Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 1 augusti 2025*

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Främjande av användningen av energi från förnybara energikällor – Direktiv 2009/28/EG – Artikel 3 – Direktiv (EU) 2018/2001 – Artikel 4 – Nationella stimulansåtgärder för produktion av energi från förnybara energikällor – Stödordning – Statligt stöd – Artikel 108 FEUF – Europeiska kommissionens exklusiva befogenhet att besluta om stödåtgärders förenlighet med den inre marknaden – Kommissionens beslut vari det fastslås att en stödordning är förenlig med den inre marknaden – Talan som väckts vid en nationell domstol av en mottagare av stöd enligt denna ordning där stödmottagaren angriper ett villkor i nämnda ordning som är oskiljaktigt förbundet med dess funktion – En begäran om förhandsavgörande avseende tolkningen av nämnda bestämmelser i dessa direktiv, som framställs inom ramen för denna talan, kan inte tas upp till prövning”

I mål C-514/23,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien) genom beslut av den 8 augusti 2023, som inkom till domstolen den 8 augusti 2023, i målet

Tiberis Holding Srl

mot

Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,

Ministero dello Sviluppo economico,

Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza energetica,

ytterligare deltagare i rättegången:

Conza Energia Srl,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden I. Jarukaitis (referent), domstolens ordförande K. Lenaerts, tillika tillförordnad domare på fjärde avdelningen, samt domarna N. Jääskinen, A. Arabadjiev och M. Condinanzi,

* Rättegångsspråk: italienska.

generaladvokat: A. Rantos,

justitiesekreterare: handläggaren C. Di Bella,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 7 november 2024,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

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

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

– Italiens regering, genom S. Fiorentino och G. Palmieri, båda i egenskap av ombud, biträdda av L.G.V. Delbono och P. Garofoli, avvocati dello Stato,

– Europeiska kommissionen, genom B. De Meester och A. Spina, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 6 februari 2025 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG (EUT L 140, 2009, s. 16) samt av artikel 4 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (EUT L 328, 2018, s. 82).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, Tiberis Holding Srl (nedan kallat Tiberis) och, å andra sidan, Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, Ministero dello Sviluppo economico (Ministeriet för ekonomisk utveckling, Italien) och Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica (Miljö- och energiministeriet, Italien). Målet rör fakturor genom vilka GSE har begärt att Tiberis ska återbetala en del av det stöd som Tiberis erhållit inom ramen för en stimulansordning för produktion av el från andra förnybara energikällor än solenergi.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning (EU) 2015/1589

3 Artikel 1 i rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 [FEUF] (EUT L 248, 2015, s. 9) innehåller följande definitioner:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

a) *stöd*: varje åtgärd som uppfyller alla de kriterier som fastställs i artikel 107.1 [FEUF],

b) *befintligt stöd:*

…
ii) godkänt stöd, det vill säga stödordningar och individuella stöd som har godkänts av [Europeiska] kommissionen eller av [Europeiska unionens råd],

…

c) *nytt stöd*: allt stöd, det vill säga stödordningar och individuellt stöd, som inte är befintligt stöd, inbegripet ändringar av befintligt stöd,

d) *stödordning*: varje rättsakt på grundval av vilket individuellt stöd kan beviljas företag som i rättsakten definieras på ett allmänt och abstrakt sätt, utan att några ytterligare genomförandeåtgärder krävs, samt varje rättsakt på grundval av vilket stöd, som inte är hänförbart till ett visst projekt, kan beviljas ett eller flera företag för obestämd tid och/eller med obestämt belopp,

…

f) *olagligt stöd*: nytt stöd som införs i strid med artikel 108.3 [FEUF],

…”

4 I artikel 2.1 i förordningen föreskrivs följande:

”Om inte annat föreskrivs i förordningar som antagits enligt artikel 109 [FEUF] eller andra relevanta bestämmelser i detta, ska alla planer på att bevilja nytt stöd anmälas i god tid till kommissionen av den berörda medlemsstaten. …”

5 I artikel 3 i samma förordning föreskrivs följande:

”Stöd som ska anmälas enligt artikel 2.1 får inte införas förrän kommissionen har fattat eller anses ha fattat ett beslut om att godkänna sådant stöd.”

Förordning (EG) nr 794/2004.

6 I artikel 4.1 i kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 av den 21 april 2004 om genomförande av förordning 2015/1589 (EUT L 140, 2004, s. 1), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EU) 2015/2282 av den 27 november 2015 (EUT L 325, 2015, s. 1) (nedan kallad förordning nr 794/2004), föreskrivs att för det ändamål som avses i artikel 1 c i förordning 2015/1589 ”skall en ändring av befintligt stöd vara varje ändring, utom ändringar av rent formell eller administrativ art som inte kan påverka bedömningen av stödåtgärdens förenlighet med den gemensamma marknaden. …”

Beslut SA.43756

7 Genom beslut C(2016) 2726 final av den 28 april 2016 om statligt stöd SA.43756 (2015/N) – Italien, Support to electricity for renewable sources in Italy (nedan kallat beslut SA.43756) beslutade kommissionen att inte göra några invändningar mot den stödordning som anmälts av Republiken Italien i form av ett förslag till ministerförordning för att främja produktion av el från förnybara energikällor. Kommissionen motiverade beslutet med att stödordningen var förenlig med den inre marknaden enligt artikel 107.3 c FEUF.

8 Del 2 i beslutet, med rubriken ”Beskrivning av åtgärden”, innehåller följande skäl i avsnitt 2.1, vilken har rubriken ”Stödordningens innehåll och mål”:

> ”(2) Syftet med den anmälda ordningen är att främja elproduktion från förnybara energikällor. Åtgärden kommer att hjälpa Italien att uppnå EU:s mål för förnybar energi. Ordningen ska vara öppen för alla förnybara energikällor, med undantag för solenergi …
>
> (3) I syfte att reformera sin nationella stödordning för förnybar energi i enlighet med bestämmelserna i [kommissionens meddelande ’Riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020’ (EUT C 200, 2014, s. 1) (nedan kallade 2014–2020 års riktlinjer)] anmälde Italien en övergångsordning för åren 2015 och 2016. …
>
> (4) Italien har underrättat kommissionen om ett förslag till ministerförordning med tillämpningsföreskrifter för stödordningen. Förordningen kommer att antas formellt när kommissionen har fattat ett beslut om att inte göra invändningar.”

9 Del 3 i nämnda beslut, vilken rör bedömningen av den anmälda stödordningen, innehåller skälen 28–66 till samma beslut. I denna del 3 anger kommissionen, i skälen 31 och 32, att den anmälda stödordningen syftar till att främja el som produceras från förnybara energikällor och att den därför omfattas av tillämpningsområdet för riktlinjerna för 2014–2020 och att kommissionen alltså bedömer stödordningens förenlighet med artikel 107.3 c FEUF på grundval av de relevanta bestämmelserna i dessa riktlinjer, det vill säga bestämmelserna i avsnitt 3.2 samt i underavsnitten 3.3.1 och 3.3.2.

10 Skäl 34 i beslut SA.43756, som återfinns under rubriken ”Mål av gemensamt intresse”, har följande lydelse:

> ”Syftet med den anmälda stödåtgärden är att hjälpa Italien att uppnå de långsiktiga klimatförändrings- och energihållbarhetsmål som fastställts av [Europeiska unionen] inom ramen för [unionens] energipolitik. Ordningen kommer att hjälpa Italien att uppnå sina mål. I

enlighet med punkterna 30 och 31 i [2014–2020 års riktlinjer] har Italien fastställt målet med åtgärden och förklarat att åtgärden kommer att bidra till att målen för den europeiska energipolitiken uppnås [se skäl (2)]."

11 Under rubriken "Behovet av stöd, lämpligt instrument och stimulanseffekt" avser skälen 36–42 i detta beslut bland annat punkterna 107, 116 och 49 i 2014–2020 års riktlinjer.

12 Under rubriken "Proportionalitet" återfinns följande skäl:

"(43) Enligt punkt 69 i [2014–2020 års riktlinjer] ska miljöstöd anses vara proportionerligt om stödbeloppet per stödmottagare begränsas till vad som är absolut nödvändigt för att uppnå det eftersträvade miljöskyddsmålet.

(44) Kommissionen har bedömt stödets proportionalitet mot bakgrund av bestämmelserna i avsnitt 3.3.2 i [2014–2020 års riktlinjer] om driftstöd som beviljats för energi från förnybara energikällor.

…

(47) I avsaknad av ett konkurrensutsatt anbudsförfarande gör kommissionen, så som anges i punkt 128 i [2014–2020 års riktlinjer], bedömningen av stödets proportionalitet i enlighet med vad som anges i punkt 131 i [2014–2020 års riktlinjer].

(48) För projekt på prioriteringslistorna, vilka omfattas av en inmatningstariff, har Italien visat att stödet per energienhet inte överstiger [den utjämnade kostnaden för att producera el (*levelised costs of electricity*) (nedan kallad LCOE)] för tekniken i fråga. Exempelvis visar tabell 4 att LCOE för utvalda projekt på området för förnybar energi är betydligt högre än det uppskattade priset på elmarknaden … Det intervall för [intern avkastning] som Italien uppskattat … förefaller överensstämma med eller vara lägre än för de projekt på området för förnybar energi som nyligen godkänts av kommissionen …

…

(50) För projekt på prioriteringslistorna gäller att om marknadspriset på el överstiger beräknat LCOE kommer skillnaden att återvinnas genom att premien minskas i efterföljande betalningar. Detta kommer att förhindra oförutsedda vinster om högre elpriser än LCOE genererar ytterligare intäkter för projektet (utöver de intäkter som beaktats i uppskattningen av projektets lönsamhet …). …

(51) Mot bakgrund av vad som anförts ovan finner kommissionen att ersättningen uppfyller villkoren i punkt 131 i [2014–2020 års riktlinjer] och således är proportionerlig."

13 Skäl 66 i beslut SA.43756, som återfinns under rubriken "Slutsats om åtgärdens förenlighet", har följande lydelse:

"Mot bakgrund av det ovanstående anser kommissionen att den anmälda stödordningen är ägnad att uppnå ett mål av gemensamt intresse på ett nödvändigt och proportionerligt sätt, utan att på ett otillbörligt sätt påverka konkurrensen och handeln, och att stödet följaktligen är förenligt med den inre marknaden på grundval av [2014–2020 års riktlinjer]."

Italiensk rätt

14 I beaktandeleden i decreto del Ministero dello Sviluppo economico – Incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico (dekret från Ministeriet för ekonomisk utveckling om främjande av elproduktion från andra förnybara energikällor än solenergi) av den 23 juni 2016 (GURI nr 150 av den 29 juni 2016, s. 8) (nedan kallat dekretet av den 23 juni 2016) hänvisas bland annat till direktiv 2009/28 och till beslut SA.43756.

15 I artikel 4.1–4.3 i dekretet av den 23 juni 2016 fastställs förfarandena för tillgång till den stimulansordning som införs genom dekretet, det vill säga inskrivning av anläggningen i ett lämpligt register, vilket ska fastställas utifrån energikällan och typen av anläggning, operatörens deltagande i auktioner för rabatter samt direkt tillgång. I denna artikel 4 anges, för varje typ av förfarande, vilka kategorier av anläggningar som är stödberättigade, vilket bestämts utifrån den berörda anläggningens produktionskapacitet.

16 Artikel 7 i dekretet avser fastställandet av inmatningstariffer och stimulansåtgärder. I artikel 7.4 föreskrivs, i fråga om anläggningar med en kapacitet som är mindre eller lika med 500 kilowatt (kW), att GSE i förekommande fall ska köpa tillbaka el som matas in till nätet genom att på den nettoproduktion som matas in betala en sammanlagd stimulanstaxa, vilken fastställs på grundval av bilaga 1 till dekretet. I artikel 7.6 preciseras att GSE, för det fall operatören av en sådan anläggning väljer att lagra sin energi och sälja den på den fria marknaden, ska göra ett ”schablonavdrag” och att övergång från en utbetalningsmetod för stödet till en annan inte får ske mer än två gånger under den period som stimulansåtgärden tillämpas. I artikel 7.5 föreskrivs att GSE, vad gäller anläggningar med en nominell effekt på mer än 500 kW som erhåller stöd på grund av sitt deltagande i auktioner för rabatter, för den nettoproduktion som matas in till nätet ska betala ut det stöd som fastställts enligt samma dekret för den energi som produceras i dessa anläggningar och som producenten förfogar över.

17 Metoden för att beräkna stimulansåtgärder anges i del 1 i bilaga 1 till dekretet av den 23 juni 2016, vilken har rubriken ”Fastställande av stimulansåtgärder för nya anläggningar”. I punkt 1 i denna del fastställs denna beräkningsmetod för anläggningar med en kapacitet på högst 500 kW som väljer den totala stimulanstaxan, i den mening som avses i artikel 7.4 i denna förordning. I punkt 2 i nämnda del anges hur stödet ska beräknas för andra anläggningar.

18 Åtskillnad görs mellan de grundläggande stimulanstaxor som används för att beräkna stimulansåtgärden utifrån förnybar energikälla, typ av anläggning och dess effekt. De taxor som gäller för stora anläggningar är lägre än de som gäller för medelstora anläggningar.

19 I artikel 26.1 i dekretet av den 23 juni 2016 föreskrivs att GSE ska offentliggöra särskilda förfaranden för tillämpning av den stimulansordning som införts genom det dekretet, bland annat de tillhörande operativa bestämmelserna om auktionsförfaranden respektive registreringsförfaranden.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

20 Tiberis driver ett vattenkraftverk i Tibern med en effekt på 2,747 megawatt (MW). Den 8 september 2017 biföll GSE Tiberis ansökan, som ingavs den 22 december 2016, om att erhålla stöd enligt den stimulansordning för elproduktion som föreskrivs i dekretet av den 23 juni 2016, i dess lydelse enligt de tillämpningsförfaranden som GSE införde den 15 juli 2016, i enlighet med artikel 26 i detta dekret.

21 Den 5 oktober 2017 ingick Tiberis ett avtal med GSE i vilket regleras villkoren för beviljande av det stöd som Tiberis har rätt till enligt denna ordning. Från och med år 2017 till och med år 2021 erhöll Tiberis totalt 4 044 340,75 euro i stöd. Genom två fakturor av den 4 april 2022 och en faktura av den 2 maj 2022 begärde GSE emellertid att Tiberis skulle återbetala en del av det uppburna stödet till ett belopp om totalt 1 224 210,86 euro.

22 Tiberis väckte då talan vid Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio, Italien) om ogiltigförklaring av respektive begäran om återbetalning och av de avtalsklausuler och föreskrifter som dessa grundade sig på. Till stöd för sin talan gjorde Tiberis bland annat gällande åsidosättande av artikel 3 i direktiv 2009/28 och av artikel 4 i direktiv 2018/2001. GSE och den ytterligare deltagaren i rättegången, Conza Energia Srl, gjorde gällande att talan skulle avvisas eftersom den hade väckts för sent och under alla omständigheter var ogrundad.

23 Den regionala förvaltningsdomstolen fann att talan kunde tas upp till prövning men att den var ogrundad.

24 Tiberis överklagade till Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien), som är den hänskjutande domstolen i målet vid EU-domstolen, med yrkande om att den domen skulle ändras, och vidhöll sin grund avseende åsidosättande av artikel 3 i direktiv 2009/28 och av artikel 4 i direktiv 2018/2001. GSE och Conza Energia har yrkat att överklagandet ska lämnas utan bifall.

25 Den hänskjutande domstolen har angett att punkt 2 i del 1 i bilaga 1 till dekretet av den 23 juni 2016 vid första påseendet tycks strida mot såväl artikel 3 i direktiv 2009/28 som mot artikel 4 i direktiv 2018/2001. I dessa unionsbestämmelser fastställs nämligen fem kumulativa kriterier för att stimulansåtgärderna ska vara lagenliga. Det krävs för det första att de är marknadsbaserade, för det andra att de gör det möjligt för stödmottagarna att kunna reagera på marknadssignaler, för det tredje att de förhindrar onödiga snedvridningar av marknaderna, för det fjärde att de säkerställer att producenterna kan svara på marknadens prissignaler och för det femte att de säkerställer att producenterna kan maximera sina marknadsintäkter. Stödet ska också beviljas på ett öppet, transparent, konkurrenskraftigt, icke-diskriminerande och kostnadseffektivt sätt.

26 Den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet kan emellertid leda till att producenterna tvingas avstå från stödet, vilket skulle strida mot målet med stimulansordningen. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende preciserat att det i artikel 4 i dekretet av den 23 juni 2016 föreskrivs att det är möjligt att få tillträde till dessa stimulansåtgärder på grundval av tre olika förfaranden, men att det inte står producenterna fritt att välja ett visst förfarande; vilket förfarande de har rätt till beror uteslutande på den berörda anläggningens produktionskapacitet. Tiberis hade således inte fritt kunnat välja mellan att erhålla stöd på grundval av sin registrering eller erhålla stöd genom att delta i en auktion. Producenter som är stödberättigade genom sin

registrering är emellertid skyldiga att betala tillbaka mellanskillnaden mellan marknadspriset och den stimulanstaxa som GSE garanterar om marknadspriset överstiger denna, till skillnad från producenter med stora anläggningar, vilka är stödberättigade genom deltagande i en auktion och kan få hela marknadspriset.

27 Den åtgärd som syftar till att göra en avräkning till förmån för GSE när marknadspriset överstiger denna taxa verkar, enligt den hänskjutande domstolen, potentiellt oförenlig med direktiven 2009/28 och 2018/2001, eftersom medlemsstaterna enligt dessa direktiv är förpliktade att göra det möjligt för operatörerna att reagera på marknadsdynamiken för att förhindra snedvridningar till följd av att producenternas förmåga att reagera på efterfrågan försvinner, även om producenter som erhåller stöd på grund av sin registrering inte har något intresse av att reagera på denna marknadsdynamik på grund av den ”negativa stimulansåtgärden”.

28 Mot denna bakgrund beslutade Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och hänskjuta följande fråga till EU-domstolen för förhandsavgörande:

”Utgör principerna enligt artikel 3 i direktiv 2009/28 och artikel 4 i direktiv 2018/2001 hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken det inom ramen för en nationell stimulansordning, för det fall producenterna säljer elen på den fria marknaden, fastställs en stimulanstaxa som säkrar ett lägsta pris, vilket samtidigt, i kraft av en mekanism om avräkning/återbetalning av de belopp som överskrider stimulansåtgärdens värde när marknadspriset är högre än sistnämnda värde (den så kallade negativa stimulansåtgärden), är ett högsta pris, och denna avräkningsmekanism dessutom är tillämplig på en producent som säljer elen på den fria marknaden enbart när denne är berättigad till stimulansåtgärden efter inskrivningen i relevant register, men inte när denne är berättigad till stimulansåtgärden efter att ha deltagit i ett auktionsförfarande?”

Huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning

29 GSE har gjort gällande att begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till prövning, eftersom den hänskjutande domstolen, i strid med artikel 94 i domstolens rättegångsregler, inte har angett samtliga relevanta omständigheter eller angett skälen till att den vill få klarhet i huruvida den nationella lagstiftningen är förenlig med unionsrätten.

30 Domstolen erinrar härvid om att det enligt fast rättspraxis, som återspeglas i artikel 94 a och b i rättegångsreglerna, krävs att den nationella domstolen klargör den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs, eller att den åtminstone förklarar de faktiska omständigheter som ligger till grund för dessa frågor, eftersom det är nödvändigt att komma fram till en tolkning av unionsrätten som är användbar för den nationella domstolen. Såsom föreskrivs i artikel 94 c i rättegångsreglerna ska begäran om förhandsavgörande dessutom innehålla en redogörelse för de skäl som fått den hänskjutande domstolen att undra över tolkningen eller giltigheten av vissa unionsbestämmelser, och för det samband som den hänskjutande domstolen har funnit föreligga mellan unionsbestämmelserna och den nationella lagstiftning som är tillämplig i det nationella målet (dom av den 21 december 2023, European Superleague Company, C-333/21, EU:C:2023:1011, punkt 59 och där angiven rättspraxis).

31 I förevarande fall uppfyller begäran om förhandsavgörande de krav som det har erinrats om i den föregående punkten.

32 Domstolen påpekar att även den italienska regeringen emellertid har gjort gällande att begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till prövning, men detta på grund av att den hänskjutande domstolen inte kan bifalla Tiberis överklagande, vilket innebär att tolkningsfrågan är hypotetisk. Enligt den italienska regeringen skulle ett bifall till överklagandet nämligen medföra en väsentlig ändring av det stöd som godkänts genom beslut SA.43756, vilket skulle innebära att den hänskjutande domstolen beviljade ett nytt stöd som varken hade anmälts till eller godkänts av kommissionen. Artikel 108.3 FEUF utgör emellertid hinder för detta.

33 EU-domstolen erinrar i detta hänseende om fast rättspraxis enligt vilken det i ett förfarande enligt artikel 267 FEUF uteslutande ankommer på den nationella domstol som prövar målet och som har ansvaret för det rättsliga avgörandet att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen. EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts avser tolkningen av unionsrätten (dom av den 21 april 1988, Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, punkt 8, och dom av den 22 oktober 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

34 Det ankommer dock på EU-domstolen att – för att pröva sin egen behörighet eller huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning – undersöka de omständigheter under vilka den nationella domstolen har framställt sin begäran om förhandsavgörande (dom av den 22 oktober 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punkt 37 och där angiven rättspraxis).

35 EU-domstolen kan bland annat ta ställning till huruvida de unionsbestämmelser som tolkningsfrågorna avser kan komma att tillämpas av den hänskjutande domstolen för att avgöra det nationella målet. Om så inte är fallet är dessa bestämmelser inte relevanta för utgången i det målet och det begärda förhandsavgörandet är inte nödvändigt för att den hänskjutande domstolen ska kunna döma i saken, vilket innebär att tolkningsfrågorna inte kan tas upp till prövning (dom av den 22 oktober 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punkt 38).

36 I förevarande fall framgår det av begäran om förhandsavgörande att Tiberis, genom sitt överklagande till den hänskjutande domstolen har angripit lagenligheten av den negativa stimulansmekanism som föreskrivs i dekretet av den 23 juni 2016 i förhållande till artikel 3 i direktiv 2009/28 och artikel 4 i direktiv 2018/2001. Denna mekanism utgör en metod för genomförande av den ordning för främjande av el från andra förnybara energikällor än solenergi som införts genom detta dekret.

37 Det framgår för övrigt av handlingarna i målet och av förhandlingen vid domstolen att det är utrett att denna ordning för främjande av el från andra förnybara energikällor än solenergi utgör en ordning för statligt stöd, i den mening som avses i artikel 107 FEUF, artikel 2 k i direktiv 2009/28 och artikel 2 andra stycket led 5 i direktiv 2018/2001, som de behöriga italienska myndigheterna har anmält till kommissionen och vilken är föremål för beslut SA.43756. Genom detta beslut beslutade kommissionen att inte göra några invändningar mot stödordningen, eftersom den ansåg att denna var förenlig med den inre marknaden enligt artikel 107.3 c FEUF.

38 I förevarande mål ska EU-domstolen således kontrollera huruvida den hänskjutande domstolen kan pröva en talan i förhållande till artikel 3 i direktiv 2009/28 eller artikel 4 i direktiv 2018/2001, då nämnda talan väckts av en ekonomisk aktör vid en nationell domstol i syfte att angripa en metod för genomförande av en ordning för statligt stöd som syftar till att främja el från förnybara

energikällor, vilken kommissionen beslutat är förenlig med den inre marknaden, och den ekonomiska aktören är mottagare av det aktuella stödet. Dessa bestämmelser har åberopats av den ekonomiska aktören och de är föremål för den hänskjutna tolkningsfrågan.

39 Domstolen erinrar i detta hänseende om fast rättspraxis enligt vilken de nationella domstolarna och kommissionen har kompletterande, men olika, roller inom ramen för den ordning för kontroll av statligt stöd som fastställs i EUF-fördraget (dom av den 2 maj 2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

40 Framför allt värnar de nationella domstolarna, fram till dess att kommissionen fattar sitt slutliga beslut, om skyddet för enskildas rättigheter vid nationella myndigheters eventuella åsidosättande av det förbud som föreskrivs i artikel 108.3 FEUF. De nationella domstolarna kan, i detta syfte, behöva avgöra mål där de måste tolka och tillämpa begreppet statligt stöd, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, för att kunna fastställa om en statlig åtgärd, som införts utan att förfarandet för förhandskontroll i artikel 108.3 FEUF iakttagits, borde ha varit föremål för detta förfarande eller inte. Dessa nationella domstolar är däremot inte behöriga att avgöra huruvida ett statligt stöd eller en ordning för statligt stöd är förenliga med den inre marknaden. Enligt fast rättspraxis har kommissionen nämligen exklusiv befogenhet att göra denna bedömning, vilken kan underställas unionsdomstolens kontroll (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 september 2016, PGE, C-574/14, EU:C:2016:686, punkterna 31 och 32, och dom av den 2 maj 2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

41 Det följer dessutom av fast rättspraxis att det förfarande som föreskrivs i artikel 108 FEUF aldrig får utmynna i ett resultat som skulle vara oförenligt med specifika bestämmelser i EUF-fördraget. Ett stöd som i sig eller på grund av vissa av dess villkor strider mot unionsbestämmelser eller allmänna principer i unionsrätten kan således inte förklaras vara förenligt med den inre marknaden. När villkoren för ett stöd eller en stödordning är så oskiljaktigt förbundna med stödets eller stödordningens syfte eller funktion att det inte är möjligt att bedöma dem separat, måste deras inverkan på stödets eller stödordningens förenlighet eller oförenlighet i sin helhet nödvändigtvis bedömas med hjälp av det förfarande som föreskrivs i artikel 108 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 maj 2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, punkt 48 och där angiven rättspraxis, och dom av den 31 januari 2023, kommissionen/Braesch m.fl., C-284/21 P, EU:C:2023:58, punkterna 96 och 97 samt där angiven rättspraxis).

42 Bedömningen av sådana villkor omfattas således inte av de nationella domstolarnas behörighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 maj 2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

43 EU-domstolen erinrar även om att tillämpningen av unionsbestämmelserna om statligt stöd grundar sig på en skyldighet till lojalt samarbete mellan, å ena sidan, de nationella domstolarna och, å andra sidan, kommissionen respektive unionsdomstolen. Var och en agerar därvid utifrån den roll den tilldelats enligt fördraget. Inom ramen för detta samarbete ska de nationella domstolarna vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter som följer av unionsrätten fullgörs, och de ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av de mål som eftersträvas med fördraget, såsom följer av artikel 4.3 FEU. De nationella domstolarna ska således i synnerhet avstå från att fatta beslut som strider mot ett kommissionsbeslut om huruvida ett statligt stöd är förenligt med den inre marknaden. Denna bedömning omfattas nämligen av den exklusiva befogenhet som tillkommer kommissionen,

vilken kan bli föremål för unionsdomstolens kontroll (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 september 2016, PGE, C-574/14, EU:C:2016:686, punkterna 33 och 34 samt där angiven rättspraxis, och dom av den 17 oktober 2024, NFŠ, C-28/23, EU:C:2024:893, punkt 59).

44 I förevarande fall framgår det av handlingarna i målet att den i det nationella målet omtvistade negativa stimulansmekanismen utgör ett villkor för den i beslut SA.43756 avsedda stödordningens funktion, vilket för övrigt bekräftades under förhandlingen vid EU-domstolen. Det framgår nämligen av bland annat skälen 43, 44, 47, 48, 50 och 51 i beslut SA.43756 att det är den i det nationella målet omtvistade negativa stimulansmekanismen som slutligen avgör storleken på det stöd som individuellt beviljas de ekonomiska aktörer som omfattas av den aktuella stödordningen i samband med att de skrivs in i ett register. Det var således denna mekanism som gjorde det möjligt för kommissionen att dra slutsatsen att denna stödordning, just med avseende på projekt som skulle skrivas in i ett register, uppfyllde kravet på proportionalitet.

45 Mot bakgrund av den rättspraxis som domstolen har erinrat om i punkt 41 ovan kan detta villkor, som är oskiljaktigt förbundet med den aktuella stödordningens funktion, följaktligen inte bedömas isolerat från detta.

46 Det följer vidare av samma rättspraxis att kommissionen inte kunde förklara den ordning för statligt stöd som var föremål för beslut SA.43756 förenlig med den inre marknaden, enligt artikel 107.3 c FEUF, utan att först ha försäkrat sig om att denna stödordning inte står i strid med andra relevanta bestämmelser eller allmänna principer i unionsrätten (se, analogt, dom av den 31 januari 2023, kommissionen/Braesch m.fl., C-284/21 P, EU:C:2023:58, punkt 100).

47 Härav följer, för det första, att om det var möjligt för en nationell domstol att, inom ramen för genomförandet av denna stödordning, i sin tur uttala sig om lagenligheten, mot bakgrund av artikel 3 i direktiv 2009/28, av denna negativa stimulansmekanism, skulle detta i huvudsak innebära att den nationella domstolen gavs behörighet att ersätta kommissionens bedömning i beslut SA.43756 med sin egen bedömning och att den, med åsidosättande av den rättspraxis som det hänvisas till i punkt 40 ovan, tilläts att inkräkta på den exklusiva befogenhet som är förbehållen kommissionen vad gäller bedömningen av huruvida statliga stöd är förenliga med den inre marknaden, samt att åsidosätta sin skyldighet att samarbeta lojalt med unionsinstitutionerna, vilken nämns i punkt 43 ovan (se, analogt, dom av den 15 september 2016, PGE, C-574/14, EU:C:2016:686, punkterna 36 och 37).

48 Den omständigheten att direktiv 2009/28, och i synnerhet dess artikel 3, vilken avses i tolkningsfrågan, inte uttryckligen nämns i beslut SA.43756, saknar betydelse i detta avseende.

49 Den stödordning som är föremål för detta beslut syftar just, såsom framgår av skälen 2–4 och 34 i beslutet, till att i Italien främja produktion av el från andra förnybara energikällor än solenergi och såsom anges i skäl 31 i beslutet har den anmälda stödordningen, som är densamma som den som är aktuell i det nationella målet, bedömts särskilt mot bakgrund av 2014–2020 års riktlinjer. I punkt 107 i dessa riktlinjer, till vilken det hänvisas i skäl 36 i beslut SA.43756, erinras om att unionen har fastställt ambitiösa mål i fråga om klimatförändringar och hållbar energiförbrukning, att flera unionsrättsakter, såsom direktiv 2009/28, redan bidrar till uppnåendet av dessa mål, och att statligt stöd under vissa omständigheter kan vara ett lämpligt instrument för att bidra till att uppnå unionens mål och därmed sammanhängande kvantitativa nationella mål.

50 När kommissionen i beslut SA.43756 bedömde huruvida denna stödordning, inbegripet det villkor för dess funktion som den negativa stimulansmekanismen utgör, är förenlig med den inre marknaden, beaktade den med nödvändighet direktiv 2009/38.

51 För det andra, vad gäller bedömningen av huruvida den negativa stimulansmekanismen är förenlig med artikel 4 i direktiv 2018/2001, eller med artikel 6 i direktivet, som bland annat har åberopats av kommissionen, påpekar domstolen att detta direktiv visserligen antogs efter beslut SA.43756, vilket innebär att det inte kan anses att kommissionen genom detta beslut nödvändigtvis bedömde denna mekanism genom att försäkra sig om att den inte strider mot den ena eller den andra av dessa bestämmelser.

52 Eftersom den stödordning som infördes genom dekretet av den 23 juni 2016 godkändes av kommissionen med stöd av nämnda beslut, omfattas den emellertid av begreppet befintligt stöd i den mening som avses i artikel 1 b ii) i förordning 2015/1589.

53 Artikel 108.1 FEUF ger kommissionen befogenhet att i samarbete med medlemsstaterna fortlöpande granska alla stödordningar som förekommer i dessa stater. Denna granskning kan utmynna i att kommissionen till den berörda medlemsstaten lämnar förslag till lämpliga åtgärder som krävs med hänsyn till den pågående utvecklingen eller den inre marknadens funktion och, i förekommande fall, besluta att upphäva eller ändra stöd som kommissionen finner vara oförenligt med den inre marknaden (dom av den 18 juli 2013, P, C-6/12, EU:C:2013:525, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

54 Inom ramen för den fortlöpande granskningen av befintliga stödordningar ändras inte heller rättsläget förrän den berörda medlemsstaten eventuellt godtar förslag till lämpliga åtgärder eller förrän kommissionen fattar ett slutligt beslut (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 oktober 2001, Italien/kommissionen, C-400/99, EU:C:2001:528, punkt 61).

55 Bedömningen av huruvida en befintlig stödordning är förenlig med den inre marknaden omfattas således fortsatt av den exklusiva befogenhet som tillkommer kommissionen, vilken kan bli föremål för unionsdomstolens kontroll, i enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkt 40 ovan.

56 I förevarande fall har kommissionen för övrigt, genom sitt meddelande med rubriken ”Riktlinjer för statligt stöd till klimat, miljöskydd och energi för år 2022” (EUT C 80, 2022, s. 1), vilket ersatte 2014–2020 års riktlinjer den 18 februari 2022, såsom ”lämpliga åtgärder”, i den mening som avses i artikel 108.1 FEUF, föreslagit medlemsstaterna att vid behov ändra de stödordningar för miljöskydd och energi som förekommer i dessa stater för att göra dem förenliga med dessa nya riktlinjer senast den 31 december 2023.

57 Denna frist hade emellertid ännu inte löpt ut den 4 april 2022 och inte heller den 2 maj 2022, vid vilka datum de fakturor ställdes som gav upphov till det nationella målet, vilka avses i punkt 21 ovan.

58 Vidare skulle varje ändring av den negativa stimulansmekanism som är aktuell i det nationella målet, på grund av en eventuell höjning av stödnivån som skulle kunna följa därav, kunna påverka bedömningen av huruvida stödordningen i fråga är förenlig med den inre marknaden. Denna mekanism är nämligen oskiljaktigt förbunden med denna stödordnings funktion och utan denna mekanism är det möjligt att kommissionen skulle ha ansett att stödordningen inte var proportionerlig och att kommissionen följaktligen inte skulle ha förklarat den förenlig med den

inre marknaden. En sådan ändring skulle således, enligt artikel 4.1 i förordning nr 794/2004, utgöra en ”ändring av befintligt stöd” och, följaktligen, ett ”nytt stöd”, i den mening som avses i artikel 1 c i förordning 2015/1589, vilket omfattas av anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 FEUF och för vilken bedömningen av dess förenlighet med den inre marknaden, i enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkt 40 ovan, omfattas av den exklusiva befogenhet som tillkommer kommissionen, vilken kan bli föremål för unionsdomstolens kontroll.

59 Konstaterandet i föregående punkt gäller även för det fall en ändring av denna mekanism inte görs på ett allmängiltigt sätt (*erga omnes*), så som Tiberis har yrkat i förevarande fall, utan endast till förmån för en viss stödmottagare, såsom Tiberis. Godkännandet av genomförandet av en ordning för statligt stöd som kommissionen har beviljat i ett beslut om att inte göra invändningar gäller nämligen endast under förutsättning att samtliga omständigheter som kommissionen har beaktat i detta beslut vid bedömningen av huruvida denna stödordning är förenlig med den inre marknaden iakttas (se, analogt, dom av den 31 januari 2023, kommissionen/Braesch m.fl., C-284/21 P, EU:C:2023:58, punkt 83). En stödordning som genomförs på individuell nivå utan att motsvara den stödordning som anmälts och godkänts av kommissionen skulle således också kunna betraktas som ett ”nytt stöd” i den mening som avses i artikel 1 c i förordning 2015/1589 (se, analogt, dom av den 31 januari 2023, kommissionen/Braesch m.fl., C-284/21 P, EU:C:2023:58, punkt 86).

60 Domstolen har redan slagit fast att själva införandet av ett statligt stöd inte kan grundas på ett domstolsavgörande, utan måste vara föremål för en lämplighetsbedömning som inte kan ske inom ramen för domstolsprövning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 januari 2023, DOBELES HES, C-702/20 och C-17/21, EU:C:2023:1, punkt 76).

61 Det är för övrigt riktigt att EU-domstolen, i punkterna 121 och 122 i domen av den 12 januari 2023, DOBELES HES (C-702/20 och C-17/21, EU:C:2023:1), angav att för det fall en nationell domstol har att ta ställning till ett yrkande om utbetalning av ett stöd som är olagligt, på grund av att stödet inte har anmälts till kommissionen, ska den kontroll av statliga stöd som den domstolen har anförtrotts enligt unionsrätten i princip föranleda den att ogilla detta yrkande, samtidigt som EU-domstolen medgav att ett avgörande av en nationell domstol genom vilket motparten förpliktas att betala ut stödet, men under förutsättning att stödet dessförinnan har anmälts till kommissionen av de berörda nationella myndigheterna och att kommissionen lämnar sitt godkännande, eller anses ha lämnat sitt godkännande, emellertid också kan förhindra att nytt stöd betalas ut i strid med artikel 108.3 FEUF samt artikel 2.1 och artikel 3 i förordning 2015/1589.

62 Denna rättspraxis kan emellertid inte överföras på omständigheterna i det nationella målet och kan således inte påverka det konstaterande som följer av de omständigheter som redogjorts för i punkterna 52–60 ovan. I det nationella målet kan den nationella domstolens behörighet att pröva överklagandet i det målet inte förhindra att nytt stöd betalas ut i strid med artikel 108.3 FEUF samt artikel 2.1 och artikel 3 i förordning 2015/1589. Såsom framgår av punkt 58 ovan omfattas nämligen varje ändring av den negativa stimulansmekanismen av den anmälningsskyldighet som föreskrivs i artikel 108.3 FEUF, och bedömningen av huruvida denna ändring är förenlig med den inre marknaden omfattas av den exklusiva befogenhet som tillkommer kommissionen, vilken kan bli föremål för unionsdomstolens kontroll.

63 Av det ovan anförda följer att unionsrätten utgör hinder för att den hänskjutande domstolen bedömer huruvida den negativa stimulansmekanism som är aktuell i det nationella målet är förenlig med bestämmelserna i artikel 3 i direktiv 2009/28 eller i artikel 4 i direktiv 2018/2001, eftersom denna mekanism är oskiljaktigt förbunden med funktionen hos den ordning för statligt stöd som kommissionen genom beslut SA.43756 förklarade förenlig med den inre marknaden.

64 Tolkningen av artikel 3 i direktiv 2009/28 eller av artikel 4 i direktiv 2018/2001 är följaktligen inte relevant för att avgöra det nationella målet.

65 Härav följer att begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till prövning.

Rättegångskostnader

66 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

Den begäran om förhandsavgörande som framställts av Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien) genom beslut av den 8 augusti 2023 kan inte tas upp till prövning.

Underskrifter