

Věc C-514/23

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Datum doručení:

8. srpna 2023

Předkládající soud:

Consiglio di Stato (Itálie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

8. srpna 2023

Navrhovatelka:

Tiberis Holding Srl

Odpůrci:

Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA

Ministero dello Sviluppo Economico

Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica

ITALSKÁ REPUBLIKA

Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie)

při výkonu soudní pravomoci (druhý senát)

vydala toto

USNESENÍ

o kasačním opravném prostředku s obecným registračním číslem 8263 z roku 2022, podaném společností Tiberis Holding s.r.l.; [omissis]

proti

GSE – Gestore dei servizi energetici s.p.a. [omissis];

Ministero dello sviluppo economico (ministerstvo hospodářského rozvoje, Itálie) [omissis] a Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (ministerstvo životního prostředí a energetické bezpečnosti, Itálie) [omissis];

za přítomnosti

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

na změnu

rozsudku [omissis] Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionální správní soud pro Lazio, Itálie), třetího senátu, č. 8256/2022 [omissis].

[omissis]

[omissis] [vnitrostátní řízení]

1 Společnost Tiberis Holding s.r.l. provozuje vodní elektrárnu na řece Tibeře na území obce Fiano Romano (RM) o výkonu 2 747 megawattů.

1.1. Dne 8. září 2017 přijal Gestore dei servizi energetici [provozovatel energetických služeb] (dále jen „GSE“) žádost výše uvedené společnosti o přístup k pobídkovým mechanismům stanoveným vyhláškou ministerstva hospodářského rozvoje ze dne 23. června 2016 o „*pobídkách pro elektřinu vyrobenou z jiných než fotovoltaických obnovitelných zdrojů*“ [omissis], doplněnou postupy pro podávání žádostí vydanými GSE dne 15. července 2016 podle čl. 26 odst. 1 výše uvedené ministerské vyhlášky.

1.2. Dne 5. října 2017 uzavřela společnost Tiberis Holding s.r.l. s GSE smlouvu o přiznání pobídkových sazeb za elektřinu vyrobenou v elektrárnách využívajících jiné než fotovoltaické obnovitelné zdroje energie, kterou byly upraveny podmínky pro výplatu pobídek náležejících dotčenému subjektu.

1.3. Na základě této pobídky získala navrhovatelka v průběhu pěti let (tj. od roku 2017 do roku 2021) příspěvky v celkové výši 4 044 340,75 eur.

1.4. Fakturami číslo 561085 a 561087 ze dne 4. dubna 2022 a fakturou č. 63405 ze dne 2. května 2022 požádal GSE společnost Tiberis Holding s.r.l. o vrácení části příspěvků v celkové výši 1 224 210,86 eur.

2 Dotčená společnost podala proti této žádosti, jakož i proti smluvním a normativním ustanovením, na nich byla žádost založena, žalobu k T.a.r. per il Lazio (regionální správní soud pro Lazio, Itálie).

2.1. Na podporu žaloby [předložila] dva žalobní důvody: a) porušení [omissis] článku 3 směrnice 2009/28/ES a článku 4 směrnice 2018/2001/EU, přičemž navrhla podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce k Soudnímu dvoru Evropské unie [omissis]. [žalobní důvod vycházející z vnitrostátního práva, který není relevantní pro posouzení Soudním dvorem]

3 GSE a další účastnice řízení, Conza Energia s.r.l. [omissis] [tvrdili], že žaloba je z důvodu opožděnosti nepřijatelná, a [navrhli], aby byla v každém případě zamítnuta.

4 Regionální správní soud [výše uvedeným] rozsudkem žalobu poté, co ji shledal přípustnou, v plném rozsahu zamítl, přičemž v podstatě konstatoval, že na základě normativních parametrů a s ohledem na skutkové okolnosti věci „měla žalobkyně přístup k pobídkám prostřednictvím systému ‚zápisu do rejstříku‘: elektrina vyrobená v elektrárně zůstává k dispozici provozovateli, který ji dodává do sítě a prodává na volném trhu. Tento režim zaručuje příjemci pobídky stálou celkovou odměnu (volný prodej + pobídka GSE) za vyrobenou energii, která slouží k úhradě investic vynaložených na výstavbu elektrárny. Pobídka GSE totiž zaručuje sazbu odpovídající nákladům projektu předloženého žadatelem. Jedná se tedy o způsob, který při zahájení iniciativy chrání podnikatele před proměnlivostí tržní ceny energie v čase a zaručuje mu pevnou sazbu, jejímž prostřednictvím může získat zpět částku investovanou do výstavby zařízení [omissis]. Jedinou nevýhodou [omissis] je skutečnost, že jakékoli zvýšení tržní ceny energie v průběhu času (jako např. v posledních měsících) se nemůže promítnout do zvýšení příjmů společnosti, ale promění se v ‚zápornou pobídku‘ (tj. vrácení prostředků ve prospěch GSE: to v případě, že tržní cena klesne pod určitou úroveň, zajišťuje provozovateli určitou konstantní úroveň příjmů; naopak v případě, že tržní cena vzroste, vzhledem k neměnnosti příjmů zajištěných provozovateli, GSE inkasuje rozdíl v ceně energie). To však představuje protihodnotu (nepředvídatelnou a nejistou) záruky konstantní a v každém případě výnosné sazby za počáteční investici, pokud, jako tomu bylo do roku 2021, je cena energie na trhu nižší než sazba garantovaná GSE (pobídka pokrývá rozdíl mezi cenou prodané energie a garantovanou základní sazbou jako odměnou za investici). [omissis] [ve světle této právní úpravy jsou tvrzení žalobkyně o nemožnosti dosáhnout dodatečného zisku v důsledku výkyvů na trhu neopodstatněná. Žalobkyně totiž při podání žádosti o pobídky a následném uzavření příslušné smlouvy ze dne 5. října 2017 přijala i obchodní riziko z toho vyplývající]. Tento typ pobídkového mechanismu je v souladu s tím, co Evropská komise nastínila ve svém sdělení 2014/C 200/01, v němž stanovila podmínky, za nichž lze podporu ve prospěch energetiky a životního prostředí považovat za slučitelnou s vnitřním trhem podle čl. 107 odst. 3 písm. c) Smlouvy o EU [...] [T]ento mechanismus [nelze] označit za diskriminační, protože hospodářské subjekty, které získaly pobídky v důsledku různých dražebních postupů, ‚mohou inkasovat plnou tržní cenu‘, zatímco ty hospodářské subjekty, které je získaly na základě zápisu do rejstříku, ‚musí vrátit rozdíl mezi tržní cenou a pobídkou‘, jak tvrdí žalobkyně. Obě situace jsou totiž zcela odlišné: [omissis] provozovatelé, kteří se účastní aukcí za nejnižší cenu, mají nižší celkovou sazbu než ti, kteří přistupují k zápisu do rejstříku, ale na oplátku mohou těžit z případného tržního nárůstu. Naopak [zapsaní] provozovatelé mají vyšší sazby, ale nemohou těžit z tržního nárůstu. [omissis] [další úvahy ve stejném smyslu] Mechanismus popsáný v právních předpisech je naopak odlišný a vcelku racionální. Umožňuje totiž menším podnikům zajistit ekonomickou udržitelnost investice a chrání je před nejistotou trhu prostřednictvím silnější veřejné podpory (tedy prostřednictvím

vyšší sazby zaručené od samého počátku a bez ohledu na vývoj trhu), zatímco pouze pro větší podniky vyhrazuje odměnu více založenou na příjmech z prodeje na trhu, přičemž se předpokládá, že větší podniky jsou obecně finančně schopnější vyrovnat se s vývojem trhu. Celkově systém pobídek není v rozporu s unijními právními předpisy, chrání ‚jistotu‘ investic, není diskriminační a zaručuje obecný zájem na výrobě energie z obnovitelných zdrojů, přičemž chrání menší výrobce oproti větším, a to právě v nepříznivých fázích trhu.“

5 Společnost Tiberis Holding s.r.l. se svým [omissis] kasačním opravným prostředkem domáhala změny rozsudku soudu prvního stupně u [předkládajícího soudu], přičemž napadla závěry, k nimž dospěl soud prvního stupně, a v podstatě zopakovala [důvod] uvedený v žalobě.

6 GSE a Conza Energia s.r.l. [omissis] navrhuji zamítnutí kasačního opravného prostředku.

7. [omissis]

8. [omissis] [vnitrostátní řízení]

9. [Předkládající soud] uvádí, že na první pohled se zdá, že existuje potenciální rozpor mezi vnitrostátními právními předpisy, které musí být nutně použity na konkrétní věc, a [unijním právem] [omissis].

Dále se zdá, že otázka výkladu není snadno řešitelná, ani se nezdá, že by byla předmětem sporu před Soudním dvorem Evropské unie, a protože zdejší soud je pak ve vnitrostátním právním řádu soudem poslední instance, je třeba předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU.

10. [omissis]

[omissis] [předkládající soud připomíná, že se řídil „Doporučeními pro vnitrostátní soudy o zahájení řízení o předběžné otázce“, která vydal Soudní dvůr, a že v řízení o předběžné otázce je chráněno právo účastníků řízení na obhajobu].

11. [omissis] [U]stanovení vnitrostátního práva, které je v projednávané věci relevantní a u něhož existuje podezření, že je v rozporu s [unijním] právem [omissis], je bod 2 přílohy 1 vyhlášky ministerstva hospodářského rozvoje ze dne 23. června 2016, který ve vztahu k elektrárnám s výkonem nad 500 kW stanoví, že „GSE stanoví pobídku Innovo pro každou elektrárnu na základě údajů o čisté výrobě elektřiny dodané do sítě a hodinových pásmových cen, přičemž pro nové elektrárny použije následující vzorec: $Innovo = Zs + Pr - Pc$, kde: • Zs je základní pobídková sazba získaná pro každý zdroj a typ elektrárny z tabulky 1.1, a pokud se elektrárna úspěšně zúčastnila aukčního řízení, snižena o procento přidělené v tomto řízení; • Pr je celková částka všech prémie, na které má elektrárna nárok; • Pc je hodinová pásmová cena pásma, ve kterém je elektřina vyrobená elektrárnou dodávána do sítě. V případě, že je hodnota pobídky záporná: a) pro zařízení, která mají přístup k pobídkám na základě účasti v aukčních řízeních, se

stanoví na nulu; b) pro ostatní zařízení se hodnota ponechá záporná a GSE provede příslušná vyrovnání v rámci vypořádání částek v souladu s postupy stanovenými v článku 22 ministerské vyhlášky ze dne 6. července 2012“.

12. Toto ustanovení je potenciálně v rozporu s článkem 3 směrnice 2009/28/ES a článkem 4 směrnice (EU) 2018/2001, které stanoví pět kumulativních parametrů pro legitimitu pobídek: a) aby pobídky byly založeny na trhu; b) aby umožňovaly příjemcům reagovat na tržní signály; c) aby zamezily zbytečným narušením trhu; d) aby zajišťovaly, že výrobci reagují na tržní cenové signály; a konečně e) aby zajišťovaly, že výrobci maximalizují své tržní příjmy; a f) aby byly poskytovány otevřeně, transparentně, konkurenčně, nediskriminačně a nákladově efektivně.

12.1. Vnitrostátní právní úprava by zejména mohla vést k tomu, že by výrobci byli nuceni se pobídek vzdát, což by bylo v rozporu s účelem pobídkového mechanismu.

V tomto ohledu je třeba uvést, že ministerská vyhláška ze dne 23. června 2016 stanoví, že přístup k pobídkovým mechanismům se uskutečňuje na základě tří různých postupů: „zápisem do příslušných rejstříků“ (čl. 4 odst. 1); „účasti v nabídkové aukci za nejnižší cenu“ (čl. 4 odst. 2); a malé elektrárny přímo, s diferencovanými prahovými hodnotami pro jednotlivé zdroje (čl. 4 odst. 3). Přistoupení k jednomu nebo druhému režimu není dobrovolné, ale závisí výhradně na výrobní kapacitě elektrárny, takže společnost Tiberis Holding s.r.l. se ve skutečnosti nemohla svobodně rozhodnout, zda podá žádost o zápis do informačního rejstříku, jak skutečně učinila, nebo se zúčastní aukce, protože se jedná o dvě odlišné kategorie definované *a priori* na základě typu a maximální kapacity elektrárny.

[Po tomto upřesnění] se uvádí, že v případě, že hodnota pobídky, získaná jako rozdíl mezi přiznanou sazbou a hodinovou pásmovou cenou, je záporná, tak podle bodu 2 přílohy 1 ministerské vyhlášky ze dne 23. června 2016 „*se rovná nule, a to pro zařízení, která mají přístup k pobídkám na základě účasti v aukčních řízeních*“, zatímco pro ostatní zařízení, jako je zařízení dotčeného účastníka řízení, „*je hodnota ponechána záporná a GSE provede příslušná vyrovnání v rámci vypořádání částek*“, s upřesněním, [obsaženým v] postupech pro podávání žádostí přijatých GSE dne 15. července 2016, že „*energie vyrobená a dodaná do sítě zařízeními, která žádají o přístup k ‚pobídce‘, zůstává k dispozici Odpovědnému subjektu*“.

Na základě těchto parametrů zůstává elektřina vyrobená v elektrárně společnosti Tiberis Holding s.r.l., která měla přístup k pobídkám prostřednictvím systému zápisu do rejstříku, k dispozici pro dodávku do sítě a prodej na volném trhu.

Tato metoda zaručuje příjemci pobídky celkový příjem tvořený součtem příjmů z prodeje vyrobené energie na trhu a pobídky, kterou mu vyplácí GSE, což slouží k úhradě investice vynaložené na výstavbu elektrárny, neboť GSE zaručuje pevnou sazbu odpovídající nákladům předloženého projektu, kterou podnikatel

v okamžiku svobodného podpisu smlouvy jasně vyhodnotil jako spravedlivou, čímž je výrobce chráněn před nejistotou tržní ceny energie v čase.

Nicméně jakékoli zvýšení tržní ceny energie v průběhu času (jak se stalo v posledních letech) nevede vzhledem k existenci pevné sazby ke zvýšení příjmů provozovatele, ale stává se takzvanou „zápornou pobídkou“, to znamená ekonomickým navrácením ve prospěch GSE, který [omissis] v případě poklesu tržní ceny zajišťuje provozovateli v každém případě konstantní úroveň příjmů, zatímco v případě růstu tržní ceny inkasuje GSE rozdíl mezi cenou energie a pevnou pobídkovou sazbou.

U středně velkých zařízení (1 až 5 megawattů) musí výrobci, kteří mají přístup k pobídkám prostřednictvím zápisu do informačního rejstříku podle článku 9 a následujících ministerské vyhlášky ze dne 23. června 2016, v podstatě vrátit rozdíl mezi tržní cenou a pobídkou, na rozdíl od výrobců s velkými zařízeními (nad 5 megawattů), kteří mají přístup k pobídkám prostřednictvím aukce upravené článkem 12 a následujícími též ministerské vyhlášky a mohou inkasovat celou tržní cenu.

Vzhledem k tomu, že záporná pobídka není protihodnotou záruky stálé sazby, neboť podnik prodává energii na trhu, který má svou vlastní dynamiku a rizika, je třeba uvést, že vyrovnávací opatření v případě záporné kompenzace se jeví jako potenciálně v rozporu se směrnicemi 2009/28/ES a 2018/2001/EU, které vyžadují, aby stát umožnil provozovateli reagovat na dynamiku trhu s cílem zabránit narušením vyplývajícím z eliminace pružnosti poptávky ze strany výrobců, kteří by v důsledku záporné vyrovnávací pobídky neměli zájem reagovat na dynamiku trhu.

13. S ohledem na výše uvedené se Soudnímu dvoru předkládá následující otázka: „*Brání zásady stanovené v článku 3 směrnice 2009/28/ES a v článku 4 směrnice 2018/2001/EU takové vnitrostátní právní úpravě, která v rámci vnitrostátního systému pobídek stanoví pro případy, kdy výrobci prodávají energii na volném trhu, pobídkovou sazbu, která zaručuje minimální cenu, jež je zároveň i cenou maximální, na základě mechanismu vyrovnání – vrácení částek přesahujících hodnotu pobídky v případě, že tržní cena je vyšší než tato cena (tzv. záporná pobídka), přičemž mechanismus vyrovnání se navíc použije pouze v případě, že výrobce prodávající energii na volném trhu získá přístup k pobídce prostřednictvím zápisu do příslušného rejstříku, a nikoli také v případě, že k ní získá přístup prostřednictvím účasti v aukčním řízení?*“

Z TĚCHTO DŮVODŮ

Consiglio di Stato (Státní rada) při výkonu soudní pravomoci, druhý senát, stanoví následující:

a) předkládá Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku uvedenou v odůvodnění [omissis]

[*omissis*]

[*omissis*] [přerušení vnitrostátního řízení a pokyny soudní kanceláři]

[*omissis*] Řím [*omissis*] 28. března 2023 [*omissis*]

PRACOVNÍ DOKUMENT