

Cauza C-514/23

Cerere de decizie preliminară

Data depunerii:

8 august 2023

Instanța de trimitere:

Consiglio di Stato (Italia)

Data deciziei de trimitere:

8 august 2023

Apelantă:

Tiberis Holding Srl

Intimate:

Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA

Ministero dello Sviluppo Economico

Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica

REPUBBLICA ITALIANA

Consiglio di Stato [Consiliul de Stat]

în calitate de organ jurisdicțional (Secția a doua)

pronunță prezenta

ORDONANȚĂ

cu privire la apelul înregistrat în registrul general sub nr. 8263 din 2022, introdus de Tiberis Holding s.r.l., [omissis];

împotriva

GSE - Gestore dei servizi energetici s.p.a. [omissis];

Ministero dello sviluppo economico [omissis] și Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica [omissis];

Cu participarea

Conza Energia s.r.l. [omissis];

având ca obiect modificarea

hotărârii nr. 8256/2022 [omissis] a Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza ter [omissis].

[omissis]

[omissis] [procedura națională]

1 Tiberis Holding s.r.l. exploatează o centrală hidroelectrică pe râul Tibru, pe teritoriul localității Fiano Romano (RM), cu o capacitate de 2,747 de megawați.

1.1. La 8 septembrie 2017, Gestore dei servizi energetici, a admis cererea de acces a societății menționate mai sus la mecanismele de stimulare prevăzute de decreto del Ministero dello sviluppo economico del 23 giugno 2016 (decretul Ministerului Dezvoltării Economice din 23 iunie 2016) privind „*Promovarea energiei electrice produse din surse regenerabile, altele decât cele fotovoltaice*”, astfel cum a fost completat prin procedurile de punere în aplicare emise de Gestore la 15 iulie 2016 în temeiul articolului 26 alineatul 1 din decretul ministerial menționat.

1.2. La 5 octombrie 2017, Tiberis Holding s.r.l. a încheiat cu Gestore un contract de recunoaștere a tarifelor de stimulare pentru energia electrică produsă de instalații care utilizează surse regenerabile de energie, altele decât cele fotovoltaice, în care au fost stipulate condițiile de acordare a stimulentei de care beneficiază partea interesată.

1.3. Ca urmare a acestui regim de stimulente, reclamanta, în cinci ani (și anume, din anul 2017 până în anul 2021), a primit în total 4.044.340,75 de euro cu titlu de subvenții.

1.4. Prin facturile nr. 561085 și nr. 561087 din 4 aprilie 2022, precum și prin factura nr. 63405 din 2 mai 2022, Gestore a solicitat societății Tiberis Holding s.r.l. rambursarea unei părți din subvenții, în valoare totală de 1.224.210,86 de euro.

2 Societatea în cauză a introdus la TAR Lazio o acțiune împotriva acestei cereri, precum și împotriva dispozițiilor contractuale și legale invocate.

2.1. În susținerea acțiunii formulate, aceasta [a invocat] două motive: încălcarea [omissis] articolului 3 din Directiva 2009/28/CE și a articolului 4 din Directiva (UE) 2018/2001, solicitând sesizarea Curții de Justiție a Uniunii Europene cu o

cerere de decizie preliminară [omissis]. [motiv întemeiat pe dreptul național și lipsit de relevanță pentru examinarea realizată de Curte]

3 Gestore și cealaltă parte în procedură, Conza Energia s.r.l. [omissis] [au invocat] inadmisibilitatea acțiunii ca urmare a introducerii tardive a acesteia și [au solicitat] în orice caz ca aceasta să fie respinsă.

4 T.A.R., prin hotărârea [menționată anterior], după ce a declarat admisibilă acțiunea, a respins-o în totalitate, arătând în esență că, având în vedere parametrii normativi și situația de fapt, „reclamanta a avut acces la stimulente prin intermediul sistemului de «înscrisoare în registru»: energia electrică produsă de instalație rămâne la dispoziția operatorului, care o introduce în rețea și o vinde pe piața liberă. Această metodă garantează beneficiarului stimulentele o remunerație globală constantă (vânzare liberă + stimulent GSE) pentru energia produsă, adecvată pentru a remunera investițiile realizate pentru construcția centralei. Astfel, stimulentele acordate operatorului garantează un tarif proporțional cu costurile proiectului prezentat de solicitant. Prin urmare, este o modalitate care, la demararea inițiativei, îl protejează pe întreprinzător de caracterul aleatoriu al prețului de piață al energiei în timp și îi garantează un tarif fix prin care își poate recupera suma investită pentru realizarea instalației [omissis]. Singurul dezavantaj [omissis] este acela că orice creștere în timp a prețului de piață al energiei (cum ar fi cea înregistrată în ultimele luni) nu poate conduce la o creștere a veniturilor întreprinderii, ci se transformă într-un «stimulent negativ» (și anume, un rabat în favoarea GSE: atunci când prețul de piață scade sub un anumit nivel, acesta asigură un anumit nivel constant al veniturilor operatorului; în schimb, atunci când crește prețul de piață, având în vedere că veniturile asigurate operatorului rămân neschimbate, Gestore colectează diferența de preț a energiei). Însă aceasta reprezintă contrapartida (imprevizibilă și aleatorie) a garantării unui tarif constant și, în orice caz, remuneratoriu pentru investiția inițială, atunci când, astfel cum s-a întâmplat până în anul 2021, prețul energiei pe piață este mai mic decât tariful garantat de Gestore (stimulentele acoperă diferența dintre prețul energiei vândute și tariful de bază garantat ca remunerație pentru investiție. [omissis] [Având în vedere aceste norme, susținerile reclamantei privind imposibilitatea de a obține profituri suplimentare ca urmare a schimbărilor de pe piață sunt nefondate. Atunci când reclamanta a depus cererea de acordare a stimulentele și apoi a încheiat contractul relevant din 5 octombrie 2017, aceasta a acceptat, de asemenea, riscul comercial rezultat]. Acest tip de mecanism de stimulare este în conformitate cu Comunicarea 2014/C 200/01 a Comisiei Europene prin care au fost stabilite condițiile în care ajutoarele pentru energie și pentru protecția mediului pot fi considerate compatibile cu piața internă în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (c) din Tratatul Uniunii Europene [...] [Acest mecanism [nu] poate fi considerat discriminatoriu pentru motivul că operatorii care au obținut stimulentele în urma diferitelor proceduri de licitație „pot beneficia integral de prețul de piață”, în timp ce cei care le-au obținut prin înscriere în registru „trebuie să ramburseze diferența dintre prețul de piață și stimulent”, astfel cum susține reclamanta. De fapt, cele două situații sunt complet diferite: [omissis]

operatorii care participă la licitații de tip olandez beneficiază de un tarif global mai mic decât cei înscriși în registru, dar, în schimb, pot beneficia de posibile creșteri ale prețurilor de piață. În schimb, cei [înscriși] în registru beneficiază de tarife mai mari, dar nu pot beneficia de creșteri ale prețurilor de piață. [omissis] [alte considerații în același sens] Mecanismul prevăzut de reglementare este, în schimb, diferit și în ansamblul său rațional. Astfel, acesta permite întreprinderilor de dimensiuni mai mici să obțină garantarea viabilității economice a investiției, punându-le la adăpost de riscul pieței printr-un sprijin public mai solid (cu alte cuvinte, printr-un tarif mai ridicat garantat de la început și independent de evoluția pieței), în timp ce rezervă doar întreprinderilor mai mari o remunerație bazată mai mult pe veniturile din vânzările pe piață, pornind de la premisa că, în general, întreprinderile mai mari sunt mai capabile din punct de vedere financiar să facă față evoluției pieței. În ansamblu, sistemul de stimulente nu contravine reglementărilor europene, protejează «siguranța» investițiilor, nu este discriminatoriu și garantează interesul general pentru producția de energie din surse regenerabile, prin protejarea producătorilor mai mici în raport cu producătorii mai mari, tocmai în perioadele nefavorabile ale pieței.”

Prin [omissis] apelul introdus, Tiberis Holding s.r.l. a solicitat [instanței de trimitere] modificarea acestei hotărâri pronunțate în primă instanță, criticând concluziile instanței de fond și reiterând, în esență, [motivul invocat] în cererea introductivă.

6. Gestore și Conza Energia s.r.l. [omissis] solicită respingerea apelului.
7. [omissis]
8. [omissis] [procedura națională]
9. [Instanța de trimitere] arată că, la prima vedere, pare să existe un conflict potențial între reglementarea națională, care trebuie să se aplice în mod necesar situației concrete, și [dreptul Uniunii] [omissis].

În schimb, întrebarea în interpretare nu pare să fie susceptibilă de a fi soluționată cu ușurință și nici nu pare să fi făcut obiectul unei proceduri în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene și, întrucât această instanță de apel este o instanță de ultim grad de jurisdicție în ordinea juridică internă, este necesar să se adreseze Curții o cerere de decizie preliminară în temeiul articolului 267 TFUE.

10. [omissis]

[omissis] [Instanța de trimitere arată că a urmat „Recomandările în atenția instanțelor naționale, referitoare la efectuarea trimiterilor preliminare” ale Curții și că, în cadrul procedurii preliminare, dreptul la apărare al părților este protejat]

11. [omissis] [D]ispoziția de drept național relevantă în speță și pretins contrară dreptului [Uniunii] este punctul 2 din anexa 1 la decretul Ministero dello sviluppo economico (Ministerului Dezvoltării Economice) din 23 iunie 2016, care, în ceea

ce privește instalațiile cu o capacitate mai mare de 500 de kilowați, prevede că „GSE stabilește, pentru fiecare instalație, stimulentele pe baza datelor privind producția netă de energie electrică introdusă în rețea și prețurile zonale orare, aplicând următoarea formulă pentru instalațiile noi: $Innovo = T_b + P_r - P_z$ unde: • T_b este tariful de bază de stimulare calculat pentru fiecare sursă și tip de instalație din tabelul 1.1, precum și, în cazul în care instalația a participat cu succes la o procedură de licitație, tariful de bază de stimulare din care se scade procentul atribuit în cadrul aceleiași proceduri; • P_r este valoarea totală a primelor la care are dreptul instalația; • P_z este prețul zonal orar valabil în zona în care energia electrică produsă de instalație este introdusă în rețea. În cazul în care valoarea stimulentei este negativă: (a) se stabilește la zero pentru instalațiile care beneficiază de stimulente ca urmare a participării la procedurile de licitație; b) pentru alte instalații, valoarea este menținută negativă, iar GSE efectuează regularizările corespunzătoare în contextul lichidării sumelor, în conformitate cu procedurile prevăzute la articolul 22 din Decretul ministerial din 6 iulie 2012”.

12. O astfel de dispoziție ar putea fi contrară articolului 3 din Directiva 2009/28/CE și articolului 4 din Directiva (UE) 2018/2001, care menționează cinci parametri cumulativi pentru legalitatea stimulentei: (a) ca stimulentele să fie bazate pe piață; (b) să permită beneficiarilor să fie receptivi la semnalele pieței; (c) să evite denaturarea inutilă a pieței; (d) să asigure faptul că producătorii răspund la semnalele de preț ale pieței și, în sfârșit, (e) să asigure faptul că producătorii își maximizează veniturile de pe piață; (f) să fie acordate într-un mod deschis, transparent, competitiv, nediscriminatoriu și rentabil.

12.1. În special, reglementarea internă ar putea avea ca efect obligarea producătorilor să renunțe la stimulente, contrar scopului mecanismului de stimulare.

În această privință, trebuie remarcat faptul că Decretul ministerial din 23 iunie 2016 prevede că accesul la mecanismele de stimulare se acordă pe baza a trei proceduri diferite: „după înscrierea în registrele speciale” (articolul 4 alineatul 1); „în urma participării la proceduri competitive de licitație de tip olandez” (articolul 4 alineatul 2); în mod direct, în cazul instalațiilor mici, cu praguri diferențiate în funcție de sursă (articolul 4 alineatul 3). Aderarea la un regim sau la altul nu este voluntară, ci depinde numai de capacitatea de producție a centralei, astfel încât Tiberis Holding s.r.l. nu a putut de fapt să decidă în mod liber dacă să solicite înscrierea în registrul informatic, așa cum a făcut-o în realitate, sau să participe la licitație, întrucât este vorba despre două categorii distincte stabilite *a priori* în funcție de tipul și de capacitatea maximă ale instalației.

[După această clarificare], trebuie arătat că, în cazul în care valoarea stimulentei, obținută ca diferență între tariful recunoscut și prețul zonal orar, este negativă, în conformitate cu punctul 2 din anexa 1 la Decretul ministerial din 23 iunie 2016, aceasta este „stabilită la zero pentru instalațiile care beneficiază de stimulente ca urmare a participării la procedurile de licitație”, în timp ce pentru

alte instalații, precum cea a părții interesate, „valoarea este menținută negativă, iar GSE efectuează regularizările corespunzătoare în contextul lichidării sumelor”, cu precizarea [cuprinsă în] procedurile de punere în aplicare adoptate de Gestore la 15 iulie 2016, că „energia produsă și introdusă în rețea de instalațiile care solicită acces la «stimulente» rămâne la dispoziția entității responsabile”.

Pe baza acestor parametri, energia electrică produsă de instalația Tiberis Holding Srl, care a avut acces la stimulente prin intermediul sistemului de înscriere, rămâne la dispoziția sa pentru a fi introdusă în rețea și vândută pe piața liberă.

Această metodă garantează beneficiarului stimulentei un venit global care constă în suma veniturilor obținute din vânzarea energiei produse pe piață și în stimulentele plătite de Gestore, de natură să remunereze investițiile realizate pentru construirea centralei, dat fiind că Gestore garantează un tarif fix proporțional cu costurile proiectului prezentat și evaluat în mod clar ca fiind rezonabil de către întreprindere la momentul semnării contractului, protejând [astfel] producătorul de caracterul aleatoriu al prețului de piață al energiei în timp.

Cu toate acestea, o eventuală creștere în timp a prețului de piață al energiei (astfel cum s-a întâmplat în ultimii ani) nu conduce la o creștere a veniturilor operatorului, având în vedere prezența unui tarif fix, ci se transformă într-un „stimulent negativ”, și anume un câștig economic în favoarea Gestore, care [omissis], în cazul în care prețul de piață scade, asigură în orice caz un nivel constant al veniturilor operatorului, în timp ce, în cazul în care prețul de piață crește, Gestore suportă diferența dintre prețul energiei și tariful fix cu efect stimulantiv.

În esență, pentru instalațiile medii (cu o capacitate cuprinsă între 1 și 5 megawați), producătorii, care au acces la stimulente prin înscrierea în registrul informatizat menționat la articolul 9 și următoarele din Decretul ministerial din 23 iunie 2016, trebuie să ramburseze diferența dintre prețul pieței și stimulentele, spre deosebire de producătorii care dispun de instalații mari (cu o capacitate de peste 5 megawați), care au acces la stimulente prin intermediul licitației reglementate de articolul 12 și următoarele din același decret ministerial și care pot beneficia integral de prețul de piață.

Având în vedere că stimulentele negative nu este o contraprestație a garanției unui tarif constant, întrucât întreprinderea vinde energia pe piață, cu o dinamică și riscuri proprii, se observă că măsura de regularizare în cazul unei compensări negative pare a fi potențial contrară Directivei 2009/28/CE și Directivei 2018/2001/UE, care impun statului să permită operatorului să răspundă la dinamica pieței pentru a preveni denaturările rezultate din eliminarea elasticității la cererea producătorilor, care, ca urmare a regularizării negative a stimulentei, nu ar avea niciun interes să reacționeze la dinamica pieței.

13. În aceste condiții, se adresează Curții următoarea întrebare: „Principiile prevăzute la articolul 3 din Directiva 2009/28/CE și la articolul 4 din Directiva

(UE) 2018/2001 se opun sau nu unei reglementări naționale care, în cadrul unui sistem național de stimulente, prevede, pentru situațiile în care producătorii vând energie pe piața liberă, un tarif de stimulare care garantează un preț minim, care este de asemenea un preț maxim, în temeiul unui mecanism de regularizare-restituire a sumelor care depășesc valoarea stimulentului atunci când prețul pieței este mai mare decât stimulentul (așa-numitul «stimulent negativ»), în plus mecanismul de regularizare aplicându-se numai în cazul în care producătorul care vinde energia pe piața liberă beneficiază de stimulent prin înscrierea în registrul relevant, iar nu și în cazul în care beneficiază de acesta prin participarea la o procedură de licitație?»

PENTRU ACEST MOTIV

Consiglio di Stato [Consiliul de Stat], în calitate de organ jurisdicțional, secția a doua, dispune:

a) adresează Curții de Justiție a Uniunii Europene întrebarea preliminară menționată în motivare [omissis]

[omissis]

[omissis] [suspendarea procedurii naționale și adresarea de indicații grefei naționale]

[omissis] Roma [omissis] 28 martie 2023 [omissis]