

C-514/23. sz. ügy

Előzetes döntéshozatal iránti kérelem

A benyújtás napja:

2023. augusztus 8.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Consiglio di Stato (Olaszország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2023. augusztus 8.

Felperes:

Tiberis Holding Srl

Alperesek:

Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA

Ministero dello Sviluppo Economico

Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica

OLASZ KÖZTÁRSASÁG

**A Consiglio di Stato (Sezione Seconda) (államtanács [második tanács],
Olaszország)**

bírósági feladatkörében

meghozta a következő

VÉGZÉST

a Tiberis Holding s.r.l., [omissis] által

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

a Ministero dello sviluppo economicóval (gazdaságfejlesztési minisztérium,
Olaszország) [omissis] és a Ministero dell'ambiente e della sicurezza

energeticával (környezetvédelmi és energiabiztonsági minisztérium, Olaszország)
[omissis]

szemben

a Conza Energia s.r.l.-re [omissis]

vonatkozóan

a Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza ter (Lazio tartomány közigazgatási bírósága, 3-ter. sz. tanács, Olaszország) [omissis] 8256/2022. sz. ítéletének megváltoztatása iránt benyújtott [omissis], 2022. évi 8263. általános nyilvántartási számú jogorvoslati kérelem tárgyában.

[omissis]

[omissis] [nemzeti eljárás]

1 A Tiberis Holding Srl a Comune Fiano Romano (RM) (Fiano Romano önkormányzata, Róma megye, Olaszország) területén 2,747 megawatt teljesítményű vízerőművet üzemeltet a Tevere folyón.

1.1. A Gestore dei servizi energetici (a továbbiakban: Gestore) 2017. szeptember 8-án helyt adott a fent említett társaság a decreto del Ministero dello sviluppo economico del 23 giugno 2016, recante „*Incentivazione dell’energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico*” (a fotovoltaikus napenergiától eltérő megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia támogatásáról szóló 2016. június 23-i gazdaságfejlesztési minisztériumi rendelet) [omissis] 26. cikkének 1. bekezdése alapján 2016. július 15-én a Gestore által kiadott végrehajtási szabályzattal kiegészített, említett minisztériumi rendeletben előírt ösztönző mechanizmusokhoz való hozzáférés iránti kérelmének.

1.2. A Tiberis Holding s.r.l. a fotovoltaikus napenergiától eltérő megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia ösztönző tarifáinak elismerésére vonatkozóan 2017. október 5-én szerződést kötött a Gestoréval, amellyel a Tiberis Holding s.r.l.-t megillető ösztönzők nyújtásának feltételeit szabályozták.

1.3. A felperes ezen ösztönzés révén öt év alatt (azaz 2017 és 2021 között) hozzájárulások jogcímén összesen 4 044 340,75 eurót kapott.

1.4. A Gestore a 2022. április 4-i 561085. és 561087. sz. számlával, valamint a 2022. május 2-i 63405. sz. számlával összesen 1 224 210,86 EUR összegben a hozzájárulások egy részének visszatérítését kérte a Tiberis Holding s.r.l.-től.

2 A Tiberis Holding s.r.l. e kérelem, valamint a kérelem alapjául szolgáló szerződéses és rendeleti rendelkezések ellen keresetet terjesztett a TAR per il Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága) elé.

2.1. Kereseti kérelmének alátámasztása céljából két jogalapot [hozott fel]: a) a 2009/28/EK irányelv 3. cikkének és az (EU) 2018/2001 irányelv 4. cikkének [omissis] megsértését, és előzetes döntéshozatal iránti kérelemnek az Európai Unió Bírósága elé terjesztését kérte [omissis]. [a nemzeti jogra vonatkozó és a Bíróság által végzett vizsgálat szempontjából nem releváns jogalap]

3 A Gestore és az eljárásban részt vevő másik félként a Conza Energia s.r.l. [omissis] [előadta], hogy a kereset elkészttség miatt elfogadhatatlan, mindenesetre pedig annak elutasítását [kérte].

4 A TAR per il Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága) a [fent hivatkozott] ítélettel – miután a keresetet elfogadhatónak ítélte – azt lényegében amiatt utasította el teljes egészében, hogy a szabályozási paramétereket figyelembe véve és a tényállás tükrében „a felperes a »nyilvántartásba vétel« rendszerén keresztül fért hozzá az ösztönzőkhöz: a létesítmény által előállított villamos energia továbbra is a gazdasági szereplő rendelkezésére áll, amely azt a hálózatba táplálja és a szabadpiacon értékesíti. Ez az ösztönző kedvezményezettje számára az előállított energia állandó teljes körű díjazását (szabadpiaci értékesítés és a GSE-től kapott ösztönző) biztosítja, amely ellentételezheti az erőmű megvalósítása céljából elvégzett beruházásokat. A Gestore által nyújtott ösztönző ugyanis a kérelmező által benyújtott projekt költségeivel arányos díjat biztosít. Olyan ösztönzési módszerről van tehát szó, amely a vállalkozót a kezdeményezés indulásakor megóvja az energiapiaci ár időben bizonytalan jellegétől, és olyan rögzített díjat biztosít részére, amely által megtérül számára a létesítmény megvalósítása céljából végzett beruházás [omissis]. Az egyetlen hátránya az, hogy az energiapiaci árak idővel bekövetkező esetleges (az utóbbi hónapokban megfigyelthez hasonló) emelkedése nem növelheti a társaság bevételeit, hanem „negatív ösztönzővé” [vagyis a GSE-t megillető visszatérítéssé] alakul át (a GSE a piaci ár egy bizonyos szint alá csökkenése esetére meghatározott állandó szintű bevételt biztosít a gazdasági szereplő számára; ezzel szemben – a gazdasági szereplő számára biztosított bevételek állandóságára tekintettel – a piaci ár növekedése esetén az energiaár-különbség a Gestorét illeti meg). Ez azonban az állandó és mindenképpen az eredeti beruházás ellentételezését szolgáló díj biztosításának (kiszámíthatatlan és véletlenszerű) ellenértéke, amennyiben – amint az 2021-ig történt – az energia piaci ára alacsonyabb, mint a Gestore által biztosított ár (az ösztönző fedezi az értékesített energia ára és a beruházás ellentételezése céljából garantált alapidíj különbségét). [omissis] [E szabályozás tükrében megalapozatlanok a felperes arra vonatkozó kifogásai, amelyek szerint a piac változásai miatt nem lehet extra nyereséget elérni. Amikor ugyanis a felperes benyújtotta az ösztönzők iránti kérelmet, majd ezt követően megkötötte az azokra vonatkozó 2017. október 5-i szerződést, az abból eredő vállalkozási kockázatot is elfogadta.] Az ilyen típusú ösztönző mechanizmus összhangban áll azzal, amit az Európai Bizottság válaszol fel 2014/C 200/01 közleményben, amellyel azokat a feltételeket határozta meg, amelyek mellett az energetikai és környezetvédelmi támogatások az EU-Szerződés 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja értelmében a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthetők [...] [A] felperes állítása szerint e mechanizmus

[nem] minősíthető hátrányosan megkülönböztető jellegűnek, mert azok a gazdasági szereplők, akik a különböző árverési eljárások eredményeként kaptak ösztönzőket, »a teljes piaci árat beszedhetik«, míg azoknak a gazdasági szereplőknek, akik a nyilvántartásba vételük miatt részesültek ezen ösztönzőkben, »vissza kell téríteniük a piaci ár és az ösztönző különbözetét«. A két helyzet ugyanis teljes egészében eltér egymástól: [omissis] a csökkenő árveréseken részt vevő gazdasági szereplők a nyilvántartásba vételhez hozzáférő gazdasági szereplőkhöz képest alacsonyabb általános díjban részesülnek, cserébe viszont részesülhetnek az esetleges piaci áremelkedések előnyéből. Ezzel szemben a nyilvántartásba [vett] gazdasági szereplők magasabb díjakat kapnak, de nem részesülhetnek a piaci áremelkedések előnyéből. [omissis] [ugyanebben az értelemben történő további megfontolások] A jogszabályok által felvázolt mechanizmus ettől eltérő, és összességében racionális. Ugyanis – azáltal, hogy jelentősebb állami támogatással (azaz a kezdetektől fogva és a piac alakulásától függetlenül garantált magasabb díjjal) megóvjaa a kisebb vállalkozásokat a piac bizonytalanságától – lehetővé teszi számukra, hogy a beruházás gazdasági fenntarthatóságát biztosítottnak tekintsék, ugyanakkor – abból kiindulva, hogy a nagyobb vállalkozások általában pénzügyileg eredményesebben képesek szembenézni a piac alakulásával – kizárólag e nagyobb vállalkozások számára biztosít leginkább a piaci értékesítésből származó bevételeken alapuló magasabb díjazást. Összességében véve, az ösztönző rendszer nem ellentétes az uniós szabályozással, védi a beruházások »biztonságát«, nem hátrányosan megkülönböztető jellegű, és biztosítja a megújuló energiaforrásokból előállított energia termeléséhez fűződő általános érdeket azáltal, hogy – különösen a kedvezőtlen piaci szakaszokban – megvédi a kisebb termelőket a nagyobb termelőkkel szemben. »

5 A Tiberis Holding s.r.l. a [omissis] felülvizsgálati kérelmével – az elsőfokú bíróság által levont következtetéseket kifogásolva, és lényegében megismételve a keresetlevélben felhozott [jogalapot] – ezen elsőfokú határozat megváltoztatását kérte [a kérdést előterjesztő bíróságtól].

6 A Gestore és a Conza Energia s.r.l [omissis] a felülvizsgálati kérelem elutasítását [kérte].

7. [omissis]

8. [omissis] [nemzeti eljárás]

9. [A kérdést előterjesztő bíróság m]egjegyzzi, hogy első látásra úgy tűnik, a konkrét tényállásra szükségszerűen alkalmazandó nemzeti szabályozás ellentétes lehet [az uniós joggal] [omissis].

Az értelmezési kérdés ugyanakkor nem válaszolható meg alapos vizsgálat nélkül, és nem képezte az Európai Unió Bírósága előtti jogvita tárgyát, valamint – tekintettel arra, hogy e fellebbviteli bíróság a nemzeti jogban végső fokon eljáró

bíróság – az EUMSZ 267. cikk alapján előzetes döntéshozatal iránti kérelmet kell a Bíróság elé terjeszteni.

10. [omissis]

[omissis] [A kérdést előterjesztő bíróság jelzi, hogy követte a Bíróságnak „A nemzeti bíróságok figyelmébe ajánlott, az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek előterjesztésére vonatkozó ajánlásait”, és az előzetes döntéshozatali eljárásban biztosított a felek védelemhez való joga]

11. [omissis] [A] jelen ügyben releváns és az [uniós joggal] feltételezhetően ellentétes nemzeti jogi rendelkezés [omissis] a 2016. június 23-i gazdaságfejlesztési minisztériumi rendelet 1. mellékletének 2. pontja, amellyel az 500 kilowattot meghaladó teljesítményű létesítmények esetében megállapítást nyert, hogy *„A GSE minden létesítmény esetében gondoskodik az Innovo ösztönzőnek a hálózatba táplált nettó villamosenergia termelésére és az óránkénti övezeti árakra vonatkozó adatok alapján, az új létesítményekre vonatkozóan a következő képlet alkalmazásával történő meghatározásáról: $Innovo = Tb + Pr - Pz$, ahol: • A Tb az 1.1. táblázatban az egyes források és létesítménytípusok tekintetében kiszámított ösztönző alapidj, amelyet – ha a létesítmény sikeresen vett részt árverési eljárásban – csökkenti az ugyanezen eljárás keretében odaítélt százalékos mérték; • A Pr a létesítményt megillető esetleges díjak teljes összege; • A Pz annak az övezet óránkénti ára, amelyben a létesítmény által előállított villamos energiát a hálózatba táplálják. Abban az esetben, ha az ösztönző értéke negatívnak bizonyul: a) az olyan létesítmények esetében, amelyek az árverési eljárásokban való részvételük eredményeként jutnak ösztönzőkhöz, nulla; b) a többi létesítmény esetében az érték negatív marad, és a GSE a DM 6 luglio 2012 (2012. július 6-i miniszteri rendelet) 22. cikkében előírtaknak megfelelően elvégzi az összegek elszámolása során a megfelelő kiegyenlítéseket.”*

12. E rendelkezés potenciálisan ellentétes a 2009/28/EK irányelv 3. cikkével és az (EU) 2018/2001 irányelv 4. cikkével, amelyek az ösztönzők jogszerűségének öt együttes feltételét határozzák meg: a) az ösztönzők piaci kritériumokon alapulnak; b) lehetővé teszik a kedvezményezettek számára a piaci jelzésekre reagálást; c) nem vezetnek a piacok szükségtelen torzulásához; d) biztosítják, hogy a termelők reagáljanak a piaci árjelzésekre, és végül e) biztosítják, hogy a termelők maximalizálják piaci bevételeiket; f) nyíltak, átláthatók, versenyképesek, megkülönböztetésmentesek és költséghatékonyak legyenek.

12.1. A nemzeti szabályozás különösen azzal a hatással járhat, hogy a termelők – az ösztönző mechanizmus céljával ellentétesen – kénytelenek felhagyni az ösztönző igénybevételével.

A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben rámutat arra, hogy a 2016. június 23-i miniszteri rendelet értelmében az ösztönzőmechanizmusokhoz való hozzáférés három különböző eljárás alapján – „a megfelelő nyilvántartásokba történő előzetes bejegyzés révén” (a 4. cikk 1. bekezdése), „csökkenő árverési

versenyeljárásokban való részvételt követően” (a 4. cikk (2) bekezdése), a kis létesítmények esetében közvetlenül, forrásonként differenciált küszöbértékekkel (a 4. cikk 3. bekezdése) – történik. Az egyik vagy másik rendszerhez való csatlakozás nem önkéntes, hanem kizárólag az erőmű termelési kapacitásától függ, így a Tiberis Holding s.r.l. nem dönthetett szabadon arról, amint az a konkrét ügyben is tette, hogy nyújt-e be az informatikai nyilvántartásba vétel iránti kérelmet, vagy részt vesz-e az árverésen, mivel két önálló, a létesítmény típusa és maximális kapacitása alapján előzetesen meghatározott kategóriáról van szó.

[E pontosítást követően] megjegyzendő, hogy abban az esetben, ha az elismert díj és az óránkénti övezeti ár különbözeteként kapott ösztönző értéke negatív, az a 2016. június 23-i miniszteri rendelet 1. mellékletének 2. pontja értelmében *„az olyan létesítmények esetében, amelyek az árverési eljárásokban való részvételük eredményeként jutnak ösztönzőkhöz, nulla”*, míg az Tiberis Holding s.r.l. létesítményéhez hasonló többi létesítmény esetében *„az érték negatív marad, és a GSE [...] elvégzi az összegek elszámolása során a megfelelő kiegyenlítéseket”*, azzal hogy a Gestore által 2016. július 15-én elfogadott végrehajtási szabályzatban [foglaltaknak] megfelelően *„az »ösztönzőhöz« hozzáférést kérő létesítmények által előállított és a hálózatba táplált energia továbbra is a felelős személy rendelkezésére áll.”*

E paraméterek alapján a nyilvántartásba vételi rendszeren keresztül ösztönzőkben részesülő Tiberis Holding s.r.l. létesítménye által előállított villamos energia – a hálózatba táplálás és a szabadpiacon történő értékesítés céljára – továbbra is a rendelkezésére áll.

Ez az ösztönző kedvezményezettje számára az előállított energia piacon történő értékesítéséből származó bevételek összegéből és a Gestore által részére fizetett ösztönzőből álló olyan teljes körű bevételt biztosít, amely ellentételezheti az erőmű létrehozása érdekében eszközölt beruházásokat, mivel a Gestore olyan rögzített díjat biztosít, amely arányos a benyújtott projekt költségeivel, és amelyet a vállalkozó a szerződés szabad akaratából történő aláírásakor egyértelműen megfelelőnek értékelt, [ezáltal] megóvja a termelőt az energiapiaci ár időbeli bizonytalan jellegétől.

Mindazonáltal az energiapiaci ár idővel bekövetkező esetleges emelkedése (ahogyan az az utóbbi években történt) – rögzített díjról lévén szó – nem eredményezi a gazdasági szereplő bevételeinek növekedését, hanem úgynevezett *„negatív ösztönzővé”*, vagyis a Gestorét megillető gazdasági haszonná alakul át, amely a piaci ár csökkenése esetén is a bevételek állandó szintjét biztosítja a gazdasági szereplő számára, míg ha a piaci ár emelkedik, a Gestore beszedi az energiaár és az ösztönző rögzített díj különbözetét.

Az átlagos létesítmények (1–5 megawatt) esetében azoknak a termelőknek, amelyek a 2016. június 23-i miniszteri rendelet 9. és azt követő cikkei szerinti informatikai nyilvántartásba vétel révén jutnak hozzá az ösztönzőkhöz,

lényegében vissza kell téríteniük a piaci ár és az ösztönző különbözetét, ellentétben azokkal, a nagy (5 megawatt feletti) létesítményekkel rendelkező termelőkkel, akik az e miniszteri rendelet 12. és azt követő cikkei által szabályozott árverés útján jutnak hozzá az ösztönzőhöz, és a teljes piaci árat beszedhetik.

Tekintettel arra, hogy a negatív ösztönző nem valamely állandó díj biztosításának ellentételezését képezi, mivel a vállalkozás a piacon értékesíti az energiát, ami saját dinamikával és kockázatokkal bír, a kérdést előterjesztő bíróság rámutat arra, hogy a negatív ellentételezés esetén alkalmazandó kiegyenlítés potenciálisan ellentétesnek tűnik a 2009/28/EK irányelvvel és az (EU) 2018/2001 irányelvvel, amelyek előírják az állam számára, hogy annak érdekében, hogy megelőzze az olyan termelők kereslete rugalmasságának megszűntetéséből eredő torzulásokat, amely termelőknek a negatív ösztönző elszámolása miatt nem áll érdekében reagálni a piaci dinamikákra, lehetővé tegye a gazdasági szereplő számára a piaci dinamikákra való reagálást.

13. A fentiek alapján a következő kérdést terjeszti a Bíróság [elé]: *„Ellentétes-e a 2009/28/EK irányelv 3. cikkében és az (EU) 2018/2001 irányelv 4. cikkében foglalt elvekkel az olyan nemzeti szabályozás, amely egy nemzeti ösztönző rendszer keretében, azokban az esetekben, amelyekben a termelők energiát értékesítenek a szabadpiacon, ösztönző díjról rendelkezik, amely az ösztönző értékét meghaladó összegek kiegyenlítési-visszatérítési mechanizmusa alapján olyan minimum árat biztosít, amely egyúttal maximum ár is, ha a piaci ár meghaladja az ösztönző értékét (úgynevezett negatív ösztönző), és a kiegyenlítési mechanizmus kizárólag akkor alkalmazható, ha a szabadpiacon energiát értékesítő termelő a releváns nyilvántartásba vétel által fér hozzá az ösztönzőhöz, nem pedig akkor, ha az ösztönzőhöz árverési eljárásban történő részvétellel fér hozzá?”*

A FENTI INDOKOK ALAPJÁN:

A bírósági feladatkörében eljáró Consiglio di Stato, sezione seconda (államtanács, második tanács) a következőképpen rendelkezik:

a) az indokolásban szereplő kérdést előzetes döntéshozatal céljából az Európai Unió Bírósága elé terjeszti [omissis]

[omissis]

[omissis] [a nemzeti eljárás felfüggesztése és a nemzeti hivatalnak szóló tájékoztatás]

[omissis] Róma [omissis] 2023. március 28. [omissis]