Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
A. RANTOS
представено на 6 февруари 2025 година [1]

Дело C-423/23

Secab Soc. coop.
срещу
Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA),
Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,
с участието на:
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

(Преюдициално запитване, отправено от Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Регионален административен съд на Ломбардия, Италия)

„Преюдициално запитване — Вътрешен пазар на електроенергия — Директива (ЕС) 2019/944 — Общи правила за вътрешния пазар на електроенергия — Член 5 — Обусловени от пазара цени за доставка — Директива (ЕС) 2018/2001 — Насърчаване на използването на енергия от възобновяеми източници — Регламент (ЕС) 2022/1854 — Спешна намеса за справяне с високите цени на енергията — Член 6 — Задължителен таван на пазарните приходи — Член 8 — Национални кризисни мерки — Таван на пазарните приходи на производителите на електроенергия от някои възобновяеми енергийни източници — Национална правна уредба, която не гарантира на производителите възможността да задържат 10 % от приходите над този таван — Запазване на инвестициите в сектора на енергията от възобновяеми източници“

[1] Език на оригиналния текст: френски.

I. Въведение

1. Настоящото преюдициално запитване, отправено от Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Регионален административен съд на Ломбардия, Италия), се отнася по-специално до тълкуването на член 5, параграф 4 от Директива (ЕС) 2019/944[2], на съображения 2, 3 и 12 от Директива (ЕС) 2018/2001[3], както и на съображения 27, 28, 29, 39, член 6, параграф 1 и член 8, параграф 2, букви б) и в) от Регламент (ЕС) 2022/1854[4].

2. В основата на запитването е спор между Secab Soc. coop., кооперативно дружество, осъществяващо дейност в сектора на производството на електроенергия, от една страна, и Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) (Регулаторен орган за енергетика, мрежи и околна среда, Италия, наричан по-нататък „ARERA“) и Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA (оператор на енергийните услуги, Италия, наричан по-нататък „GSE“), от друга страна, относно законосъобразността на национална правна уредба, която определя таван на пазарните приходи, получени от продажбата на електроенергия от възобновяеми източници.

3. В съответствие с искането на Съда настоящото заключение ще се съсредоточи върху анализа на втория преюдициален въпрос. По същество въпросът се отнася до съвместимостта с посочените разпоредби на национална правна уредба, която предвижда таван на пазарните приходи, получени от продажбата на електроенергия при условия и ред, които нито запазвали, нито улеснявали инвестициите в сектора на енергията от възобновяеми източници.

4. Настоящото дело дава възможност на Съда да разясни критериите, които следва да се вземат предвид при определянето от държавите членки на условията и реда на изчисляване на таван на пазарните приходи, получени от продажбата на електроенергия в специфичен контекст, характеризиращ се със силен растеж на цените на енергията, по-специално на електроенергията, които неотдавна достигнаха изключително високи равнища главно поради войната в Украйна.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Директива 2018/2001

5. Съгласно съображения 2, 3 и 12 от Директива 2018/2001:

„(2) В съответствие с член 194, параграф 1 [ДФЕС], насърчаването на възобновяемите видове енергия е една от целите на енергийната политика на Съюза. Това е целта, която преследва настоящата директива […].

[2] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2019 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за изменение на Директива 2012/27/ЕС (ОВ L 158, 2019 г., стр. 125).

[3] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници (ОВ L 328, 2018 г., стр. 82).

[4] Регламент на Съвета от 6 октомври 2022 година относно спешна намеса за справяне с високите цени на енергията (ОВ L 261, 2022 г., стр. 1).

(3) Увеличеното използване на енергия от възобновяеми източници също играе основна роля за подобряване на сигурността на енергийните доставки, за устойчива енергия на достъпни цени […].

[…]

(12) С оглед да се подпомагат амбициозните приноси на държавите членки за постигане на целта на Съюза, следва да бъде създадена финансова рамка за улесняване на инвестициите в проекти за възобновяема енергия в тези държави членки, включително чрез използване на финансови инструменти“.

2. Директива 2019/944

6. Член 5 от Директива 2019/944 е озаглавен „Обусловени от пазара цени за доставка“ и има следното съдържание:

„1. Доставчиците са свободни да определят цената, на която предоставят електроенергия на клиентите си. Държавите членки предприемат подходящи действия, за да гарантират ефективната конкуренция между доставчиците.

[…]

3. Чрез дерогация от параграфи 1 и 2 държавите членки могат да прилагат публични интервенции при определянето на цените за доставка на електроенергия за енергийно бедните или уязвимите битови клиенти. Тези публични интервенции са обвързани с условията, посочени в параграфи 4 и 5.

4. Публичните интервенции при определянето на цените за доставка на електроенергия:

а) преследват общ икономически интерес и не надхвърлят необходимото за постигането на общия икономически интерес;

б) са ясно определени, прозрачни, недискриминационни и прилагането им да подлежи на проверка;

в) гарантират на клиентите равен достъп до електроенергийните предприятия от Съюза;

г) са ограничени по време и са пропорционални по отношение на своите бенефициери;

д) не водят до допълнителни разходи за участниците на пазара по дискриминационен начин.

[…]“.

3. Регламент 2022/1854

7. В съображения 24, 25, 27—29, 39, 41 и 48 от Регламент 2022/1854 се уточнява:

„(24) Предвид ролята на цената на пазара „ден напред“ като референтна стойност за цената на други пазари на електроенергия на едро и факта, че всички участници на пазара получават клиринговата цена, технологиите със значително по-ниски пределни разходи постоянно отчитат високи приходи след началото на руската военна агресия срещу Украйна през февруари 2022 г., далеч над очакванията им спрямо момента, когато са решавали да инвестират.

(25) В ситуация, в която потребителите са изложени на изключително високи цени, които вредят и на икономиката на Съюза, е необходимо временно да се ограничат извънредните пазарни приходи на производителите с по-ниски пределни разходи чрез прилагане на тавана на пазарните приходи, получени чрез продажбата на електроенергия в рамките на Съюза.

[…]

(27) Равнището, на което е определен таванът на пазарните приходи, не следва да застрашава способността на производителите, към които се прилага, включително производителите на енергия от възобновяеми източници, да възстановяват своите инвестиционни и оперативни разходи, и следва да запазва и стимулира бъдещите инвестиции в капацитета, необходим за декарбонизирана и надеждна електроенергийна система. Поради това че ще бъде единен в целия Съюз, таванът на пазарните приходи е най-подходящата мярка за запазване на функционирането на вътрешния пазар на електроенергия, тъй като с него се поддържа ценовата конкуренция между производителите на електроенергия въз основа на различни технологии, по-специално по отношение на възобновяемите енергийни източници.

(28) Макар че спорадичните и краткосрочните пикове на цените могат да се считат за нормална характеристика на пазара на електроенергия и могат да бъдат полезни за някои инвеститори, за да възстановят инвестициите си в производството на електроенергия, наблюдаваното от февруари 2022 г. твърде голямо и трайно увеличение на цените се различава значително от едно нормално положение на пазара, при което са налице спорадични върхови цени. Поради това таванът на пазарните приходи не следва да бъде определен под разумните очаквания на участниците на пазара по отношение на средното равнище на цените на електроенергията в часовете, през които търсенето на електроенергия е било най-високо, преди агресивната война на Русия срещу Украйна. Преди февруари 2022 г. през последните десетилетия се очакваше средните върхови цени на пазара на електроенергия на едро да бъдат значително и трайно под 180 EUR/MWh в целия Съюз, въпреки разликите в цените на електроенергията в различните региони в Съюза. Тъй като първоначалното инвестиционно решение на участниците на пазара е било взето въз основа на очакване, че средните цени ще бъдат по-ниски от това равнище през върховите часове, определянето на тавана на пазарните приходи на 180 EUR/MWh представлява равнище, значително над тези първоначални пазарни очаквания. Като се остави марж върху цената, която инвеститорите разумно биха могли да очакват, е необходимо да се гарантира, че таванът на пазарните приходи не противоречи на първоначалната оценка на рентабилността на инвестициите.

(29) Освен това таванът на пазарните приходи от 180 EUR/MWh е значително по-висок, включвайки разумен марж, от настоящите общи средни разходи за производство на енергия (LCOE) за съответните технологии за производство на електроенергия и позволява на производителите, за които се отнася, да покрият своите инвестиции и оперативни разходи. Като се има предвид, че таванът на пазарните приходи оставя значителен марж между разумните LCOE и тавана на пазарните приходи, не може да се очаква, че той ще намали инвестициите в нови подпределни мощности.

[…]

(39) За да се вземат предвид опасенията, свързани със сигурността на доставките, държавите членки следва да имат възможност да определят тавана на пазарните приходи по начин, който позволява на производителите на електроенергия да задържат 10 % от свръхприходите над тавана на пазарните приходи.

[…]

(41) [Д]ържавите членки следва да запазят възможността за допълнително ограничаване на приходите на производителите, за които се прилага таванът на пазарните приходи […]

[…]

(48) Публичната намеса при определянето на цените за доставка на електроенергия по принцип представлява нарушаваща пазара мярка. Следователно такива намеси могат да се извършват само като задължения за обществена услуга и следва да бъдат предмет на специфични условия. Понастоящем съгласно Директива (ЕС) 2019/944 регулираните цени са възможни за домакинствата и микропредприятията, като те могат да са под себестойността за енергийно бедните и уязвимите потребители. Въпреки това, в условията на настоящото извънредно покачване на цените на електроенергията, наборът от налични мерки, с който разполагат държавите членки, за да подкрепят потребителите, следва да бъде временно разширен, като се предостави възможност за разширяване на регулираните цени, така че да обхванат МСП, и като се разреши регулираните цени да бъдат по-ниски от себестойността. Подобно разширяване би могло да бъде финансирано от тавана на пазарните приходи“.

8. Член 6 от този регламент е озаглавен „Задължителен таван на пазарните приходи“ и предвижда в параграфи 1 и 2:

„1. Пазарните приходи на производителите, получени от производството на електроенергия от източниците, посочени в член 7, параграф 1, се ограничават до максимум 180 EUR за MWh произведена електроенергия.

2. Държавите членки гарантират, че таванът на пазарните приходи се прилага за всички пазарни приходи на производителите […]“.

9. Член 7 от посочения регламент е озаглавен „Прилагане на тавана на пазарните приходи спрямо производителите на електроенергия“ и предвижда в параграф 1:

„Таванът на пазарните приходи, предвиден в член 6, се прилага за пазарните приходи, получени от продажбата на електроенергия, произведена от следните източници:

[…]

г) водноелектрическа енергия без резервоар;

[…]“.

10. Член 8 от същия регламент е озаглавен „Национални кризисни мерки“ и гласи:

„1. Държавите членки могат:

а) да запазят или въведат мерки, които допълнително ограничават пазарните приходи на производителите, произвеждащи електроенергия от източниците, изброени в член 7, параграф 1, включително възможността да установяват разграничение между технологиите […];

[…]

г) да определят специален таван за пазарните приходи, получени от продажбата на електроенергия, произведена от каменни въглища;

[…]

2. В съответствие с настоящия регламент посочените в параграф 1 мерки:

а) са пропорционални и недискриминационни;

б) не застрашават инвестиционните сигнали;

в) гарантират, че инвестициите и оперативните разходи са покрити;

г) не нарушават функционирането на пазарите на едро на електроенергия, и по-специално не засягат подреждането по пределни разходи (merit order) и ценообразуването на пазара на едро;

д) са съвместими с правото на Съюза“.

11. Член 10 от Регламент 2022/1854 е озаглавен „Разпределение на свръхприходите“ и гласи в параграф 1:

„Държавите членки гарантират, че всички свръхприходи, произтичащи от прилагането на тавана на пазарните приходи, се използват за финансиране на мерки в подкрепа на крайните клиенти на електроенергия, които целево смекчават въздействието на високите цени на електроенергията върху тези клиенти“.

12. Член 22 от този регламент е озаглавен „Влизане в сила и прилагане“ и предвижда в параграф 2:

„[…]

в) членове 6, 7, и 8 се прилагат от 1 декември 2022 г. до 30 юни 2023 г.;

[…]“.

Б. Италианското право

1. Декрет-закон № 4/2022

13. Декрет-закон № 4/2022, изменен с 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 (Закон № 25 за преобразуване в закон и изменение на Декрет-закон № 4 от 27 януари 2022 г. за приемане на спешни мерки за подпомагане на предприятията и икономическите оператори, заетостта, здравеопазването и териториалните служби в контекста на кризата COVID-19 и за ограничаване на последиците от увеличение на цените в електроенергийния сектор) от 28 март 2022 г.[5] (наричан по-нататък „Декрет-закон № 4/2022“), съдържа член 15 bis, озаглавен „Допълнителни мерки за електроенергията, произвеждана от инсталации, използващи възобновяеми енергийни източници“, който гласи:

„1. От 1 февруари 2022 г. до 31 декември 2022 г. се прилага двупосочен механизъм за компенсиране върху цената на енергията по отношение на електроенергията, подавана в мрежата от:

a) фотоволтаични инсталации с мощност над 20 kW, за които се прилагат фиксирани премии, произтичащи от механизма за тарифата за изкупуване (Conto Energia), които не зависят от пазарните цени;

b) инсталации с мощност над 20 kW, които използват слънчева, водноелектрическа, геотермална и вятърна енергия и не са бенефициери на механизми за стимулиране, въведени в експлоатация преди 1 януари 2010 г.

[…]

3. За целите на параграф 1 GSE изчислява разликата между стойностите, посочени в букви a) и b) по-долу:

a) референтна цена, равна на посочената в таблицата, [приложена към този] декрет-закон, за всяка пазарна зона, [която е между 56 и 58 евро за MWh (с изключение в Сардиния и Сицилия, за които съответно е определена на 61 евро за MWh и 75 евро за MWh)];

b) пазарна цена, равна на:

   1) за инсталациите, посочени в параграф 1, буква a), както и за инсталациите, посочени в параграф 1, буква b), които използват слънчева, вятърна, геотермална и водноелектрическа енергия — почасовата зонална цена на електроенергията, или за договори за доставка, сключени преди 27 януари 2022 г., които не отговарят на условията по параграф 7 — цената, посочена в тези договори;

[5] Редовна притурка към GURI, бр. 73 от 28 март 2022 г.

2) за инсталациите, посочени в параграф 1, буква b), различни от тези в точка 1) — средноаритметичната месечна стойност на почасовата зонална цена на електроенергията, или за договори за доставка, сключени преди 27 януари 2022 г., които не отговарят на условията по параграф 7 — цената, посочена в тези договори.

4. Ако разликата, посочена в параграф 3, е положителна, GSE изплаща съответната сума на производителя. Ако тази разлика е отрицателна, GSE извършва изравняване или изисква от производителя съответната сума.

[…]“.

14. Член 11, параграф 2 от Decreto-legge n. 115 — Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali (Декрет-закон № 115 за приемане на спешни мерки в областта на енергетиката, кризата с водоснабдяването, социалните и промишлените политики) от 9 август 2022 г.[6], изменен със Закон № 142 от 21 септември 2022 г., удължава до 30 юни 2023 г. прилагането на механизма за компенсиране по член 15 bis.

2. Закон № 197/22

15. Член 1, параграф 30 от Legge n. 197 — Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023—2025 (Закон № 197 за прогнозния държавен бюджет за финансовата 2023 г. и многогодишния бюджет за тригодишния период от 2023 г. до 2025 г.) от 29 декември 2022 г.[7] (наричан по-нататък „Закон № 197/22“) има следния текст:

„В съответствие с Регламент [2022/1854] от 1 декември 2022 г. до 30 юни 2023 г. се прилага таван на пазарните приходи на производителите на електроенергия чрез еднопосочен механизъм за компенсиране по отношение на електроенергията, подавана в мрежата от:

a) инсталации, използващи възобновяеми източници, които не попадат в приложното поле на член 15 bis от [Декрет-закон № 4/2022];

[…]“.

III. Спорът в главното производство, преюдициалните въпроси и производството пред Съда

16. Secab е кооперативно дружество, извършващо дейност в сектора на производството на електроенергия, което управлява инсталации, използващи водноелектрическа енергия. Тъй като дружеството попада в приложното поле на член 15 bis от Декрет-закон № 4/2022 (наричан по-нататък „спорната разпоредба“), спрямо него се прилага предвидената в тази разпоредба мярка за определяне на таван на приходите. След като получава няколко фактури от GSE, посоченото дружество подава пред запитващата юрисдикция, Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Регионален административен съд на Ломбардия), жалба с искане за отмяна по-специално на фактурите, адресирани от GSE до

[6] GURI, бр. 185 от 9 август 2022 г.

[7] Редовна притурка към GURI, бр. 303 от 29 декември 2022 г.

него на 18 октомври и на 15 ноември 2022 г. в приложение на посочената разпоредба. В подкрепа на жалбата си Secab твърди, че спорната разпоредба противоречи на правото на Съюза.

17. В този контекст запитващата юрисдикция припомня, че прилагането на спорната разпоредба, първоначално предвидено за периода от 1 февруари 2022 г. до 31 декември 2022 г., е удължено с Декрет-закон № 115/2022 от 9 август 2022 г., изменен със Закон № 142 от 21 септември 2022 г., до 30 юни 2023 г.; че Регламент 2022/1854 е влязъл в сила едва на 8 октомври 2022 г; че в него се предвиждат по-висок таван на приходите и по-широко приложно поле от посочените в спорната разпоредба и че с член 1, параграфи 30—38 от Закон № 197/22 за периода от 1 декември 2022 г. до 30 юни 2023 г. се прилагат членове 6—8 от този регламент, с изключение обаче на инсталациите, използващи възобновяеми енергийни източници, които вече са попаднали в обхвата на спорната разпоредба. При това положение, макар да предхожда Регламент 2022/1854, в основната си част спорната разпоредба била разпоредбата от националното право, с която се транспонира този регламент, що се отнася до енергията от възобновяеми източници, посочена в споменатата разпоредба.

18. Тази юрисдикция добавя, че спорната разпоредба, подобно на Регламент 2022/1854, е приета с цел временно да се ограничат извънредните пазарни приходи, получени от производителите на енергия, които не използват природен газ за производство и имат разходи, независещи от движението на цените на природния газ, като се приложи таван на тези извънредни приходи и като се разпределят съответните суми на крайните клиенти. Посочената юрисдикция обаче изразява съмнения относно конкретните условия и ред, определени от италианския законодател, за да установи този таван.

19. Първо, що се отнася до размера на предвидения в спорната разпоредба таван на приходите, същата юрисдикция счита, че макар референтната цена, посочена в параграф 3, буква а) от тази разпоредба, да е много различна от определената в правото на Съюза[8], тя е справедлива, тъй като съответства на средноаритметичната стойност на цените във всяка пазарна зона, регистрирани от 1 януари 2010 г. до 31 декември 2020 г., преизчислени въз основа на инфлацията. Тя обаче иска да се установи дали с оглед на съображение 28 от Регламент 2022/1854 по-скоро не трябва да се вземат предвид часовете, през които търсенето на електроенергия е било най-високо преди войната в Украйна. Тя отбелязва също, че италианският законодател е възприел средна стойност, която включва 2020 г., тогава засегната от аномалиите, дължащи се на пандемията от COVID-19, по време на която единната цена на националния пазар е достигнала рекордно ниско равнище. В този контекст запитващата юрисдикция има съмнения дали предвиденият в спорната разпоредба таван е пропорционален и разумен, тъй като на производителите не се гарантира възможността да задържат 10 % от приходите над него, както се изисква обаче в съображение 39 от Регламент 2022/1854.

[8] По-конкретно, определената в спорната разпоредба референтна цена е от 56 до 58 евро за MWh в зависимост от съответната континентална зона, от 61 евро за MWh за Сардиния и от 75 евро за MWh за Сицилия, въпреки че определената в член 6 от Регламент 2022/1854 референтна цена е 180 евро за MWh.

20. Второ, посочената юрисдикция иска да се установи дали спорната разпоредба може да запази инвестициите в областта на енергията от възобновяеми източници и възможността такива да бъдат направени в бъдеще[9]. Освен това тази юрисдикция се позовава на съображения 28 и 29 от Регламент 2022/1854, съгласно които при определянето на тавана на пазарните приходи е необходимо да се остави „разумен марж“ по отношение на цената, която инвеститорите биха могли да очакват, така че този таван да не оказва влияние върху първоначалната оценка на рентабилността на инвестициите — обстоятелства, които италианският законодател не е взел предвид. Всъщност спорната разпоредба не само ограничавала финансовите възможности на предприятията, които произвеждат енергия от възобновяеми източници, да правят инвестиции, но и подкопавала доверието на инвеститорите в растежа на сектора, докато Съдът впрочем вече признал, че е необходимо „да [се] насърчават в дългосрочна перспектива инвестициите в нови инсталации“[10].

21. Накрая, трето, посочената юрисдикция иска да се установи дали спорната разпоредба е съвместима с Регламент 2022/1854, по-специално що се отнася до наличието на евентуална разлика в третирането с производителите, които използват различни енергийни източници, за които не се прилага същият таван на приходите, което може да доведе до дискриминация по отношение на някои производители, като Secab, а следователно до нарушаване на функционирането на пазара[11].

22. При тези обстоятелства Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Регионален административен съд на Ломбардия) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Допускат ли член 5, параграф 4 от Директива [2019/944], съображения 3 и 12 от Директива [2018/2001], съображения 27, 28, 29 и 39, член 6, параграф 1 и член 8, параграф 2 от Регламент [2022/1854] национална правна уредба, която определя таван на пазарните приходи, получени от продажбата на електроенергия, при условията и реда, предвидени в член 15 bis от Декрет-закон № 4/2022 […], и не гарантира на производителите възможността да задържат 10 % от приходите над този таван?

2) Допускат ли член 5, параграф 4 от Директива [2019/944], съображения 2, 3 и 12 от Директива [2018/2001], [както и] съображения 27, 28, 29 и 39, член 6, параграф 1 и член 8, параграф 2, букви б) и в) от Регламент [2022/1854] национална правна уредба, която определя таван на пазарните приходи, получени от продажбата на електроенергия, при условията и реда,, предвидени в член 15 bis от Декрет-закон № 4/2022 […], като не запазва и не стимулира инвестициите в сектора на възобновяемата енергия?

3) Допускат ли съображение 3 от Директива [2018/2001], съображения 27 и 41, член 7, параграф 1, букви з), и) и й), [както и] член 8, параграф 1, букви а) и г) и параграф 2 от Регламент [2022/1854] национална правна уредба, която определя таван на пазарните приходи, получени от продажбата на електроенергия, при условията и реда,,

[9] В това отношение запитващата юрисдикция посочва Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите от 8 март 2022 г. (COM(2022) 108 final), озаглавено „REPowerEU: Съвместни европейски действия за по-сигурна и устойчива енергия на достъпни цени“, и съображение 2 от Директива 2018/2001, в които се подчертавало значението на замяната на изкопаемите енергийни източници и насърчаването на използването на възобновяеми източници.

[10] В това отношение запитващата юрисдикция посочва решения от 1 юли 2014 г., Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, т. 103), и от 29 септември 2016 г., Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, т. 110).

[11] Доколкото тази проблематика се отнася само до третия преюдициален въпрос, върху който настоящото заключение няма да се съсредоточи, този аспект от спора в главното производство няма да бъде описван по-подробно.

предвидени в член 15 bis от Декрет-закон № 4/2022 […], и не предвижда специален таван на приходите от продажбата на енергия, произведена от каменни въглища, нито диференцирано регулиране в зависимост от различните източници на производство?“.

23. Писмени становища са представили Secab, GSE, италианското, белгийското и гръцкото правителство и Европейската комисия. Secab, ARERA, GSE, Associazione Italia Solare ETS, Assoidroelettrica, Elettricità Futura — Unione delle imprese elettriche italiane, италианското и гръцкото правителство и Комисията представят и устни становища в проведеното на 6 ноември 2024 г. съдебно заседание.

IV. Анализ

A. По допустимостта на втория преюдициален въпрос

24. Преди да анализирам втория преюдициален въпрос, върху който Съдът е поискал да бъде съсредоточено настоящото заключение, следва да се разгледат повдигнатите от GSE и италианското правителство възражения за недопустимост.

25. Всъщност GSE и италианското правителство твърдят, че преюдициалното запитване е недопустимо, тъй като не били спазени изискванията на член 94 от Процедурния правилник на Съда, тъй като запитването не съдържало необходимите данни от фактическа и правна страна, за да може Съдът да бъде полезен с отговора на поставените въпроси. Що се отнася по-конкретно до втория преюдициален въпрос, тези страни поддържат, че запитващата юрисдикция само възпроизвела изложените от Secab доводи в подадената пред нея жалба и не дала никаква полезна информация на Съда, за да докаже, че предвиденият на национално равнище таван на приходите е имал възпиращ ефект върху инвестициите в сектора на енергията от възобновяеми източници.

26. Макар, действително, запитващата юрисдикция да възпроизвежда до голяма степен доводите на Secab, въпреки това смятам, че само по себе си това обстоятелство не е достатъчно, за да се направи извод за недопустимостта на настоящото преюдициално запитване. Всъщност съгласно постоянната практика на Съда само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта от преюдициално решение, за да може да се произнесе, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда[12]. Оттук следва, че въпросите, поставени от националните юрисдикции, се ползват с презумпция за релевантност и Съдът може да откаже да се произнесе по тези въпроси само ако се установи, че исканото тълкуване няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на посочените въпроси[13].

[12] Вж. в този смисъл решение от 19 декември 2019 г., Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, т. 55 и 56 и цитираната съдебна практика).

[13] Вж. в този смисъл решение от 16 май 2024 г., INSS (Отпуск на самотна майка) (C-673/22, EU:C:2024:407, т. 25 и цитираната съдебна практика).

27. Настоящият случай обаче не е такъв. Искането от запитващата юрисдикция тълкуване на правото на Съюза има пряка връзка с предмета на спора в главното производство, като поставеният по делото проблем не е хипотетичен, а действителен. Освен това Съдът разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените въпроси.

Б. По втория преюдициален въпрос

28. В самото начало следва да се отбележи, че вторият преюдициален въпрос, както е формулиран от запитващата юрисдикция, изглежда, се основава на разбирането, че спорната разпоредба не запазва и не стимулира инвестициите в сектора на енергията от възобновяеми източници. Налага се обаче изводът, както бе посочено в точка 26 от настоящото заключение, че преюдициалното запитване не съдържа никакъв анализ в това отношение.

29. Ето защо считам, че за да се даде полезен отговор на запитващата юрисдикция, вторият преюдициален въпрос следва да се преформулира и да се приеме, че с него тази юрисдикция иска по същество да се установи дали член 5, параграф 4 от Директива 2019/944, съображения 2, 3 и 12 от Директива 2018/2001 и съображения 27, 28, 29, 39, член 6, параграф 1 и член 8, параграф 2, букви б) и в) от Регламент 2022/1854 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, която установява таван на пазарните приходи, определяйки го като средноаритметичната стойност на цените в съответната пазарна зона през последното десетилетие, преизчислени според инфлацията.

1. По съвместимостта на спорната разпоредба с Директива 2018/2001

30. Що се отнася до Директива 2018/2001, в самото начало следва да се отбележи, че във втория си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция посочва само тълкуването на съображения 2, 3 и 12 от нея, без да споменава никаква друга специална разпоредба от нея, която може да конкретизира тези съображения и която в случая е релевантна за спора в главното производство или е била нарушена.

31. От постоянната практика на Съда обаче следва, че макар съображенията на акт на Съюза да представляват важни насоки за тълкуване, които могат да изяснят волята на автора на този акт, преамбюлът на такъв акт няма правнообвързваща стойност[14]. Следователно при липса на еквивалентни или допълващи разпоредби в основния текст на директивата, съображенията не може да бъдат изтъквани самостоятелно като основание нито за установяване на права или задължения, нито за неприлагане на самите разпоредби на съответния акт или за тълкуване на тези разпоредби в смисъл, който явно противоречи на текста им[15].

32. При всички положения, от съображения за изчерпателност следва да се отбележи, че от съображения 2, 3 и 12 от Директива 2018/2001 не е видна възможност тези съображения да са пречка за национална правна уредба като разглежданата по настоящото дело. Всъщност от тези съображения може само да се направи извод, че насърчаването на използването на

[14] Вж. в този смисъл решение от 21 март 2024 г., Remia Com Impex (C-10/23, EU:C:2024:259, т. 51 и цитираната съдебна практика).

[15] Вж. в този смисъл решение от 21 март 2024 г., LEA (C-10/22, EU:C:2024:254, т. 51 и цитираната съдебна практика).

енергия от възобновяеми източници е цел на енергийната политика на Съюза и че държавите членки следва да вземат мерки за улесняване на инвестициите в проекти за възобновяема енергия [16].

33. От това следва, че съображения 2, 3 и 12 от Директива 2018/2001, посочени във втория преюдициален въпрос, не са пречка за национална правна уредба като разглежданата в главното производство.

2. По съвместимостта на спорната разпоредба с Директива 2019/944

34. Що се отнася до Директива 2019/944, в самото начало следва да се припомни, че целта на член 5 от нея е да се гарантира ефективна конкуренция в полза на потребителите, като едновременно с това се гарантира защитата на енергийно бедните и уязвимите битови клиенти.

35. По-конкретно, параграф 1 от този член предвижда, че доставчиците са свободни да определят цената, на която предоставят електроенергия на клиентите си, и че държавите членки предприемат подходящи действия, за да гарантират ефективната конкуренция между доставчиците. В параграф 3 от този член обаче се признава, че при определени обстоятелства може да е необходимо да се направи изключение от посочения общ принцип. В този смисъл параграф 3 предвижда, че държавите членки могат да прибягват до публична намеса при определянето на цените за доставка на електроенергия за енергийно бедните или уязвимите битови клиенти при спазване на предвидените в параграфи 4 и 5 от член 5 условия. Този параграф 4, който е изрично посочен във втория преюдициален въпрос, предвижда редица общи критерии, на които трябва да отговарят публичните интервенции при определянето на цените за доставка на електроенергия [17].

36. Налага се обаче изводът, че тази разпоредба се отнася до интервенциите на държавите членки на пазара на дребно на електроенергия и до цените, на които *доставчиците* на електроенергия продават електроенергия на крайните потребители. Следователно посочената разпоредба няма връзка с намеса като предвидената в спорната разпоредба, която от своя страна се отнася до определянето на таван на приходите на *производителите* на електроенергия на пазара на едро, което е уредено конкретно в Регламент 2022/1854 [18].

37. Освен това е важно да се отбележи, че макар да не е изключена възможността определянето на такъв таван на приходи да има косвен ефект върху продажните цени за крайните потребители, предоставената в акта за преюдициално запитване в това отношение ограничена информация не позволява да се приеме, че национална правна уредба като разглежданата в главното производство трябва да се приравнява на

[16] Според мен същото важи и за Съобщение на Комисията от 8 март 2022 г. (COM(2022) 108 final), на което се позовава запитващата юрисдикция, в което само общо се посочва значението на енергийната политика на Съюза за замяната на изкопаемите енергийни източници с възобновяеми енергийни източници, чието използване трябва да се насърчава.

[17] По-конкретно, тези интервенции трябва да преследват общ икономически интерес и да са пропорционални на него, да са ясно определени, прозрачни, недискриминационни и прилагането им да подлежи на проверка, да гарантират на клиентите равен достъп до електроенергийните предприятия, да са ограничени по време и да са пропорционални по отношение на бенефициерите, както и да не водят до допълнителни разходи за участниците на пазара по дискриминационен начин.

[18] Макар да не е изключено предвид вертикалната си интеграция някои оператори да присъстват както на пазара нагоре по веригата на производство на електроенергия, така и на пазара надолу по веригата за дистрибуция, по принцип производителите и доставчиците на електроенергия осъществяват дейност на различни равнища на пазара.

интервенция на държавата при определянето на цената на доставка на електроенергия на клиентите, която съгласно член 5, параграф 4 от Директива 2019/944 е по принцип забранена [19].

38. Освен това следва да се посочи, че Регламент 2022/1854 преследва цели от общ интерес, които са аналогични на преследваните с член 5, параграф 4 от Директива 2019/944, и по-конкретно с целта за защита на потребителите, като разширява по-специално възможностите за намеса, с които разполагат държавите членки, за да се подпомогнат потребителите, засегнати от енергийната криза [20].

39. При тези условия считам, че член 5, параграф 4 от Директива 2019/944 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство.

3. По съвместимостта на спорната разпоредба с Регламент 2022/1854

40. Що се отнася до Регламент 2022/1854, в самото начало е важно да се уточни, че той представлява спешна намеса за справяне с увеличението на цените на енергията, с която законодателят на Съюза е искал да създаде хармонизирана рамка за преразпределението на прекомерните приходи, за да се разсеят опасенията относно нарушения на конкуренцията между производителите, които могат да застрашат енергийния пазар [21].

41. Така, докато член 6, параграф 1 от Регламент 2022/1854 предвижда, че пазарните приходи на производителите, получени от производството на електроенергия от източниците, посочени в член 7, параграф 1 от него, се ограничават до максимум 180 евро за MWh произведена електроенергия, член 8, параграф 1, буква а) от този регламент позволява на държавите членки да запазят или въведат мерки, които допълнително ограничават тези приходи.

42. Освен това следва да се отбележи, че макар в нито една разпоредба от Регламент 2022/1854 да не се съдържат точни указания как трябва да се изчислява окончателно определеният от държавите членки таван на приходите в случаите, когато държава членка е решила да определи таван, по-нисък от определения в този регламент, за този таван трябва да бъдат спазени условията, посочени в член 8, параграф 2 от посочения регламент. Следователно единствено ако е установено, че определеният от държава членка таван може да наруши установените в тази разпоредба критерии, този таван може да се счита за несъвместим с правото на Съюза.

[19] Освен това от акта за преюдициално запитване не става ясна причината, поради която тази разпоредба не би допуснала спорната разпоредба.

[20] Така, докато приложното поле на Директива 2019/944 е ограничено до определена категория потребители, а именно единствено до тези, считани за *уязвими*, Регламент 2022/1854 позволява временно да се разшири наборът от мерки, с който разполагат държавите членки, за да подкрепят допълнителни категории потребители. Вж. в това отношение съображение 48 от този регламент.

[21] За разлика от директиви 2018/2001 и 2019/944, чиято цел е цялостното функциониране на енергийния пазар и насърчаването на възобновяемите енергийни източници, които са приети на основание член 194 ДФЕС, отнасящ се до енергийната политика на Съюза, от своя страна Регламент 2022/1854 е приет на основание член 122 ДФЕС и има за цел справяне със сериозни затруднения при снабдяването.

43. След тези уточнения следва да се отбележи, че запитващата юрисдикция по същество си задава въпроси относно определянето на ценовото равнище, въз основа на което се прилага таванът на приходите, като счита, че спорната мярка е неподходяща да запазва и стимулира направените инвестиции в сектора на енергията от възобновяеми източници и че таванът на пазарните приходи не е пропорционален и разумен [22].

44. На първо място, следва да се отбележи, както бе припомнено в точка 41 от настоящото заключение, че фактът, че възприетият от италианското правителство размер на тавана е по-нисък от определения с член 6, параграф 1 от Регламент 2022/1854, не би могъл сам по себе си да доведе до несъвместимост на спорната разпоредба с този регламент. Всъщност от самата формулировка на посочения регламент, и по-конкретно от член 8, параграф 1 от него, следва, че държавите членки, от една страна, имат възможност да определят по-нисък таван от предвидения от законодателя на Съюза максимален размер от 180 евро за MWh, и че от друга страна, разполагат с известна свобода на преценка, която им позволява да определят размера на този таван с оглед на специфичните характеристики на националния им пазар [23]. Освен това обстоятелството, че този таван се отклонява съществено от определения в Регламент 2022/1854 размер, както отбелязва запитващата юрисдикция, не би могло само по себе си да е достатъчно, за да се установи несъвместимост с посочения регламент [24].

45. Що се отнася до съображения 27—29 и 39 от Регламент 2022/1854, посочени от запитващата юрисдикция във втория ѝ въпрос, те също не могат да се разбират в смисъл, че налагат на държавите членки задължение за конкретна методология за изчисляване на тавана. Въпреки че тези съображения действително могат да дадат полезни насоки за конкретизиране на условията и реда за определяне на въпросния таван, както и за начина за избягване на евентуално отрицателно въздействие върху инвестициите, те все пак не могат да се разглеждат като установяващи задължителни правила, които са различни или надхвърлят задълженията на държавите членки, произтичащи от посочените разпоредби от този регламент [25].

46. Що се отнася по-конкретно до изразените от тази юрисдикция съмнения относно съвместимостта на следваната от италианското правителство методология за определяне на размера на тавана на приходите с оглед на съображения 28 и 29 от Регламент 2022/1854, следва да се отбележи, че главната цел на тези разпоредби е да обяснят избора на размера на тавана от 180 евро за MWh, направен от законодателя на Съюза в член 6, параграф 1 от този регламент, както и да дадат насоки на държавите членки при изчисляването на техния

[22] Макар тази юрисдикция да изразява съмнения относно определените от италианския законодател конкретни условия и ред за определяне на този таван, при все това, както бе посочено в точка 28 от настоящото заключение, нито едно от обстоятелствата, представени в акта за преюдициално запитване, не изглежда да показва, че спорната разпоредба би могла конкретно да засегне инвестициите в сектора на енергията от възобновяеми източници.

[23] Тази възможност е приложена от поне 17 държави членки, както става ясно от Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно прегледа на спешната намеса за справяне с високите цени на енергията в съответствие с Регламент [2022/1854] от 5 юни 2023 г. (COM(2023) 302 final).

[24] Впрочем никоя разпоредба от Регламент 2022/1854 не изисква такова отклонение да бъде обосновавано.

[25] Впрочем, както бе припомнено в точка 31 от настоящото заключение, като се има предвид, че съображенията нямат правнообвързваща стойност, при липса на еквивалентни или допълващи разпоредби в основния текст на директивата, те не може да бъдат изтъквани самостоятелно като основа на законни права или задължения.

национален таван, без да налагат задължение за някакво конкретно условие и ред за въвеждане на такъв таван [26], като единственото задължение в това отношение е спазването на условията, посочени в член 8, параграф 2 от този регламент [27].

47. Що се отнася, на второ място, до критериите, различни от размера stricto sensu на тавана на приходите, и до условията и реда на изчисляването му, които държавите членки трябва да вземат предвид при въвеждането на този таван, следва да се припомни, че в член 8, параграф 2, букви б) и в) от Регламент 2022/1854 се изисква държавите членки да гарантират, че таванът се определя на равнище, което не застрашава инвестиционните сигнали и гарантира, че инвестициите и оперативните разходи са покрити, като същевременно се позволява на инвеститорите да формират разумен марж по отношение на цената, която биха могли да очакват.

48. В това отношение е важно да се подчертае, че проверката на съвместимостта на избраното от италианското правителство равнище на тавана с оглед на горепосочените параметри се основава на фактическа преценка, отчитаща конкретните характеристики на националния пазар, която в крайна сметка само запитващата юрисдикция е компетентна да извърши, като освен това тя разполага с необходимите фактически данни в това отношение [28]. Макар преценката за евентуалното отрицателно въздействие, което спорната разпоредба може да оказва върху инвестициите, и по-специално дали референтната цена е определена на равнище, което надхвърля тези очаквания и превишава пределите на това, което се приема за необходимо и пропорционално, да е от компетентността на запитващата юрисдикция, Съдът все пак може да ѝ предостави насоки в това отношение. Така според мен следните критерии са релевантни за анализа, който запитващата юрисдикция ще трябва да направи.

49. Необходимо е да се припомни, първо, че като спешна намеса, свързана с особената пазарна конюнктура, настъпила вследствие на агресивната война на Русия срещу Украйна, времевият обхват на спорната разпоредба е ограничен до кратък период от време [29]. В това отношение следва да се отбележи, че сами по себе си предвидените в Регламент 2022/1854 мерки не представляват постоянна намеса на пазара, а конкретна намеса за справяне с извънредни обстоятелства.

[26] Същото важи за съображение 27 от Регламент 2022/1854, в което само се посочва, че равнището, на което е определен таванът на пазарните приходи, не следва да застрашава способността на производителите, към които се прилага, да възстановяват инвестиционните и оперативните си разходи, и следва да запазва и стимулира бъдещите инвестиции в капацитета, необходим за декарбонизирана и надеждна електроенергийна система. Това обаче не се различава от условията, посочени в член 8, параграф 2, букви б) и в) от този регламент. Що се отнася до съображение 39 от посочения регламент, също посочено от запитващата юрисдикция във втория ѝ въпрос, това съображение се отнася единствено до дадената на държавите членки възможност да определят тавана на пазарните приходи по начин, който позволява на производителите на електроенергия да задържат 10 % от свръхприходите над тавана на пазарните приходи. Това съображение евентуално е релевантно за целите на първия преюдициален въпрос, но не и за втория въпрос, който се разглежда в настоящото заключение.

[27] В случая обстоятелството, че някои аспекти на спорната разпоредба, и по-специално следваната от италианското правителство методология за определяне на тавана на приходите, изглежда, се отклоняват от или не съответстват изцяло на условията и реда, предвидени в съображение 28 от Регламент 2022/1854, както отбелязва запитващата юрисдикция, не води автоматично до установяване на несъвместимост на спорната разпоредба с този регламент.

[28] Съдът не следва да се произнася по редица фактически обстоятелства, непосочени в акта за преюдициално запитване, които са изтъкнати от Secab и останалите страни, встъпили в негова подкрепа, като например съображения, свързани с данъчното третиране и с условията за изплащане на направените инвестиции в областта на възобновяемите енергийни източници съгласно националната правна уредба. Същото важи за други параметри на водноелектрическия сектор, които според Secab са оказали влияние върху този сектор, като например намаляващото производство поради неблагоприятни климатични условия и увеличените такси за произведената водноелектрическа енергия.

[29] Вж. точка 40 от настоящото заключение.

50. Срокът на действие на дадена мярка и нейният извънреден характер обаче са критерии, които следва да се вземат предвид, когато се проверява дали такава мярка е необходима и пропорционална, за да се оцени обхватът на последиците от нея [30], по-специално когато, както в случая, се преценяват последиците върху съществуващите инвестиции в областта на енергията от възобновяеми източници, които по своя характер са дългосрочни инвестиции. Това впрочем важи в още по-голяма степен, когато проверката се отнася до въздействието на спорната разпоредба върху бъдещи инвестиции, за които, предвид ограничения времеви характер на въпросния таван, по всяка вероятност този таван няма да се прилага, тъй като производственият цикъл на повечето от тези инсталации започва едва след изтичането на срока на действие на съответната схема за подпомагане [31].

51. Второ, следва да се отбележи, че от самия текст на Регламент 2022/1854 следва, че таванът на пазарните приходи следва да бъде определен по такъв начин, че да обхваща свръхприходите, като се вземат предвид приходите, които инвеститорите не е можело да очакват към момента на вземане на решението за инвестиране. По дефиниция обаче такива извънредни печалби не биха могли да съответстват на приходите, които съответните дружества биха могли да очакват, ако не бяха настъпили непредвидими обстоятелства на енергийните пазари [32].

52. В това отношение следва да се уточни, че принципът на защита на оправданите правни очаквания, на който се позовава Secab, не може да се тълкува в смисъл, че икономически оператор би могъл да се позове на този принцип по отношение на всяка намеса от страна на публичните органи за справяне с пазарна неефективност, по-специално когато тя е под формата на спешна намеса вследствие на безпрецедентно и следователно непредвидимо събитие. Всъщност от постоянната практика на Съда следва, че всеки икономически оператор, у който национален орган е породил основателни надежди, може да се позове на този принцип [33]. Когато обаче предпазлив и съобразителен икономически оператор има възможност да предвиди приемането на мярка, която може да засегне неговите интереси, той не може да се позове на такъв принцип, когато тази мярка бъде приета. От тази практика на Съда следва, че икономическите оператори не могат да възлагат оправдани правни очаквания за запазването на съществуващо положение, което може да бъде променяно от националните органи в рамките на тяхното право на преценка.

53. В случая обаче действията на националните органи не може да пораждат каквото и да било оправдано правно очакване у съответните дружества относно получаването на такива извънредни приходи, тъй като тези органи незабавно са се намесили, за да вземат спешни мерки за справяне с непредвидимото увеличаване на цените на газа. Всъщност предпазлив и съобразителен икономически оператор би трябвало да очаква такава намеса с оглед на извънредната ситуация и значителното ѝ въздействие не само върху енергийния пазар, но и по-общо върху икономиката. Също така, още по-малко би могло да има оправдани правни

[30] В това отношение следва да се отбележи, че срокът на временно прилагане на спорната разпоредба не е удължен след изтичането на предвидения в член 22 от Регламент 2022/1854 срок, а именно 30 юни 2023 г.

[31] Ето защо е трудно да се разбере, от една страна, как в дългосрочна перспектива инвестициите в нови инсталации могат да бъдат застрашени от спорната разпоредба, а от друга страна, как тази разпоредба би повлияла отрицателно на доверието на инвеститорите в растежа на възобновяемите енергийни източници.

[32] Освен това самият факт, че някои инвестиции в сектора на енергията от възобновяеми източници са извършени преди въвеждането на тавана на пазарните приходи, очевидно не означава, че определянето на такъв таван ще засегне ipso facto тези инвестиции.

[33] Вж. в този смисъл определение от 1 март 2022 г., Milis Energy и др. (C-306/19, C-512/19, C-595/19 и C-608/20—C-611/20, EU:C:2022:164, т. 44 и цитираната съдебна практика).

очаквания, основани на реализирането на печалба, формирана в извънредна ситуация, която такъв оператор не би могъл да очаква в момента на вземане на решение за инвестиране [34].

54. В това отношение следва да се отбележи, че използването от италианското правителство на обективен критерий, основан на обичайно срещаните пазарни условия преди енергийната криза, като например средноаритметичната стойност на цените през десетилетието, което предшества енергийната криза, за да се определи таванът на пазарните приходи, според мен би могло да отговори на изискванията на Регламент 2022/1854 по отношение на оправданите правни очаквания на инвеститорите в момента на направената от тях инвестиция, за да се гарантира, че въпросният таван ще бъде определен на ценово равнище, което инвеститорите разумно биха могли да очакват [35].

55. Трето, важно да се подчертае, че видно от самия текст на Регламент 2022/1854, сред елементите, които следва да се вземат предвид, за да се оценят последиците от спорната разпоредба върху инвестициите, е структурата на разходите на съответните инсталации, и по-специално общите усреднени разходи за производство на енергия (levelised cost of energy) [36] за съответната технология [37]. Изглежда обаче, че захранваните от възобновяеми източници енергийни инсталации, посочени в спорната разпоредба, се характеризират с преобладаващи фиксирани разходи, тъй като променливите разходи са много по-ниски. Освен това, както отбелязва и запитващата юрисдикция, тези инсталации имат разходи, които не зависят от движението на цените на природния газ, тъй като не използват като суровина природен газ за производство на енергия. Освен ако запитващата юрисдикция не установи друго при проверките, които трябва да извърши, изглежда, че структурата на разходите на производители на енергия от възобновяеми източници като Secab е останала до голяма степен непроменена въпреки непредвидимото увеличаване на цените на изкопаемите горива, и по-специално на природния газ, тъй като тази структура няма никакво въздействие върху разходите за производство на енергия на тези оператори [38].

56. Четвърто, следва да се отбележи, че предвиденият в спорната разпоредба механизъм за прилагане на таван на пазарните приходи в действителност е „двупосочен“, тъй като не само позволява, от една страна, въвеждане на таван на приходите при прекомерно увеличение на пазарните цени, но и предвижда законово задължение за обезщетяване на съответните производители при прекомерно намаление на пазарните цени, и

[34] Това важи в още по-голяма степен за производителите на електроенергия от възобновяеми източници като Secab, които, както бе посочено в точка 55 от настоящото заключение, имат значително по-ниски пределни разходи в сравнение с тези на други производители на електроенергия, чиито приходи, реализирани след началото на войната в Украйна, са значително над очакванията им в момента, когато са инвестирали. Вж. също в този смисъл съображения 24 и 25 от Регламент 2022/1854.

[35] Всъщност изглежда — като запитващата юрисдикция следва да извърши необходимите проверки — че използваната от италианското правителство методология за определяне на оспорвания от Secab таван би позволила това дружество да бъде поставено в положение, в което би се намирало, ако енергийната криза не беше настъпила.

[36] Това е показател за нетните разходи за производство на електроенергия на производителя през жизнения цикъл на инсталацията за производство.

[37] Вж. съображение 29 от Регламент 2022/1854.

[38] Това обяснява и избора на италианския законодател за различно третиране на енергийните инсталации в зависимост от използването или неизползването на изкопаеми горива, като например природен газ за производство на енергия, тъй като таванът не се прилага за инсталациите, които използват природен газ. Това разрешение е в съответствие с подхода, възприет от законодателя на Съюза в съображение 33 от Регламент 2022/1854, съгласно което „[т]аванът на пазарните приходи не следва да се прилага за технологии с високи пределни разходи, свързани с цената на вложеното гориво, необходимо за производството на електроенергия, като газовите електроцентрали и електроцентралите, използващи каменни въглища, тъй като техните оперативни разходи биха били значително над равнището на тавана на пазарните приходи и неговото прилагане би застрашило икономическата им жизнеспособност“.

по-специално когато цените на едро паднат под посочените средни цени [39]. Ако обаче тази (референтна) цена се определя на равнище, което позволява на съответните дружества да покриват разходите си и да формират „разумен марж“ спрямо цената, която инвеститорите са могли да очакват — обстоятелство, което запитващата юрисдикция следва да провери — такъв механизъм е от естество да запази инвестициите във възобновяеми енергийни източници.

57. На трето и последно място, следва да отбележа, че мерките, въведени с Регламент 2022/1854, имат за цел не само да запазят структурата и функционирането на енергийните пазари в Съюза, но и по-общо, да смекчат отрицателните последици, породени от енергийната криза за икономиката на държавите членки и европейските граждани. По отношение по-конкретно на защитата на потребителите следва да се отбележи, че в член 10 от Регламент 2022/1854 изрично се предвижда, че свръхприходите, произтичащи от прилагането на тавана, могат да се използват за финансиране на мерки в подкрепа на крайните клиенти, за да се смекчи въздействието на високите цени на електроенергията върху тези клиенти [40].

58. Макар запитващата юрисдикция да не посочва аспекта, свързан със защитата на потребителите, е важно да се подчертае, че като спешна намеса с цел да се осигури защитата на обществения интерес, Регламент 2022/1854 претегля, от една страна, интересите на производителите на енергия, включително защитата на инвестициите им във възобновяеми енергийни източници, и от друга страна, интересите на потребителите. Следователно механизмът за събиране и преразпределяне на свръхприходите се обосновава с необходимостта да се намери равновесие между тези производители, и по-специално производителите, които са се възползвали неочаквано от непредвидимото увеличение на цените на енергията, и потребителите на енергия, които са особено засегнати от увеличението на цените на електроенергията вследствие на енергийната криза [41].

59. С оглед на изложеното предлагам на преформулирания втори преюдициален въпрос да се отговори в смисъл, че член 5, параграф 4 от Директива 2019/944, съображения 2, 3 и 12 от Директива 2018/2001 и съображения 27, 28, 29, 39 и член 6, параграф 1 от Регламент 2022/1854 трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба, която предвижда, че таванът на пазарните приходи се определя въз основа на

[39] В това отношение следва да се отбележи, че системите, които ограничават пазарните приходи над определен праг, но които за сметка на това гарантират минимална цена, когато пазарната цена е под определен праг, често се използват като част от схеми за стимулиране на производството на електроенергия от възобновяеми източници. Макар и различни от спорната разпоредба, такива механизми имат за цел да запазят устойчивостта и сигурността на инвестициите, като гарантират на бенефициера на стимула постоянно общо възнаграждение за произведената енергия, което е подходящо за компенсиране на инвестициите, вложени в изграждането на електроцентралата, като защитават предприемача от несигурността на пазарната цена във времето, тъй като фиксираната тарифа му осигурява възможност да си възстанови сумата, инвестирана в изграждането на инсталацията. Вж. в това отношение схемата за държавна помощ, въведена от италианското правителство и разгледана по дело C-514/23, Tiberis, моето заключение по което е представено на същата дата.

[40] В това отношение следва да се отбележи, че защитата на потребителите е свързана косвено и със стабилността на съществуващата структура на енергийните пазари, в смисъл, че евентуалната невъзможност на клиентите да плащат фактурите за електроенергия, би могла да застраши стабилността на съответните пазари. Така преразпределянето на свръхпечалбите на потребителите позволява на последните да плащат фактурите си, спомагайки по този начин да се запази пазарът от срив и по-общо да се запази функционирането му.

[41] Вж. в това отношение решения по съединени дела 1 BvR, 460/23—1 BvR 611/23 от 28 ноември 2024 г., т. 94—97 и 115—118, отнасящи се до конституционосъобразността на германската правна уредба за облагането на свръхпечалбите, която цели въвеждането на спирачка на цените на електроенергията (Strompreisbremse), в които решения Bundesverfassungsgericht (Федерален конституционен съд, Германия) отхвърля конституционните жалби, подадени от производители на електроенергия срещу тази правна уредба, като акцентира по-специално върху целта от общ интерес за защита на потребителите, което обосновава намесата на германското правителство.

средноаритметичната стойност на цените в съответната пазарна зона през последното десетилетие, преизчислени според инфлацията, при условие че са изпълнени посочените в член 8, параграф 2, букви б) и в) от Регламент 2022/1854 условия.

V. Заключение

60. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на поставения от Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Регионален административен съд на Ломбардия, Италия) втори преюдициален въпрос по следния начин:

„Член 5, параграф 4 от Директива (ЕС) 2019/944 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2019 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за изменение на Директива 2012/27/ЕС, съображения 2, 3 и 12 от Директива (ЕС) 2018/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници и съображения 27, 28, 29, 39 и член 6, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2022/1854 на Съвета от 6 октомври 2022 година относно спешна намеса за справяне с високите цени на енергията

трябва да се тълкуват в смисъл, че

допускат национална правна уредба, която предвижда, че таванът на пазарните приходи се определя въз основа на средноаритметичната стойност на цените в съответната пазарна зона през последното десетилетие, преизчислени според инфлацията, при условие че са изпълнени посочените в член 8, параграф 2, букви б) и в) от Регламент 2022/1854 условия“.