

**Дело C-514/23**

**Преюдициално запитване**

**Дата на постъпване в Съда:**

8 август 2023 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Consiglio di Stato

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

8 август 2023 г.

**Жалбоподател:**

Tiberis Holding Srl

**Ответници:**

Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,  
Ministero dello Sviluppo Economico,  
Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica

---

**ИТАЛИАНСКА РЕПУБЛИКА**

**Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия),**

**засадаващ в качеството на правораздавателен орган (втори състав)**

постанови настоящото

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

по подадената от Tiberis Holding s.r.l. жалба, заведена в общия регистър под № 8263 от 2022 г., [...];

**срещу**

GSE — Gestore dei Servizi Energetici — s.p.a. (Оператор на енергийните услуги, наричан по-нататък „Операторът“)[...];

Ministero dello sviluppo economico (Министерство на икономическото развитие) [...] и Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (Министерство на околната среда и енергийната сигурност) [...];

**при участието на:**

Conza Energia s.r.l. [...];

за изменение

на решение [...] на Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Регионален административен съд Лацио), състав IIIБ, № 8256/2022 [...].

[...]

[...] [национална процедура]

1 La Tiberis Holding s.r.l. управлява водноелектрическа централа на река Тибър, на територията на община Фиано Романо (RM), с мощност 2,747 мегавата.

1.1. На 8 септември 2017 г. Операторът на енергийните услуги одобрява заявлението на горепосоченото дружество за достъп до механизмите за стимулиране, предвидени с постановление на Министерството на икономическото развитие от 23 юни 2016 г., озаглавено „*Incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico*“ [Стимули за електроенергия, произведена от възобновяеми източници, различни от фотоволтаични] [...], както е допълнено от процедурите за кандидатстване, издадени от Оператора на 15 юли 2016 г. съгласно член 26, параграф 1 от горепосоченото Министерско постановление.

1.2. На 5 октомври 2017 г. Tiberis Holding s.r.l. сключва договор с Оператора за признаване на насърчителни тарифи за електрическа енергия, произведена от централи, използващи възобновяеми източници, различни от фотоволтаичните, с които се регламентират условията за предоставяне на полагащите се на заинтересованото дружество стимули.

1.3. По силата на тази стимулираща мярка за пет години (т.е. от 2017 г. до 2021 г.) жалбоподателят получава общо 4 044 340,75 евро под формата на подпомагане.

1.4. С фактури с номера 561085 и 561087 от 4 април 2022 г. и фактура № 63405 от 2 май 2022 г. Операторът изисква от Tiberis Holding s.r.l. възстановяване на част от сумите на обща стойност 1 224 210,86 евро.

2 Срещу това искане, както и срещу стоящите в основата му договорни и нормативни разпоредби, съответното дружество подава жалба пред Т.а.г. Lazio (Регионален административен съд Лацио).

2.1. В подкрепа на исканията си дружеството [представя] две основания:  
а) нарушение [...] на член 3 от Директива 2009/28/ЕО и член 4 от Директива 2018/2001/ЕС, с искане за отправяне на преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз [...]. [правно основание, свързано с вътрешното право и неотнормирано за целите на разглеждането от Съда]

3 Операторът и другата страна в производството, Conza Energia s.r.l. [...] [твърдят], че жалбата е недопустима, тъй като е просрочена, и [искат] да бъде отхвърлена във всички случаи.

4 В [горепосоченото] решение Т.а.г, след като приема жалбата за допустима, я отхвърля изцяло, като по същество посочва, че въз основа на нормативните параметри и с оглед на фактите по делото „жалбоподателят е имал достъп до стимулите чрез системата „вписване в регистъра“: произведената от централата електроенергия остава на разположение на дружеството, което я подава към мрежата и я продава на свободния пазар. Този режим гарантира на бенефициера на стимула постоянно общо възнаграждение (свободна продажба + стимул от Оператора) за произведената енергия, което е подходящо за компенсиране на инвестициите, вложени в изграждането на централата. Всъщност стимулирането на Оператора гарантира тарифа, съизмерима с разходите за проекта, представен от заявителя. Следователно това е начин, който при стартирането на инициативата предпазва предприемача от несигурността на пазарната цена на енергията във времето и му гарантира фиксирана тарифа, чрез която той може да си възстанови сумата, инвестирана в изграждането на централата [...]. Единственият недостатък [...] е фактът, че евентуални увеличения на пазарната цена на енергията с течение на времето (като регистрираните през последните месеци) не може да се трансформират в увеличение на приходите на дружеството, а се превръщат в „отрицателен стимул“ (т.е. във възстановяване на средства в полза на Оператора: последният, когато пазарната цена падне под определено ниво, осигурява определено постоянно ниво на приходите на дружествата; обратно, когато пазарната цена се повиши, предвид непроменяемостта на приходите, осигурени на операторите, разликата в цената на енергията остава в полза на Оператора). Това обаче представлява (непредсказуем и непостоянен) контрапункт на гаранцията за постоянна тарифа, която във всички случаи възмездява първоначалната инвестиция, когато, както се случи до 2021 г., цената на енергията на пазара е по-ниска от тарифата, гарантирана от Оператора (стимулът покрива разликата между цената на продадената енергия и гарантираната базова тарифа за възмездяване на инвестицията). [...] [В светлината на това законодателство твърденията на жалбоподателя относно невъзможността за получаване на допълнителни печалби поради колебанията на пазара са неоснователни. Всъщност, когато жалбоподателят е кандидатствал за стимулите и след това е сключил съответния договор от 5 октомври 2017 г., той е поел и произтичащата от това бизнес риск]. Този вид механизъм за стимулиране е

в съответствие с очертаното в Съобщение 2014/С 200/01 на Европейската комисия относно условията, при които помощта в полза на енергетиката и околната среда може да се счита за съвместима с вътрешния пазар съгласно член 107, параграф 3, буква в) от Договора за ЕС (...) [Т]ози механизъм [не] може да се нарече дискриминационен, тъй като дружествата, които са получили стимулите в резултат на различни тържесни процедури, „могат да събират пълната пазарна цена“, докато тези, които са ги получили по силата на „регистрация“, трябва да възстановят разликата между пазарната цена и стимула“, както твърди жалбоподателят. Всъщност двете ситуации са напълно различни: [...] дружествата, участващи в търговете за по-ниска цена, получават по-ниска обща тарифа от вписаните в регистъра, но в замяна могат да се възползват от евентуалните пазарни увеличения. Обратно, тези, които са [регистрирани], имат по-високи тарифи, но не могат да се възползват от пазарните увеличения. [...] [допълнителни съображения в същия дух] От друга страна, описаният в законодателството механизъм е различен и като цяло рационален. Всъщност той позволява на по-малките предприятия да се убедят, че икономическата устойчивост на инвестицията е гарантирана, като ги предпазва от несигурността на пазара чрез по-силна публична подкрепа (т.е. чрез по-висока тарифа, гарантирана от самото начало и независимо от пазарните тенденции), докато само за по-големите предприятия се запазва възнаграждение, основано в по-голяма степен на приходите от продажби на пазара, като се приема, че принципно по-големите предприятия са финансово по-способни да се справят с пазарните тенденции. Като цяло системата за стимулиране не противоречи на европейското законодателство, защитава „сигурността“ на инвестициите, не е дискриминационна и гарантира общия интерес към производството на енергия от възобновяеми източници, като защитава по-малките производители срещу по-големите, именно по време на неблагоприятните пазарни фази“.

5 С въззивна жалба [...] Tiberis Holding s.r.l. иска изменение на това първоинстанционно решение от [запитващата юрисдикция], като критикува изводите на първата инстанция и по същество повтаря [изтъкнатото] в първоначалната жалба основание.

6 Операторът и Conza Energia s.r.l. [...] иска[т] отхвърляне на жалбата.

7. [...]

8. [...] [национална процедура]

9. [Запитващата юрисдикция] констатира, че на пръв поглед изглежда, че е налице потенциално противоречие между вътрешното законодателство, което задължително трябва да се приложи в конкретния случай, и [правото на Съюза] [...].

От друга страна, въпросът за тълкуването не изглежда лесно решим, нито пък е бил предмет на съдебно производство пред Съда на Европейския съюз, и тъй като тази въззивна инстанция е последна инстанция в националната правна система, е необходимо да се отправя преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз на основание член 267 ДФЕС.

10. [...]

[...] [Запитващата юрисдикция припомня, че е спазила „Препоръките към националните юрисдикции относно отправянето на преюдициални запитвания“ и че в рамките на преюдициалното производство правото на защита на страните е защитено].

11. [...] Разпоредбата на националното право, която е от значение в настоящия случай и за която има съмнение, че противоречи на правото на [Европейския съюз] [...], е точка 2 от приложение 1 към постановлението на Министерството на икономическото развитие от 23 юни 2016 г., която по отношение на централите с мощност над 500 киловата предвижда, че „Операторът определя стимула  $I_{\text{ново}}$  за всяка централа въз основа на данните за нетното производство на електроенергия, подадена към мрежата, и почасовите зонални цени, като за новите централи се прилага следната формула:  $I_{\text{ново}} = T_b + P_r - P_z$ , където: •  $T_b$  е основната насърчителна тарифа, получена за всеки източник и тип централа от таблица 1.1, както и, ако централата е участвала успешно в тръжна процедура, намалена с процента, присъден в същата процедура; •  $P_r$  е общият размер на евентуалните премии, на които централата има право; •  $P_z$  е почасовата зонална цена на зоната, в която произведената от централата електроенергия се подава към мрежата. В случай че стойността на стимула е отрицателна: а) тя се определя на нула за централите, които имат достъп до стимулите след участие в тръжните процедури; б) за останалите централи стойността остава отрицателна и Операторът извършва съответните корекции като част от изравняването на сумите в съответствие с процедурите, посочени в член 22 от Министерското постановление от 6 юли 2012 г.“.

12. Подобна разпоредба е в потенциално противоречие с член 3 от Директива 2009/28/ЕО и член 4 от Директива 2018/2001/ЕС, в които са определени пет кумулативни параметъра за легитимността на стимулите: а) стимулите да се основават на пазара; б) да позволяват на бенефициерите да реагират на пазарните сигнали; в) да се избягват ненужни изкривявания на пазара; г) да гарантират, че производителите реагират на пазарните ценови сигнали; и накрая д) да гарантират, че производителите максимизират приходите си на пазара; и е) да се предоставят по открит, прозрачен, конкурентен, недискриминационен и икономически ефективен начин.



12.1. По-специално вътрешното законодателство би могло да доведе до принуждаване на производителите да се откажат от стимула, в противоречие с целта на механизма за стимулиране.

В тази връзка следва да се отбележи, че Министерско постановление от 23 юни 2016 г. предвижда, че достъпът до механизмите за стимулиране се осъществява на базата на три различни процедури: „чрез вписване в специални регистри“ (член 4, параграф 1); „след участие в търгове за пониска цена“ (член 4, параграф 2); директно за малки инсталации с прагове, които са диференцирани въз основа на източника (член 4, параграф 3). Спазването на един или друг режим не е доброволно, а зависи изключително от производствения капацитет на централата, така че Tiberis Holding s.r.l. всъщност не е могло да решава свободно дали да кандидатства за регистрация в компютъризирания регистър, както на практика е направило, или да участва в търга, тъй като това са две отделни категории, предварително определени въз основа на вида и максималния капацитет на централата.

[След това уточнение] се отбелязва, че ако стойността на стимула, получен като разлика между признатата тарифа и почасовата зонална цена, е отрицателна, тя, съгласно точка 2 от приложение 1 към Министерско постановление от 23 юни 2016 г., „се определя като равна на нула за централите, които получават достъп до стимулите след участие в тържествените процедури“, докато за останалите централи, като тази на заинтересованата страна, „стойността се запазва отрицателна и Операторът извършва съответните корекции като част от изравняването на сумите“, с уточнението, [съдържащо се в] процедурите за кандидатстване, приети от Оператора на 15 юли 2016 г., че „енергията, произведена и подадена в мрежата от централите, които са заявили достъп до „стимула“, остава на разположение на отговорния субект“.

Въз основа на тези параметри електроенергията, произведена от централата на Tiberis Holding s.r.l., която е имала достъп до стимулите чрез системата за вписване в регистъра, остава на нейно разположение, за да бъде подадена към мрежата и продадена на свободния пазар.

Този режим гарантира на бенефициера на стимула общ доход, формиран от сбора на приходите от продажбата на произведената енергия на пазара и стимула, изплатен му от Оператора, който е подходящ за възмездяване на инвестициите, направени за изграждането на централата, като се има предвид, че Операторът гарантира фиксирана тарифа, съизмерима с разходите по представения проект и ясно оценена като справедлива от предприемача в момента на свободното подписване на договора, като [по този начин] производителят остава защитен от несигурността на пазарната цена на енергията във времето.

Независимо от това, евентуално увеличение на пазарната цена на енергията с течение на времето (както се случи през последните години) не води до увеличаване на приходите на дружествата, предвид наличието на фиксирана тарифа, а по-скоро се превръща в така наречения „отрицателен стимул“, т.е. в икономическа възвръщаемост в полза на Оператора, който [...] при спад на пазарната цена във всички случаи осигурява постоянно ниво на приходите на дружествата, докато при ръст на пазарната цена разликата между цената на енергията и фиксираната стимулираща тарифа остава в полза на Оператора.

На практика при средните централи (между 1 и 5 мегавата) производителите, които имат достъп до стимулите чрез регистрация в компютъризирания регистър съгласно член 9 и сл. от Министерското постановление от 23 юни 2016 г., трябва да върнат разликата между пазарната цена и стимула, за разлика от производителите с големи централи (над 5 мегавата), които имат достъп до стимула чрез търга, регламентиран в член 12 и сл. от същото Министерско постановление, и могат да получат цялата пазарна цена.

Като се има предвид, че отрицателният стимул не е равностоен на гаранцията за постоянна тарифа, тъй като дружеството продава енергията на пазара, който има своя собствена динамика и рискове, се отбелязва, че мярката за изравняване в случай на отрицателна компенсация изглежда потенциално противоречаща на директиви 2009/28/ЕО и 2018/2001/ЕС, в които се изисква държавата да позволи на оператора да реагира на динамиката на пазара, за да се предотвратят изкривяванията, произтичащи от премахването на еластичността на търсенето от страна на производителите, които не биха имали интерес да реагират на динамиката на пазара в резултат на отрицателната корекция на стимулите.

13. Въз основа на това [към] Съда се отправя следното запитване: *„Допускат ли принципите, установени в член 3 от Директива 2009/28/ЕО и член 4 от Директива 2018/2001/ЕС, национална правна уредба, която в рамките на национална схема за стимулиране предвижда, за случаите, в които производителите продават енергия на свободния пазар, тарифа за стимулиране, която гарантира минимална цена, която същевременно е и максимална цена по силата на механизъм за коригиране/възстановяване на сумите, надвишаващи стойността на стимула, ако пазарната цена е по-висока от нея (т.нар. отрицателен стимул), като освен това механизмът за изравняване се прилага само когато производителят, продаващ енергия на свободния пазар, има достъп до стимула чрез регистрация в съответния регистър, но не и когато има достъп до него чрез участие в тържна процедура“.*

По изложените съображения

Consiglio di Stato, в качеството си на правораздавателен орган (втори състав), определи:

а) Отправя до Съда на Европейския съюз посочения в мотивите преюдициален въпрос [...]

[...]

[...] [спиране на националното производство и указания към националния секретариат]

[...] гр. Рим [...] 28 март 2023 г. [...]

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ