

Predmet C-514/23

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

8. kolovoza 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Consiglio di Stato (Italija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

8. kolovoza 2023.

Žalitelj:

Tiberis Holding Srl

Druge stranke u žalbenom postupku:

Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA

Ministero dello Sviluppo Economico

Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica

TALIJANSKA REPUBLIKA

Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija)

u sudskom postupku (drugo vijeće)

donosi sljedeće

RJEŠENJE

povodom žalbe pod brojem u glavnom registru 8263 iz 2022. koju je podnijelo društvo Tiberis Holding s.r.l., [omissis]

protiv

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

Ministera dello sviluppo economico (Ministarstvo gospodarskog razvoja) [omissis] i Ministera dell'ambiente e della sicurezza energetica (Ministarstvo okoliša i energetske sigurnosti) [omissis];

uz sudjelovanje

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

radi preinačenja

presude [omissis] Tribunalea amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza ter (Okružni upravni sud za Lacij, vijeće III.b, Italija) br. 8256/2022 [omissis].

[omissis]

[omissis] [postupak pred nacionalnim sudom]

1. Društvo Tiberis Holding s.r.l. upravlja hidroelektranom na rijeci Tiber, na području Comune Fiano Romano (općina Fiano Romano, Italija) (RM), čija snaga iznosi 2747 megavata.

1.1. Društvo Gestore dei servizi energetici prihvatilo je 8. rujna 2017. zahtjev navedenog društva za pristupanje poticajnim mehanizmima predviđenima Decretom del Ministero dello sviluppo economico del 23 giugno 2016, recante „*Incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico*” (Uredba Ministarstva gospodarskog razvoja od 23. lipnja 2016. o poticanju električne energije iz obnovljivih izvora koji ne obuhvaćaju fotonaponske izvore) [omissis], kako je dopunjen postupcima za primjenu koje je društvo Gestore uspostavilo 15. srpnja 2016. u skladu s člankom 26. stavkom 1. navedene ministarske uredbe.

1.2. Društvo Tiberis Holding s.r.l. sklopilo je 5. listopada 2017. s društvom Gestore ugovor o priznavanju poticajnih tarifa za električnu energiju proizvedenu u postrojenjima za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora koji ne obuhvaćaju fotonaponske izvore, kojim su utvrđeni uvjeti isplate poticaja na koje dotično društvo ima pravo.

1.3. Na temelju tih poticaja žalitelj je tijekom pet godina (odnosno od 2017. do 2021.) primio ukupno 4 044 340,75 eura na ime doprinosa.

1.4. Na temelju računâ br. 561085 i 561087 od 4. travnja 2022. i računa br. 63405 od 2. svibnja 2022. društvo Gestore zahtijevalo je od društva Tiberis Holding s.r.l. povrat dijela doprinosa u ukupnom iznosu od 1 224 210,86 eura.

2. Protiv tog zahtjeva, kao i protiv ugovornih odredbi i propisa na kojima se temeljio zahtjev, društvo Tiberis Holding s.r.l. podnijelo je tužbu Tribunaleu amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij).

2.1. U prilog tužbi [istaknulo] je dva razloga: (a) povredu [omissis] članka 3. Direktive 2009/28/EZ i članka 4. Direktive 2018/2001/EU te je usto zatražilo upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku Sudu Europske unije [omissis]. [razlog koji se odnosi na nacionalno pravo i koji nije relevantan za razmatranje Suda]

3. Društvo Gestore i druga zainteresirana stranka, društvo Conza Energia s.r.l., [omissis] [tvrdili su] da je tužba nedopuštena jer je nepravodobna te su u svakom slučaju [zatražili da se ona] odbaci.

4. Nakon što je zaključio da je tužba dopuštena, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) [navedenom] presudom odbio je tužbu u cijelosti, pri čemu je u biti utvrdio da je u skladu sa zakonskim kriterijima i s obzirom na činjenično stanje „*tužitelj imao pristup poticajima na temelju sustava ‚upisa u registar‘: električna energija proizvedena u postrojenju ostaje na raspolaganju operatoru, koji tu energiju isporučuje u mrežu i prodaje na slobodnom tržištu. Tom praksom korisniku poticaja jamči se ukupna stalna naknada (slobodna prodaja + poticaj od društva GSE) za proizvedenu energiju, kojom se mogu nadoknaditi ulaganja izvršena za izgradnju elektrane. Naime, poticajem koji dodjeljuje društvo Gestore jamči se tarifa koja je razmjerna troškovima projekta koji je predložio podnositelj zahtjeva. Stoga je riječ o praksi koja u početku štiti poduzetnika od neizvjesnosti tržišne cijene energije tijekom vremena i jamči mu fiksnu tarifu kojom ostvaruje povrat onoga što je uložio u izgradnju postrojenja [omissis]. Jedini nedostatak [omissis] jest to što se eventualno povećanje tržišne cijene energije tijekom vremena (kao što je povećanje koje je zabilježeno u posljednjim mjesecima) ne može pretvoriti u povećanje prihoda društva, nego se pretvara u ‚negativan poticaj‘ (odnosno u povrat u korist društva GSE: to društvo jamči stalnu razinu prihoda operatoru kada tržišna cijena padne ispod određene razine; obrnuto, kada tržišna cijena poraste, društvo Gestore naplaćuje razliku cijene energije zbog nepromjenjivosti prihoda zajamčenih operatoru). Međutim, to predstavlja (nepredvidljivu i neizvjesnu) protučinidbu za jamstvo stalne tarife i u svakom slučaju protučinidbu kojom se nadoknađuje početno ulaganje u slučajevima, kao što je to bilo do 2021., kada je cijena energije na tržištu bila manja od tarife koju je jamčilo društvo Gestore (poticajem se pokriva razlika između cijene prodane energije i osnovne tarife koja se jamči kao naknada za ulaganje). [omissis] [S obzirom na te propise, neosnovani su tužiteljevi prigovori koji se odnose na nemogućnost ostvarivanja dodatne dobiti zbog promjena na tržištu. Naime, kad je tužitelj podnio zahtjev za poticaje i zatim sklopio odgovarajući ugovor od 5. listopada 2017., prihvatio je i poslovni rizik koji je iz toga proizlazio]. Ta vrsta poticajnog mehanizma u skladu je s onim što je Europska komisija istaknula u Komunikaciji 2014/C 200/01, kojom su utvrđeni uvjeti pod kojima se potpore za energiju i okoliš mogu smatrati spojivima s unutarnjim tržištem u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a [...]. [N]e može se reći da je taj mehanizam diskriminirajući jer operatori koji su dobili poticaje na temelju raznih dražbenih postupaka ‚mogu naplatiti tržišnu cijenu u cijelosti‘, dok operatori koji su ih dobili na temelju upisa u registar ‚trebaju vratiti razliku između tržišne cijene i poticaja‘, kao što to tvrdi tužitelj. Naime, te su dvije situacije u potpunosti drukčije: [omissis] operatorima*

koji sudjeluju na reverznim dražbama priznaje se ukupna tarifa koja je manja u odnosu na tarife operatora koji se upisuju u registar, ali koji kao protučinidbu mogu ostvariti koristi od eventualnog porasta cijena na tržištu. Suprotno tomu, operatorima [upisanima] u registar priznaju se više tarife, ali oni ne mogu ostvariti koristi od porasta cijena na tržištu. [omissis] [dodatna razmatranja u tom smislu] Međutim, mehanizam određen propisima drukčiji je i racionalan kao cjelina. Naime, tim se mehanizmom manjim poduzetnicima jamči gospodarska održivost ulaganja jer ih se štiti od neizvjesnosti tržišta na temelju opsežnije javne potpore (odnosno, na temelju više tarife koja se jamči već od početka i neovisno o kretanjima na tržištu), dok se samo većim poduzetnicima osigurava naknada koja se uglavnom temelji na prihodima od prodaje na tržištu pod pretpostavkom da se veći poduzetnici u pravilu u financijskom smislu mogu bolje nositi s kretanjima na samom tržištu. Sustav poticaja kao cjelina ne protivi se propisima Unije, njime se štiti ‚sigurnost‘ ulaganja, nije diskriminirajući i jamči opći interes za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora time što štiti manje proizvođače u odnosu na veće proizvođače upravo u nepovoljnim fazama na tržištu”.

5. Društvo Tiberis Holding s.r.l. žalbom [omissis] je pred [sudom koji upućuje zahtjev] zatražilo preinačenje te prvostupanjske presude, pri čemu je osporavalo zaključke prvostupanjskog suda i u biti ponovno navelo [razlog koji je istaknulo] u tužbi.

6. Društva Gestore i Conza Energia s.r.l. [omissis] zahtijeva[ju] odbijanje žalbe.

7. [omissis]

8. [omissis] [postupak pred nacionalnim sudom]

9. [Sud koji upućuje zahtjev] napominje da se *prima facie* čini da postoji mogući sukob između nacionalnih propisa koje nužno treba primijeniti na konkretan slučaj i [prava Unije] [omissis].

S druge strane, čini se da se pitanje tumačenja ne može jednostavno riješiti niti da je ono bilo predmet spora pred Sudom Europske unije te je, s obzirom na to da je navedeni žalbeni sud u nacionalnom pravu sud koji odlučuje u posljednjem stupnju, u skladu s člankom 267. UFEU-a Sudu radi tumačenja potrebno uputiti zahtjev za prethodnu odluku.

10. [omissis]

[omissis] [Sud koji upućuje zahtjev navodi da je slijedio Preporuke namijenjene nacionalnim sudovima koje se odnose na pokretanje prethodnog postupka koje je donio Sud te da se u prethodnom postupku štiti pravo obrane stranaka]

11. [omissis] [O]dredba nacionalnog prava koja je relevantna u ovom slučaju i za koju postoji sumnja da se protivi pravu [Europske unije] [omissis] jest točka 2. Priloga 1. Uredbi Ministarstva gospodarskog razvoja od 23. lipnja 2016. kojom se

u pogledu postrojenja snage veće od 500 kilovata utvrđuje da „[d]ruštvo GSE za svako postrojenje određuje poticaj Innova na temelju podataka o proizvodnji neto električne energije koja se isporučuje u mrežu i satnih cijena po zonama, pri čemu se za nova postrojenja primjenjuje sljedeća formula: $Innova = Tb + Pr - Pz$ u kojoj: • *Tb* je osnovna poticajna tarifa za svaki izvor i vrstu postrojenja iz tablice 1.1. koja se, u slučaju da je postrojenje uspješno sudjelovalo u dražbenom postupku, umanjuje za postotak dodijeljen u tom postupku; • *Pr* je ukupan iznos eventualnih premija na koje postrojenje ima pravo; • *Pz* je satna cijena po zonama, u zoni u kojoj se električna energija proizvedena u postrojenju isporučuje u mrežu. U slučaju kad je utvrđena negativna vrijednost poticaja: (a) za postrojenja koja poticajima pristupaju na temelju sudjelovanja u dražbenim postupcima vrijednost poticaja izražava se kao nula; (b) za druga postrojenja vrijednost ostaje negativna i društvo GSE prilikom obračuna iznosa provodi odgovarajuće prijelože u skladu s pravilima iz članka 22. Decreta ministeriale 6. luglio 2012 (Ministarska uredba od 6. srpnja 2012.)”.

12. Moguće je da se ta odredba protivi članku 3. Direktive 2009/28/EZ i članku 4. Direktive 2018/2001/EU, u kojima se navodi pet kumulativnih parametara zakonitosti poticaja: (a) da se poticaji dodjeljuju na tržišno utemeljen način; (b) da korisnicima omogućuju da prate zbivanja na tržištu; (c) da se njima izbjegavaju nepotrebna narušavanja tržišta; (d) da se njima osigurava da proizvođači odgovaraju na tržišne cjenovne signale te naposljetku (e) da se njima osigurava da proizvođači uvećaju svoje tržišne prihode i (f) da se pružaju na otvoren, transparentan, kompetitivan, nediskriminirajuć i troškovno učinkovit način.

12.1. Konkretno, nacionalni propis mogao bi dovesti do toga da se proizvođače primora na odustajanje od poticaja, što se protivi cilju poticajnog mehanizma.

U tom pogledu, ističe se da se Ministarskom uredbom od 23. lipnja 2016. predviđa da se poticajnim mehanizmima pristupa na temelju triju različitih postupaka: „*prethodnog upisa u odgovarajuće registre*” (članak 4. stavak 1.); „*na temelju sudjelovanja u kompetitivnim postupcima reverzne dražbe*” (članak 4. stavak 2.); izravno, za mala postrojenja, s pragovima koji se razlikuju ovisno o izvoru (članak 4. stavak 3.). Pristupanje nekom sustavu nije dobrovoljno, nego ovisi isključivo o proizvodnom kapacitetu elektrane, tako da društvo Tiberis Holding s.r.l. zapravo nije moglo slobodno odlučiti hoće li podnijeti zahtjev za upis u računalni registar, kao što je to konkretno i napravilo, ili će sudjelovati na dražbi, s obzirom na to da je riječ o dvjema kategorijama koje se razlikuju i koje su *a priori* definirane na temelju vrste i maksimalnog kapaciteta postrojenja.

[Nakon tih pojašnjenja] valja napomenuti da se, u slučaju kad je vrijednost poticaja, izračunana kao razlika između priznate tarife i satne cijene po zonama, negativna, u skladu s točkom 2. Priloga 1. Ministarskoj uredbi od 23. lipnja 2016. ta vrijednost „*za postrojenja koja poticajima pristupaju na temelju sudjelovanja u dražbenim postupcima [...] izražava kao nula*”, dok za druga postrojenja, kao što je to postrojenje dotičnog društva, „*vrijednost ostaje negativna i društvo GSE*

prilikom obračuna iznosa provodi odgovarajuće prijeloje” uz pojašnjenje [iz] postupaka za primjenu koje je društvo GSE uspostavilo 15. srpnja 2016. da „energija koju proizvode i u mrežu isporučuju postrojenja koja su zatražila pristup ‚poticaju’ ostaje na raspolaganju odgovornom subjektu”.

Na temelju tih parametara električna energija proizvedena u postrojenju društva Tiberis Holding s.r.l. koje je pristupilo poticajima na temelju sustava upisa u registar ostaje na raspolaganju tom društvu kako bi se isporučila u mrežu i prodala na slobodnom tržištu.

Tom se praksom korisniku poticaja jamči ukupan prihod koji čine iznos prihoda od prodaje proizvedene energije na tržištu i poticaj koji mu isplaćuje društvo GSE, kojim se mogu nadoknaditi ulaganja izvršena za izgradnju elektrane, s obzirom na to da društvo GSE jamči fiksnu tarifu razmjernu troškovima predloženog projekta koju je poduzetnik ocijenio kao očito odgovarajuću u trenutku slobodnog potpisivanja ugovora, [čime] se proizvođač štiti od neizvjesnosti tržišne cijene energije tijekom vremena.

Međutim, eventualno povećanje tržišne cijene energije tijekom vremena (kao što se to dogodilo proteklih godina) ne očituje se kao povećanje prihoda operatora, s obzirom na to da postoji fiksna tarifa, nego postaje takozvani „negativan poticaj”, odnosno financijski povrat u korist društva Gestore, koje [omissis] u svakom slučaju operatoru jamči stalnu razinu prihoda kad tržišna cijena pada, dok u slučaju rasta tržišne cijene društvo Gestore naplaćuje razliku između cijene energije i fiksne poticajne tarife.

U biti, za srednje velika postrojenja (snage između 1 i 5 megavata) proizvođači koji poticajima pristupaju na temelju upisa u računalni registar iz članka 9. i sljedećih članaka Ministarske uredbe od 23. lipnja 2016. trebaju vratiti razliku između tržišne cijene i poticaja, za razliku od proizvođača s velikim postrojenjima (snage veće od 5 megavata) koji poticajima pristupaju na temelju dražbe uređene člankom 12. i sljedećim člancima te ministarske uredbe i koji mogu naplatiti tržišnu cijenu u cijelosti.

Budući da negativan poticaj nije protučinidba za jamstvo stalne tarife jer poduzetnik prodaje energiju na tržištu koje ima svoju dinamiku i rizike, valja istaknuti da je moguće da se mjera prijeloja u slučaju negativne naknade protiv direktivama 2009/28/EZ i 2018/2001/EU, kojima se državi nalaže da operatoru omogući da reagira na tržišnu dinamiku kako bi spriječio poremećaje koji nastaju zbog uklanjanja elastičnosti potražnje kod proizvođača koji zbog prijeloja negativnog poticaja nemaju interes reagirati na tržišnu dinamiku.

13. U skladu s tim Sudu se postavlja sljedeće pitanje: „Protivi li se načelima utvrđenima člankom 3. Direktive 2009/28/EZ i člankom 4. Direktive 2018/2001/EU nacionalni propis kojim se, u okviru nacionalnog sustava poticaja, u slučaju kad proizvođači prodaju energiju na slobodnom tržištu, predviđa poticajna tarifa kojom se jamči minimalna cijena koja je istodobno i maksimalna

cijena na temelju mehanizma prijeboja i povrata iznosa koji premašuju vrijednost poticaja kada je tržišna cijena veća od vrijednosti poticaja (takozvani negativan poticaj), pri čemu se mehanizam prijeboja usto primjenjuje samo ako proizvođač koji prodaje energiju na slobodnom tržištu poticaju pristupa na temelju upisa u odgovarajući registar, ali ne i ako mu pristupa na temelju sudjelovanja u dražbenom postupku?”

SLIJEDOM NAVEDENOG

Consiglio di Stato (Državno vijeće) postupajući u svojstvu suda (drugo vijeće) određuje:

(a) Sudu Europske unije upućuje se prethodno pitanje navedeno u obrazloženju [omissis]

[omissis]

[omissis] [prekid postupka pred nacionalnim sudom i napomene tajništvu nacionalnog suda]

[omissis] U Rimu [omissis] 28. ožujka 2023. [omissis]

RADNI DOKUMENT