Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
ATHANASIOSA RANTOSA
od 6. veljače 2025. [1]

Predmet C-423/23

Secab Soc. coop.
protiv
Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA),
Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA
uz sudjelovanje:
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

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Okružni upravni sud u Lombardiji, Italija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Unutarnje tržište električne energije – Direktiva (EU) 2019/944 – Zajednička pravila za unutarnje tržište električne energije – Članak 5. – Cijene opskrbe utemeljene na tržištu – Direktiva (EU) 2018/2001 – Promicanje uporabe energije iz obnovljivih izvora – Uredba (EU) 2022/1854 – Hitna intervencija za rješavanje pitanja visokih cijena energije – Članak 6. – Obvezna gornja granica tržišnih prihoda – Članak 8. – Nacionalne krizne mjere – Gornja granica tržišnih prihoda proizvođača električne energije ostvarenih uporabom određenih obnovljivih izvora energije – Nacionalni propis kojim se ne jamči proizvođačima da zadrže 10 % prihoda iznad te gornje granice – Očuvanje ulaganjâ u sektoru obnovljive energije”

[1] Izvorni jezik: francuski

I. Uvod

1. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku, koji je uputio Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Okružni upravni sud u Lombardiji, Italija), odnosi se, među ostalim, na tumačenje članka 5. stavka 4. Direktive (EU) 2019/944[2], uvodnih izjava 2., 3. i 12. Direktive (EU) 2018/2001[3] kao i uvodnih izjava 27., 28., 29., 39., članka 6. stavka 1. i članka 8. stavka 2. točaka (b) i (c) Uredbe (EU) 2022/1854[4].

2. Zahtjev proizlazi iz spora između Secab Soc. coop., zadruge koja djeluje u sektoru proizvodnje električne energije, i Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) (Regulatorno tijelo za energiju, mreže i okoliš, Italija, u daljnjem tekstu: ARERA) te Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA (Upravitelj energetskih usluga, Italija, u daljnjem tekstu: GSE) o zakonitosti nacionalnog propisa kojim se utvrđuje gornja granica tržišnih prihoda od prodaje električne energije proizvedene iz određenih obnovljivih izvora energije.

3. U skladu sa zahtjevom Suda ovo će se mišljenje usredotočiti na analizu drugog prethodnog pitanja. Ono se u biti odnosi na usklađenost nacionalnog propisa, kojim se predviđa gornja granica tržišnih prihoda od prodaje električne energije na način kojim se ne štite niti potiču ulaganja u sektor obnovljive energije, s prethodno navedenim odredbama prava Unije.

4. Ovaj predmet Sudu pruža priliku da pojasni kriterije koje treba uzeti u obzir kada države članice određuju način izračuna gornje granice tržišnih prihoda od prodaje električne energije, u specifičnom kontekstu koji obilježava porast cijena energije, osobito električne energije, koje su nedavno dosegnule iznimno visoke razine uglavnom zbog rata u Ukrajini.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva 2018/2001

5. U skladu s uvodnim izjavama 2., 3. i 12. Direktive 2018/2001:

„(2) U skladu s člankom 194. stavkom 1. [UFEU-a], promicanje obnovljivih oblika energije jedan je od ciljeva energetske politike Unije. Taj se cilj nastoji postići ovom Direktivom […]

(3) Povećana uporaba energije iz obnovljivih izvora ima i ključnu ulogu u promicanju sigurnosti opskrbe energijom, održive energije po pristupačnim cijenama […]

[…]

[2] Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i izmjeni Direktive 2012/27/EU (SL 2019., L 158, str. 125.)

[3] Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora (SL 2018., L 328, str. 82. i ispravci SL 2020., L 311, str. 11., SL 2022., L 41, str. 37. i SL 2023./90078, L)

[4] Uredba Vijeća od 6. listopada 2022. o hitnoj intervenciji za rješavanje pitanja visokih cijena energije (SL 2022., L 261, str. 1.)

(12) Kako bi se poduprli ambiciozni doprinosi država članica postizanju cilja Unije, trebalo bi uspostaviti financijski okvir za poticanje ulaganja u projekte obnovljive energije u tim državama članicama, među ostalim i upotrebom financijskih instrumenata.”

2. Direktiva 2019/944

6. Članak 5. Direktive 2019/944, naslovljen „Cijene opskrbe utemeljene na tržištu”, glasi:

„1. Opskrbljivači slobodno određuju cijenu po kojoj kupce opskrbljuju električnom energijom. Države članice poduzimaju odgovarajuće mjere radi osiguravanja učinkovitog tržišnog natjecanja među opskrbljivačima.

[…]

3. Odstupajući od stavaka 1. i 2. države članice smiju provoditi javne intervencije u cijene opskrbe električnom energijom energetski siromašnih ili ugroženih kupaca iz kategorije kućanstvo. Na takve javne intervencije primjenjuju se uvjeti utvrđeni u stavcima 4. i 5.

4. Javne intervencije u cijene opskrbe električnom energijom:

(a) od općeg su gospodarskog interesa i ne prelaze ono što je potrebno za ostvarenje tog općeg gospodarskog interesa;

(b) jasno su definirane, transparentne su, nediskriminacijske i provjerljive;

(c) jamče elektroenergetskim poduzećima Unije jednakost pristupa kupcima;

(d) imaju ograničeno trajanje i proporcionalne su u pogledu svojih korisnika;

(e) ne stvaraju dodatne troškove za sudionike na tržištu na diskriminirajući način.

[…]”

3. Uredba 2022/1854

7. Uvodne izjave 24., 25., 27. do 29., 39., 41. i 48. Uredbe 2022/1854 navode sljedeće:

„(24) S obzirom na ulogu cijene na tržištu za dan unaprijed kao referentne vrijednosti za cijenu na drugim veleprodajnim tržištima električne energije i činjenicu da svi sudionici na tržištu dobivaju ravnotežnu cijenu, tehnologije sa znatno nižim graničnim troškovima stalno su bilježile visoke prihode od početka vojne agresije Rusije na Ukrajinu u veljači 2022., koji su bili znatno iznad njihovih očekivanja pri donošenju odluke o ulaganju.

(25) U situaciji u kojoj su potrošači izloženi iznimno visokim cijenama koje ujedno štete gospodarstvu Unije, potrebno je privremeno ograničiti izvanredne tržišne prihode proizvođača s nižim graničnim troškovima primjenom gornje granice tržišnih prihoda ostvarenih prodajom električne energije unutar Unije.

[…]

(27) Razina na kojoj je utvrđena gornja granica tržišnih prihoda ne bi trebala ugroziti sposobnost proizvođača na koje se primjenjuje, uključujući proizvođače energije iz obnovljivih izvora, da povrate svoje troškove ulaganja i operativne troškove te bi trebala očuvati i poticati buduća ulaganja u kapacitet potreban za dekarboniziran i pouzdan elektroenergetski sustav. Gornja granica tržišnih prihoda, kao jedinstvena gornja granica u cijeloj Uniji, najprikladnija je za očuvanje funkcioniranja unutarnjeg tržišta električne energije jer se njome održava tržišno natjecanje utemeljeno na cijenama među proizvođačima električne energije koji upotrebljavaju različite tehnologije, posebno kad je riječ o obnovljivim izvorima energije.

(28) Iako se povremene i kratkoročne visoke cijene mogu smatrati uobičajenom značajkom tržišta električne energije i nekim ulagateljima mogu biti korisne za povrat ulaganja u proizvodnju, ekstremno i trajno povećanje cijena zabilježeno od veljače 2022. znatno se razlikuje od uobičajenog stanja na tržištu s povremenim vršnim cijenama. Gornja granica tržišnih prihoda stoga ne bi trebala biti niža od razumnih očekivanja sudionika na tržištu u pogledu prosječne razine cijena električne energije u satima tijekom kojih je potražnja za električnom energijom bila na najvišoj razini prije agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine. Prije veljače 2022. očekivanja u pogledu prosječne vršne cijene na veleprodajnom tržištu električnom energijom u posljednjim su desetljećima u cijeloj Uniji stalno bila znatno ispod 180 EUR po MWh, unatoč razlikama u cijenama električne energije među regijama u Uniji. Budući da je početna odluka o ulaganju sudionika na tržištu donesena na temelju očekivanja da će cijene u prosjeku biti ispod te razine tijekom vršnih sati, određivanje gornje granice tržišnih prihoda od 180 EUR po MWh predstavlja razinu koja je znatno iznad tih početnih tržišnih očekivanja. Očuvanjem marže na cijenu koju su ulagatelji mogli razumno očekivati potrebno je osigurati da gornja granica tržišnih prihoda ne bude u suprotnosti s početnom procjenom profitabilnosti ulaganja.

(29) Nadalje, gornja granica tržišnih prihoda od 180 EUR po MWh dosljedno je viša, uključujući razumnu maržu, od trenutačnih srednjih troškova proizvodnje energije (LCOE) za relevantne tehnologije proizvodnje, čime se proizvođačima na koje se primjenjuje omogućuje da pokriju svoja ulaganja i operativne troškove. S obzirom na to da se gornjom granicom tržišnih prihoda ostavlja znatna razlika između razumnih srednjih troškova proizvodnje energije i gornje granice tržišnih prihoda, ne može se očekivati da će se njome narušiti ulaganja u nove inframarginalne kapacitete.

[…]

(39) Kako bi se uzela u obzir zabrinutost u pogledu sigurnosti opskrbe, države članice trebale bi imati mogućnost odrediti gornju granicu tržišnih prihoda na način koji proizvođačima električne energije omogućuje da zadrže 10 % viška prihoda iznad gornje granice tržišnih prihoda.

[…]

(41) Države članice […] bi trebale zadržati mogućnost daljnjeg ograničavanja prihoda proizvođača na koje se primjenjuje gornja granica tržišnih prihoda […]

[…]

(48) Javne intervencije u cijene opskrbe električnom energijom u načelu predstavljaju mjeru kojom se narušava tržište. Takve se intervencije stoga mogu provoditi samo kao obveze pružanja javne usluge i trebale bi podlijegati posebnim uvjetima. Trenutačno su u skladu s Direktivom (EU) 2019/944 regulirane cijene moguće za kućanstva i mikropoduzeća, a moguće su, uključujući po cijeni nižoj od troškova, i za energetski siromašne i ugrožene kupce. Međutim, s obzirom na trenutačni izniman rast cijena električne energije, paket dostupnih mjera koje države članice imaju na raspolaganju za potporu potrošačima trebalo bi privremeno proširiti pružanjem mogućnosti proširenja reguliranih cijena na MSP-ove i dopuštanjem reguliranih cijena nižih od troškova. Takvo proširenje moglo bi se financirati određivanjem gornje granice tržišnih prihoda."

8. Članak 6. te uredbe, naslovljen „Obvezna gornja granica tržišnih prihoda", u stavcima 1. i 2. navodio je:

„1. Tržišni prihodi proizvođača ostvareni proizvodnjom električne energije iz izvora iz članka 7. stavka 1. ograničavaju se na najviše 180 EUR po MWh proizvedene električne energije.

2. Države članice osiguravaju da se gornja granica tržišnih prihoda primjenjuje na sve tržišne prihode proizvođača […]"

9. Članak 7. navedene uredbe, naslovljen „Primjena gornje granice tržišnih prihoda na proizvođače električne energije", predviđao je u stavku 1.:

„Gornja granica tržišnih prihoda predviđena u članku 6. primjenjuje se na tržišne prihode ostvarene prodajom električne energije proizvedene iz sljedećih izvora:

[…]

(d) hidroenergije bez spremnika;

[…]"

10. Članak 8. iste uredbe, naslovljen „Nacionalne krizne mjere", određivao je:

„1. Države članice mogu:

(a) zadržati ili uvesti mjere kojima se dodatno ograničavaju tržišni prihodi proizvođača koji proizvode električnu energiju iz izvora navedenih u članku 7. stavku 1., uključujući mogućnost razlikovanja tehnologija […];

[…]

(d) utvrditi posebnu gornju granicu tržišnih prihoda ostvarenih prodajom električne energije proizvedene iz ugljena;

[…]

2. Mjere iz stavka 1., u skladu s ovom Uredbom:

(a) moraju biti proporcionalne i nediskriminirajuće;

(b) ne smiju ugrožavati signale za ulaganja;

(c) moraju osigurati pokrivanje troškova ulaganja i operativnih troškova;

(d) ne smiju narušavati funkcioniranje veleprodajnih tržišta električne energije, a osobito ne smiju utjecati na redoslijed vrijednosti i formiranje cijena na veleprodajnom tržištu;

(e) moraju biti u skladu s pravom Unije."

11. Članak 10. Uredbe 2022/1854, naslovljen „Raspodjela viška prihoda", predviđao je u stavku 1.:

„Države članice osiguravaju da se sav višak prihoda koji proizlazi iz primjene gornje granice tržišnih prihoda upotrebljava za ciljano financiranje mjera potpore krajnjim kupcima električne energije kojima se ublažava učinak visokih cijena električne energije na te kupce."

12. Članak 22. te uredbe, naslovljen „Stupanje na snagu i primjena", predviđao je u stavku 2.:

„[…]

(c) članci 6., 7. i 8. primjenjuju se od 1. prosinca 2022. do 30. lipnja 2023.;

[…]"

B. Talijansko pravo

1. Uredba sa zakonskom snagom br. 4/2022

13. Uredba sa zakonskom snagom br. 4/2022, kako je izmijenjena leggeom n. 25 – 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 degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico (Zakon br. 25 o pretvorbi u zakon, uz izmjenu Uredbe sa zakonskom snagom br. 4 od 27. siječnja 2022. o hitnim mjerama za potporu poduzećima i gospodarskim subjektima, radu, zdravstvu i područnim uslugama u kontekstu krize uzrokovane bolešću COVID-19 i obuzdavanje učinaka povećanja cijena u sektoru električne energije) od 28. ožujka 2022.[5] (u daljnjem tekstu: Uredba sa zakonskom snagom br. 4/2022), sadržava članak 15.bis, naslovljen „Dodatne mjere koje se odnose na električnu energiju proizvedenu u postrojenjima koja upotrebljavaju obnovljive izvore", kojim je bilo propisano:

„1. Od 1. veljače 2022. do 31. prosinca 2022. primjenjuje se dvosmjerni mehanizam naknade na cijenu energije, u pogledu električne energije koju u mrežu unose:

a) fotonaponska postrojenja snage veće od 20 kW s fiksnim premijama koje proizlaze iz mehanizma kupovne cijene (Conto Energia), koja ne ovise o tržišnim cijenama;

b) postrojenja snage veće od 20 kW koja koriste solarne, hidroelektrične, geotermalne izvore i izvore vjetra te ne koriste mehanizme poticaja, puštena u rad prije 1. siječnja 2010.

[5] Redovni dodatak GURI-ju br. 73 od 28. ožujka 2022.

[…]

3. Za potrebe stavka 1. GSE izračunava razliku između vrijednosti iz sljedećih točaka a) i b):

a) referentne cijene jednake onoj navedenoj u tablici [priloženoj toj] uredbi sa zakonskom snagom, za svako tržišno područje[, između 56 i 58 EUR po MWh (osim za otoke Sardiniju i Siciliju, za koje su utvrđeni iznosi 61 EUR po MWh odnosno 75 EUR po MWh)];

b) tržišne cijene koja je jednaka:

1) za postrojenja iz stavka 1. točke (a) i za postrojenja iz stavka 1. točke (b) koja koriste izvore solarne energije, izvore iz energije vjetra, geotermalne izvore i izvore hidroenergije protočne vode, cijeni električne energije po satu na tržišnom području ili, za ugovore o opskrbi sklopljene prije 27. siječnja 2022. koji ne ispunjavaju uvjete iz stavka 7., cijeni istaknutoj u navedenim ugovorima;

2) za postrojenja iz stavka 1. točke (b), osim onih iz točke 1., mjesečnom aritmetičkom prosjeku cijena električne energije po satu na tržišnim područjima ili, za ugovore o opskrbi sklopljene prije 27. siječnja 2022., koji ne ispunjavaju uvjete iz stavka 7., cijeni istaknutoj u navedenim ugovorima.

4. Ako je razlika iz stavka 3. pozitivna, GSE plaća odgovarajući iznos proizvođaču. U slučaju da je ta razlika negativna, GSE provodi obračun ili zahtijeva od proizvođača odgovarajući iznos.

[…]”

14. Članak 11. stavak 2. decreto-leggea n. 115 – Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali (Uredba sa zakonskom snagom br. 115 o hitnim mjerama u području energetike, vodne krize, socijalne i industrijske politike) od 9. kolovoza 2022.[6], kako je izmijenjen Zakonom br. 142 od 21. rujna 2022., produljio je do 30. lipnja 2023. primjenu mehanizma naknade predviđenog tim člankom 15.bis.

2. Zakon br. 197/22

15. Legge n. 197 – Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023 – 2025 (Zakon br. 197 o planiranom državnom proračunu za financijsku godinu 2023. i višegodišnjem proračunu za trogodišnje razdoblje 2023. – 2025.) od 29. prosinca 2022.[7] (u daljnjem tekstu: Zakon br. 197/22) u članku 1. stavku 30. glasi kako slijedi:

„U skladu s Uredbom [2022/1854] od 1. prosinca 2022. do 30. lipnja 2023. primjenjuje se gornja granica tržišnih prihoda koje ostvare proizvođači električne energije na temelju jednosmjernog mehanizma naknade, u pogledu električne energije koju u mrežu unose:

a) postrojenja koja upotrebljavaju obnovljive izvore koja nisu obuhvaćena područjem primjene članka 15.bis [Uredbe sa zakonskom snagom br. 4/2022];

[…]”

6 GURI br. 185 od 9. kolovoza 2022.

7 Redovni dodatak GURI-ju br. 303 od 29. prosinca 2022.

III. Glavni postupak, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

16. Secab je zadruga koja djeluje u sektoru proizvodnje električne energije i upravlja postrojenjima koja koriste hidroenergiju protočne vode. U mjeri u kojoj je to društvo obuhvaćeno područjem primjene članka 15.bis Uredbe sa zakonskom snagom br. 4/2022 (u daljnjem tekstu: sporna odredba), na njega se primjenjivala mjera gornje granice prihoda predviđena tom odredbom. Nakon što je primila više računa od GSE-a, navedena je zadruga podnijela Tribunaleu Amministrativo Regionale per la Lombardia (Okružni upravni sud u Lombardiji), odnosno sudu koji je uputio zahtjev, tužbu za poništenje, među ostalim, računa koje mu je, primjenom navedene odredbe, GSE izdao 18. listopada i 15. studenoga 2022. U prilog svojoj tužbi Secab je istaknuo da je sporna odredba bila protivna pravu Unije.

17. U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev podsjeća na to da je provedba sporne odredbe, koja je prvotno bila predviđena za razdoblje od 1. veljače 2022. do 31. prosinca 2022., Uredbom sa zakonskom snagom br. 115/2022 od 9. kolovoza 2022., kako je izmijenjena Zakonom br. 142 od 21. rujna 2022., bila produljena do 30. lipnja 2023.; da je Uredba 2022/1854 stupila na snagu tek 8. listopada 2022.; da se potonjom predviđala viša gornja granica prihoda i šire područje primjene od onih na koje se odnosi sporna odredba i da su stavci 30. do 38. članka 1. Zakona br. 197/22 proveli članke 6. do 8. te uredbe za razdoblje od 1. prosinca 2022. do 30. lipnja 2023., isključujući ipak postrojenja koja se koriste obnovljivim izvorima energije koja su već bila obuhvaćena područjem primjene sporne odredbe. Stoga, iako je prethodila Uredbi 2022/1854, ta je odredba u biti predstavljala odredbu nacionalnog prava kojom se ta uredba provodi u pogledu energije proizvedene iz obnovljivih izvora obuhvaćenih navedenom odredbom.

18. Taj sud dodaje da je sporna odredba, poput Uredbe 2022/1854, donesena kako bi se privremeno ograničili izvanredni tržišni prihodi koje ostvare proizvođači energije koji snose troškove neovisne o kretanju cijena prirodnog plina s obzirom na to da ga ne koriste za proizvodnju, primjenjujući gornju granicu na te izvanredne prihode i raspodjeljujući odgovarajuće iznose krajnjim kupcima. Međutim, navedeni sud izražava sumnje u pogledu konkretnih načina koje je talijanski zakonodavac odredio za utvrđivanje te gornje granice.

19. Kao prvo, što se tiče iznosa gornje granice prihoda predviđene spornom odredbom, isti sud smatra da je referentna cijena iz stavka 3. točke (a) te odredbe pravična iako je znatno različita od one koja je utvrđena pravom Unije [8], s obzirom na to da odgovara aritmetičkom prosjeku cijena na svakom tržišnom području, zabilježenih između 1. siječnja 2010. i 31. prosinca 2020. te ponovno procijenjenih prema inflaciji. Međutim, pita se je li, s obzirom na uvodnu izjavu 28. Uredbe 2022/1854, ipak trebalo uputiti na sate tijekom kojih je potražnja bila na najvišoj razini, prije rata u Ukrajini. Sud koji je uputio zahtjev također ističe da je prosjek koji je primijenio talijanski zakonodavac uzeo u obzir 2020., na koju su utjecale nepravilnosti zbog pandemije bolesti COVID-19 i tijekom koje je jedinstvena nacionalna cijena dosegnula povijesno nisku razinu. U tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev dvoji o tome je li gornja granica predviđena spornom odredbom proporcionalna i razumna jer se njome proizvođačima ne jamči zadržavanje 10 % prihoda iznad te gornje granice, što se, međutim, zahtijeva uvodnom izjavom 39. Uredbe 2022/1854.

[8] Konkretno, referentna cijena definirana spornom odredbom iznosi 56 – 58 EUR po MWh ovisno o predmetnom kontinentalnom području, 61 EUR po MWh za Sardiniju i 75 EUR po MWh za Siciliju, dok ona utvrđena u članku 6. Uredbe 2022/1854 iznosi 180 EUR po MWh.

20. Kao drugo, taj se sud pita o mogućnosti sporne odredbe da zaštiti ulaganja provedena u području obnovljive energije i ostvarenju takvih ulaganja u budućnosti [9]. Usto, navedeni sud upućuje na uvodne izjave 28. i 29. Uredbe 2022/1854, na temelju kojih je, prilikom određivanja gornje granice, potrebno ostaviti „razumnu maržu" u odnosu na cijenu koju su ulagači mogli očekivati, kako ta gornja granica ne bi utjecala na početnu procjenu profitabilnosti ulaganja, što talijanski zakonodavac nije uzeo u obzir. Naime, sporna odredba ne ograničava samo financijsku sposobnost poduzetnika koji proizvode energiju iz obnovljivih izvora da provode ulaganja, nego narušava povjerenje ulagača u rast tog sektora, iako je Sud već naveo potrebu da se „dugoročno potiču ulaganja u nova postrojenja" [10].

21. Naposljetku, kao treće, isti sud se pita o usklađenosti sporne odredbe s Uredbom 2022/1854, osobito u pogledu postojanja eventualnog različitog postupanja prema proizvođačima koji koriste druge izvore energije i na koje se ne primjenjuje ista gornja granica, što je element koji bi mogao dovesti do diskriminacije određenih proizvođača, kao što je to Secab, i stoga dovesti do nefunkcioniranja tržišta [11].

22. U tim je okolnostima Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Okružni upravni sud u Lombardiji) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Protivi li se članku 5. stavku 4. Direktive [2019/944], uvodnim izjavama 3. i 12. Direktive [2018/2001], uvodnim izjavama 27., 28., 29. i 39., članku 6. stavku 1. te članku 8. stavku 2. Uredbe [2022/1854] nacionalni propis kojim se utvrđuje gornja granica tržišnih prihoda ostvarenih prodajom električne energije na način propisan člankom 15.bis Uredbe sa zakonskom snagom br. 4/2022 […], kojim se proizvođačima ne jamči da zadrže 10 % prihoda koji prelaze tu gornju granicu?

2. Protivi li se članku 5. stavku 4. Direktive [2019/944], uvodnim izjavama 2., 3. i 12. Direktive [2018/2001], uvodnim izjavama 27., 28., 29. i 39., članku 6. stavku 1. te članku 8. stavku 2. točkama (b) i (c) Uredbe [2022/1854] nacionalni propis kojim se utvrđuje gornja granica tržišnih prihoda ostvarenih prodajom električne energije na način propisan člankom 15.bis Uredbe sa zakonskom snagom br. 4/2022 […], kojim se ne štite niti potiču ulaganja u sektoru obnovljive energije?

3. Protivi li se uvodnoj izjavi 3. Direktive [2018/2001], uvodnim izjavama 27. i 41., članku 7. stavku 1. točkama (h), (i) i (j), članku 8. stavku 1. točkama (a) i (d) te članku 8. stavku 2. Uredbe [2022/1854] nacionalni propis kojim se utvrđuje gornja granica tržišnih prihoda ostvarenih prodajom električne energije na način propisan člankom 15.bis Uredbe sa zakonskom snagom br. 4/2022 […], kojim se ne predviđa posebna gornja granica prihoda ostvarenih prodajom energije proizvedene iz ugljena ni drukčije uređenje s obzirom na različite izvore proizvodnje?"

[9] U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev navodi Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija od 8. ožujka 2022. [COM(2022) 108 final] naslovljenu „REPowerEU: zajedničko europsko djelovanje za povoljniju, sigurniju i održiviju energiju" i uvodnu izjavu 2. Direktive 2018/2001, u kojima se naglašava važnost zamjene fosilnih izvora energije i poticanja uporabe obnovljivih izvora.

[10] Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu navodi presude od 1. srpnja 2014., Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, t. 103.) i od 29. rujna 2016., Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, t. 110.).

[11] Budući da se ta problematika odnosi samo na treće prethodno pitanje, koje nije predmet ovog mišljenja, taj aspekt glavnog postupka neće se dalje opisivati.

23. Pisana očitovanja podnijeli su Secab, GSE, talijanska, belgijska i grčka vlada te Europska komisija. Secab, ARERA, GSE, Associazione Italia Solare ETS, Assoidroelettrica, Elettricità Futura – Unione delle imprese elettriche italiane, talijanska i grčka vlada te Komisija također su iznijeli svoja usmena očitovanja na raspravi koja je održana 6. studenoga 2024.

IV. Analiza

A. Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

24. Prije analize drugog prethodnog pitanja, u pogledu kojeg je Sud zatražio da na njega bude usmjereno ovo mišljenje, valja odlučiti o prigovorima nedopuštenosti koje su istaknuli GSE i talijanska vlada.

25. Naime, GSE i talijanska vlada ističu da je zahtjev za prethodnu odluku nedopušten jer nisu ispunjeni zahtjevi iz članka 94. Poslovnika Suda, uzimajući u obzir činjenicu da odluka kojom se upućuju prethodna pitanja ne sadržava činjenične i pravne elemente koji su potrebni kako bi Sud mogao dati koristan odgovor na ta pitanja. Konkretnije, što se tiče drugog prethodnog pitanja, te stranke tvrde da je sud koji je uputio zahtjev samo ponovio argumente koje je Secab iznio u svojoj tužbi pred tim sudom i nije pružio Sudu nijedan koristan dokaz kako bi dokazao da je gornja granica prihoda predviđena na nacionalnoj razini odvratila ulaganja u sektor obnovljive energije.

26. Iako je točno da sud koji je uputio zahtjev u velikom dijelu ponavlja Secab-ovu argumentaciju, ipak smatram da ta okolnost sama po sebi nije dovoljna da bi se zaključilo da je ovaj zahtjev za prethodnu odluku nedopušten. Naime, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, isključivo je na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu [12]. Iz navedenog proizlazi da pitanja koja su uputili nacionalni sudovi uživaju pretpostavku relevantnosti i da Sud može odbiti odlučivati o tim pitanjima samo ako je očito da zatraženo tumačenje nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima za davanje korisnog odgovora na navedena pitanja [13].

27. Međutim, u ovom predmetu to nije slučaj. Tumačenje prava Unije, koje je zatražio sud koji je uputio zahtjev, izravno je povezano s predmetom glavnog postupka, a problematika koja se postavlja u tom postupku nije hipotetska, nego stvarna. Usto, Sud raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima za davanje korisnog odgovora na upućena pitanja.

B. Drugo prethodno pitanje

28. Uvodno valja istaknuti da se čini da se drugo prethodno pitanje, kako ga je sastavio sud koji je uputio zahtjev, temelji na pretpostavci prema kojoj sporna odredba ne štiti niti potiče ulaganja u sektor obnovljive energije. Međutim, valja utvrditi, kao što je to navedeno u točki 26. ovog mišljenja, da zahtjev za prethodnu odluku ne sadržava nikakvu analizu u tom pogledu.

[12] Vidjeti, u tom smislu, presudu od 19. prosinca 2019., Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, t. 55. i 56. i navedenu sudsku praksu).

[13] Vidjeti, u tom smislu, presudu od 16. svibnja 2024., INSS (Dopusti majke u jednoroditeljskim obiteljima) (C-673/22, EU:C:2024:407, t. 25. i navedenu sudsku praksu).

29. Stoga smatram da valja preoblikovati drugo prethodno pitanje kako bi se sudu koji je uputio zahtjev dao koristan odgovor i smatrati da njime taj sud u biti pita treba li članak 5. stavak 4. Direktive 2019/944, uvodne izjave 2., 3. i 12. Direktive 2018/2001 te uvodne izjave 27., 28., 29., 39., članak 6. stavak 1. i članak 8. stavak 2. točke (b) i (c) Uredbe 2022/1854 tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis kojim se utvrđuje gornja granica tržišnih prihoda, pri čemu se ona određuje aritmetičkom prosjekom cijena koje su utvrđene u odgovarajućem tržišnom području tijekom posljednjeg desetljeća i ponovno procijenjene s obzirom na inflaciju.

1. Usklađenost sporne odredbe s Direktivom 2018/2001

30. Kad je riječ o Direktivi 2018/2001, najprije valja napomenuti da svojim drugim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev traži tumačenje samo uvodnih izjava 2., 3. i 12. te direktive a da pritom ne navodi nijednu drugu njezinu posebnu odredbu kojom se mogu konkretizirati te uvodne izjave i koja bi, u ovom slučaju, bila relevantna za potrebe glavnog postupka odnosno koja bi bila povrijeđena.

31. Međutim, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da iako preambula akta Unije predstavlja važan element tumačenja koji može pojasniti volju njegova donositelja, ona nema obvezujuću pravnu snagu [14]. Posljedično, na nju se ne može zasebno pozivati ni kako bi se uspostavila prava ili obveze u slučaju da ne postoje ekvivalentne ili komplementarne odredbe u glavnom tekstu direktive ni kako bi se odstupilo od samih odredaba dotičnog akta ili kako bi ih se tumačilo na način očito suprotan njihovu tekstu [15].

32. U svakom slučaju, radi cjelovitosti valja istaknuti da ni iz jedne od uvodnih izjava 2., 3. i 12. Direktive 2018/2001 ne proizlazi da im može biti protivan nacionalni propis kao što je onaj o kojemu je riječ u ovom predmetu. Naime, iz tih se uvodnih izjava može samo zaključiti da je promicanje uporabe energije iz obnovljivih izvora cilj energetske politike Unije i da države članice trebaju poduzeti mjere za olakšavanje ulaganja u projekte obnovljive energije [16].

33. Iz toga slijedi da se uvodnim izjavama 2., 3. i 12. Direktive 2018/2001 na koje se odnosi drugo prethodno pitanje ne može protiviti nacionalni propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku.

2. Usklađenost sporne odredbe s Direktivom 2019/944

34. U vezi s Direktivom 2019/944, prije svega treba podsjetiti na to da je cilj njezina članka 5. osigurati učinkovito tržišno natjecanje u korist potrošača, uz istodobno osiguravanje zaštite energetski siromašnih i ugroženih kupaca iz kategorije kućanstvo.

35. Konkretnije, u stavku 1. tog članka navodi se da opskrbljivači slobodno određuju cijenu po kojoj kupce opskrbljuju električnom energijom i da države članice poduzimaju odgovarajuće mjere radi osiguravanja učinkovitog tržišnog natjecanja među opskrbljivačima. Međutim, stavkom 3. navedenog članka se priznaje da u određenim okolnostima može biti potrebno odstupiti od tog općeg načela. Tim se stavkom predviđa da države članice smiju provoditi javne

[14] Vidjeti u tom smislu presudu od 21. ožujka 2024., Remia Com Impex (C-10/23, EU:C:2024:259, t. 51. i navedena sudska praksa).

[15] Vidjeti u tom smislu presudu od 21. ožujka 2024., LEA (C-10/22, EU:C:2024:254, t. 51. navedena sudska praksa).

[16] Prema mojem mišljenju, isto vrijedi i za Komunikaciju Komisije od 8. ožujka 2022. (COM(2022) 108 final), na koju se poziva sud koji je uputio zahtjev, u kojoj se samo općenito navodi važnost energetske politike Unije čiji je cilj zamijeniti fosilne izvore energije obnovljivim izvorima energije čiju uporabu treba poticati.

intervencije u određivanje cijena opskrbe električnom energijom energetski siromašnih ili ugroženih kupaca iz kategorije kućanstvo, u skladu s uvjetima navedenima u stavcima 4. i 5. članka 5. Taj stavak 4., na koji se konkretno odnosi drugo prethodno pitanje, predviđa niz općih kriterija koje moraju ispuniti javne intervencije u određivanje cijena opskrbe električnom energijom [17].

36. Međutim, valja utvrditi da se taj članak 5. odnosi na intervencije država članica na maloprodajnom tržištu električne energije i na prodajne cijene električne energije krajnjim potrošačima od strane opskrbljivača električnom energijom. Slijedom toga, ta odredba nije povezana s intervencijom poput one predviđene spornom odredbom koja se pak odnosi na utvrđivanje gornje granice prihoda koje proizvođači električne energije ostvare na veleprodajnom tržištu, koje je posebno uređeno Uredbom 2022/1854 [18].

37. Osim toga, valja istaknuti da iako nije isključeno da utvrđivanje takve gornje granice ima neizravan učinak na prodajne cijene za krajnje potrošače, na temelju ograničenih informacija pruženih u tom pogledu u odluci kojom se upućuju prethodna pitanja ne može se smatrati da nacionalni propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku treba izjednačiti s intervencijom države u određivanje cijene opskrbe električnom energijom kupcima, koja je, u skladu s člankom 5. stavkom 4. Direktive 2019/944, u načelu zabranjena [19].

38. Usto, valja utvrditi da se Uredbom 2022/1854 nastoje postići ciljevi od općeg interesa koji su istovrsni ciljevima koji se nastoje postići člankom 5. stavkom 4. Direktive 2019/944 i, konkretnije, ciljevima zaštite potrošača, osobito proširenjem mogućnosti intervencije kojima države članice raspolažu kako bi podržale potrošače koji su pogođeni energetskom krizom [20].

39. U tim okolnostima smatram da članak 5. stavak 4. Direktive 2019/944 treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku.

3. Usklađenost sporne odredbe s Uredbom 2022/1854

40. Što se tiče Uredbe 2022/1854, najprije valja pojasniti da ta uredba predstavlja hitnu intervenciju radi suočavanja s povećanjem cijena energije, kojom je zakonodavac Unije želio stvoriti usklađeni okvir za preraspodjelu prekomjernih prihoda kako bi otklonio zabrinutosti u pogledu poremećaja među proizvođačima koji mogu ugroziti energetsko tržište [21].

[17] Konkretnije, te intervencije moraju biti od općeg gospodarskog interesa, proporcionalne tom interesu, jasno definirane, transparentne, nediskriminacijske i provjerljive; jamčiti elektroenergetskim poduzećima Unije jednakost pristupa kupcima; imati ograničeno trajanje i biti proporcionalne u pogledu svojih korisnika te ne stvarati dodatne troškove za sudionike na tržištu na diskriminirajući način.

[18] Iako nije isključeno da su određeni subjekti, uzimajući u obzir njihovu vertikalnu integraciju, prisutni na uzlaznom tržištu proizvodnje električne energije i na silaznom tržištu distribucije, proizvođači i opskrbljivači električnom energijom u načelu djeluju na različitim razinama tržišta.

[19] Osim toga, iz odluke kojom se upućuju prethodna pitanja ne proizlazi jasno razlog zbog kojeg bi se toj odredbi protivila sporna odredba.

[20] Stoga, iako je područje primjene Direktive 2019/944 ograničeno na suženu kategoriju potrošača, odnosno samo na one koje se smatra ugroženima, Uredbom 2022/1854 ipak se omogućuje da se privremeno proširi skup mjera kojima raspolažu države članice kako bi poduprle dodatne kategorije potrošača. Vidjeti u tom pogledu uvodnu izjavu 48. te uredbe.

[21] Za razliku od direktivâ 2018/2001 i 2019/944, čiji je predmet opće funkcioniranje energetskog tržišta i promicanje obnovljivih izvora energije te koje su donesene na temelju članka 194. UFEU-a, koji se odnosi na energetsku politiku Unije, Uredba 2022/1854 donesena je na temelju članka 122. UFEU-a radi suočavanja s ozbiljnim poteškoćama u opskrbi.

41. Stoga, iako se člankom 6. stavkom 1. Uredbe 2022/1854 predviđa da se tržišni prihodi koje proizvođači električne energije ostvare iz izvora navedenih u članku 7. stavku 1. te uredbe ograničavaju na najviše 180 eura po MWh proizvedene električne energije, člankom 8. stavkom 1. točkom (a) navedene uredbe državama članicama dopušta se da zadrže ili uvedu mjere kojima se dodatno ograničavaju ti prihodi.

42. Osim toga, valja utvrditi da iako nijedna odredba Uredbe 2022/1854 ne sadržava precizne naznake o načinu na koji treba izračunati gornju granicu koju konačno utvrđuju države članice, u slučaju da država članica odluči odabrati utvrđenje gornje granice koja je niža od one utvrđene tom uredbom, ta granica mora ispunjavati uvjete navedene u članku 8. stavku 2. navedene uredbe. Stoga bi se granica koju je odredila država članica mogla smatrati neusklađenom s pravom Unije samo ako se utvrdi da ta granica može povrijediti kriterije utvrđene na temelju te odredbe.

43. Nakon tih pojašnjenja, valja primijetiti da sud koji je uputio zahtjev u biti dvoji o pitanju određivanja razine cijene na temelju koje se primjenjuje gornja granica prihoda, pri čemu taj sud smatra da sporna odredba nije prikladna za zaštitu i poticanje ulaganja u sektor obnovljive energije i da gornja granica tržišnih prihoda nije proporcionalna i razumna [22].

44. Kao prvo, valja napomenuti, kao što je to navedeno u točki 41. ovog mišljenja, da obična činjenica da je iznos gornje granice koji je utvrdila talijanska vlada niži od iznosa utvrđenog člankom 6. stavkom 1. Uredbe 2022/1854 ne može sama po sebi dovesti do neusklađenosti sporne odredbe s tom uredbom. Naime, iz samog teksta navedene uredbe, točnije iz njezina članka 8. stavka 1., proizlazi da države članice imaju, s jedne strane, mogućnost usvajanja gornje granice koja je niža od najviše gornje granice od 180 EUR po MWh koju je propisao zakonodavac Unije i da, s druge strane, raspolažu određenom marginom prosudbe koja im dopušta da odrede iznos te gornje granice uzimajući u obzir posebne karakteristike svojeg nacionalnog tržišta [23]. Osim toga, okolnost da ta gornja granica predstavlja znatno odstupanje od iznosa utvrđenog Uredbom 2022/1854, kao što je to istaknuo sud koji je uputio zahtjev, sama po sebi ne može biti dovoljna za utvrđivanje neusklađenosti s tom uredbom [24].

45. Što se tiče uvodnih izjava 27. do 29. i 39. Uredbe 2022/1854 na koje upućuje sud koji je uputio zahtjev u svojem drugom pitanju, ni one se ne mogu tumačiti na način da državama članicama nameću preciznu metodologiju u pogledu izračuna gornje granice. Naime, iako te uvodne izjave mogu pružiti korisne smjernice za određivanje načina utvrđivanja gornje granice o kojoj je riječ kao i načina izbjegavanja mogućih negativnih učinaka na ulaganja, ipak se ne može smatrati da se njima uspostavljaju obvezujuća pravila koja su drukčija ili nadilaze obveze koje države članice imaju na temelju prethodno navedenih odredbi te uredbe [25].

[22] Iako sud koji je uputio zahtjev izražava sumnje u pogledu konkretnih načina koje je odredio talijanski zakonodavac za utvrđivanje gornje granice, ostaje činjenica, kao što je to istaknuto u točki 28. ovog mišljenja, da se čini da nijedan od elemenata iznesenih u odluci kojom se upućuju prethodna pitanja ne upućuje na to da je sporna odredba konkretno takve prirode da ugrožava ulaganja u sektor obnovljive energije.

[23] Tu je mogućnost provelo najmanje 17 država članica, kao što to proizlazi iz Izvješća Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o preispitivanju hitnih intervencija radi suočavanja s visokim cijenama energije, u skladu s Uredbom [2022/1854] od 5. lipnja 2023. (COM(2023) 302 final).

[24] Osim toga, nijedna odredba Uredbe 2022/1854 ne zahtijeva opravdanje za takvo odstupanje.

[25] Uostalom, kao što je to navedeno u točki 31. ovog mišljenja, s obzirom na to da nema obvezujuću pravnu snagu, na uvodnu izjavu nije moguće pozivati se zasebno kako bi se na njoj uspostavila prava ili obveze ako ne postoje ekvivalentne ili komplementarne odredbe u glavnom tekstu predmetne uredbe.

46. Kad je riječ konkretno o dvojbama koje je taj sud izrazio u pogledu usklađenosti metodologije koju je talijanska vlada primijenila za utvrđivanje iznosa gornje granice s obzirom na uvodne izjave 28. i 29. Uredbe 2022/1854, valja istaknuti da se tim odredbama prije svega nastoji objasniti odabir iznosa gornje granice od 180 eura po MWh koji je zakonodavac Unije proveo u članku 6. stavku 1. te uredbe kao i pružiti naznake državama članicama u okviru izračuna njihove nacionalne gornje granice, a da se pritom ne nameće nikakav konkretan način za uspostavu takve gornje granice [26], pri čemu je jedina obveza u tom pogledu poštovanje uvjeta navedenih u članku 8. stavku 2. navedene uredbe [27].

47. Kao drugo, kad je riječ o kriterijima različitima od onih koji se odnose na iznos gornje granice stricto sensu i načine njegova izračuna koje države članice trebaju uzeti u obzir pri utvrđivanju te gornje granice, korisno je podsjetiti na to da se člankom 8. stavkom 2. točkama (b) i (c) Uredbe 2022/1854 državama članicama nalaže da osiguraju da se ta gornja granica utvrdi na razini koja ne ugrožava ulagačke signale i osigurava pokrivanje troškova ulaganja i operativnih troškova, pri čemu se ulagačima omogućuje da ostvare razumnu maržu u odnosu na cijenu koju su mogli očekivati.

48. U tom je pogledu važno naglasiti da se ispitivanje usklađenosti razine gornje granice koju je odabrala talijanska vlada u pogledu gore navedenih parametara temelji na činjeničnoj ocjeni uzimajući u obzir karakteristike svojstvene nacionalnom tržištu, pri čemu je za tu ocjenu u konačnici nadležan samo sud koji je uputio zahtjev, s obzirom na to da, osim toga, raspolaže potrebnim činjeničnim podacima u tom pogledu [28]. Međutim, iako je na sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni mogući negativni učinak koji bi sporna odredba mogla imati na ulaganja, a posebno je li referentna cijena postavljena na razini koja izlazi izvan tih očekivanja i koja je prekoračila granice onoga što bi se moglo smatrati nužnim i proporcionalnim, Sud mu ipak može dati smjernice u tom pogledu. Stoga su sljedeći kriteriji, prema mojem mišljenju, relevantni u okviru analize koju će sud koji je uputio zahtjev morati provesti.

49. Prvo, treba podsjetiti na to da je, s obzirom na to da je hitna intervencija vezana uz posebnu tržišnu konjunkturu nastalu nakon agresorskog rata Rusije protiv Ukrajine, vremensko područje primjene sporne odredbe ograničeno na kratko razdoblje [29]. U tom smislu treba napomenuti da mjere predviđene Uredbom 2022/1854 nisu, kao takve, trajne intervencije na tržištu, nego predstavljaju jednokratne intervencije namijenjene suočavanju s iznimnim okolnostima.

[26] Isto vrijedi za uvodnu izjavu 27. Uredbe 2022/1854 u kojoj se samo navodi da razina na kojoj je utvrđena gornja granica tržišnih prihoda ne bi smjela ugroziti sposobnost dotičnih proizvođača da povrate svoje troškove ulaganja i operativne troškove te bi trebala zaštititi kao i poticati buduća ulaganja u kapacitete potrebne za dekarbonizirani i pouzdan elektroenergetski sustav. To ne proizlazi iz uvjeta navedenih u članku 8. stavku 2. točkama (b) i (c) te uredbe. Što se tiče uvodne izjave 39. navedene uredbe, na koju sud koji je uputio zahtjev također upućuje u svojem drugom pitanju, ona se odnosi samo na mogućnost država članica da utvrde gornju granicu tržišnih prihoda na način kojim se proizvođačima električne energije omogućuje da zadrže 10 % viška prihoda iznad gornje granice tržišnih prihoda. Ta je uvodna izjava možda relevantna za prvo prethodno pitanje, ali nije relevantna za drugo prethodno pitanje na koje se odnosi ovo mišljenje.

[27] U ovom slučaju okolnost prema kojoj se čini da određeni aspekti sporne odredbe i osobito metodologija koju je talijanska vlada primijenila za određivanje gornje granice odstupaju od pravila navedenih u uvodnoj izjavi 28. Uredbe 2022/1854 ili da ih ne preuzimaju u potpunosti, kao što to ističe sud koji je uputio zahtjev, ne dovodi, sama po sebi, do utvrđenja neusklađenosti sporne odredbe s tom uredbom.

[28] Nije na Sudu da se izjašnjava o nizu činjeničnih elemenata koji se ne nalaze u odluci kojom se upućuju prethodna pitanja, a koje su istaknuli Secab i druge stranke koje su intervenirale u prilog njegovu zahtjevu, kao što su razmatranja povezana s poreznim tretmanom i uvjetima amortizacije ulaganja provedenih u području obnovljive energije s obzirom na nacionalni propis. Isto vrijedi i za druge parametre svojstvene za sektor hidroelektrične energije koji su, prema Secabovu mišljenju, utjecali na taj sektor, kao što su smanjenje proizvodnje zbog nepovoljnih vremenskih uvjeta kao i povećanje naknada za proizvodnju hidroelektrične energije.

[29] Vidjeti točku 40. ovog mišljenja.

50. Doista, trajanje mjere kao i njezina izvanredna priroda kriteriji su koje valja uzeti u obzir prilikom ispitivanja njezine nužnosti i proporcionalnosti kako bi se ocijenio opseg njezinih učinaka [30], osobito kada se radi, kao u ovom slučaju, o ispitivanju učinaka na postojeća ulaganja u području obnovljive energije koja su, po samoj svojoj prirodi, dugoročna ulaganja. Osim toga, to je tim više slučaj kada se ispitivanje odnosi na utjecaj sporne odredbe na buduća ulaganja koja, s obzirom na ograničenu privremenu prirodu predmetne gornje granice, vjerojatno neće biti podvrgnuta toj gornjoj granici, imajući u vidu da proizvodni ciklus većine tih postrojenja počinje tek nakon isteka trajanja predmetnog režima [31].

51. Drugo, valja istaknuti da iz samog teksta Uredbe 2022/1854 proizlazi da gornju granicu tržišnih prihoda treba utvrditi na način da se pokrije višak prihoda, uzimajući u obzir one koje ulagači nisu mogli očekivati u trenutku donošenja odluke o ulaganju. Međutim, po definiciji, takva iznimna dobit ne može odgovarati prihodima koje su predmetna društva mogla očekivati da se nisu dogodile nepredvidive okolnosti na energetskim tržištima [32].

52. U tom pogledu valja pojasniti da se načelo zaštite legitimnih očekivanja, na koje se poziva Secab, ne može tumačiti na način da se gospodarski subjekt na njega može pozvati u pogledu svake intervencije javnih tijela koja ima za cilj otkloniti tržišni nedostatak, osobito kada ta intervencija poprimi oblik hitne intervencije zbog događaja bez presedana i stoga nepredvidivog. Naime, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da je mogućnost pozivanja na to načelo otvorena svim gospodarskim subjektima kod kojih je nacionalno tijelo stvorilo osnovana očekivanja [33]. Međutim, ako razborit i upućen gospodarski subjekt može predvidjeti donošenje mjere koja može utjecati na njegove interese, on se ne može pozivati na to načelo kad se ta mjera usvoji. Iz te sudske prakse proizlazi da gospodarski subjekti ne mogu opravdano imati legitimna očekivanja u vezi s održavanjem postojeće situacije, koju nacionalna tijela mogu izmijeniti u okviru diskrecijske ovlasti.

53. Doista, u ovom slučaju nacionalna tijela nisu mogla stvoriti nikakva očekivanja kod predmetnih društava u pogledu ostvarivanja takvih izvanrednih prihoda, s obzirom na to da su ta tijela odmah intervenirala kako bi poduzela hitne mjere da se suoče s nepredvidivim povećanjem cijena plina. Naime, razborit i upućen gospodarski subjekt trebao je očekivati takvu intervenciju uzimajući u obzir izvanrednu situaciju i njezin znatan utjecaj ne samo na energetsko tržište nego također općenito na gospodarstvo. Isto tako, još manje može postojati očekivanje koje se temelji na ostvarivanju dobiti koja proizlazi iz izvanredne situacije, koju takav subjekt nije mogao očekivati u trenutku donošenja odluke o ulaganju [34].

54. U tom pogledu valja primijetiti da su, prema mojem mišljenju, time što je talijanska vlada upotrijebila objektivan kriterij koji se temelji na uvjetima koji su na tržištu prevladavali prije energetske krize, kao što je aritmetički prosjek cijena tijekom desetljeća prije energetske krize,

[30] U tom pogledu valja istaknuti da privremena primjena sporne odredbe nije produljena nakon isteka roka predviđenog u članku 22. Uredbe 2022/1854, odnosno 30. lipnja 2023.

[31] Stoga je teško zamisliti kako bi, s jedne strane, dugoročno gledajući, sporna odredba mogla ugroziti ulaganja u nova postrojenja i kako bi, s druge strane, narušila povjerenje ulagača u rast obnovljive energije.

[32] Osim toga, sama činjenica da su određena ulaganja u sektor obnovljive energije provedena prije uvođenja gornje granice tržišnih prihoda očito ne znači da bi ta ulaganja ipso facto bila ugrožena utvrđivanjem takve gornje granice.

[33] Vidjeti u tom smislu rješenje od 1. ožujka 2022., Milis Energy i dr. (C-306/19, C-512/19, C-595/19 i C-608/20 do C-611/20, EU:C:2022:164, t. 44. kao i navedena sudska praksa).

[34] To tim više vrijedi u pogledu proizvođača energije iz obnovljivih izvora, poput Secaba, koji, kako je navedeno u točki 55. ovog mišljenja, imaju znatno niže granične troškove od drugih proizvođača električne energije i čiji su prihodi ostvareni od početka rata u Ukrajini znatno veći od njihovih očekivanja u trenutku ulaganja. Vidjeti, u tom smislu, uvodne izjave 24. i 25. Uredbe 2022/1854.

kako bi se utvrdila gornja granica, ispunjeni zahtjevi iz Uredbe 2022/1854 u pogledu očekivanja ulagača u trenutku njihova ulaganja omogućujući jamstvo da se predmetna gornja granica utvrdi na razini cijene koju su ulagači mogli razumno predvidjeti [35].

55. Treće, važno je naglasiti da iz samog teksta Uredbe 2022/1854 proizlazi da je među elementima koji se moraju uzeti u obzir, kako bi se procijenili učinci sporne odredbe na ulaganja, struktura troškova dotičnih postrojenja, a posebno srednji trošak proizvodnje energije (levelised cost of energy) [36] za predmetnu tehnologiju [37]. Čini se da je za energetska postrojenja koja se napajaju obnovljivim izvorima, a koja su obuhvaćena spornom odredbom, karakteristično da prevladavaju fiksni troškovi, dok su varijabilni troškovi mnogo manje prisutni. Osim toga, kao što je to istaknuo i sud koji je uputio zahtjev, ta postrojenja snose troškove koji su neovisni o kretanju cijena prirodnog plina jer ga ne koriste kao sirovinu za proizvodnju energije. Podložno provjerama koje treba provesti sud koji je uputio zahtjev, čini se da je struktura troškova proizvođača energije iz obnovljivih izvora, kao što je to u slučaju Secaba, ostala u velikoj mjeri nepromijenjena, unatoč nepredvidivom povećanju cijena fosilnih goriva i, osobito, plina, s obzirom na to da to povećanje nije imalo nikakav utjecaj na troškove proizvodnje energije tih subjekata [38].

56. Četvrto, treba napomenuti da je mehanizam ograničenja predviđen spornom odredbom u stvarnosti „dvosmjeran”, s obzirom na to da omogućuje, s jedne strane, ne samo ograničenje prihoda u slučaju prekomjernog povećanja tržišnih cijena, nego također stvara pravnu obvezu plaćanja naknade dotičnim proizvođačima u slučaju pretjeranog pada tržišnih cijena, a posebno kada veleprodajne cijene padnu ispod navedene prosječne cijene [39]. Doista, ako je ta (referentna) cijena određena na razini koja omogućuje dotičnim društvima da pokriju svoje troškove i ostvare „razumnu maržu” u odnosu na cijenu koju su ulagači mogli očekivati, što je element koji je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, takav mehanizam čuva ulaganja u obnovljivu energiju.

57. Kao treće i posljednje, ističem da mjere uvedene Uredbom 2022/1854 imaju za cilj ne samo očuvati strukturu i funkcioniranje energetskih tržišta u Uniji nego i, općenitije, ublažiti negativne učinke koje je energetska kriza imala na gospodarstvo država članica i europske građane. Konkretnije, što se tiče zaštite potrošača, valja istaknuti da se člankom 10. Uredbe 2022/1854

[35] Naime, podložno provjerama koje mora provesti sud koji je uputio zahtjev, proizlazi da metodologija koju je talijanska vlada upotrijebila za utvrđivanje gornje granice, koju osporava Secab, omogućuje da se to društvo stavi u situaciju u kojoj bi se ono nalazilo da nije bilo energetske krize.

[36] To je procjena koja mjeri stvarni neto trošak proizvodnje električne energije za proizvođača tijekom radnog vijeka proizvodnog postrojenja.

[37] Vidjeti uvodnu izjavu 29. Uredbe 2022/1854.

[38] Time se objašnjava i odabir talijanskog zakonodavca da postupa različito prema energetskim postrojenjima, ovisno o tome upotrebljavaju li fosilna goriva, kao što je to plin, za proizvodnju energije, s obzirom na to da postrojenja koja se njime koriste ne podliježu gornjoj granici. To je rješenje u skladu s onim koje je zakonodavac Unije utvrdio u uvodnoj izjavi 33. Uredbe 2022/1854 prema kojoj se „[g]ornja granica tržišnih prihoda ne bi […] trebala primjenjivati na tehnologije s visokim graničnim troškovima povezanima s cijenom ulaznog goriva potrebnog za proizvodnju električne energije, kao što su elektrane na plin i ugljen, jer bi njihovi operativni troškovi bili znatno iznad razine gornje granice tržišnih prihoda, a njezina bi primjena ugrozila njihovu gospodarsku održivost”.

[39] U tom pogledu, valja napomenuti da se sustavi koji ograničavaju prihode iznad određenog praga, ali zauzvrat osiguravaju najnižu cijenu kada je tržišna cijena ispod određenog praga, često upotrebljavaju u okviru programa poticaja za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora. Iako različiti od sporne odredbe o kojoj je riječ u glavnom postupku, takvi mehanizmi imaju za cilj očuvati održivost i sigurnost ulaganja jamčeći korisniku poticaja stalni ukupni povrat za proizvedenu energiju koji omogućuje nadoknaditi ulaganja izvršena radi izgradnje elektrane, štiteći poduzetnika od neizvjesnosti tržišne cijene tijekom vremena, pri čemu mu zajamčena fiksna tarifa osigurava povrat iznosa uloženog u izgradnju elektrane. Vidjeti u tom pogledu program državnih potpora koji je uspostavila talijanska vlada razmatran u okviru predmeta C-514/23, Tiberis Holding, u kojemu je moje mišljenje objavljeno istog dana.

izričito predviđa da se višak prihoda koji proizlazi iz primjene gornje granice može upotrijebiti za financiranje mjera potpore krajnjim kupcima kako bi se ublažio učinak visokih cijena električne energije na te kupce [40].

58. Iako sud koji je uputio zahtjev nije spomenuo aspekt zaštite potrošača, važno je naglasiti da se Uredbom 2022/1854, kao hitnom intervencijom radi osiguranja zaštite javnog interesa, uravnotežuju, s jedne strane, interesi proizvođača energije, uključujući zaštitu njihovih ulaganja u obnovljivu energiju, i, s druge strane, interesi potrošača. Stoga se mehanizam prikupljanja i raspodjele viška prihoda opravdava potrebom da se uspostavi ravnoteža između tih proizvođača, osobito onih koji su neočekivano imali koristi od nepredvidivog povećanja cijena energije i potrošača električne energije na koje je posebno utjecao rast cijena električne energije zbog energetske krize [41].

59. S obzirom na sve prethodno navedeno, predlažem da se na drugo prethodno pitanje, kako je preoblikovano, odgovori na način da članak 5. stavak 4. Direktive 2019/944, uvodne izjave 2., 3. i 12. Direktive 2018/2001 kao i uvodne izjave 27., 28., 29. i 39. te članak 6. stavak 1. Uredbe 2022/1854 treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis kojim se predviđa da se gornja granica tržišnih prihoda utvrđuje na temelju aritmetičkog prosjeka cijena koje su utvrđene u odgovarajućem tržišnom području tijekom posljednjeg desetljeća i ponovno procijenjene s obzirom na inflaciju, pod uvjetom da su ispunjeni uvjeti iz članka 8. stavka 2. točaka (b) i (c) Uredbe 2022/1854.

V. Zaključak

60. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na drugo prethodno pitanje koje mu je uputio Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Okružni upravni sud Lombardije, Italija) odgovori na sljedeći način:

Članak 5. stavak 4. Direktive (EU) 2019/944 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i izmjeni Direktive 2012/27/EU, uvodne izjave 2., 3. i 12. Direktive (EU) 2018/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora kao i uvodne izjave 27., 28., 29. i 39. te članak 6. stavak 1. Uredbe Vijeća (EU) 2022/1854 od 6. listopada 2022. o hitnoj intervenciji za rješavanje pitanja visokih cijena energije

treba tumačiti na način da im se:

ne protivi nacionalni propis kojim se predviđa da se gornja granica tržišnih prihoda utvrđuje na temelju aritmetičkog prosjeka cijena koje su utvrđene u odgovarajućem tržišnom području tijekom posljednjeg desetljeća i ponovno procijenjene s obzirom na inflaciju, pod uvjetom da su ispunjeni uvjeti iz članka 8. stavka 2. točaka (b) i (c) Uredbe 2022/1854.

[40] U tom pogledu valja primijetiti da je zaštita potrošača također neizravno povezana sa stabilnošću postojeće strukture energetskih tržišta, u smislu da bi eventualna nemogućnost kupaca da plaćaju račune za električnu energiju mogla ugroziti stabilnost predmetnih tržišta. Preraspodjela viška dobiti potrošačima tako omogućuje potrošačima da plaćaju svoje račune i na taj način pridonosi očuvanju tržišta od urušavanja, čime se općenito čuva njegovo funkcioniranje.

[41] Vidjeti u tom pogledu spojene odluke 1 BvR, 460/23 – 1 BvR 611/23 od 28. studenoga 2024., t. 94 do 97. , 107. i 115. do 118. koje se odnose na ustavnost njemačkog propisa o oporezivanju viška dobiti u cilju ograničavanja rasta cijene električne energije (Strompreisbremse), u kojima je Bundersverfassungsgericht (Ustavni sud, Njemačka) odbio ustavne tužbe koje su proizvođači energije podnijeli protiv tog propisa, pri čemu je, osobito, naglasio cilj u općem interesu povezan sa zaštitom potrošača kojim se opravdala intervencija njemačke vlade.