

**Sprawa C-423/23****Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

10 lipca 2023 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Włochy)

**Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:**

7 lipca 2023 r.

**Strona skarżąca:**

Secab Soc. coop.

**Druga strona postępowania:**

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA)

Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA

**Przedmiot postępowania głównego**

Stwierdzenie nieważności szeregu aktów i faktur wydanych i wystawionych przez podmioty występujące jako druga strona postępowania.

**Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego**

Na podstawie art. 267 TFUE sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie, czy włoskie uregulowanie, w którym ustala się określony pułap dochodów uzyskiwanych przez producentów ze sprzedaży energii elektrycznej, w szczególności w odniesieniu do sektora energii ze źródeł odnawialnych, jest zgodne z uregulowaniem Unii w tej dziedzinie.

## Pytania prejudycjalne

- 1) Czy art. 5 ust. 4 dyrektywy (UE) 2019/944, motywy 3 i 12 dyrektywy (UE) 2018/2001, motywy 27, 28, 29, 39, art. 6 ust. 1, art. 8 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2022/1854 stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, w którym ustala się pułap dochodów rynkowych uzyskiwanych ze sprzedaży energii elektrycznej w sposób przewidziany w art. 15 bis decreto legge (dekretu z mocą ustawy) nr 4 z dnia 27 stycznia 2022 r., który nie gwarantuje producentom zatrzymania 10 % nadwyżki dochodów powyżej tego pułapu?
- 2) Czy art. 5 ust. 4 dyrektywy (UE) 2019/944, motywy 2, 3 i 12 dyrektywy (UE) 2018/2001, motywy 27, 28, 29, 39, art. 6 ust. 1, art. 8 ust. 2 lit. b) i c) rozporządzenia (UE) 2022/1854 stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, w którym ustala się pułap dochodów rynkowych uzyskiwanych ze sprzedaży energii elektrycznej w sposób przewidziany w art. 15 bis decreto legge (dekretu z mocą ustawy) nr 4 z dnia 27 stycznia 2022 r., który nie chroni i nie zachęca do inwestycji w sektorze energii ze źródeł odnawialnych?
- 3) Czy motyw 3 dyrektywy (UE) 2018/2001, motywy 27 i 41, art. 7 ust. 1 lit. h), i) i j), art. 8 ust. 1 lit. a) i d) oraz ust. 2 rozporządzenia (UE) 2022/1854 stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, w którym ustala się pułap dochodów rynkowych uzyskiwanych ze sprzedaży energii elektrycznej w sposób przewidziany w art. 15 bis decreto legge (dekretu z mocą ustawy) nr 4 z dnia 27 stycznia 2022 r., który nie przewiduje żadnego konkretnego pułapu dochodów uzyskiwanych ze sprzedaży energii wytwarzanej z węgla kamiennego, ani zróżnicowanego uregulowania w odniesieniu do różnych źródeł produkcji?

## Powołane przepisy prawa Unii i orzecznictwo Unii

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE, w szczególności art. 5.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, w szczególności motywy 2, 3, 12 i 29.

Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1854 z dnia 6 października 2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii, w szczególności motywy 1, 3, 6, 25, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 39, 40, 41 i 71, art. 6, 7 i 8.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów REPowerEU: Wspólne europejskie działania w kierunku bezpiecznej

i zrównoważonej energii po przystępnej cenie, w szczególności pkt 2.2.1., 2.2.2., wnioski i załącznik 2.

Wyroki Trybunału: z dnia 29 września 2016 r., C-492/14, EU:C:2016:732; z dnia 1 lipca 2014 r., C-573/12, EU:C:2014:2037.

### **Powołane przepisy prawa krajowego**

Decreto legge (dekret z mocą ustawy) nr 4 z dnia 27 stycznia 2022 r.; art. 15 bis

W ust. 1 przewidziano stosowanie od dnia 1 lutego 2022 r. do dnia 31 grudnia 2022 r. mechanizmu rekompensaty ceny energii w odniesieniu do energii elektrycznej wprowadzanej do sieci z różnych rodzajów instalacji zasilanych z odnawialnych źródeł energii.

Ustęp 3 przewiduje, że GSE oblicza różnicę między ceną referencyjną a ceną rynkową, i wskazuje, w jaki sposób uzyskać te ceny.

Ustęp 4 stanowi, że w przypadku gdy różnica, o której mowa w ust. 3, jest dodatnia, GSE wypłaca odpowiednią kwotę producentowi, a w przypadku gdy różnica ta jest ujemna, GSE dokonuje wyrównania lub wzywa producenta do zapłaty odpowiedniej kwoty (dwukierunkowy mechanizm rekompensaty).

Decreto legge (dekret z mocą ustawy) nr 115 z dnia 9 sierpnia 2022 r.; art. 11

Legge (ustawa) nr 197 z dnia 29 grudnia 2022 r.; art. 1

W ust. 30 przewidziano stosowanie od dnia 1 grudnia 2022 r. do dnia 30 czerwca 2023 r. pułapu dochodów rynkowych uzyskiwanych z produkcji energii elektrycznej w odniesieniu do energii elektrycznej wprowadzanej do sieci z instalacji zasilanych z odnawialnych źródeł energii, które nie są objęte zakresem stosowania wspomnianego art. 15 bis, oraz z instalacji zasilanych z nieodnawialnych źródeł energii, o których mowa w art. 7 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2022/1854.

Ustęp 31 stanowi, że pułap dochodów ma zastosowanie do wszelkich dochodów rynkowych producentów energii elektrycznej wytwarzanej przez instalacje, o których mowa powyżej, oraz, w stosownych przypadkach, pośredników uczestniczących w hurtowych rynkach energii elektrycznej w imieniu tych producentów.

Ustęp 32 przewiduje, że GSE oblicza różnicę między ceną referencyjną a ceną rynkową, i wskazuje sposób uzyskania tych cen.

Ustęp 33 stanowi, że jeżeli różnica, o której mowa w ust. 32, jest ujemna, GSE dokonuje wyrównania lub wzywa producenta do zapłaty odpowiedniej kwoty (jednokierunkowy mechanizm rekompensaty).

**Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania głównego**

- 1 Spółka skarżąca wytwarza energię elektryczną za pomocą elektrowni wodnych.
- 2 Na podstawie art. 15 bis decreto legge (dekretu z mocą ustawy) nr 4 z dnia 27 stycznia 2022 r. ARERA (urząd regulacji energii, sieci i środowiska), w drodze decyzji z 2022 r. i 2023 r., uwzględnił skarżącą w wykazie spółek objętych tym przepisem, a następnie GSE (spółka zarządzająca usługami energetycznymi) wystawiła szereg faktur obciążających skarżącą. Decyzje te, inne związane z nimi akty oraz wspomniane faktury są przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej przez skarżącą do sądu odsyłającego.
- 3 Zgodnie z art. 15 bis w przypadku producentów, o których mowa w tym artykule, wynagrodzenie za dostawy energii, zamiast być ustalane przez rynek, jest ustalane przez ustawodawcę w sposób wiążący poprzez określenie pułapu dochodów.
- 4 Artykuł ten powinien być mieć zastosowanie w okresie od dnia 1 lutego 2022 r. do dnia 31 grudnia 2022 r., lecz na mocy art. 11 decreto legge (dekretu z mocą ustawy) nr 115 z dnia 9 sierpnia 2022 r. przedłużono termin do dnia 30 czerwca 2023 r.
- 5 W dniu 8 października 2022 r. weszło w życie rozporządzenie (UE) 2022/1854 w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii, w którym przewidziano w szczególności wyższy pułap dochodów i szerszy zakres stosowania niż te przewidziane w art. 15 bis.
- 6 Z kolei w drodze art. 1 ust. 30–38 legge (ustawy) nr 197 z dnia 29 grudnia 2022 r. wdrożone zostały art. 6, 7 i 8 rozporządzenia (UE) 2022/1854 w odniesieniu do okresu od dnia 1 grudnia 2022 r. do dnia 30 czerwca 2023 r., jednak z wyłączeniem instalacji zasilanych ze źródeł odnawialnych, które były już objęte zakresem stosowania art. 15 bis.
- 7 Określony w art. 15 bis pułap dochodów miał zatem zastosowanie w okresie od dnia 1 lutego 2022 r. do dnia 30 czerwca 2023 r. do producentów energii ze źródeł odnawialnych, pomimo wejścia w życie legge (ustawy) nr 197 z dnia 29 grudnia 2022 r., która z kolei miała zastosowanie do producentów energii ze źródeł nieodnawialnych oraz ze źródeł odnawialnych niewymienionych w art. 15 bis w okresie od dnia 1 grudnia 2022 r. do dnia 30 czerwca 2023 r.
- 8 W związku z tym, mimo iż art. 15 bis został przyjęty przed przyjęciem rozporządzenia (UE) 2022/1854, stanowił on zasadniczo przepis krajowy, w drodze którego wdrożono przepis prawa Unii Europejskiej w odniesieniu do energii wytwarzanej ze źródeł odnawialnych.

### **Główne argumenty stron w postępowaniu głównym**

- 9 Skarżąca utrzymuje, że art. 15 bis decreto legge (dekretu z mocą ustawy) nr 4 z dnia 27 stycznia 2022 r. jest sprzeczny z przepisami prawa Unii.

### **Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego**

- 10 Od końca 2021 r. w wyniku wyjątkowego wzrostu cen gazu wykorzystywanego jako paliwo do produkcji energii elektrycznej doszło do anormalnego wzrostu cen energii elektrycznej.
- 11 Artykuł 15 bis, podobnie jak rozporządzenie (UE) 2022/1854, został przyjęty w celu czasowego ograniczenia nadzwyczajnych dochodów rynkowych uzyskiwanych przez producentów energii, którzy nie wykorzystując gazu w celu produkcji, ponoszą koszty niezależne od zmian cen gazu. W tym celu art. 15 bis przewiduje zastosowanie pułapu do wspomnianych nadzwyczajnych dochodów i podział odpowiednich kwot między odbiorców końcowych.
- 12 Sąd odsyłający ma wątpliwości, czy konkretne sposoby zastosowane przez włoskiego ustawodawcę w celu określenia pułapu są zgodne z ograniczeniami określonymi w samym rozporządzeniu (UE) 2022/1854 oraz z przepisami prawa Unii Europejskiej w dziedzinie energii zarówno w odniesieniu do jego wysokości, jak i zakresu podmiotów, do których ma zastosowanie.

### **WYSOKOŚĆ [PUŁAPU]**

- 13 Chociaż cena referencyjna, o której mowa w art. 15 bis ust. 3 lit. a), wynosi od 56 EUR/MWh do 58 EUR/MWh, a zatem jest znacznie niższa niż cena ustalona na poziomie Unii, to znaczy 180 EUR/MWh, zdaniem ARERA jest ona jednak sprawiedliwa, ponieważ odpowiada średniej arytmetycznej cen w każdym obszarze rynku, odnotowanych od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 31 grudnia 2020 r., zaktualizowanych na podstawie inflacji.
- 14 Sąd odsyłający zauważa, że zgodnie z motywem 28 rozporządzenia (UE) 2022/1854 w celu ustalenia pułapu dochodów rynkowych należało odnieść się do godzin, w których zapotrzebowanie na energię elektryczną było najwyższe przed rozpoczęciem wojny napastniczej Rosji przeciw Ukrainie.
- 15 Natomiast zastosowana przez włoskiego ustawodawcę metoda przewidywała średnią cen energii w ciągu lat, w tym w 2020 r., na który wpływ miały anomalie spowodowane pandemią Covid, ale z wyłączeniem 2021 r., w którym oprócz zrekompensowania wyjątkowego charakteru poprzedniego roku rozpoczął się nowy cykl gospodarczy bezprecedensowego wzrostu cen. Wyłączenie 2021 r. z podstawy obliczenia ceny referencyjnej doprowadziło do jej obniżenia o ponad 10 %.

- 16 Sąd odsyłający ma zatem wątpliwości, czy określony w art. 15 bis pułap dochodów rynkowych jest proporcjonalny i racjonalny, ponieważ producenci nie mają gwarancji zatrzymania 10 % nadwyżki dochodów powyżej tego pułapu, jak wymaga tego motyw 39 rozporządzenia (UE) 2022/1854.
- 17 Włoski środek wydaje się również nieodpowiedni do ochrony inwestycji dokonanych w sektorze energii ze źródeł odnawialnych, a przede wszystkim zdolności do dokonywania takich inwestycji w przyszłości w celu rozszerzenia wykorzystania takich źródeł, co jest wyraźnie wymagane w przepisach prawa Unii Europejskiej w tej dziedzinie.
- 18 Zgodnie z wnioskami zawartymi w komunikacie Komisji z dnia 8 marca 2022 r. zatytułowanym „REPowerEU” zastąpienie źródeł kopalnych odnawialnymi źródłami energii jest natychmiast konieczne w celu zwiększenia niezależności energetycznej Europy, a także, zgodnie z motywem 2 dyrektywy (UE) 2018/2001, wspieranie odnawialnych form energii stanowi istotny element pakietu środków koniecznych do wypełnienia unijnych zobowiązań w ramach Porozumienia paryskiego z 2015 r. w sprawie zmian klimatu, w tym wiążącego celu, jakim jest zmniejszenie do 2030 r. emisji o co najmniej 40 %, wyraźnie określonego jako mającego „nadrzędne znaczenie dla unijnej polityki energetycznej i środowiskowej”.
- 19 Brak odpowiednich inwestycji w sektorze energii ze źródeł odnawialnych wpisuje się w ramy zaniechań w walce ze zmianami klimatu ze strony państw, które to zaniechania zostały już stwierdzone przez wiele sądów krajowych (sprawy „Urgenda Foundation” w Niderlandach, „Affaire du siècle” we Francji, „Neubauer” w Niemczech) i są obecnie rozpatrywane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (skargi nr 39371/20, 53600/20 i 34068/21).
- 20 W szczególności z łącznej lektury motywów 28 i 29 rozporządzenia (UE) 2022/1854 wynika, że przy ustalaniu pułapu należy pozostawić rozsądny margines w stosunku do ceny, jakiej inwestorzy mogliby oczekiwać, aby nie podważać początkowej oceny rentowności inwestycji i nie zaszkodzić inwestycjom, które to okoliczności, jak się wydaje, nie zostały wzięte pod uwagę we włoskim przepisie.
- 21 Poza bezpośrednim ograniczeniem zdolności finansowej do dokonywania inwestycji przez przedsiębiorstwa wytwarzające energię ze źródeł odnawialnych, art. 15 bis ma również wywoływać skutki pośrednie, osłabiając zaufanie inwestorów do rozwoju tego sektora, co jest sprzeczne z zasadami potwierdzonymi przez Trybunał, zgodnie z którymi konieczne jest „długookresowe wspieranie inwestycji w nowe zakłady” (zob. wyroki: z dnia 29 września 2016 r., C-492/14, pkt 110; z dnia 1 lipca 2014 r., C-573/12, EU:C:2014:2037, pkt 103).

#### PODMIOTY, DO KTÓRYCH MA ZASTOSOWANIE ROZPATRYWANE UREGULOWANIE

- 22 Artykuł 15 bis dotyczy wyłącznie producentów energii wykorzystujących odnawialne źródła energii.
- 23 Podczas gdy rozporządzenie (UE) 2022/1854 przewiduje pułap dochodów również wobec producentów energii wykorzystujących węgiel brunatny, ropę naftową i torf, a także uznaje się w nim, że należy ustalić szczególny pułap dla podmiotów wykorzystujących węgiel kamienny, w art. 15 bis nie przewidziano żadnych przepisów wobec takich producentów, którzy w związku z tym uzyskali nieuzasadnioną korzyść, w szczególności w okresie od dnia 1 lutego 2022 r. do dnia 1 grudnia 2022 r., w którym nie podlegali żadnemu pułapowi dochodów, co doprowadziło do dyskryminacji i zakłócenia funkcjonowania rynku.
- 24 Ponadto, o ile art. 8 ust. 1 lit. a) rozporządzenia (UE) 2022/1854 zezwala na zróżnicowanie systemu mającego zastosowanie do różnych źródeł, o tyle art. 15 bis przewiduje pułap dochodów z jednolitego rynku w odniesieniu do wszystkich kategorii producentów energii ze źródeł odnawialnych, o których mowa w tym przepisie, mimo iż koszty wytwarzania energii nie są takie same dla wszystkich kategorii instalacji, co również wydaje się prowadzić do dyskryminacji i zakłócenia funkcjonowania rynku.
- 25 Na przykład w 2022 r. producenci korzystający z energii wodnej odnotowali spadek produkcji o ponad jedną trzecią w stosunku do poziomów historycznych z powodu wyjątkowej suszy i wysokich temperatur, podczas gdy inni nawet odnieśli z tego korzyść, jednak podlegali temu samemu pułapowi dochodów.
- 26 Sąd odsyłający uważa zatem za konieczne przedstawienie sformułowanych powyżej pytań prejudycjalnych.