ATHANASIOS RANTOS
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2025. február 6.[1]

C-423/23. sz. ügy

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

(a Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia [Lombardia tartomány közigazgatás bírósága, Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – A villamos energia belső piaca – (EU) 2019/944 irányelv – A villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályok – 5. cikk – A piaci alapú ellátási árak – (EU) 2018/2001 irányelv – A megújuló energiaforrásból előállított energia használatának támogatása – (EU) 2022/1854 rendelet – Vészhelyzeti beavatkozás a magas energiaárak kezelése érdekében – 6. cikk – A piaci bevételekre vonatkozó kötelező plafon – 8. cikk – Nemzeti intézkedések válság esetén – A bizonyos megújuló energiaforrásokat felhasználó villamosenergia-termelők piaci bevételeire vonatkozó plafon – Nemzeti szabályozás, amely nem biztosítja a termelők számára, hogy az ilyen plafont meghaladó bevételek 10%-át megtartsák – A megújulóenergia-ágazatba történő beruházások megtartása”

I. Bevezetés

1. A Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Lombardia tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) által benyújtott jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem többek között az (EU) 2019/944 irányelv[2] 5. cikke (4) bekezdésének, az (EU) 2018/2001 irányelv[3] (2), (3) és

[1] Eredeti nyelv: francia.

[2] A villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2012/27/EU irányelv módosításáról szóló, 2019. június 5-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2019. L 158., 125. o.; helyesbítés: HL 2021. L 373., 96. o.).

[3] A megújuló energiaforrásokból előállított energia használatának előmozdításáról szóló, 2018. december 11-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2018. L 328., 82. o.; helyesbítések: HL 2020. L 303., 23. o.; HL 2020. L 311., 11. o.).

(12) preambulumbekezdésének, valamint az (EU) 2022/1854 rendelet[4] (27), (28), (29) és (39) preambulumbekezdésének, 6. cikke (1) bekezdésének, illetve 8. cikke (2) bekezdése b) és c) pontjának értelmezésére vonatkozik.

2. E kérelem alapját a Secab Soc. coop., egy, a villamosenergia-termelési ágazatban tevékenykedő szövetkezet és az Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) (energia-, hálózat- és környezetvédelmi szabályozó hatóság, Olaszország; a továbbiakban: ARERA), valamint a Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA (energiaszolgáltatások irányítója, Olaszország; a továbbiakban: GSE) között egy olyan nemzeti szabályozás jogszerűsége tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, amely plafont állapít meg bizonyos megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia értékesítéséből származó piaci bevételekre vonatkozóan.

3. A Bíróság kérésének megfelelően a jelen indítvány az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés elemzésére összpontosít. E kérdés lényegében egy olyan nemzeti szabályozásnak az uniós jog fent hivatkozott rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségére vonatkozik, amely a villamosenergia-értékesítésből származó piaci bevételekre vonatkozó plafont olyan módozatok szerint írja elő, amelyek nem tartják meg és nem is részesítik előnyben a megújuló energiaforrások ágazatába történő beruházásokat.

4. A jelen ügy lehetőséget kínál a Bíróság számára, hogy pontosítsa azokat a kritériumokat, amelyeket figyelembe kell venni a villamosenergia-értékesítésből származó piaci bevételekre vonatkozó plafon számítási módjainak a tagállamok általi meghatározása során egy olyan sajátos összefüggésben, amelyet az energia, és különösen a villamos energia árának emelkedése jellemez, amely árak a közelmúltban főként az ukrajnai háború miatt rendkívül magas szintet értek el.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A 2018/2001 irányelv

5. A 2018/2001 irányelv (2), (3) és (12) preambulumbekezdése értelmében:

„(2) Az [EUMSZ 194. cikk] (1) bekezdése értelmében az Unió energiapolitikájának egyik célkitűzése a megújuló energiaforrások használatának előmozdítása. Ezen irányelv is e célkitűzésre irányul […]

(3) A megújuló energiaforrásokból előállított energia felhasználásának növelése is alapvető szerepet játszik az energiaellátás biztonságának előmozdításában, a fenntartható energia megfizethető áron való biztosításában […]

[…]

[4] A magas energiaárak kezelését célzó vészhelyzeti beavatkozásról szóló, 2022. október 6-i tanácsi rendelet (HL 2022. L 261., 1. o.).

(12) A tagállamoknak az uniós cél eléréséhez való ambiciózus hozzájárulásai támogatásának érdekében létre kell hozni egy olyan pénzügyi keretet, amelynek célja, hogy ezekben a tagállamokban többek között pénzügyi eszközök felhasználása révén megkönnyítse a megújuló energiaforrásokkal kapcsolatos projektekbe történő beruházásokat.”

2. A 2019/944 irányelv

6. A 2019/944 irányelvnek „A piaci alapú ellátási árak” című 5. cikke szövege a következő:

„(1) Az ellátók szabadon határozhatják meg, hogy milyen áron kínálnak villamos energiát a felhasználók számára. A tagállamok megfelelő intézkedéseket hoznak az ellátók közötti hatékony verseny biztosítására.

[…]

(3) Az (1) és a (2) bekezdéstől eltérve, a tagállamok az energiaszegény vagy kiszolgáltatott helyzetben lévő háztartások villamosenergia-ellátásának árképzése tekintetében állami beavatkozást alkalmazhatnak. Az ilyen állami beavatkozásokra a (4) és az (5) bekezdésben meghatározott feltételek vonatkoznak.

(4) A villamos energia árának meghatározásába történő állami beavatkozásoknak:

a) általános gazdasági érdeket kell szolgálniuk, és nem léphetik túl az annak eléréséhez szükséges mértéket;

b) egyértelműen meghatározottaknak, átláthatóknak, megkülönböztetésmenteseknek és ellenőrizhetőknek kell lenniük;

c) az uniós villamosenergia-ipari vállalatok számára garantálniuk kell a felhasználókhoz való egyenlő hozzáférést;

d) időben korlátozottaknak, valamint kedvezményezettjeik tekintetében arányosaknak kell lenniük;

e) nem eredményezhetnek diszkriminatív módon további költségeket a piaci szereplők számára.

[…]”

3. A 2022/1854 rendelet

7. A 2022/1854 irányelv (24), (25), (27), (28), (29), (39), (41) és (48) preambulumbekezdése a következőket mondja ki:

„(24) Tekintve a másnapi piaci ár azon szerepét, hogy referenciaként szolgál az egyéb nagykereskedelmi villamosenergia-piacok árai számára, és azon tényt, hogy valamennyi piaci szereplő az egyenárat kapja, a jelentősen alacsonyabb határköltségű technológiák folyamatosan nagy bevételeket könyvelnek el Oroszország Ukrajna elleni, 2022. februárban indított katonai agressziója óta, jócskán meghaladva a beruházásra vonatkozó döntés idején fennálló várakozásaikat.

(25) Azon esetekben, amikor a fogyasztók rendkívül magas, az Unió gazdaságát is károsító áraknak vannak kitéve, ideiglenes alapon korlátozni kell az alacsonyabb határköltségű termelők rendkívüli piaci bevételeit azon piaci bevételekre vonatkozó plafon alkalmazásával, amelyeket a villamos energia Unión belüli értékesítésével érnek el.

[…]

(27) A piaci bevételekre vonatkozó plafont olyan szinten kell megállapítani, hogy az ne veszélyeztesse az érintett termelők – köztük a megújulóenergia-termelők – azon képességét, hogy visszanyerjék beruházási és működési költségeiket, valamint hogy fennmaradjanak és ösztönzést kapjanak a dekarbonizált és megbízható villamosenergia-rendszerhez szükséges kapacitásokba történő jövőbeli beruházások. A piaci bevételekre vonatkozó plafon lévén egy Unió-szerte egységes plafon a legalkalmasabb a belső villamosenergia-piac működésének biztosítására, mivel e plafon fenntartja az áralapú versenyt a különböző technológiákon alapuló villamosenergia-termelők között, különösen a megújuló energiaforrások esetében.

(28) Míg az eseti és rövid távú árcsúcsok a villamosenergia-piacon szokásos jelenségnek számítanak, és egyes befektetők számára hasznosak lehetnek termelési beruházásaik megtérüléséhez, a 2022. február óta tartó szélsőséges és tartós áremelkedés jelentősen eltér a szokványos piaci helyzetre jellemző eseti csúcsárak jelenségétől. Ezért a piaci bevételekre vonatkozó plafont nem lehet a piaci szereplők azon észszerű várakozásainak szintje alatt meghatározni, amelyek a villamosenergia-árak átlagos szintjére vonatkoznak olyan órákban, amikor a villamos energia iránti kereslet a legmagasabb volt, Oroszország Ukrajna elleni agresszív háborúját megelőzően. 2022 februárja előtt a villamos energia nagykereskedelmi piacán a várt átlagos csúcsárak folyamatosan jóval 180 EUR/MWh alatt voltak Unió-szerte az elmúlt évtizedekben, annak ellenére, hogy a villamosenergia-árak eltérőek voltak az Unió régióiban. Mivel a piaci szereplők eredeti beruházási döntései azon várakozáson alapultak, hogy átlagosan az árak alacsonyabbak volnának a csúcsórákban tapasztalt árszintnél, a piaci bevételekre vonatkozó plafon 180 EUR/MWh értékben történő megállapítása az említett eredeti piaci várakozásokat jóval meghaladó szintet jelent. Szükséges biztosítani, hogy a piaci bevételekre vonatkozó plafon ne menjen szembe a beruházások jövedelmezőségére vonatkozó eredeti értékeléssel azáltal, hogy árrést számítanak hozzá a befektetők által észszerűen várt árhoz.

(29) Emellett a piaci bevételekre vonatkozó180 EUR/MWh összegű plafon – egy észszerű árrést is tekintetbe véve – következetesen magasabb, mint a releváns energiatermelési technológiák esetében megállapított jelenlegi fajlagos energiatermelési költség (LCOE), és lehetővé teszi az érintett termelők beruházási és működési költségeinek fedezését. Tekintettel arra, hogy a piaci bevételekre vonatkozó plafon jelentős árrést hagy az észszerű LCOE és a piaci bevételekre vonatkozó plafon között, bevezetése várhatóan nem fogja akadályozni az új inframarginális kapacitásokba való beruházásokat.

[…]

(39) Az ellátásbiztonsággal kapcsolatos aggodalmak kezelése érdekében lehetővé kell tenni a tagállamok számára, hogy olyan módon állapítsák meg a piaci bevételekre vonatkozó plafont, hogy az lehetővé tegye a villamosenergia-termelők számára a piaci bevételi plafon feletti többletbevételek 10%-ának megtartását.

[…]

(41) A tagállamok számára lehetővé kell tenni […] azt, hogy tovább korlátozzák a termelők azon bevételeit, amelyekre a piaci bevételekre vonatkozó plafont alkalmazni kell […]

[…]

(48) A villamosenergia-ellátás árképzésébe való állami beavatkozás főszabály szerint piactorzító intézkedésnek minősül. Ilyen beavatkozás ezért csak közszolgáltatási kötelezettségként hajtható végre, és arra meghatározott feltételeknek kell vonatkozniuk. Jelenleg – az (EU) 2019/944 irányelv értelmében – a szabályozott árak alkalmazhatók a háztartások és a mikrovállalkozások esetében, továbbá – akár költség alatti árak mellett is – az energiaszegénységben élő és a kiszolgáltatott helyzetben lévő felhasználók esetében. A villamosenergia-árak jelenlegi rendkívüli emelkedése miatt azonban a tagállamok rendelkezésére álló, a fogyasztókra irányuló eszköztárat ideiglenesen ki kell terjeszteni, lehetővé téve a szabályozott áraknak a kkv-kra való kiterjesztését, valamint megengedve a költség alatti szabályozott árak alkalmazását. Az ilyen kiterjesztést a piaci bevételekre vonatkozó plafonból lehetne finanszírozni.”

8. E rendeletnek „A piaci bevételekre vonatkozó kötelező plafon” című 6. cikke (1) és (2) bekezdése a következőket mondta ki:

„(1) A termelők által a 7. cikk (1) bekezdésében említett forrásokból történő villamosenergia-termelésből realizált piaci bevételek plafonja az előállított villamos energia egy MWh-jára vetítve 180 EUR.

(2) A tagállamok biztosítják, hogy a piaci bevételekre vonatkozó plafon a termelők […] valamennyi piaci bevételére vonatkozzon […]”

9. Az említett rendeletnek „A piaci bevételekre vonatkozó plafon villamosenergia-termelőkre történő alkalmazása” című 7. cikke (1) bekezdése a következőket írta elő:

„A 6. cikkben előírt, a piaci bevételekre vonatkozó plafon a következő forrásokból előállított villamos energia értékesítéséből származó piaci bevételekre alkalmazandó:

[…]

d) vízenergia tározó nélkül;

[…]”

10. Ugyanezen rendelet „Nemzeti válságintézkedések” című 8. cikke a következőképpen rendelkezett:

„(1) A tagállamok:

a) fenntarthatnak vagy bevezethetnek olyan intézkedéseket, amelyek tovább korlátozzák a 7. cikk (1) bekezdésében felsorolt forrásokból villamos energiát előállító termelők piaci bevételeit, beleértve a technológiák közötti differenciálás lehetőségét is […];

[…]

d) a piaci bevételekre vonatkozó egyedi plafont határozhatnak meg a feketeszénből előállított villamos energia értékesítéséből származó piaci bevételekre vonatkozóan;

[…]

(2) Az (1) bekezdésben említett intézkedéseknek e rendelettel összhangban:

a) arányosnak és megkülönböztetésmentesnek kell lenniük;

b) nem szabad veszélyeztetniük a beruházási jelzéseket;

c) biztosítaniuk kell a beruházási és a működési költségek fedezését;

d) nem szabad torzítaniuk a villamos energia nagykereskedelmi piacainak működését, valamint különösen nem befolyásolhatják a lehívási sorrendet és az árképzést a nagykereskedelmi piacon;

e) összeegyeztethetőnek kell lenniük az uniós joggal.”

11. A 2022/1854 rendeletnek „A többletbevételek elosztása” című 10. cikke (1) bekezdése a következőket mondta ki:

A tagállamok biztosítják, hogy a piaci bevételekre vonatkozó plafon alkalmazásából származó valamennyi többletbevételt a villamosenergia-végfelhasználók támogatására szolgáló olyan intézkedések finanszírozására használják fel, amelyek célzott módon enyhítik a magas villamosenergia-árak e felhasználókra gyakorolt hatását”

12. E rendelet „Hatálybalépés és alkalmazás” című 22. cikkének (2) bekezdése a következőket írta elő:

„[…]

c) a 6., a 7. és a 8. cikket 2022. december 1-jétől 2023. június 30-ig kell alkalmazni;

[…]”

B. Az olasz jog

1. A 4/2022. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet

13. A 2022. március 28-i legge 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 effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico (a Covid19-válsággal összefüggésben a vállalkozások és a gazdasági szereplők, a munka, az egészségügy és a területi szolgáltatások támogatását, valamint a villamosenergia-ágazatban az áremelkedések hatásainak megfékezését célzó sürgős intézkedésekről szóló 2022. január 27-i 4. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet törvénnyé alakítására vonatkozó 25. sz. törvény) által

módosított 4/2022 rendkívüli törvényerejű rendeletnek[5] (a továbbiakban: 4/2022 törvényerejű rendelet) „A megújuló energiaforrásokat használó létesítmények által termelt villamos áramra vonatkozó kiegészítő intézkedések” című 15-bis cikke ekképp rendelkezett:

„(1) 2022. február 1-jétől 2022. december 31-ig kétirányú kompenzációs mechanizmust kell alkalmazni az energiaárakra az alábbiak által a hálózatba betáplált villamos energia tekintetében:

a) a 20 kW-ot meghaladó teljesítményű fotovoltaikus berendezések, amelyek a beszerzési tarifa-mechanizmusból (Conto Energia) eredő rögzített prémiumokban részesülnek, amelyek nem függnek a piaci áraktól;

b) a nap-, víz-, geotermikus és szélenergia-forrásokat használó, 20 kW-ot meghaladó teljesítményű létesítmények, amelyek nem részesülnek az ösztönző mechanizmusokból, és amelyek 2010. január 1-je előtt kezdték meg működésüket.

[…]

(3) Az (1) bekezdés alkalmazásában a GSE kiszámítja az alábbi a) és b) pontban említett értékek közötti különbséget:

a) az [e] törvényerejű rendelethez [csatolt] táblázatban minden egyes piaci zónára vonatkozóan feltüntetett [56–58 EUR/MWh] referenciaár (kivéve Szardínia és Szicília szigetét, amelyek esetében ez az ár 61 EUR/MWh, illetve 75 EUR/MWh);

b) a következőkkel egyező piaci ár:

   1) az (1) bekezdés a) pontjában említett létesítmények, valamint az (1) bekezdés b) pontjában említett, nap-, szél-, geotermikus és vízienergiát használó létesítmények esetében a villamos energia óránkénti ára a piaci zónában, vagy a 2022. január 27. előtt kötött olyan ellátási szerződések esetében, amelyek nem felelnek meg a (7) bekezdésben említett feltételeknek, az említett szerződésekben feltüntetett ár;

   2) az (1) bekezdés b) pontjában említett létesítmények esetében az 1) pontban említettektől eltérő létesítmények esetében a piaci zónákban érvényes órás árak havi számtani átlaga, vagy a 2022. január 27. előtt kötött, a (7) bekezdésben említett feltételeknek meg nem felelő szállítási szerződések esetében az említett szerződésekben feltüntetett ár.

(4) Amennyiben a (3) bekezdésben említett különbség pozitív, a GSE kifizeti a termelőnek a megfelelő összeget. Amennyiben ez a különbség negatív, a GSE elszámolást készít, vagy a termelőtől ennek megfelelő összeget követel.

[…]”

14. A 2022. szeptember 21-i 142. sz. törvénnyel módosított 2022. augusztus 9-i decreto-legge n. 115 – Misure urgenti in materia di energia, emergenza Idrica, politiche sociali e industriali[6] (az energiával, a vízre vonatkozó vészhelyzettel, a szociális és iparpolitikával kapcsolatos sürgős intézkedésekről szóló 115. sz. törvényerejű rendelet) 2023. június 30-ig meghosszabbította az e 15-bis. cikkben előírt kompenzációs mechanizmus alkalmazását.

[5] A GURI 2022. március 28-i 73. számának rendes melléklete.

[6] A GURI 2022. augusztus 9-i 185. száma.

2. A 197/22. sz. törvény

15. A 2022. december 29-i legge n. 197 –Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023–2025 (a 2023. évi előzetes állami költségvetésről és a 2023–2025-ös hároméves időszakra vonatkozó többéves költségvetésről szóló 197. sz. törvény; a továbbiakban: 197/22. sz. törvény)[7] 1. cikkének (30) bekezdése a következőképpen szól:

„A [2022/1854] rendelet értelmében 2022. december 1-jétől 2023. június 30-ig plafont kell alkalmazni a villamosenergia-termelők piaci bevételeire, egy egységes ellentételezési mechanizmuson keresztül a hálózatba a következők által betáplált villamos energia tekintetében:

a) a [4/2022. sz. törvényerejű rendelet] 15-bis. cikkének hatálya alá nem tartozó, megújuló energiaforrásokat hasznosító létesítmények;

[…]"

III. Az alapeljárás, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság előtti eljárás

16. A Secab a villamosenergia-termelési ágazatban működő szövetkezeti társaság, amely vízenergiát használó létesítményeket üzemeltet. Mivel e társaság a 4/2022. sz. törvényerejű rendelet 15-bis. cikkének (a továbbiakban: vitatott rendelkezés) hatálya alá tartozik, e társaságra az e rendelkezésben előírt bevételi plafonnal kapcsolatos intézkedés vonatkozik. Az említett társaság, miután több számlát kapott a GSE-től, keresetet indított a Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Lombardia tartomány közigazgatási bírósága), a kérdést előterjesztő bíróság előtt többek között a GSE által az említett rendelkezés alapján a részére 2022. október 18-án és november 15-én kiállított számlák megsemmisítése iránt. Keresetének alátámasztása érdekében a Secab arra hivatkozik, hogy a vitatott rendelkezés ellentétes az uniós joggal.

17. Ebben az összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság emlékeztet arra, hogy a vitatott rendelkezésnek az eredetileg a 2022. február 1. és 2022. december 31. közötti időszakra előirányzott végrehajtását a 2022. szeptember 21-i 142. sz. törvénnyel módosított, 2022. augusztus 9-i 115/2022. sz. törvényerejű rendelet 2023. június 30-ig meghosszabbította; az (EU) 2022/1854 rendelet csak 2022. október 8-án lépett hatályba; ez utóbbi a bevételekre vonatkozó magasabb plafont és a vitatott rendelkezésben foglaltaknál szélesebb alkalmazási kört írt elő, és a 197/22. sz. törvény 1. cikkének 30–38. bekezdése hajtotta végre a 2022. december 1. és 2023. június 30. közötti időszak tekintetében e rendelet 6–8. cikkét, kizárva ugyanakkor a már a vitatott rendelkezés hatálya alá tartozó, megújuló energiaforrásokat hasznosító létesítményeket. Ennélfogva, jóllehet e rendelkezés korábbi, mint a 2022/1854 rendelet, lényegében az e rendeletet végrehajtó nemzeti jogi rendelkezésnek minősült az említett rendelkezés szerinti, megújuló energiaforrásokból előállított energia tekintetében.

18. E bíróság előadja továbbá, hogy a vitatott rendelkezést – a 2022/1854 rendelethez hasonlóan – abból a célból fogadták el, hogy ideiglenesen korlátozzák az azon energiatermelők által elért rendkívüli piaci bevételeket, amelyek a földgáz árának alakulásától független költségeket viselnek, mivel azt nem használják fel a termeléshez, e rendkívüli bevételekre plafont alkalmazva és a

[7] A GURI 2022. december 29-i 303. számának rendes melléklete.

vonatkozó összegeket a végső felhasználók között szétosztva. Mindazonáltal az említett bíróság kétségeit fejezi ki az olasz jogalkotó által az e plafon megállapítása érdekében meghatározott konkrét szabályokat illetően.

19. Először is, ami a vitatott rendelkezésben előírt bevételi plafon összegét illeti, ugyanezen bíróság úgy véli, hogy még ha az e rendelkezés (3) bekezdésének a) pontjában említett referenciaár meglehetősen távol is áll az uniós jog által meghatározott referenciaártól,[8] az méltányos, mivel az az egyes piaci övezetekben 2010. január 1. és 2020. december 31. között rögzített és az infláció szerint újraértékelt árak számtani átlagának felel meg. Ugyanakkor e bíróság arra keresi a választ, hogy a 2022/1854 rendelet (28) preambulumbekezdésére tekintettel nem inkább azokra az órákra kellett volna-e hivatkozni, amelyek során a kereslet az ukrajnai háborút megelőzően a legmagasabb volt. A kérdést előterjesztő bíróság arra is rámutat, hogy az olasz jogalkotó által alkalmazott átlag a 2020. évet vette figyelembe, amikor azt a Covid19-járvány okozta működési zavarok befolyásolták, és amelynek során az egységes nemzeti ár történelmileg alacsony szintet ért el. Ennek keretében a kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy a vitatott rendelkezésben előírt plafon arányos és észszerű-e, mivel nem biztosítja a termelők számára, hogy e plafont meghaladóan megtartsák a bevételek 10%-át, amit azonban a 2022/1854 rendelet (39) preambulumbekezdése megkövetel.

20. Másodsorban e bíróság arra keresi a választ, hogy a vitatott rendelkezés alkalmas-e arra, hogy megvédje a megújuló energiák területén megvalósított beruházásokat és az ilyen beruházások jövőbeli megvalósítását.[9] Az említett bíróság ezenfelül a 2022/1854 rendelet (28) és (29) preambulumbekezdésére hivatkozik, amelyek értelmében a plafon meghatározásakor „észszerű árrést” kell biztosítani ahhoz az árhoz képest, amelyet a befektetők elvárhattak volna, annak érdekében, hogy ez a plafon ne befolyásolja a beruházások jövedelmezőségének kezdeti értékelését, amit az olasz jogalkotó nem vett figyelembe. A vitatott rendelkezés ugyanis nem szorítkozik arra, hogy a megújuló energiaforrásokból energiát előállító vállalkozások beruházási képességét korlátozza, hanem az ezen ágazat növekedésébe vetett befektetői bizalmat is gyengíti, jóllehet a Bíróság már elismerte annak szükségességét, hogy „hosszú távon előnyben részesítsék az új létesítményekbe történő beruházásokat”.[10]

21. Végül, harmadsorban, ugyanezen bíróság arra keresi a választ, hogy a vitatott rendelkezés összeegyeztethető-e a 2022/1854 rendelettel, különösen az ugyanazon plafon alá nem tartozó, más energiaforrásokat felhasználó termelőkkel szembeni esetleges eltérő bánásmód fennállását illetően, amely tényező a Secabhoz hasonlóan bizonyos termelőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetéshez, következésképpen a piac működési zavarához vezethet.[11]

[8] Konkrétabban, a vitatott rendelkezés által meghatározott referenciaár az érintett kontinentális területtől függően 56 és 58 euró között van MWh-nként, Szardínia esetében 61 euró/MWh, Szicília esetében pedig 75 euró/MWh, míg a 2022/1854 rendelet 6. cikkében meghatározott referenciaár 180 euró/MWh.

[9] A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának címzett, 2022. március 8-i [COM(2022) 108 final], „REPowerEU: Közös európai fellépés a megfizethetőbb, biztonságosabb és fenntarthatóbb energiáért” címet viselő bizottsági közleményt, valamint a 2018/2011 irányelv (2) preambulumbekezdését említi, amelyek kiemelik a fosszilis energiaforrások helyettesítésének és a megújuló energiaforrások ösztönzésének jelentőségét.

[10] A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben a 2014. július 1-jei Ålands Vindkraft ítéletre (C-573/12, EU:C:2014:2037, 103. pont) és a 2016. szeptember 29-i Essent Belgium ítéletre (C-492/14, EU:C:2016:732, 110. pont) hivatkozik.

[11] Mivel ez a problémakör csak az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdést érinti, amely nem képezi a jelen célzott indítvány tárgyát, az alapeljárás e szempontját nem ismertetem tovább.

22. E körülmények között határozott úgy a Tribunale amministrativo per la Lombardia (Lombardia tartomány közigazgatási bírósága), hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Ellentétes-e a [2019/944 irányelv] 5. cikkének (4) bekezdésével, a [2018/2001 irányelv] (3) és (12) preambulumbekezdésével, a [2022/1854 rendelet] (27), (28), (29) és (39) preambulumbekezdésével, 6. cikkének (1) bekezdésével és 8. cikkének (2) bekezdésével az olyan nemzeti rendelkezés, amely a […] [4/22. sz. törvényerejű rendelet] 15-bis. cikkében előírt módokon történő villamosenergia-értékesítésből származó piaci bevételek vonatkozásában plafont határoz meg, amely nem biztosítja a termelők számára az e plafon feletti bevételek 10%-ának megtartását?

2) Ellentétes-e a [2019/944 irányelv] 5. cikkének (4) bekezdésével, a [2018/2001 irányelv] (2), (3) és (12) preambulumbekezdésével, a [2022/1854 rendelet] (27), (28), (29) és (39) preambulumbekezdésével, 6. cikkének (1) bekezdésével és 8. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontjával az olyan nemzeti rendelkezés, amely a villamosenergia-értékesítésből származó piaci bevételek vonatkozásában a […] [4/22. sz. törvényerejű rendelet] 15-bis. cikkében előírt módon plafont határoz meg, és amely nem tartja fenn és nem ösztönzi a megújuló energia területén történő beruházásokat?

3) Ellentétes-e a [2018/2001 irányelv] (3) preambulumbekezdésével, a [2022/1854 rendelet] (27) és (41) preambulumbekezdésével, 7. cikke (1) bekezdésének h), i) és j) pontjával, 8. cikke (1) bekezdésének a) és d) pontjával, valamint 8. cikkének (2) bekezdésével az olyan nemzeti rendelkezés, amely a villamosenergia-értékesítésből származó piaci bevételek vonatkozásában a […] [4/22. sz. törvényerejű rendelet] 15-bis. cikkében előírt módon plafont határoz meg, és amely nem ír elő egyedi plafont a feketeszénből előállított villamos energia értékesítéséből származó bevételekre vagy nem rendelkezik a különféle termelési forrásokat illetően eltérő szabályozásról?”

23. A Secab, a GSE, az olasz, a belga és a görög kormány, valamint az Európai Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket. A Secab, az ARERA, a GSE, az Associazione Italia Solare ETS, az Assoidroelettrica, az Elettricità Futura – Unione delle imprese elettriche italiane, az olasz és a görög kormány, valamint a Bizottság ismertette szóbeli észrevételeit a 2024. november 6-án tartott tárgyaláson.

IV. Elemzés

A. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságáról

24. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés elemzését megelőzően, amellyel kapcsolatban a Bíróság a jelen indítvány célirányosságát kérte, a GSE és az olasz kormány által felhozott elfogadhatatlansági kifogásokról kell határozni.

25. A GSE és az olasz kormány ugyanis arra hivatkozik, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlan, mivel nem tartották tiszteletben a Bíróság eljárási szabályzatának 94. cikkében foglalt követelményeket, tekintettel arra, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem tartalmazza azokat a ténybeli és jogi elemeket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a Bíróság hasznos választ adhasson az előterjesztett kérdésekre. Ami közelebbről az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdést illeti, e felek azt állítják, hogy e bíróság a Secab

által az elé terjesztett keresetlevelében előadott érvek megismétlésére szorítkozik, és nem szolgáltatott semmilyen hasznos bizonyítékot a Bíróság számára annak bizonyítására, hogy a nemzeti szinten előírt bevételi plafon visszatartotta a megújulóenergia-ágazatba történő beruházásokat.

26. Bár kétségtelen, hogy a kérdést előterjesztő bíróság nagyrészt a Secab érvelését ismétli meg, úgy vélem, hogy ez a körülmény önmagában nem elegendő a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlanságának megállapításához. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából ugyanis az következik, hogy kizárólag az alapeljárásban eljáró és a meghozandó bírósági döntésért felelős nemzeti bíróság jogosult mérlegelni – az ügy sajátosságaira figyelemmel – egyrészt az előzetes döntéshozatal szükségességét annak érdekében, hogy döntését meghozhassa, másrészt azt, hogy a Bíróság számára feltett kérdések relevánsak-e.[12] Ebből következik, hogy a nemzeti bíróságok által feltett kérdések releváns voltát vélelmezni kell, és a Bíróság csak akkor utasíthatja el az e kérdésekről való határozathozatalt, ha a kért értelmezés semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli és jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az említett kérdésekre hasznos választ adhasson.[13]

27. Márpedig a jelen ügyben nem ez a helyzet. Az uniós jognak a kérdést előterjesztő bíróság által kért értelmezése közvetlen kapcsolatban áll az alapeljárás tárgyával, mivel az e jogvita által felvetett probléma nem hipotetikus jellegű, hanem valós. Ezenfelül a Bíróság rendelkezésére állnak azok az elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy e kérdésekre hasznos választ adhasson.

B. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésről

28. Elöljáróban meg kell állapítani, hogy úgy tűnik, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés a kérdést előterjesztő bíróság által megfogalmazott formában azon az előfeltevésen alapul, miszerint a vitatott rendelkezés nem tartja fenn és nem ösztönzi a megújulóenergia-ágazatban történő beruházásokat. Márpedig meg kell állapítani, amint azt a jelen indítvány 26. pontjában kifejtettem, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem e tekintetben semmilyen elemzést nem tartalmaz.

29. Következésképpen úgy vélem, hogy annak érdekében, hogy a kérdést előterjesztő bíróság számára hasznos választ lehessen adni, át kell fogalmazni az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdést, és úgy kell tekinteni, hogy azzal e bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy úgy kell-e értelmezni a 2019/944 irányelv 5. cikkének (4) bekezdését, a 2018/2001 irányelv (2), (3) és (12) preambulumbekezdését, valamint a 2022/1854 rendelet (27), (28), (29) és (39) preambulumbekezdését, 6. cikkének (1) bekezdését és 8. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontját, hogy azokkal ellentétes egy olyan nemzeti szabályozás, amely plafont állapít meg a piaci bevételekre vonatkozóan, és e plafont az érintett piaci övezetben az elmúlt évtizedben megállapított, inflációval újraértékelt árak számtani átlaga segítségével határozza meg.

[12] Lásd ebben az értelemben: 2019. december 19-i Junqueras Vies ítélet (C-502/19, EU:C:2019:1115, 55. és 56. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[13] Lásd ebben az értelemben: 2024. május 16-i INSS (Egyszülős családban lévő anya szabadsága) ítélet (C-673/22, EU:C:2024:407, 25. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

1. A vita tárgyát képező rendelkezésnek a 2018/2001 irányelvvel való összeegyeztethetősége

30. Ami a 2018/2001 irányelvet illeti, elöljáróban meg kell jegyezni, hogy előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság kizárólag ezen irányelv (2), (3) és (12) preambulumbekezdésének értelmezésére irányul, anélkül hogy megjelölné az említett irányelv bármely más olyan különös rendelkezését, amely konkréttá tehetné e preambulumbekezdéseket, és amely a jelen ügyben releváns lenne az alapeljárás szempontjából, vagy amelyet megsértettek.

31. Mindazonáltal a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy bár valamely uniós jogi aktus preambuluma pontosíthatja e jogi aktus rendelkezéseinek tartalmát, és olyan értelmezési elemeket szolgáltat, amelyek rávilágítanak az említett jogi aktus alkotójának szándékára, annak nincs kötelező jogi ereje.[14] Következésképpen azokra nem lehet elszigetelten hivatkozni, azokra nem lehet jogokat és kötelezettségeket alapítani, ha az irányelv szövegében nincsenek egyenértékű vagy kiegészítő rendelkezések, sem az adott jogi aktus rendelkezéseitől való eltérés, sem e rendelkezéseknek a szövegükkel nyilvánvalóan ellentétes értelmezése céljából.[15]

32. Mindenesetre a teljesség kedvéért meg kell jegyezni, hogy a 2018/2001 irányelv (2), (3) és (12) preambulumbekezdésének egyikéből sem tűnik ki, hogy azokkal ellentétes lenne egy, a jelen ügyben szóban forgóhoz hasonló nemzeti szabályozás. E preambulumbekezdésekből ugyanis csak azt lehet levezetni, hogy a megújuló energiaforrásokból előállított energia használatának előmozdítása az uniós energiapolitika egyik célkitűzése, és a tagállamoknak intézkedéseket kell hozniuk a megújulóenergia-projektekbe történő beruházások megkönnyítése érdekében.[16]

33. Ebből következik, hogy a 2018/2001 irányelvnek az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésben említett (2), (3) és (12) preambulumbekezdésével nem ellentétes egy, az alapügyben szóban forgóhoz hasonló nemzeti szabályozás.

2. A vitatott rendelkezésnek a 2019/944 irányelvvel való összeegyeztethetősége

34. A 2019/944 irányelvet illetően elöljáróban emlékeztetni kell arra, hogy ezen irányelv 5. cikkének célja a hatékony verseny biztosítása a fogyasztók javára, ugyanakkor a kiszolgáltatott helyzetben lévő és energiaszegénységben élő háztartási felhasználók védelmét biztosítva.

35. Pontosabban e cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a szolgáltatók szabadon határozhatják meg azt az árat, amelyen a fogyasztók számára villamos energiát szolgáltatnak, és a tagállamok megteszik a megfelelő intézkedéseket az ellátók közötti hatékony verseny biztosítása érdekében. Az említett cikk (3) bekezdése azonban azt is elismeri, hogy bizonyos körülmények között szükség lehet ezen általános elvtől való eltérésre. E bekezdés ennek megfelelően előírja, hogy a tagállamok az 5. cikk (4) és (5) bekezdésében meghatározott feltételek mellett az energiaszegény vagy kiszolgáltatott helyzetben lévő háztartások villamosenergia-ellátásának árképzése tekintetében állami beavatkozást alkalmazhatnak. E (4) bekezdés, amelyre az előzetes

[14] Lásd ebben az értelemben: 2024. március 21-i Remia Com Impex ítélet (C-10/23, EU:C:2024:259, 51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[15] Lásd ebben az értelemben: 2024. március 21-i LEA-ítélet (C-10/22, EU:C:2024:254, 51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[16] Véleményem szerint ugyanez vonatkozik a kérdést előterjesztő bíróság által hivatkozott 2022. március 8-i bizottsági közleményre (COM(2022) 108 final), amely annak általános meghatározására szorítkozik, hogy milyen jelentős az uniós energiapolitika, amelynek célja, hogy a fosszilis energiaforrásokat olyan megújuló energiaforrásokkal váltsa fel, amelyek használatát ösztönözni kell.

döntéshozatalra előterjesztett második kérdés kifejezetten utal, egy sor olyan általános kritériumot ír elő, amelynek a villamosenergia-ellátás árképzésébe történő állami beavatkozásoknak meg kell felelnie. [17]

36. Meg kell azonban állapítani, hogy az 5. cikk a villamos energia kiskereskedelmi piacán történő tagállami beavatkozásokra, és a villamos energiának a villamosenergia-*szolgáltatók* által a végső fogyasztóknak történő értékesítése során alkalmazott árakra vonatkozik. Következésképpen e rendelkezés nem kapcsolódik a vitatott rendelkezésben előírthoz hasonló beavatkozáshoz, amely pedig a villamosenergia-*termelők* által a nagykereskedelmi piacon elért bevételekre vonatkozó plafon megállapítására vonatkozik, amelyet kifejezetten a 2022/1854 rendelet szabályoz. [18]

37. Egyébiránt meg kell állapítani, hogy bár nem kizárt, hogy az ilyen plafon rögzítése közvetett hatást gyakorol a végső fogyasztók részére történő értékesítés áraira, az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban e tekintetben szolgáltatott korlátozott információk nem teszik lehetővé annak megállapítását, hogy egy, az alapügyben szóban forgóhoz hasonló nemzeti szabályozást a fogyasztók villamosenergia-ellátása árának meghatározásába történő állami beavatkozással kellene egyenértékűnek tekinteni, amely a 2019/944 irányelv 5. cikkének (4) bekezdése szerint főszabály szerint tilos. [19]

38. Ezenkívül meg kell állapítani, hogy a 2022/1854 rendelet a 2019/944 irányelv 5. cikkének (4) bekezdése által követett célokhoz, közelebbről pedig a fogyasztóvédelem célkitűzéséhez hasonló közérdekű célokat követ, többek között a tagállamok rendelkezésére álló beavatkozási lehetőségeknek az energiaválság által érintett fogyasztók támogatása érdekében történő kiszélesítésével. [20]

39. E körülmények között úgy vélem, hogy a 2019/944 irányelv 5. cikkének (4) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes egy, az alapügyben szóban forgóhoz hasonló nemzeti szabályozás.

3. A vitatott rendelkezésnek a 2022/1854 irányelvvel való összeegyeztethetőségéről

40. Ami a 2022/1854 rendeletet illeti, elöljáróban pontosítani kell, hogy e rendelet az energiaárak emelkedésének kezelését célzó sürgős beavatkozásnak minősül, amellyel az uniós jogalkotó harmonizált keretet kívánt létrehozni a túlzott bevételek újraelosztásához annak érdekében, hogy eloszlassa a termelők közötti torzulásokkal kapcsolatos aggályokat, amelyek veszélyeztethették az energiapiacot. [21]

[17] Pontosabban, az ilyen beavatkozásoknak általános gazdasági érdekű célkitűzést kell követniük, azzal arányosnak kell lenniük, egyértelműen meghatározottnak, átláthatónak, megkülönböztetéstől mentesnek és ellenőrizhetőnek kell lenniük, biztosítaniuk kell a fogyasztókhoz való egyenlő hozzáférést az uniós villamosenergia-ipari vállalkozások számára, időben korlátozottnak és a kedvezményezettek tekintetében arányosnak kell lenniük, és nem járhatnak megkülönböztető módon további költségekkel a piaci szereplők számára.

[18] Bár nem kizárt, hogy egyes gazdasági szereplők vertikális integrációjukra tekintettel mind a villamosenergia-termelés upstream piacán, mind pedig az elosztás downstream piacán jelen legyenek, a villamosenergia-termelők és -szolgáltatók főszabály szerint a piac különböző szintjein végeznek tevékenységet.

[19] Egyébiránt az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból nem derül ki egyértelműen, hogy e rendelkezéssel miért lenne ellentétes a vitatott rendelkezés.

[20] Ennek megfelelően, míg a 2019/944 irányelv hatálya a fogyasztók egy korlátozott kategóriájára, nevezetesen kizárólag a *kiszolgáltatott helyzetben lévőnek* tekintett fogyasztókra korlátozódik, a 2022/1854 rendelet lehetővé teszi a tagállamok rendelkezésére álló, a fogyasztók további kategóriáinak támogatására irányuló intézkedések átmeneti kiterjesztését. Lásd e tekintetben e rendelet (48) preambulumbekezdését.

[21] A 2018/2001 és 2019/944 irányelvvel ellentétben, amelyek tárgya az energiapiac általános működése és a megújuló energiaforrások előmozdítása, és amelyeket az uniós energiapolitikára vonatkozó EUMSZ 194. cikk alapján fogadtak el, a 2022/1854 rendeletet az EUMSZ 122. cikk alapján fogadták el, és az a súlyos ellátási nehézségek kezelésére irányul.

41. Ily módon, míg a 2022/1854 rendelet 6. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a termelők által a 7. cikk (1) bekezdésében említett forrásokból történő villamosenergia-termelésből realizált piaci bevételek plafonja az előállított villamos energia egy MWh-jára vetítve 180 euró, az említett rendelet 8. cikke (1) bekezdésének a) pontja lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy olyan intézkedéseket tartsanak fenn vagy vezessenek be, amelyek tovább korlátozzák e bevételeket.

42. Egyébiránt meg kell állapítani, hogy bár a 2022/1854 rendelet egyetlen rendelkezése sem tartalmaz pontos útmutatást arra vonatkozóan, hogy miként kell kiszámítani a tagállamok által végül meghatározott plafont abban az esetben, ha egy tagállam úgy dönt, hogy az e rendeletben meghatározottnál alacsonyabb plafont határoz meg, e plafonnak tiszteletben kell tartania az említett rendelet 8. cikkének (2) bekezdésében meghatározott feltételeket. Ennek megfelelően e plafon csak akkor tekinthető az uniós joggal összeegyeztethetetlennek, ha megállapítást nyer, hogy a tagállam által meghatározott plafon sértheti az e rendelkezés alapján megállapított kritériumokat.

43. E pontosításokat követően meg kell jegyezni, hogy a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azon árszint meghatározásának kérdését veti fel, amelynek alapján a bevételi plafont alkalmazni kell, mivel e bíróság úgy ítéli meg, hogy a vitatott rendelkezés alkalmatlan a megújulóenergia-ágazatban végrehajtott beruházások védelmére és ösztönzésére, és a piaci bevételek tekintetében rögzített plafon nem arányos és nem észszerű. [22]

44. Először is meg kell jegyezni, hogy – amint arra a jelen indítvány 41. pontja emlékeztet – pusztán az a tény, hogy az olasz kormány által elfogadott plafon összege alacsonyabb a 2022/1854 rendelet 6. cikkének (1) bekezdésében meghatározott összegnél, önmagában nem vezethet a vitatott rendelkezés e rendelettel való összeegyeztethetetlenségéhez. Magából az említett rendeletnek a szövegéből, pontosabban 8. cikkének (1) bekezdéséből ugyanis kitűnik, hogy a tagállamoknak egyrészt lehetőségük van arra, hogy az uniós jogalkotó által előírt 180 euró/MWh plafonnál alacsonyabb plafont fogadjanak el, másrészt pedig, a tagállamok bizonyos mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek, amely lehetővé teszi számukra, hogy e plafon összegét a nemzeti piacuk sajátos jellemzőinek figyelembevételével határozzák meg. [23] Egyébiránt az a körülmény, hogy e plafon jelentős eltérést mutat a 2022/1854 rendeletben rögzített összeghez viszonyítva, amint arra a kérdést előterjesztő bíróság rámutat, önmagában nem elegendő az e rendelettel való összeegyeztethetetlenség megállapításához. [24]

45. Ami a 2022/1854 rendeletnek a kérdést előterjesztő bíróság által a második kérdésében hivatkozott (27), (28), (29) és (39) preambulumbekezdését illeti, azok sem értelmezhetők úgy, hogy pontos módszertant írnak elő a tagállamok számára a plafon kiszámítását illetően. Bár ezek a preambulumbekezdések hasznos információkkal szolgálhatnak a szóban forgó plafon meghatározásának szabályai, valamint a beruházásokra gyakorolt esetleges negatív hatások

[22] Bár a kérdést előterjesztő bíróság kétségeit fejezi ki az olasz jogalkotó által az e plafon megállapítása érdekében meghatározott konkrét szabályokat illetően, az is igaz, hogy – amint az a jelen indítvány 28. pontjában megállapításra került – úgy tűnik, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban ismertetett elemek egyike sem utal arra, hogy a vitatott rendelkezés konkrétan veszélyeztetné a megújulóenergia-ágazatba történő beruházásokat.

[23] Ezt a lehetőséget legalább 17 tagállam hajtotta végre, amint az a magas energiaárak kezelését célzó vészhelyzeti beavatkozásoknak a [2022/1854] rendelet szerinti felülvizsgálatáról szóló, az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz intézett 2023. június 5-i (COM(2023) 302 final) bizottsági jelentésből is kitűnik.

[24] Egyébiránt a 2022/1854 rendelet egyetlen rendelkezése sem követeli meg ezen eltérés igazolását.

elkerülése módjának meghatározásához, nem tekinthetők úgy, mint amelyek eltérő kötelező szabályokat állapítanak meg, vagy túlmutatnak azokon a kötelezettségeken, amelyek a tagállamokat az e rendelet fent hivatkozott rendelkezései alapján terhelik. [25]

46. Közelebbről, azon kétségeket illetően, amelyeket e bíróság fejt ki azzal kapcsolatban, hogy összeegyeztethető-e az olasz kormány által a plafon összegének meghatározása érdekében követett módszer a 2022/1854 rendelet (28) és (29) preambulumbekezdésére tekintettel, meg kell állapítani, hogy e rendelkezések elsősorban arra irányulnak, hogy magyarázatot adjanak az uniós jogalkotó által az e rendelet 6. cikkének (1) bekezdésében a 180 euró/MWh plafon összegének kiválasztására, valamint arra, hogy útmutatást adjanak a tagállamoknak a nemzeti plafonuk kiszámítása keretében, anélkül azonban, hogy bármilyen konkrét módot előírna az ilyen plafon bevezetésére, [26] mivel e tekintetben az egyetlen kötelezettség az említett rendelet 8. cikkének (2) bekezdésében foglalt feltételek tiszteletben tartása. [27]

47. Másodsorban, ami a plafon szigorú értelemben vett összegére és kiszámításának módjára vonatkozó kritériumoktól eltérő kritériumokat illeti, amelyeket a tagállamoknak e plafon megállapításakor figyelembe kell venniük, emlékeztetni kell arra, hogy a 2022/1854 rendelet 8. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontja annak biztosítására kötelezi a tagállamokat, hogy e plafont olyan szinten állapítsák meg, amely nem veszélyezteti a beruházási jelzéseket, és biztosítsa a beruházási és működési költségek fedezését, miközben lehetővé teszi a befektetők számára, hogy észszerű árrést érjenek el azon árhoz képest, amelyet elvárhattak volna.

48. E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy az olasz kormány által választott plafon szintje összeegyeztethetőségének a fent hivatkozott paraméterekre tekintettel történő vizsgálata a nemzeti piac sajátos jellemzőit figyelembe vevő ténybeli értékelésen alapul, amelynek elvégzésére végső soron kizárólag a kérdést előterjesztő bíróság rendelkezik hatáskörrel, mivel e bíróság rendelkezik egyébként is az e tekintetben szükséges ténybeli adatokkal. [28] Mindazonáltal, bár a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak értékelése, hogy a vitatott rendelkezés milyen esetleges negatív hatást gyakorolhat a befektetésekre, és különösen azon kérdés értékelése, hogy a referenciaárat olyan szinten határozták-e meg, amely meghaladta ezen elvárásokat, és meghaladta a szükségesnek és arányosnak tekinthető mértéket, a Bíróság e tekintetben iránymutatást adhat a kérdést előterjesztő bíróságnak. Így véleményem szerint a következő kritériumok relevánsak a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő elemzés keretében.

[25] Egyébiránt, amint arra a jelen indítvány 31. pontjában emlékeztettem, kötelező jogi érvényesség hiányában az érintett rendelet szövegében foglalt egyenértékű vagy kiegészítő rendelkezések hiányában jogok vagy kötelezettségek megalapozása érdekében önmagában nem lehet egy preambulumbekezdésre hivatkozni.

[26] Ugyanez vonatkozik a 2022/1854 rendelet (27) preambulumbekezdésére is, amely annak kimondására szorítkozik, hogy az a szint, amelyen a piaci bevételek plafonját megállapítják, ne veszélyeztethesse az érintett termelők azon képességét, hogy visszaszerezzék beruházási és üzemeltetési költségeiket, és így meg kell védeni és ösztönözni a dekarbonizált és megbízható villamosenergia-rendszerhez szükséges kapacitásokba történő jövőbeli beruházásokat. Márpedig ez nem tűnik ki az e rendelet 8. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontjában foglalt feltételekből. Ami az említett rendelet (39) preambulumbekezdését illeti, amelyre a kérdést előterjesztő bíróság a második kérdésében szintén hivatkozott, az kizárólag a tagállamok azon lehetőségére utal, hogy a piaci bevételekre vonatkozó plafont oly módon állapítsák meg, hogy az lehetővé tegye a villamosenergia-termelők számára, hogy a többletbevételek 10%-át a piaci bevételekre vonatkozó plafont meghaladó mértékben megőrizhessék. Ez a preambulumbekezdés releváns lehet az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés szempontjából, de nem releváns a jelen célzott indítvány tárgyát képező második kérdés szempontjából.

[27] A jelen ügyben az a körülmény, hogy a vitatott rendelkezés bizonyos vonatkozásai, és különösen az olasz kormány által a plafon meghatározása érdekében követett módszer eltérni látszik a 2022/1854 rendelet (28) preambulumbekezdésében előírt részletszabályoktól, vagy nem veszi át teljes mértékben azokat, amint arra a kérdést előterjesztő bíróság rámutat, nem vonja maga után automatikusan a vitatott rendelkezésnek az e rendelettel való összeegyeztethetetlensége megállapítását.

[28] Nem a Bíróság feladata, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban nem szereplő, a Secab és kereseti kérelmei támogatása érdekében beavatkozó többi fél által előadott számos olyan ténybeli körülményről határozzon, mint például a megújuló energiaforrások területén megvalósított beruházások adójogi kezeléséhez és amortizációjának feltételeihez kapcsolódó megfontolások a nemzeti szabályozásra tekintettel. Ugyanez vonatkozik a vízerőmű-ágazat más olyan sajátos paramétereire is, amelyek a Secab szerint érintették ezt az ágazatot, mint például a termelés kedvezőtlen időjárási viszonyok miatti csökkenése, valamint a vízenergia-termelésre vonatkozó díjak emelkedése.

49. Először is emlékeztetni kell arra, hogy a vitatott rendelkezésnek mint az Oroszország Ukrajna elleni agresszív háborúját követő sajátos piaci helyzethez kapcsolódó sürgősségi beavatkozás időbeli hatálya rövid időre korlátozódik.[29] E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a 2022/1854 rendeletben előírt intézkedések mint ilyenek nem állandó piaci intervenciók, hanem olyan irányított intervenciók, amelyek rendkívüli körülmények kezelésére irányulnak.

50. Márpedig egy intézkedés időtartama, valamint rendkívüli jellege olyan kritériumok, amelyeket figyelembe kell venni egy adott intézkedés szükségességének és arányosságának vizsgálata során hatásai terjedelmének értékelése céljából,[30] különösen akkor, ha – amint a jelen ügyben is – a megújuló energiaforrások területén meglévő beruházásokra gyakorolt hatások vizsgálatáról van szó, amelyek jellegüknél fogva hosszú távú beruházások. Ez annál is inkább így van, ha a vizsgálat a vitatott rendelkezésnek a jövőbeli beruházásokra gyakorolt hatására irányul, amelyekre a szóban forgó plafon időben korlátozott jellegére tekintettel minden valószínűség szerint nem vonatkozik e plafon, mivel e létesítmények többségének termelési ciklusa csak a szóban forgó rendszer lejártát követően kezdődik.[31]

51. Másodsorban meg kell állapítani, hogy magának a 2022/1854 rendeletnek a szövegéből kitűnik, hogy a piaci bevételekre vonatkozó plafont úgy kell meghatározni, hogy az magában foglalja a többletbevételeket, azon bevételekre figyelemmel, amelyeket a befektetők a beruházásra vonatkozó döntés időpontjában nem várhattak el. Az ilyen (kivételes) nyereség azonban *per definitionem* nem felelhet meg azoknak a bevételeknek, amelyekre az érintett társaságok számíthattak volna, ha nem következtek volna be előre nem látható körülmények az energiapiacokon.[32]

52. E tekintetben pontosítani kell, hogy a Secab által hivatkozott bizalomvédelem elve nem értelmezhető úgy, hogy arra egy gazdasági szereplő a hatóságok a piaci kedvezőtlen helyzetének orvoslását célzó bármely beavatkozásával szemben hivatkozhatna, különösen akkor, ha ez a beavatkozás egy példa nélküli, tehát előre nem látható eseményt követő sürgősségi beavatkozás formáját ölti. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából ugyanis az következik, hogy ezen elvre minden olyan gazdasági szereplő hivatkozhat, amelyben valamely nemzeti hatóság megalapozott várakozásokat keltett.[33] Mindazonáltal, amikor a gondos és körültekintő gazdasági szereplőnek lehetősége van arra, hogy előre lássa egy olyan intézkedés elfogadását, amely érintheti az érdekeit, ezen intézkedés meghozatalát követően nem hivatkozhat erre az elvre. Ezen ítélkezési gyakorlatból továbbá az következik, hogy a gazdasági szereplők nem bízhatnak joggal olyan helyzet fennmaradásában, amelyet a nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörük keretein belül módosíthatnak.

53. Márpedig a jelen ügyben az érintett társaságokban a nemzeti hatóságok cselekménye által semmiféle elvárás nem keletkezhetett az ilyen rendkívüli bevételek megszerzését illetően, mivel e hatóságok azonnal beavatkoztak a gázárak előre nem látható emelkedésével szembeni vészhelyzeti intézkedések meghozatala érdekében. Az elővigyázatos és körültekintő gazdasági szereplőnek

[29] Lásd: a jelen indítvány 40. pontja.

[30] E tekintetben meg kell állapítani, hogy a vitatott rendelkezés időbeli hatályát nem hosszabbították meg a 2022/1854 rendelet 22. cikkében előírt határidőn, azaz 2023. június 30-án túl.

[31] Következésképpen nehéz elképzelni, hogy egyrészt hosszú távon az új létesítményekbe történő beruházásokat miként veszélyeztetheti a vitatott rendelkezés, másrészt pedig, hogy ez utóbbi miként gyengítené a befektetőknek a megújuló energiaforrások növekedésébe vetett bizalmát.

[32] Egyébiránt az a puszta tény, hogy a megújuló energiaforrások ágazatában bizonyos beruházásokat a piaci bevételekre vonatkozó plafon bevezetése előtt valósítottak meg, nyilvánvalóan nem jelenti azt, hogy e beruházásokat *ipso facto* veszélyeztetné egy ilyen plafon meghatározása.

[33] Lásd ebben az értelemben: 2022. március 1-jei Milis Energy és társai végzés (C-306/19, C-512/19, C-595/19 és C-608/20–C-611/20, EU:C:2022:164, 44. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

ugyanis a rendkívüli helyzetre tekintettel számítania kell egy ilyen beavatkozásra, és annak nemcsak az energiapiacra, hanem nagyobb általánosságban a gazdaságra gyakorolt jelentős hatására is. Hasonlóképpen, még kevésbé állhat fenn egy olyan rendkívüli helyzetből eredő nyereség elérésére alapított elvárás, amelyet egy ilyen gazdasági szereplő nem várhatott el a beruházásról szóló döntés meghozatalának időpontjában. [34]

54. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy az energiaválság előtt a piacon uralkodó feltételeken alapuló olyan objektív kritériumnak az olasz kormány általi alkalmazása a plafon megállapítása érdekében, mint az árak számtani átlaga az energiaválságot megelőző évtizedben, véleményem szerint alkalmas arra, hogy megfeleljen a 2022/1854 rendelet követelményeinek a befektetőknek a befektetésük időpontjában fennálló elvárásait illetően, lehetővé téve annak biztosítását, hogy a szóban forgó plafont olyan árszintben állapítsák meg, amelyet a befektetők észszerűen előre láthattak. [35]

55. Harmadsorban hangsúlyozni kell, hogy magának a 2022/1854 rendeletnek a szövegéből kitűnik, hogy azon tényezők között, amelyeket a vitatott rendelkezés beruházásokra gyakorolt hatásainak értékelése céljából figyelembe kell venni, szerepel az érintett létesítmények költségszerkezete, és különösen a diszkontált energiaköltség *(levelised cost of energy)* [36] a szóban forgó technológia vonatkozásában. [37] Márpedig úgy tűnik, hogy a megújuló energiaforrásokkal működő és a vitatott rendelkezés hatálya alá tartozó energetikai létesítményeket az állandó költségek túlsúlya jellemzi, mivel a változó költségek sokkal alacsonyabbak. Egyébiránt, amint arra a kérdést előterjesztő bíróság szintén rámutatott, e létesítmények olyan költségeket viselnek, amelyek függetlenek a földgáz árának alakulásától, mivel azt nem használják fel nyersanyagként energiatermelésre. A kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálatok fenntartása mellett úgy tűnik, hogy amint a Secab esetében is, a megújulóenergia-termelők költségszerkezete a fosszilis tüzelőanyagok, és különösen a gáz árának előre nem látható emelkedése ellenére nagyrészt változatlan maradt, mivel ezen emelkedés semmilyen hatással nem volt e gazdasági szereplők energiatermelési költségeire. [38]

56. Negyedsorban meg kell jegyezni, hogy a vitatott rendelkezésben előírt plafonmeghatározási mechanizmus valójában „kétirányú”, mivel egyrészt nemcsak a bevételek plafonjának meghatározását teszi lehetővé a piaci árak túlzott emelkedése esetén, hanem jogi kötelezettséget is keletkeztet arra vonatkozóan, hogy az érintett termelőket kártalanítani kell a piaci árak túlzott csökkenése esetén, és különösen akkor, ha a nagykereskedelmi árak a jelzett átlagár alá

[34] Ez még inkább igaz a Secabhoz hasonló, a megújuló energiaforrásokból előállított energia termelőire, akiknek – amint azt a jelen indítvány 55. pontjában kifejtettem – lényegesen alacsonyabb határköltségeik vannak, mint azon más villamosenergia-termelőknek, akiknek az ukrajnai háború kezdete óta elért bevételei jóval magasabbak, mint a beruházás időpontjában fennálló elvárásaik. Lásd még ebben az értelemben a 2022/1854 rendelet (24) és (25) preambulumbekezdését.

[35] Úgy tűnik ugyanis – a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálatok fenntartása mellett –, hogy az a módszer, amelyet az olasz kormány alkalmazott a Secab által vitatott plafon megállapításához, lehetővé teszi, hogy e társaságot olyan helyzetbe hozzák, amelyben az akkor lett volna, ha az energiaválság nem következett volna be.

[36] Olyan értékelésről van szó, amely a villamosenergia-termelésnek a termelő létesítmény élettartama alatt felmerülő aktuális nettó költségét méri a termelő vonatkozásában.

[37] Lásd: a 2022/1854 rendelet (29) preambulumbekezdése.

[38] Ez magyarázatot ad az olasz jogalkotó azon döntésére is, hogy eltérően kezeli az energetikai létesítményeket attól függően, hogy használnak-e fosszilis tüzelőanyagokat, vagy sem, mint például az energiatermeléshez használt gáz, mivel a gázt használó létesítményekre nem vonatkozik a plafon. Ez a megoldás összhangban van az uniós jogalkotó által a 2022/1854 rendelet (33) preambulumbekezdésében elfogadott megoldással, amely szerint „[a] piaci bevételekre vonatkozó plafont nem lehet alkalmazni olyan technológiákra, amelyek magas határköltséggel járnak a villamosenergia-termeléshez szükséges tüzelőanyag árához kapcsolódóan – így például a gáz- és a feketeszén-tüzelésű erőművekre –, mivel azok működési költségei jelentősen meghaladnák a piaci bevételekre vonatkozó plafon szintjét, és a plafon alkalmazása veszélyeztetné azok gazdasági életképességét”.

csökkennek.[39] Márpedig, ha ezt a (referencia)-árat olyan szinten határozzák meg, amely lehetővé teszi az érintett társaságok számára, hogy fedezzék költségeiket, és „észszerű árrést” érjenek el ahhoz az árhoz képest, amelyet a befektetők számíthattak volna, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia, az ilyen mechanizmus alkalmas arra, hogy megtartsa a megújuló energiaforrásokba történő beruházásokat.

57. Harmadsorban és utolsósorban megjegyzem, hogy a 2022/1854 rendelettel bevezetett intézkedések nemcsak az uniós energiapiacok szerkezetének és működésének megőrzésére irányulnak, hanem általánosabban az energiaválság által a tagállamok gazdaságára és az európai polgárokra gyakorolt negatív hatások enyhítésére is. Ami közelebbről a fogyasztóvédelmet illeti, meg kell állapítani, hogy a 2022/1854 rendelet 10. cikke kifejezetten előírja, hogy a plafon alkalmazásából származó többletbevételek felhasználhatók a végső fogyasztók támogatására irányuló intézkedések finanszírozására annak érdekében, hogy enyhítsék a magas villamosenergia-árak e fogyasztókra gyakorolt hatását.[40]

58. Bár a kérdést előterjesztő bíróság nem említette a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos szempontot, hangsúlyozni kell, hogy a 2022/1854 rendelet a közérdek védelmének biztosítását célzó vészhelyzeti beavatkozásként egyensúlyt teremt az energiatermelők érdekei, a megújuló energiaforrásokba való beruházásaik védelmét is beleértve, illetve a fogyasztók érdekei között. Következésképpen a többletbevételek beszedésének és újraelosztásának mechanizmusát annak szükségessége igazolja, hogy egyensúlyt kell teremteni e termelők, és különösen azok között, akik váratlanul részesültek előnyben az energiaárak előre nem látható emelkedéséből, valamint azon villamosenergia-fogyasztók között, akiket az energiaválságot követően a villamosenergia-árak emelkedése különösen érintett.[41]

59. A fentiek összességére tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett, átfogalmazott második kérdésre azt a választ adja, hogy a 2019/944 irányelv 5. cikkének (4) bekezdését, a 2018/2001 irányelv (2), (3) és (12) preambulumbekezdését, a 2022/1854 rendelet (27), (28), (29) és (39) preambulumbekezdését, valamint 6. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes egy olyan nemzeti szabályozás, amely azt írja elő, hogy a piaci bevételekre vonatkozó plafont az adott piaci övezetben az elmúlt évtizedben megállapított árak számtani átlaga alapján kell meghatározni, az inflációtól függően újraértékelve, feltéve hogy teljesülnek a 2022/1854 rendelet 8. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontjában meghatározott feltételek.

[39] E tekintetben meg kell jegyezni, hogy azokat a rendszereket, amelyek egy bizonyos küszöbérték felett korlátozzák a bevételeket, de ellentételezésként minimumárat biztosítanak, amennyiben a piaci ár egy bizonyos küszöbérték alatt van, gyakran alkalmazzák a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia termelését ösztönző rendszerek keretében. Jóllehet eltérnek a vitatott rendelkezéstől, az ilyen mechanizmusok a beruházások életképességének és biztonságának megőrzésére irányulnak azáltal, hogy az ösztönzés kedvezményezettje számára a termelt energia után olyan állandó globális díjazást garantálnak, amely lehetővé teszi a villamos erőmű megépítése érdekében végzett beruházások ellentételezését, megvédve a vállalkozót az idők során a piaci ár előre nem látható változásaitól, mivel a garantált rögzített díj biztosítja számára, hogy visszaszerezze a létesítmény építésére fordított összeget. Lásd e tekintetben az olasz kormány által bevezetett, a C-514/23. sz. Tiberis Holding ügyben vizsgált állami támogatási rendszert, amelyre vonatkozó indítványomat ugyanezen a napon ismertetem.

[40] E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a fogyasztóvédelem közvetetten is kapcsolódik az energiapiacok fennálló szerkezetének stabilitásához, abban az értelemben, hogy az, ha a fogyasztók esetleg nem tudják megfizetni a villamosenergia-számlákat, veszélyeztetheti az érintett piacok stabilitását. A többletnyereségnek a fogyasztók közötti újraelosztása így lehetővé teszi ez utóbbiak számára, hogy kifizessék számláikat, és ily módon hozzájárul a piacnak az összeomlástól való megóvásához, általánosabb jelleggel fenntartva így annak működését.

[41] E tekintetben lásd a 2024. november 28-i 1 BvR, 460/23 – 1 BvR, 611/23 egyesített határozatok 94–97., 107. és 115–118. pontját, amely határozatok a villamos energia ára emelkedésének visszaszorítását célzó, a többletbevételeket sújtó adót *(Strompreisbremse)* előíró német szabályok alkotmányosságára vonatkoztak, és amely határozatokban a Bundersverfassungsgericht (alkotmánybíróság, Németország) elutasította az e szabályozás ellen egyes energiatermelők által benyújtott alkotmányos panaszokat, a hangsúlyt elsősorban a fogyasztóvédelemhez kapcsolódó, a német kormány beavatkozását igazoló közérdekre helyezve.

V. Végkövetkeztetés

60. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Lombardia tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre a következő választ adja:

A villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2012/27/EU irányelv módosításáról szóló, 2019. június 5-i (EU) 2019/944 európai parlamenti és tanácsi irányelv 5. cikkének (4) bekezdését, a megújuló energiaforrásokból előállított energia használatának előmozdításáról szóló, 2018. december 11-i (EU) 2018/2001 európai parlamenti és tanácsi irányelv (2), (3) és (12) preambulumbekezdését, valamint a magas energiaárak kezelését célzó vészhelyzeti beavatkozásról szóló, 2022. október 6-i (EU) 2022/1854 tanácsi rendelet (27), (28), (29), (39) preambulumbekezdését és 6. cikkének (1) bekezdését

a következőképpen kell értelmezni:

azokkal nem ellentétes egy olyan nemzeti szabályozás, amely azt írja elő, hogy a piaci bevételekre vonatkozó plafont az adott piaci övezetben az elmúlt évtizedben megállapított árak számtani átlaga alapján kell meghatározni, az inflációtól függően újraértékelve, feltéve hogy teljesülnek a 2022/1854 rendelet 8. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontjában meghatározott feltételek.