

Processo C-423/23

Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça

Data de entrada:

10 de julho de 2023

Órgão jurisdicional de reenvio:

Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Tribunal Administrativo Regional da Lombardia, Itália)

Data da decisão de reenvio:

7 de julho de 2023

Demandante:

Secab Soc. coop.

Demandados:

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA)

Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA

Objeto do processo principal

Anulação de diversos atos e faturas emitidos pelos demandados.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Nos termos do artigo 267.º TFUE, pede-se ao Tribunal de Justiça que esclareça se a legislação italiana que estabelece um determinado limite máximo para as receitas que os produtores auferem com a venda de energia elétrica, em particular no que respeita ao setor das energias renováveis, é compatível com a legislação da União na matéria.

Questões prejudiciais

- 1) O artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva (UE) 2019/944, os considerandos 3 e 12 da Diretiva (UE) 2018/2001, os considerandos 27, 28, 29 e 39, o artigo 6.º, n.º 1, bem como o artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2022/1854, opõem-se a uma regulamentação nacional que estabelece um limite máximo para as receitas de mercado obtidas com a venda de eletricidade segundo as modalidades previstas no artigo 15.º bis do Decreto-Lei n.º 4, de 27 de janeiro de 2022, que não garante aos produtores a retenção de 10 % das receitas acima do mesmo limite?
- 2) O artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva (UE) 2019/944, os considerandos 2, 3 e 12 da Diretiva (UE) 2018/2001, os considerandos 27, 28, 29 e 39, o artigo 6.º, n.º 1, bem como o artigo 8.º, n.º 2, alíneas b) e c), do Regulamento (UE) 2022/1854, opõem-se a uma regulamentação nacional que estabelece um limite máximo para as receitas de mercado obtidas com a venda de eletricidade segundo as modalidades previstas no artigo 15.º bis do Decreto-Lei n.º 4, de 27 de janeiro de 2022, que não preserva e incentiva os investimentos no setor das energias renováveis?
- 3) O considerando 3 da Diretiva (UE) 2018/2001, os considerandos 27 e 41, o artigo 7.º, n.º 1, alíneas h), i) e j), bem como o artigo 8.º, n.º 1, alíneas a) e d), e n.º 2, do Regulamento (UE) 2022/1854, opõem-se a uma regulamentação nacional que estabelece um limite máximo para as receitas de mercado obtidas com a venda de eletricidade segundo as modalidades previstas no artigo 15.º bis do Decreto-Lei n.º 4, de 27 de janeiro de 2022, que não prevê um limite máximo específico para as receitas obtidas com a venda de energia produzida a partir de antracite, nem um regime diferenciado em função das diferentes fontes de produção?

Disposições de direito da União e jurisprudência da União invocadas

Diretiva (UE) 2019/944 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de junho de 2019, relativa a regras comuns para o mercado interno da eletricidade e que altera a Diretiva 2012/27/UE, em particular artigo 5.º

Diretiva (UE) 2018/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, relativa à promoção da utilização de energia de fontes renováveis, em particular considerandos 2, 3, 12 e 29.

Regulamento (UE) 2022/1854 do Conselho, de 6 de outubro de 2022, relativo a uma intervenção de emergência para fazer face aos elevados preços da energia, em particular considerandos 1, 3, 6, 25, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 39, 40, 41 e 71, artigos 6.º, 7.º e 8.º

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões

REPowerEU: ação conjunta europeia para uma energia mais segura e mais sustentável a preços mais acessíveis, em particular 2.2.1., 2.2.2., conclusão e anexo 2.2.

Acórdãos do Tribunal de Justiça de 29 de setembro de 2016, C-492/14, EU:C:2016:732, e de 1 de julho de 2014, C-573/12, EU:C:2014:2037.

Disposições de direito nacional invocadas

Decreto-legge 27 gennaio 2022 (Decreto-Lei n.º 4, de 27 de janeiro de 2022); artigo 15.º bis

O n.º 1 prevê a aplicação, a partir de 1 de fevereiro de 2022 e até 31 de dezembro de 2022, de um mecanismo de compensação sobre o preço da energia para a eletricidade injetada na rede a partir de diferentes tipos de instalações alimentadas por fontes de energia renováveis.

O n.º 3 prevê que o GSE calcula a diferença entre o preço de referência e o preço de mercado e indica como são obtidos esses preços.

O n.º 4 prevê que, se a diferença referida no n.º 3 for positiva, o GSE paga o montante respetivo ao produtor e que, se essa diferença for negativa, o GSE procede a uma compensação ou exige ao produtor o montante correspondente (mecanismo de compensação bidirecional).

Decreto-legge 9 agosto 2022, n.º 115 (Decreto-Lei n.º 115, de 9 de agosto de 2022); artigo 11.º

Legge 29 dicembre 2022, n.º 197 (Lei n.º 197, de 29 de dezembro de 2022); artigo 1.º

O n.º 30 prevê a aplicação, a partir de 1 de dezembro de 2022 e até 30 de junho de 2023, de um limite máximo para as receitas de mercado obtidas com a produção de eletricidade, quanto à eletricidade injetada na rede a partir de instalações alimentadas por fontes renováveis não abrangidas pelo âmbito de aplicação do referido artigo 15.º bis e a partir de instalações alimentadas por fontes não renováveis previstas no artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2022/1854.

O n.º 31 prevê que o limite máximo para as receitas se aplica a todas as receitas de mercado dos produtores de eletricidade gerada pelas instalações acima referidas e, se for caso disso, dos intermediários que participam nos mercados grossistas da eletricidade em nome desses produtores.

O n.º 32 prevê que o GSE calcula a diferença entre o preço de referência e o preço de mercado e indica como são obtidos esses preços.

O n.º 33 prevê que, se a diferença referida no n.º 32 for negativa, o GSE procede a uma compensação ou exige ao produtor o montante correspondente (mecanismo de compensação unidirecional).

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 A sociedade demandante produz eletricidade através de instalações alimentadas por fontes hidroelétricas.
- 2 Em aplicação do artigo 15.º bis do Decreto-Lei n.º 4, de 27 de janeiro de 2022, a ARERA, através das suas decisões de 2022 e de 2023, inscreveu a demandante na lista das sociedades sujeitas a essa norma, tendo depois o GSE emitido uma série de faturas à demandante. Essas decisões, outros atos conexos e as referidas faturas são objeto da ação de anulação intentada pela demandante no órgão jurisdicional de reenvio.
- 3 Segundo o referido artigo 15.º bis, para os produtores aí indicados, a contrapartida pelo fornecimento de energia, em vez de ser determinada pelo mercado, é determinada oficiosamente pelo legislador, através da fixação de um limite máximo para as receitas.
- 4 Este artigo deveria ter sido aplicável durante o período compreendido entre 1 de fevereiro de 2022 e 31 de dezembro de 2022, mas o artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 115, de 9 de agosto de 2022, prorrogou o prazo até 30 de junho de 2023.
- 5 Em 8 de outubro de 2022, entrou em vigor o Regulamento (UE) 2022/1854, que tem por objeto uma intervenção de emergência para fazer face aos elevados preços da energia, que previu, em particular, um limite máximo para as receitas mais elevado e um âmbito de aplicação mais alargado do que os referidos no artigo 15.º bis.
- 6 Os n.ºs 30 a 38 do artigo 1.º da Lei n.º 197, de 29 de dezembro de 2022, por sua vez, aplicaram, para o período compreendido entre 1 de dezembro de 2022 e 30 de junho de 2023, os artigos 6.º, 7.º e 8.º do Regulamento (UE) 2022/1854, excluindo, todavia, as instalações alimentadas a partir de fontes renováveis, já abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 15.º bis.
- 7 O limite máximo para as receitas previsto no artigo 15.º bis foi, portanto, aplicado, durante o período compreendido entre 1 de fevereiro de 2022 e 30 de junho de 2023, aos produtores de energia proveniente de fontes renováveis, apesar da entrada em vigor da Lei n.º 197, de 29 de dezembro de 2022, que foi aplicada, pelo contrário, aos produtores de energia proveniente de fontes não renováveis, e de fontes renováveis não mencionadas no artigo 15.º bis, durante o período compreendido entre 1 de dezembro de 2022 e 30 de junho de 2023.
- 8 Por conseguinte, embora seja anterior ao Regulamento (UE) 2022/1854, o artigo 15.º bis constituiu, em substância, a norma nacional que aplicou a norma do

direito da União Europeia, no que respeita à energia produzida a partir de fontes renováveis.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 9 A demandante sustenta que o artigo 15.º bis do Decreto-Lei n.º 4, de 27 de janeiro de 2022, é contrário à legislação da União.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 10 A partir do final de 2021, os preços da eletricidade sofreram um aumento anormal, devido ao aumento excecional dos preços do gás, quando utilizado como combustível para a produção de eletricidade.
- 11 O artigo 15.º bis, tal como o Regulamento (UE) 2022/1854, foi adotado com o objetivo de limitar, temporariamente, as receitas de mercado extraordinárias obtidas pelos produtores de energia que, não utilizando o gás para a produção, têm custos independentes da evolução dos preços do gás. Para o efeito, o artigo 15.º bis prevê a aplicação de um limite máximo a essas receitas extraordinárias e a distribuição dos montantes correspondentes aos clientes finais.
- 12 O órgão jurisdicional de reenvio duvida que as modalidades concretas seguidas pelo legislador italiano para determinar o limite máximo sejam conformes com os limites fixados pelo próprio Regulamento (UE) 2022/1854, e com a legislação da União Europeia em matéria de energia, tanto no que respeita ao seu montante como ao âmbito das entidades às quais se aplica.

MONTANTE

- 13 Embora o preço de referência previsto no artigo 15.º bis, n.º 3, alínea a), esteja compreendido entre 56 euros por MWh e 58 euros por MWh e seja, portanto, muito inferior ao fixado ao nível da União, de 180 euros por MWh, segundo a ARERA, é, em contrapartida, equitativo, na medida em que corresponde à média aritmética dos preços em cada zona de mercado, registados de 1 de janeiro de 2010 a 31 de dezembro de 2020, reavaliados com base na inflação.
- 14 O órgão jurisdicional de reenvio observa que, com base no considerando 28 do Regulamento (UE) 2022/1854, para efeitos da fixação do limite máximo para as receitas de mercado, era necessário tomar como referência as horas em que a procura atingia o seu nível mais elevado, antes da guerra de agressão militar da Rússia contra a Ucrânia.
- 15 O método seguido pelo legislador italiano previu, pelo contrário, uma média dos preços da energia nos anos, incluindo o de 2020, que registaram anomalias devidas à pandemia Covid, mas excluindo o de 2021, que, além de compensar o carácter excecional do ano anterior, assistiu ao início de um novo ciclo económico

de aumento dos preços sem precedentes. A exclusão do ano de 2021 da base de cálculo do preço de referência implicou a sua redução em mais de 10 %.

- 16 Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio duvida que o limite máximo para as receitas de mercado previsto no artigo 15.º bis seja proporcionado e razoável, uma vez que não é garantida aos produtores a retenção de 10 % das receitas que ultrapassem tal limite, como é exigido, pelo contrário, pelo considerando 39 do Regulamento (UE) 2022/1854.
- 17 A medida italiana parece também inadequada para proteger os investimentos efetuados no setor das energias renováveis e, sobretudo, a capacidade de os efetuar no futuro, com o objetivo de alargar o recurso a estas fontes, como ao invés é expressamente exigido pela legislação da União Europeia na matéria.
- 18 De acordo com as conclusões contidas da Comunicação da Comissão de 8 de março de 2022, «REPowerEU», a substituição das fontes fósseis por fontes renováveis é imediatamente necessária para aumentar a independência energética da Europa e, nos termos do considerando 2 da Diretiva (UE) 2018/2001, a promoção de formas de energia renovável constitui uma parte importante do pacote de medidas necessárias para honrar o compromisso da União no âmbito do Acordo de Paris de 2015 sobre Alterações Climáticas, bem como (incluindo) a meta vinculativa para reduzir as emissões em, pelo menos, 40 % até 2030, expressamente definida como tendo «importância capital para a política energética e ambiental da União».
- 19 A falta de investimentos adequados no setor das energias renováveis inscreve-se no âmbito das omissões dos Estados na luta contra as alterações climáticas, já declaradas por numerosos órgãos jurisdicionais nacionais (processos «Urgenda Foundation» nos Países Baixos, «Affaire du siècle» em França, «Neubauer» na Alemanha) e atualmente pendentes no Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (processos n.ºs 39371/20, 53600/20 e 34068/21).
- 20 Mais especificamente, deduz-se da leitura conjugada dos considerandos 28 e 29 do Regulamento (UE) 2022/1854 que, ao fixar o limite máximo, é necessário deixar uma margem razoável em relação ao preço que os investidores poderiam esperar, com o objetivo de não prejudicar a avaliação inicial da rentabilidade do investimento e de não os comprometer, circunstâncias que a norma italiana, ao invés, não parece ter avaliado.
- 21 Além de limitar diretamente a capacidade financeira para efetuar investimentos por parte das empresas que produzem energia a partir de fontes renováveis, o artigo 15.º bis é igualmente suscetível de ter efeitos indiretos, abalando a confiança dos investidores no crescimento do setor, contrariamente aos princípios afirmados pelo Tribunal de Justiça, segundo os quais é necessário «favorecer, numa perspetiva de longo prazo, investimentos em novas instalações» (v. Acórdãos de 29 de setembro de 2016, C-492/14, EU:C:2016:732, n.º 110, e de 1 de julho de 2014, C-573/12, EU:C:2014:2037, n.º 103).

ENTIDADES ÀS QUAIS SE APLICA A LEGISLAÇÃO EM CAUSA

- 22 O artigo 15.º bis afeta apenas os produtores de energia que utilizam fontes renováveis.
- 23 Enquanto o Regulamento (UE) 2022/1854 sujeita também ao limite máximo para as receitas os produtores de energia que utilizam lenhite, petróleo bruto e turfa, e considera oportuno fixar um limite máximo específico para os que utilizam antracite, o artigo 15.º bis não prevê, ao invés, nenhum regime para estes produtores, que, por conseguinte, obtiveram uma vantagem injustificada, sobretudo no período compreendido entre 1 de fevereiro de 2022 e 1 de dezembro de 2022, em que não foram sujeitos a nenhum limite máximo para as receitas, dando assim origem a uma discriminação e a uma distorção no funcionamento do mercado.
- 24 Além disso, embora o artigo 8.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (UE) 2022/1854 permita diferenciar o regime aplicável às diferentes fontes, o artigo 15.º bis estabeleceu, pelo contrário, um limite máximo único para as receitas de mercado para todas as categorias de produtores a partir de fontes renováveis nele previstas, apesar de os custos de produção de energia não serem iguais para todas as categorias de instalações, circunstância que, do mesmo modo, parece ser suscetível de dar origem a uma discriminação e a uma distorção no funcionamento do mercado.
- 25 Por exemplo, durante o ano de 2022, os produtores que utilizaram a fonte hidroelétrica sofreram uma diminuição dos níveis históricos da sua produção de mais de um terço, devido à seca excecional e às temperaturas elevadas, ao passo que outros foram até beneficiados, estando, todavia, sujeitos ao mesmo limite máximo para as receitas.
- 26 O órgão jurisdicional de reenvio considera, portanto, necessário submeter as questões prejudiciais acima expostas.