisja ocenia proporcjonalność pomocy w świetle pkt 131 [wytycznych na lata 2014–2020].

(48) W odniesieniu do projektów znajdujących się na listach priorytetowych korzystających z taryfy gwarantowanej Włochy wykazały, że pomoc w przeliczeniu na jednostkę energii nie przekracza łącznego uśrednionego kosztu wytworzenia energii [levelised cost of electricity, zwanego dalej »LCOE«)] dla danej technologii. Na przykład tabela 4 pokazuje, że szacunkowy LCOE wybranych projektów w dziedzinie energii odnawialnej jest znacznie wyższy od szacowanej ceny na rynku energii elektrycznej […]. Zakres [wewnętrznej stopy zwrotu] oszacowany przez Włochy […] wydaje się być zgodny lub niższy niż w przypadku projektów w dziedzinie energii odnawialnej zatwierdzonych ostatnio przez Komisję […].

[…]

(50) W przypadku projektów znajdujących się na listach priorytetowych, jeśli cena rynkowa energii elektrycznej przekracza szacowany LCOE, różnica zostanie odzyskana poprzez pomniejszenie premii przy kolejnych płatnościach. Pozwoli to uniknąć nadzwyczajnych zysków, jeżeli ceny energii elektrycznej wyższe niż LCOE wygenerują dodatkowe przychody dla projektu (oprócz przychodów uwzględnionych w szacunkach rentowności projektu […]). […]

(51) W świetle powyższego Komisja stwierdza, że wynagrodzenie spełnia warunki określone w pkt 131 [wytycznych na lata 2014–2020] i jest w związku z tym proporcjonalne".

13 Motyw 66 decyzji SA.43756, opatrzony tytułem „Wnioski dotyczące zgodności środka z rynkiem wewnętrznym”, stanowi:

„W świetle powyższego Komisja uznaje, że zgłoszony system służy osiągnięciu celu leżącego we wspólnym interesie w sposób konieczny i proporcjonalny, bez nadmiernego wpływu na konkurencję i wymianę handlową, i że w związku z tym pomoc jest zgodna z rynkiem wewnętrznym na podstawie [wytycznych na lata 2014–2020]”.

Prawo włoskie

14 Decreto del Ministero dello Sviluppo economico – Incentivazione dell’energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico (dekret ministerstwa rozwoju gospodarczego w sprawie zachęt do produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych innych niż fotowoltaika) z dnia 23 czerwca 2016 r. (GURI nr 150 z dnia 29 czerwca 2016 r., s. 8, zwany dalej „dekretem z dnia 23 czerwca 2016 r.”), odnosi się w swoim uzasadnieniu w szczególności do dyrektywy 2009/28 i decyzji SA.43756.

15 Artykuł 4 dekretu z dnia 23 czerwca 2016 r. w ust. 1–3 określa różne procedury dostępu do systemu zachęt, które ustanawia, a mianowicie, odpowiednio, wpis do odpowiedniego rejestru, który jest określony w zależności od źródła energii i rodzaju instalacji, udział operatora w postępowaniach aukcyjnych z malejącą ceną i dostęp bezpośredni. Ów art. 4 wskazuje dla każdego rodzaju procedury kategorie instalacji kwalifikowalnych, ustalane zasadniczo w oparciu o moc danej instalacji.

16 Artykuł 7 tego dekretu dotyczy ustalania wysokości taryf gwarantowanych i zachęt. Ustęp 4 tego przepisu stanowi, że w przypadku instalacji o mocy 500 kilowatów (kW) lub mniejszej spółka GSE odkupuje, w stosownych przypadkach, energię elektryczną wprowadzoną do sieci za wytworzoną energię netto wprowadzoną do sieci, płacąc według ogólnej taryfy stymulującej ustalonej na podstawie załącznika 1 do tego dekretu. Artykuł 7 ust. 6 uściśla, że w przypadku gdy operator takiej instalacji zdecyduje się zatrzymać energię w swoim posiadaniu i sprzedać ją na otwartym rynku, spółka GSE dokona „wypłaty ryczałtowej”, przy czym zmiana metody wypłaty zachęty jest dozwolona nie więcej niż dwa razy w okresie stosowania zachęty. Ten sam art. 7 stanowi w ust. 5, że w przypadku instalacji o mocy znamionowej przekraczającej 500 kW, które korzystają z zachęty w ramach udziału w postępowaniu aukcyjnym z malejącą ceną, spółka GSE wypłaca – w zamian za wytworzoną energię netto wprowadzoną do sieci – zachętę określoną zgodnie z tym dekretem, przy czym energia wytworzona przez te instalacje pozostaje w dyspozycji producenta.

17 Sposoby obliczania zachęt zostały określone w części 1 załącznika 1 do dekretu z dnia 23 czerwca 2016 r., zatytułowanej „Określenie zachęt dla nowych instalacji”. Punkt 1 tej części 1 określa te sposoby dla instalacji o mocy nieprzekraczającej 500 kW, wybierających ogólną taryfę stymulacyjną w rozumieniu art. 7 ust. 4 tego dekretu. Punkt 2 tej części 1 określa zasady obliczania zachęty dla innych instalacji.

18 Podstawowe taryfy stymulujące stosowane do obliczenia zachęty są zróżnicowane w zależności od odnawialnego źródła energii, rodzaju instalacji i jej mocy. Te, które mają zastosowanie do dużych instalacji, są niższe od tych, które mają zastosowanie do instalacji średniej wielkości.

19 Artykuł 26 ust. 1 dekretu z dnia 23 czerwca 2016 r. przewiduje, że spółka GSE publikuje szczególne procedury stosowania systemu zachęt wprowadzonego tym rozporządzeniem, w szczególności przepisy operacyjne dotyczące, odpowiednio, postępowań aukcyjnych i procedur wpisu do rejestru.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

20 Spółka Tiberis eksploatuje na Tybrze elektrownię wodną o mocy 2,747 MW (megawata). W dniu 8 września 2017 r. spółka GSE uwzględniła złożony w dniu 22 grudnia 2016 r. wniosek o zezwolenie na korzystanie z systemu zachęt do produkcji energii elektrycznej przewidzianego w dekrecie z dnia 23 czerwca 2016 r., uzupełnionym procedurami wykonawczymi ustanowionymi przez spółkę GSE w dniu 15 lipca 2016 r., zgodnie z art. 26 tego dekretu.

21 W dniu 5 października 2017 r. spółka Tiberis zawarła ze spółką GSE umowę regulującą warunki przyznania zachęty należnej jej w ramach tego systemu. Od 2017 r. do 2021 r. spółka Tiberis otrzymała pomoc w łącznej wysokości 4 044 340,75 EUR. Jednak w dwóch fakturach z dnia 4 kwietnia 2022 r. i jednej z dnia 2 maja 2022 r. spółka GSE wezwała spółkę Tyberis do zwrotu części otrzymanej pomocy w łącznej kwocie 1 224 210,86 EUR.

22 Wówczas spółka Tiberis wniosła do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum, Włochy) skargę o stwierdzenie nieważności tych wezwań do zwrotu oraz postanowień umownych i przepisów, na których były one oparte. Na poparcie swojej skargi spółka Tiberis powołała się w szczególności na naruszenie art. 3 dyrektywy 2009/28 i art. 4 dyrektywy 2018/2001. Spółki GSE i Conza Energia Srl, będące drugą stroną postępowania, podniosły, że skarga jest niedopuszczalna z powodu przekroczenia terminu, a w każdym razie jest bezzasadna.

23 Sąd ten uznał tę skargę za dopuszczalną, lecz bezzasadną.

24 Spółka Tiberis podniosła przed Consiglio di Stato (radą stanu, Włochy), będącym sądem odsyłającym, żądanie zmierzające do uzyskania zmiany tego wyroku, powtarzając swój zarzut dotyczący naruszenia art. 3 dyrektywy 2009/28 i art. 4 dyrektywy 2018/2001. Spółki GSE i Conza Energia wnoszą o oddalenie tej skargi.

25 Sąd odsyłający wskazuje, że na pierwszy rzut oka część 1 pkt 2 załącznika 1 do dekretu z dnia 23 czerwca 2016 r. wydaje się sprzeczna z art. 3 dyrektywy 2009/28, a także z art. 4 dyrektywy 2018/2001. Te przepisy prawa Unii ustanawiają bowiem pięć kumulatywnych kryteriów, aby zachęty były zgodne z prawem. Konieczne jest, po pierwsze, aby były one oparte na rynku, po drugie, aby umożliwiały beneficjentom reagowanie na sygnały rynkowe, po trzecie, aby unikały niepotrzebnych zakłóceń na rynkach, po czwarte, aby gwarantowały, że producenci reagują na sygnały cenowe na rynku, i po piąte, by zapewniały one, aby producenci maksymalizowali przychody, które osiągają z rynku. Powinny one ponadto być przyznawane w sposób otwarty, przejrzysty, konkurencyjny, niedyskryminujący i racjonalny pod względem kosztów.

26 Rozpatrywane przez ów sąd uregulowanie krajowe mogłoby zaś skutkować zmuszeniem producentów do rezygnacji z zachęty, co według tego sądu jest sprzeczne z celem systemu zachęt. W tym względzie sąd odsyłający wyjaśnia, że art. 4 dekretu z dnia 23 czerwca 2016 r. przewiduje, iż dostęp do tych zachęt jest otwarty na podstawie trzech różnych procedur, lecz producenci nie mają swobody wyboru konkretnej procedury, ponieważ procedura, o którą mogą

się ubiegać, zależy wyłącznie od zdolności produkcyjnej danej instalacji. Spółka Tiberis nie mogła zatem swobodnie wybrać między skorzystaniem z zachęty w ramach wpisu do rejestru albo skorzystaniem z zachęty w ramach udziału w postępowaniu aukcyjnym. Tymczasem producenci korzystający z zachęty w ramach wpisu do rejestru są zobowiązani do zapłaty spółce GSE różnicy między ceną rynkową a taryfą stymulującą gwarantowaną przez spółkę GSE, jeżeli cena rynkowa jest od niej wyższa, w przeciwieństwie do producentów dysponujących dużymi instalacjami, którzy korzystają z zachęty poprzez udział w postępowaniu aukcyjnym i którzy mogą pobierać pełną cenę rynkową.

27 Co więcej, sposób polegający na zapłacie wyrównania na rzecz spółki GSE, gdy cena rynkowa jest wyższa od tej taryfy, wydaje się potencjalnie niezgodny z dyrektywami 2009/28 i 2018/2001, ponieważ zdaniem sądu odsyłającego dyrektywy te zobowiązują państwo do umożliwienia operatorom reagowania na dynamikę rynku w celu zapobieżenia zakłóceniom wynikającym z wyeliminowania elastyczności producentów w zależności od popytu, podczas gdy – ze względu na mechanizm „ujemnej zachęty" – producenci korzystający z zachęty w ramach wpisu do rejestru nie mieliby żadnego interesu w reagowaniu na tę dynamikę rynku.

28 W tych okolicznościach Consiglio di Stato (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy zasady ustanowione w art. 3 dyrektywy 2009/28 i art. 4 dyrektywy 2018/2011 stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które w ramach krajowego systemu zachęt przewiduje, w odniesieniu do przypadków, w których producenci sprzedają energię na wolnym rynku, taryfę stymulującą gwarantującą cenę minimalną, która jest jednocześnie ceną maksymalną, zgodnie z mechanizmem korekty/zwrotu kwot przekraczających wartość zachęty, jeżeli cena rynkowa jest wyższa od tej zachęty (tak zwana ujemna zachęta), przy czym mechanizm korekty ma zastosowanie jedynie w przypadku, gdy producent sprzedający energię na wolnym rynku uzyskuje dostęp do zachęty poprzez wpis do odpowiedniego rejestru, ale nie w przypadku, gdy uzyskuje do niej dostęp poprzez udział w postępowaniu aukcyjnym?".

W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

29 Spółka GSE podnosi, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny, ponieważ sąd odsyłający nie wskazał wszystkich istotnych okoliczności faktycznych ani nie przedstawił dokładnych powodów, dla których zastanawia się nad zgodnością przepisów krajowych z prawem Unii, z naruszeniem art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

30 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, które znalazło odzwierciedlenie w art. 94 lit. a) i b) regulaminu postępowania, konieczność dokonania wykładni prawa Unii, która byłaby użyteczna dla sądu krajowego, wymaga, aby sąd krajowy określił ramy stanu faktycznego i prawnego, w jakie wpisują się zadawane przez niego pytania, lub aby przynajmniej wyjaśnił on okoliczności faktyczne, na jakich opierają się owe pytania. Ponadto jest niezbędne – jak stanowi art. 94 lit. c) regulaminu postępowania– by wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zawierał omówienie powodów, dla których sąd odsyłający rozpatruje kwestię wykładni lub ważności określonych przepisów prawa Unii, jak również związku, jaki dostrzega on między tymi przepisami a uregulowaniami krajowymi, które znajdują zastosowanie w postępowaniu głównym (wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r., European Superleague Company, C-333/21, EU:C:2023:1011, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo).

31 W niniejszym przypadku wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym spełnia wymogi przypomniane w poprzednim punkcie niniejszego wyroku.

32 Niemniej jednak należy zauważyć, że rząd włoski podnosi również, iż wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny, ale jest tak ze względu na to, że sąd odsyłający nie może uwzględnić żądania spółki Tiberis, w związku z czym zadane pytanie jest hipotetyczne. Zdaniem tego rządu uwzględnienie tego wniosku prowadziłoby bowiem do istotnej zmiany pomocy zatwierdzonej decyzją SA.43756, co oznaczałoby przyznanie przez ów sąd nowej pomocy, która nie została zgłoszona Komisji ani przez nią zatwierdzona. To zaś byłoby sprzeczne z art. 108 ust. 3 TFUE.

33 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach procedury ustanowionej w art. 267 TFUE wyłącznie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i który powinien przyjąć na siebie odpowiedzialność za mające zapaść orzeczenie sądowe, należy dokonanie oceny, w świetle szczególnych okoliczności sprawy, zarówno konieczności wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym po to, aby tenże sąd krajowy był w stanie wydać swoje orzeczenie, jak i znaczenia dla sprawy pytań zadanych Trybunałowi. W związku z tym, jeśli postawione pytania dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest w zasadzie zobowiązany do wydania orzeczenia (wyroki: z dnia 21 kwietnia 1988 r., Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, pkt 8; a także z dnia 22 października 2024 r., Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

34 Niemniej to do samego Trybunału należy zbadanie okoliczności, w jakich zwrócił się do niego sąd krajowy, w celu ustalenia własnej właściwości lub dopuszczalności przedłożonego mu wniosku (wyrok z dnia 22 października 2024 r., Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

35 Trybunał może w szczególności zbadać, czy przepisy prawa Unii, których dotyczą pytania prejudycjalne, mogą być zastosowane przez sąd odsyłający w celu rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym. Jeżeli tak nie jest, przepisy te są pozbawione znaczenia dla rozstrzygnięcia tego sporu, a orzeczenie prejudycjalne, o które wystąpiono, nie jest niezbędne, aby umożliwić sądowi odsyłającemu wydanie wyroku, w związku z czym pytania te należy uznać za niedopuszczalne (wyrok z dnia 22 października 2024 r., Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, pkt 38).

36 W niniejszym przypadku z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że w skardze do sądu odsyłającego spółka Tiberis kwestionuje zgodność z prawem, w świetle art. 3 dyrektywy 2009/28 i art. 4 dyrektywy 2018/2001, mechanizmu ujemnej zachęty przewidzianego w dekrecie z dnia 23 czerwca 2016 r., stanowiącego sposób wdrożenia ustanowionego w tym rozporządzeniu systemu promowania energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych innych niż energia fotowoltaiczna.

37 Ponadto z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, a także z wystąpień na rozprawie przed Trybunałem wynika, że bezsporne jest, iż ten system promowania energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych innych niż energia fotowoltaiczna stanowi system pomocy państwa w rozumieniu art. 107 TFUE, art. 2 lit. k) dyrektywy 2009/28 oraz art. 2 akapit drugi pkt 5 dyrektywy 2018/2001, który został zgłoszony Komisji przez właściwe władze włoskie i który jest przedmiotem decyzji SA.43756. W decyzji tej owa instytucja postanowiła nie wnosić zastrzeżeń wobec tego systemu, uznawszy, że jest on zgodny z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

38 W niniejszej sprawie należy zatem zbadać, czy skarga wniesiona do sądu krajowego przez podmiot gospodarczy w celu zakwestionowania sposobu wdrożenia systemu pomocy państwa mającego na celu wspieranie produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, którego jest on beneficjentem i który jest przedmiotem decyzji Komisji stwierdzającej jej zgodność z rynkiem wewnętrznym, może zostać oceniona przez ten sąd w świetle przepisów art. 3 dyrektywy 2009/28 lub art. 4 dyrektywy 2018/2001, na które powołuje się ten podmiot i które są przedmiotem zadanego pytania prejudycjalnego.

39 W tym względzie należy przypomnieć, że jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, w ramach ustanowionego w traktacie FUE systemu kontroli pomocy państwa sądy krajowe i Komisja odgrywają uzupełniające się, lecz odmienne role (wyrok z dnia 2 maja 2019 r., A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

40 W szczególności sądy krajowe czuwają – do czasu wydania przez Komisję końcowej decyzji – nad ochroną praw jednostek przed ewentualnym naruszeniem przez władze państwa zakazu wyrażonego w art. 108 ust. 3 TFUE. W tym celu, rozpatrując zawisłe przed nimi spory, mogą one być zobowiązane do dokonania wykładni i do stosowania pojęcia „pomocy państwa", o którym mowa w art. 107 ust. 1 TFUE, aby ustalić, czy środek państwowy wprowadzony z pominięciem procedury uprzedniej kontroli z art. 108 ust. 3 TFUE powinien podlegać tej procedurze, czy też nie. Sądy te nie są natomiast właściwe, by orzekać w przedmiocie zgodności środków pomocy czy systemów pomocy ze wspólnym rynkiem. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ocena ta należy bowiem do wyłącznych kompetencji Komisji, działającej pod kontrolą sądów Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 września 2016 r., PGE, C-574/14, EU:C:2016:686, pkt 31, 32; a także z dnia 2 maja 2019 r., A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

41 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem postępowanie przewidziane w art. 108 TFUE nigdy nie powinno prowadzić do rezultatu, który byłby sprzeczny z konkretnymi postanowieniami traktatu FUE. Pomocy, która jako taka bądź ze względu na niektóre z jej aspektów narusza ogólne zasady prawa Unii, nie można zatem uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Jeżeli bowiem szczegółowe zasady pomocy lub systemu pomocy są do tego stopnia nierozerwalnie związane z przedmiotem pomocy lub systemu pomocy, lub z ich funkcjonowaniem, że nie jest możliwa ich odrębna ocena, to ich wpływ na zgodność lub niezgodność pomocy lub systemu pomocy jako całości należy siłą rzeczy oceniać w drodze postępowania przewidzianego w art. 108 TFUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 2 maja 2019 r., A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 31 stycznia 2023 r., Komisja/Braesch i in., C-284/21 P, EU:C:2023:58, pkt 96, 97 i przytoczone tam orzecznictwo).

42 Ocena takich zasad nie należy zatem do właściwości sądów krajowych (zob. podobnie wyrok z dnia 2 maja 2019 r., A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

43 Należy również przypomnieć, że stosowanie unijnych reguł w dziedzinie pomocy państwa jest oparte na obowiązku lojalnej współpracy między sądami krajowymi a Komisją, a także sądami Unii, w ramach której każdy z tych organów wykonuje funkcje powierzone mu przez traktat FUE. W ramach tej współpracy sądy krajowe powinny zastosować wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z prawa Unii i powstrzymać się od podejmowania wszelkich działań mogących zagrozić realizacji celów traktatu, jak wynika z art. 4 ust. 3 TUE. Sądy krajowe powinny zatem w szczególności powstrzymać się od wydawania orzeczeń naruszających decyzję Komisji dotyczącą zgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym, której ocena należy do wyłącznych kompetencji tej instytucji, działającej pod

kontrolą sądu Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 września 2016 r., PGE, C-574/14, EU:C:2016:686, pkt 33, 34 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 17 października 2024 r., NFŠ, C-28/23, EU:C:2024:893, pkt 59).

44 W niniejszym przypadku z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że kwestionowany w postępowaniu głównym mechanizm ujemnej zachęty stanowi sposób funkcjonowania systemu pomocy, o którym mowa w decyzji SA.43756, co zostało zresztą potwierdzone w wystąpieniach na rozprawie. W tym względzie w szczególności z motywów 43, 44, 47, 48, 50 i 51 decyzji SA.43756 wynika bowiem, że to mechanizm ujemnej zachęty kwestionowany w postępowaniu głównym ostatecznie określa kwotę pomocy przyznanej indywidualnie podmiotom gospodarczym korzystającym z rozpatrywanego systemu pomocy w ramach swojego wpisu do rejestru. Tak więc to ten mechanizm pozwolił Komisji stwierdzić, że właśnie w odniesieniu do projektów, które zostałyby wpisane do rejestru, ten system pomocy spełnia warunek proporcjonalności.

45 W związku z tym, przy uwzględnieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 41 niniejszego wyroku, ów sposób stosowania nierozerwalnie związany z funkcjonowaniem danego systemu pomocy nie może być oceniany odrębnie od tego systemu.

46 Ponadto z tego samego orzecznictwa wynika, że Komisja nie mogła uznać systemu pomocy państwa będącego przedmiotem decyzji SA.43756 za zgodny z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE bez uprzedniego upewnienia się, że ów system pomocy nie narusza ponadto innych właściwych przepisów lub zasad ogólnych prawa Unii (zob. analogicznie wyrok z dnia 31 stycznia 2023 r., Komisja/Braesch i in., C-284/21 P, EU:C:2023:58, pkt 100).

47 Wynika z tego w pierwszej kolejności, że umożliwienie sądowi krajowemu, w ramach wdrażania tego systemu wsparcia, zajęcia własnego stanowiska w przedmiocie zgodności z prawem, w świetle art. 3 dyrektywy 2009/28, tego mechanizmu ujemnej zachęty sprowadzałoby się w istocie do przyznania temu sądowi uprawnienia do zastąpienia własną oceną oceny dokonanej przez Komisję w decyzji SA.43756 i do pozwolenia mu – wbrew orzecznictwu przytoczonemu w pkt 40 niniejszego wyroku – na wkroczenie w zastrzeżone dla tej instytucji wyłączne kompetencje w zakresie oceny zgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym, a także na naruszenie obowiązku lojalnej współpracy z instytucjami Unii wspomnianego w pkt 43 tego wyroku (zob. analogicznie wyrok z dnia 15 września 2016 r., PGE, C-574/14, EU:C:2016:686, pkt 36, 37).

48 Okoliczność, że decyzja SA.43756 nie wymienia wyraźnie dyrektywy 2009/28, w szczególności jej art. 3, którego dotyczy zadane pytanie, jest w tym względzie bez znaczenia.

49 System pomocy będący przedmiotem tej decyzji ma właśnie na celu, jak wynika z jej motywów 2–4 i 34, promowanie we Włoszech produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii innych niż energia fotowoltaiczna, a – jak wskazano w motywie 31 tej decyzji – zgłoszony system, który odpowiada systemowi rozpatrywanemu w postępowaniu głównym, został oceniony w szczególności w świetle wytycznych na lata 2014–2020. Tymczasem w pkt 107 tych wytycznych, do którego odsyła motyw 36 decyzji SA.43756, przypomniano, że Unia postawiła przed sobą ambitne cele dotyczące zmiany klimatu i zrównoważonego rozwoju w zakresie energii, że realizację tych celów wspiera już kilka aktów ustawodawczych Unii, takich jak dyrektywa 2009/28, oraz że w pewnych warunkach pomoc państwa może być właściwym instrumentem umożliwiającym osiągnięcie celów Unii i powiązanych z nimi celów krajowych.

50 W związku z tym, gdy Komisja w decyzji SA.43756 oceniła zgodność tego systemu pomocy, w tym sposobu jego funkcjonowania, jakim jest mechanizm ujemnej zachęty, z rynkiem wewnętrznym, siłą rzeczy uwzględniła ona dyrektywę 2009/38.

51 W drugiej kolejności, co się tyczy oceny zgodności mechanizmu ujemnej zachęty z art. 4 dyrektywy 2018/2001 lub z art. 6 tej dyrektywy, na którą powołuje się w szczególności Komisja, należy zauważyć, że prawdą jest, iż dyrektywa ta została przyjęta po wydaniu decyzji SA.43756, wobec czego nie można uznać, że w decyzji tej Komisja siłą rzeczy oceniła ten mechanizm, upewniając się, że nie narusza on żadnego z tych przepisów.

52 Jednakże z jednej strony, jeżeli system pomocy ustanowiony dekretem z dnia 23 czerwca 2016 r. został zatwierdzony przez Komisję na podstawie tej decyzji, to wchodzi on w zakres pojęcia „istniejącej pomocy" w rozumieniu art. 1 lit. b) ppkt (ii) rozporządzenia 2015/1589.

53 Artykuł 108 ust. 1 TFUE uprawnia Komisję, aby we współpracy z państwami członkowskimi stale badała systemy wsparcia istniejące w tych państwach. Badanie to może prowadzić do zaproponowania danemu państwu członkowskiemu przez Komisję stosownych środków koniecznych ze względu na stopniowy rozwój lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego, a w razie konieczności – do wydania przez nią decyzji o zniesieniu lub zmianie pomocy, którą Komisja ocenia jako niezgodną z tym rynkiem (wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., P, C-6/12, EU:C:2013:525, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).

54 Ponadto w ramach stałego badania istniejących systemów pomocy sytuacja prawna nie zmienia się aż do ewentualnego zaakceptowania przez zainteresowane państwo członkowskie propozycji stosownych środków lub do czasu wydania przez Komisję ostatecznej decyzji (zob. podobnie wyrok z dnia 9 października 2001 r., Włochy/Komisja, C-400/99, EU:C:2001:528, pkt 61).

55 Ocena zgodności istniejącego systemu pomocy z rynkiem wewnętrznym pozostaje zatem w wyłącznej kompetencji Komisji, działającej pod kontrolą sądów Unii, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 40 niniejszego wyroku.

56 Ponadto w niniejszym przypadku, w komunikacie zatytułowanym „Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę klimatu i środowiska oraz cele związane z energią z 2022 r." (Dz.U. 2022, C 80, s. 1), który z dniem 18 lutego 2022 r. zastąpił wytyczne na lata 2014–2020, Komisja zaproponowała państwom członkowskim, jako „stosowne środki" w rozumieniu art. 108 ust. 1 TFUE, dokonanie w stosownych przypadkach modyfikacji w istniejących programach pomocy na ochronę środowiska i cele związane z energią w celu dostosowania ich do tych wytycznych najpóźniej do dnia 31 grudnia 2023 r.

57 Termin ten nie upłynął zaś jeszcze w dniu 4 kwietnia 2022 r. ani w dniu 2 maja 2022 r., kiedy wystawiono faktury leżące u podstaw sporu w postępowaniu głównym, o których mowa w pkt 21 niniejszego wyroku.

58 Z drugiej strony każda modyfikacja, która zostałaby dokonana w mechanizmie ujemnej zachęty rozpatrywanym w postępowaniu głównym, mogłaby, ze względu na mogące z niej wyniknąć ewentualne zwiększenie intensywności pomocy, wpłynąć na ocenę zgodności rozpatrywanego systemu pomocy z rynkiem wewnętrznym. Mechanizm ten jest bowiem nierozerwalnie związany z funkcjonowaniem tego systemu i w braku tego mechanizmu jest możliwe, że Komisja uznałaby, iż wspomniany system pomocy nie był proporcjonalny i że w konsekwencji nie uznałaby go za zgodny z rynkiem wewnętrznym. Taka zmiana stanowiłaby zatem, zgodnie z art. 4 ust. 1

rozporządzenia nr 794/2004, „zmianę pomocy istniejącej”, a zatem „nową pomoc” w rozumieniu art. 1 lit. c) rozporządzenia 2015/1589, podlegającą obowiązkowi zgłoszenia przewidzianemu w art. 108 ust. 3 TFUE, której ocena zgodności z rynkiem wewnętrznym należy, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 40 niniejszego wyroku, do wyłącznej kompetencji Komisji działającej pod kontrolą sądów Unii.

59 Stwierdzenie dokonane w poprzednim punkcie niniejszego wyroku odnosi się również do sytuacji, w której zmiana tego mechanizmu zostanie dokonana nie erga omnes, jak w niniejszym przypadku żąda Tiberis, lecz jedynie na korzyść konkretnego beneficjenta, takiego jak Tiberis. Zatwierdzenie wprowadzenia w życie systemu pomocy państwa udzielone przez Komisję w decyzji o niewnoszeniu zastrzeżeń obowiązuje bowiem tylko pod warunkiem, że przestrzegane są wszystkie elementy wzięte pod uwagę przez tę instytucję w tej decyzji przy dokonywaniu oceny zgodności tego systemu z rynkiem wewnętrznym (zob. analogicznie wyrok z dnia 31 stycznia 2023 r., Komisja/Braesch i in., C-284/21 P, EU:C:2023:58, pkt 83). Tak więc system pomocy, który zostałby wprowadzony na poziomie indywidualnym i nie odpowiada systemowi pomocy zgłoszonemu i zatwierdzonemu przez Komisję, mógłby również zostać uznany za „nową pomoc” w rozumieniu art. 1 lit. c) rozporządzenia 2015/1589 (zob. analogicznie wyrok z dnia 31 stycznia 2023 r., Komisja/Braesch i in., C-284/21 P, EU:C:2023:58, pkt 86).

60 Trybunał zaś orzekł już, że samo ustanowienie pomocy państwa nie może nastąpić w drodze orzeczenia sądowego, lecz wchodzi w zakres oceny celowości, która nie jest związana z wykonywaniem obowiązków sądu (zob. podobnie wyrok z dnia 12 stycznia 2023 r., DOBELES HES, C-702/20 i C-17/21, EU:C:2023:1, pkt 76).

61 Ponadto prawdą jest, że w pkt 121 i 122 wyroku z dnia 12 stycznia 2023 r., DOBELES HES (C-702/20 i C-17/21, EU:C:2023:1), Trybunał wskazał, iż w przypadku gdy do sądu krajowego wniesiono żądanie mające na celu otrzymanie wypłaty pomocy niezgodnej z prawem – z tego względu, że nie została ona zgłoszona Komisji – zadanie kontrolowania pomocy państwa, jakie prawo Unii powierza temu sądowi, powinno zatem prowadzić co do zasady do oddalenia tego żądania przez ów sąd, przyznając jednocześnie, że orzeczenie sądu krajowego zasądzające od pozwanego wypłatę spornej pomocy, ale z zastrzeżeniem że pomoc ta zostanie uprzednio zgłoszona Komisji przez właściwe organy krajowe oraz że instytucja ta wyrazi na nią zgodę lub można będzie uznać, iż instytucja ta wyraziła taką zgodę, ma także służyć uniknięciu sytuacji, w której nowa pomoc zostanie wypłacona z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE, art. 2 ust. 1 i art. 3 rozporządzenia 2015/1589.

62 Jednakże orzecznictwa tego nie można przenieść na grunt sprawy rozpatrywanej w postępowaniu głównym, a zatem nie może ono podważyć stwierdzenia wynikającego z elementów przedstawionych w pkt 52–60 niniejszego wyroku. W postępowaniu głównym właściwość sądu krajowego do rozpoznania skargi nie pozwala uniknąć sytuacji, w której nowa pomoc zostałaby wypłacona z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE oraz art. 2 ust. 1 i art. 3 rozporządzenia 2015/1589. Jak wynika bowiem z pkt 58 niniejszego wyroku, każda modyfikacja dokonana w mechanizmie ujemnej zachęty podlega obowiązkowi zgłoszenia przewidzianemu w art. 108 ust. 3 TFUE, a ocena zgodności tej modyfikacji z rynkiem wewnętrznym należy do wyłącznych kompetencji Komisji, działającej pod kontrolą sądów Unii.

63 Z całości powyższych rozważań wynika, że prawo Unii stoi na przeszkodzie temu, by sąd odsyłający dokonał oceny zgodności z przepisami art. 3 dyrektywy 2009/28 lub art. 4 dyrektywy 2018/2001 mechanizmu ujemnej zachęty rozpatrywanego w postępowaniu głównym, ponieważ mechanizm ten jest nierozerwalnie związany z funkcjonowaniem systemu pomocy państwa, który Komisja uznała za zgodny z rynkiem wewnętrznym w decyzji SA.43756.

64 W konsekwencji wykładnia art. 3 dyrektywy 2009/28 lub art. 4 dyrektywy 2018/2001 nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym.

65 Jak z tego wynika, wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny.

W przedmiocie kosztów

66 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy) postanowieniem z dnia 8 sierpnia 2023 r. jest niedopuszczalny.

Podpisy