Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ATHANASIOS RANTOS
föredraget den 6 februari 2025 [1]

Mål C-423/23

Secab Soc. coop.
mot
Autorità di Regolazione per Energia Reti och Ambiente (ARERA),
Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA
ytterligare deltagare i rättegången:
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

(begäran om förhandsavgörande från Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Regionala förvaltningsdomstolen i Lombardiet, Italien))

”Begäran om förhandsavgörande – Den inre marknaden för el – Direktiv (EU) 2019/944 – Gemensamma regler för den inre marknaden för el – Artikel 5 – Marknadsbaserade leveranspriser – Direktiv (EU) 2018/2001 – Främjande av användningen av energi från förnybara energikällor – Förordning (EU) 2022/1854 – Krisintervention för att komma till rätta med de höga energipriserna – Artikel 6 – Obligatoriskt tak för marknadsintäkter – Artikel 8 – Nationella krisåtgärder – Tak för marknadsintäkterna för elproducenter som använder vissa förnybara energikällor – Nationell lagstiftning som inte garanterar att producenterna får behålla 10 procent av intäkterna utöver ett sådant tak – Bevarande av investeringar inom sektorn för förnybar energi”

[1] Originalspråk: franska.

I. Inledning

1. Begäran om förhandsavgörande från Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Regionala förvaltningsdomstolen i Lombardiet, Italien) avser bland annat tolkningen av artikel 5.4 i direktiv (EU) 2019/944[2], skälen 2, 3 och 12 i direktiv (EU) 2018/2001[3] samt skälen 27, 28, 29 och 39 och artiklarna 6.1 och 8.2 b och c i förordning (EU) 2022/1854[4].

2. Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, Secab Soc. coop., ett kooperativt bolag verksamt inom sektorn för elproduktion, och, å andra sidan, Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) (Tillsynsmyndigheten för energi, nät och miljö, Italien) (nedan kallad ARERA) och Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA (ansvarig för energitjänster, Italien) (nedan kallad GSE). Målet rör lagenligheten av en nationell lagstiftning i vilken det fastställs ett tak för marknadsintäkterna från försäljning av el från vissa förnybara energikällor.

3. I enlighet med domstolens begäran, kommer jag i detta förslag till avgörande att fokusera på en bedömning av den andra tolkningsfrågan. Denna fråga avser i huvudsak huruvida en nationell lagstiftning i vilken det föreskrivs ett tak för marknadsintäkterna från försäljning av el på ett sätt som varken bevarar eller främjar investeringar inom sektorn för förnybar energi är förenlig med ovannämnda unionsbestämmelser.

4. Förevarande mål ger domstolen tillfälle att precisera vilka kriterier som ska beaktas vid medlemsstaternas fastställande av metoder för att beräkna ett tak för marknadsintäkterna från försäljning av el, i ett specifikt sammanhang som kännetecknas av en kraftig ökning av energipriserna, särskilt elpriserna, vilka nyligen har nått exceptionellt höga nivåer främst på grund av kriget i Ukraina.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Direktiv 2018/2001

5. Skälen 2, 3 och 12 i direktiv 2018/2001 har följande lydelse:

”(2) Enligt artikel 194.1 [FEUF] är ett av målen för unionens energipolitik att främja förnybara energiformer. Det målet eftersträvas genom detta direktiv …

(3) Den ökade användningen av energi från förnybara energikällor spelar också en grundläggande roll för att främja trygg energiförsörjning, hållbar energi till överkomliga priser …

…

[2] Europaparlamentets och rådets direktiv av den 5 juni 2019 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om ändring av direktiv 2012/27/EU (EUT L 158, 2019, s. 125).

[3] Europaparlamentets och rådets direktiv av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (EUT L 328, 2018, s. 82).

[4] Rådets förordning av den 6 oktober 2022 om en krisintervention för att komma till rätta med de höga energipriserna (EUT L 261, 2022, s.1).

(12) För att stödja medlemsstaternas ambitiösa bidrag till unionsmålet bör en finansieringsram som underlättar investeringar i projekt för förnybar energi i dessa medlemsstater inrättas, inklusive genom användning av finansieringsinstrument.”

2. Direktiv 2019/944

6. Artikel 5 i direktiv 2019/944, med rubriken ”Marknadsbaserade leveranspriser”, har följande lydelse:

”1. Leverantörerna ska ha rätt att själva fastställa priset på den el som de levererar till kunderna. Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa effektiv konkurrens mellan leverantörerna.

…

3. Genom undantag från punkterna 1 och 2 får medlemsstaterna tillämpa offentliga ingripanden i prissättningen på el till energifattiga eller utsatta hushållskunder. Sådana offentliga ingripanden ska omfattas av de villkor som fastställs i punkterna 4 och 5.

4. Offentliga ingripanden i prissättningen på el ska

a) vara av allmänt ekonomiskt intresse och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppfylla det allmänna ekonomiska intresset,

b) vara klart definierade, transparenta, icke-diskriminerande och kontrollerbara,

c) garantera lika tillträde för unionens elföretag till kunderna,

d) vara begränsade i tid och proportionella i fråga om förmånstagarna,

e) inte på ett diskriminerande sätt medföra merkostnader för marknadsaktörer.

…”

3. Förordning 2022/1854

7. Skälen 24, 25, 27–29, 39, 41 och 48 i förordning nr 2022/1854 hade följande lydelse:

”(24) Med tanke på betydelsen av priset på dagen före-marknaden som referens för priset på andra grossistmarknader för el, och det faktum att alla marknadsaktörer erhåller clearingpriset, har aktörer som använder teknik med betydligt lägre marginalkostnader sedan Rysslands anfallskrig mot Ukraina i februari 2022 konsekvent redovisat höga intäkter, som ligger långt över vad de förväntade sig när de fattade investeringsbeslutet.

(25) I en situation där konsumenterna utsätts för extremt höga priser som också skadar unionens ekonomi är det nödvändigt att tillfälligt begränsa de extraordinära marknadsintäkterna för producenter med lägre marginalkostnader genom att tillämpa taket för marknadsintäkter som uppnås genom försäljning av el inom unionen.

…

(27) Nivån på taket för marknadsintäkter bör inte äventyra förmågan hos de producenter på vilka det tillämpas, inbegripet producenter av förnybar energi, att täcka sina investerings- och driftskostnader, och den bör bibehålla och stimulera framtida investeringar i den kapacitet som behövs för ett koldioxidsnålt och tillförlitligt elsystem. Taket för marknadsintäkter, som är ett enhetligt tak i hela unionen, är bäst lämpat för att bevara en fungerande inre elmarknad, eftersom det upprätthåller prisbaserad konkurrens mellan elproducenter på grundval av olika tekniker, särskilt för förnybara energikällor.

(28) Tillfälliga och kortvariga pristoppar kan anses vara ett normalt inslag på en elmarknad och användbara för vissa investerare för att de ska få tillbaka sina produktionsinvesteringar, men den extrema och bestående prisökningen sedan februari 2022 skiljer sig markant från en normal marknadssituation med tillfälliga pristoppar. Taket för marknadsintäkter bör därför inte fastställas under marknadsaktörernas rimliga förväntningar på den genomsnittliga elprisnivån under de timmar då efterfrågan på el var som högst, före Rysslands anfallskrig mot Ukraina. Före februari 2022 låg förväntningarna på de genomsnittliga toppriserna på grossistmarknaden för el konsekvent avsevärt under 180 EUR per MWh i hela unionen, och så har varit fallet de senaste årtiondena, trots skillnaderna i elpriser mellan regioner i unionen. Eftersom marknadsaktörernas ursprungliga investeringsbeslut fattades på grundval av en förväntan om att priserna i genomsnitt skulle vara lägre än den nivån under höglasttimmar, innebär det fastställda taket för marknadsintäkter på 180 EUR per MWh en nivå som ligger långt över de ursprungliga förväntningarna på marknaden. För att säkerställa att taket för marknadsintäkter inte står i strid med den inledande bedömningen av investeringarnas lönsamhet måste en marginal lämnas på det pris som investerarna rimligen kunde ha förväntat sig.

(29) Dessutom är taket för marknadsintäkter på 180 EUR per MWh genomgående högre, inklusive en rimlig marginal, än de nuvarande totala utjämnade kostnaderna för att producera energi för relevanta produktionstekniker, vilket gör det möjligt för de producenter som omfattas av taket att täcka sina investeringar och driftskostnader. Med tanke på att taket för marknadsintäkter ger en betydande marginal mellan de rimliga totala utjämnade kostnaderna för att producera energi och taket för marknadsintäkter kan det därför inte förväntas minska investeringarna i ny inframarginell kapacitet.

…

(39) För att ta hänsyn till försörjningstryggheten bör medlemsstaterna ha möjlighet att fastställa taket för marknadsintäkter på ett sätt som gör det möjligt för elproducenterna att behålla 10 % av överintäkterna över taket för marknadsintäkter.

…

(41) Medlemsstaterna bör i synnerhet behålla möjligheten att ytterligare begränsa intäkterna för de producenter som omfattas av taket för marknadsintäkter och att fastställa ett särskilt tak för marknadsintäkter …

…

(48) Offentliga ingripanden i prissättningen för leveranser av el utgör i princip en marknadssnedvridande åtgärd. Sådana interventioner får därför endast genomföras som skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster och bör omfattas av särskilda villkor. Enligt direktiv (EU) 2019/944 får reglerade priser tillämpas för hushåll och mikroföretag, och de får också tillämpas, inbegripet under kostnadsnivån, för energifattiga och utsatta kunder. I samband med den nuvarande exceptionella ökningen av elpriserna bör dock den verktygslåda med tillgängliga åtgärder som medlemsstaterna har till sitt förfogande för att stödja konsumenter tillfälligt utvidgas, genom att ge möjlighet att låta de reglerade priserna omfatta små och medelstora företag och tillåta reglerade priser som ligger under kostnadsnivån. En sådan utvidgning skulle kunna finansieras genom taket för marknadsintäkter.”

8. I artikel 6 i denna förordning, med rubriken ”Obligatoriskt tak för marknadsintäkter”, föreskrevs följande i punkterna 1 och 2:

”1. Producenters marknadsintäkter från elproduktion från de källor som avses i artikel 7.1 ska begränsas till högst 180 EUR per MWh producerad el.

2. Medlemsstaterna ska säkerställa att taket för marknadsintäkter omfattar samtliga marknadsintäkter för producenterna …”

9. I artikel 7 i förordningen, med rubriken ”Tillämpning av taket för marknadsintäkter på elproducenter”, föreskrevs följande i punkt 1:

”Det tak för marknadsintäkter som föreskrivs i artikel 6 ska tillämpas på marknadsintäkter från försäljning av el producerad från följande källor:

…

d) Vattenkraft utan vattenmagasin.

…”

10. I artikel 8 i samma förordning, med rubriken ”Nationella krisåtgärder”, föreskrevs följande:

”1. Medlemsstaterna får

a) bibehålla eller införa åtgärder som ytterligare begränsar marknadsintäkterna för producenter som producerar el från de källor som förtecknas i artikel 7.1, inbegripet möjligheten att göra skillnad mellan olika tekniker …,

…

d) fastställa ett särskilt tak för marknadsintäkter från försäljning av el som produceras med hjälp av stenkol,

…

2. De åtgärder som avses i punkt 1, i enlighet med denna förordning

a) ska vara proportionella och icke-diskriminerande,

b) får inte äventyra investeringssignalerna,

c) ska säkerställa att investeringarna och driftskostnaderna täcks,

d) får inte snedvrida elgrossistmarknadernas funktion och i synnerhet inte påverka prioritetsordningen och prisbildningen på grossistmarknaden,

e) ska vara förenliga med unionsrätten.”

11. I artikel 10 i förordning 2022/1854, med rubriken ”Fördelning av överintäkter”, föreskrevs följande i punkt 1:

”Medlemsstaterna ska säkerställa att alla överintäkter till följd av tillämpningen av taket för marknadsintäkter används på ett riktat sätt för att finansiera åtgärder till stöd för elslutkunderna som mildrar effekterna av de höga elpriserna på dessa kunder.”

12. I artikel 22 i förordningen, med rubriken ”Ikraftträdande och tillämpning”, föreskrevs följande i punkt 2:

”…

c) Artiklarna 6, 7, och 8 ska tillämpas från och med den 1 december 2022 till och med den 30 juni 2023.

…”

B. Italiensk rätt

1. Lagdekret nr 4/2022

13. Lagdekret nr 4/2022, i dess lydelse enligt 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 (lag nr 25 om omvandling till lag, om ändring av lagdekret nr 4 av den 27 januari 2022 om brådskande åtgärder för att stödja företag och ekonomiska aktörer, arbete, hälso- och sjukvård och lokala tjänster i samband med covid-19-krisen och för att begränsa effekterna av prishöjningarna inom elsektorn) av den 28 mars 2022[5] (nedan kallat lagdekret nr 4/2022), innehåller en artikel 15-bis, med rubriken ”Ytterligare åtgärder avseende el producerad i anläggningar som använder förnybara energikällor”, som hade följande lydelse:

”1. Från den 1 februari 2022 till den 31 december 2022 tillämpas en dubbelriktad kompensationsmekanism på energipriset med avseende på den el som matas in i nätet av

[5] Ordinarie tillägg till GURI nr 73 av den 28 mars 2022.

a) solcellsanläggningar med en effekt på över 20 kW som omfattas av fasta premier till följd av inköpsprismekanismen (Conto Energia), som inte är beroende av marknadspriser.

b) anläggningar med en effekt på över 20 kW, som använder solenergi, vattenkraft, geotermisk energi och vindkraft och som inte omfattas av incitamentsystem, som tagits i bruk före den 1 januari 2010.

…

3. Vid tillämpning av punkt 1 ska GSE beräkna differensen mellan de värden som avses i leden a och b nedan:

a) ett referenspris motsvarande det som anges i tabellen [i bilagan till detta] lagdekret, för varje marknadsområde (på mellan 56 och 58 euro per MWh (förutom på öarna Sardinien och Sicilien, för vilka det fastställs till 61 euro per MWh respektive 75 euro per MWh)),

b) ett marknadspris som är lika med

1) för de anläggningar som avses i punkt 1 a och för de anläggningar som avses i punkt 1 b, som använder solkraft, vindkraft, geotermisk energi och vattenkraft, timpriset för el inom marknadsområdet eller, för avtal om tillhandahållande som ingåtts före den 27 januari 2022 som inte uppfyller villkoren i punkt 7, det pris som anges i dessa avtal,

2) för sådana anläggningar som avses i punkt 1 b men som inte avses i led 1, det månatliga aritmetiska medelvärdet av timpriset för el i marknadsområdena eller, för avtal om tillhandahållande som ingåtts före den 27 januari 2022 och som inte uppfyller villkoren i punkt 7, det pris som anges i dessa avtal.

4. Om den differens som avses i punkt 3 är positiv ska GSE betala motsvarande belopp till producenten. Om differensen är negativ ska GSE göra en avräkning eller begära tillbaka motsvarande belopp från producenten.

…”

14. I artikel 11.2 i decreto-legge n. 115 – Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali (lagdekret nr 115 om brådskande åtgärder på områdena energi, vattenkris och social- och industripolitik) av den 9 augusti 2022[6] i dess lydelse enligt lag nr 142 av den 21 september 2022, förlängdes tillämpningen av den kompensationsmekanism som föreskrivs i denna artikel 15-bis till den 30 juni 2023.

[6] GURI nr 185 av den 9 augusti 2022.

2. Lag nr 197/22

15. Artikel 1.30 i legge n. 197 – Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023–2025 (lag nr 197 om statens preliminära budget för budgetåret 2023 och flerårig budget för de tre åren 2023–2025) av den 29 december 2022[7] (nedan kallad lag nr 197/22), har följande lydelse:

”Enligt förordning [2022/1854] ska, från och med den 1 december 2022 till och med den 30 juni 2023, ett tak tillämpas på elproducenternas marknadsintäkter, genom en ensidig kompensationsmekanism, för el som matas in i nätet av

a) anläggningar som använder förnybara energikällor som inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 15-bis i [lagdekret nr 4/2022],

…”

III. Målet vid den nationella domstolen, tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen

16. Secab är ett kooperativt bolag som är verksamt inom elproduktionssektorn och som driver anläggningar som använder vattenkraft. Eftersom bolaget omfattas av tillämpningsområdet för artikel 15-bis i lagdekret nr 4/2022 (nedan kallad den omtvistade bestämmelsen), omfattas bolaget av det intäktstak som föreskrivs i denna bestämmelse. Efter att ha mottagit flera fakturor från GSE väckte nämnda bolag talan vid Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Regionala förvaltningsdomstolen i Lombardiet), som är den hänskjutande domstolen, och yrkade bland annat att de fakturor som GSE hade utfärdat till bolaget den 18 oktober och den 15 november 2022, med tillämpning av nämnda bestämmelse, skulle ogiltigförklaras. Secab har till stöd för sin talan gjort gällande att den omtvistade bestämmelsen strider mot unionsrätten.

17. Den hänskjutande domstolen har i detta sammanhang erinrat om följande omständigheter. Genomförandet av den omtvistade bestämmelsen, som ursprungligen var tänkt att ske mellan den 1 februari 2022 och den 31 december 2022, förlängdes genom lagdekret nr 115/2022 av den 9 augusti 2022, i dess lydelse enligt lag nr 142 av den 21 september 2022 till och med den 30 juni 2023. Förordning 2022/1854 trädde i kraft först den 8 oktober 2022. I denna förordning föreskrevs ett tak för de största intäkterna och ett större tillämpningsområde än dem som avses i den omtvistade bestämmelsen. Genom artikel 1.30–1.38 i lag nr 197/22 genomfördes artiklarna 6–8 i förordningen för perioden från den 1 december 2022 till den 30 juni 2023. Dock uteslöts anläggningar som använder förnybara energikällor som redan omfattades av tillämpningsområdet för den omtvistade bestämmelsen. Även om den bestämmelsen föregick förordning 2022/1854, utgjorde den således i huvudsak den nationella bestämmelse som genomförde denna förordning med avseende på sådan energi från förnybara energikällor som avses i denna bestämmelse.

18. Den hänskjutande domstolen har tillagt att den omtvistade bestämmelsen, i likhet med förordning 2022/1854, antogs i syfte att tillfälligt begränsa de exceptionella marknadsintäkterna för energiproducenter som har kostnader som är oberoende av prisutvecklingen på naturgas, eftersom de inte använder den i produktionen, genom att tillämpa ett tak på dessa exceptionella

[7] Ordinarie tillägg till GURI nr 303 av den 29 december 2022.

intäkter och genom att dela ut motsvarande belopp till slutkunderna. Den hänskjutande domstolen har emellertid uttryckt tvivel kring hur den italienska lagstiftaren konkret har fastställt detta tak.

19. Vad för det första gäller beloppet för det tak för intäkterna som föreskrivs i den omtvistade bestämmelsen, anser samma domstol att även om det referenspris som avses i punkt 3 a i denna bestämmelse ligger mycket långt ifrån det som fastställts i unionsrätten,[8] är det skäligt, eftersom det motsvarar ett aritmetiskt medelvärde av de priser i varje marknadsområde som registrerats mellan den 1 januari 2010 och den 31 december 2020, omräknade med hänsyn till inflationen. Den hänskjutande domstolen vill emellertid få klarhet i huruvida det, mot bakgrund av skäl 28 i förordning 2022/1854, snarare borde ha hänvisats till de timmar då efterfrågan var som högst före kriget i Ukraina. Den hänskjutande domstolen har även påpekat att det genomsnitt som den italienska lagstiftaren använde sig av beaktade år 2020, som då påverkades av funktionsstörningar till följd av covid-19-utbrottet och under vilket det nationella enhetliga priset hade nått en historiskt låg nivå. I detta sammanhang hyser den hänskjutande domstolen tvivel om huruvida det tak som föreskrivs i den omtvistade bestämmelsen är proportionerligt och rimligt, eftersom det inte garanterar att producenterna får behålla 10 procent av intäkterna utöver detta tak, vilket emellertid krävs enligt skäl 39 i förordning 2022/1854.

20. För det andra vill den hänskjutande domstolen få klarhet i den omtvistade bestämmelsens kapacitet att skydda investeringar som gjorts på området för förnybar energi och genomförandet av sådana investeringar i framtiden.[9] Den hänskjutande domstolen har dessutom hänvisat till skälen 28 och 29 i förordning 2022/1854, enligt vilka det vid fastställandet av taket är nödvändigt att lämna en ”rimlig marginal” i förhållande till det pris som investerarna skulle ha kunnat förvänta sig, för att detta tak inte ska påverka den ursprungliga bedömningen av investeringarnas lönsamhet, vilket den italienska lagstiftaren inte har beaktat. Den omtvistade bestämmelsen begränsar nämligen inte bara den finansiella kapaciteten hos företag som producerar energi från förnybara energikällor att göra investeringar, utan urholkar investerarnas förtroende för tillväxten inom denna sektor, trots att domstolen redan har slagit fast att det är nödvändigt att ”på lång sikt främja investeringar i nya anläggningar”.[10]

21. För det tredje vill den hänskjutande domstolen slutligen få klarhet i huruvida den omtvistade bestämmelsen är förenlig med förordning 2022/1854, bland annat vad gäller förekomsten av en eventuell skillnad i behandling av producenter som använder andra energikällor och som inte omfattas av samma tak, vilket är en omständighet som skulle kunna leda till diskriminering av vissa producenter, såsom Secab, och följaktligen leda till en snedvridning av marknadens funktion.[11]

[8] Närmare bestämt är det referenspris som definieras i den omtvistade bestämmelsen mellan 56 och 58 euro per MWh beroende på det berörda området, 61 euro per MWh för Sardinien och 75 euro per MWh för Sicilien, medan det referenspris som fastställs i artikel 6 i förordning 2022/1854 är 180 euro per MWh.

[9] Den hänskjutande domstolen har i detta avseende hänvisat till kommissionens meddelande av den 8 mars 2022 till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén (COM(2022) 108 final) som har rubriken ”REPowerEU: Gemensamma europeiska åtgärder för säkrare och hållbarare energi till ett mer överkomligt pris” och skäl 2 i direktiv 2018/2001, i vilka vikten av att ersätta fossila energikällor och främja användningen av förnybara energikällor understryks.

[10] Den hänskjutande domstolen har härvidlag nämnt domen av den 1 juli 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, punkt 103), och domen av den 29 september 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, punkt 110).

[11] Eftersom denna problematik endast avser den tredje tolkningsfrågan, som inte är föremål för detta förslag till avgörande, kommer denna aspekt av tvisten i det nationella målet inte att beskrivas närmare.

22. Mot denna bakgrund beslutade Tribunale Amministrativo regionale per la Lombardia (Regionala förvaltningsdomstolen i regionen Lombardiet) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Utgör artikel 5.4 i direktiv [2019/944], skälen 3 och 12 i direktiv [2018/2001], skälen 27, 28, 29 och 39 samt artiklarna 6.1 och 8.2 i förordning [2022/1854] hinder för en nationell lagstiftning där det fastställs ett tak för marknadsintäkter från försäljning av el som tillämpas på det sätt som föreskrivs i artikel 15-bis i lagdekret nr [4/2022] och som inte garanterar att producenterna får behålla 10 procent av intäkterna över nämnda tak?

2) Utgör artikel 5.4 i direktiv [2019/944], skälen 2, 3 och 12 i direktiv [2018/2001], skälen 27, 28, 29 och 39 samt artiklarna 6.1, 8.2 b och 8.2 c i förordning [2022/1854] hinder för en nationell lagstiftning där det fastställs ett tak för marknadsintäkter från försäljning av el som tillämpas på det sätt som föreskrivs i artikel 15-bis i lagdekret nr [4/2022], vilket innebär att investeringar i sektorn för förnybar energi inte upprätthålls och ges incitament?

3) Utgör skäl 3 i direktiv [2018/2001], skälen 27 och 41 samt artiklarna 7.1 h, 7.1 i, 7.1 j, 8.1 a, 8.1 d och 8.2 i förordning [2022/1854] hinder för en nationell lagstiftning där det fastställs ett tak för marknadsintäkter från försäljning av el som tillämpas på det sätt som föreskrivs i artikel 15-bis i lagdekret nr [4/2022], men där det varken fastställs något särskilt tak för intäkter från försäljning av el som produceras med hjälp av stenkol eller finns differentierade regelverk för de olika energikällorna?”

23. Skriftliga yttranden har inkommit från Secab, GSE, den italienska, den belgiska och den grekiska regeringen samt Europeiska kommissionen. Secab, ARERA, GSE, Associazione Italia Solare ETS, Assoidroelettrica, Elettricità Futura - Unione delle imprese elettriche italiane, den italienska och den grekiska regeringen samt kommissionen har även yttrat sig muntligen vid förhandlingen som hölls den 6 november 2024.

IV. Bedömning

A. Huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning

24. Innan jag går in på bedömningen av den andra tolkningsfrågan, med avseende på vilken domstolen har begärt att detta förslag till avgörande ska inriktas, ska jag ta ställning till GSE:s och den italienska regeringens invändningar om rättegångshinder.

25. GSE och den italienska regeringen har nämligen gjort gällande att begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till sakprövning, eftersom kraven i artikel 94 i domstolens rättegångsregler inte är uppfyllda, på grund av att beslutet om hänskjutande inte innehåller de uppgifter om de faktiska och rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att domstolen ska kunna ge ett användbart svar på de ställda frågorna. Vad närmare bestämt gäller den andra tolkningsfrågan har dessa rättegångsdeltagare gjort gällande att den hänskjutande domstolen endast har återgett de argument som Secab har anfört i sin ansökan till den domstolen och inte har lämnat några användbara uppgifter till EU-domstolen för att visa att det tak för intäkterna som föreskrivs på nationell nivå har avskräckt från investeringar i sektorn för förnybar energi.

26. Den hänskjutande domstolen har visserligen i stor utsträckning upprepat Secabs argumentation, men jag anser ändå att denna omständighet i sig inte räcker för att dra slutsatsen att förevarande begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till sakprövning. Det följer nämligen av domstolens fasta praxis att det uteslutande ankommer på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. [12] Härav följer att de nationella domstolarnas frågor presumeras vara relevanta och att EU-domstolen endast kan neka att besvara frågorna då det framgår att den begärda tolkningen inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den. [13]

27. Så är inte fallet i förevarande fall. Den tolkning av unionsrätten som den hänskjutande domstolen har begärt har ett direkt samband med saken i det nationella målet, varför den problematik som uppkommit i det nationella målet inte är hypotetisk utan verklig. EU-domstolen har dessutom tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts.

B. Den andra tolkningsfrågan

28. Det ska inledningsvis påpekas att den andra tolkningsfrågan, såsom den har formulerats av den hänskjutande domstolen, förefaller grunda sig på antagandet att den omtvistade bestämmelsen varken bevarar eller uppmuntrar investeringar inom sektorn för förnybar energi. Såsom har angetts i punkt 26 ovan innehåller begäran om förhandsavgörande emellertid inte någon analys i detta avseende.

29. För att ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar anser jag därför att den andra tolkningsfrågan ska omformuleras och att den hänskjutande domstolen ska anses ha ställt denna för att få klarhet i huruvida artikel 5.4 i direktiv 2019/944, skälen 2, 3 och 12 i direktiv 2018/2001 samt skälen 27, 28, 29, 39 och artiklarna 6.1 och 8.2 b och c i förordning 2022/1854 ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning i vilken det fastställs ett tak för marknadsintäkter, och detta tak fastställs genom det aritmetiska medelvärdet av de priser som konstaterats i motsvarande marknadsområde under det senaste årtiondet, omräknade med hänsyn till inflationen.

1. Huruvida den omtvistade bestämmelsen är förenlig med direktiv 2018/2001

30. Vad gäller direktiv 2018/2001 ska det inledningsvis påpekas att den hänskjutande domstolen genom sin andra tolkningsfråga endast har begärt en tolkning av skälen 2, 3 och 12 i direktivet, utan att identifiera någon annan särskild bestämmelse i direktivet som kan konkretisera dessa skäl och som i förevarande fall är relevant för det nationella målet eller har åsidosatts.

[12] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 december 2019, Junqueras Vies (502/19, EU:C:2019:1115, punkterna 55 och 56 och där angiven rättspraxis).

[13] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 maj 2024, INSS (Ledighet för mamman i en enföräldersfamilj) (C-673/22, EU:C:2024:407, punkt 25 och där angiven rättspraxis).

31. Det följer dock av domstolens fasta praxis att även om ingresserna till unionsrättsakter kan ge ett viktigt tolkningsunderlag som kan belysa unionslagstiftarens vilja, är ingresserna till en sådan rättsakt inte juridiskt bindande. [14] De kan följaktligen inte åberopas isolerat vare sig för att grunda rättigheter eller skyldigheter i avsaknad av motsvarande eller kompletterande bestämmelser i direktivet eller för att avvika från själva bestämmelserna i den berörda rättsakten eller för att tolka dessa bestämmelser på ett sätt som uppenbart strider mot deras ordalydelse. [15]

32. För fullständighetens skull ska det under alla omständigheter påpekas att det inte framgår av något av skälen 2, 3 och 12 i direktiv 2018/2001 att dessa skäl skulle kunna utgöra hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i förevarande mål. Av dessa skäl kan man nämligen endast sluta sig till att främjandet av användningen av energi från förnybara energikällor utgör ett mål för unionens energipolitik och att medlemsstaterna bör vidta åtgärder för att underlätta investeringar i projekt för förnybar energi. [16]

33. Härav följer att skälen 2, 3 och 12 i direktiv 2018/2001, som avses i den andra tolkningsfrågan, inte kan utgöra hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet.

2. Huruvida den omtvistade bestämmelsen är förenlig med direktiv 2019/944

34. Vad gäller direktiv 2019/944 ska det inledningsvis erinras om att artikel 5 i direktivet syftar till att säkerställa en effektiv konkurrens till förmån för konsumenterna och samtidigt skydda energifattiga och utsatta hushållskunder.

35. I punkt 1 i den artikeln anges närmare bestämt att elleverantörerna är fria att bestämma till vilka priser de ska leverera el till kunderna och att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa effektiv konkurrens mellan leverantörerna. I punkt 3 i denna artikel medges dock också att det under vissa omständigheter kan vara nödvändigt att avvika från denna allmänna princip. I denna punkt föreskrivs således att medlemsstaterna får tillämpa offentliga ingripanden i prissättningen på el till energifattiga eller utsatta hushållskunder, i enlighet med de villkor som anges i punkterna 4 och 5 i artikel 5. I punkt 4, som särskilt avses i den andra tolkningsfrågan, föreskrivs ett antal allmänna kriterier som offentliga ingripanden i prissättningen på el måste uppfylla. [17]

36. Det ska emellertid konstateras att artikel 5 avser medlemsstaternas ingripanden på slutkundsmarknaden för el och avser *elleverantörernas* försäljningspriser på el till slutkonsumenter. Denna bestämmelse har följaktligen inget samband med ett sådant ingripande

[14] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 mars 2024, Remia Com Impex (C-10/23, EU:C:2024:259, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

[15] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 mars 2024, LEA (C-10/22, EU:C:2024:254, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

[16] Detsamma gäller enligt min mening kommissionens meddelande av den 8 mars 2022 (COM(2022) 108 final), som den hänskjutande domstolen har hänvisat till, i vilket betydelsen av unionens energipolitik som syftar till att ersätta fossila energikällor med förnybara energikällor vars användning bör uppmuntras endast påpekas på ett allmänt sätt.

[17] Närmare bestämt ska sådana ingripanden syfta till att uppnå ett mål av allmänt ekonomiskt intresse, stå i proportion till detta mål, vara klart definierat, transparent, icke-diskriminerande och kontrollerbara, garantera att elföretag i unionen kan nå ut till konsumenterna på lika villkor, vara tidsbegränsade och proportionella i förhållande till mottagarna samt inte medföra ytterligare kostnader för marknadsaktörerna på ett diskriminerande sätt.

som det som föreskrivs i den omtvistade bestämmelsen, vilken avser fastställandet av ett tak för *elproducenternas* intäkter på grossistmarknaden, vilket särskilt regleras i förordning 2022/1854. [18]

37. Det ska vidare påpekas att även om det inte är uteslutet att fastställandet av ett sådant tak indirekt påverkar försäljningspriset till slutkonsumenterna, kan de begränsade uppgifter som lämnats i beslutet om hänskjutande i detta avseende inte leda till slutsatsen att en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet ska likställas med ett sådant statligt ingripande i elprissättningen för kunderna som enligt artikel 5.4 i direktiv 2019/944 i regel är förbjudet. [19]

38. Det ska dessutom konstateras att förordning 2022/1854 eftersträvar mål av allmänintresse som liknar dem som eftersträvas med artikel 5.4 i direktiv 2019/944 och, mer specifikt, målet avseende konsumentskydd, genom att bland annat utöka medlemsstaternas möjligheter att ingripa för att stödja konsumenter som drabbats av energikrisen. [20]

39. Under dessa omständigheter anser jag att artikel 5.4 i direktiv 2019/944 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet.

3. Huruvida den omtvistade bestämmelsen är förenlig med förordning 2022/1854

40. Vad gäller förordning 2022/1854 ska det inledningsvis preciseras att denna förordning utgör en krisintervention för att komma till rätta med höjningen av energipriserna, genom vilken unionslagstiftaren har velat skapa en harmoniserad ram för omfördelning av alltför stora intäkter för att undanröja farhågorna om snedvridningar mellan producenter som kan äventyra energimarknaden. [21]

41. Medan det i artikel 6.1 i förordning 2022/1854 föreskrivs att de marknadsintäkter som elproducenter erhåller från de källor som avses i artikel 7.1 i förordningen, ska begränsas till högst 180 euro per MWh producerad el, får medlemsstaterna enligt artikel 8.1 a i förordningen behålla eller införa åtgärder som ytterligare begränsar dessa intäkter.

42. Jag konstaterar för övrigt att även om det inte finns någon bestämmelse i förordning 2022/1854 som innehåller exakta uppgifter om hur det tak som medlemsstaterna slutligen fastställer ska beräknas, för det fall en medlemsstat väljer att fastställa ett lägre tak än det som fastställs i denna förordning, så ska taket iaktta de villkor som anges i artikel 8.2 i denna förordning. Det är således endast om det visas att det tak som fastställts av en medlemsstat kan strida mot de kriterier som fastställts med stöd av denna bestämmelse som detta tak kan anses vara oförenligt med unionsrätten.

[18] Även om det inte är uteslutet att vissa aktörer på grund av sin vertikala integration är verksamma såväl på marknaden i föregående led för elproduktion som på marknaden i efterföljande led i distributionskedjan, är elproducenter och elleverantörer i regel verksamma på olika nivåer på marknaden.

[19] Det framgår inte heller klart av beslutet om hänskjutande varför denna bestämmelse utgör hinder för den omtvistade bestämmelsen.

[20] Medan tillämpningsområdet för direktiv 2019/944 är begränsat till en begränsad kategori av konsumenter, det vill säga endast de konsumenter som anses vara *utsatta*, tillåter förordning 2022/1854 emellertid en tillfällig utvidgning av den verktygslåda med tillgängliga åtgärder som medlemsstaterna har till sitt förfogande för att stödja ytterligare konsumentkategorier. Se skäl 48 i förordningen.

[21] Till skillnad från direktiven 2018/2001 och 2019/944, som har till syfte att få energimarknaden att fungera som helhet och att främja förnybara energikällor och som antagits med stöd av artikel 194 FEUF om unionens energipolitik, antogs förordning 2022/1854 med stöd av artikel 122 FEUF och syftar till att hantera allvarliga försörjningsproblem.

43. Efter dessa klargöranden ska det påpekas att den hänskjutande domstolen i huvudsak vill få klarhet i frågan om fastställande av den prisnivå på grundval av vilken inkomsttaket tillämpas, eftersom den hänskjutande domstolen anser att den omtvistade bestämmelsen inte är ägnad att skydda och främja investeringar inom sektorn för förnybar energi och att taket för marknadsintäkterna inte är proportionerligt och rimligt. [22]

44. Det ska för det första påpekas, såsom det har erinrats om i punkt 41 ovan, att enbart den omständigheten att beloppet för det tak som den italienska regeringen har valt är lägre än det som fastställs i artikel 6.1 i förordning 2022/1854 inte i sig kan medföra att den omtvistade bestämmelsen är oförenlig med denna förordning. Det framgår nämligen av själva ordalydelsen i nämnda förordning och närmare bestämt av artikel 8.1 att medlemsstaterna dels har möjlighet att anta ett tak som understiger det maximala tak på 180 euro per MWh som unionslagstiftaren har föreskrivit, dels har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning som gör det möjligt för dem att fastställa beloppet för detta tak med beaktande av särdragen på just deras nationella marknad. [23] Den omständigheten att detta tak uppvisar en betydande avvikelse från det belopp som fastställs i förordning 2022/1854, såsom den hänskjutande domstolen har påpekat, är dessutom inte i sig tillräcklig för att konstatera att det föreligger en oförenlighet med nämnda förordning. [24]

45. Skälen 27, 28, 29 och 39 i förordning 2022/1854, som den hänskjutande domstolen har hänvisat till i sin andra fråga, kan inte heller tolkas så, att de ålägger medlemsstaterna en exakt metod för beräkningen av taket. Även om dessa skäl kan ge användbar vägledning för att fastställa hur taket i fråga ska fastställas och hur eventuella negativa effekter på investeringarna ska undvikas, kan de likväl inte anses fastställa bindande regler som skiljer sig från eller går utöver de skyldigheter som åligger medlemsstaterna enligt de ovannämnda bestämmelserna i denna förordning. [25]

46. Vad närmare bestämt gäller de tvivel som den hänskjutande domstolen har gett uttryck för vad gäller förenligheten av den metod som den italienska regeringen använde för att fastställa beloppet för taket mot bakgrund av skälen 28 och 29 i förordning 2022/1854, ska det påpekas att dessa bestämmelser i huvudsak syftar till att förklara unionslagstiftarens val av taket på 180 euro per MWh i artikel 6.1 i denna förordning och att ge vägledning till medlemsstaterna vid

[22] Även om den hänskjutande domstolen har uttryckt tvivel om de konkreta villkor som den italienska lagstiftaren har bestämt för att fastställa detta tak, kan det dock konstateras, såsom har påpekats i punkt 28 ovan, att ingen av de omständigheter som anges i beslutet om hänskjutande tyder på att den omtvistade bestämmelsen konkret skulle kunna äventyra investeringarna inom sektorn för förnybar energi.

[23] Denna möjlighet har utnyttjats av minst 17 medlemsstater, vilket framgår av kommissionens rapport till Europaparlamentet och rådet om översynen av krisinterventionerna för att hantera de höga energipriserna i enlighet med förordning [2022/1854] av den 5 juni 2023 (COM(2023) 302 final).

[24] Det finns dessutom ingen bestämmelse i förordning 2022/1854 som kräver att en sådan avvikelse ska motiveras.

[25] Såsom det har erinrats om i punkt 31 ovan kan ett skäl, i avsaknad av rättsligt bindande verkan, inte åberopas separat för att grunda rättigheter eller skyldigheter i avsaknad av motsvarande eller kompletterande bestämmelser i den aktuella förordningen.

beräkningen av deras nationella tak, utan att för den skull föreskriva något konkret förfarande för att införa ett sådant tak. [26] Den enda skyldigheten i detta avseende är att iaktta de villkor som anges i artikel 8.2 i förordningen. [27]

47. Vad för det andra gäller andra kriterier än taket i egentlig mening och hur det ska beräknas, vilka medlemsstaterna ska beakta vid fastställandet av detta tak, ska det erinras om att medlemsstaterna enligt artikel 8.2 b och c i förordning 2022/1854 är skyldiga att se till att taket fastställs till en nivå som inte äventyrar investeringssignalerna och som säkerställer att investerings- och driftskostnaderna täcks samtidigt som investerarna får en rimlig marginal i förhållande till det pris som de hade kunnat förvänta sig.

48. Det ska i detta hänseende påpekas att prövningen av huruvida det tak som den italienska regeringen har valt är förenligt med den inre marknaden med hänsyn till ovannämnda parametrar grundar sig på en bedömning av de faktiska omständigheterna som beaktar den nationella marknadens särdrag, som endast den hänskjutande domstolen är behörig att göra, eftersom den hänskjutande domstolen dessutom förfogar över de uppgifter om de faktiska omständigheterna som är nödvändiga i detta avseende. [28] Även om det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma den eventuella negativa inverkan som den omtvistade bestämmelsen kan ha på investeringarna och särskilt om referenspriset har fastställts till en nivå som går utöver dessa förväntningar och överskrider gränserna för vad som kan anses nödvändigt och proportionerligt, kan EU-domstolen emellertid ge den hänskjutande domstolen vägledning i detta avseende. Följande kriterier är således enligt min mening relevanta inom ramen för den bedömning som den hänskjutande domstolen ska göra.

49. Det är för det första nödvändigt att erinra om att den omtvistade bestämmelsens tillfälliga tillämpningsområde är begränsat till en kort tidsperiod, eftersom det är fråga om en krisintervention som har samband med den särskilda situationen på marknaden till följd av Rysslands anfallskrig mot Ukraina. [29] Det ska i detta hänseende påpekas att de åtgärder som föreskrivs i förordning 2022/1854 inte i sig är permanenta ingripanden på marknaden, utan de utgör tillfälliga ingripanden avsedda att hantera exceptionella omständigheter.

50. En åtgärds varaktighet och exceptionella karaktär är kriterier som ska beaktas vid prövningen av huruvida en viss åtgärd är nödvändig och proportionerlig för att bedöma omfattningen av dess effekter, [30] bland annat när det, såsom i förevarande fall, rör sig om att undersöka effekterna för befintliga investeringar på området förnybar energi, vilka till sin natur är långsiktiga

[26] Detsamma gäller skäl 27 i förordning 2022/1854, i vilket det endast anges att nivån på taket för marknadsintäkter inte bör äventyra förmågan hos de producenter på vilka det tillämpas att täcka sina investerings- och driftskostnader, och bör bibehålla och stimulera framtida investeringar i den kapacitet som behövs för ett koldioxidsnålt och tillförlitligt elsystem. Detta framgår dock inte av villkoren i artikel 8.2 b och c i denna förordning. Vad gäller skäl 39 i nämnda förordning, som den hänskjutande domstolen också har hänvisat till i sin andra fråga, hänvisar det endast till medlemsstaternas möjlighet att fastställa ett tak för marknadsintäkterna på ett sätt som gör det möjligt för elproducenterna att behålla 10 procent av överintäkterna utöver taket för marknadsintäkterna. Detta skäl kan eventuellt vara relevant för den första tolkningsfrågan, men inte för den andra tolkningsfrågan som är föremål för detta förslag till avgörande.

[27] Den omständigheten att vissa aspekter av den omtvistade bestämmelsen, bland annat den italienska regeringens metod för att fastställa taket, förefaller avvika från den metod som anges i skäl 28 i förordning 2022/1854 eller inte helt återge den metoden, såsom den hänskjutande domstolen har påpekat, medför inte i sig att det ska konstateras att den omtvistade bestämmelsen är oförenlig med denna förordning.

[28] Det ankommer inte på EU-domstolen att uttala sig om en rad faktiska omständigheter som inte förekommer i beslutet om hänskjutande och som har åberopats av Secab och de övriga parter som intervenerat till stöd för Secabs yrkanden, såsom överväganden som har samband med den skattemässiga behandlingen och villkoren för avskrivning av investeringar på området förnybar energi enligt den nationella lagstiftningen. Detsamma gäller andra parametrar som är specifika för vattenkraftsektorn och som enligt Secab påverkade denna sektor, såsom minskad produktion på grund av ogynnsamma väderförhållanden och höjda avgifter för vattenkraftsproduktion.

[29] Se punkt 40 ovan.

[30] Det ska i detta hänseende påpekas att den omtvistade bestämmelsens tillfälliga tillämpning inte förlängdes utöver den frist som föreskrivs i artikel 22 i förordning 2022/1854, det vill säga den 30 juni 2023.

investeringar. Detta gäller i än högre grad när prövningen avser den omtvistade bestämmelsens inverkan på framtida investeringar som, med hänsyn till den begränsade tillfälliga karaktären av det aktuella taket, med största sannolikhet inte kommer att omfattas av detta tak, eftersom produktionscykeln för de flesta av dessa anläggningar inleds först efter det att den aktuella ordningen har upphört att gälla. [31]

51. För det andra framgår det av själva ordalydelsen i förordning 2022/1854 att taket för marknadsintäkterna ska fastställas på ett sådant sätt att det täcker överintäkterna, med beaktande av de intäkter som investerarna inte kunde förvänta sig vid tidpunkten för investeringsbeslutet. Sådana exceptionella vinster kan emellertid per definition inte motsvara de intäkter som de berörda företagen skulle ha kunnat förvänta sig om de oförutsedda omständigheterna på energimarknaderna inte hade förelegat. [32]

52. Det ska i detta hänseende preciseras att principen om skydd för berättigade förväntningar, som Secab har åberopat, inte kan tolkas så, att en ekonomisk aktör kan åberopa denna princip gentemot alla interventioner från offentliga myndigheters sida som syftar till att avhjälpa ett marknadsmisslyckande, bland annat när en sådan intervention sker i form av en krisintervention till följd av en händelse som saknar motstycke och som således är oförutsedd. Enligt EU-domstolens fasta praxis tillkommer möjligheten att åberopa denna princip varje näringsidkare som befinner sig i en situation av vilken det framgår att en nationell myndighet har väckt grundade förhoppningar. [33] När en försiktig och medveten näringsidkare kan förutse att en åtgärd kommer att vidtas som kan påverka hans eller hennes intressen, kan vederbörande däremot inte åberopa en sådan princip när denna åtgärd har vidtagits. Det framgår av denna praxis att ekonomiska aktörer inte kan ha berättigade förväntningar på att en befintlig situation bibehålls när denna situation kan ändras inom ramen för nationella myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning.

53. I förevarande fall kunde det inte hos de berörda bolagen uppstå några förväntningar vad gäller erhållande av sådana extraordinära intäkter på grund av de nationella myndigheterna, eftersom dessa myndigheter omedelbart ingrep för att vidta nödåtgärder för att hantera den oväntade ökningen av gaspriserna. En försiktig och medveten näringsidkare borde nämligen förvänta sig ett sådant ingripande med hänsyn till den extraordinära situationen och dess betydande inverkan inte bara på energimarknaden utan även på ekonomin i allmänhet. På samma sätt kan det än mindre finnas några förväntningar som grundar sig på att vinst uppkommer till följd av en extraordinär situation som en sådan aktör inte kunde förvänta sig vid den tidpunkt då investeringsbeslutet fattades. [34]

54. Det ska i detta hänseende påpekas att den italienska regeringens användning av ett objektivt kriterium grundat på de villkor som rådde på marknaden före energikrisen, såsom det aritmetiska medelvärdet av priserna under det decennium som föregick energikrisen, för att fastställa taket, enligt min mening kan uppfylla kraven i förordning 2022/1854 vad gäller

[31] Det är följaktligen svårt att föreställa sig dels hur investeringar i nya anläggningar i ett långsiktigt perspektiv skulle kunna äventyras av den omtvistade bestämmelsen, dels hur den omtvistade bestämmelsen skulle urholka investerarnas förtroende för tillväxten av förnybar energi.

[32] Enbart den omständigheten att vissa investeringar i sektorn för förnybar energi gjordes innan taket för marknadsintäkter infördes innebär naturligtvis inte heller att dessa investeringar i kraft av själva sakförhållandet (*ipso facto*) skulle äventyras om ett sådant tak fastställdes.

[33] Se, för ett liknande resonemang, beslut av den 1 mars 2022, Milis Energy m.fl. (C-306/19, C-512/19, C-595/19 och C-608/20–C-611/20, EU:C:2022:164, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

[34] Detta gäller i än högre grad för producenter av energi från förnybara energikällor, såsom Secab, som, såsom anges i punkt 55 ovan, har marginalkostnader som är betydligt lägre än kostnaderna för andra elproducenter och vars intäkter sedan början av kriget i Ukraina är betydligt större än de förväntade sig när de investerade. Se även, för ett liknande resonemang, skälen 24 och 25 i förordning 2022/1854.

investerarnas förväntningar vid tidpunkten för deras investering, vilket gör det möjligt att säkerställa att det aktuella taket fastställs till en prisnivå som investerarna rimligen kunde förutse. [35]

55. Det ska för det tredje understrykas att det framgår av själva lydelsen av förordning 2022/1854 att bland de omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av den omtvistade bestämmelsens inverkan på investeringarna återfinns kostnadsstrukturen för de berörda anläggningarna och särskilt den uppdaterade energikostnaden (*levelised cost of energy*) [36] för den aktuella tekniken. [37] Det förefaller emellertid som om de energianläggningar som försörjs med förnybara energikällor och som omfattas av den omtvistade bestämmelsen kännetecknas av att de fasta kostnaderna dominerar, eftersom de rörliga kostnaderna är mycket lägre. Såsom den hänskjutande domstolen också har påpekat har dessa anläggningar kostnader som är oberoende av prisutvecklingen på naturgas, eftersom de inte använder naturgas som råvara för energiproduktion. Med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, förefaller kostnadsstrukturen för producenter av förnybar energi, såsom i Secabs fall, i stort sett vara oförändrad, trots den oförutsedda ökningen av priserna på fossila bränslen och särskilt på gas, eftersom denna ökning inte har någon inverkan på kostnaderna för energiproduktion för dessa aktörer. [38]

56. Det ska för det fjärde påpekas att den mekanism för fastställande av ett tak som föreskrivs i den omtvistade bestämmelsen i själva verket är ”dubbelriktad”, eftersom den dels gör det möjligt att inte bara sätta ett tak för intäkterna vid en överdriven höjning av marknadspriserna, utan även skapar en rättslig skyldighet att ersätta de berörda producenterna för det fall marknadspriserna går ned i alltför hög grad och särskilt när grossistpriserna sjunker under det angivna genomsnittspriset. [39] Om detta pris (referenspris) fastställs till en nivå som gör det möjligt för de berörda bolagen att täcka sina kostnader och få en ”rimlig marginal” i förhållande till det pris som investerarna skulle ha kunnat förvänta sig, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, är en sådan mekanism ägnad att skydda investeringarna i förnybar energi.

57. För det tredje och sista vill jag slutligen påpeka att de åtgärder som infördes genom förordning 2022/1854 inte bara syftar till att bevara energimarknadernas struktur och funktion i unionen, utan även mer allmänt till att mildra de negativa effekter som energikrisen har medfört för

[35] Det framgår nämligen, med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, att den metod som den italienska regeringen har använt för att fastställa det tak som Secab har bestritt gör det möjligt att försätta detta bolag i den situation som det skulle ha befunnit sig i avsaknad av en energikris.

[36] Det rör sig om en bedömning som uppskattar den aktuella nettokostnaden för elproduktion för en producent under produktionsanläggningens livslängd.

[37] Se skäl 29 i förordning 2022/1854.

[38] Detta förklarar också den italienska lagstiftarens val att behandla energianläggningar olika beroende på om de använder fossila bränslen eller inte, såsom gas för energiproduktion, de anläggningar som använder gas omfattas inte av taket. Denna lösning är förenlig med den lösning som unionslagstiftaren valde i skäl 33 i förordning 2022/1854. I detta skäl anges följande: ”Taket för marknadsintäkter bör inte tillämpas på teknik med höga marginalkostnader som hänger samman med priset på det insatsbränsle som krävs för att producera el, såsom gas- och stenkolkraftverk, eftersom deras driftskostnader skulle ligga betydligt över taket för marknadsintäkter och tillämpningen av taket för marknadsintäkter skulle äventyra deras ekonomiska bärkraft.”

[39] Det ska i detta sammanhang påpekas att system som begränsar intäkterna över en viss tröskel, men som i gengäld garanterar ett minimipris när marknadspriset är lägre än ett visst tröskelvärde, ofta används inom ramen för incitamentssystem för produktion av el från förnybara energikällor. Även om sådana mekanismer skiljer sig från den omtvistade bestämmelsen, syftar de till att bevara investeringarnas hållbarhet och säkerhet genom att säkerställa att den som gynnas av incitamentet får en konstant total ersättning för den energi som produceras, vilket gör det möjligt att ersätta de investeringar som gjorts för att uppföra kraftverket, och skydda entreprenören mot osäkerheten vad gäller marknadspriset under tidens lopp, eftersom det fasta garanterade priset säkerställer att denne får tillbaka det belopp som investerats i uppförandet av anläggningen. Se, i detta avseende, den ordning för statligt stöd som införts av den italienska regeringen och som prövats inom ramen för mål C-514/23, Tiberis Holding, i vilket mål mitt förslag till avgörande föredras samma dag.

medlemsstaternas och de europeiska medborgarnas ekonomi. Vad närmare bestämt gäller konsumentskyddet, ska det påpekas att det i artikel 10 i förordning 2022/1854 uttryckligen föreskrivs att överintäkter till följd av tillämpningen av taket kan användas för att finansiera åtgärder till stöd för elslutkunderna som mildrar effekterna av de höga elpriserna på dessa kunder. [40]

58. Även om konsumentskyddsaspekten inte har nämnts av den hänskjutande domstolen, är det viktigt att understryka att förordning 2022/1854, i egenskap av krisintervention för att skydda allmänintresset, innebär en avvägning mellan, å ena sidan, energiproducenternas intressen, inbegripet skyddet för deras investeringar i förnybar energi, och, å andra sidan, konsumenternas intressen. Mekanismen för att begära in och omfördela överintäkter motiveras således av behovet av att uppnå en balans mellan dessa producenter, särskilt de producenter som på ett oväntat sätt har gynnats av den oväntade ökningen av energipriserna och de elkonsumenter som drabbats särskilt hårt av de höjda elpriserna till följd av energikrisen. [41]

59. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att den andra tolkningsfrågan, såsom den omformulerats, ska besvaras så, att artikel 5.4 i direktiv 2019/944, skälen 2, 3 och 12 i direktiv 2018/2001, skälen 27, 28, 29 och 39 och artikel 6.1 i förordning 2022/1854 ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning i vilken det föreskrivs att taket för marknadsintäkterna ska fastställas på grundval av det aritmetiska medelvärdet av de priser som konstaterats i motsvarande marknadsområde under det senaste decenniet, omräknade med hänsyn till inflationen, under förutsättning att villkoren i artikel 8.2 b och c i förordning 2022/1854 är uppfyllda.

V. Förslag till avgörande

60. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara den andra tolkningsfrågan som ställts av Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Regionala förvaltningsdomstolen i Lombardiet, Italien) enligt följande:

Artikel 5.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/944 av den 5 juni 2019 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om ändring av direktiv 2012/27/EU, skälen 2, 3 och 12 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor, skälen 27, 28, 29 och 39 och artikel 6.1 i rådets förordning (EU) 2022/1854 av den 6 oktober 2022 om en krisintervention för att komma till rätta med de höga energipriserna,

ska tolkas så,

[40] Det ska i detta hänseende påpekas att konsumentskyddet även indirekt är kopplat till stabiliteten i den befintliga strukturen på energimarknaderna, i den meningen att en eventuell omöjlighet för kunderna att betala elräkningar skulle kunna hota stabiliteten på de berörda marknaderna. Omfördelningen av överskjutande vinst till konsumenterna gör det således möjligt för konsumenterna att betala sina fakturor och bidrar på detta sätt till att skydda marknaden från kollaps, vilket därmed mer allmänt bevarar dess funktion.

[41] Se de förenade besluten 1 BvR, 460/23–1 BvR 611/23 av den 28 november 2024, punkterna 94–97, 107 och 115–118, om huruvida den tyska lagstiftningen om beskattning av övervinster som syftar till att bromsa ökningen av elpriserna (*Strompreisbremse*) är förenlig med grundlagen,. I dessa beslutogillade Bundersverfassungsgericht (Författningsdomstolen, Tyskland) de överklaganden av denna lagstiftning som ingetts av energiproducenter. Den lade därvid särskild vikt vid det mål av allmänintresse avseende konsumentskydd som hade motiverat den tyska regeringens ingripande.

att de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning i vilken det föreskrivs att taket för marknadsintäkterna ska fastställas på grundval av det aritmetiska medelvärdet av de priser som konstaterats i motsvarande marknadsområde under det senaste decenniet, omräknade med hänsyn till inflationen, under förutsättning att villkoren i artikel 8.2 b och c i förordning 2022/1854 är uppfyllda.