Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
A. RANTOS
fremsat den 6. februar 2025 [1]

Sag C-423/23

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (den regionale forvaltningsdomstol i Lombardiet, Italien))

»Præjudiciel forelæggelse – det indre marked for elektricitet – direktiv (EU) 2019/944 – fælles regler for det indre marked for elektricitet – artikel 5 – leveringspris baseret på markedet – direktiv (EU) 2018/2001 – fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder – forordning (EU) 2022/1854 – nødindgreb for at imødegå høje energipriser – artikel 6 – obligatorisk loft over markedsindtægter – artikel 8 – nationale kriseforanstaltninger – loft over markedsindtægter for producenter af elektricitet fra visse vedvarende energikilder – national lovgivning, der ikke sikrer producenterne, at de kan tilbageholde 10% af indtægterne over dette loft – opretholdelse af investeringer i sektoren for vedvarende energi«

[1] – Originalsprog: fransk.

I. Indledning

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, der er indgivet af Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (den regionale forvaltningsdomstol i Lombardiet, Italien), vedrører bl.a. fortolkningen af artikel 5, stk. 4, i direktiv (EU) 2019/944[2], 2., 3. og 12. betragtning til direktiv (EU) 2018/2001[3] og 27., 28., 29. og 39. betragtning til samt artikel 6, stk. 1, og artikel 8, stk. 2, litra b) og c), i forordning (EU) 2022/1854[4].

2. Baggrunden for denne anmodning er en tvist mellem, på den ene side, Secab Soc. coop., et andelsselskab, der driver virksomhed inden for sektoren for elproduktion, og, på den anden side, Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) (myndighed for energi, net og miljø, Italien, herefter »ARERA«) og Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA (operatøren for energitjenester, Italien, herefter »GSE«) vedrørende lovligheden af en national lovgivning, der fastsætter et loft over markedsindtægter fra salg af elektricitet, der produceres fra visse vedvarende energikilder.

3. Efter anmodning fra Domstolen er dette forslag til afgørelse afgrænset til bedømmelsen af det andet præjudicielle spørgsmål. Dette spørgsmål vedrører i det væsentlige, om en national lovgivning, der fastsætter et loft over markedsindtægter fra salg af elektricitet, som anvendes på måder, der hverken opretholder eller fremmer investeringer i sektoren for vedvarende energi, er forenelig med de ovennævnte bestemmelser i EU-retten.

4. Den foreliggende sag giver Domstolen lejlighed til at præcisere de kriterier, hvortil medlemsstaterne skal tage hensyn ved fastlæggelsen af metoderne til beregning af et loft over markedsindtægter fra salg af elektricitet, i en specifik sammenhæng, der er kendetegnet ved et energiprischok, navnlig hvad angår elektricitetspriserne, som for nylig nåede usædvanligt høje niveauer, hovedsagelig som følge af krigen i Ukraine.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Direktiv 2018/2001/EF

5. Følgende fremgår af 2., 3. og 12. betragtning til direktiv 2018/2001:

»(2) I overensstemmelse med artikel 194, stk. 1, [TEUF] er et af Unionens energipolitiske mål at fremme vedvarende energikilder. Dette mål forfølges i dette direktiv [...].

(3) Den øgede anvendelse af energi fra vedvarende energikilder spiller også en grundlæggende rolle med hensyn til at fremme energiforsyningssikkerheden, bæredygtig energi til overkommelige priser [...].

[2] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 5.6.2019 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ændring af direktiv 2012/27/EU (EUT 2019, L 158, s. 125).

[3] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 11.12.2018 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder (EUT 2018, L 328, s. 82).

[4] – Rådets forordning af 6.10.2022 om et nødindgreb for at imødegå høje energipriser (EUT 2022, L 261, s. 1).

[...]

(12) For at støtte medlemsstaternes ambitiøse bidrag til EU-målet bør der fastsættes en finansiel ramme med henblik på at fremme investeringer i VE-projekter i disse medlemsstater, herunder ved brug af finansielle instrumenter.«

2. Direktiv 2019/944

6. Artikel 5 i direktiv 2019/944 med overskriften »Markedsbaserede leveringspriser« har følgende ordlyd:

»1. Leverandørerne skal frit kunne fastsætte den pris, til hvilken de leverer elektricitet til kunderne. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at sikre en effektiv konkurrence mellem leverandørerne.

[...]

3. Uanset stk. 1 og 2 kan medlemsstaterne regulere fastsættelsen af priser for elektricitetslevering til energifattige og sårbare husholdningskunder ved hjælp af offentlige indgreb. Sådanne offentlige indgreb er underlagt betingelserne i stk. 4 og 5.

4. Offentlige indgreb i forbindelse med prisfastsættelse for elektricitetslevering:

a) skal forfølge mål af almen økonomisk interesse og ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå denne almene økonomiske interesse

b) skal være klart definerede, gennemsigtige, ikke-forskelsbehandlende og kontrollerbare

c) skal sikre EU-elektricitetsvirksomheder lige adgang til kunderne

d) skal være tidsbegrænsede og stå i et rimeligt forhold til de begunstigedes behov

e) må ikke på en forskelsbehandlende måde medføre yderligere omkostninger for markedsdeltagere.

[...]«

3. Forordning 2022/1854

7. Følgende præciseredes i 24., 25., 27.-29., 39., 41. og 48. betragtning til forordning 2022/1854:

»(24) I betragtning af den rolle, som prisen på day-ahead-markedet spiller som reference for prisen på andre engrosmarkeder for elektricitet, og det forhold, at alle markedsdeltagere opnår ligevægtsprisen, har teknologier med betydeligt lavere marginalomkostninger siden Ruslands militære aggression mod Ukraine i februar 2022 konsekvent givet høje indtægter, der ligger et godt stykke over det ved investeringsbeslutningen forventede niveau.

(25) I en situation, hvor forbrugerne er udsat for ekstremt høje priser, som også skader Unionens økonomi, er det nødvendigt midlertidigt at begrænse de ekstraordinære markedsindtægter for producenter med lavere marginalomkostninger ved hjælp af et loft over markedsindtægter fra salg af elektricitet i Unionen.

[...]

(27) Det niveau, som loftet over markedsindtægter fastsættes på, bør ikke bringe de producenter, som det finder anvendelse på, herunder producenter af vedvarende energi, i fare for ikke at få dækket deres investerings- og driftsomkostninger og bør opretholde og tilskynde til fremtidige investeringer i den kapacitet, der er nødvendig for et dekarboniseret og pålideligt elsystem. Loftet over markedsindtægter, der er et ensartet loft i hele Unionen, er bedst egnet til at bevare et velfungerende indre marked for elektricitet, da det opretholder den prisbaserede konkurrence mellem elektricitetsproducenter baseret på forskellige teknologier, navnlig for vedvarende energikilder.

(28) Selv om lejlighedsvise og kortvarige prisstigninger kan betragtes som en normal tendens på et elmarked og kan være nyttige for nogle investorer til at genvinde deres produktionsinvestering, adskiller den ekstreme og vedvarende prisstigning siden februar 2022 sig markant fra en normal markedssituation med lejlighedsvise spidslastpriser. Loftet over markedsindtægter bør derfor ikke ligge under markedsdeltagernes rimelige forventninger til det gennemsnitlige niveau for elpriserne i de timer, hvor efterspørgslen efter elektricitet var på sit højeste før Ruslands angrebskrig mod Ukraine. Før februar 2022 var de forventede gennemsnitlige spidslastpriser på engrosmarkedet for elektricitet betydeligt under 180 EUR pr. MWh i hele EU og forventedes konsekvent at ligge under det niveau i de seneste årtier trods forskelle i elpriserne mellem regionerne i Unionen. Eftersom markedsdeltagernes oprindelige investeringsbeslutning blev truffet på grundlag af en forventning om, at priserne i gennemsnit ville være lavere end dette niveau i spidsbelastningstimer, er loftet over markedsindtægter på 180 EUR pr. MWh et niveau, der ligger et godt stykke over de oprindelige markedsforventninger. Når der efterlades en margen på den pris, som investorerne med rimelighed kunne have forventet, er det nødvendigt at sikre, at loftet over markedsindtægter ikke modvirker den oprindelige vurdering af investeringernes rentabilitet.

(29) Desuden er loftet over markedsindtægter på 180 EUR pr. MWh konsekvent højere, inklusive en rimelig margen, end de nuværende normaliserede energiomkostninger (LCOE) for relevante produktionsteknologier, hvilket gør det muligt for de producenter, som det finder anvendelse på, at dække deres investeringer og driftsomkostninger. I betragtning af at loftet over markedsindtægter efterlader en betydelig margen mellem den rimelige LCOE og loftet over markedsindtægter, kan det derfor ikke forventes at hæmme investeringen i ny inframarginal kapacitet.

[...]

(39) For at tage højde for forsyningssikkerhedsproblemer bør medlemsstaterne have mulighed for at fastsætte loftet over markedsindtægter på en måde, der giver elproducenterne mulighed for at tilbageholde 10% af de ekstraordinære indtægter over loftet over markedsindtægter.

[...]

(41) [M]edlemsstaterne [bør] fortsat have mulighed for yderligere at begrænse indtægterne for de producenter, der er omfattet af loftet over markedsindtægter [...]

[...]

(48) [...] I øjeblikket er det i henhold til direktiv (EU) 2019/944 muligt at regulere priser for husholdninger og mikrovirksomheder, og det er også muligt, herunder til et niveau, der er lavere end omkostningerne, for energifattige og sårbare kunder. I lyset af den nuværende ekstraordinære stigning i elpriserne bør den værktøjskasse med tilgængelige foranstaltninger, som medlemsstaterne har til rådighed for at støtte forbrugerne, dog forlænges midlertidigt ved at give mulighed for at udvide de regulerede priser til at omfatte SMV'er og ved at tillade regulerede priser, der er lavere end omkostningerne. En sådan forlængelse kan finansieres ved hjælp af loftet over markedsindtægter.«

8. Denne forordnings artikel 6 med overskriften »Obligatorisk loft over markedsindtægter« fastsatte følgende i stk. 1 og 2:

»1. Producenternes markedsindtægter fra produktion af elektricitet fra de kilder, der er omhandlet i artikel 7, stk. 1, må ikke overstige 180 EUR pr. MWh produceret elektricitet.

2. Medlemsstaterne sikrer, at loftet over markedsindtægter dækker alle markedsindtægter for producenter [...]«

9. Forordningens artikel 7 med overskriften »Anvendelse af loftet over markedsindtægter på elektricitetsproducenter« fastsatte følgende i stk. 1:

»Det loft over markedsindtægter, der er fastsat i artikel 6, finder anvendelse på markedsindtægter fra salg af elektricitet, der produceres fra følgende kilder:

[...]

d) vandkraft uden reservoir

[...]«

10. Samme forordnings artikel 8 med overskriften »Nationale kriseforanstaltninger« bestemte følgende:

»1. Medlemsstaterne kan:

a) opretholde eller indføre foranstaltninger, der yderligere begrænser markedsindtægterne hos producenter, der producerer elektricitet fra de kilder, der er anført i artikel 7, stk. 1, herunder muligheden for at differentiere mellem teknologier [...]

[...]

d) fastsætte et specifikt loft over markedsindtægter fra salg af elektricitet, der produceres fra stenkul

[...]

2. For foranstaltningerne i stk. 1 gælder i overensstemmelse med denne forordning, at de:

a) skal være forholdsmæssige og ikke-diskriminerende

b) ikke må skade investeringssignalerne

c) skal sikre, at investeringerne og driftsomkostningerne er dækket

d) ikke må forvride engrosmarkederne for elektricitet og navnlig ikke påvirke rangfølgelisten og prisdannelsen på engrosmarkedet

e) skal være forenelige med EU-retten.«

11. Artikel 10 i forordning 2022/1854 med overskriften »Fordeling af de ekstraordinære indtægter« bestemte følgende i stk. 1:

»Medlemsstaterne sikrer, at alle ekstraordinære indtægter fra loftet over markedsindtægter anvendes til målrettet at finansiere foranstaltninger til støtte for elslutkunder, der afbøder virkningen af de høje elpriser for disse kunder.«

12. Denne forordnings artikel 22 med overskriften »Ikrafttræden og anvendelse« bestemte i stk. 2:

»[...]

c) artikel 6, 7 og 8 finder anvendelse fra den 1. december 2022 til den 30. juni 2023.

[...]«

B. Italiensk ret

1. Lovdekret nr. 4/2022

13. Lovdekret nr. 4/2022, som ændret ved 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 (lov nr. 25 af 28.3.2022 om konvertering og ændring af lovdekret nr. 4 af 27.1.2022 om hasteforanstaltninger til støtte for virksomheder og økonomiske aktører, arbejde, sundhed og territoriale tjenester i forbindelse med covid-19-krisen og om begrænsning af virkningerne af

prisstigninger i elektricitetssektoren)[5] (herefter »lovdekret nr. 4/2022«) indeholder artikel 15a med overskriften »Supplerende foranstaltninger vedrørende elektricitet produceret af anlæg, der anvender vedvarende energikilder«, som bestemte følgende:

»1. Fra den 1. februar 2022 til den 31. december 2022 anvendes en tovejsmekanisme for kompensation hvad angår energiprisen for elektricitet, der leveres til nettet fra:

a) solcelleanlæg med en effekt på over 20 kW, der modtager faste præmier som følge af købsprismekanismen (Conto Energia), som ikke er afhængige af markedspriserne

b) anlæg med en effekt på over 20 kW, der anvender solenergi, vandkraft, geotermisk energi og vindenergi, som blev taget i brug før den 1. januar 2010 og ikke er omfattet af incitamentsordninger.

[...]

3. Med henblik på stk. 1 beregner GSE differencen mellem værdierne i nedenstående litra a) og b):

a) en referencepris svarende til den pris, der er anført i tabellen [i bilaget til dette] lovdekret, for hver markedszone [på mellem 56 og 58 EUR pr. MWh (undtagen på øerne Sardinien og Sicilien, for hvilke den er fastsat til henholdsvis 61 EUR pr. MWh og 75 EUR pr. MWh)]

b) en markedspris svarende til:

   1) for de i stk. 1, litra a), omhandlede anlæg og for de i stk. 1, litra b), omhandlede anlæg, der anvender solenergi, vindenergi, geotermisk energi og vandenergi fra strømkraftværker, timeprisen for elektricitet i markedszonen eller, for leveringsaftaler, der er indgået før den 27. januar 2022, og som ikke opfylder betingelserne i stk. 7, den pris, der er anført i disse aftaler

   2) for anlæg som omhandlet i stk. 1, litra b), bortset fra de i nr. 1) omhandlede, det månedlige aritmetiske gennemsnit af timepriserne for elektricitet i markedszonerne eller, for forsyningsaftaler, der er indgået inden den 27. januar 2022, og som ikke opfylder betingelserne i stk. 7, den pris, der er anført i disse aftaler.

4. Hvis den i stk. 3 omhandlede difference er positiv, betaler GSE det konkrete beløb til producenten. Hvis denne difference er negativ, foretager GSE en afregning eller anmoder producenten om at indbetale det konkrete beløb.

[...]«

14. Ved artikel 11, stk. 2, i decreto-legge n. 115 – Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali (lovdekret nr. 115 af 9.8.2022 om hasteforanstaltninger vedrørende energi, vandkrise, social- og industripolitik)[6], som ændret ved lov nr. 142 af 21. september 2022, blev anvendelsen af den i nævnte artikel 15a omhandlede kompensationsmekanisme forlænget til den 30. juni 2023.

[5] – Almindeligt supplement til GURI nr. 73 af 28.3.2022.

[6] – GURI nr. 185 af 9.8.2022.

2. Lov nr. 197/22

15. Artikel 1, stk. 30, i Legge n. 197 – Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025 (lov nr. 197 af 29.12.2022 om statens foreløbige budget for finansåret 2023 og statens flerårige budget for treårsperioden 2023-2025)[7] (herefter »lov nr. 197/22«), har følgende ordlyd:

»I henhold til forordning [2022/1854] anvendes der fra den 1. december 2022 indtil den 30. juni 2023 et loft over elektricitetsproducenternes markedsindtægter ved en envejsmekanisme for kompensation hvad angår elektricitet, der leveres til nettet af:

a) anlæg, der anvender vedvarende energikilder, som ikke er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 15a i [lovdekret nr. 4/2022]

[...]«

III. Tvisten i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

16. Secab er et andelsselskab, der driver virksomhed inden for elproduktionssektoren, hvor det forvalter kraftværker, der anvender strømmende vand. For så vidt som selskabet er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 15a i lovdekret nr. 4/2022 (herefter »den omtvistede bestemmelse«), er det underlagt det indtægtsloft, der er fastsat i denne bestemmelse. Efter at have modtaget en række fakturaer fra GSE anlagde selskabet sag ved Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (den regionale forvaltningsdomstol i Lombardiet), den forelæggende ret, med påstand om annullation af bl.a. fakturaer, som GSE havde udstedt til selskabet den 18. oktober og den 15. november 2022 i henhold til den nævnte bestemmelse. Secab har til støtte for søgsmålet gjort gældende, at den omtvistede bestemmelse er i strid med EU-retten.

17. I denne sammenhæng har den forelæggende ret gjort opmærksom på, at gennemførelsen af den omtvistede bestemmelse, som oprindeligt skulle finde sted i perioden fra den 1. februar 2022 til den 31. december 2022, ved lovdekret nr. 115/2022 blev forlænget indtil den 30. juni 2023, at forordning 2022/1854 først trådte i kraft den 8. oktober 2022. at denne forordning fastsatte et højere indtægtsloft og et bredere anvendelsesområde end det, der er fastsat i den omtvistede bestemmelse, og at artikel 1, stk. 30-38, i lov nr. 197/22 gennemførte denne forordnings artikel 6-8 for perioden fra den 1. december 2022 til den 30. juni 2023, idet anlæg, der anvender vedvarende energikilder, som allerede var omfattet af den omtvistede bestemmelses anvendelsesområde, imidlertid var udelukket fra de nævnte bestemmelser. Selv om den omtvistede bestemmelse ligger tidsmæssigt forud for forordning 2022/1854, var den i det væsentlige den bestemmelse i national ret, der gennemførte denne forordning for så vidt angår energi fra de vedvarende energikilder, der er omhandlet i den nævnte bestemmelse.

18. Den forelæggende ret har tilføjet, at den omtvistede bestemmelse i lighed med forordning 2022/1854 blev vedtaget med henblik på midlertidigt at begrænse de ekstraordinære markedsindtægter for energiproducenter, der har omkostninger, som er uafhængige af udviklingen i naturgaspriserne, da de ikke bruger gas til produktionen, ved at anvende et loft over disse ekstraordinære indtægter og fordele de konkrete beløb til slutkunderne. Den forelæggende ret har dog udtrykt tvivl med hensyn til den konkrete fremgangsmåde, som den italienske lovgiver har anvendt ved fastsættelsen af dette loft.

[7] – Almindeligt supplement til GURI nr. 303 af 29.12.2022.

19. Hvad for det første angår niveauet for det indtægtsloft, som er fastsat i den omtvistede bestemmelse, er den forelæggende ret af den opfattelse, at den referencepris, der er omhandlet i denne bestemmelses stk. 3, litra a), ganske vist ligger langt fra den referencepris, der er fastsat i EU-retten [8], men at den er den rimelig, for så vidt som den svarer til det aritmetiske gennemsnit af priserne i de enkelte markedszoner, der er registreret fra den 1. januar 2010 til den 31. december 2020 og reguleret efter inflationstakten. Denne ret er imidlertid i tvivl om, hvorvidt der, henset til 28. betragtning til forordning 2022/1854, ikke snarere skulle være taget udgangspunkt i de timer, hvor efterspørgslen var på sit højeste før krigen i Ukraine. Den forelæggende ret har ligeledes anført, at det gennemsnit, som den italienske lovgiver havde anvendt, medtog 2020, som på daværende tidspunkt var ramt af funktionsforstyrrelser som følge af covid-19-epidemien, og hvor den nationale enhedspris var på et historisk lavt niveau. I denne forbindelse er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt det loft, der er fastsat i den omtvistede bestemmelse, er forholdsmæssigt og rimeligt, idet det ikke sikrer, at producenterne kan tilbageholde 10% af indtægterne ud over dette loft, hvilket imidlertid kræves i 39. betragtning til forordning 2022/1854.

20. For det andet er denne ret i tvivl hvad angår den omtvistede bestemmelses evne til at beskytte investeringer i sektoren for vedvarende energi og hvad angår gennemførelsen af sådanne investeringer i fremtiden [9]. Den nævnte ret har desuden henvist til 28. og 29. betragtning til forordning 2022/1854, hvorefter der ved fastsættelse af loftet skal efterlades en »rimelig margen« på den pris, som investorerne kunne have forventet, således at dette loft ikke påvirker den oprindelige vurdering af investeringernes rentabilitet, hvilket den italienske lovgiver ikke har taget hensyn til. Den omtvistede bestemmelse begrænser nemlig ikke alene den finansielle investeringsevne i virksomheder, der producerer energi fra vedvarende energikilder, men nedbryder investorernes tillid til væksten i denne sektor, selv om Domstolen allerede har anerkendt, at det er nødvendigt »på lang sigt at fremme investeringer i nye anlæg« [10].

21. Endelig er den forelæggende ret for det tredje i tvivl om, hvorvidt den omtvistede bestemmelse er forenelig med forordning 2022/1854, navnlig for så vidt angår en eventuel forskellig behandling af producenter, der anvender andre energikilder, som ikke er underlagt det samme loft, hvilket kan give anledning til forskelsbehandling af visse producenter – såsom Secab – og følgelig føre til et markedssvigt [11].

[8] – Nærmere bestemt er den referencepris, der er fastsat i den omtvistede bestemmelse, 56-58 EUR pr. MWh afhængigt af den pågældende fastlandszone, 61 EUR pr. MWh for Sardinien og 75 EUR pr. MWh for Sicilien, mens den referencepris, der er fastsat i artikel 6 i forordning 2022/1854, er 180 EUR pr. MWh.

[9] – I denne henseende har den forelæggende ret henvist til Kommissionens meddelelse til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget af 8.3.2022 (COM(2022) 108 final) med overskriften »REPowerEU: En fælles europæisk indsats for mere sikker og bæredygtig energi til mere overkommelige priser« og anden betragtning til direktiv 2018/2001, som begge fremhæver betydningen af at erstatte fossile energikilder og fremme anvendelsen af vedvarende energikilder.

[10] – Den forelæggende ret har i denne henseende henvist til dom af 1.7.2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, præmis 103), og af 29.9.2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, præmis 110).

[11] – For så vidt som denne problematik kun vedrører det tredje præjudicielle spørgsmål, som ikke behandles i dette afgrænsede forslag til afgørelse, vil dette aspekt af tvisten i hovedsagen ikke blive beskrevet yderligere.

22. På denne baggrund har Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (den regionale forvaltningsdomstol i Lombardiet) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er artikel 5, stk. 4, i [direktiv 2019/944], 3. og 12. betragtning til [direktiv 2018/2001], 27., 28., 29. og 39. betragtning til samt artikel 6, stk. 1, og artikel 8, stk. 2, i [forordning 2022/1854] til hinder for en national lovgivning, der fastsætter et loft over markedsindtægterne fra salg af elektricitet, som anvendes på den måde, der er fastsat i artikel 15a i lovdekret nr. 4/2022 [...], og som ikke sikrer, at producenterne gives mulighed for at tilbageholde 10% af indtægterne over dette loft?

2) Er artikel 5, stk. 4, i [direktiv 2019/944], 2., 3. og 12. betragtning til [direktiv 2018/2001], 27., 28., 29. og 39. betragtning til samt artikel 6, stk. 1, og artikel 8, stk. 2, litra b) og c), i [forordning 2022/1854] til hinder for en national lovgivning, der fastsætter et loft over markedsindtægter fra salg af elektricitet, som anvendes på den måde, der er fastsat i artikel 15a i lovdekret nr. 4/2022 [...], og som indebærer, at investeringer i sektoren for vedvarende energi ikke opretholdes og tilskyndes?

3) Er [3.] betragtning til [direktiv 2018/2001], 27. og 41. betragtning til samt artikel 7, stk. 1, litra h), litra i) og litra j), artikel 8, stk. 1, litra a) og d), og [artikel 8,] stk. 2, i [forordning 2022/1854] til hinder for en national lovgivning, der fastsætter et loft over markedsindtægter fra salg af elektricitet, som anvendes på den måde, der er fastsat i artikel 15a i lovdekret nr. 4/2022 […], men som hverken fastsætter et specifikt loft over indtægter fra salg af elektricitet, der produceres fra stenkul, eller indeholder differentierede bestemmelser for de forskellige energikilder?«

23. Der er indgivet skriftlige indlæg af Secab, GSE, den italienske, den belgiske og den græske regering samt Europa-Kommissionen. Secab, ARERA, GSE, Associazione Italia Solare ETS, Assoidroelettrica, Elettricità Futura – Unione delle imprese elettriche italiane, den italienske og den græske regering samt Kommissionen har ligeledes afgivet mundtlige indlæg i retsmødet, der blev afholdt den 6. november 2024.

IV. Bedømmelse

A. Formaliteten vedrørende den præjudicielle forelæggelse

24. Inden jeg går over til bedømmelsen af det andet præjudicielle spørgsmål, som dette forslag til afgørelse på Domstolens anmodning er afgrænset til, skal der tages stilling til de formalitetsindsigelser, som GSE og den italienske regering har fremsat.

25. GSE og den italienske regering har gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke kan antages til realitetsbehandling, idet kravene i artikel 94 i Domstolens procesreglement ikke er opfyldt, eftersom forelæggelsesafgørelsen ikke indeholder de oplysninger om de faktiske og retlige omstændigheder, der er nødvendige for, at Domstolen kan besvare de forelagte spørgsmål på en hensigtsmæssig måde. Hvad nærmere bestemt angår det andet præjudicielle spørgsmål har disse parter gjort gældende, at den forelæggende ret blot har gengivet de argumenter, som Secab har fremført i sin stævning for denne ret, og ikke har fremlagt nogen

relevante oplysninger for Domstolen med henblik på at godtgøre, at det indtægtsloft, der er fastsat på nationalt plan, har afholdt nogen fra at foretage investeringer i sektoren for vedvarende energi.

26. Selv om det er korrekt, at den forelæggende ret i vidt omfang har gentaget Secabs argumentation, er jeg dog af den opfattelse, at denne omstændighed i sig selv ikke er tilstrækkelig til at konkludere, at den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse ikke kan antages til realitetsbehandling. Det følger således af Domstolens faste praksis, at det udelukkende tilkommer den nationale ret, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retlige afgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen [12]. Heraf følger, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål, som er forelagt af de nationale retter, er relevante, og at Domstolen kun kan afslå at træffe afgørelse vedrørende sådanne spørgsmål, såfremt det fremgår, at den ønskede fortolkning savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af disse spørgsmål [13].

27. I den foreliggende sag er dette imidlertid ikke tilfældet. Den fortolkning af EU-retten, som den forelæggende ret har anmodet om, har en direkte forbindelse med genstanden for tvisten i hovedsagen, idet den problematik, som denne tvist rejser, ikke er hypotetisk, men reel. Desuden råder Domstolen over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de forelagte spørgsmål.

B. Det andet præjudicielle spørgsmål

28. Det skal indledningsvis nævnes, at det andet præjudicielle spørgsmål, således som det er formuleret af den forelæggende ret, synes at være baseret på den forudsætning, at den omtvistede bestemmelse hverken opretholder eller tilskynder til investeringer i sektoren for vedvarende energi. Som anført i dette forslag til afgørelses punkt 26 må det imidlertid konstateres, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke indeholder nogen analyse hvad dette angår.

29. Med henblik på at give den forelæggende ret en sagligt korrekt besvarelse finder jeg det derfor nødvendigt at omformulere det andet præjudicielle spørgsmål og lægge til grund, at denne ret med det pågældende spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 5, stk. 4, i direktiv 2019/944, 2., 3. og 12. betragtning til direktiv 2018/2001 og 27., 28., 29. og 39. betragtning til samt artikel 6, stk. 1, og artikel 8, stk. 2, litra b) og c), i forordning 2022/1854 skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, der fastsætter et loft over markedsindtægter, idet dette loft fastsættes ved brug af det aritmetiske gennemsnit af priserne i den relevante markedszone registreret i løbet af det seneste årti, reguleret med inflationstakten.

[12] – Jf. i denne retning dom af 19.12.2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, præmis 55 og 56 og den deri nævnte retspraksis).

[13] – Jf. i denne retning dom af 16.5.2024, INSS (Barselsorlov i en familie med enlig forælder) (C-673/22, EU:C:2024:407, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).

1. Den omtvistede bestemmelses forenelighed med direktiv 2018/2001

30. Hvad angår direktiv 2018/2001 skal det indledningsvis nævnes, at den forelæggende ret med sit andet præjudicielle spørgsmål udelukkende henviser til fortolkningen af 2., 3. og 12. betragtning til dette direktiv uden at identificere nogen anden specifik bestemmelse i det nævnte direktiv, som kan konkretisere disse betragtninger, og som i det foreliggende tilfælde er relevant for tvisten i hovedsagen, eller som er blevet tilsidesat.

31. Det fremgår imidlertid af Domstolens faste praksis, at selv om betragtningerne udgør vigtige fortolkningselementer, som kan oplyse om EU-retsaktens udsteders hensigter, er præamblen til en sådan retsakt ikke retligt bindende [14]. Den kan følgelig ikke påberåbes isoleret hverken som grundlag for rettigheder eller forpligtelser, såfremt der ikke er tilsvarende eller understøttende bestemmelser i selve direktivet, eller til støtte for at fravige bestemmelserne i den pågældende retsakt eller til støtte for en fortolkning af bestemmelserne, der er i åbenbar strid med deres ordlyd [15].

32. Under alle omstændigheder skal det for fuldstændighedens skyld anføres, at det ikke fremgår af hverken 2., 3. eller 12. betragtning til direktiv 2018/2001, at disse kan være til hinder for en national lovgivning som den i den foreliggende sag omhandlede. Det kan nemlig alene udledes af disse betragtninger, at fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder er et af EU's energipolitiske mål, og at medlemsstaterne bør træffe foranstaltninger til at fremme investeringer i projekter vedrørende vedvarende energi [16].

33. Det følger heraf, at 2., 3. og 12. betragtning til direktiv 2018/2001, som det andet præjudicielle spørgsmål vedrører, ikke kan være til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede.

2. Den omtvistede bestemmelses forenelighed med direktiv 2019/944

34. Hvad angår direktiv 2019/944 skal jeg indledningsvis gøre opmærksom på, at direktivets artikel 5 har til formål at sikre en effektiv konkurrence til gavn for forbrugerne og samtidig beskytte energifattige og sårbare husholdningskunder.

35. Det fremgår nærmere bestemt af denne artikels stk. 1, at leverandørerne frit skal kunne fastsætte den pris, til hvilken de leverer elektricitet til kunderne, og at medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at sikre en effektiv konkurrence mellem leverandørerne. Den nævnte artikels stk. 3 anerkender dog, at det under visse omstændigheder kan være nødvendigt at fravige dette generelle princip. Dette stk. 3 bestemmer således, at medlemsstaterne kan regulere fastsættelsen af priser for elektricitetslevering til energifattige og sårbare husholdningskunder ved hjælp af offentlige indgreb på de betingelser, der er fastsat i artikel 5,

[14] – Jf. i denne retning dom af 21.3.2024, Remia Com Impex (C-10/23, EU:C:2024:259, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

[15] – Jf. i denne retning dom af 21.3.2024, LEA (C-10/22, EU:C:2024:254, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

[16] – Det samme gælder efter min opfattelse for så vidt angår Kommissionens meddelelse af 8.3.2022 (COM(2022) 108 final), som den forelæggende ret har henvist til, og som blot generelt nævner betydningen af EU's energipolitik med henblik på at erstatte fossile energikilder med vedvarende energikilder, hvis anvendelse bør fremmes.

stk. 4 og 5. Stk. 4, der specifikt er omhandlet i det andet præjudicielle spørgsmål, opstiller en række generelle kriterier, som offentlige indgreb i forbindelse med prisfastsættelse for elektricitetslevering skal opfylde [17].

36. Det må imidlertid konstateres, at denne artikel 5 vedrører medlemsstaternes indgreb på detailmarkedet for elektricitet og omhandler *elleverandørernes* salgspriser for elektricitet til de endelige forbrugere. Denne bestemmelse har følgelig ingen forbindelse med et indgreb som det, der er fastsat i den omtvistede bestemmelse, som vedrører fastsættelsen af et loft over *elproducenternes* indtægter på engrosmarkedet, som specifikt er reguleret ved forordning 2022/1854 [18].

37. Det skal i øvrigt nævnes, at selv om det ikke er udelukket, at fastsættelsen af et sådant loft har en indirekte virkning på salgspriserne til de endelige forbrugere, er det ud fra forelæggelsesafgørelsens begrænsede oplysninger hvad dette angår ikke muligt at lægge til grund, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede skal sidestilles med et statsligt indgreb i fastsættelsen af prisen for levering af elektricitet til kunderne, som i henhold til artikel 5, stk. 4, i direktiv 2019/944 principielt er forbudt [19].

38. Det skal desuden fastslås, at forordning 2022/1854 forfølger mål af almen interesse, der svarer til de mål, der forfølges med artikel 5, stk. 4, i direktiv 2019/944, og nærmere bestemt målet om forbrugerbeskyttelse, idet den bl.a. udvider de muligheder for indgreb, som medlemsstaterne råder over med henblik på at støtte de forbrugere, der er ramt af energikrisen [20].

39. Jeg er under disse betingelser af den opfattelse, at artikel 5, stk. 4, i direktiv 2019/944 skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede.

3. Den omtvistede bestemmelses forenelighed med forordning 2022/1854

40. Hvad angår forordning 2022/1854 skal det indledningsvis præciseres, at denne forordning er et nødindgreb for at imødegå stigningen i energipriserne, hvorved EU-lovgiver har ønsket at skabe en harmoniseret ramme for omfordelingen af usædvanligt høje indtægter med henblik på at fjerne problemer med hensyn til forvridninger mellem producenterne, der kan bringe energimarkedet i fare [21].

[17] – Disse indgreb skal nærmere bestemt forfølge mål af almen økonomisk interesse, stå i et rimeligt forhold hertil, være klart definerede, gennemsigtige, ikke-forskelsbehandlende og kontrollerbare, sikre EU-elektricitetsvirksomheder lige adgang til kunderne, være tidsbegrænsede og stå i et rimeligt forhold til de begunstigedes behov og må ikke på en forskelsbehandlende måde medføre yderligere omkostninger for markedsdeltagerne.

[18] – Selv om det ikke er udelukket, at visse erhvervsdrivende, henset til deres vertikale integration, er til stede både på markedet for det forudgående elproduktionsled og på markedet for det efterfølgende distributionsled, opererer elproducenter og elleverandører i princippet på forskellige markedsniveauer.

[19] – I øvrigt fremgår det ikke klart af forelæggelsesafgørelsen, hvorfor denne bestemmelse skulle være til hinder for den omtvistede bestemmelse.

[20] – Mens anvendelsesområdet for direktiv 2019/944 kun omfatter en begrænset kategori af forbrugere, dvs. udelukkende dem, der anses for *sårbare*, giver forordning 2022/1854 således ikke desto mindre mulighed for midlertidigt at forlænge den værktøjskasse, som medlemsstaterne har til rådighed for at støtte yderligere kategorier af forbrugere. Jf. i denne henseende 48. betragtning til denne forordning.

[21] – I modsætning til direktiv 2018/2001 og direktiv 2019/944, hvis formål er energimarkedets overordnede funktion og fremme af vedvarende energikilder, og som er vedtaget på grundlag af artikel 194 TEUF vedrørende EU's energipolitik, er forordning 2022/1854 vedtaget på grundlag af artikel 122 TEUF og har til formål at imødegå alvorlige forsyningsvanskeligheder.

41. Mens artikel 6, stk. 1, i forordning 2022/1854 fastsætter, at producenters markedsindtægter fra produktion af elektricitet fra de kilder, der er omhandlet i denne forordnings artikel 7, stk. 1, ikke må overstige 180 EUR pr. MWh produceret elektricitet, giver den nævnte forordnings artikel 8, stk. 1, litra a), således medlemsstaterne mulighed for at opretholde eller indføre foranstaltninger, der yderligere begrænser disse indtægter.

42. Det skal i øvrigt fastslås, at selv om ingen af bestemmelserne i forordning 2022/1854 indeholder præcise oplysninger om, hvorledes det loft, der endeligt fastsættes af medlemsstaterne, skal beregnes, skal dette loft, såfremt en medlemsstat beslutter at fastsætte et lavere loft end det, der er fastsat i denne forordning, overholde betingelserne i nævnte forordnings artikel 8, stk. 2. Det er således kun, hvis det fastslås, at en medlemsstat har fastsat et loft, der kan tilsidesætte de kriterier, som er opstillet i henhold til denne bestemmelse, at dette loft kan anses for at være uforeneligt med EU-retten.

43. Efter disse præciseringer skal det anføres, at den forelæggende ret i det væsentlige er i tvivl om fastsættelsen af det prisniveau, som danner grundlag for anvendelsen af indtægtsloftet, idet denne ret er af den opfattelse, at den omtvistede bestemmelse ikke er egnet til at beskytte og tilskynde til investeringer i sektoren for vedvarende energi, og at loftet over markedsindtægter ikke er forholdsmæssigt og rimeligt [22].

44. Jeg gør i første række opmærksom på – således som det er anført i dette forslag til afgørelses punkt 41 – at den omstændighed alene, at det loft, som den italienske regering har fastsat, er lavere end loftet i artikel 6, stk. 1, i forordning 2022/1854, ikke i sig selv kan medføre, at den omtvistede bestemmelse er uforenelig med denne forordning. Det fremgår således af selve ordlyden af den nævnte forordning og nærmere bestemt af dens artikel 8, stk. 1, at medlemsstaterne dels har mulighed for at vedtage et loft, der er lavere end det loft på 180 EUR pr. MWh, som EU-lovgiver har fastsat, dels råder over en vis skønsmargen, der gør det muligt for dem at fastsætte niveauet for dette loft under hensyntagen til de særlige forhold på deres nationale marked [23]. Den omstændighed, at dette loft i øvrigt afviger væsentligt fra det loft, der er fastsat i forordning 2022/1854, således som den forelæggende ret har påpeget, er i øvrigt ikke i sig selv tilstrækkelig til at fastslå, at det er uforeneligt med denne forordning [24].

45. Hvad angår 27.-29. og 39. betragtning til forordning 2022/1854, hvortil den forelæggende ret har henvist i sit andet spørgsmål, kan disse heller ikke fortolkes således, at de pålægger medlemsstaterne at anvende en bestemt metode til beregning af loftet. Selv om disse betragtninger kan være nyttige med henblik på at fastlægge den nærmere fremgangsmåde til at fastsætte det pågældende loft og undgå eventuelle negative virkninger for investeringerne, kan de dog ikke anses for at fastsætte andre bindende regler eller regler, som går ud over de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til de nævnte bestemmelser i denne forordning [25].

[22] – Selv om den forelæggende ret har udtrykt tvivl om den konkrete fremgangsmåde for fastsættelsen af det loft, som den italienske lovgiver har fastlagt, forholder det sig ikke desto mindre således, som det er anført i dette forslag til afgørelses punkt 28, at ingen af oplysningerne i forelæggelsesafgørelsen synes at indikere, at den omtvistede bestemmelse konkret kan bringe investeringerne i sektoren for vedvarende energi i fare.

[23] – Som det fremgår af rapporten fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om revision af nødindgreb for at imødegå høje energipriser i overensstemmelse med [forordning 2022/1854] af 5.6.2023 (COM(2023) 302 final), er denne mulighed blevet gennemført af mindst 17 medlemsstater.

[24] – Der findes i øvrigt ingen bestemmelse i forordning 2022/1854, der kræver, at en sådan fravigelse skal begrundes.

[25] – Som anført i dette forslag til afgørelses punkt 31 kan en betragtning, som ikke er retligt bindende, i øvrigt ikke påberåbes isoleret som grundlag for rettigheder eller forpligtelser, såfremt der ikke er tilsvarende eller understøttende bestemmelser i selve forordningen.

46. Hvad nærmere bestemt angår den tvivl, som den forelæggende ret har givet udtryk for, med hensyn til hvorvidt den metode, som den italienske regering har anvendt til at fastsætte loftet, er forenelig med 28. og 29. betragtning til forordning 2022/1854, skal det anføres, at disse betragtninger hovedsagelig har til formål at forklare det valg af loftet på 180 EUR pr. MWh, som EU-lovgiver har foretaget i denne forordnings artikel 6, stk. 1, samt at give medlemsstaterne nogle anvisninger i forbindelse med beregningen af deres nationale loft uden dog at pålægge en konkret fremgangsmåde ved indførelsen af et sådant loft [26], idet den eneste forpligtelse i denne henseende er overholdelsen af de betingelser, der er fastsat i forordningens artikel 8, stk. 2 [27].

47. Hvad i anden række angår de andre kriterier end dem, der vedrører loftet i snæver forstand, og de nærmere regler for beregningen heraf, som medlemsstaterne skal tage hensyn til ved indførelsen af dette loft, er det hensigtsmæssigt at anføre, at artikel 8, stk. 2, litra b) og c), i forordning 2022/1854 pålægger medlemsstaterne at sikre, at dette loft fastsættes på et niveau, der ikke bringer investeringssignalerne i fare, og som sikrer dækning af investerings- og driftsomkostninger, samtidig med at investorerne får mulighed for at opnå en rimelig margen i forhold til den pris, de kunne have forventet.

48. Det skal i denne forbindelse fremhæves, at undersøgelsen af, om niveauet for det loft, som den italienske regering har valgt, er foreneligt med de ovennævnte parametre, hviler på en faktuel vurdering, der tager hensyn til de særlige forhold på det nationale marked, som alene den forelæggende ret i sidste ende har kompetence til at foretage, idet denne i øvrigt råder over de nødvendige faktiske oplysninger i denne henseende [28]. Selv om det tilkommer den forelæggende ret at vurdere den eventuelle negative virkning, som den omtvistede bestemmelse kan have på investeringerne, og navnlig om referenceprisen er blevet fastsat på et niveau, der gik ud over disse forventninger og overskred grænserne for, hvad der kunne anses for nødvendigt og forholdsmæssigt, kan Domstolen dog vejlede den i denne henseende. Følgende kriterier er således efter min opfattelse relevante i forbindelse med den bedømmelse, som den forelæggende ret skal foretage.

49. Det skal for det første påpeges, at den omtvistede bestemmelses midlertidige anvendelsesområde er begrænset til en kort periode, da der er tale om et nødindgreb knyttet til den særlige markedssituation, der opstod som følge af Ruslands angrebskrig mod Ukraine [29]. I

[26] – Det samme er tilfældet for så vidt angår 27. betragtning til forordning 2022/1854, som blot anfører, at det niveau, som loftet over markedsindtægter fastsættes på, ikke bør bringe de producenter, som det finder anvendelse på, i fare for ikke at få dækket deres investerings- og driftsomkostninger og bør opretholde samt tilskynde til fremtidige investeringer i den kapacitet, der er nødvendig for et dekarboniseret og pålideligt elsystem. Dette fremgår imidlertid ikke af betingelserne i denne forordnings artikel 8, stk. 2, litra b) og c). Hvad angår 39. betragtning til den nævnte forordning, som den forelæggende ret ligeledes nævner i sit andet spørgsmål, henviser denne udelukkende til medlemsstaternes mulighed for at fastsætte loftet over markedsindtægter på en måde, der giver elproducenterne mulighed for at tilbageholde 10% af de ekstraordinære indtægter ud over loftet over markedsindtægter. Denne betragtning er muligvis relevant i forbindelse med det første præjudicielle spørgsmål, men ikke relevant for det andet præjudicielle spørgsmål, der er genstand for dette afgrænsede forslag til afgørelse.

[27] – I det foreliggende tilfælde medfører den omstændighed, at visse aspekter af den omtvistede bestemmelse og navnlig den metode, som den italienske regering har fulgt ved fastsættelsen af loftet, synes at afvige fra eller ikke fuldt ud at følge den fremgangsmåde, der er nævnt i 28. betragtning til forordning 2022/1854 – således som den forelæggende ret har anført – ikke automatisk, at det fastslås, at den omtvistede bestemmelse er uforenelig med denne forordning.

[28] – Det tilkommer ikke Domstolen at tage stilling til en række faktiske omstændigheder, der ikke fremgår af forelæggelsesafgørelsen, og som Secab og de øvrige parter, der har interveneret til støtte for Secab, har fremført til støtte for deres påstande, såsom betragtninger vedrørende den afgiftsmæssige behandling og betingelserne for afskrivning af de investeringer, der er foretaget på området for vedvarende energi, på baggrund af den nationale lovgivning. Det samme er tilfældet hvad angår andre parametre, der er specifikke for vandkraftsektoren, og som ifølge Secab har påvirket denne sektor, såsom faldet i produktionen som følge af ugunstige vejrforhold og forhøjelsen af afgifterne for vandkraftproduktion.

[29] – Jf. dette forslag til afgørelses punkt 40.

denne forbindelse bør det anføres, at de foranstaltninger, der er fastsat i forordning 2022/1854, ikke som sådan er permanente indgreb på markedet, men udgør enkeltstående indgreb, der har til formål at imødegå ekstraordinære omstændigheder.

50. En foranstaltnings varighed og dens ekstraordinære karakter er imidlertid kriterier, som skal tages i betragtning ved undersøgelsen af en given foranstaltnings nødvendighed og forholdsmæssighed med henblik på at vurdere omfanget af dens virkninger [30], navnlig når det, som i det foreliggende tilfælde, drejer sig om at undersøge virkningerne på eksisterende investeringer på området for vedvarende energi, der i sagens natur er langsigtede investeringer, undersøges, som det er tilfældet i den foreliggende sag. Dette er i øvrigt så meget desto mere tilfældet, når undersøgelsen vedrører den omtvistede bestemmelses virkning på fremtidige investeringer, der, henset til det pågældende lofts begrænsede, midlertidige karakter, efter al sandsynlighed ikke vil være underlagt dette loft, idet produktionscyklussen for størstedelen af disse anlægs vedkommende først begynder efter den pågældende ordnings udløb [31].

51. Det skal for det andet anføres, at det fremgår af selve ordlyden af forordning 2022/1854, at loftet over markedsindtægter skal fastsættes således, at det dækker de ekstraordinære indtægter, idet der tages hensyn til de indtægter, som investorerne ikke kunne forvente på tidspunktet for investeringsbeslutningen. Sådanne ekstraordinære overskud kan imidlertid pr. definition ikke svare til de indtægter, som de pågældende selskaber kunne have forventet, hvis de uforudsigelige omstændigheder på energimarkederne ikke var indtruffet [32].

52. Det skal i denne henseende præciseres, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, som Secab har påberåbt sig, ikke kan fortolkes således, at en erhvervsdrivende kan påberåbe sig dette princip over for ethvert indgreb fra de offentlige myndigheders side, der har til formål at afhjælpe et markedssvigt, navnlig når dette indgreb har form af et nødindgreb efter en begivenhed uden fortilfælde, om derfor er uforudseelig. Det fremgår således af Domstolens faste praksis, at adgangen til at påberåbe sig dette princip står åben for enhver erhvervsdrivende med begrundede forventninger, som en national myndighed har givet anledning til [33]. Når en forudseende og påpasselig erhvervsdrivende kan påregne vedtagelsen af en foranstaltning, der kan påvirke den pågældendes interesser, kan vedkommende imidlertid ikke påberåbe sig et sådant princip, når foranstaltningen vedtages. Det fremgår af den samme retspraksis, at erhvervsdrivende ikke kan have nogen berettigede forventninger om opretholdelse af en bestående situation, som de nationale myndigheder kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn.

53. I det foreliggende tilfælde kunne de nationale myndigheder ikke skabe en forventning hos de berørte selskaber om, at de ville opnå sådanne ekstraordinære indtægter, eftersom disse myndigheder straks greb ind for at træffe nødforanstaltninger med henblik på at imødegå den uforudsigelige stigning i gaspriserne. En forudseende og påpasselig erhvervsdrivende må nemlig forvente et sådant indgreb, henset til den ekstraordinære situation og dens betydelige virkning – ikke kun på energimarkedet, men ligeledes på økonomien mere generelt. Der kan endnu mindre

[30] – Det skal i denne henseende nævnes, at den midlertidige anvendelse af den omtvistede bestemmelse ikke er blevet forlænget ud over den dato, der er fastsat i artikel 22 i forordning 2022/1854, dvs. den 30.6.2023.

[31] – Det er derfor vanskeligt at forestille sig, hvorledes den omtvistede bestemmelse dels skulle kunne bringe investeringer i nye anlæg i fare på lang sigt, dels ville undergrave investorernes tillid til væksten i vedvarende energi.

[32] – I øvrigt betyder den omstændighed alene, at visse investeringer i sektoren for vedvarende energi blev foretaget, inden loftet over markedsindtægter blev indført, naturligvis ikke, at disse investeringer ipso facto bringes i fare ved fastsættelsen af et sådant loft.

[33] – Jf. i denne retning kendelse af 1.3.2022, Milis Energy m.fl. (C-306/19, C-512/19, C-595/19 og C-608/20 – C-611/20, EU:C:2022:164, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

foreligge en forventning baseret på opnåelsen af overskud som følge af en ekstraordinær situation, som en sådan erhvervsdrivende ikke kunne forvente på det tidspunkt, hvor investeringsbeslutningen blev truffet [34].

54. Det skal i denne forbindelse anføres, at den italienske regerings anvendelse af et objektivt kriterium baseret på markedsvilkårene før energikrisen, såsom det aritmetiske gennemsnit af priserne i tiåret forud for energikrisen, med henblik på at fastsætte loftet efter min opfattelse kan opfylde kravene i forordning 2022/1854 med hensyn til investorernes forventninger på tidspunktet for deres investering med henblik på at sikre, at det pågældende loft fastsættes på et prisniveau, som investorerne med rimelighed kunne forudse [35].

55. For det tredje skal det fremhæves, at det af selve ordlyden af forordning 2022/1854 fremgår, at en af de faktorer, som der skal tages hensyn til ved vurderingen af den omtvistede bestemmelses virkning på investeringerne, er omkostningsstrukturen for de pågældende anlæg, og navnlig de nuværende normaliserede energiomkostninger (LCOE) [36] for den pågældende teknologi [37]. Det ser imidlertid ud til, at de energianlæg, der drives af vedvarende energikilder, og som er omfattet af den omtvistede bestemmelse, er kendetegnet ved en overvægt af faste omkostninger, idet de variable omkostninger er meget lavere. Som den forelæggende ret ligeledes har anført, bærer disse anlæg i øvrigt omkostninger, der er uafhængige af udviklingen i naturgaspriserne, eftersom de ikke anvender naturgas som råstof til energiproduktionen. Med forbehold af den efterprøvelse, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage, synes omkostningsstrukturen for producenter af vedvarende energi, som i Secabs tilfælde, stort set at være forblevet uændret på trods af den uforudsigelige stigning i priserne på fossile brændstoffer og navnlig gas, da denne stigning ikke har nogen indvirkning på disse operatørers omkostninger til energiproduktion [38].

56. For det fjerde skal det anføres, at den mekanisme, som foreskrives i den omtvistede bestemmelse, i virkeligheden går to veje, eftersom den dels ikke alene giver mulighed for at fastsætte et indtægtsloft ved høje prisstigninger på markedet, men også indfører en lovbestemt forpligtelse til at kompensere de pågældende producenter i tilfælde af store prisfald på markedet, og navnlig når engrospriserne falder til et niveau, der ligger under den anførte gennemsnitspris [39].

[34] – Dette gælder så meget desto mere for producenter af energi fra vedvarende energikilder, der ligesom Secab, som anført i dette forslag til afgørelses punkt 55, har betydeligt lavere marginalomkostninger end andre elproducenter, hvis indtægter siden begyndelsen af krigen i Ukraine har været betydeligt højere end deres forventninger på investeringstidspunktet. Jf. ligeledes i denne retning 24. og 25. betragtning til forordning 2022/1854.

[35] – Med forbehold af den efterprøvelse, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage, fremgår det således, at den metode, som den italienske regering har anvendt til at fastsætte det loft, som Secab har anfægtet, gør det muligt at sætte dette selskab i den situation, som det ville befinde sig i, hvis energikrisen ikke var indtruffet.

[36] – Der er tale om en evaluering, der måler en producents aktuelle nettoomkostninger ved elproduktion i produktionsanlæggets levetid.

[37] – Jf. 29. betragtning til forordning 2022/1854.

[38] – Dette forklarer også, hvorfor den italienske lovgiver har valgt at behandle energianlæg forskelligt afhængigt af, om der anvendes fossile brændstoffer, såsom gas, til energiproduktion eller ej, hvor de anlæg, der anvender gas, ikke er omfattet af loftet. Denne løsning er i overensstemmelse med den løsning, som EU-lovgiver har valgt i 33. betragtning til forordning 2022/1854, hvorefter »loftet over markedsindtægter […] ikke [bør] gælde for teknologier med høje marginalomkostninger i forbindelse med prisen på det inputbrændsel, der er nødvendigt for at producere elektricitet, som f.eks. gas- og stenkulfyrede kraftværker, da deres driftsomkostninger ville ligge betydeligt over loftet over markedsindtægter, og anvendelsen heraf ville bringe deres økonomiske levedygtighed i fare«.

[39] – Det skal i denne forbindelse nævnes, at systemer, der begrænser indtægter over en vis tærskel, men til gengæld sikrer en minimumspris, når markedsprisen ligger under en vis grænse, ofte anvendes i forbindelse med incitamentsordninger for produktion af elektricitet fra vedvarende energikilder. Selv om disse mekanismer adskiller sig fra den omtvistede bestemmelse, har sådanne mekanismer til formål at opretholde investeringernes levedygtighed og sikkerhed ved at sikre modtageren af incitamentet et konstant samlet indtægtsniveau fra den producerede energi, som er egnet til at kompensere for investeringen i opførelsen af elkraftværket, idet de beskytter den erhvervsdrivende mod tilfældige udsving i markedsprisen over tid, da den garanterede faste tarif sikrer, at den erhvervsdrivende genvinder det beløb, der er investeret i opførelsen af anlægget. Jf. i denne henseende den italienske regerings statsstøtteordning, der blev behandlet i forbindelse med sag C-514/23, Tiberis Holding, i hvilken sag mit forslag til afgørelse fremsættes samme dag som nærværende forslag til afgørelse.

Hvis denne (reference)pris fastsættes på et niveau, der giver de pågældende virksomheder mulighed for at få dækket deres omkostninger og for at opnå en »rimelig margen« i forhold til den pris, investorerne kunne have forventet, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, er en sådan mekanisme egnet til at opretholde investeringerne i vedvarende energi.

57. I tredje og sidste række skal det påpeges, at de foranstaltninger, der blev indført ved forordning 2022/1854, ikke alene har til formål at bevare strukturen og funktionen af EU's energimarkeder, men også mere generelt at afbøde de negative virkninger, som energikrisen har medført for medlemsstaternes økonomi og de europæiske borgere. Hvad nærmere bestemt angår forbrugerbeskyttelse skal det nævnes, at artikel 10 i forordning 2022/1854 udtrykkeligt fastsætter, at de ekstraordinære indtægter fra loftet kan anvendes til at finansiere foranstaltninger til støtte for slutkunder, der afbøder virkningen af de høje elpriser for disse kunder [40].

58. Selv om den forelæggende ret ikke nævner forbrugerbeskyttelsesaspektet, er det vigtigt at fremhæve, at forordning 2022/1854 som et nødindgreb med henblik på at beskytte offentlighedens interesse, foretager en afvejning mellem på den ene side energiproducenternes interesser, herunder beskyttelsen af deres investeringer i vedvarende energi, og på den anden side forbrugernes interesser. Mekanismen med opkrævning og omfordeling af ekstraordinære indtægter er derfor begrundet i behovet for at opnå en ligevægt mellem disse producenter – og navnlig de producenter, der uventet har nydt godt af den uforudsigelige stigning i energipriserne – og elforbrugerne, som er blevet særlig hårdt ramt af stigningen i elpriserne som følge af energikrisen [41].

59. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at det andet præjudicielle spørgsmål, som omformuleret, besvares således, at artikel 5, stk. 4, i direktiv 2019/944, 2., 3. og 12. betragtning til direktiv 2018/2001, 27., 28., 29. og 39. betragtning til samt artikel 6, stk. 1, i forordning 2022/1854 skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter loftet over markedsindtægter fastsættes på grundlag af det aritmetiske gennemsnit af de priser, der er konstateret i den pågældende markedszone i løbet af det seneste årti, reguleret med inflationstakten, for så vidt som betingelserne i artikel 8, stk. 2, litra b) og c), i forordning 2022/1854 er opfyldt.

V. Forslag til afgørelse

60. På grundlag af det ovenfor anførte foreslår jeg, at Domstolen besvarer det andet præjudicielle spørgsmål, som Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (den regionale forvaltningsdomstol i Lombardiet, Italien) har forelagt, således:

»Artikel 5, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/944 af 5. juni 2019 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ændring af direktiv 2012/27/EU, 2., 3. og 12. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/2001 af 11. december 2018 om

[40] – Jeg gør i denne forbindelse opmærksom på, at forbrugerbeskyttelse ligeledes er indirekte knyttet til stabiliteten af energimarkedernes eksisterende struktur, idet kundernes eventuelt manglende evne til at betale elregningerne kan true stabiliteten på de pågældende markeder. Omfordelingen af ekstraordinære overskud til forbrugerne gør det således muligt for disse at betale deres regninger og bidrager på denne måde til at beskytte markedet mod sammenbrud og mere generelt til at bevare dets funktion.

[41] – Jf. i denne forbindelse forenede afgørelser 1 BvR 460/23 – 1 BvR 611/23 af 28.11.2024, præmis 94-97, 107 og 115-118, vedrørende forfatningsmæssigheden af den tyske lovgivning om beskatning af ekstraordinære overskud med henblik på at holde elpriserne nede (Strompreisbremse), hvori Bundersverfassungsgericht (forbundsdomstol i forfatningsretlige sager, Tyskland) ikke gav energiproducenterne medhold i det forfatningsretlige søgsmål, som de havde anlagt til prøvelse af denne lovgivning, idet den navnlig lagde vægt på det mål af almen interesse forbundet med forbrugerbeskyttelse, som havde begrundet den tyske regerings indgreb.

fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder, 27., 28., 29. og 39. betragtning til samt artikel 6, stk. 1, i Rådets forordning (EU) 2022/1854 af 6. oktober 2022 om et nødindgreb for at imødegå høje energipriser

skal fortolkes således, at

disse bestemmelser ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter loftet over markedsindtægter fastsættes på grundlag af det aritmetiske gennemsnit af de priser, der er konstateret i den pågældende markedszone i løbet af det seneste årti, reguleret med inflationstakten, for så vidt som betingelserne i artikel 8, stk. 2, litra b) og c), i forordning 2022/1854 er opfyldt.«