Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ATHANASIOS RANTOS
esitatud 6. veebruaril 2025 [1]

Kohtuasi C-423/23

Secab Soc. coop.
versus
Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA),
Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,
menetluses osales:
Presidenza del Consiglio dei Ministri,
Ministero della Transizione Ecologica,
Ministero dello Sviluppo Economico,
Associazione Italia Solare ETS,
Assoidroelettrica,
Elettricità Futura – Unione delle imprese elettriche italiane

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Lombardia maakonna halduskohus, Itaalia))

Eelotsusetaotlus – Elektrienergia siseturg – Direktiiv (EL) 2019/944 – Elektrienergia siseturu ühised normid – Artikkel 5 – Turupõhised tarnehinnad – Direktiiv (EL) 2018/2001 – Taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamine – Määrus (EL) 2022/1854 – Erakorraline sekkumine kõrgete energiahindade leevendamiseks – Artikkel 6 – Kohustuslik ülempiir turutululе – Artikkel 8 – Riiklikud kriisimeetmed – Ülempiir turutululе, mida on saanud elektrienergia tootjad, kes kasutavad teatavaid taastuvaid energiaallikaid – Riigisisesed õigusnormid, mis ei taga tootjatele, et neile jääb 10% seda ülempiiri ületavast tulust – Taastuvenergia sektorisse tehtud investeeringute kaitse

[1] Algkeel: prantsuse.

I. Sissejuhatus

1. Käesolevas eelotsusetaotluses, mille on esitanud Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Lombardia maakonna halduskohus, Itaalia), palutakse tõlgendada direktiivi (EL) 2019/944[2] artikli 5 lõiget 4, direktiivi (EL) 2018/2001[3] põhjendusi 2, 3 ja 12 ning määruse (EL) 2022/1854[4] põhjendusi 27, 28, 29 ja 39, artikli 6 lõiget 1 ja artikli 8 lõike 2 punkte b ja c.

2. Taotlus on esitatud kohtuvaidluses, mille pooled on ühelt poolt tulundusühistu Soc. coop., kes tegutseb elektrienergia tootmise sektoris, ning teiselt poolt Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) (energeetika, võrgustike ja keskkonna reguleeriv asutus, Itaalia; edaspidi „ARERA“) ja Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA (energiateenuste haldur, Itaalia, edaspidi „GSE“) ning mis puudutab nende riigisiseste õigusnormide õiguspärasust, millega on kehtestatud ülempiir turutulule, mida saadakse teatavatest taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia müügist.

3. Euroopa Kohtu palvel on käesolev ettepanek keskendatud teise eelotsuse küsimuse analüüsile. See küsimus on sisuliselt küsimus, kas eespool viidatud liidu õigusnormidega on kooskõlas riigisisesed õigusnormid, milles on nähtud ette ülempiir turutulule, mida saadakse elektrienergia müügist, vastavalt korrale, mis ei kaitse ega soodusta investeeringuid taastuvenergia sektorisse.

4. Käesolev kohtuasi annab Euroopa Kohtule võimaluse täpsustada kriteeriume, mida tuleb arvesse võtta, kui liikmesriigid määravad kindlaks korra, kuidas arvutatakse ülempiir turutulule, mida saadakse elektrienergia müügist, eripärases kontekstis, mida iseloomustab energiahindade, muu hulgas elektrienergia hinna plahvatuslik tõus, sest need on viimasel ajal tõusnud erakordselt kõrgele, peamiselt sõja tõttu Ukrainas.

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

1. Direktiiv 2018/2001

5. Direktiivi 2018/2001 põhjendustes 2, 3 ja 12 on märgitud:

„(2) Vastavalt [ELTL] artikli 194 lõikele 1 on taastuvate energiaallikate edendamine üks liidu energiapoliitika eesmärke. Seda eesmärki püütakse saavutada käesoleva direktiiviga […].

(3) Taastuvatest energiaallikatest toodetud energia ulatuslikumal kasutamisel on keskne tähtsus ka energiavarustuskindluse, taskukohase jätkusuutliku energia […] edendamisel […].

[…]

[2] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuni 2019. aasta direktiiv elektrienergia siseturu ühiste normide kohta ja millega muudetakse direktiivi 2012/27/EL (ELT 2019, L 158, lk 125).

[3] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2018. aasta direktiiv taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta (ELT 2018, L 328, lk 82).

[4] Nõukogu 6. oktoobri 2022. aasta määrus mis käsitleb kõrgete energiahindadega seotud erakorralisi sekkumismeetmeid (ELT 2022, L 261, lk 1).

(12) Selleks et toetada liikmesriikide ulatuslikke panuseid liidu eesmärgi saavutamisse, tuleks kehtestada finantsraamistik, mille eesmärk on hõlbustada liikmesriikides taastuvenergiaprojektidesse investeerimist muu hulgas rahastamisvahendite kasutamise kaudu.“

2. Direktiiv 2019/944

6. Direktiivi 2019/944 artikkel 5 „Turupõhised tarnehinnad“ on sõnastatud järgmiselt:

„1. Tarnijad võivad vabalt määrata hinna, millega nad tarnivad elektrit tarbijatele. Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et tagada tarnijate vahel tõhus konkurents.

[…]

3. Erandina lõigetest 1 ja 2 võivad liikmesriigid kasutada riiklikku sekkumist energiaostuvõimetutele ja kaitsetutele kodutarbijatele tarnitava elektri hinnakujunduse puhul. Riiklikule sekkumisele kehtivad lõigetes 4 ja 5 sätestatud tingimused.

4. Riiklik sekkumine tarnitava elektri hinnakujundusse peab vastama järgmistele tingimustele:

a) sekkumine taotleb üldist majanduslikku kasu ega lähe kaugemale sellest, mis on vajalik sellega taotletava üldise majandusliku kasu saamiseks;

b) sekkumine on selgelt määratletud, läbipaistev, mittediskrimineeriv ja kontrollitav;

c) sekkumine tagab kõikidele liidu elektriettevõtjatele võrdse juurdepääsu tarbijatele;

d) sekkumine on ajaliselt piiratud ja sellest kasu saavate isikute suhtes proportsionaalne;

e) sekkumine ei too turuosalistele diskrimineerival viisil kaasa lisakulusid.

[…]“.

3. Määrus 2022/1854

7. Määruse 2022/1854 põhjendustes 24, 25, 27, 28, 29, 39, 41 ja 48 on täpsustatud:

„(24) Pidades silmas järgmise päeva turu hinna rolli muude elektri hulgimüügiturgude hinna võrdlusalusena ja asjaolu, et kõik turuosalised saavad kliiringhinna, on oluliselt väiksemate piirkuludega tehnoloogia puhul alates Venemaa Ukraina-vastasest agressioonisõjast 2022. aasta veebruaris saadud pidevalt suurt tulu, mis ületab tunduvalt nende ootusi investeerimisotsuse tegemisel.

(25) Olukorras, kus tarbijaid mõjutavad äärmiselt kõrged hinnad, mis kahjustavad ka liidu majandust, on vaja ajutiselt piirata väiksemate piirkuludega tootjate erakorralisi turutulusid, kohaldades selliste liidus elektrienergia müügist saadud turutulude suhtes ülempiiri.

[…]

(27) Turutulu ülempiiri tase ei tohiks ohustada nende tootjate, kelle suhtes seda kohaldatakse, sealhulgas taastuvenergia tootjate suutlikkust oma investeerimis- ja käitamiskulusid tagasi teenida ning see peaks säilitama ja stimuleerima tulevasi investeeringuid vähese CO_2 heitega ja usaldusväärse elektrisüsteemi jaoks vajalikus mahus. Turutulu ülempiir, mis on ühtne ülempiir kogu liidus, on kõige sobivam selleks, et elektrienergia siseturg püsiks toimivana, sest nii säilib hinnapõhine konkurents eri tehnoloogialahendusi kasutavate elektritootjate vahel, seda eelkõige taastuvate energiaallikate puhul.

(28) Kuigi aeg-ajalt esinevaid ja lühiajalisi järske hinnatõuse võib pidada elektriturul tavapäraseks ja selline olukord võib olla mõnele investorile kasulik oma tootmisinvesteeringute tagasiteenimiseks, erineb alates 2022. aasta veebruarist täheldatud äärmuslik ja püsiv hinnatõus märkimisväärselt tavalisest ajutiste järskude hinnatõusudega turuolukorrast. Seetõttu ei tohiks turutulu ülempiiri seada allapoole turuosaliste põhjendatud ootusi, mis neil olid enne Venemaa Ukraina-vastast agressioonisõda elektrihindade keskmise taseme kohta tundidel, mil elektrinõudlus oli suurim. Enne 2022. aasta veebruari olid viimaste aastakümnete eeldatavad elektri hulgimüügituru keskmised tipphinnad liidus märkimisväärselt ja pidevalt madalamad kui 180 eurot MWh kohta, hoolimata elektrihindade erinevustest liidu eri piirkondade vahel. Kuna turuosaliste esialgne investeerimisotsus põhines eeldusel, et keskmiselt on hinnad tipptundidel sellest tasemest madalamad, kujutab turutulu ülempiiri kehtestamine 180 euro juures MWh kohta endast turu algsetest ootustest tunduvalt kõrgemat taset. Jättes hinnale marginaali, mida investorid oleksid võinud mõistlikult eeldada, on vaja tagada, et turutulu ülempiir ei oleks vastuolus esialgse hinnanguga investeeringute tasuvuse kohta.

(29) Lisaks on mõistlikku marginaali sisaldav turutulu ülempiir 180 eurot MWh kohta asjaomaste tootmistehnoloogia lahenduste puhul püsivalt kõrgem kui praegused energiatootmise tasandatud kogukulud ning see võimaldab tootjatel, kelle suhtes seda kohaldatakse, katta oma investeeringud ja käitamiskulud. Pidades silmas, et turutulu ülempiir jätab mõistlike energiatootmise tasandatud kogukulude ja turutulu ülempiiri vahele märkimisväärse marginaali, ei saa eeldada, et see vähendaks uutesse väiksemate piirkuludega võimsustesse tehtavate investeeringute väärtust.

[…]

(39) Selleks et võtta arvesse varustuskindlusega seotud probleeme, peaks liikmesriikidel olema võimalus kehtestada turutulu ülempiir nii, et see võimaldab elektritootjatel säilitada turutulu ülempiiri ületavast liigtulust 10%.

[…]

(41) [L]iikmesriikidele [peaks] jääma võimalus veelgi piirata nende tootjate tulusid, kelle suhtes kohaldatakse turutulu ülempiiri […]

[…]

(48) Kui riik sekkub elektritarnete hinna kujundamisse, on põhimõtteliselt tegemist turumoonutusega. Seega võib sellist sekkumismeedet rakendada üksnes avaliku teenuse osutamise kohustusena ja selle suhtes peaksid kehtima eritingimused. Praegu on direktiivi (EL) 2019/944 kohaselt reguleeritud hinnad võimalikud kodumajapidamiste ja mikroettevõtjate jaoks, sealhulgas võib müüa energiat omahinnast madalama hinnaga ka

energiaostuvõimetutele ja kaitsetutele tarbijatele. Praeguse erandliku elektrihinnatõusu tingimustes tuleks aga ajutiselt suurendada nende meetmete arvu, mida liikmesriigid saavad tarbijate toetamiseks rakendada, ning võimaldada kohaldada reguleeritud hindu ka VKEde suhtes ja lubada omahinnast madalamaid reguleeritud hindu. Sellist laiemat kohaldamist võiks rahastada turutulu ülempiirist.“

8. Määruse artikli 6 „Turutulu kohustuslik ülempiir“ lõigetes 1 ja 2 oli sätestatud:

„1. Tootjate sellise turutulu ülempiir, mis saadakse elektri tootmisest artikli 7 lõikes 1 osutatud allikatest, on 180 eurot toodetud elektri MWh kohta.

2. Liikmesriigid tagavad, et turutulu ülempiiri kohaldatakse tootjate […] kogu turutulu suhtes […]“.

9. Määruse artikli 7 „Turutulu ülempiiri kohaldamine elektritootjate suhtes“ lõikes 1 oli nähtud ette:

„Artiklis 6 ette nähtud turutulu ülempiiri kohaldatakse järgmistest allikatest toodetud elektrienergia müügist saadud turutulu suhtes:

[…]

d) hüdroenergia ilma veehoidlata;

[…]“.

10. Määruse artiklis 8 „Riiklikud kriisimeetmed“ oli sätestatud:

„1. Liikmesriigid võivad:

a) jätta kehtima või kehtestada meetmeid, mis piiravad artikli 7 lõikes 1 loetletud allikatest elektri tootjate turutulu veelgi, sealhulgas võimaldavad eristada tehnoloogiaid […];

[…]

d) kehtestada konkreetse ülempiiri kivisöest toodetud elektrienergia müügist saadud turutulule;

[…]

2. Lõikes 1 osutatud meetmed kooskõlas käesoleva määruse sätetega:

a) on proportsionaalsed ja mittediskrimineerivad;

b) ei ohusta investeerimissignaale;

c) tagavad, et investeerimis- ja käitamiskulud on kaetud;

d) ei moonuta elektri hulgimüügiturgude toimimist ning eelkõige ei mõjuta koormamisjärjestust ja hinnakujundust hulgimüügiturul;

e) on kooskõlas liidu õigusega.“

11. Määruse 2022/1854 artikli 10 „Liigtulu jaotamine“ lõikes 1 oli sätestatud:

„Liikmesriigid tagavad, et kogu liigtulu, mis saadakse turutulu ülempiiri kohaldamisest, kasutatakse sihipäraselt selleks, et rahastada elektri lõpptarbijaid toetavaid meetmeid, millega leevendatakse kõrgete elektrihindade mõju neile tarbijatele.“

12. Selle määruse artikli 22 „Jõustumine ja kohaldamine“ lõikes 2 oli ette nähtud:

„[…]

c) artikleid 6, 7 ja 8 kohaldatakse alates 1. detsembrist 2022 kuni 30. juunini 2023;

[…]“.

B. Itaalia õigus

1. Dekreetseadus nr 4/2022

13. 28. märtsi 2022. aasta seadus nr 25, millega võeti muudatustega seadusena vastu 27. jaanuari 2022. aasta dekreetseadus nr 4/2022 erakorraliste meetmete kohta, mille eesmärk on toetada ettevõtjaid, tööd, tervisekaitset ja territoriaalseid teenuseid COVD-19 kriisi kontekstis ning leevendada hinnatõusude tagajärgi elektrienergia sektoris (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, recante misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all’emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico)[5] (edaspidi „dekreetseadus nr 4/2022“), sisaldab artiklit 15*bis* „Täiendavad meetmed seoses elektrienergiaga, mille on tootnud taastuvaid energiaallikaid kasutavad käitised“, milles oli sätestatud:

„1. 1. veebruarist 2022 ja kuni 31. detsembrini 2022 kohaldatakse kahesuunalist energiahinna hüvitamise süsteemi elektrienergiale, mille on võrku edastanud:

a) fotogalvaanilised käitised võimsusega üle 20 kW, mis saavad ostutariifi mehhanismist tulenevaid püsivaid preemiaid (Conto Energia), mis ei sõltu turuhindadest;

b) käitised võimsusega üle 20 kW, mis kasutavad päikese-, hüdro-, geotermilist ja tuuleenergiat ega saa toetusi toetusmehhanismidest ning on võetud kasutusele enne 1. jaanuari 2010.

[…]

3. Seoses lõikega 1 arvutab GSE allpool punktides a ja b nimetatud väärtuste vahe:

a) võrdlushind, mis on näidatud [sellele] dekreetseadusele [lisatud] tabelis, turu iga piirkonna puhul [ja jääb vahemikku 56–58 eurot MWh kohta (v.a Sardiinia ja Sitsiilia saar, mille puhul on see vastavalt 61 eurot MWh kohta ja 75 eurot MWh kohta)];

[5] *GURI* nr 73 regulaarne lisa, 28.3.2022.

b) turuhind, milleks on:

1) lõike 1 punktis a nimetatud käitiste ja lõike 1 punktis b nimetatud käitiste puhul, mis kasutavad päikese-, tuule-, geotermilist ja hüdroenergiat, turupiirkonna elektrienergia tunnihind või enne 27. jaanuari 2022 sõlmitud tarnelepingute puhul, milles ei ole järgitud lõikes 7 nimetatud tingimusi, nendes lepingutes näidatud hind;

2) muude lõike 1 punktis b nimetatud käitiste puhul kui need, mida on nimetatud punktis 1, turupiirkondade elektrienergia tunnihindade kuu aritmeetiline keskmine või enne 27. jaanuari 2022 sõlmitud tarnelepingute puhul, milles ei ole järgitud lõikes 7 nimetatud tingimusi, nendes lepingutes näidatud hind.

4. Kui lõikes 3 nimetatud vahe on positiivne, maksab GSE tootjale vastava summa. Kui see vahe on negatiivne, teeb GSE mahaarvamise või nõuab tootjalt vastava summa sisse.

[…]“.

14. 21. septembri 2022. aasta seadusega nr 142 muudetud 9. augusti 2022. aasta dekreetseaduse nr 115, millega võetakse erakorralised meetmed energeetika, veekriisi, sotsiaal- ja tööstuspoliitika valdkonnas (decreto-legge n. 115 – Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali)[6], artikli 11 lõikega 2 pikendati selles artiklis 15*bis* ette nähtud hüvitamissüsteemi rakendamise tähtaega 30. juunini 2023.

2. Seadus nr 197/22

15. 29. detsembri 2022. aasta seaduse nr 197, mis käsitleb riigi prognooseelarvet 2023. aastaks ja mitmeaastast eelarvet aastateks 2023–2025 (legge n. 197 – Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023–2025)[7] (edaspidi „seadus nr 197/22“), artikli 1 lõige 30 on sõnastatud järgmiselt:

„Määruse [2022/1854] kohaselt kohaldatakse 1. detsembrist 2022 kuni 30. juunini 2023 elektrienergia tootjate saadud turutulu suhtes ülempiiri ühesuunalise hüvitussüsteemi abil, mis puudutab elektrienergiat, mille on võrku edastanud:

a) taastuvaid energiaallikaid kasutavad käitised, mis ei kuulu [dekreetseaduse nr 4/2022] artikli 15 *bis* kohaldamisalasse;

[…]“.

III. Põhikohtuasi, eelotsuse küsimused ja menetlus Euroopa Kohtus

16. Secab on tulundusühistu, kes tegutseb elektrienergia tootmise sektoris ja toodab elektrienergiat elektrijaamades, mis töötavad hüdroenergial. Kuna see äriühing kuulub dekreetseaduse nr 4/2022 artikli 15*bis* (edaspidi „vaidlusalune säte“) kohaldamisalasse, võeti tema suhtes selles ette nähtud tulu piiramise meede. Saanud GSE-lt mitu arvet, esitas see tulundusühistu eelotsusetaotluse esitanud kohtule Tribunale Amministrativo Regionale per la

6 *GURI* nr 185, 9.8.2022.

7 *GURI* nr 303 regulaarne lisa, 29.12.2022.

Lombardiale (Lombardia maakonna halduskohus) kaebuse, milles palus tühistada eelkõige arved, mille GSE oli talle väljastanud 18. oktoobril ja 15. novembril 2022 selle sätte alusel. Secab põhjendab oma kaebust sellega, et vaidlusalune säte on liidu õigusega vastuolus.

17. Seejuures meenutab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et vaidlusaluse sätte kohaldamise puhul, mis oli esialgu kavandatud ajavahemikule 1. veebruarist 2022 kuni 31. detsembrini 2022, pikendati tähtaega 21. septembri 2022. aasta seadusega nr 142 muudetud 9. augusti 2022. aasta dekreetseadusega nr 115/2022 30. juunini 2023; et määrus 2022/1854 jõustus alles 8. oktoobril 2022; et viimases oli ette nähtud vaidlusaluse sättega võrreldes kõrgem tulu ülempiir ja ulatuslikum kohaldamisala ning et seaduse nr 197/22 artikli 1 lõigetega 30–38 rakendati ajavahemikul 1. detsembrist 2022 kuni 30. juunini 2023 selle määruse artikleid 6–8, jättes siiski välja taastuvatel energiaallikatel töötavad elektrijaamad, mis kuulusid juba vaidlusaluse sätte kohaldamisalasse. Seega ehkki vaidlusalune säte on määrusest 2022/1854 varasem, kujutas see endast põhiosas riigisisest õigusnormi, millega rakendati seda määrust selles sättes nimetatud taastuvatest energiaallikatest toodetud energia suhtes.

18. Eelotsusetaotluse esitanud kohus lisab, et vaidlusalune säte võeti nagu ka määrus 2022/1854 vastu eesmärgiga piirata ajutiselt selliste energiatootjate saadud erakorralist turutulu, kes kannavad kulusid, mis ei sõltu maagaasi hindade muutustest, kuna nad ei kasuta tootmiseks gaasi, sätestades, et kõnealusele erakorralisele tulule kohaldatakse ülempiiri ja vastavad summad jaotatakse lõpptarbijatele. Sellel kohtul on siiski kahtlusi nende konkreetsete kordade osas, mille Itaalia seadusandja on ülempiiri kehtestamiseks kindlaks määranud.

19. Esiteks leiab see kohus vaidlusaluse sättega ette nähtud tulu ülempiiri summa kohta, et ehkki selle sätte lõike 3 punktis a silmas peetud võrdlushind on väga erinev hinnast, mis on kindlaks määratud liidu õiguses,[8] on see õiglane, kuna see vastab igas turupiirkonnas ajavahemikus 1. jaanuar 2010 – 31. detsember 2020 registreeritud ja inflatsiooni alusel ümber hinnatud hindade aritmeetilisele keskmisele. Tal tekib siiski küsimus, kas määruse 2022/1854 põhjendusest 28 lähtudes oleks turutulu ülempiiri kehtestamisel olnud pigem vaja aluseks võtta Venemaa Ukraina-vastasele agressioonisõjale eelnenud tunde, mil elektrinõudlus oli suurim. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib ka, et Itaalia seadusandja valitud keskmise puhul oli arvesse võetud 2020. aastat, ehkki seda aastat mõjutasid Covid-19 pandeemiast tulenevad kõrvalekalded ja sel aastal langes ühtne riiklik hind ajalooliselt madalale tasemele. Selles olukorras on eelotsusetaotluse esitanud kohtul kahtlusi, kas vaidlusaluses sättes ette nähtud ülempiir on proportsionaalne ja mõistlik, sest see ei taga tootjatele seda ülempiiri ületavast tulust 10% säilitamist, nagu on aga nõutud määruse 2022/1854 põhjenduses 39.

20. Teiseks on sel kohtul küsimus, kas vaidlusalune säte suudab kaitsta taastuvenergia sektorisse tehtud investeeringuid ja tagada nende investeeringute tegemise tulevikus.[9] Ta viitab lisaks määruse 2022/1854 põhjendustele 28 ja 29, mille kohaselt on ülempiiri kindlaksmääramisel vaja jätta hinnale „mõistlik marginaal“, mida investorid oleksid võinud mõistlikult eeldada, et turutulu ülempiir ei oleks vastuolus esialgse hinnanguga investeeringute tasuvuse kohta, mida Itaalia seadusandja arvesse ei võtnud. Nimelt lisaks sellele, et vaidlusalune säte piirab taastuvatest

[8] Täpsemalt on vaidlusaluses sättes kindlaks määratud võrdlushind 56–58 eurot MWh kohta olenevalt asjaomasest mandriala piirkonnast, 61 eurot MWh kohta Sardiinia puhul ja 75 eurot MWh kohta Sitsiilia puhul, samas kui määruse 2022/1854 artiklis 6 kindlaks määratud võrdlushind on 180 eurot MWh kohta.

[9] Selle küsimuses mainib eelotsusetaotluse esitanud kohus komisjoni 8. märtsi 2022. aasta teatist Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „REPowerEU: Euroopa ühismeede taskukohasema, kindlama ja kestlikuma energiavarustuse tagamiseks“ (COM(2022) 108 (final)) ning direktiivi 2018/2001 põhjendust 2, milles on rõhutatud, kui oluline on asendada fossiilsed energiaallikad ja edendada taastuvate energiaallikate kasutamist.

energiaallikatest energiat tootvate ettevõtjate finantssuutlikust investeeringute tegemisel, vähendab see ka investorite usaldust sektori kasvu, ehkki Euroopa Kohus on juba kinnitanud, et on vaja „pikemas perspektiivis […] toetada investeeringuid uutesse elektrijaamadesse“. [10]

21. Lõpuks on sellel kohtul kolmandaks tekkinud küsimus, kas vaidlusalune säte on kooskõlas määrusega 2022/1854, mis puudutab muu hulgas muid taastuvaid energiaallikaid kasutavate tootjate erinevat kohtlemist, sest nende suhtes ei kohaldata sama ülempiiri – asjaolu, mis võib tekitada teatavate tootjate, näiteks Secabi diskrimineerimise ja viia seega turuhäireteni. [11]

22. Nendel asjaoludel otsustas Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Lombardia maakonna halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [direktiivi 2019/944] artikli 5 lõikega 4, [direktiivi 2018/2001] põhjendustega 3 ja 12, [määruse 2022/1854] põhjendustega 27, 28, 29 ja 39, artikli 6 lõikega 1 ning artikli 8 lõikega 2 on vastuolus sellised riigisisesed õigusnormid, millega kehtestatakse elektrienergia müügist saadud turutulu ülempiir vastavalt […] dekreetseaduse nr 4/2022 artiklis 15*bis* sätestatud korrale, mis ei taga seda, et tootjad säilitavad 10% viidatud ülempiiri ületavast tulust?

2. Kas [direktiivi 2019/944] artikli 5 lõikega 4, [direktiivi 2018/2001] põhjendustega 2, 3 ja 12 [ning määruse 2022/1854] põhjendustega 27, 28, 29 ja 39, artikli 6 lõikega 1 ning artikli 8 lõike 2 punktidega b ja c on vastuolus sellised riigisisesed õigusnormid, millega kehtestatakse elektrienergia müügist saadud turutulu ülempiir vastavalt […] dekreetseaduse nr 4/2022 artiklis 15*bis* sätestatud korrale, mis ei säilita ega stimuleeri investeeringuid taastuvenergia sektoris?

3. Kas [direktiivi 2018/2001] põhjendusega 3, [määruse 2022/1854] põhjendustega 27 ja 41, artikli 7 lõike 1 punktidega h, i ja j ning artikli 8 lõike 1 punktidega a ja d ja lõikega 2 on vastuolus sellised riigisisesed õigusnormid, millega kehtestatakse elektrienergia müügist saadud turutulu ülempiir vastavalt […] dekreetseaduse nr 4/2022 artiklis 15*bis* sätestatud korrale, mis ei näe ette ühtegi konkreetset ülempiiri kivisöest toodetud elektri müügist saadud tulule ega eraldi korda seoses erinevate tootmisallikatega?“

23. Kirjalikke seisukohti esitasid Secab, GSE, Itaalia, Belgia ja Kreeka valitsus ning Euroopa Komisjon. Secab, ARERA, GSE, Associazione Italia Solare ETS, Assoidroelettrica, Elettricità Futura – Unione delle imprese elettriche italiane, Itaalia ja Kreeka valitsus ning komisjon esitasid ka suulisi seisukohti kohtuistungil, mis toimus 6. novembril 2024.

IV. Õiguslik analüüs

A. Teise eelotsuse küsimuse vastuvõetavus

24. Enne, kui analüüsida teist eelotsuse küsimust, millele Euroopa Kohus palus käesoleva ettepaneku keskendada, tuleb võtta seisukoht vastuvõetamatuse vastuväidete kohta, mille on esitanud GSE ja Itaalia valitsus.

[10] Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab selles küsimuses 1. juuli 2014. aasta kohtuotsusele Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, punkt 103) ning 29. septembri 2016. aasta kohtuotsusele Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, punkt 110).

[11] Kuna see probleem puudutab ainult kolmandat eelotsuse küsimust, mida käesolevas teisele eelotsuse küsimusele keskendatud ettepanekus ei käsitleta, ei ole põhikohtuasja seda aspekti seega rohkem kirjeldatud.

25. GSE ja Itaalia valitsus kinnitavad, et eelotsusetaotlus on vastuvõetamatu seetõttu, et ei ole järgitud Euroopa Kohtu kodukorra artiklis 94 sätestatud nõudeid, sest eelotsusetaotlus ei sisalda faktilisi ja õiguslikke asjaolusid, mis on vajalikud, et Euroopa Kohus saaks anda esitatud küsimustele tarviliku vastuse. Konkreetselt teise eelotsuse küsimuse kohta väidavad need menetlusosalised, et eelotsusetaotluse esitanud kohus piirdub ainult Secabi kaebuses esitatud argumentide uuesti äratoomisega ega ole esitanud Euroopa Kohtule ühtki asjaolu, mis aitaks tõendada, et riigisisesel tasandil ette nähtud tulu ülempiir pärssis investeeringuid taastuvenergia sektorisse.

26. Kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohus on tõesti suuresti üle võtnud Secabi argumendid, leian siiski, et sellest asjaolust üksi ei piisa järeldamaks, et eelotsusetaotlus on vastuvõetamatu. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast tuleneb, et üksnes asja menetleval ja selle lahendamise eest vastutaval liikmesriigi kohtul on kohtuasja konkreetseid asjaolusid arvesse võttes õigus hinnata eelotsuse vajalikkust asjas otsuse langetamiseks ning Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust.[12] Sellest järeldub, et liikmesriikide kohtute esitatud küsimuste asjakohasust eeldatakse ja Euroopa Kohus võib keelduda nende kohta seisukohta võtmast üksnes siis, kui on ilmne, et taotletaval tõlgendusel puudub igasugune seos põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda talle esitatud küsimustele tarvilik vastus.[13]

27. Käsitletaval juhul ei ole see aga nii. Liidu õiguse tõlgendusel, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus taotleb, on otsene seos põhikohtuasja esemega, kuna probleemid, mille see kohtuasi tõstatab, ei ole hüpoteetilised, vaid tegelikud. Lisaks on Euroopa Kohtu käsutuses faktilised ja õiguslikud asjaolud, mis on vajalikud esitatud küsimustele tarviliku vastuse andmiseks.

B. Teine eelotsuse küsimus

28. Kõigepealt tuleb märkida, et teine eelotsuse küsimus niisugusena, nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus on selle sõnastanud, näib rajanevat eeldusel, et vaidlusalune säte ei kaitse investeeringuid taastuvenergia sektorisse ega stimuleeri neid. Tuleb aga tuvastada – nagu on märgitud käesoleva ettepaneku punktis 26 –, et eelotsusetaotlus ei sisalda selles küsimuses mingit analüüsi.

29. Leian seega, et eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarviliku vastuse andmiseks tuleb teine eelotsuse küsimus ümber sõnastada ning asuda seisukohale, et see kohus küsib sellega sisuliselt, kas direktiivi 2019/944 artikli 5 lõiget 4, direktiivi 2018/2001 põhjendusi 2, 3 ja 12 ning määruse 2022/1854 põhjendusi 27, 28, 29 ja 39, artikli 6 lõiget 1 ja artikli 8 lõike 2 punkte b ja c tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, millega on kehtestatud ülempiir turutuludele ja see ülempiir on kindlaks määratud vastavas turupiirkonnas viimase 10 aasta jooksul registreeritud ja inflatsiooni alusel ümber hinnatud hindade aritmeetilise keskmisena.

[12] Vt selle kohta 19. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, punktid 55 ja 56 ning seal viidatud kohtupraktika).

[13] Vt selle kohta 16. mai 2024. aasta kohtuotsus INSS (üksikema puhkus) (C-673/22, EU:C:2024:407, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika).

1. Vaidlusaluse sätte kooskõla direktiiviga 2018/2001

30. Direktiivi 2018/2001 kohta tuleb kohe märkida, et teise eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus ainult saada selle põhjenduste 2, 3 ja 12 tõlgendust, näitamata ära selle direktiivi ühtegi sätet, milles oleks neid põhjendusi konkretiseeritud ja mis oleks käsitletaval juhul põhikohtuasjas asjakohane või mida oleks rikutud.

31. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt on liidu õigusakti põhjendused küll olulised tõlgendamisjuhised, mis võivad selgitada akti vastuvõtja tahet, kuid need ei ole õiguslikult siduvad.[14] Järelikult ei saa neile tugineda eraldi ei selleks, et põhjendada õigusi või kohustusi, kui direktiivi sätete hulgas ei ole samaväärseid või täiendavaid sätteid, ega selleks, et teha erandit asjaomase akti sätetest endist või tõlgendada selle sätteid viisil, mis on ilmselgelt vastuolus nende sõnastusega.[15]

32. Igal juhul tuleb ammendavuse huvides märkida, et ei direktiivi 2018/2001 põhjendusest 2, 3 ega 12 ei ilmne, et niisugused riigisisesed õigusnormid nagu põhikohtuasjas käsitletavad võiksid olla nendega vastuolus. Nendest põhjendustest võib ainult järeldada, et taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamine on liidu energiapoliitika eesmärk ja et liikmesriigid peaksid võtma meetmeid, et hõlbustada investeeringuid taastuvenergia projektidesse.[16]

33. Sellest järeldub, et niisugused riigisisesed õigusnormid nagu põhikohtuasjas käsitletavad ei saa olla teises eelotsuse küsimuses nimetatud direktiivi 2018/2001 põhjendustega 2, 3 ja 12 vastuolus.

2. Vaidlusaluse sätte kooskõla direktiiviga 2019/944

34. Direktiivi 2019/944 kohta tuleb kõigepealt meenutada, et selle artikli 5 eesmärk on tagada tõhus konkurents tarbijate huvides, kindlustades samal ajal energiaostuvõimetute ja kaitsetute kodutarbijate kaitse.

35. Täpsemalt on selle artikli lõikes 1 sätestatud, et tarnijad võivad vabalt määrata hinna, millega nad tarnivad elektrit tarbijatele, ja liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et tagada tarnijate vahel tõhus konkurents. Selle artikli lõikes 3 on siiski nõustutud, et teatavatel asjaoludel võib olla vaja sellest üldpõhimõttest kõrvale kalduda. Selles lõikes on nähtud ette, et liikmesriigid võivad kasutada riiklikku sekkumist energiaostuvõimetutele ja kaitsetutele kodutarbijatele tarnitava elektri hinnakujunduse puhul artikli 5 lõigetes 4 ja 5 sätestatud tingimusi järgides. Selles lõikes 4, millele on teises eelotsuse küsimuses konkreetselt viidatud, on nähtud ette teatav hulk üldisi kriteeriumeid, millele riiklik sekkumine tarnitava elektri hinnakujundusse peab vastama.[17]

[14] Vt selle kohta 21. märtsi 2024. aasta kohtuotsus Remia Com Impex (C-10/23, EU:C:2024:259, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika).

[15] Vt selle kohta 21. märtsi 2024. aasta kohtuotsus LEA (C-10/22, EU:C:2024:254, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika).

[16] Minu arvates on see samamoodi komisjoni 8. märtsi 2022. aasta teatisega (COM(2022) 108 (final)), millele eelotsusetaotluse esitanud kohus tugineb ja milles on ainult üldiselt mainitud, kui tähtis on liidu energiapoliitika, mille eesmärk on asendada fossiilsed energiaallikad taastuvatega, mille kasutamist tuleb stimuleerida.

[17] Täpsemalt peavad need sekkumised taotlema üldist majanduslikku kasu ja olema sellega proportsionaalsed; olema selgelt määratletud, läbipaistvad, mittediskrimineerivad ja kontrollitavad; tagama kõikidele liidu elektriettevõtjatele võrdse juurdepääsu tarbijatele; olema ajaliselt piiratud ja sellest kasu saavate isikute suhtes proportsionaalsed ega tohi tuua turuosalistele diskrimineerival viisil kaasa lisakulusid.

36. Tuleb siiski tõdeda, et artikkel 5 puudutab liikmesriikide sekkumisi elektrienergia jaemüügiturul ja hindu, millega *tarnijad* müüvad seda lõpptarbijatele. Järelikult ei ole see õigusnorm seotud niisuguse sekkumisega, nagu on ette nähtud vaidlusaluses sättes, mis aga puudutab ülempiiri kehtestamist tuludele, mida elektrienergia *tootjad* saavad hulgimüügiturul, kusjuures selle ülempiiri kehtestamast reguleerib määrus 2022/1854. [18]

37. Tuleb ka märkida, et kuigi ei ole välistatud, et niisuguse ülempiiri kehtestamine avaldab kaudset mõju hindadele, millega elektrit müüakse lõpptarbijatele, ei võimalda eelotsusetaotluses esitatud teabe vähesus asuda seisukohale, et niisugused riigisisesed õigusnormid nagu põhikohtuasjas käsitletavad tuleks samastada riigi sekkumisega selle hinna kindlaksmääramisse, millega elektrienergiat tarbijatele tarnitakse – sekkumine, mis on direktiivi 2019/944 artikli 5 lõike 4 kohaselt põhimõtteliselt keelatud. [19]

38. On vaja ka tõdeda, et määrusega 2022/1854 taotletakse avaliku huvi eesmärke, mis on sarnased nendele, mida taotletakse direktiivi 2019/944 artikli 5 lõikega 4, ja konkreetselt tarbijakaitse-eesmärki, laiendades eelkõige sekkumise võimalusi, mis liikmesriikidel on, et toetada tarbijaid, keda energiakriis puudutab. [20]

39. Nendel asjaoludel olen arvamusel, et direktiivi 2019/944 artikli 5 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et põhikohtuasjas käsitletavad riigisisesed õigusnormid ei ole sellega vastuolus.

3. Vaidlusaluse sätte kooskõla määrusega 2022/1854

40. Määruse 2022/1854 kohta tuleb kohe täpsustada, et see määrus kujutab endast erakorralist sekkumist energiahindade tõusu leevendamiseks, millega liidu seadusandja soovis luua liigtulu ümberjaotamise ühtlustatud raamistiku, et hajutada mured, et tootjate vahel esinevad moonutused, mis võivad energiaturgu kahjustada. [21]

41. Seega kui määruse 2022/1854 artikli 6 lõikes 1 on nähtud ette, et tootjate sellise turutulu ülempiir, mis saadakse elektri tootmisest artikli 7 lõikes 1 osutatud allikatest, on 180 eurot toodetud elektri MWh kohta, siis määruse artikli 8 lõike 1 punktiga a on liikmesriikidel lubatud jätta kehtima või kehtestada meetmeid, mis piiravad seda tulu veelgi.

42. On vaja ka tuvastada, et kuigi määruse 2022/1854 ükski säte ei sisalda täpseid juhiseid selle kohta, kuidas tuleb liikmesriikide lõpuks kehtestatav ülempiir arvutada, on liikmesriik juhul, kui ta otsustab kehtestada määruses kindlaks määratud ülempiirist madalama ülempiiri, kohustatud järgima määruse artikli 8 lõikes 2 sätestatud tingimusi. Üksnes siis, kui on tuvastatud, et liikmesriigi kindlaks määratud ülempiiriga võib olla rikutud selle sätte raames kindlaks määratud kriteeriume, võib seda ülempiiri pidada liidu õigusega vastuolus olevaks.

[18] Kuigi ei ole välistatud, et teatavad ettevõtjad tegutsevad nende vertikaalset lõimumist arvestades nii elektrienergia tootmise eelturul kui ka selle jaotamise järelturul, tegutsevad elektrienergia tootjad ja tarnijad põhimõtteliselt turu erinevatel tasanditel.

[19] Lisaks ei ilmne põhjus, miks on vaidlusalune sätte selle õigusnormiga vastuolus, selgelt eelotsusetaotlusest.

[20] Seega kui direktiivi 2019/944 kohaldamisala on piiratud ühe kitsa tarbijate kategooriaga, st ainult nendega, keda peetakse *energiaostuvõimetuks*, siis määrus 2022/1854 võimaldab siiski laiendada ajutiselt nende meetmete valikut, mis on liikmesriikide käsutuses, et toetada täiendavaid tarbijate kategooriaid. Vt selle kohta määruse põhjendus 48.

[21] Vastupidi direktiividele 2018/2001 ja 2019/944, mille eesmärk on energiaturu üldine toimimine ja taastuvate energiaallikate edendamine ning mis võeti vastu liidu energeetikapoliitikat käsitleva ELTL artikli 194 alusel, võeti määrus 2022/1854 vastu ELTL artikli 122 alusel ja selle eesmärk on tõsiste varustusraskuste leevendamine.

43. See täpsustatud, tuleb märkida, et eelotsusetaotluse esitanud kohus esitab küsimuse peamiselt selle hinnataseme kindlaksmääramise kohta, mille põhjal kohaldatakse tulu ülempiiri, sest nimetatud kohus leiab, et vaidlusalune meede ei suuda kaitsta ja stimuleerida investeeringuid taastuvenergia sektorisse ning et ülempiiri kehtestamine turutulule ei ole proportsionaalne ega mõistlik. [22]

44. Kõigepealt tuleb märkida – nagu on meenutatud käesoleva ettepaneku punktis 41 –, et ainuüksi asjaolu, et Itaalia valitsuse valitud ülempiiri summa jääb alla määruse 2022/1854 artikli 6 lõikes 1 kindlaks määratud ülempiiri, ei ole iseenesest niisugune, et tooks kaasa vaidlusaluse sätte vastuolu määrusega. Määruse ja täpsemalt selle artikli 8 lõike 1 sõnastusest endast ilmneb, et liikmesriikidel on esiteks võimalus valida madalam ülempiir kui maksimaalne ülempiir 180 eurot MWh kohta, mille on näinud ette liidu seadusandja, ja neil on teiseks teatav kaalutlusruum, mis võimaldab neil selle ülempiiri summa kindlaks määrata nii, et nad võtavad arvesse nende riigi turu konkreetseid omadusi. [23] Lisaks ei piisa ainuüksi asjaolust, et see ülempiir on väga erinev määrusega 2022/1854 kindlaks määratud summast, nagu mainib eelotsusetaotluse esitanud kohus, selle tuvastamiseks, et see on vastuolus määrusega. [24]

45. Mis puudutab määruse 2022/1854 põhjendusi 27–29 ja 39, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus oma teises eelotsuse küsimuses nimetab, siis neid ei saa samuti tõlgendada nii, et nendega on liikmesriikidele ette nähtud täpne meetod ülempiiri arvutamisel. Kuigi need põhjendused võivad anda kasulikke juhiseid kõnesoleva ülempiiri kindlaksmääramise korra kohta ja selle kohta, kuidas vältida võimalikku negatiivset mõju investeeringutele, ei saa neid siiski pidada juhisteks, millega on kehtestatud siduvad reeglid, mis on teistsugused või lähevad kaugemale kohustustest, mis liikmesriikidel selle määruse eespool viidatud sätete kohaselt on. [25]

46. Täpsemalt selle kohtu kahtluste kohta, kas Itaalia valitsuse meetod ülempiiri summa kindlaksmääramisel on määruse 2022/1854 põhjendustest 28 ja 29 lähtudes sobiv, tuleb märkida, et nende põhjenduste eesmärk on peamiselt selgitada, miks on liidu seadusandja määruse artikli 6 lõikes 1 valinud ülempiiri 180 eurot MWh kohta, ja anda liikmesriikidele juhiseid nende riikliku ülempiiri arvutamiseks, kuid samas mitte sundida peale mingit konkreetset korda selle ülempiiri kehtestamiseks, [26] kusjuures ainus kohustus sellega seoses on määruse artikli 8 lõikes 2 sätestatud tingimuste järgimine. [27]

[22] Kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohus väljendab kahtlusi konkreetse korra osas, mille Itaalia on selle ülempiiri kehtestamiseks kindlaks määranud, on siiski tõsi – nagu on märgitud käesoleva ettepaneku punktis 28 –, et miski eelotsusetaotluses ei näi näitavat, et vaidlusalune säte on konkreetselt niisugune, et kahjustab investeeringuid taastuvenergia sektorisse.

[23] Seda võimalust on kasutanud vähemalt 17 liikmesriiki, nagu ilmneb komisjoni 5. juuni 2023. aasta aruandest Euroopa Parlamendile ja nõukogule kõrgete energiahindadega seotud erakorraliste sekkumismeetmete läbivaatamise kohta kooskõlas [määrusega 2022/1854] (COM(2023) 302 (final)).

[24] Lisaks ei nõua määruse 2022/1854 ükski säte, et sellist kõrvalekallet põhjendataks.

[25] Muide, nagu on meenutatud käesoleva ettepaneku punktis 31, kuna põhjendus ei ole õiguslikult siduv, ei saa sellele eraldi tugineda, et põhjendada õigusi või kohustusi, kui asjaomase määruse sätete hulgas puuduvad samaväärsed või täiendavad sätted.

[26] Samamoodi on määruse 2022/1854 põhjendusega 27, milles on ainult märgitud, et turutulu ülempiiri tase ei tohiks ohustada nende tootjate, kelle suhtes seda kohaldatakse, sealhulgas taastuvenergia tootjate suutlikkust oma investeerimis- ja käitamiskulusid tagasi teenida ning see peaks säilitama ja stimuleerima tulevasi investeeringuid vähese CO_2 heitega ja usaldusväärse elektrisüsteemi jaoks vajalikus mahus. See ei nähtu aga tingimustest, mis on sätestatud määruse artikli 8 lõike 2 punktides b ja c. Mis puudutab selle määruse põhjendust 39, millele eelotsusetaotluse esitanud kohus on oma teises küsimuses samuti viidanud, siis selles on mainitud ainult liikmesriikide võimalust kehtestada turutulu ülempiir nii, et see võimaldab elektritootjatel säilitada turutulu ülempiiri ületavast liigtulust 10%. See põhjendus võib olla asjakohane seoses esimese eelotsuse küsimusega, kuid ei ole seda teise puhul, millele on käesolev ettepanek keskendatud.

[27] Käsitletaval juhul näib, et asjaolu, et vaidlusaluse sätte teatavad aspektid ja eelkõige meetod, mida Itaalia valitsus ülemiiri kindlaksmääramisel järgis, kalduvad kõrvale määruse 2022/1854 põhjenduses 28 ette nähtud korrast või ei ole seda korda täielikult üle võetud, nagu märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, ei too automaatselt kaasa selle tuvastamist, et vaidlusalune säte on selle määrusega vastuolus.

47. Teiseks muude kriteeriumide kohta kui kitsamas tähenduses ülempiiri summa ja selle arvutamisega seotud kriteeriumid, mida liikmesriigid peavad selle ülempiiri kehtestamisel arvesse võtma, on vaja meenutada, et määruse 2022/1854 artikli 8 lõike 2 punktidega b ja c on kohustatud liikmesriike tagama, et ülempiir määratakse kindlaks tasemel, mis ei ohusta investeerimissignaale ning mis tagab, et investeerimis- ja käitamiskulud on kaetud, võimaldades samas investoritel saada mõistlikku kasumimarginaali võrreldes hinnaga, mida nad võisid oodata.

48. Selles küsimuses tuleb rõhutada, et Itaalia valitsuse valitud ülempiiri taseme sobivuse analüüs eespool nimetatud kriteeriumidest lähtudes rajaneb faktiliste asjaolude hindamisel, milles võetakse arvesse riigisisese turu omadusi, mida ainult eelotsusetaotluse esitanud kohus on kokkuvõttes pädev tegema, sest tema käsutuses on ka selleks vajalikud faktilised andmed.[28] Kuigi negatiivset mõju, mille vaidlusalune säte võib kaasa tuua investeeringutele, ja muu hulgas küsimust, kas võrdlushind määrati kindlaks tasemel, mis ületas neid ootusi ning selle, mida võis pidada vajalikuks ja proportsionaalseks, hindab eelotsusetaotluse esitanud kohus, võib Euroopa Kohus siiski anda talle selleks juhiseid. Seega on järgnevad kriteeriumid minu arvates asjakohased selle analüüsi raames, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus peab läbi viima.

49. Esiteks tuleb meenutada, et kuna tegemist on erakorralise sekkumisega, mis on seotud Venemaa Ukraina-vastase agressioonisõja tulemusena tekkinud erilise turukonjunktuuriga, on vaidlusaluse sätte ajaline kohaldamisala piiratud lühikese ajavahemikuga.[29] Selles küsimuses tuleb märkida, et määruses 2022/1854 ette nähtud meetmed kui niisugused ei kujuta endast alalisi sekkumisi turgu, vaid on sekkumised konkreetsetel puhkudel, mis on mõeldud erakorraliste asjaolude leevendamiseks.

50. Meetme kestus ja selle erakorralisus on aga kriteeriumid, mida tuleb teatava meetme vajalikkuse ja proportsionaalsuse analüüsimisel arvesse võtta, et hinnata selle tagajärgede ulatust,[30] eelkõige siis, kui nagu käsitletaval juhul analüüsitakse taastuvenergia valdkonnas mõju juba tehtud investeeringutele, kusjuures need investeeringud on oma laadilt pikaajalised. Lisaks on see nii seda enam juhul, kui analüüs puudutab vaidlusaluse sätte mõju tulevastele investeeringutele, mida kõnesolev ülempiir selle piiratud ajalist kestust arvestades üsna tõenäoliselt ei puuduta, sest nendest käitistest enamiku tootmistsükkel algab alles pärast selle regulatsiooni aegumist.[31]

51. Teiseks tuleb märkida, et määruse 2022/1854 sõnastusest endast ilmneb, et turutulu ülempiir tuleb kindlaks määrata niisugune, et see katab liigtulu, võttes arvesse tulu, mida investorid ei saanud oma investeerimisotsuse tegemisel oodata. Definitsiooni poolest ei saa need erakorralised kasumid siiski vastata tulule, mida asjaomased äriühingud võinuks oodata, kui erakorralisi asjaolusid energiaturul ei oleks esinenud.[32]

[28] Euroopa Kohtu ülesanne ei ole võtta seisukoht teatava hulga faktiliste asjaolude kohta, mida eelotsusetaotluses ei ole ning mida on maininud Secab ja teised menetlusosalised, kes astusid menetlusse tema nõuete toetuseks, näiteks taastuvenergia valdkonnas tehtud investeeringute maksualase käsitlemise ja amortiseerimise tingimusi puudutavad kaalutlused riigisisestest õigusnormidest lähtudes. Nii on see ka muude teguritega, mis iseloomustavad hüdroenergia sektorit ja kahjustasid Secabi sõnul seda sektorit, näiteks toodangu alanemine ebasoodsate ilmastikutingimuste tõttu ja hüdroelektrienergia tootmiselt tasumisele kuuluvate tasude tõus.

[29] Vt käesoleva ettepaneku punkt 40.

[30] Selles küsimuses tuleb märkida, et vaidlusaluse sätte ajutist kohaldamist ei pikendatud üle määruse 2022/1854 artiklis 22 ette nähtud tähtaja, mis lõppes 30. juunil 2023.

[31] On seega raske mõista, kuidas võiks vaidlusalune säte esiteks ohustada investeeringuid uutesse käitistesse pikaajalises perspektiivis ja kahjustaks teiseks investorite ootust, et taastuvenergia kasutamine kasvab.

[32] Lisaks ei tähenda ainuüksi asjaolu, et teatavad investeeringud taastuvenergia sektorisse tehti enne turutulule ülemiiri kehtestamist, mõistagi seda, et niisuguse ülempiiri kehtestamine kahjustab *ipso facto* neid investeeringuid.

52. Selles küsimuses tuleb täpsustada, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet, millele Secab tugineb, ei saa tõlgendada nii, et ettevõtja võib sellest abi otsida ametiasutuste iga sekkumise puhul, mille eesmärk on parandada puudus turul, eelkõige siis, kui see sekkumine esineb pretsedenditule ja seega ettenägematule sündmusele järgnenud kiireloomulise sekkumise vormis. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast ilmneb, et sellele põhimõttele võib tugineda iga ettevõtja, kelles riigi ametiasutus on tekitanud põhjendatud ootusi.[33] Kui ettevaatlik ja informeeritud ettevõtja on aga suuteline ette nägema, et võetakse meede, mis võib tema huve kahjustada, ei saa ta siiski sellele põhimõttele tugineda, kui meede on võetud. Sellest kohtupraktikast tuleneb, et ettevõtjatel ei saa olla õiguspärast ootust, et püsima jääb valitsev olukord, mida võidakse muuta liikmesriigi ametiasutuste kaalutlusruumi raames.

53. Käsitletaval juhul ei saanud asjaomastel äriühingutel liikmesriigi ametiasutuste poolt aga tekkida mingit lootust, et nad saavad niisugust erakorralist tulu, sest need ametiasutused sekkusid otsekohe, et võtta erakorralised meetmed gaasihindade ettenägematu tõusu leevendamiseks. Ettevaatlik ja informeeritud ettevõtja peaks niisugust sekkumist ootama, võttes arvesse erakorralist olukorda ja selle suurt mõju mitte ainult energiaturule, vaid majanduses üldisemalt. Samuti saab niisugusel ettevõtjal olla veel vähem põhjendatud ootust, et ta saab erakorralisest olukorrast kasumeid, mida ta ei saanud oodata investeerimisotsuse tegemise hetkel.[34]

54. Selles küsimuses tuleb märkida, et asjaolu, et Itaalia valitsus kasutas ülempiiri kindlaksmääramisel niisugust objektiivset kriteeriumi, mis rajanes enne energiakriisi turul valitsenud tingimustel, nagu energiakriisile eelnenud 10 aastal registreeritud hindade aritmeetiline keskmine, on minu arvates niisugune, mis vastab määruses 2022/1854 sätestatud nõuetele, mis puudutab investorite ootusi nende investeeringu tegemise hetkel, võimaldades tagada, et kõnesolev ülempiir kehtestatakse hinnatasemel, mida investorid võisid mõistlikult ette näha.[35]

55. Kolmandaks tuleb rõhutada, et määruse 2022/1854 tekstist endast ilmneb, et asjaolude hulgas, mida tuleb arvesse võtta, et hinnata vaidlusaluse sätte mõju investeeringutele, on asjaomaste käitiste kulustruktuur ja eelkõige energiatootmise tasandatud kogukulud (*levelised cost of energy*)[36] asjaomase tehnoloogia puhul.[37] Tundub aga, et taastuvaid energiaallikaid kasutavaid energiakäitisi, mida on vaidlusaluses sättes silmas peetud, iseloomustab fikseeritud kulude ülekaal, muutuvkulusid on palju vähem. Lisaks nagu on märkinud ka eelotsusetaotluse esitanud kohus, kannavad need käitised kulusid, mis ei sõltu maagaasi hinna muutusest, sest nad ei kasuta seda energiatootmisel toorainena. Ilma et see piiraks kontrollimisi, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus peab tegema, tundub, et niisuguste taastuvenergia tootjate nagu Secab kulustruktuur on jäänud suuresti muutumatuks, hoolimata fossiilkütuste, muu hulgas gaasi hindate ettenägematust tõusust, sest see ei mõjuta nende ettevõtjate energiatootmise kulusid.[38]

[33] Vt selle kohta 1. märtsi 2022. aasta kohtumäärus Milis Energy jt (C-306/19, C-512/19, C-595/19 ja C-608/20–C-611/20, EU:C:2022:164, punkt 44 ja seal viidatud kohtupraktika).

[34] See on veel õigem niisuguste taastuvatest energiaallikatest energia tootjate puhul nagu Secab, kellel – nagu on märgitud käesoleva ettepaneku punktis 55 – on palju madalamad piirkulud kui teistel elektrienergia tootjatel, kelle alates Ukraina-vastase sõja algusest saadud tulud on selgelt kõrgemad nende ootustest investeerimise hetkel. Vt selle kohta ka määruse 2022/1854 põhjendused 24 ja 25.

[35] Ilma et see piiraks kontrollimisi, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus peab tegema, võimaldab meetod, mida Itaalia valitsus Secabi vaidlustatud ülempiiri kindlaksmääramisel kasutas, asetada selle äriühingu olukorda, milles ta oleks, kui energiakriisi ei oleks tekkinud.

[36] Tegemist on tootja elektrienergia tootmise ajakohastatud puhaskulu hindamisega tootmiskäitise kasutusaja jooksul.

[37] Vt määruse 2022/1854 põhjendus 29.

[38] See selgitab ka Itaalia seadusandja valikut kohelda energiakäitisi erinevalt olenevalt sellest, kas nad kasutavad energiatootmiseks fossiilkütuseid, näiteks gaasi, või mitte, kusjuures seda kasutavate käitiste suhtes ülempiiri ei kohaldata. See lahendus on kooskõlas lahendusega, mille liidu seadusandja on valinud määruse 2022/1854 põhjenduses 33, mille kohaselt „[ei tohiks t]urutulu ülempiiri […] kohaldada selliste tehnoloogialahenduste suhtes, mille suured piirkulud tulenevad elektrienergia tootmiseks vajaliku sisendkütuse hinnast, näiteks gaasil ja kivisöel töötavad elektrijaamad, kuna nende käitamiskulud oleksid turutulu ülempiirist märkimisväärselt suuremad ja selle kohaldamine seaks ohtu nende majandusliku elujõulisuse“.

56. Neljandaks tuleb märkida, et vaidlusaluses sättes ette nähtud ülempiiri kehtestamise süsteem on tegelikult „kahesuunaline“, sest see ei võimalda esiteks mitte üksnes kehtestada tulule ülempiiri turuhindade liiga suure tõusu korral, vaid tekitab ka seadusliku kohustuse maksta asjaomastele tootjatele hüvitist turuhindade liiga suure languse korral, eelkõige juhul, kui hulgihinnad langevad allapoole näidatud keskmist hinda.[39] Kui see (võrdlus)hind määratakse aga kindlaks tasemel, mis võimaldab asjaomastel äriühingutel katta oma kulud ja saada „mõistlikku marginaali“ võrreldes hinnaga, mida investorid võisid oodata – mida peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus –, võib selline süsteem kaitsta investeeringuid taastuvenergiasse.

57. Kolmandaks ja viimaseks märgin, et määrusega 2022/1854 kehtestatud meetmete eesmärk ei ole mitte üksnes kaitsta energiaturgude struktuuri ja toimimist liidus, vaid ka üldisemalt leevendada negatiivseid tagajärgi, mida energiakriis on avaldanud liikmesriikide majandusele ja Euroopa kodanikele. Täpsemalt tarbijakaitse kohta tuleb märkida, et määruse 2022/1854 artiklis 10 on nähtud sõnaselgelt ette, et kogu liigtulu, mis saadakse turutulu ülempiiri kohaldamisest, võib kasutada selleks, et rahastada elektri lõpptarbijaid toetavaid meetmeid, millega leevendatakse kõrgete elektrihindade mõju neile tarbijatele.[40]

58. Kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole sõnaselgelt maininud tarbijakaitsega seotud aspekti, on oluline rõhutada, et erakorralise sekkumisena, mille eesmärk on tagada avaliku huvi kaitse, on määrusega 2022/1854 kaalutud, kummad on tähtsamad, kas ühelt poolt energiatootjate huvid, sh nende taastuvenergiasse tehtud investeeringute kaitse, või teiselt poolt tarbijate huvid. Seega on mahaarvamise ja liigtulu ümberjaotamise mehhanism põhjendatud vajadusega leida tasakaal tootjate, eelkõige nende, kes saavad energiahindade ettenägematust tõusust ootamatult kasu, ja elektritarbijate vahel, keda elektrienergia hindade tõus energiakriisi tulemusena eriliselt kahjustab.[41]

59. Eelneva põhjal teen ettepaneku vastata teisele eelotsuse küsimusele niisugusena, nagu see on ümber sõnastatud, nii, et direktiivi 2019/944 artikli 5 lõiget 4, direktiivi 2018/2001 põhjendusi 2, 3 ja 12 ning määruse 2022/1854 põhjendusi 27, 28, 29 ja 39 ja artikli 6 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus riigisisesed õigusnormid, milles on ette nähtud, et ülempiir turutuludele määratakse kindlaks vastavas turupiirkonnas viimase 10 aasta jooksul registreeritud ja inflatsiooni alusel ümber hinnatud hindade aritmeetilise keskmise põhjal, tingimusel et on täidetud määruse 2022/1854 artikli 8 lõike 2 punktides b ja c sätestatud tingimused.

[39] Selles küsimuses tuleb märkida, et süsteeme, mis piiravad tulu, kui see ületab teatava ülempiiri, kuid tagavad vastutasuna minimaalse hinna, kui turuhind jääb alla teatava alampiiri, kasutatakse tihti taastuvatest energiaallikatest elektrienergia tootmise toetamise süsteemide raames. Kuigi need süsteemid erinevad vaidlusalusest sättest, on nende eesmärk kaitsta investeeringute elujõulisust ja turvalisust, tagades toetuse saajale teatava püsiva tulutaseme toodetud energia eest, mis võimaldab rahastada investeeringuid elektrijaama ehitamisse, kaitstes ettevõtjat turukõikumiste eest selle aja jooksul, sest püsiv tariif kindlustab talle, et ta saab käitise ehitamisse investeeritud summa tagasi. Vt selle kohta Itaalia valitsuse kehtestatud riiklik toetuskava, mida analüüsitakse kohtuasjas C-514/23: Tiberis Holding, milles esitan oma ettepaneku samal päeval.

[40] Selles küsimuses tuleb märkida, et tarbijakaitse on ka kaudselt seotud energiaturgude olemasoleva struktuuri stabiilsusega, sest tarbijate võimalik suutmatus tasuda elektriarveid võib ohustada asjaomaste turgude stabiilsust. Liigtulu ümberjaotamine tarbijatele võimaldab seega viimastel tasuda oma arved, aidates kaitsta turgu kokkuvarisemise eest ja säilitades nii üldisemalt selle toimimise.

[41] Vt selle kohta 28. novembri 2024. aasta liidetud otsused 1 BvR, 460/23 – 1 BvR, 611/23, punktid 94–97, 107 ja 115–118, mis puudutavad nende Saksamaa õigusnormide kooskõla põhiseadusega, mis käsitlesid liigtulu maksustamist ja mille eesmärk oli ohjata elektrienergia hindade tõusu (*Strompreisbremse*) ning milles Bundersverfassungsgericht (Saksamaa konstitutsioonikohus) jättis rahuldamata põhiseaduskaebused, mille energiatootjad olid nende õigusnormide peale esitanud, asetades muu hulgas rõhu tarbijakaitsega seotud üldise huvi eesmärgile, millega oli Saksamaa valitsuse sekkumine põhjendatud.

V. Ettepanek

60. Eelnevate kaalutluste põhjal teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Lombardia maakonna halduskohus, Itaalia) teisele eelotsuse küsimusele järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuni 2019. aasta direktiivi (EL) 2019/944 elektrienergia siseturu ühiste normide kohta ja millega muudetakse direktiivi 2012/27/EL, artikli 5 lõiget 4, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2018. aasta direktiivi (EL) 2018/2001 taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta põhjendusi 2, 3 ja 12 ning nõukogu 6. oktoobri 2022. aasta määruse (EL) 2022/1854, mis käsitleb kõrgete energiahindadega seotud erakorralisi sekkumismeetmeid, põhjendusi 27, 28, 29 ja 39 ja artikli 6 lõiget 1

tuleb tõlgendada nii, et

nendega ei ole vastuolus riigisisesed õigusnormid, milles on ette nähtud, et ülempiir turutuludele määratakse kindlaks vastavas turupiirkonnas viimase 10 aasta jooksul registreeritud ja inflatsiooni alusel ümber hinnatud hindade aritmeetilise keskmise põhjal, tingimusel et on täidetud määruse 2022/1854 artikli 8 lõike 2 punktides b ja c sätestatud tingimused.