Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
ATHANASIOSA RANTOSA,
predstavljeni 6. februarja 2025[1]

Zadeva C-423/23

Secab Soc. coop.
proti
Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA),
Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA
ob udeležbi
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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (deželno upravno sodišče za Lombardijo, Italija))

„Predhodno odločanje – Notranji trg električne energije – Direktiva (EU) 2019/944 – Skupna pravila notranjega trga električne energije – Člen 5 – Dobavne cene na tržni podlagi – Direktiva (EU) 2018/2001 – Spodbujanje uporabe energije iz obnovljivih virov – Uredba (EU) 2022/1854 – Nujno posredovanje za obravnavo visokih cen energije – Člen 6 – Obvezna zgornja meja tržnih prihodkov – Člen 8 – Nacionalni krizni ukrepi – Obvezna zgornja meja tržnih prihodkov, prejetih s strani proizvajalcev električne energije, ki uporabljajo nekatere obnovljive vire energije – Nacionalna ureditev, ki proizvajalcem ne zagotavlja, da nad zgornjo mejo obdržijo 10 % prihodkov – Ohranjanje naložb v sektorju obnovljivih virov energije“

[1] Jezik izvirnika: francoščina.

I. Uvod

1. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (deželno upravno sodišče za Lombardijo, Italija), se med drugim nanaša na razlago člena 5(4) Direktive (EU) 2019/944[2], uvodnih izjav 2, 3 in 12 Direktive (EU) 2018/2001[3] ter uvodnih izjav 27, 28, 29, 39, 6(1) in 8(2)(b) in (c) Uredbe (EU) 2022/1854[4].

2. Ta predlog izhaja iz spora med zadrugo Secab Soc. coop., ki deluje v sektorju proizvodnje električne energije, in uradoma Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) (regulativni organ za energijo, omrežje in okolje, Italija, v nadaljevanju: ARERA) ter Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA (upravljavec energetskih storitev, Italija, v nadaljevanju: GSE), glede zakonitosti nacionalne ureditve, s katero je določena zgornja meja tržnih prihodkov od prodaje električne energije, proizvedene iz nekaterih obnovljivih virov energije.

3. V skladu s predlogom Sodišča se bom v teh sklepnih predlogih osredotočil na analizo drugega vprašanja za predhodno odločanje. Ta se v bistvu nanaša na to, ali je z navedenimi določbami prava Unije združljiva nacionalna ureditev, ki določa zgornjo mejo tržnih prihodkov od prodaje električne energije na način, ki ne ohranja in spodbuja naložb v sektor obnovljivih virov energije.

4. Ta zadeva daje Sodišču možnost, da pojasni merila, ki jih je treba upoštevati v okviru določitve podrobnih pravil za izračun zgornje meje tržnih prihodkov od prodaje električne energije s strani držav članic, in sicer v posebnih okoliščinah, za katere so značilne hitro rastoče cene energije, zlasti električne energije, ki so nedavno dosegle izjemno visoko raven, predvsem zaradi vojne v Ukrajini.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva 2018/2001

5. V uvodnih izjavah 2, 3 in 12 Direktive 2018/2001 je navedeno:

„(2) V skladu s členom 194(1) [PDEU] je spodbujanje energije iz obnovljivih virov eden od ciljev energetske politike Unije. K temu cilju stremi ta direktiva […].

(3) Povečana uporaba energije iz obnovljivih virov ima tudi temeljno vlogo pri spodbujanju zanesljivosti oskrbe z energijo, trajnostne energije po dostopnih cenah […].

[…]

[2] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2019 o skupnih pravilih notranjega trga električne energije in spremembi Direktive 2012/27/EU (UL 2019, L 158, str. 125).

[3] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov (UL 2018, L 328, str. 82).

[4] Uredba Sveta z dne 6. oktobra 2022 o nujnem posredovanju za obravnavo visokih cen energije (UL 2022, L 261, str. 1).

(12) Da bi podprli ambiciozne prispevke držav članic k cilju Unije, bi bilo treba določiti finančni okvir, katerega namen bi bil spodbujati naložbe v projekte za energijo iz obnovljivih virov v državah članicah, tudi z uporabo finančnih instrumentov.“

2. Direktiva 2019/944

6. Člen 5 Direktive 2019/944, naslovljen „Dobavne cene na tržni podlagi“, določa:

„1. Dobavitelji prosto določajo ceno, po kateri odjemalcem dobavljajo električno energijo. Države članice sprejmejo ustrezne ukrepe za zagotovitev učinkovite konkurence med dobavitelji.

[…]

3. Države članice lahko z odstopanjem od odstavkov 1 in 2 izvajajo javne posege v določanje cen za dobavo električne energije energetsko revnim ali ranljivim gospodinjskim odjemalcem. Za takšne javne posege veljajo pogoji iz odstavkov 4 in 5.

4. Javni posegi v določanje cen za dobavo električne energije:

(a) so v splošnem gospodarskem interesu in ne presegajo tistega, kar je potrebno za zagotovitev tega splošnega gospodarskega interesa;

(b) so jasno opredeljeni, pregledni, nediskriminatorni in preverljivi;

(c) elektroenergetskim podjetjem v Uniji zagotavljajo enakopraven dostop do odjemalcev;

(d) so časovno omejeni in sorazmerni glede na upravičence;

(e) ne povzročajo dodatnih stroškov za udeležence na trgu na diskriminatoren način.

[…]“

3. Uredba 2022/1854

7. V uvodnih izjavah 24, 25, od 27 do 29, 39, 41 in 48 Uredbe 2022/1854 je bilo navedeno:

„(24) Glede na vlogo cene na trgu za dan vnaprej kot reference za ceno na drugih veleprodajnih trgih električne energije in glede na dejstvo, da vsi tržni udeleženci prejmejo poravnalno ceno, so tehnologije z znatno nižjimi mejnimi stroški od ruske vojaške agresije proti Ukrajini februarja 2022 dosledno beležile visoke prihodke, precej nad pričakovanji ob odločitvi za naložbo.

(25) V razmerah, ko so potrošniki izpostavljeni izjemno visokim cenam, ki škodijo tudi gospodarstvu Unije, je treba začasno omejiti izredne tržne prihodke proizvajalcev z nižjimi mejnimi stroški, in sicer z uporabo zgornje meje tržnih prihodkov, dosežene s prodajo električne energije v Uniji.

[…]

(27) Raven, na kateri je določena zgornja meja tržnih prihodkov, ne bi smela ogroziti zmožnosti zadevnih proizvajalcev, vključno s proizvajalci energije iz obnovljivih virov, da povrnejo svoje stroške naložb in poslovanja; poleg tega bi moral zaščititi in spodbujati prihodnje naložbe v zmogljivosti, potrebne za razogljičen in zanesljiv elektroenergetski sistem. Zgornja meja tržnih prihodkov, ki je enotna po vsej Uniji, je najprimernejša za ohranitev delovanja notranjega trga električne energije, saj se tako ohranja cenovna konkurenca med proizvajalci električne energije na podlagi različnih tehnologij, zlasti za obnovljive vire energije.

(28) Medtem ko se občasne in kratkoročne cenovne konice lahko štejejo za običajno značilnost trga električne energije in so lahko za nekatere vlagatelje koristne, da si povrnejo naložbe v proizvodnjo, se izjemno in trajno zviševanje cen od februarja 2022 znatno razlikuje od običajnih razmer na trgu z občasnimi cenovnimi konicami. Zato zgornja meja tržnih prihodkov ne bi smela biti nižja od razumnih pričakovanj tržnih udeležencev glede povprečne ravni cen električne energije v urah, ko je bilo – pred vojno agresijo Rusije proti Ukrajini – povpraševanje po električni energiji najvišje. Pred februarjem 2022 so bile pričakovane povprečne konične cene na veleprodajnem trgu električne energije v zadnjih desetletjih po vsej Uniji znatno in dosledno pod 180 EUR na MWh, kljub razlikam v cenah električne energije med regijami v Uniji. Ker je bila prvotna naložbena odločitev tržnih udeležencev sprejeta na podlagi pričakovanja, da bodo cene v času konic v povprečju nižje od te ravni, določitev zgornje meje tržnih prihodkov na 180 EUR na MWh pomeni raven, ki je precej višja od teh prvotnih tržnih pričakovanj. Z ohranjanjem razlike od cene, ki bi jo vlagatelji lahko razumno pričakovali, je treba zagotoviti, da zgornja meja tržnih prihodkov ne bo v nasprotju s prvotno oceno donosnosti naložb.

(29) Poleg tega je zgornja meja tržnih prihodkov, določena na 180 EUR na MWh, sistematično višja, vključno z razumno maržo, od sedanjih posodobljenih stroškov energije (LCOE) za zadevne proizvodne tehnologije, kar proizvajalcem, za katere se uporablja, omogoča kritje stroškov naložb in poslovanja. Glede na to, da zgornja meja tržnih prihodkov pušča precejšnjo razliko med razumnimi izravnanimi stroški proizvodnje energije in zgornjo mejo tržnih prihodkov, ni mogoče pričakovati, da bo zgornja meja ovirala naložbe v nove podmejne zmogljivost.

[…]

(39) Zaradi pomislekov glede zanesljivosti oskrbe bi morale imeti države članice možnost, da določijo zgornjo mejo tržnih prihodkov na način, ki proizvajalcem električne energije omogoča, da obdržijo 10 % presežnih prihodkov nad zgornjo mejo tržnih prihodkov.

[…]

(41) Države članice bi morale […] ohraniti možnost nadaljnje omejitve prihodkov proizvajalcev, za katere se uporablja zgornja meja tržnih prihodkov […]

[…]

(48) […] V skladu z Direktivo (EU) 2019/944 so regulirane cene trenutno možne za gospodinjstva in mikropodjetja, za energijsko revne in ranljive odjemalce pa je mogoče uporabiti tudi cene, nižje od stroškovnih cen. Vendar bi bilo treba zaradi trenutnega izjemnega povišanja cen električne energije začasno razširiti nabor razpoložljivih ukrepov, ki jih imajo države članice

na voljo za podporo odjemalcem, in sicer tako, da se zagotovi možnost razširitve reguliranih cen na MSP in omogočijo regulirane cene, nižje od stroškovnih cen. Takšna razširitev bi se lahko financirala z določitvijo zgornje meje tržnih prihodkov.“

8. Člen 6 te uredbe, naslovljen „Obvezna zgornja meja tržnih prihodkov“, je v odstavkih 1 in 2 določal:

„1. Za tržne prihodke proizvajalcev, pridobljene s proizvodnjo električne energije iz virov iz člena 7(1), se določi zgornja meja pri največ 180 EUR na MWh proizvedene električne energije.

2. Države članice zagotovijo, da zgornja meja tržnih prihodkov zajame vse tržne prihodke proizvajalcev […]“

9. Člen 7 navedene uredbe, naslovljen „Uporaba zgornje meje tržnih prihodkov za proizvajalce električne energije“, je v odstavku 1 določal:

„Zgornja meja tržnih prihodkov iz člena 6 se uporablja za tržne prihodke od prodaje električne energije, proizvedene iz naslednjih virov:

[…]

(d) vodna energija brez akumulacije;

[…]“

10. Člen 8 iste uredbe, naslovljen „Nacionalni krizni ukrepi“, je določal:

„1. Države članice lahko:

(a) ohranijo ali uvedejo ukrepe, ki dodatno omejujejo tržne prihodke proizvajalcev ki proizvajajo električno energijo iz virov, navedenih členu 7(1), vključno z možnostjo razlikovanja med tehnologijami […];

[…]

(d) določijo posebno zgornjo mejo tržnih prihodkov od prodaje električne energije, proizvedene iz črnega premoga;

[…]

2. Ukrepi iz odstavka 1 v skladu s to uredbo:

(a) so sorazmerni in nediskriminatorni;

(b) ne ogrožajo investicijskih signalov;

(c) zagotavljajo pokritost naložb in operativnih stroškov;

(d) ne izkrivljajo delovanja veleprodajnih trgov električne energije in zlasti ne vplivajo na vrstni red gospodarnosti in oblikovanje cen na veleprodajnem trgu;

(e) so združljivi s pravom Unije.“

11. Člen 10 Uredb 2022/1854, naslovljen „Porazdelitev presežnih prihodkov“, je v odstavku 1 določal:

„Države članice zagotovijo, da se vsi presežni prihodki, ki izhajajo iz uveljavljanja zgornje meje tržnih prihodkov, uporabijo namensko za financiranje ukrepov v podporo končnim odjemalcem električne energije, ki blažijo vpliv visokih cen električne energije na te odjemalce.“

12. Člen 22 te uredbe, naslovljen „Začetek veljavnosti in uporaba“, je v odstavku 2 določal:

„[…]

(c) členi 6, 7, in 8 se uporabljajo od 1. decembra 2022 do 30. junija 2023;

[…]“

B. Italijansko pravo

1. Uredba-zakon št. 4/2022

13. Uredba-zakona št. 4/2022, kakor je bila spremenjena z 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 (zakon št. 25 o potrditvi uredbe-zakona št. 4 z dne 27. januarja 2022 o nujnih ukrepih za podporo podjetji in gospodarskih subjektov, dela, zdravja in lokalnih storitev v okviru krize zaradi COVID-19 ter za omejitev učinkov povečanja cen v elektroenergetskem sektorju), z dne 28. marca 2022[5] (v nadaljevanju: uredba-zakon št. 4/2022) vsebuje člen 15a, naslovljen „Dodatni ukrepi v zvezi z električno energijo, proizvedeno v obratih, ki uporabljajo obnovljive vire energije“, ki je določal:

„1. Od 1. februarja 2022 do 31. decembra 2022 se za ceno energije uporablja dvosmerni mehanizem nadomestil glede na električno energijo, ki jo v omrežje oddajo:

a) fotonapetostni obrati z močjo nad 20 kW, ki prejemajo fiksne premije na podlagi mehanizma nakupne tarife (Conto Energia), ki niso odvisne od tržnih cen;

b) obrati z močjo nad 20 kW, ki uporabljajo sončne, vodne, geotermalne in vetrne vire ter niso upravičeni do mehanizmov spodbud in ki so začeli obratovati pred 1. januarjem 2010.

[…]

[5] Redni dodatek h GURI št. 73 z dne 28. marca 2022.

3. Za namene odstavka 1 družba GSE izračuna razliko med vrednostmi iz spodnjih točk (a) in (b):

a) referenčna cena, enaka tisti iz preglednice v [prilogi k tej] uredbi-zakonu, za vsako tržno območje (ki znaša med 56 in 58 EUR na MWh (razen na Sardiniji in Siciliji, kjer je določena na 61 EUR na MWh oziroma 75 EUR na MWh));

b) tržna cena, ki je:

   1) za obrate iz odstavka 1(a) in obrate iz odstavka 1(b), ki uporabljajo sončne, vetrne, geotermalne in tekoče vodne vire, enaka tržni urni tarifi električne energije; za pogodbe o dobavi, sklenjene pred 27. januarjem 2022, ki ne izpolnjujejo pogojev iz odstavka 7, pa ceni, navedeni v zadevnih pogodbah;

   2) za obrate iz odstavka 1(b), ki niso obrati iz točke (1), enaka mesečnemu aritmetičnemu povprečju tržnih urnih cen električne energije; za pogodbe o dobavi, sklenjene pred 27. januarjem 2022, ki ne izpolnjujejo pogojev iz odstavka 7, pa ceni, navedeni v zadevnih pogodbah.

4. Če je razlika iz odstavka 3 pozitivna, družba GSE proizvajalcu plača ustrezni znesek. Če je ta razlika negativna, družba GSE opravi izravnavo ali od proizvajalca zahteva ustrezen znesek.

[…]“

14. Člen 11(2) decreto-legge n. 115 – Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali (uredba-zakon št. 115 o nujnih ukrepih na področju energije, vodne krize, socialnih in industrijskih politik) z dne 9. avgusta 2022[6], kakor je bil spremenjen z zakonom št. 142 z dne 21. septembra 2022, je podaljšal uporabo mehanizma nadomestil iz tega člena 15a do 30. junija 2023.

2. Zakon št. 197/22

15. Legge n. 197 – Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025 (zakon št. 197 o oceni državnega proračuna za proračunsko leto 2023 in večletnem proračunu za triletno obdobje 2023–2025) z dne 29. decembra 2022[7] (v nadaljevanju: zakon št. 197/22) v členu 1(30) določa:

„V skladu z Uredbo [2022/1854] se od 1. decembra 2022 do 30. junija 2023 uporablja zgornja meja za tržne prihodke proizvajalcev električne energije z enosmernim mehanizmom nadomestil za električno energijo, ki jo oddajajo v omrežje:

a) obrati, ki uporabljajo obnovljive vire, ki ne spadajo na področje uporabe člena 15a [uredbe-zakona št. 4/2022];

[…]“

[6] GURI št. 185 z dne 9. avgusta 2022.

[7] Redni dodatek h GURI št. 303 z dne 29. decembra 2022.

III. Spor o glavni stvari, vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

16. Secab je zadruga, ki deluje v sektorju proizvajanja električne energije in upravlja obrate, ki uporabljajo tekoče vodne vire. Ker ta družba spada na področje uporabe člena 15a uredbe-zakona št. 4/2022 (v nadaljevanju: sporna določba), je zanjo veljal ukrep zgornje meje prihodkov iz te določbe. Potem ko je ta družba od družbe GSE prejela več računov, je pri Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (deželno upravno sodišče za Lombardijo), ki je predložitveno sodišče, vložila tožbo, s katero je med drugim zahtevala razglasitev ničnosti računov, ki ji jih je 18. oktobra in 15. novembra 2022 na podlagi navedene določbe izdala družba GSE. Družba Secab v utemeljitev svoje tožbe navaja, da je sporna določba v nasprotju s pravom Unije.

17. V tem okviru predložitveno sodišče poudarja, da je bilo izvajanje sporne določbe, ki je bilo sprva predvideno za obdobje od 1. februarja 2022 do 31. decembra 2022, z uredbo-zakonom št. 115/2022 z dne 9. avgusta 2022, kakor je bila spremenjena z zakonom št. 142 z dne 21. septembra 2022, podaljšano do 30. junija 2023; da je Uredba št. 2022/1854 začela veljati šele 8. oktobra 2022; da je zadnjenavedena uredba določala višjo zgornjo mejo prihodkov in širše področje uporabe, kot jih določa sporna določba, in da so se z odstavki od 30 do 38 člena 1 zakona št. 197/22 v obdobju od 1. decembra 2022 do 30. junija 2023 izvajali členi od 6 do 8 te uredbe, vendar so bili pri tem izključeni obrati, ki uporabljajo obnovljive vire energije, ki so že spadali na področje uporabe sporne določbe. Zato je bila sporna določba, čeprav je bila sprejeta pred Uredbo 2022/1854, v bistvu določba nacionalnega prava za izvajanje uredbe v zvezi z energijo iz obnovljivih virov, na katere se nanaša ta določba.

18. To sodišče dodaja, da je bila sporna določba, tako kot Uredba 2022/1854, sprejeta, da bi se začasno omejili izredni tržni prihodki proizvajalcev energije, ki za proizvodnjo ne uporabljajo plina in njihovi stroški niso odvisni od gibanja cen plina, in sicer z določitvijo zgornje meje za te izredne prihodke in razdelitvijo ustreznih zneskov končnim odjemalcem. Vendar navedeno sodišče dvomi o konkretnih načinih, ki jih je italijanski zakonodajalec določil za določitev te zgornje meje.

19. Prvič, kar zadeva znesek zgornje meje prihodkov, predviden s sporno določbo, isto sodišče meni, da je referenčna cena iz odstavka 3(a) te določbe, čeprav se zelo razlikuje od cene, ki jo je določilo pravo Unije[8], pravična, ker ustreza aritmetični sredini cen na vsakem tržnem območju, ki so bile zabeležene med 1. januarjem 2010 in 31. decembrom 2020 ter revalorizirane v skladu z inflacijo. Vendar pa se sprašuje, ali bi se bilo treba glede na uvodno izjavo 28 Uredbe 2022/1854 sklicevati na ure, ko je bilo povpraševanje na najvišji ravni pred vojno v Ukrajini. Predložitveno sodišče ugotavlja tudi, da je bilo pri povprečju, ki ga je uporabil italijanski zakonodajalec, upoštevano leto 2020, na katero so vplivale motnje v delovanju zaradi epidemije COVID-19 in v katerem je enotna nacionalna cena dosegla zgodovinsko nizko raven. V tem okviru predložitveno sodišče dvomi, da je zgornja meja, določena s sporno določbo, sorazmerna in razumna, saj ne zagotavlja, da lahko proizvajalci obdržijo 10 % prihodkov nad to zgornjo mejo, kar je zahtevano v uvodni izjavi 39 Uredbe 2022/1854.

[8] Natančneje, referenčna cena iz sporne določbe znaša od 56 do 58 EUR na MWh glede na zadevno celinsko območje, 61 EUR na MWh za Sardinijo in 75 EUR na MWh za Sicilijo, medtem ko je cena iz člena 6 Uredbe 2022/1854 180 EUR na MWh.

20. Drugič, to sodišče se sprašuje, ali je s sporno določbo mogoče zaščititi naložbe na področju obnovljivih virov energije in izvajanje teh naložb v prihodnosti.[9] Navedeno sodišče se sklicuje tudi na uvodni izjavi 28 in 29 Uredbe 2022/1854, v skladu s katerima je treba pri določitvi zgornje meje pustiti „razumno razliko“ glede na ceno, ki bi jo vlagatelji lahko pričakovali, tako da zgornja meja ne vpliva na prvotno oceno donosnosti naložb, česar pa italijanski zakonodajalec ni upošteval. Sporna določba naj namreč ne bi omejila le finančne zmožnosti podjetij, ki proizvajajo energijo iz obnovljivih virov, za izvajanje naložb, ampak naj bi zmanjšala zaupanje vlagateljev v rast tega sektorja, čeprav naj bi Sodišče že priznalo potrebo po „dolgoročn[em] spodbujanj[u] investicij v nove naprave“.[10]

21. Nazadnje in tretjič, isto sodišče se sprašuje o združljivosti sporne določbe z Uredbo 2022/1854, zlasti v zvezi z obstojem morebitnega različnega obravnavanja proizvajalcev, ki uporabljajo druge vire energije, za katere naj ne bi veljala enaka zgornja meja, kar bi lahko povzročilo diskriminacijo nekaterih proizvajalcev, kot je družba Secab, in posledično povzročilo nepravilno delovanje trga.[11]

22. V teh okoliščinah je Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (deželno upravno sodišče za Lombardijo) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1.) Ali člen 5(4) Direktive [2019/944], uvodni izjavi 3 in 12 Direktive [2018/2001], uvodne izjave 27, 28, 29, 39 ter člena 6(1) in 8(2) Uredbe [2022/1854] nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki določa zgornjo mejo tržnih prihodkov od prodaje električne energije v skladu s postopkom iz člena 15a decreto-legge […] (uredba-zakon št. 4 z dne 27. 1. 2022), ki proizvajalcem ne zagotavlja, da nad to zgornjo mejo obdržijo 10 % prihodkov?

2.) Ali člen 5(4) Direktive [2019/944], uvodne izjave 2, 3 in 12 Direktive [2018/2001], uvodne izjave 27, 28, 29, 39 ter člena 6(1) in 8(2)(b) in (c) Uredbe [2022/1854] nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki določa zgornjo mejo tržnih prihodkov od prodaje električne energije v skladu s postopkom iz člena 15a uredbe-zakona št. 4 […], ki ne ohranja in spodbuja naložb v sektor obnovljivih virov energije?

3.) Ali uvodna izjava 3 Direktive [2018/2001], uvodni izjavi 27 in 41 ter členi 7(1)(h), (i) in (j), 8(1)(a) in (d) ter 8(2) Uredbe [2022/1854] nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki določa zgornjo mejo tržnih prihodkov od prodaje električne energije v skladu s postopkom iz člena 15a uredbe z zakonsko močjo št. 4 […], ki ne določa posebne zgornje meje za prihodke od prodaje energije iz črnega premoga ali različne ureditve glede na proizvodni vir?“

23. Pisna stališča so predložili družbi Secab in GSE, italijanska, belgijska in grška vlada ter Evropska komisija. Na obravnavi 6. novembra 2024 so družbe Secab, ARERA, GSE, Associazione Italia Solare ETS, Assoidroelettrica, Elettricità Futura - Unione delle imprese elettriche italiane, italijanska in grška vlada ter Komisija podale tudi ustna stališča.

[9] V zvezi s tem predložitveno sodišče omenja Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, z dne 8. marca 2022 (COM(2022) 108 final), naslovljeno „REPowerEU: Skupni evropski načrt za bolj dostopno, varno in trajnostno energijo“ in uvodno izjavo 2 Direktive 2018/2001, v katerih naj bi bil poudarjen pomen nadomestitve fosilnih virov energije in spodbujanja uporabe obnovljivih virov energije.

[10] Predložitveno sodišče v zvezi s tem navaja sodbi z dne 1. julija 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, točka 103), in z dne 29. septembra 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, točka 110).

[11] Ker se ta problematika nanaša le na tretje vprašanje za predhodno odločanje, ki ni predmet teh sklepnih predlogov, ta vidik spora o glavni stvari ne bo podrobneje opisan.

IV. Analiza

A. Dopustnost drugega predloga za sprejetje predhodne odločbe

24. Pred analizo drugega vprašanja za predhodno odločanje, na katerega se na prošnjo Sodišča osredotočajo ti sklepni predlogi, se je treba opredeliti do ugovorov nedopustnosti, ki sta ju podala GSE in italijanska vlada.

25. Družba GSE in italijanska vlada namreč trdita, da naj predlog za sprejetje predhodne odločbe ne bi bil dopusten, ker naj ne bi bile spoštovane zahteve iz člena 94 Poslovnika Sodišča, saj naj predložitvena odločba ne bi vsebovala dejanskih in pravnih elementov, ki so potrebni, da bi Sodišče lahko koristno odgovorilo na zastavljeno vprašanje. Natančneje, v zvezi z drugim vprašanjem za predhodno odločanje te stranke trdijo, da naj bi predložitveno sodišče zgolj povzelo trditve, ki jih je družba Secab navedla v svoji tožbi pred tem sodiščem, in da naj Sodišču ne bi predložilo nobenega uporabnega elementa, ki bi dokazoval, da omejitev prihodkov, določena na nacionalni ravni, odvrača naložbe v sektor obnovljivih virov energije.

26. Čeprav drži, da predložitveno sodišče v veliki meri povzema trditve družbe Secab, vseeno menim, da ta okoliščina sama po sebi ne zadostuje za ugotovitev nedopustnosti tega predloga za sprejetje predhodne odločbe. Iz ustaljene sodne prakse Sodišča je namreč razvidno, da je samo nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločbo, ki jo mora sprejeti, pristojno, da glede na posebnosti zadeve presodi potrebo za sprejetje predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, in ustreznost vprašanj, ki jih predlaga Sodišču.[12] Iz tega sledi, da za vprašanja, ki jih postavijo predložitvena sodišča, velja domneva upoštevnosti in da Sodišče lahko zavrne odločanje o teh vprašanjih, le če je očitno, da zahtevana razlaga nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo potrebnih dejanskih in pravnih elementov, ki so potrebni, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo koristne odgovore.[13]

27. V obravnavani zadevi pa ni tako. Razlaga prava Unije, za katero je zaprosilo predložitveno sodišče, je neposredno povezana s predmetom spora o glavni stvari, problematika, obravnavana v sporu, pa ni hipotetična, temveč dejanska. Poleg tega ima Sodišče na voljo dejanske in pravne elemente, ki so potrebni za to, da lahko koristno odgovori na zastavljena vprašanja.

B. Drugo vprašanje za predhodno odločanje

28. Najprej je treba poudariti, da se zdi, da drugo vprašanje za predhodno odločanje, kot ga je oblikovalo predložitveno sodišče, temelji na predpostavki, da sporna določba niti ne ohranja niti ne spodbuja naložb v sektorju obnovljivih virov energije. Ugotoviti pa je treba, kot je bilo navedeno v točki 26 teh sklepnih predlogov, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ne vsebuje nobene analize v zvezi s tem.

29. Zato menim, da je treba drugo vprašanje za predhodno odločanje preoblikovati, da bi predložitveno sodišče dobilo koristen odgovor, in sicer tako, da predložitveno sodišče s tem vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 5(4) Direktive 2019/944, uvodne izjave 2, 3 in 12

[12] Glej v tem smislu sodbo z dne 19. decembra 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, točki 55 in 56 ter navedena sodna praksa).

[13] Glej v tem smislu sodbo z dne 16. maja 2024, INSS (Dopust matere v enostarševski družini) (C-673/22, EU:C:2024:407, točka 25 in navedena sodna praksa).

Direktive 2018/2001 ter uvodne izjave 27, 28, 29 in 39, člen 6(1) ter člen 8(2)(b) in (c) Uredbe 2022/1854 razlagati tako, da ne nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki določa, da se zgornja meja tržnih prihodkov določi glede na aritmetično sredino cen, ki so bile zabeležene na zadevnem tržnem območju v zadnjem desetletju ter revalorizirane v skladu z inflacijo.

1. Skladnost sporne določbe z Direktivo 2018/2001

30. V zvezi z Direktivo 2018/2001 je treba najprej ugotoviti, da je predložitveno sodišče z drugim vprašanjem za predhodno odločanje zaprosilo le za razlago uvodnih izjav 2, 3 in 12 te direktive, ne da bi navedlo katero koli drugo posebno določbo navedene direktive, s katero bi bilo mogoče te uvodne izjave konkretizirati in ki bi bila v obravnavani zadevi upoštevna za spor o glavni stvari ali bi lahko bila kršena.

31. Iz ustaljene sodne prakse Sodišča je razvidno, da čeprav so preambule akta Unije pomembni elementi razlage, s katerimi se lahko razjasni volja avtorja navedenega akta, pa niso pravno zavezujoče.[14] Zato se nanje ni mogoče sklicevati niti za utemeljitev pravic in obveznosti, kadar v besedilu direktive ni enakovrednih ali dopolnilnih določb, niti za odstopanje od samih določb zadevnega akta ali za razlago teh določb v smislu, ki je očitno v nasprotju z njihovim besedilom.[15]

32. Vsekakor je treba zaradi izčrpnosti poudariti, da iz nobene od uvodnih izjav 2, 3 in 12 Direktive 2018/2001 ne izhaja, da bi te lahko nasprotovale nacionalni ureditvi, kakršna je ta v obravnavani zadevi. Iz teh uvodnih izjav je namreč mogoče sklepati le, da je spodbujanje uporabe energije iz obnovljivih virov cilj energetske politike Unije in da bi morale države članice sprejeti ukrepe za spodbujanje naložb v projekte na področju energije iz obnovljivih virov.[16]

33. Iz tega sledi, da uvodne izjave 2, 3 in 12 Direktive 2018/2001, na katere se nanaša drugo vprašanje za predhodno odločanje, ne morejo nasprotovati nacionalni ureditvi, kakršna je ta v postopku v glavni stvari.

2. Skladnost sporne določbe z Direktivo 2019/944

34. V zvezi z Direktivo 2019/944 je treba najprej spomniti, da je namen člena 5 te direktive zagotoviti učinkovito konkurenco v korist potrošnikov in hkrati zaščito energetsko revnih in ranljivih gospodinjskih odjemalcev.

35. Natančneje, odstavek 1 tega člena določa, da dobavitelji prosto določajo ceno, po kateri odjemalcem dobavljajo električno energijo, države članice pa sprejmejo ustrezne ukrepe za zagotovitev učinkovite konkurence med dobavitelji. Vendar odstavek 3 navedenega člena priznava, da je v določenih okoliščinah morda potrebno odstopanje od tega splošnega načela. Ta odstavek tako določa, da lahko države članice izvajajo javne posege v določanje cen za dobavo električne energije energetsko revnim ali ranljivim gospodinjskim odjemalcem, ob upoštevanju

[14] Glej v tem smislu sodbo z dne 21. marca 2024, Remia Com Impex (C-10/23, EU:C:2024:259, točka 51 in navedena sodna praksa).

[15] Glej v tem smislu sodbo z dne 21. marca 2024, LEA (C-10/22, EU:C:2024:254, točka 51 in navedena sodna praksa).

[16] Menim, da enako velja za Sporočilo Komisije z dne 8. marca 2022 (COM(2022) 108 final), na katero se sklicuje predložitveno sodišče in v katerem je zgolj na splošno opredeljen pomen energetske politike Unije, ki ima za cilj nadomestitev fosilnih virov energije z obnovljivimi viri energije in spodbujanje njihove uporabe.

pogojev iz odstavkov 4 in 5 istega člena. Ta odstavek 4, na katerega se posebej nanaša drugo vprašanje za predhodno odločanje, določa vrsto splošnih meril, ki jih morajo izpolnjevati javni posegi v določanje cen za dobavo električne energije. [17]

36. Vendar je treba opozoriti, da se člen 5 nanaša na posege držav članic na maloprodajnem trgu z električno energijo in na cene, po katerih *dobavitelji* električne energije prodajajo električno energijo končnim odjemalcem. Zato ta določba ne vpliva na poseg, kakršen je predviden s sporno določbo, ki se nanaša na določitev zgornje meje prihodkov, ki jih dosežejo *proizvajalci* električne energije na veleprodajnem trgu in ki je posebej urejena z Uredbo 2022/1854. [18]

37. Poleg tega je treba opozoriti, da čeprav ni mogoče izključiti, da določitev takšne zgornje meje lahko posredno vpliva na cene, po katerih se električna energija prodaja končnim odjemalcem, pa na podlagi omejenih informacij, ki so v zvezi s tem navedene v predložitveni odločbi, ni mogoče šteti, da bi bilo treba nacionalno ureditev, kot je ta iz postopka v glavni stvari, obravnavati kot poseg države v določanje cene, po kateri se električna energija dobavlja odjemalcem, kar je na podlagi člena 5(4) Direktive 2019/944 načeloma prepovedano. [19]

38. Poleg tega je treba ugotoviti, da Uredba 2022/1854 zasleduje cilje splošnega interesa, ki so podobni ciljem iz člena 5(4) Direktive 2019/944, natančneje cilju varstva potrošnikov, zlasti z razširitvijo posegov, ki so na voljo državam članicam, da bi podprle potrošnike, ki jih je prizadela energetska kriza. [20]

39. V teh okoliščinah menim, da je treba člen 5(4) Direktive 2019/944 razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je ta v postopku v glavni stvari.

3. Skladnost sporne določbe z Uredbo 2022/1854

40. V zvezi z Uredbo 2022/1854 je treba najprej pojasniti, da ta uredba pomeni nujno posredovanje za obravnavo zvišanja cen energije, s katerim je zakonodajalec Unije želel vzpostaviti usklajen okvir za prerazporeditev čezmernih prihodkov, da bi odpravil pomisleke v zvezi z izkrivljanji med proizvajalci, ki bi lahko ogrozila trg energije. [21]

41. Medtem ko člen 6(1) Uredbe 2022/1854 določa za tržne prihodke proizvajalcev električne energije iz virov iz člena 7(1) te uredbe zgornjo mejo pri največ 180 EUR na MWh proizvedene električne energije, člen 8(1)(a) navedene uredbe državam članicam dovoljuje, da ohranijo ali uvedejo ukrepe, ki te prihodke dodatno omejujejo.

[17] Natančneje, ti posegi morajo biti v splošnem gospodarskem interesu in sorazmerni z njim, jasno opredeljeni, pregledni, nediskriminatorni in preverljivi; elektroenergetskim podjetjem v Uniji zagotavljati enakopraven dostop do odjemalcev; biti časovno omejeni in sorazmerni glede na upravičence ter ne smejo povzročati dodatnih stroškov za udeležence na trgu na diskriminatoren način.

[18] Čeprav ni mogoče izključiti, da so nekateri operaterji zaradi svoje vertikalne integracije prisotni tako na nabavnem trgu proizvodnje električne energije kot tudi na podrejenem distribucijskem trgu, proizvajalci in dobavitelji električne energije načeloma delujejo na različnih ravneh trga.

[19] Poleg tega iz predložitvene odločbe ni jasno razvidno, zakaj naj bi ta določba nasprotovala sporni določbi.

[20] Čeprav je torej področje uporabe Direktive 2019/944 omejeno na določeno kategorijo potrošnikov, in sicer samo na *ranljive*, je Uredba 2022/1854 kljub temu začasno razširila nabor ukrepov, ki so državam članicam na voljo za podporo dodatnih kategorij potrošnikov. Glej v zvezi s tem uvodno izjavo 48 te uredbe.

[21] Za razliko od direktiv 2018/2001 in 2019/944, katerih namen je splošno delovanje energetskega trga in spodbujanje obnovljivih virov energije in ki sta bili sprejeti na podlagi člena 194 PDEU o energetski politiki Unije, je bila Uredba 2022/1854 sprejeta na podlagi člena 122 PDEU in je namenjena reševanju resnih težav pri oskrbi.

42. Poleg tega je treba ugotoviti, da čeprav nobena določba Uredbe 2022/1854 ne vsebuje natančnih navedb glede načina izračuna zgornje meje, ki jo dokončno določijo države članice, mora ta država članica v primeru, da se odloči za določitev nižje zgornje meje od tiste, določene s to uredbo, izpolnjevati pogoje iz člena 8(2) navedene uredbe. Tako bi se lahko ta zgornja meja, ki jo je določila država članica, štela za nezdružljivo s pravom Unije le, če se ugotovi, da krši merila, določena v tej določbi.

43. Po teh pojasnilih je treba ugotoviti, da se predložitveno sodišče v bistvu sprašuje o vidiku določitve višine cen, na podlagi katere se uporabi zgornja meja prihodkov, saj to sodišče meni, da sporna določba ne more zaščititi in spodbuditi naložb v sektor obnovljivih virov energije ter da zgornja meja tržnih prihodkov ni sorazmerna in razumna. [22]

44. Na prvem mestu je treba navesti, kot je bilo poudarjeno v točki 41 teh sklepnih predlogov, da zgolj dejstvo, da je znesek zgornje meje, ki jo je določila italijanska vlada, nižji od zneska, določenega v členu 6(1) Uredbe 2022/1854, samo po sebi ne pomeni, da je sporna določba nezdružljiva s to uredbo. Iz besedila same uredbe, natančneje iz člena 8(1) uredbe je namreč razvidno, da imajo države članice možnost, da sprejmejo nižjo zgornjo mejo od zgornje meje 180 EUR na MWh, ki jo je določil zakonodajalec Unije, in da imajo določeno diskrecijsko pravico, ki jim omogoča, da znesek te zgornje meje določijo ob upoštevanju posebnih značilnosti svojega nacionalnega trga. [23] Poleg tega okoliščina, da se ta zgornja meja znatno razlikuje od zneska, določenega z Uredbo 2022/1854, kot je poudarilo predložitveno sodišče, samo po sebi ne zadostuje za ugotovitev nezdružljivosti s to uredbo [24].

45. Tudi uvodnih izjav od 27 do 29 in 39 Uredbe 2022/1854, na katere se sklicuje predložitveno sodišče v svojem drugem vprašanju, ni mogoče razumeti tako, da državam članicam nalagajo natančno metodologijo za izračun zgornje meje. Čeprav so te uvodne izjave lahko dejansko koristne smernice o tem, kako določiti zadevno zgornjo mejo in kako se izogniti morebitnim negativnim učinkom na naložbe, se ne more šteti, da določajo zavezujoča pravila, ki bi se razlikovala od obveznosti držav članic iz zgoraj navedenih določb uredbe ali jih presegala. [25]

46. Natančneje, v zvezi z dvomi, ki jih je to sodišče izrazilo glede združljivosti metodologije, ki jo je uporabila italijanska vlada za določitev zneska zgornje meje, z uvodnima izjavama 28 in 29 Uredbe 2022/1854, je treba poudariti, da je namen teh določb predvsem pojasniti, kako je zakonodajalec Unije v členu 6(1) te uredbe določil znesek zgornje meje 180 EUR na MWh, in

[22] Čeprav predložitveno sodišče dvomi o konkretnih načinih, ki jih je italijanski zakonodajalec določil za določitev te zgornje meje, ostaja dejstvo, kot je bilo navedeno v točki 28 teh sklepnih predlogov, da nobeden od elementov, predstavljenih v predložitveni odločbi, ne kaže na to, da bi sporna določba konkretno ovirala naložbe v sektor obnovljivih virov energije.

[23] To možnost je izkoristilo vsaj 17 držav članic, kot je razvidno iz Poročila Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o pregledu nujnih posredovanj za reševanje visokih cen energije v skladu z Uredbo (2022/1854) z dne 5. junija 2023 (COM(2023) 302 final).

[24] Poleg tega nobena določba Uredbe 2022/1854 ne zahteva utemeljitve takega razlikovanja.

[25] Poleg tega, kot je bilo poudarjeno v točki 31 teh sklepnih predlogov, se zaradi neobstoja zavezujoče pravne veljave na uvodno izjavo ni mogoče samostojno sklicevati pri določanju pravic ali obveznosti, če v besedilu zadevne uredbe ni enakovrednih ali dopolnilnih določb.

zagotoviti smernice za države članice za izračun svojih nacionalnih zgornjih mej, pri čemer ne določajo nobenega posebnega načina za določitev take zgornje meje [26], temveč je edina obveznost v zvezi s tem izpolnjevanje pogojev iz člena 8(2) te uredbe [27].

47. Na drugem mestu, v zvezi z merili, ki se ne nanašajo na višino zgornje meje *stricto sensu*, in načini njenega izračuna, ki jih morajo države članice upoštevati pri določitvi te zgornje meje, je treba upoštevati, da člen 8(2)(b) in (c) Uredbe 2022/1854 od držav članic zahteva, da zagotovijo, da je ta zgornja meja določena na ravni, ki ne ogroža investicijskih signalov in ki zagotavlja pokritost naložb in operativnih stroškov, obenem pa vlagateljem pušča razumno razliko glede na ceno, ki bi jo lahko pričakovali.

48. V zvezi s tem je treba poudariti, da preverjanje združljivosti višine zgornje meje, ki jo je določila italijanska vlada, glede na zgoraj navedene parametre, temelji na dejanski presoji, ki upošteva posebne značilnosti nacionalnega trga in za katero je pristojno le nacionalno sodišče, saj ima v zvezi s tem tudi potrebna dejstva. [28] Čeprav je predložitveno sodišče tisto, ki mora presoditi, ali bi sporna določba lahko negativno vplivala na naložbe in zlasti, ali je bila referenčna cena določena na ravni, ki je presegla ta pričakovanja in meje tega, kar bi se lahko štelo za potrebno in sorazmerno, lahko Sodišče v zvezi s tem vseeno poda smernice. V skladu s tem menim, da so za analizo, ki jo bo moralo opraviti predložitveno sodišče, upoštevna naslednja merila.

49. Prvič, opozoriti je treba, da je začasno področje uporabe sporne določbe kot nujnega posredovanja, povezanega s posebnimi razmerami na trgu, ki so nastale po vojni agresiji Rusije proti Ukrajini, omejeno na kratko obdobje. [29] V zvezi s tem je treba opozoriti, da ukrepi iz Uredbe 2022/1854 kot tako niso trajni posegi na trg, temveč enkratni ukrepi, namenjeni obravnavanju izjemnih okoliščin.

50. Trajanje ukrepa in njegova izredna narava sta merili, ki ju je treba upoštevati pri preučitvi potrebnosti in sorazmernosti določenega ukrepa, da se oceni obseg njegovih učinkov [30], zlasti kadar gre za, kot v obravnavani zadevi, preučevanje učinkov na obstoječe naložbe na področju energije iz obnovljivih virov, ki so že po svoji naravi dolgoročne naložbe. To še toliko bolj velja, kadar se preučitev nanaša na vpliv sporne določbe na prihodnje naložbe, za katere zaradi omejene začasne narave zadevne zgornje meje ta meja najverjetneje ne bo veljala, saj se proizvodni cikel večine teh obratov začne šele po prenehanju veljavnosti zadevne ureditve. [31]

[26] Enako velja za uvodno izjavo 27 Uredbe 2022/1854, v kateri je navedeno le, da raven, na kateri je določena zgornja meja tržnih prihodkov, ne bi smela ogroziti zmožnosti proizvajalcev, za katere se uporablja, da povrnejo svoje naložbene in obratovalne stroške, ter bi morala ohraniti in spodbujati prihodnje naložbe v zmogljivosti, potrebne za razogljičen in zanesljiv elektroenergetski sistem. To pa ne izhaja iz pogojev iz člena 8(2)(b) in (c) te uredbe. Uvodna izjava 39 te uredbe, na katero se predložitveno sodišče prav tako sklicuje v drugem vprašanju, se nanaša le na možnost držav članic, da določijo zgornjo mejo tržnih prihodkov na način, ki proizvajalcem električne energije omogoča, da obdržijo 10 % presežnih prihodkov nad zgornjo mejo tržnih prihodkov. Ta uvodna izjava je morda upoštevna za prvo vprašanje za predhodno odločanje, ni pa upoštevna za drugo vprašanje za predhodno odločanje, ki je predmet teh ciljno usmerjenih sklepnih predlogov.

[27] V obravnavani zadevi okoliščina, da se zdi, da nekateri vidiki sporne določbe in zlasti metodologija, ki jo je italijanska vlada uporabila pri določitvi zgornje meje, odstopajo od načinov iz uvodne izjave 28 Uredbe 2022/1854 ali jim ne sledijo v celoti, kot je navedlo predložitveno sodišče, ne pomeni, da je sporna določba nezdružljiva s to uredbo.

[28] Ni naloga Sodišča, da se izreče o dejstvih, ki niso navedena v predložitveni odločbi in ki so jih družba Secab in druge intervenientke navedle v podporo ugotovitvam iz te odločbe, kot so preudarki v zvezi z davčno obravnavo in pogoji za amortizacijo naložb na področju obnovljivih virov energije glede na nacionalno zakonodajo. Enako velja za druge parametre, značilne za sektor hidroelektrarn, ki naj bi po mnenju družbe Secab vplivali na ta sektor, kot sta zmanjšanje proizvodnje zaradi neugodnih vremenskih razmer in povečanje dajatev za proizvodnjo v hidroelektrarnah.

[29] Glej točko 40 teh sklepnih predlogov.

[30] V zvezi s tem je treba poudariti, da začasna uporaba sporne določbe ni bila podaljšana po datumu iz člena 22 Uredbe 2022/1854, in sicer do 30. junija 2023.

[31] Zato si je težko predstavljati, kako bi lahko sporna določba dolgoročno ogrozila naložbe v nove obrate in zmanjšala zaupanje vlagateljev v rast sektorja obnovljivih virov energije.

51. Drugič, poudariti je treba, da je iz samega besedila Uredbe 2022/1854 razvidno, da je treba zgornjo mejo tržnih prihodkov določiti tako, da se pokrijejo presežni prihodki, ob upoštevanju prihodkov, ki jih vlagatelji niso mogli pričakovati ob sprejetju odločitve o naložbi. Vendar pa takšni izjemni dobički po definiciji ne morejo ustrezati prihodkom, ki bi jih zadevne družbe lahko pričakovale, če ne bi prišlo do nepredvidljivih okoliščin na energetskem trgu. [32]

52. V zvezi s tem je treba poudariti, da načela varstva legitimnih pričakovanj, na katero se sklicuje družba Secab, ni mogoče razlagati tako, da bi se lahko gospodarski subjekt nanj skliceval v zvezi z vsakim posegom javnih organov za odpravo nedelovanja trga, zlasti če je ta poseg v obliki nujnega posredovanja zaradi dogodka brez primere, ki je tako nepredvidljiv. Iz ustaljene sodne prakse Sodišča je namreč razvidno, da imajo možnost sklicevanja na to načelo vsi gospodarski subjekti, pri katerih je nacionalni organi ustvaril upravičena pričakovanja. [33] Vendar kadar lahko razumen in preudaren gospodarski subjekt predvidi sprejetje ukrepa, ki lahko vpliva na njegove interese, se v primeru sprejetja tega ukrepa na to načelo ne more sklicevati. Iz te sodne prakse je razvidno, da gospodarski subjekti ne morejo upravičeno zaupati v ohranitev obstoječega položaja, ki ga lahko nacionalni organi spremenijo v okviru svoje diskrecijske pravice.

53. V obravnavani zadevi pa nacionalni organi niso mogli povzročiti pričakovanja zadevnih družb v zvezi s pridobitvijo takšnih izjemnih prihodkov, saj so organi nemudoma posegli po nujnih ukrepih za obravnavanje nepredvidljivega povišanja cen plina. Razumen in preudaren gospodarski subjekt bi namreč moral zaradi izrednih razmer in njihovega znatnega vpliva ne le na energetski trg, temveč tudi na gospodarstvo na splošno, pričakovati takšen poseg. Prav tako, oziroma še manj, ne bi bilo mogoče ustvariti pričakovanja, ki temelji na ustvarjanju dobička, ki izhaja iz izrednih razmer, ki jih tak subjekt ob sprejetju odločitve o naložbi ni mogel pričakovati. [34]

54. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da bi uporaba objektivnega merila za določitev zgornje meje, ki temelji na razmerah na trgu pred energetsko krizo, kot je aritmetična sredina cen v desetletju pred energetsko krizo, s strani italijanske vlade po mojem mnenju zadostila zahtevam Uredbe 2022/1854 glede pričakovanj vlagateljev v času njihove naložbe, s čimer bi se (zagotovilo), da je zadevna zgornja meja določena na ravni cen, ki bi jo vlagatelji lahko razumno pričakovali. [35]

55. Tretjič, treba je poudariti, da iz samega besedila Uredbe 2022/1854 jasno izhaja, da je eden od elementov, ki jih je treba upoštevati pri presoji učinkov sporne določbe na naložbe, struktura stroškov zadevnih obratov in zlasti izravnani stroški proizvodnje energije (LCOE) [36] za zadevno tehnologijo [37]. Zdi se, da je za energetske obrate, ki delujejo na obnovljive vire energije in na katere se nanaša sporna določba, značilno, da prevladujejo fiksni stroški, variabilni stroški pa so znatno nižji. Poleg tega, kot je prav tako navedlo predložitveno sodišče, imajo ti obrati stroške, ki so neodvisni od spreminjanja cene zemeljskega plina, saj ga ne uporabljajo (kot surovino) za proizvodnjo energije. S pridržkom preverjanj, ki jih mora opraviti predložitveno sodišče, se zdi,

[32] Poleg tega zgolj dejstvo, da so bile nekatere naložbe v sektorju obnovljivih virov energije izvedene pred uvedbo zgornje meje tržnih prihodkov, seveda ne pomeni, da bi bile te naložbe *ipso facto* ogrožene z določitvijo take zgornje meje.

[33] Glej v tem smislu sklep z dne 1. marca 2022, Milis Energy in drugi (C-306/19, C-512/19, C-595/19 in od C-608/20 do C-611/20, EU:C:2022:164, točka 44 in navedena sodna praksa).

[34] To še toliko bolj velja za proizvajalce energije iz obnovljivih virov, kot je družba Secab, ki imajo, kot je navedeno v točki 55 teh sklepnih predlogov, znatno nižje mejne stroške kot drugi proizvajalci električne energije in katerih prihodki so od začetka vojne v Ukrajini znatno višji od njihovih pričakovanj ob odločitvi o naložbi. Glej v tem smislu tudi uvodni izjavi 24 in 25 Uredbe 2022/1854.

[35] Zdi se namreč – s pridržkom preverjanj, ki jih mora opraviti predložitveno sodišče – da bi lahko metodologija, ki jo je uporabila italijanska vlada za določitev zgornje meje, ki jo izpodbija družba Secab, to družbo postavila v položaj, v katerem bi se znašla, če ne bi prišlo do energetske krize.

[36] Gre za oceno merila izravnanih stroškov proizvodnje električne energije za proizvajalca v življenjski dobi proizvodnega obrata.

[37] Glej uvodno izjavo 29 Uredbe 2022/1854.

da je struktura stroškov proizvajalcev energije iz obnovljivih virov, kot je družba Secab, ostala v veliki meri nespremenjena kljub nepredvidljivi rasti cen fosilnih goriv in zlasti plina, pri čemer ta rast ni vplivala na stroške proizvodnje energije teh subjektov. [38]

56. Četrtič, treba je opozoriti, da naj bi bil mehanizem zgornje meje, ki ga predvideva sporna določba, dejansko „dvosmerni“, saj naj ne bi le omogočal omejevanja prihodkov v primeru prekomernega zvišanja tržnih cen, ampak naj bi tudi vzpostavil pravno obveznost, da se zadevnim proizvajalcem izplača nadomestilo v primeru prekomernega znižanja tržnih cen, zlasti kadar veleprodajne cene padejo pod navedeno povprečno ceno. [39] Če pa je ta (referenčna) cena določena na ravni, ki zadevnim družbam omogoča, da krijejo svoje stroške in dosežejo „razumno razliko“ glede na ceno, ki bi jo lahko pričakovali vlagatelji, – kar mora preveriti predložitveno sodišče – tak mehanizem lahko varuje naložbe v obnovljive vire energije.

57. Na tretjem in zadnjem mestu ugotavljam, da namen ukrepov, uvedenih z Uredbo 2022/1854, ni le ohraniti strukturo in delovanje energetskih trgov v Uniji, ampak tudi splošneje ublažiti negativne učinke, ki jih je energetska kriza povzročila za gospodarstvo držav članic in evropske državljane. Natančneje, v zvezi z varstvom potrošnikov je treba navesti, da člen 10 Uredbe 2022/1854 izrecno določa, da se presežni prihodki, ki izhajajo iz uveljavljanja zgornje meje, lahko uporabijo za financiranje ukrepov v podporo končnim odjemalcem za blaženje vpliva visokih cen električne energije na te odjemalce. [40]

58. Čeprav predložitveno sodišče ni omenilo vidika varstva potrošnikov, je treba poudariti, da Uredba 2022/1854 kot nujno posredovanje za zaščito javnega interesa tehta med interesi proizvajalcev energije, vključno z zaščito njihovih naložb v energijo iz obnovljivih virov, na eni strani in interesi potrošnikov na drugi strani. Zato je mehanizem za zmanjšanje in prerazporeditev presežnih prihodkov utemeljen s potrebo po vzpostavitvi ravnovesja med temi proizvajalci, zlasti tistimi, ki so imeli korist od nepričakovanega zvišanja cen energije, in odjemalci električne energije, ki jih je zvišanje cen električne energije po energetski krizi še posebej močno prizadelo. [41]

59. Glede na navedeno predlagam, da se na drugo vprašanje za predhodno odločanje, kakor je bilo preoblikovano, odgovori, da je treba člen 5(4) Direktive 2019/944, uvodne izjave 2, 3 in 12 Direktive 2018/2001, uvodne izjave od 27do 29, 39 in člen 6(1) Uredbe 2022/1854 razlagati tako,

[38] To pojasnjuje tudi odločitev italijanskega zakonodajalca, da energetske obrate obravnava različno glede na to, ali za proizvodnjo energije uporabljajo fosilna goriva, kot je plin, ali ne, pri čemer za obrate, ki ga uporabljajo, zgornja meja ne velja. Ta rešitev je skladna z rešitvijo, ki jo je zakonodajalec Unije sprejel v uvodni izjavi 33 Uredbe 2022/1854, v skladu s katero „[z]gornja meja tržnih prihodkov ne bi smela veljati za tehnologije z visokimi mejnimi stroški, povezanimi s ceno vhodnega goriva, potrebnega za proizvodnjo električne energije, kot so plinske elektrarne in elektrarne na črni premog, saj bi bili njihovi operativni stroški znatno višji od zgornje meje tržnih prihodkov, njena uporaba pa bi ogrozila njihovo ekonomsko vzdržnost.“

[39] V zvezi s tem je treba opozoriti, da se sistemi, ki omejujejo prihodke nad določenim pragom, zagotavljajo pa najnižjo ceno, kadar je tržna cena nižja od določenega praga, pogosto uporabljajo v okviru programov spodbud za proizvodnjo električne energije iz obnovljivih virov. Čeprav se ti mehanizmi razlikujejo od sporne določbe, so namenjeni ohranjanju vzdržnosti in varnosti naložb tako, da prejemniku spodbude zagotavljajo stalno skupno plačilo proizvedene energije, kar omogoča poplačilo naložb, izvedenih za gradnjo elektrarne, saj podjetnika ščitijo pred nepredvidljivostjo tržne cene skozi čas, zajamčena fiksna tarifa pa zagotavlja povrnitev zneska, ki ga je vložil v izgradnjo obrata. Glej v zvezi s tem program državne podpore, ki ga je uvedla italijanska vlada v zadevi C-514/23, Tiberis Holding, katere sklepne predloge sem predstavil istega dne.

[40] V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je varstvo potrošnikov (posredno) povezano tudi s stabilnostjo obstoječe strukture energetskih trgov, saj bi morebitna nezmožnost odjemalcev, da plačajo račune za električno energijo, lahko ogrozila stabilnost zadevnih trgov. Prerazporeditev presežnega dobička med potrošnike jim omogoča, da plačajo svoje račune, s čimer prispevajo k ohranjanju trga in na splošno varujejo njegovo delovanje.

[41] Glej v zvezi s tem združene sklepe 1 BvR, 460/23–1 BvR 611/23 z dne 28. novembra 2024, točke od 94 do 97 in od 115 do 118 v zvezi z ustavnostjo nemške ureditve glede obdavčitve presežnih dobičkov (ki zavirajo cene električne energije) (Strompreisbremse), v katerih je Bundersverfassungsgericht (ustavno sodišče, Nemčija) zavrnilo ustavne pritožbe, ki so jih vložili proizvajalci energije zoper to ureditev, pri čemer se je osredotočilo zlasti na cilj v splošnem interesu, povezan z varstvom potrošnikov, ki je upravičeval poseg nemške vlade.

da ne nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki določa, da se zgornja meja tržnih prihodkov določi glede na aritmetično sredino cen, ki so bile zabeležene na zadevnem tržnem območju v zadnjem desetletju ter revalorizirane v skladu z inflacijo, če so izpolnjeni pogoji iz člena 8(2)(b) in (c) Uredbe 2022/1854.

V. Predlog

60. Ob upoštevanju navedenega Sodišču predlagam, naj na drugo vprašanje za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (deželno upravno sodišče za Lombardijo, Italija), odgovori:

Člen 5(4) Direktive (EU) 2019/944 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2019 o skupnih pravilih notranjega trga električne energije in spremembi Direktive 2012/27/EU, uvodne izjave 2, 3 in 12 Direktive (EU) 2018/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, uvodne izjave 27, 28, 29, 39 in člen 6(1) Uredbe Sveta (EU) 2022/1854 z dne 6. oktobra 2022 o nujnem posredovanju za obravnavo visokih cen energije

je treba razlagati tako, da

ne nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki določa, da se zgornja meja tržnih prihodkov določi glede na aritmetično sredino cen, ki so bile zabeležene na zadevnem tržnem območju v zadnjem desetletju ter revalorizirane v skladu z inflacijo, če so izpolnjeni pogoji iz člena 8(2)(b) in (c) Uredbe 2022/1854.