

Asia C-423/23

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

10.7.2023

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Italia)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

7.7.2023

Kantaja:

Secab Soc. coop.

Vastaajat:

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA)

Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA

Pääasian kohde

Vastaajien tekemien päätösten ja laskujen kumoaminen.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

SEUT 267 artiklan nojalla unionin tuomioistuimelta tiedustellaan, onko sellainen Italian lainsäädäntö, jossa sähkön myynnistä saaduille tuottajien tuloille asetetaan tietty yläraja erityisesti uusiutuvan energian osalta, yhteensopiva asiaa koskevan unionin sääntelyn kanssa.

Ennakkoratkaisukysymykset

- 1) Ovatko direktiivin (EU) 2019/944 5 artiklan 4 kohta, direktiivin (EU) 2018/2001 johdanto-osan 3 ja 12 perustelukappale sekä asetuksen (EU) 2022/1854 johdanto-osan 27, 28, 29 ja 39 perustelukappale, 6 artiklan

- 1 kohta ja 8 artiklan 2 kohta esteenä sellaiselle kansalliselle sääntelylle, jonka mukaan sähkön myynnistä saatujen markkinatulojen yläraja määritetään 27.1.2022 annetun asetuksen (decreto legge) nro 4 15 bis §:ssä säädetyllä menettelyllä, joka ei takaa tuottajille mahdollisuutta pitää kymmentä prosenttia kyseisen ylärajan ylittävistä tuloista?
- 2) Ovatko direktiivin (EU) 2019/944 5 artiklan 4 kohta, direktiivin (EU) 2018/2001 johdanto-osan 2, 3 ja 12 perustelukappale sekä asetuksen (EU) 2022/1854 johdanto-osan 27, 28, 29 ja 39 perustelukappale, 6 artiklan 1 kohta ja 8 artiklan 2 kohdan b ja c alakohta esteenä sellaiselle kansalliselle sääntelylle, jonka mukaan sähkön myynnistä saatujen markkinatulojen yläraja määritetään 27.1.2022 annetun asetuksen (decreto legge) nro 4 15 bis §:ssä säädetyllä menettelyllä, joka ei suojaa uusiutuviin energianlähteisiin tehtäviä investointeja eikä kannusta niihin?
- 3) Ovatko direktiivin (EU) 2018/2001 johdanto-osan 3 perustelukappale sekä asetuksen (EU) 2022/1854 johdanto-osan 27 ja 41 perustelukappale, 7 artiklan 1 kohdan h, i ja j alakohta ja 8 artiklan 1 kohdan a ja d alakohta sekä 2 kohta esteenä sellaiselle kansalliselle sääntelylle, jonka mukaan sähkön myynnistä saatujen markkinatulojen yläraja määritetään 27.1.2022 annetun asetuksen (decreto legge) nro 4 15 bis §:ssä säädetyllä menettelyllä, johon ei sisälly lainkaan erityistä ylärajaa kivihiiilestä tuotetun sähkön myynnistä saaduille tuloille eikä tuotantolähteittäin eroteltua sääntelyä?

Unionin oikeussäännöt ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joihin viitataan

Sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2012/27/EU muuttamisesta 5.6.2019 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/944, erityisesti sen 5 artikla.

Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä 11.12.2018 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001, erityisesti sen johdanto-osan 2, 3, 12 ja 29 perustelukappale.

Korkeisiin energianhintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä 6.10.2022 annettu neuvoston asetus (EU) 2022/1854, annettu 6.10.2022, erityisesti sen johdanto-osan 1, 3, 6, 25, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 39, 40, 41 ja 71 perustelukappale sekä 6, 7 ja 8 artikla.

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, ”REPowerEU: Kohtuuhintaisempaa, varmempaa ja kestävämpää energiaa koskevat yhteiset eurooppalaiset toimet”, erityisesti 2.2.1, 2.2.2, päätelmät ja liite 2.

Unionin tuomioistuimen tuomio 29.9.2016, C-492/14, EU:C:2016:732 ja unionin tuomioistuimen tuomio 1.7.2014, C.573/12, EU:C:2014:2037.

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

27.1.2022 annettu asetus (decreto legge) nro 4, 15 bis §

Pykälän 1 momentissa säädetään, että 1.2.2022 ja 31.12.2022 välisenä aikana energian hintaan sovelletaan korvausmekanismia erityyppisten, uusiutuvia energianlähteitä käyttävien laitosten verkkoon syöttämän sähkön osalta.

Sen 3 momentissa säädetään, että GSE laskee viitehinnan ja markkinahinnan välisen erotuksen, ja esitetään, miten kyseiset hinnat määritetään.

Sen 4 momentissa säädetään, että jos 3 momentissa tarkoitettu erotus on positiivinen, GSE maksaa vastaavan määrän tuottajalle, ja jos se on negatiivinen, GSE laatii tasauslaskelman tai kehottaa tuottajaa maksamaan vastaavan määrän (kaksisuuntainen korvausmekanismi).

9.8.2022 annettu asetus (decreto legge) nro 115, 11 §

29.12.2022 annettu laki nro 197, 1 §

Pykälän 30 momentissa säädetään, että 1.12.2022 ja 30.6.2023 välisenä aikana sähkön tuotannosta saatuihin markkinatuloihin sovelletaan ylärajaa sellaisten uusiutuvia energianlähteitä käyttävien laitosten, jotka eivät kuulu edellä mainitun 15 bis §:n soveltamisalaan, ja asetuksen (EU) 2022/1854 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen uusiutumattomia lähteitä käyttävien laitosten verkkoon syöttämän sähkön osalta.

Sen 31 momentissa säädetään, että tulojen yläraja kohdistuu kaikkiin tuottajien ja tapauksen mukaan tuottajien puolesta sähkön tukkumarkkinoille osallistuvien välittäjien edellä tarkoitettujen laitosten tuottamasta sähköstä saamiin markkinatuloihin.

Sen 32 momentissa säädetään, että GSE laskee viitehinnan ja markkinahinnan välisen erotuksen, ja esitetään, miten kyseiset hinnat määritetään.

Sen 33 momentissa säädetään, että jos 32 momentissa tarkoitettu erotus on negatiivinen, GSE laatii tasauslaskelman tai kehottaa tuottajaa maksamaan vastaavan määrän (yksisuuntainen korvausmekanismi).

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Kantaja tuottaa sähköä vesivoimaa käyttävissä laitoksissa.

- 2 Vuosina 2022 ja 2023 tekemillään päätöksillä ARERA sisällytti kantajan 27.1.2022 annetun asetuksen (decreto legge) nro 4 15 bis §:n nojalla kyseisen säännöksen soveltamisalaan kuuluvien yhtiöiden luetteloon, minkä jälkeen GSE osoitti kantajalle useita laskuja. Kanteessa, jonka kantaja on nostanut ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, vaaditaan näiden päätösten, muiden niihin liittyvien asiakirjojen sekä mainittujen laskujen kumoamista.
- 3 Mainitun 15 bis §:n mukaan toimitettavan sähkön hinta ei kyseisessä pykälässä tarkoitettujen tuottajien osalta määräydy markkinoilla, vaan lainsäätäjä määrää sen velvoittavasti asettamalla tuloille ylärajan.
- 4 Kyseistä pykälää oli tarkoitus soveltaa 1.2.2022 ja 31.12.2022 välisenä aikana, mutta sen voimassaoloa jatkettiin 9.8.2022 annetun asetuksen (decreto legge) nro 115 11 §:llä 30.6.2023 saakka.
- 5 8.10.2022 tuli voimaan korkeisiin energianhintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä annettu asetus (EU) 2022/1854, jossa säädettiin muun muassa mainittuun 15 bis §:ään verrattuna korkeammasta tulojen ylärajasta ja laajemmasta soveltamisalasta.
- 6 29.12.2022 annetun lain nro 197 1 §:n 30–38 momentilla puolestaan pantiin täytäntöön 1.12.2022 ja 30.6.2023 väliseksi ajaksi asetuksen (EU) 2022/1854 6, 7 ja 8 artikla, kuitenkin niin, että sääntelyn ulkopuolelle suljettiin uusiutuvia energianlähteitä käyttävät laitokset, jotka kuuluivat jo 15 bis §:n soveltamisalaan.
- 7 Näin ollen 15 bis §:ssä tarkoitettua tulojen ylärajaa sovellettiin 1.2.2022 ja 30.6.2023 välisenä aikana uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian tuottajiin huolimatta siitä, että voimaan tuli sittemmin 29.12.2022 annettu laki nro 197, jota puolestaan sovellettiin muista kuin uusiutuvista lähteistä sekä sellaisista uusiutuvista lähteistä, joita 15 bis §:ssä ei mainittu, peräisin olevan energian tuottajiin 1.12.2022 ja 30.6.2023 välisenä aikana.
- 8 Näin ollen 15 bis § oli – huolimatta siitä, että se oli asetusta (EU) 2022/1854 aikaisempi – käytännössä se kansallinen säännös, jolla kyseinen unionin oikeuden sääntely pantiin täytäntöön uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osalta.

Pääasian asianosaisten keskeiset lausumat

- 9 Kantajan näkemyksen mukaan 27.1.2022 annetun asetuksen nro 4 15 bis § on unionin lainsäädännön vastainen.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyyntö perusteista

- 10 Vuoden 2021 lopulta lähtien sähkön hinnat nousivat epätavallisen paljon: tämä johtui sähkön tuotannossa polttoaineena käytetyn kaasun hintojen poikkeuksellisesta kasvusta.

- 11 Asetuksen (EU) 2022/1854 tavoin myös 15 bis §:n tarkoituksena oli rajoittaa väliaikaisesti sellaisten tuottajien poikkeuksellisia markkinatuloja, jotka eivät käyttäneet tuotannossaan kaasua ja joiden kustannukset eivät siten riippuneet kaasun hinnan kehityksestä. Tätä tarkoitusta varten 15 bis §:ssä säädetään, että poikkeuksellisiin tuloihin sovelletaan ylärajaa ja vastaavat määrät jaetaan loppuasiakkaille.
- 12 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin suhtautuu epäilevästi siihen, ovatko ne konkreettiset menetelmät, joilla Italian lainsäätaja on ylärajan määrittänyt, asetuksessa (EU) 2022/1854 säädettyjen rajojen ja Euroopan unionin energialainsäädännön mukaiset, kun huomioon otetaan yhtäältä tämän ylärajan suuruusluokka ja toisaalta henkilöt, joihin sitä sovelletaan.

SUURUUSLUOKKA

- 13 Vaikka 15 bis §:n 3 momentin a kohdassa tarkoitettu viitehinta on 56 euroa/MWh–58 euroa/MWh eli huomattavasti matalampi kuin asetuksessa säädetty 180 euroa/MWh, se on ARERAn mukaan kuitenkin oikeudenmukainen, koska se vastaa kullakin markkina-alueella 1.1.2010 ja 31.12.2020 välisenä aikana todettujen, inflaatiokorjattujen hintojen aritmeettista keskiarvoa.
- 14 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että asetuksen (EU) 2022/1854 johdanto-osan 28 perustelukappaleen mukaan markkinatulojen ylärajan asettamisessa vertailukohtana olisi pitänyt käyttää tunteja, joina sähkön kysyntä oli korkeimmillaan, aikana ennen Venäjän hyökkäyssotaa Ukrainaa vastaan.
- 15 Italian lainsäätäjän noudattamassa menetelmässä sen sijaan laskettiin keskiarvo energian hinnoista usean vuoden ajalta siten, että mukaan otettiin vuosi 2020, johon vaikuttivat koronapandemiasta johtuneet poikkeusolosuhteet, mutta jätettiin sen sijaan vuosi 2021, jolloin – edellisen vuoden poikkeustilanteen tasaamisen lisäksi – alkoi uusi suhdanne, jossa hinnat nousivat ennennäkemättömällä tavalla. Se, että vuosi 2021 jätettiin viitehinnan laskentaperusteen ulkopuolelle, alensi viitehintaa yli 10 prosenttia.
- 16 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin suhtautuu näin ollen epäilevästi siihen, onko 15 bis §:ssä säädetty markkinatulojen yläraja oikeasuhteinen ja kohtuullinen, kun otetaan huomioon, että se ei takaa sähköntuottajille mahdollisuutta pitää kymmentä prosenttia ylärajan ylittävistä tuloista, kuten asetuksen (EU) 2022/1854 johdanto-osan 39 perustelukappaleessa edellytetään.
- 17 Vaikuttaa siltä, ettei Italian toteuttama toimi ole myöskään omiaan suojaamaan uusiutuviin energianlähteisiin tehtyjä investointeja eikä varsinkaan kykyä tehdä tällaisia investointeja tulevaisuudessa niin, että tällaisten energianlähteiden käyttö laajenisi, kuten asiaa koskevassa unionin lainsäädännössä nimenomaisesti edellytetään.
- 18 Komission 8.3.2022 antaman REPowerEU-tiedonannon päätelmien mukaan fossiiliset polttoaineet on välttämätöntä korvata välittömästi uusiutuvilla

energianlähteillä Euroopan energiaomavaraisuuden lisäämiseksi; vastaavasti direktiivin (EU) 2018/2001 johdanto-osan 2 perustelukappaleessa todetaan, että uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön lisääminen on tärkeä osa toimenpidekokonaisuutta, joka on tarpeen vuonna 2015 tehtyyn Pariisin ilmastopöytäkirjan perustuvien unionin sitoumusten noudattamiseksi, mukaan lukien sitova tavoite, jonka mukaan päästöjä vähennetään unionissa vähintään 40 prosentilla vuoteen 2030 mennessä: tämän mainitaan nimenomaisesti olevan seikka, jolla ”on yleistä merkitystä unionin energia- ja ympäristöpolitiikan kannalta”.

- 19 Riittävien investointien puute uusiutuvien energianlähteiden alalla on yksi ilmastonmuutoksen torjumiseen liittyvistä valtioiden laiminlyönneistä, joita tuomioistuimet ovat useissa maissa jo todenneet (Urgenda-säätiön tapaus Alankomaissa, Affaire du siècle -kampanja Ranskassa ja Neubauer-tapaus Saksassa) ja joita koskevia asioita on parhaillaan vireillä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (asiat nro 39371/20, 53600/20 ja 34068/21).
- 20 Kun asetuksen (EU) 2022/1854 johdanto-osan 28 ja 29 perustelukappaleet luetaan yhdessä, käy ilmi, että ylärajaa asetettaessa on jätettävä kohtuullinen marginaali suhteessa hintaan, jota sijoittajat olisivat voineet odottaa, jotta ei vaikutettaisi investointien kannattavuudesta tehtyyn alkuperäiseen arvioon eikä kyseisiä investointeja vaarannettaisi; näyttää kuitenkin siltä, ettei näitä seikkoja ole otettu Italian säännöksessä huomioon.
- 21 Sen lisäksi, että 15 bis § rajoittaa suoraan energiaa uusiutuvista lähteistä tuottavien yritysten taloudellista kykyä tehdä investointeja, sillä on myös välillisiä vaikutuksia, koska se heikentää sijoittajien luottamusta alan kasvuun, mikä on ristiriidassa niiden unionin tuomioistuimen vahvistamien periaatteiden kanssa, joiden mukaan on välttämätöntä ”edistää pitkällä aikavälillä investointeja uusiin laitoksiin” (ks. tuomio 29.9.2016, C-492/14, EU:C:2016:732, 110 kohta ja tuomio 1.7.2014, C-573/12, EU:C:2014:2037, 103 kohta).

HENKILÖT, JOIHIN SÄÄNNÖSTÄ SOVELLETAAN

- 22 Edellä mainittu 15 bis § vaikuttaa ainoastaan uusiutuvia lähteitä käyttäviin energiantuottajiin.
- 23 Toisin kuin asetuksessa (EU) 2022/1854, jonka mukaan tulojen yläraja koskee myös ruskohiiltä, raakaöljyä ja turvetta käyttäviä energiantuottajia ja jonka mukaan kivihiihtä käyttäville on syytä asettaa erityinen yläraja, 15 bis §:ssä ei ole lainkaan näitä tuottajia koskevaa sääntelyä: nämä tuottajat saivat siten perusteetonta etua erityisesti 1.2.2022 ja 1.12.2022 välisenä aikana, jolloin niihin ei sovellettu minkäänlaista tulojen ylärajaa, mikä johti syrjintään ja markkinoiden toiminnan vääristymiseen.
- 24 Lisäksi voidaan huomauttaa, että vaikka asetuksen (EU) 2022/1854 8 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan on mahdollista tehdä ero eri lähteisiin sovellettavien järjestelmien välillä, 15 bis §:ssä säädettiin sen sijaan yhdestä

ainoasta markkinatulojen ylärajasta kaikille kyseisessä pykälässä tarkoitetuille uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian tuottajaryhmille, vaikka energian tuotantokustannukset eivät ole kaikkien laitosryhmien osalta samat: vaikuttaa siltä, että tämäkin seikka on vastaavasti omiaan johtamaan syrjintään ja markkinoiden toiminnan vääristymiseen.

- 25 Esimerkiksi vuoden 2022 kuluessa vesivoimaa käyttäneiden tuottajien historialliset tuotantomäärät laskivat yli kolmanneksella poikkeuksellisen kuivuuden ja korkeiden lämpötilojen vuoksi, kun taas toiset jopa hyötyivät näistä olosuhteista: kuitenkin kaikkiin näihin tuottajiin sovellettiin samaa tulojen ylärajaa.
- 26 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pitää edellä mainittujen ennakkoratkaisukysymysten esittämistä näin ollen tarpeellisena.

TYÖASIAKIRJA