Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
A. RANTOS
van 6 februari 2025 [1]

Zaak C-423/23

Secab Soc. coop.
tegen
Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA),
Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA
in tegenwoordigheid van:
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

[verzoek van de Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (bestuursrechter in eerste aanleg Lombardije, Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Interne markt voor elektriciteit – Richtlijn (EU) 2019/944 – Gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit – Artikel 5 – Marktgebaseerde leveringsprijzen – Richtlijn (EU) 2018/2001 – Bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen – Verordening (EU) 2022/1854 – Noodinterventie in verband met de hoge energieprijzen – Artikel 6 – Verplicht plafond op marktinkomsten – Artikel 8 – Nationale crisismaatregelen – Plafond op marktinkomsten van elektriciteitsproducenten die bepaalde hernieuwbare energiebronnen gebruiken – Nationale regeling die niet garandeert dat producenten 10 % van de inkomsten boven dat plafond kunnen houden – Instandhouding van investeringen in de sector van de hernieuwbare energie”

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

I. Inleiding

1. Dit verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door de Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (bestuursrechter in eerste aanleg Lombardije, Italië), betreft met name de uitlegging van artikel 5, lid 4, van richtlijn (EU) 2019/944[2], de overwegingen 2, 3 en 12 van richtlijn (EU) 2018/2001[3] en de overwegingen 27, 28, 29, 39, alsmede artikel 6, lid 1, en artikel 8, lid 2, onder b) en c), van verordening (EU) 2022/1854[4].

2. Het onderhavige verzoek vloeit voort uit een geding tussen Secab Soc. coop., een coöperatie die actief is in de elektriciteitsproductiesector, enerzijds, en de Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) (regulerende instantie voor energie, netwerken en milieu, Italië) en de Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA (beheerder van energiediensten, Italië; hierna: „GSE"), anderzijds, betreffende de wettigheid van een nationale regeling die een plafond stelt aan de marktinkomsten uit de verkoop van elektriciteit uit bepaalde hernieuwbare energiebronnen.

3. Overeenkomstig het verzoek van het Hof spits ik mijn conclusie toe op de analyse van de tweede prejudiciële vraag. Deze betreft in wezen de verenigbaarheid met de bovengenoemde Unierechtelijke bepalingen van een nationale regeling die voorziet in een plafond op marktinkomsten uit de verkoop van elektriciteit op een wijze die investeringen in de sector van de hernieuwbare energie niet in stand houdt of bevordert.

4. De onderhavige zaak biedt het Hof de gelegenheid om de criteria te verduidelijken waarmee rekening moet worden gehouden in het kader van de vaststelling door de lidstaten van de wijze van berekening van een plafond op marktinkomsten uit de verkoop van elektriciteit, in een specifieke context die wordt gekenmerkt door sterk stijgende energieprijzen, met name elektriciteitsprijzen, die recentelijk uitzonderlijk hoge niveaus hebben bereikt, voornamelijk als gevolg van de oorlog in Oekraïne.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Richtlijn 2018/2001

5. De overwegingen 2, 3 en 12 van richtlijn 2018/2001 luiden als volgt:

„(2) Overeenkomstig artikel 194, lid 1, [VWEU] is de bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen een van de doelstellingen van het energiebeleid van de Unie. Die doelstelling wordt nagestreefd door deze richtlijn. […]

[2] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van richtlijn 2012/27/EU (PB 2019, L 158, blz. 125).

[3] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PB 2018, L 328, blz. 82).

[4] Verordening van de Raad van 6 oktober 2022 betreffende een noodinterventie in verband met de hoge energieprijzen (PB 2022, L 261, blz. 1).

(3) Het toegenomen gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen speelt ook een fundamentele rol bij de bevordering van de energievoorzieningszekerheid, duurzame energie voor een betaalbare prijs, […].

[…]

(12) Ter ondersteuning van de ambitieuze bijdragen die de lidstaten leveren aan de verwezenlijking van het streefcijfer van de Unie, moet een financieel kader worden vastgesteld om investeringen in projecten op het gebied van hernieuwbare energie in die lidstaten te vergemakkelijken, waaronder door gebruik van financieringsinstrumenten."

2. Richtlijn 2019/944

6. Artikel 5 van richtlijn 2019/944, met het opschrift „Marktgebaseerde leveringsprijzen", luidt als volgt:

„1. Leveranciers zijn vrij de prijs waarvoor zij aan de afnemers leveren, vast te stellen. De lidstaten nemen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat er sprake is van daadwerkelijke concurrentie tussen leveranciers.

[…]

3. In afwijking van de leden 1 en 2, kunnen de lidstaten overheidsingrijpen in de prijsstelling voor de levering van elektriciteit aan energiearme of kwetsbare huishoudelijke afnemers toepassen. Op dergelijk overheidsingrijpen zijn de […] in de leden 4 en 5 [genoemde voorwaarden] van toepassing.

4. Overheidsingrijpen in de prijsstelling voor de levering van elektriciteit:

a) streeft een algemeen economisch belang na en gaat niet verder dan wat nodig is voor het algemene economische belang dat [daarmee wordt nagestreefd];

b) is duidelijk omschreven, transparant, niet-discriminerend en verifieerbaar;

c) garandeert elektriciteitsbedrijven uit de Unie gelijke toegang tot de afnemer;

d) is van beperkte duur en staat in verhouding tot de begunstigden ervan;

e) leidt niet op discriminerende wijze tot extra kosten voor marktdeelnemers.

[…]"

3. Verordening 2022/1854

7. De overwegingen 24, 25, 27, 28, 29, 39, 41 en 48 van verordening 2022/1854 luidden als volgt:

„(24) Gezien de rol van de prijs op de day-ahead-markt als referentie voor de prijs op andere groothandelsmarkten voor elektriciteit en het feit dat alle marktdeelnemers de clearingprijs ontvangen, hebben de technologieën met aanzienlijk lagere marginale kosten sinds de aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne in februari 2022 voortdurend hoge inkomsten geboekt, die ruimschoots hoger liggen dan hetgeen zij verwachtten toen zij besloten te investeren.

(25) In een situatie waarin consumenten worden blootgesteld aan extreem hoge prijzen die ook schadelijk zijn voor de economie van de Unie, moeten de buitengewone marktinkomsten van producenten met lagere marginale kosten tijdelijk worden beperkt door de toepassing van het plafond op marktinkomsten uit de verkoop van elektriciteit binnen de Unie.

[…]

(27) Het niveau waarop het plafond op marktinkomsten wordt vastgesteld, mag geen afbreuk doen aan het vermogen van de producenten op wie het wordt toegepast, met inbegrip van producenten van hernieuwbare energie, om hun investerings- en exploitatiekosten terug te verdienen, en moet toekomstige investeringen in de capaciteit die nodig is voor een koolstofvrij en betrouwbaar elektriciteitssysteem in stand houden en stimuleren. Het plafond op marktinkomsten, dat een uniform plafond in de hele Unie is, is het meest geschikt om de werking van de interne elektriciteitsmarkt te vrijwaren, aangezien de op prijzen gebaseerde concurrentie tussen elektriciteitsproducenten op basis van verschillende technologieën, met name voor hernieuwbare energiebronnen, hierdoor in stand wordt gehouden.

(28) Hoewel occasionele en kortetermijnpieken in de prijzen als een normaal kenmerk op een elektriciteitsmarkt kunnen worden beschouwd en voor sommige investeerders nuttig kunnen zijn om hun opwekkingsinvesteringen terug te krijgen, verschilt de extreme en aanhoudende prijsstijging sinds februari 2022 aanzienlijk van een normale marktsituatie met occasionele piekprijzen. Daarom mag het plafond op marktinkomsten niet lager zijn dan de redelijke verwachtingen van de marktdeelnemers ten aanzien van het gemiddelde niveau van de elektriciteitsprijzen in de uren waarin de vraag naar elektriciteit het hoogst was, vóór de aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne. Vóór februari 2022 waren de verwachtingen voor de gemiddelde piekprijzen op de groothandelsmarkt voor elektriciteit in de hele Unie in de afgelopen decennia consequent aanzienlijk minder dan 180 EUR per MWh, ondanks de verschillen in elektriciteitsprijzen tussen de regio's in de Unie. Aangezien het initiële investeringsbesluit van de marktdeelnemers is genomen op basis van de verwachting dat de prijzen tijdens piekuren gemiddeld lager zouden zijn dan dat niveau, is de vaststelling van het plafond op marktinkomsten van 180 EUR per MWh een niveau dat ruim boven die aanvankelijke marktverwachtingen ligt. Door een marge te laten op de prijs die beleggers redelijkerwijs hadden kunnen verwachten, moet ervoor worden gezorgd dat het plafond op marktinkomsten niet ingaat tegen de initiële beoordeling van de investeringsrentabiliteit.

(29) Bovendien is het plafond op marktinkomsten van 180 EUR per MWh aanzienlijk hoger, met inbegrip van een redelijke marge, dan de huidige genormaliseerde energiekosten (‚levelised cost of energy', LCOE) voor de relevante opwekkingstechnologieën, zodat de producenten waarop het van toepassing is, hun investeringen en exploitatiekosten kunnen dekken. Aangezien het plafond op marktinkomsten een aanzienlijke marge laat tussen de redelijke LCOE en het plafond op marktinkomsten, kan niet worden verwacht dat het afbreuk doet aan de investering in nieuwe inframarginale capaciteit.

[…]

(39) Om redenen van voorzieningszekerheid moeten de lidstaten de mogelijkheid hebben om het plafond op marktinkomsten zodanig vast te stellen dat de elektriciteitsproducenten 10 % van het surplus aan inkomsten boven het plafond op marktinkomsten kunnen houden.

[…]

(41) De lidstaten moeten […] de mogelijkheid behouden om de inkomsten van de producenten waarop het […] plafond op marktinkomsten van toepassing is, verder te beperken […].

[…]

(48) […] Momenteel zijn gereguleerde prijzen op grond van richtlijn [2019/944] mogelijk voor huishoudens en micro-ondernemingen en zijn zij ook mogelijk onder de kostprijs voor energiearme en kwetsbare afnemers. In het licht van de huidige uitzonderlijke stijging van de elektriciteitsprijzen moet het instrumentarium van maatregelen waarover de lidstaten beschikken om consumenten te ondersteunen, echter tijdelijk worden uitgebreid door het mogelijk te maken gereguleerde prijzen uit te breiden tot kleine en middelgrote ondernemingen en door gereguleerde prijzen onder de kostprijs toe te staan. Een dergelijke uitbreiding zou kunnen worden gefinancierd door middel van het plafond op marktinkomsten."

8. Artikel 6 van die verordening, met het opschrift „Verplicht plafond op marktinkomsten", bepaalde in de leden 1 en 2 het volgende:

„1. De marktinkomsten van producenten die elektriciteit opwekken uit de in artikel 7, lid 1, bedoelde bronnen worden geplafonneerd op maximaal 180 EUR per MWh geproduceerde elektriciteit.

2. De lidstaten passen het plafond op marktinkomsten toe op alle marktinkomsten van producenten, […]."

9. Artikel 7 van die verordening, met het opschrift „Toepassing van het plafond op marktinkomsten van elektriciteitsproducenten", bepaalde in lid 1 het volgende:

„Het in artikel 6 vastgestelde plafond op marktinkomsten is van toepassing op de marktinkomsten uit de verkoop van elektriciteit die wordt opgewekt uit de volgende bronnen:

[…]

d) waterkracht zonder reservoir;

[…]”

10. Artikel 8 van dezelfde verordening, met het opschrift „Nationale crisismaatregelen”, luidde als volgt:

„1. De lidstaten kunnen:

a) maatregelen handhaven of invoeren die de marktinkomsten van de producenten die elektriciteit opwekken uit de in artikel 7, lid 1, genoemde bronnen […] verder beperken, inclusief de mogelijkheid om tussen technologieën te differentiëren;

[…]

d) een specifiek plafond vaststellen voor de marktinkomsten uit de verkoop van elektriciteit uit steenkool;

[…]

2. De in lid 1 bedoelde maatregelen, overeenkomstig deze verordening:

a) zijn evenredig en niet-discriminerend;

b) ondermijnen investeringssignalen niet;

c) zorgen ervoor dat de investerings- en exploitatiekosten worden gedekt;

d) hebben geen verstorende werking op de groothandelsmarkt voor elektriciteit en hebben in het bijzonder geen gevolgen voor de rangorde van in te zetten capaciteit (‚merit order’) en de prijsvorming op de groothandelsmarkt;

e) zijn verenigbaar met het Unierecht.”

11. Artikel 10 van verordening 2022/1854, met het opschrift „Verdeling van het surplus aan inkomsten”, bepaalde in lid 1 het volgende:

„De lidstaten wenden het surplus aan inkomsten dat voortvloeit uit de toepassing van het plafond op marktinkomsten volledig aan voor de financiering van maatregelen die de gevolgen van de hoge elektriciteitsprijzen voor eindafnemers van elektriciteit op gerichte wijze beperken.”

12. Artikel 22 van die verordening, met het opschrift „Inwerkingtreding en toepassing”, voorzag in lid 2, onder c), in het volgende:

„[…]

c) De artikelen 6, 7 en 8 zijn van toepassing van 1 december 2022 tot en met 30 juni 2023.”

B. Italiaans recht

1. Wetsbesluit nr. 4/2022

13. Decreto-legge n. 4 (wetsbesluit nr. 4) van 27 januari 2022, zoals gewijzigd bij 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 (wet nr. 25 houdende omzetting in een wet, met wijzigingen, van wetsbesluit nr. 4/2022 inzake dringende maatregelen ter ondersteuning van ondernemingen en marktdeelnemers, arbeid, gezondheidszorg en lokale diensten, in de context van de COVID-19-crisis, en ter beperking van de gevolgen van de prijsstijgingen in de elektriciteitssector) van 28 maart 2022 [5] (hierna: „wetsbesluit nr. 4/2022"), bevat een artikel 15 bis, met het opschrift „Aanvullende maatregelen met betrekking tot elektriciteit opgewekt door installaties die gebruikmaken van hernieuwbare bronnen", dat luidde als volgt:

„1. Van 1 februari 2022 tot en met 31 december 2022 wordt een vergoedingsmechanisme in twee richtingen toegepast op de energieprijzen voor elektriciteit die in het net wordt ingevoerd door:

a) fotovoltaïsche installaties met een vermogen van meer dan 20 kW die vaste premies genieten die voortvloeien uit het mechanisme van feed-intarieven (Conto Energia), en die niet afhankelijk zijn van de marktprijzen;

b) installaties met een vermogen van meer dan 20 kW, die gebruikmaken van zonne-, hydro-elektrische, geothermische en windenergiebronnen en geen stimuleringsmechanisme genieten, en die vóór 1 januari 2010 in gebruik zijn genomen.

[…]

3. Voor de toepassing van lid 1 berekent GSE het verschil tussen de onder a) en b) bedoelde waarden:

a) een referentieprijs die gelijk is aan die in de [aan dit] wetsbesluit [gehechte] tabel, voor elk marktgebied[, tussen 56 en 58 EUR per MWh (behalve op de eilanden Sardinië en Sicilië, waarvoor die prijs is vastgesteld op respectievelijk 61 EUR per MWh en 75 EUR per MWh)];

b) een marktprijs gelijk aan:

   1) voor de in lid 1, onder a), bedoelde installaties en voor de in lid 1, onder b), bedoelde installaties die gebruikmaken van zonne-, wind- en geothermische energie en van doorstroomwaterkracht, de uurprijs voor elektriciteit in het marktgebied of, voor leveringscontracten die vóór 27 januari 2022 zijn gesloten en die niet aan de in lid 7 bedoelde voorwaarden voldoen, de in die contracten vermelde prijs;

   2) voor de andere in lid 1, onder b), bedoelde installaties dan die bedoeld in punt 1, het rekenkundig gemiddelde per maand van de uurprijzen voor elektriciteit in de marktgebieden, of, voor leveringscontracten die vóór 27 januari 2022 zijn gesloten en die niet aan de in lid 7 bedoelde voorwaarden voldoen, de in die contracten vermelde prijs.

[5] Gewoon supplement bij GURI nr. 73 van 28 maart 2022.

4. Indien het in lid 3 bedoelde verschil positief is, betaalt GSE het desbetreffende bedrag aan de producent. Indien het verschil negatief is, verricht GSE een verrekening of vordert zij het desbetreffende bedrag van de producent.

[…]”

14. Artikel 11, lid 2, van decreto-legge n. 115 – Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali (wetsbesluit nr. 115 houdende dringende maatregelen op het gebied van energie, watercrisis en sociaal en industrieel beleid) van 9 augustus 2022[6] (hierna: „wetsbesluit nr. 115/2022”), zoals gewijzigd bij legge n. 142 (wet nr. 142) van 21 september 2022, heeft de toepassing van het in dat artikel 15 bis bedoelde vergoedingsmechanisme verlengd tot 30 juni 2023.

2. Wet nr. 197/22

15. Artikel 1, lid 30, van legge n. 197 – Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025 (wet nr. 197 betreffende de geraamde staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2023 en de meerjarenbegroting voor de driejarige periode 2023-2025) van 29 december 2022[7] (hierna: „wet nr. 197/22”) luidt als volgt:

„Krachtens verordening [2022/1854] wordt van 1 december 2022 tot en met 30 juni 2023 een plafond toegepast op marktinkomsten die elektriciteitsproducenten via een vergoedingsmechanisme in één richting verkrijgen uit in het net ingevoerde elektriciteit door:

a) installaties die gebruikmaken van hernieuwbare bronnen die niet vallen binnen de werkingssfeer van artikel 15 bis van [wetsbesluit nr. 4/2022];

[…]”

III. Hoofdgeding, prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

16. Secab is een coöperatieve vennootschap die actief is in de sector van de elektriciteitsproductie en die installaties beheert die gebruikmaken van doorstroomwaterkracht. Aangezien die vennootschap valt onder artikel 15 bis van wetsbesluit nr. 4/2022 (hierna: „litigieuze bepaling”), is zij onderworpen aan het plafond op inkomsten waarin die bepaling voorziet. Nadat zij een aantal facturen van GSE had ontvangen, heeft zij bij de Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, de verwijzende rechter, beroep ingesteld tot nietigverklaring van onder meer de facturen die GSE haar op 18 oktober en 15 november 2022 op grond van voornoemde bepaling heeft toegezonden. Tot staving van haar beroep heeft Secab aangevoerd dat de litigieuze bepaling in strijd was met het Unierecht.

17. In die context herinnert de verwijzende rechter eraan dat de uitvoering van de litigieuze bepaling, die aanvankelijk was bedoeld voor de periode tussen 1 februari 2022 en 31 december 2022, bij wetsbesluit nr. 115/2022, zoals gewijzigd bij wet nr. 142 van 21 september 2022, is verlengd tot 30 juni 2023, dat verordening 2022/1854 pas op 8 oktober 2022 in werking is getreden, dat laatstgenoemde verordening voorzag in een hoger

6 GURI nr. 185 van 9 augustus 2022.

7 Gewoon supplement bij GURI nr. 303 van 29 december 2022.

inkomstenplafond en een ruimere werkingssfeer dan die welke aan de orde zijn in de litigieuze bepaling, en dat artikel 1, leden 30 tot en met 38, van wet nr. 197/22 voor de periode van 1 december 2022 tot en met 30 juni 2023 uitvoering heeft gegeven aan de artikelen 6 tot en met 8 van die verordening, maar installaties voor het gebruik van hernieuwbare energiebronnen die reeds onder de litigieuze bepaling vielen, uitsloot. Bijgevolg vormt die bepaling, hoewel zij dateert van vóór verordening 2022/1854, in wezen de bepaling van nationaal recht waarmee aan die verordening uitvoering wordt gegeven wat de energie betreft die wordt opgewekt uit de in die bepaling vermelde hernieuwbare energiebronnen.

18. Die rechter voegt daaraan toe dat de litigieuze bepaling, net als verordening 2022/1854, is vastgesteld met het oog op een tijdelijke beperking van de buitengewone marktinkomsten die werden verkregen door energieproducenten die kosten maken die losstaan van de ontwikkeling van de aardgasprijs aangezien zij geen aardgas gebruiken voor de productie, door op die buitengewone inkomsten een plafond toe te passen en de overeenkomstige bedragen te verdelen over de eindafnemers. De rechter heeft echter twijfels over de specifieke wijze die de Italiaanse wetgever heeft vastgesteld om dat plafond vast te stellen.

19. Ten eerste is die rechter van oordeel dat, wat het bedrag van het in de litigieuze bepaling vastgestelde inkomstenplafond betreft, de in lid 3, onder a), van die bepaling bedoelde referentieprijs, ook al ligt deze ver verwijderd van die welke door het Unierecht is vastgesteld [8], billijk is aangezien die prijs overeenstemt met een rekenkundig gemiddelde van de prijzen die in elk marktgebied tussen 1 januari 2010 en 31 december 2020 zijn opgetekend, en die zijn geherwaardeerd op basis van de inflatie. De rechter vraagt zich echter af of het in het licht van overweging 28 van verordening 2022/1854 niet passender zou zijn geweest om de uren waarin de vraag het grootst was vóór de oorlog in Oekraïne als referentie te nemen. De verwijzende rechter wijst er ook op dat het door de Italiaanse wetgever gebruikte gemiddelde rekening hield met het jaar 2020, dat werd beïnvloed door storingen als gevolg van de COVID-19-epidemie en waarin de nationale eenheidsprijs een historisch laag niveau heeft bereikt. In die context betwijfelt de verwijzende rechter of het in de litigieuze bepaling vastgestelde plafond evenredig en redelijk is, aangezien het niet garandeert dat de producenten 10 % van de inkomsten boven dat plafond kunnen houden, hetgeen echter door overweging 39 van verordening 2022/1854 wordt voorgeschreven.

20. Ten tweede vraagt die rechter zich af of de litigieuze bepaling de investeringen op het gebied van hernieuwbare energie en het verrichten van dergelijke investeringen in de toekomst kan beschermen. [9] Hij verwijst ook naar de overwegingen 28 en 29 van verordening 2022/1854, volgens welke bij de vaststelling van het plafond een „redelijke marge" moet worden gelaten ten opzichte van de prijs die de investeerders hadden kunnen verwachten, zodat het plafond niet van invloed is op de initiële beoordeling van de rentabiliteit van de investeringen, en waarmee de Italiaanse wetgever volgens de verwijzende rechter geen rekening heeft gehouden. De litigieuze bepaling beperkt namelijk niet alleen de financiële mogelijkheden van ondernemingen die energie uit hernieuwbare bronnen produceren om investeringen te doen, maar zij tast het

[8] Meer in het bijzonder bedraagt de referentieprijs als bedoeld in de litigieuze bepaling tussen 56 en 58 EUR per MWh, afhankelijk van het betrokken continentale gebied, 61 EUR per MWh voor Sardinië en 75 EUR per MWh voor Sicilië, terwijl de prijs als bedoeld in artikel 6 van verordening 2022/1854 180 EUR per MWh bedraagt.

[9] In dat verband verwijst de verwijzende rechter naar de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 8 maart 2022 [COM(2022) 108 final], met als opschrift „REPowerEU: een gemeenschappelijk Europees optreden voor betaalbaardere, veiligere en duurzamere energie", en naar overweging 2 van richtlijn 2018/2001, waarin wordt gewezen op het belang van de vervanging van fossiele energiebronnen en de bevordering van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen.

vertrouwen van de investeerders in de groei van die sector aan, hoewel het Hof reeds de noodzaak heeft erkend om „vanuit een langetermijnperspectief […] investeringen in nieuwe installaties te bevorderen” [10].

21. Ten derde en ten slotte betwijfelt de verwijzende rechter of de litigieuze bepaling verenigbaar is met verordening 2022/1854, met name wat betreft het bestaan van een mogelijk verschil in behandeling ten opzichte van producenten die andere energiebronnen gebruiken en niet aan hetzelfde plafond zijn onderworpen, waardoor bepaalde producenten, zoals Secab, zouden kunnen worden gediscrimineerd en de markt bijgevolg zou kunnen worden verstoord. [11]

22. In deze omstandigheden heeft de Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Staan artikel 5, lid 4, van richtlijn [2019/944], de overwegingen 3 en 12 van richtlijn [2018/2001], de overwegingen 27, 28, 29 en 39, [alsmede] artikel 6, lid 1, en artikel 8, lid 2, van verordening [2022/1854] in de weg aan een nationale regeling waarin een plafond is vastgesteld voor marktinkomsten uit de verkoop van elektriciteit zoals beschreven in artikel 15 bis van [wetsbesluit nr. 4/2022], dat niet garandeert dat producenten 10 % van hun inkomsten boven dat plafond kunnen houden?

2) Staan artikel 5, lid 4, van richtlijn [2019/944], de overwegingen 2, 3 en 12 van richtlijn [2018/2001], de overwegingen 27, 28, 29 en 39, [alsmede] artikel 6, lid 1, en artikel 8, lid 2, onder b) en c), van verordening [2022/1854] in de weg aan een nationale regeling waarin een plafond is vastgesteld voor marktinkomsten uit de verkoop van elektriciteit zoals beschreven in artikel 15 bis van [wetsbesluit nr. 4/2022], dat niet zorgt voor de instandhouding en stimulering van investeringen in de sector van hernieuwbare energiebronnen?

3) Staan overweging 3 van richtlijn [2018/2001], de overwegingen 27 en 41, [alsmede] artikel 7, lid 1, onder h), i) en j), artikel 8, lid 1, onder a) en d), en artikel 8, lid 2, van verordening [2022/1854] in de weg aan een nationale regeling waarin een plafond is vastgesteld voor marktinkomsten uit de verkoop van elektriciteit zoals beschreven in artikel 15 bis van [wetsbesluit nr. 4/2022], zonder te voorzien in een specifiek plafond voor inkomsten uit de verkoop van elektriciteit die is opgewekt met steenkool en evenmin in een regeling die differentieert naargelang van de opwekkingsbron?”

23. Secab, GSE, de Italiaanse, de Belgische en de Griekse regering alsmede de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Secab, ARERA, GSE, Associazione Italia Solare ETS, Assoidroelettrica, Elettricità Futura – Unione delle imprese elettriche italiane, de Italiaanse en de Griekse regering alsmede de Commissie hebben eveneens gepleit tijdens de terechtzitting van 6 november 2024.

[10] De verwijzende rechter verwijst in dat verband naar de arresten van 1 juli 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, punt 103), en 29 september 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, punt 110).

[11] Aangezien deze kwestie enkel betrekking heeft op de derde prejudiciële vraag, die niet het voorwerp uitmaakt van de onderhavige toegespitste conclusie, zal dit aspect van het hoofdgeding niet verder worden behandeld.

IV. Analyse

A. Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

24. Alvorens in te gaan op de tweede prejudiciële vraag, waarop deze conclusie op verzoek van het Hof is toegespitst, dient uitspraak te worden gedaan over de door GSE en de Italiaanse regering opgeworpen excepties van niet-ontvankelijkheid.

25. GSE en de Italiaanse regering betogen namelijk dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is omdat niet is voldaan aan de vereisten van artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, aangezien de verwijzingsbeslissing niet de feitelijke en juridische gegevens bevat die het Hof nodig heeft om een zinvol antwoord te kunnen geven op de gestelde vraag. Wat meer bepaald de tweede prejudiciële vraag betreft, betogen die partijen dat de verwijzende rechter zich ertoe heeft beperkt de argumenten van Secab in haar verzoekschrift aan die rechter over te nemen en het Hof geen informatie heeft verstrekt waaruit blijkt dat het op nationaal niveau vastgestelde inkomstenplafond investeringen in de sector van de hernieuwbare energie ontmoedigt.

26. Hoewel de verwijzende rechter het betoog van Secab inderdaad grotendeels overneemt, ben ik niettemin van mening dat die omstandigheid op zich niet voldoende is om te concluderen dat het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is. Volgens vaste rechtspraak van het Hof is het immers uitsluitend een zaak van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof stelt, te beoordelen. [12] Hieruit volgt dat de door de nationale rechter gestelde vragen een vermoeden van relevantie genieten en dat het Hof slechts kan weigeren zich over die vragen uit te spreken wanneer de gevraagde uitlegging kennelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de feitelijke en juridische gegevens die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen. [13]

27. In casu is dit echter niet het geval, aangezien de door de verwijzende rechter gevraagde uitlegging van het Unierecht rechtstreeks relevant is voor het voorwerp van het hoofdgeding en de in dat geding opgeworpen vragen niet hypothetisch maar reëel zijn. Bovendien beschikt het Hof over de nodige feitelijke en juridische gegevens om een zinvol antwoord te kunnen geven op de gestelde vragen.

B. Tweede prejudiciële vraag

28. Vooraf moet worden opgemerkt dat de tweede prejudiciële vraag, zoals geformuleerd door de verwijzende rechter, lijkt uit te gaan van de premisse dat de litigieuze bepaling investeringen in de sector van de hernieuwbare energie niet in stand houdt of stimuleert. Zoals in punt 26 van deze conclusie is uiteengezet, bevat de prejudiciële vraag evenwel geen analyse dienaangaande.

[12] Zie in die zin arrest van 19 december 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, punten 55 en 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[13] Zie in die zin arrest van 16 mei 2024, INSS (Verlof van een moeder in een eenoudergezin) (C-673/22, EU:C:2024:407, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

29. Derhalve ben ik van mening dat, om de verwijzende rechter een zinvol antwoord te geven, de tweede prejudiciële vraag aldus moet worden geherformuleerd dat de verwijzende rechter in wezen wenst te vernemen of artikel 5, lid 4, van richtlijn 2019/944, de overwegingen 2, 3 en 12 van richtlijn 2018/2001 en de overwegingen 27, 28, 29, 39, alsmede artikel 6, lid 1, en artikel 8, lid 2, onder b) en c), van verordening 2022/1854 aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling die een plafond op marktinkomsten vaststelt, waarbij dat plafond wordt bepaald op basis van het rekenkundig gemiddelde van de prijzen die de laatste tien jaar in het betrokken marktgebied zijn opgetekend en die zijn geherwaardeerd op basis van de inflatie.

1. Verenigbaarheid van de litigieuze bepaling met richtlijn 2018/2001

30. Wat richtlijn 2018/2001 betreft, moet om te beginnen worden opgemerkt dat de verwijzende rechter met zijn tweede prejudiciële vraag enkel om uitlegging van de overwegingen 2, 3 en 12 van die richtlijn verzoekt, zonder enige andere specifieke bepaling van die richtlijn aan te wijzen die uitvoering kan geven aan die overwegingen – en die in casu relevant is voor het hoofdgeding – of die is geschonden.

31. Volgens vaste rechtspraak van het Hof hebben de overwegingen van een handeling van de Unie evenwel geen bindende rechtskracht, ook al vormen zij belangrijke elementen van uitlegging die de bedoeling van de opsteller van die handeling kunnen verduidelijken. [14] Bijgevolg kunnen zij bij gebreke van gelijkwaardige of ondersteunende bepalingen in de tekst van een richtlijn niet zelfstandig worden ingeroepen als grondslag voor wettelijke rechten of verplichtingen, noch om van de bepalingen zelf van de handeling in kwestie af te wijken of om deze bepalingen uit te leggen in een zin die kennelijk in strijd is met de bewoordingen ervan. [15]

32. Voor de volledigheid zij hoe dan ook opgemerkt dat uit de overwegingen 2, 3 en 12 van richtlijn 2018/2001 niet blijkt dat die overwegingen zich zouden kunnen verzetten tegen een nationale regeling als die welke in casu aan de orde is. Uit die overwegingen kan namelijk alleen worden afgeleid dat de bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen een doelstelling van het energiebeleid van de Unie vormt en dat de lidstaten maatregelen zouden moeten nemen om investeringen in projecten voor hernieuwbare energie te vergemakkelijken. [16]

33. Hieruit volgt dat de overwegingen 2, 3 en 12 van richtlijn 2018/2001, waarnaar in de tweede vraag wordt verwezen, zich niet kunnen verzetten tegen een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is.

2. Verenigbaarheid van de litigieuze bepaling met richtlijn 2019/944

34. Met betrekking tot richtlijn 2019/944 moet vooraf worden opgemerkt dat artikel 5 van die richtlijn tot doel heeft daadwerkelijke concurrentie ten behoeve van de consumenten te waarborgen en tegelijkertijd de bescherming van energiearme en kwetsbare huishoudelijke afnemers te garanderen.

[14] Zie in die zin arrest van 21 maart 2024, Remia Com Impex (C-10/23, EU:C:2024:259, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[15] Zie in die zin arrest van 21 maart 2024, LEA (C-10/22, EU:C:2024:254, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[16] Hetzelfde geldt mijns inziens voor de door de verwijzende rechter aangehaalde mededeling van de Commissie van 8 maart 2022 [COM(2022) 108 final], die zich beperkt tot een algemene uiteenzetting van het belang van het energiebeleid van de Unie, dat gericht is op de vervanging van fossiele energiebronnen door hernieuwbare energiebronnen, waarvan het gebruik moet worden gestimuleerd.

35. Meer in het bijzonder bepaalt lid 1 van dat artikel dat leveranciers vrij zijn om de prijs te bepalen waarvoor zij elektriciteit aan afnemers leveren en dat de lidstaten passende maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat er sprake is van daadwerkelijke concurrentie tussen leveranciers. In lid 3 van dat artikel wordt echter erkend dat het in bepaalde omstandigheden noodzakelijk kan zijn van dat algemene beginsel af te wijken. Dit lid bepaalt aldus dat de lidstaten overheidsingrijpen in de prijsstelling voor de levering van elektriciteit aan energiearme of kwetsbare huishoudelijke afnemers kunnen toepassen, met inachtneming van de in de leden 4 en 5 van dat artikel genoemde voorwaarden. Dat lid 4, waarop de tweede prejudiciële vraag specifiek betrekking heeft, stelt een reeks algemene criteria vast waaraan overheidsingrijpen in de prijsstelling voor de levering van elektriciteit moet voldoen. [17]

36. Opgemerkt zij evenwel dat artikel 5 betrekking heeft op zowel overheidsingrijpen van de lidstaten op de detailhandelsmarkt voor elektriciteit als de prijzen waartegen de *elektriciteitsleveranciers* elektriciteit aan de eindafnemers verkopen. Die bepaling houdt dus geen verband met overheidsingrijpen zoals dat waarin de litigieuze bepaling voorziet, dat betrekking heeft op de vaststelling van een plafond op de inkomsten van de *elektriciteitsproducenten* op de groothandelsmarkt, en dat specifiek wordt geregeld door verordening 2022/1854. [18]

37. Bovendien moet worden vastgesteld dat het weliswaar niet kan worden uitgesloten dat de vaststelling van een dergelijk plafond indirecte gevolgen heeft voor de prijzen waartegen elektriciteit aan de eindafnemers wordt verkocht, maar dat op grond van de beperkte informatie die in de verwijzingsbeslissing dienaangaande is verstrekt, niet kan worden geoordeeld dat een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, moet worden gelijkgesteld met overheidsingrijpen in de vaststelling van de prijs waartegen elektriciteit aan de afnemers wordt geleverd, hetgeen krachtens artikel 5, lid 4, van richtlijn 2019/944 in beginsel verboden is. [19]

38. Voorts moet worden opgemerkt dat verordening 2022/1854 doelstellingen van algemeen belang nastreeft die vergelijkbaar zijn met die van artikel 5, lid 4, van richtlijn 2019/944, waaronder meer bepaald consumentenbescherming, door met name de mogelijkheden voor overheidsingrijpen van de lidstaten ter ondersteuning van afnemers die door de energiecrisis worden getroffen, uit te breiden. [20]

39. In die omstandigheden ben ik van mening dat artikel 5, lid 4, van richtlijn 2019/944 aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is.

[17] Meer in het bijzonder moet dat overheidsingrijpen een doelstelling van algemeen economisch belang nastreven; evenredig zijn met die doelstelling; duidelijk omschreven, transparant, niet-discriminerend en verifieerbaar zijn; gelijke toegang tot de afnemer voor elektriciteitsbedrijven uit de Unie waarborgen; van beperkte duur zijn en in verhouding staan tot de begunstigden ervan, en niet op discriminerende wijze tot extra kosten voor marktdeelnemers leiden.

[18] Hoewel niet kan worden uitgesloten dat bepaalde exploitanten, gezien hun verticale integratie, aanwezig zijn op zowel de stroomopwaartse elektriciteitsproductiemarkt als de stroomafwaartse distributiemarkt, opereren elektriciteitsproducenten en -leveranciers in principe op verschillende niveaus van de markt.

[19] Bovendien blijkt uit de verwijzingsbeslissing niet duidelijk waarom de litigieuze bepaling in strijd zou zijn met die bepaling.

[20] Hoewel de werkingssfeer van richtlijn 2019/944 beperkt is tot een beperkte categorie afnemers, namelijk alleen die welke als *kwetsbaar* worden beschouwd, voorziet verordening 2022/1854 niettemin in een tijdelijke uitbreiding van het instrumentarium van maatregelen waarover de lidstaten beschikken om extra categorieën consumenten te ondersteunen. Zie in dat verband overweging 48 van die verordening.

3. Verenigbaarheid van de litigieuze bepaling met verordening 2022/1854

40. Met betrekking tot verordening 2022/1854 moet allereerst worden opgemerkt dat die verordening een noodinterventie vormt om het hoofd te bieden aan de stijging van de energieprijzen, waarmee de Uniewetgever een geharmoniseerd kader heeft willen creëren voor de herverdeling van de surplussen aan inkomsten om de bezorgdheid weg te nemen over de verstoringen tussen producenten die de energiemarkt in gevaar zouden kunnen brengen. [21]

41. Zo bepaalt artikel 6, lid 1, van verordening 2022/1854 dat de marktinkomsten van elektriciteitsproducenten uit de in artikel 7, lid 1, van die verordening bedoelde bronnen worden geplafonneerd op maximaal 180 EUR per MWh geproduceerde elektriciteit, en staat artikel 8, lid 1, onder a), van die verordening de lidstaten toe maatregelen te handhaven of in te voeren die die inkomsten verder beperken.

42. Ook moet worden opgemerkt dat, hoewel geen enkele bepaling van verordening 2022/1854 precieze aanwijzingen bevat over de wijze van berekening van het plafond dat uiteindelijk door de lidstaten wordt vastgesteld, in het geval dat een lidstaat besluit om een lager plafond vast te stellen dan het bij die verordening vastgestelde plafond, dat plafond moet voldoen aan de voorwaarden van artikel 8, lid 2, van die verordening. Bijgevolg kan een door een lidstaat vastgesteld plafond slechts als onverenigbaar met het Unierecht worden beschouwd indien wordt vastgesteld dat dat plafond in strijd is met de op grond van die bepaling vastgestelde criteria.

43. Na deze verduidelijkingen dient te worden opgemerkt dat de vraag van de verwijzende rechter in wezen betrekking heeft op de kwestie van de vaststelling van het prijsniveau op basis waarvan het inkomstenplafond wordt toegepast, aangezien hij van mening is dat de litigieuze bepaling niet geschikt is om investeringen in de sector van de hernieuwbare energie in stand te houden en te stimuleren en dat het plafond op marktinkomsten niet evenredig en redelijk is. [22]

44. In de eerste plaats moet worden opgemerkt, zoals in punt 41 van deze conclusie is aangegeven, dat het enkele feit dat het door de Italiaanse regering gehanteerde bedrag van het plafond lager is dan dat van artikel 6, lid 1, van verordening 2022/1854, op zich niet tot gevolg heeft dat de litigieuze bepaling onverenigbaar is met die verordening. Uit de bewoordingen van die verordening en meer bepaald artikel 8, lid 1, ervan blijkt namelijk dat de lidstaten een plafond kunnen vaststellen dat lager is dan het door de Uniewetgever vastgestelde plafond van 180 EUR per MWh, en dat zij over een zekere beoordelingsmarge beschikken om het bedrag van dat plafond vast te stellen met inachtneming van de specifieke kenmerken van hun nationale markt. [23] De omstandigheid dat dat plafond aanzienlijk afwijkt van het in die verordening vastgestelde bedrag, zoals de verwijzende rechter opmerkt, is bovendien op zich niet voldoende om de onverenigbaarheid met die verordening vast te stellen. [24]

[21] In tegenstelling tot de richtlijnen 2018/2001 en 2019/944, die de algemene werking van de energiemarkt en de bevordering van hernieuwbare energiebronnen tot doel hebben en die zijn vastgesteld op basis van artikel 194 VWEU betreffende het energiebeleid van de Unie, is verordening 2022/1854 vastgesteld op basis van artikel 122 VWEU en wordt daarmee beoogd ernstige moeilijkheden bij de energievoorziening aan te pakken.

[22] Hoewel de verwijzende rechter twijfels heeft over de concrete regels die de Italiaanse wetgever heeft vastgesteld om dat plafond te bepalen, blijft het een feit dat, zoals in punt 28 van deze conclusie is aangegeven, niets in de verwijzingsbeslissing erop lijkt te wijzen dat de litigieuze bepaling daadwerkelijk van dien aard is dat zij investeringen in de sector van de hernieuwbare energie in gevaar brengt.

[23] Van deze mogelijkheid hebben ten minste 17 lidstaten gebruikgemaakt, zoals blijkt uit het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende de evaluatie van noodinterventies in verband met de hoge energieprijzen overeenkomstig verordening [2022/1854] van 5 juni 2023 [COM(2023) 302 final].

[24] Bovendien bevat verordening 2022/1854 geen enkele bepaling die voorschrijft dat een dergelijke afwijking moet worden gerechtvaardigd.

45. De overwegingen 27, 28, 29 en 39 van verordening 2022/1854, waarnaar de verwijzende rechter in zijn tweede vraag verwijst, kunnen evenmin aldus worden uitgelegd dat zij de lidstaten een precieze methode voor de berekening van het plafond opleggen. Die overwegingen kunnen weliswaar nuttige aanwijzingen geven voor de wijze waarop het betrokken plafond moet worden vastgesteld en voor de wijze waarop eventuele nadelige gevolgen voor de investeringen kunnen worden vermeden, maar zij kunnen niet worden geacht bindende regels vast te stellen die verschillen van of verder gaan dan de verplichtingen die krachtens de genoemde bepalingen van die verordening op de lidstaten rusten. [25]

46. Wat meer in het bijzonder de door die rechter geuite twijfels betreft over de verenigbaarheid van de door de Italiaanse regering bij de vaststelling van het plafond gevolgde methode met de overwegingen 28 en 29 van verordening 2022/1854, zij erop gewezen dat die overwegingen hoofdzakelijk tot doel hebben de door de Uniewetgever in artikel 6, lid 1, van die verordening gemaakte keuze van het bedrag van het plafond van 180 EUR per MWh toe te lichten en de lidstaten richtsnoeren te geven voor de berekening van hun nationale plafonds, zonder dat zij concreet voorschrijven hoe die plafonds moeten worden toegepast [26], waarbij als enig vereiste geldt dat de voorwaarden van artikel 8, lid 2, van die verordening in acht worden genomen. [27]

47. Wat in de tweede plaats de andere criteria dan het bedrag van het plafond in strikte zin en de berekeningswijze ervan betreft, waarmee de lidstaten bij de vaststelling van het plafond rekening moeten houden, zij eraan herinnerd dat artikel 8, lid 2, onder b) en c), van verordening 2022/1854 bepaalt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat dat plafond wordt vastgesteld op een niveau dat de investeringssignalen niet ondermijnt en dat garandeert dat de investerings- en exploitatiekosten worden gedekt, en tegelijkertijd de investeerders een redelijke marge biedt ten opzichte van de prijs die zij hadden kunnen verwachten.

48. Dienaangaande dient te worden benadrukt dat het onderzoek van de verenigbaarheid van het door de Italiaanse regering gekozen niveau van het plafond in het licht van de voornoemde parameters berust op een feitelijke beoordeling waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van de nationale markt, waarvoor uitsluitend de verwijzende rechter uiteindelijk bevoegd is, die overigens over de nodige feitelijke gegevens ter zake beschikt. [28] Hoewel het aan de verwijzende rechter staat om te beoordelen of de litigieuze bepaling negatieve gevolgen kan hebben voor de investeringen en, in het bijzonder, of de referentieprijs is vastgesteld

[25] Bovendien kan, zoals aangegeven in punt 31 van deze conclusie, een overweging, die geen bindende rechtskracht heeft, niet zelfstandig worden ingeroepen als grondslag voor wettelijke rechten of verplichtingen bij gebreke van gelijkwaardige of ondersteunende bepalingen in de tekst van de betrokken verordening.

[26] Hetzelfde geldt voor overweging 27 van verordening 2022/1854, waarin alleen wordt gesteld dat het niveau waarop het plafond op marktinkomsten wordt vastgesteld, geen afbreuk mag doen aan het vermogen van de producenten op wie het wordt toegepast om hun investerings- en exploitatiekosten terug te verdienen, en toekomstige investeringen in de capaciteit die nodig is voor een koolstofvrij en betrouwbaar elektriciteitssysteem in stand moet houden en stimuleren. Dit blijkt evenwel niet uit de in artikel 8, lid 2, onder b) en c), van die verordening uiteengezette voorwaarden. Overweging 39 van die verordening, waarnaar de verwijzende rechter in zijn tweede vraag eveneens verwijst, heeft uitsluitend betrekking op de mogelijkheid voor de lidstaten om het plafond op marktinkomsten zodanig vast te stellen dat de elektriciteitsproducenten 10 % van het surplus aan inkomsten boven het plafond op marktinkomsten kunnen houden. Die overweging kan relevant zijn voor de eerste prejudiciële vraag, maar is niet relevant voor de tweede prejudiciële vraag, waarop de onderhavige conclusie is toegespitst.

[27] In casu leidt de omstandigheid dat bepaalde aspecten van de litigieuze bepaling, in het bijzonder de door de Italiaanse regering voor de vaststelling van het plafond gevolgde methode, lijken af te wijken van de in overweging 28 van verordening 2022/1854 vermelde regels of deze niet volledig overnemen, zoals de verwijzende rechter opmerkt, op zich niet tot de vaststelling dat de litigieuze bepaling onverenigbaar is met die verordening.

[28] Het staat niet aan het Hof om zich uit te spreken over een reeks feitelijke elementen die niet in de verwijzingsbeslissing zijn vermeld en die door Secab en de andere interveniënten ter ondersteuning van de conclusies ervan zijn aangevoerd, zoals overwegingen betreffende de fiscale behandeling en de afschrijvingsvoorwaarden van investeringen op het gebied van hernieuwbare energie in het kader van de nationale wetgeving. Hetzelfde geldt voor andere parameters die specifiek zijn voor de hydro-elektrische sector en die volgens Secab van invloed zijn geweest op die sector, zoals de productiedaling als gevolg van ongunstige weersomstandigheden en de verhoging van de heffingen voor de productie van hydro-elektrische energie.

op een niveau dat de verwachtingen te buiten gaat en de grenzen van het noodzakelijke en het evenredige overschrijdt, kan het Hof niettemin dienaangaande aanwijzingen geven. Zo zijn mijns inziens de volgende criteria relevant in het kader van de analyse die de verwijzende rechter zal moeten verrichten.

49. Ten eerste moet erop worden gewezen dat de temporele werkingssfeer van de litigieuze bepaling, als noodinterventie in verband met de bijzondere marktsituatie na de aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne, beperkt is tot een korte periode.[29] In dat verband dient te worden opgemerkt dat de maatregelen waarin verordening 2022/1854 voorziet, als zodanig geen permanente interventies op de markt zijn, maar eenmalige interventies die bedoeld zijn om het hoofd te bieden aan uitzonderlijke omstandigheden.

50. De duur van een maatregel en het buitengewone karakter ervan zijn criteria waarmee rekening moet worden gehouden bij het onderzoek van de noodzaak en de evenredigheid van een bepaalde maatregel om de omvang van de gevolgen ervan te beoordelen[30], met name wanneer, zoals in casu, de gevolgen moeten worden onderzocht voor bestaande investeringen op het gebied van hernieuwbare energie, die naar hun aard investeringen op lange termijn zijn. Dat is bovendien des te meer het geval wanneer het onderzoek betrekking heeft op de gevolgen van de litigieuze bepaling voor toekomstige investeringen die, gelet op de beperkte tijdelijke aard van het betrokken plafond, naar alle waarschijnlijkheid niet aan dat plafond zullen zijn onderworpen, aangezien de productiecyclus van de meeste van die installaties pas na afloop van de betrokken regeling zal aanvangen.[31]

51. Ten tweede moet worden opgemerkt dat uit de bewoordingen van verordening 2022/1854 zelf volgt dat het plafond op marktinkomsten zodanig moet worden vastgesteld dat het de surplussen aan inkomsten dekt, waarbij rekening wordt gehouden met de inkomsten die de investeerders ten tijde van de investeringsbeslissing niet konden verwachten. Dergelijke uitzonderlijke winsten kunnen echter per definitie niet overeenkomen met de inkomsten die de betrokken ondernemingen hadden kunnen verwachten indien de onvoorziene omstandigheden op de energiemarkten zich niet hadden voorgedaan.[32]

52. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen, waarop Secab zich beroept, niet aldus kan worden uitgelegd dat een marktdeelnemer zich erop kan beroepen tegen iedere overheidsinterventie om een marktfalen te verhelpen, met name wanneer die interventie de vorm aanneemt van een noodinterventie na een ongekende en dus onvoorzienbare gebeurtenis. Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan elke marktdeelnemer bij wie een nationale autoriteit gegronde verwachtingen heeft gewekt, zich op dat beginsel beroepen.[33] Wanneer een voorzichtige en bezonnen marktdeelnemer echter de vaststelling van een voor zijn belangen nadelige maatregel kon voorzien, kan hij zich niet op dat

[29] Zie punt 40 van deze conclusie.

[30] In dat verband zij erop gewezen dat de tijdelijke toepassing van de litigieuze bepaling niet is verlengd tot na de in artikel 22 van verordening 2022/1854 vastgestelde periode, te weten tot en met 30 juni 2023.

[31] Het is daarom moeilijk in te zien hoe, vanuit een langetermijnperspectief, investeringen in nieuwe installaties in gevaar zouden kunnen worden gebracht door de litigieuze bepaling en hoe die bepaling het vertrouwen van investeerders in de groei van hernieuwbare energie zou kunnen aantasten.

[32] Het loutere feit dat bepaalde investeringen in de sector van de hernieuwbare energie werden gedaan vóór de invoering van het plafond op marktinkomsten, betekent uiteraard niet dat die investeringen automatisch in het gedrang zouden komen door de vaststelling van een dergelijk plafond.

[33] Zie in die zin beschikking van 1 maart 2022, Milis Energy e.a. (C-306/19, C-512/19, C-595/19 en C-608/20–C-611/20, EU:C:2022:164, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

beginsel beroepen wanneer die maatregel wordt vastgesteld. Uit dezelfde rechtspraak volgt dat marktdeelnemers niet mogen vertrouwen op de handhaving van een bestaande situatie die de nationale autoriteiten in het kader van hun beoordelingsbevoegdheid kunnen wijzigen.

53. In casu konden de nationale autoriteiten echter geen enkele verwachting wekken bij de betrokken ondernemingen dat zij dergelijke uitzonderlijke inkomsten zouden ontvangen, aangezien die autoriteiten onmiddellijk hebben ingegrepen en noodmaatregelen hebben genomen om het hoofd te bieden aan de onvoorzienbare stijging van de gasprijzen. Een voorzichtige en bezonnen marktdeelnemer zou een dergelijke interventie namelijk hebben verwacht, gelet op de buitengewone situatie en de aanzienlijke gevolgen ervan, niet alleen voor de energiemarkt, maar ook voor de economie meer in het algemeen. Evenzo kan er nog minder sprake zijn van een verwachting die is gebaseerd op de verwezenlijking van winst als gevolg van een buitengewone situatie, die een dergelijke marktdeelnemer niet kon verwachten op het moment dat de investeringsbeslissing werd genomen. [34]

54. Dienaangaande zij opgemerkt dat het gebruik door de Italiaanse regering van een objectief criterium dat is gebaseerd op de marktvoorwaarden van vóór de energiecrisis, zoals het rekenkundig gemiddelde van de prijzen in het decennium vóór de energiecrisis, voor de vaststelling van het plafond mijns inziens voldoet aan de vereisten van verordening 2022/1854 met betrekking tot de verwachtingen van de investeerders op het tijdstip van hun investering, aangezien het waarborgt dat het betrokken plafond is vastgesteld op een prijsniveau dat de investeerders redelijkerwijs konden verwachten. [35]

55. Ten derde moet worden benadrukt dat uit de tekst van verordening 2022/1854 zelf blijkt dat de elementen die in aanmerking moeten worden genomen om de gevolgen van de litigieuze bepaling voor investeringen te beoordelen, de kostenstructuur van de betrokken installaties en in het bijzonder de genormaliseerde energiekosten (*levelised cost of energy*) [36] voor de betrokken technologie omvatten. [37] De door hernieuwbare energiebronnen aangedreven energie-installaties waarop de litigieuze bepaling betrekking heeft, worden kennelijk gekenmerkt door een overwicht aan vaste kosten, terwijl de variabele kosten veel lager zijn. Bovendien hebben die installaties, zoals ook de verwijzende rechter heeft opgemerkt, kosten die losstaan van de ontwikkeling van de aardgasprijzen, aangezien zij geen aardgas gebruiken als grondstof voor de productie van energie. Onder voorbehoud van de verificaties die de verwijzende rechter dient te verrichten, lijkt het erop dat de kostenstructuur van de producenten van hernieuwbare energie, zoals in het geval van

[34] Dat geldt met name voor producenten van hernieuwbare energie zoals Secab, die, zoals uiteengezet in punt 55 van deze conclusie, aanzienlijk lagere marginale kosten hebben dan andere elektriciteitsproducenten, en wier inkomsten sinds het begin van de oorlog in Oekraïne aanzienlijk hoger liggen dan hun verwachtingen ten tijde van de investering. Zie in dat verband ook de overwegingen 24 en 25 van verordening 2022/1854.

[35] Onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, blijkt namelijk dat de door de Italiaanse regering toegepaste methode voor de vaststelling van het door Secab bestreden plafond, die onderneming in de situatie kan brengen waarin zij zich zonder de energiecrisis zou hebben bevonden.

[36] Dit is een evaluatie die de huidige nettokosten van elektriciteitsproductie voor een producent over de levensduur van de productie-installatie meet.

[37] Zie overweging 29 van verordening 2022/1854.

Secab, grotendeels ongewijzigd is gebleven ondanks de niet te voorziene stijging van de prijs van fossiele brandstoffen en in het bijzonder van gas, en dat die stijging geen invloed heeft gehad op de kosten van de energieproductie van die exploitanten. [38]

56. Ten vierde moet worden opgemerkt dat het plafonneringsmechanisme waarin de litigieuze bepaling voorziet, in feite „in twee richtingen" werkt, aangezien het enerzijds de mogelijkheid biedt om niet alleen de inkomsten te plafonneren in geval van een buitensporige stijging van de marktprijzen, maar anderzijds ook een wettelijke verplichting schept om de betrokken producenten te compenseren in geval van een buitensporige daling van de marktprijzen en met name wanneer de groothandelsprijzen onder de aangegeven gemiddelde prijs dalen. [39] Indien die (referentie)prijs wordt vastgesteld op een niveau dat de betrokken ondernemingen in staat stelt hun kosten te dekken en een „redelijke marge" te genereren ten opzichte van de prijs die investeerders hadden kunnen verwachten, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan, kan een dergelijk mechanisme investeringen in hernieuwbare energie op peil houden.

57. In de derde en laatste plaats merk ik op dat de maatregelen van verordening 2022/1854 niet alleen bedoeld zijn om de structuur en de werking van de energiemarkten in de Unie in stand te houden, maar ook, meer in het algemeen, om de negatieve effecten van de energiecrisis op de economieën van de lidstaten en op de Europese burgers te verzachten. Wat meer in het bijzonder de bescherming van de consument betreft, moet worden opgemerkt dat in artikel 10 van verordening 2022/1854 uitdrukkelijk is bepaald dat de surplussen aan inkomsten die uit de toepassing van het plafond voortvloeien, kunnen worden gebruikt voor de financiering van maatregelen om de gevolgen van de hoge elektriciteitsprijzen voor eindafnemers te beperken. [40]

58. Hoewel het aspect van bescherming van de consument door de verwijzende rechter niet is vermeld, is het belangrijk te benadrukken dat verordening 2022/1854, als noodinterventie ter bescherming van het algemeen belang, een evenwicht tot stand brengt tussen, enerzijds, de belangen van de energieproducenten, met inbegrip van de bescherming van hun investeringen in hernieuwbare energie, en anderzijds, die van de consumenten. Dienovereenkomstig wordt het mechanisme voor de inning en herverdeling van de surplussen aan inkomsten gerechtvaardigd door de noodzaak om een evenwicht tot stand te brengen tussen die producenten, met name die

[38] Dat verklaart ook de keuze van de Italiaanse wetgever om energie-installaties verschillend te behandelen naargelang ze al dan niet fossiele brandstoffen, zoals gas, gebruiken om energie op te wekken, waarbij installaties die gas gebruiken niet onder het plafond vallen. Die oplossing is in overeenstemming met die van de Uniewetgever in overweging 33 van verordening 2022/1854, waarin het heet dat „[h]et plafond op marktinkomsten […] niet van toepassing [mag] zijn op technologieën met hoge marginale kosten in verband met de prijs van de inputbrandstof die nodig is voor de productie van elektriciteit, zoals gas- en steenkoolgestookte energiecentrales, aangezien de exploitatiekosten ervan aanzienlijk boven het niveau van het plafond op marktinkomsten zouden liggen en de toepassing ervan hun economische levensvatbaarheid in gevaar zou brengen".

[39] In dat verband moet worden opgemerkt dat systemen die de inkomsten boven een bepaalde drempel beperken, maar die tegelijkertijd een minimumprijs garanderen wanneer de marktprijs onder een bepaalde drempel ligt, vaak worden gebruikt in de context van stimuleringsregelingen voor de productie van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen. Hoewel zij verschillen van de litigieuze bepaling, hebben dergelijke mechanismen tot doel de levensvatbaarheid en de zekerheid van de investeringen te waarborgen door de begunstigde van de stimuleringsmaatregel een constante totale vergoeding voor de geproduceerde energie te garanderen, waardoor de in de bouw van de elektriciteitscentrale gedane investering kan worden vergoed en de ondernemer wordt beschermd tegen de grillen van de marktprijs in de loop van de tijd, aangezien het gegarandeerde vaste tarief ervoor zorgt dat hij het in de bouw van de installatie geïnvesteerde bedrag terugverdient. Zie in dat verband de staatssteunregeling die de Italiaanse regering heeft ingevoerd en die is onderzocht in het kader van zaak C-514/23, Tiberis Holding, waarin ik vandaag conclusie neem.

[40] In dat verband moet worden opgemerkt dat de bescherming van de consument ook indirect verband houdt met de stabiliteit van de bestaande structuur van de energiemarkten, in die zin dat een eventueel onvermogen van eindafnemers om hun elektriciteitsrekeningen te betalen een bedreiging kan vormen voor de stabiliteit van de betrokken markten. De herverdeling van surplussen aan winsten onder consumenten stelt hen in staat hun rekeningen te betalen en helpt zo te voorkomen dat de markt instort, waardoor de werking ervan meer in het algemeen wordt beschermd.

welke onverwacht voordeel hebben gehaald uit de niet te voorziene stijging van de energieprijzen, en de elektriciteitsafnemers die in het bijzonder zijn getroffen door de stijging van de elektriciteitsprijzen ten gevolge van de energiecrisis. [41]

59. Gelet op al het voorgaande geef ik in overweging om op de tweede prejudiciële vraag, zoals geherformuleerd, te antwoorden dat artikel 5, lid 4, van richtlijn 2019/944, de overwegingen 2, 3 en 12 van richtlijn 2018/2001, en de overwegingen 27, 28, 29 en 39, alsmede artikel 6, lid 1, van verordening 2022/1854 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling die bepaalt dat het plafond op marktinkomsten wordt vastgesteld op basis van het rekenkundig gemiddelde van de prijzen die de laatste tien jaar in het betrokken marktgebied zijn opgetekend en die zijn geherwaardeerd op basis van de inflatie, mits is voldaan aan de voorwaarden van artikel 8, lid 2, onder b) en c), van verordening 2022/1854.

V. Conclusie

60. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de tweede prejudiciële vraag van de Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia te beantwoorden als volgt:

„Artikel 5, lid 4, van richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van richtlijn 2012/27/EU, de overwegingen 2, 3 en 12 van richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, en de overwegingen 27, 28, 29 en 39, alsmede artikel 6, lid 1, van verordening (EU) 2022/1854 van de Raad van 6 oktober 2022 betreffende een noodinterventie in verband met de hoge energieprijzen

moeten aldus worden uitgelegd dat

zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling die bepaalt dat het plafond op marktinkomsten wordt vastgesteld op basis van het rekenkundig gemiddelde van de prijzen die de laatste tien jaar in het betrokken marktgebied zijn opgetekend en die zijn geherwaardeerd op basis van de inflatie, mits is voldaan aan de voorwaarden van artikel 8, lid 2, onder b) en c), van verordening 2022/1854."

[41] Zie in dat verband gevoegde zaken 1 BvR 460/23–1 BvR 611/23 van 28 november 2024, punten 94-97, 107 en 115-118, betreffende de grondwettigheid van de Duitse regeling inzake de belasting op surplussen aan winsten ter beheersing van de stijging van de elektriciteitsprijzen (*Strompreisbremse*), waarin het Bundesverfassungsgericht (federaal grondwettelijk hof, Duitsland) de door de energieproducenten tegen die regeling ingestelde grondwettelijke beroepen heeft verworpen, en met name de nadruk heeft gelegd op de doelstelling van algemeen belang van de bescherming van de consument, die de interventie van de Duitse regering had gerechtvaardigd.