Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

1 de agosto de 2025*

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis — Diretiva 2009/28/CE — Artigo 3.º — Diretiva (UE) 2018/2001 — Artigo 4.º — Medidas nacionais de incentivo à produção de energia proveniente de fontes renováveis — Regime de auxílio — Auxílios de Estado — Artigo 108.º TFUE — Competência exclusiva da Comissão Europeia para decidir sobre a compatibilidade das medidas de auxílio com o mercado interno — Decisão da Comissão que declara a compatibilidade desse regime de auxílios com o mercado interno — Ação intentada num órgão jurisdicional nacional pelo beneficiário de uma medida de auxílio ao abrigo desse regime contra uma modalidade deste mesmo regime indissociavelmente ligada ao seu funcionamento — Inadmissibilidade, em sede de recurso, de um pedido de decisão prejudicial relativo à interpretação dessas disposições das referidas diretivas»

No processo C-514/23,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália), por Decisão de 8 de agosto de 2023, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 8 de agosto de 2023, no processo

Tiberis Holding Srl

contra

Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,

Ministero dello Sviluppo economico,

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica,

sendo intervenientes:

Conza Energia Srl,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: I. Jarukaitis (relator), presidente de secção, K. Lenaerts, presidente do Tribunal de Justiça, exercendo funções de juiz da Quarta Secção, N. Jääskinen, A. Arabadjiev e M. Condinanzi, juízes,

* Língua do processo: italiano.

advogado-geral: A. Rantos,

secretário: C. Di Bella, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 7 de novembro de 2024,

vistas as observações apresentadas:

– em representação da Tiberis Holding Srl, por F. Bassan, I. Perego, G. M. Roberti, A. Sascaro e S. Venturini, avvocati,

– em representação da Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, por R. Lener, A. Pugliese e C. San Mauro, avvocati,

– em representação do Governo Italiano, por S. Fiorentino e G. Palmieri, na qualidade de agentes, assistidos por L.G.V. Delbono e P. Garofoli, avvocati dello Stato,

– em representação da Comissão Europeia, por B. De Meester e A. Spina, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 6 de fevereiro de 2025,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 3.º da Diretiva 2009/28/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis que altera e subsequentemente revoga as Diretivas 2001/77/CE e 2003/30/CE (JO 2009, L 140, p. 16), bem como do artigo 4.º da Diretiva (UE) 2018/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis (JO 2018, L 328, p. 82).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Tiberis Holding Srl (a seguir «Tiberis») à Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, ao Ministero dello Sviluppo economico (Ministério do Desenvolvimento Económico, Itália) e ao Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica (Ministério do Ambiente e da Segurança Energética, Itália) a respeito de faturas pelas quais a GSE exigiu à Tiberis o reembolso parcial do auxílio que esta havia recebido no âmbito de um regime de incentivos à produção de eletricidade provenientes de fontes renováveis diferentes da energia fotovoltaica.

Quadro jurídico

Direito da União

Regulamento (UE) 2015/1589

3 O artigo 1.º do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º [TFUE] (JO 2015, L 248, p. 9), contém as seguintes definições:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

a) "Auxílio" qualquer medida que satisfaça os critérios fixados no artigo 107.º, n.º 1, [TFUE];

b) "Auxílios existentes":

[…]

ii) O auxílio autorizado, isto é, os regimes de auxílio e os auxílios individuais que tenham sido autorizados pela Comissão [Europeia] ou pelo Conselho [da União Europeia];

[…]

c) "Novo auxílio", quaisquer auxílios, isto é, regimes de auxílio e auxílios individuais, que não sejam considerados auxílios existentes, incluindo as alterações a um auxílio existente;

d) "Regime de auxílios" qualquer ato com base no qual, sem que sejam necessárias outras medidas de execução, podem ser concedidos auxílios individuais a empresas nele definidas de forma geral e abstrata e qualquer diploma com base no qual pode ser concedido a uma ou mais empresas um auxílio não ligado a um projeto específico, por um período de tempo indefinido e/ou com um montante indefinido;

[…]

f) "Auxílio ilegal", um novo auxílio que executado em violação do artigo 108.º, n.º 3, [TFUE];

[…]»

4 O artigo 2.º, n.º 1, deste regulamento dispõe:

«Salvo disposição em contrário dos regulamentos adotados nos termos do artigo 109.º [TFUE] ou de outras disposições pertinentes do mesmo, a Comissão deve ser notificada a tempo pelo Estado-Membro em causa de todos os projetos de concessão de novos auxílios. […]»

5 Nos termos do artigo 3.º deste regulamento:

«Os auxílios a notificar nos termos do artigo 2.º, n.º 1, não serão executados antes de a Comissão ter tomado, ou de se poder considerar que tomou, uma decisão que os autorize.»

Regulamento (CE) n.º 794/2004

6 O artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão, de 21 de abril de 2004, relativo à aplicação do Regulamento 2015/1589 (JO 2004, L 140, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (UE) 2015/2282 da Comissão, de 27 de novembro de 2015 (JO 2015, L 325, p. 1) (a seguir «Regulamento n.º 794/2004»), prevê que, para efeitos da artigo 1.º, alínea c), do Regulamento 2015/1589, «[se] entende por alteração de um auxílio existente qualquer modificação que não seja de natureza puramente formal ou administrativa destinada a não afetar a apreciação da compatibilidade da medida de auxílio com o mercado comum. […]».

A Decisão SA.43756

7 Com a Decisão C(2016) 2726 final, de 28 de abril de 2016, relativa ao auxílio de Estado SA.43756 (2015/N) — Itália, Apoio à eletricidade proveniente de fontes de energia renováveis em Itália (a seguir «Decisão SA.43756»), a Comissão decidiu não levantar objeções ao regime de auxílios que lhe havia sido notificado pela República Italiana, sob a forma de projeto de decreto ministerial destinado a promover a produção de eletricidade proveniente de fontes de energia renováveis, por considerar que esse regime é compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE.

8 A parte 2 desta decisão, intitulada «Descrição da medida», contém, na sua secção 2.1, intitulada «Contexto e objetivos do regime de apoio», os seguintes considerandos:

«(2) O objetivo do regime notificado consiste em promover a produção de eletricidade proveniente de fontes de energia renováveis. A medida ajudará a Itália a atingir os objetivos europeus em matéria de energia renovável. O regime está aberto a todas as fontes de energia renovável, com exceção da energia solar fotovoltaica […]

(3) Com o objetivo de reformar o seu regime nacional de apoio às energias renováveis em conformidade com as disposições [da comunicação da Comissão intitulada "Orientações relativas aos auxílios estatais à proteção do ambiente e à energia para o período 2014-2020" (JO 2014, C 200, p. 1; a seguir "Orientações 2014-2020")], a Itália notificou um regime transitório para os anos de 2015 e 2016. […]

(4) A Itália notificou à Comissão um projeto através de decreto ministerial que contém as disposições de aplicação do regime. O decreto será formalmente adotado quando a Comissão tiver tomado a decisão de não levantar objeções.»

9 A parte 3 da referida decisão, dedicada à avaliação do regime de apoio notificado, abrange os considerandos 28 a 66. Nesta parte 3, a Comissão esclarece, nos considerandos 31 e 32, que, uma vez que o regime notificado visa apoiar a eletricidade produzida proveniente de fontes renováveis, o regime notificado se insere no âmbito de aplicação das Orientações 2014-2020 e que, por conseguinte, a sua compatibilidade com o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE foi apreciada com base nas disposições pertinentes destas últimas, a saber, as expostas na secção 3.2, bem como nas subsecções 3.3.1 e 3.3.2.

10 O considerando 34 da Decisão SA.43756, sob a epígrafe «Objetivo de interesse comum», enuncia:

«O objetivo da medida de auxílio notificada é ajudar a Itália a alcançar os objetivos a longo prazo em matéria de alterações climáticas e de sustentabilidade energética fixados pela [União Europeia] no âmbito da política energética da [União]. O regime ajudará a Itália a alcançar os seus objetivos. Em conformidade com os pontos 30 e 31 das [Orientações 2014-2020], a Itália definiu o objetivo da medida e explicou que a medida contribuirá para a realização dos objetivos da política energética europeia [ver o considerando (2)].»

11 Os considerandos 36 a 42 desta decisão, sob a epígrafe «Necessidade de um auxílio, instrumento adequado e efeito de incentivo», dizem respeito, nomeadamente, aos pontos 107, 116 e 49 das Orientações de 2014-2020.

12 Sob a epígrafe «Proporcionalidade», figuram os seguintes considerandos:

«(43) Em conformidade com o ponto 69 das [Orientações 2014-2020], um auxílio em matéria ambiental é considerado proporcionado se o montante atribuído a cada beneficiário for limitado ao mínimo necessário para alcançar o objetivo de proteção ambiental visado.

(44) A Comissão apreciou a proporcionalidade do auxílio com base nas disposições da secção 3.3.2 das [Orientações de 2014-2020] relativa aos auxílios operacionais concedidos à energia proveniente de fontes renováveis.

[…]

(47) Como refere o ponto 128 das [Orientações 2014-2020], quando não existe um procedimento de concurso, a Comissão aprecia a proporcionalidade do auxílio à luz das disposições do ponto 131 [dessas Orientações 2014-2020].

(48) No caso dos projetos incluídos nas listas prioritárias que beneficiam de uma tarifa de aquisição, a Itália demonstrou que o valor do auxílio por unidade de energia não excede o [o custo total médio nivelado da eletricidade (*levelised cost of electricity*; a seguir "LCOE")] para a tecnologia em questão. A título de exemplo, a tabela 4 mostra que o LCOE estimado dos projetos selecionados no domínio das energias renováveis é significativamente superior ao preço estimado no mercado da eletricidade […] A margem da [taxa interna de rendibilidade] estimada pela Itália […] parece estar em conformidade ou ser inferior à dos projetos no domínio das energias renováveis recentemente aprovados pela Comissão […]

[…]

(50) Para projetos que constam das listas prioritárias, se o preço de mercado da eletricidade exceder o LCOE estimado, a diferença será recuperada reduzindo o prémio nos pagamentos subsequentes. Tal permitirá evitar lucros excecionais caso os preços da eletricidade superiores ao LCOE gerem receitas suplementares para o projeto (além das receitas tidas em conta na estimativa da rendibilidade do projeto […]). […]

(51) À luz do que precede, a Comissão conclui que a remuneração satisfaz os requisitos do ponto 131 das [Orientações 2014-2020] e, por conseguinte, é proporcionada.»

13 O considerando 66 da Decisão SA.43756, sob a epígrafe «Conclusão sobre a compatibilidade da medida», enuncia:

«À luz do que precede, a Comissão considera que o regime notificado prossegue um objetivo de interesse comum de forma necessária e proporcionada, sem afetar indevidamente a concorrência e as trocas comerciais, e que o auxílio é, por conseguinte, compatível com o mercado interno com base nas [Orientações 2014-2020].»

Direito italiano

14 O Decreto del Ministero dello Sviluppo economico — Incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico (Decreto do Ministério do Desenvolvimento Económico relativo à promoção da energia proveniente de fontes renováveis diferentes da energia fotovoltaica), de 23 de junho de 2016 (GURI n.º 150, de 29 de junho de 2016, p. 8; a seguir «Decreto de 23 de junho de 2016»), refere-se, nos seus considerandos, nomeadamente à Diretiva 2009/28 e à Decisão SA.43756.

15 O artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, do Decreto de 23 de junho de 2016 estabelece os procedimentos de acesso ao sistema de incentivos que institui, a saber, respetivamente, a inscrição da instalação no registo apropriado, o qual é determinado de acordo com a fonte de energia e o tipo de instalação, a participação do operador em procedimentos de leilão decrescente e o acesso direto. Este artigo 4.º esclarece, para cada tipo de procedimento, as categorias de instalações elegíveis, determinadas, em substância, em função da capacidade de produção da instalação em causa.

16 O artigo 7.º desta decisão diz respeito à fixação das tarifas de aquisição e dos incentivos. O n.º 4 prevê que, para as instalações com capacidade inferior ou igual a 500 quilowatts (kW), a GSE compra, se for caso disso, a eletricidade injetada na rede e paga uma tarifa de incentivo geral sobre a produção líquida injetada na rede, determinada com base no anexo 1 deste decreto. O n.º 6 deste artigo 7.º dispõe que, se o operador dessa instalação optar por deter energia e vendê-la no mercado livre, a GSE procede a uma «dedução de montante fixo», não podendo o titular alterar a modalidade pagamento do incentivo mais de duas vezes durante o período de aplicação da medida de apoio. O número 5 do referido artigo 7.º dispõe que, no que se refere às instalações com uma potência nominal superior a 500 kW que beneficiem de um incentivo pela sua participação num procedimento de leilão decrescente, a GSE paga, a título da produção líquida injetada na rede, o incentivo determinado ao abrigo do mesmo decreto, continuando a energia produzida por essas instalações à disposição do produtor.

17 As modalidades de cálculo dos incentivos estão previstas na parte 1 do anexo 1 do Decreto de 23 de junho de 2016, intitulada «Determinação das medidas de incentivo para as novas instalações». O ponto 1 desta parte 1 define essas modalidades para as instalações com uma capacidade inferior ou igual a 500 kW que optem pela tarifa de incentivo geral, na aceção do artigo 7.º, n.º 4, deste decreto. O ponto 2 da referida parte 1 define as modalidades de cálculo do incentivo para as outras instalações.

18 As tarifas de base para o cálculo dos incentivos devem ser diferenciadas em função das fontes de energia renováveis, do tipo de instalação e da potência produzida. As tarifas aplicáveis às grandes instalações são inferiores às aplicadas às instalações de média dimensão.

19 O artigo 26.º, n.º 1, do Decreto de 23 de junho de 2016 prevê que a GSE publique procedimentos de aplicação específicos do sistema de incentivos instituído por este decreto, nomeadamente as regras operacionais relativas, respetivamente, aos procedimentos de leilão e aos procedimentos de inscrição no registo.

Litígio no processo principal e questão prejudicial

20 A Tiberis explora uma central hidroelétrica com uma potência de 2,747 megawatts (MW) no rio Tibre. Em 8 de setembro de 2017, a GSE deferiu o pedido apresentado pela Tiberis, em 22 de dezembro de 2016, para beneficiar do regime de incentivos à produção de eletricidade previsto no Decreto de 23 de junho de 2016, complementado pelos procedimentos de aplicação adotados pela própria GSE em 15 de julho de 2016, nos termos do artigo 26.º desse decreto.

21 Em 5 de outubro de 2017, a Tiberis celebrou com a GSE um contrato que fixava as condições de concessão do incentivo que lhe era devido ao abrigo daquele regime. Entre 2017 e 2021, a Tiberis recebeu um auxílio no montante total de 4 044 340,75 euros. No entanto, através de duas faturas de 4 de abril de 2022 e de uma fatura de 2 de maio de 2022, a GSE exigiu à Tiberis o reembolso parcial dos auxílios recebidos, no montante total de 1 224 210,86 euros.

22 A Tiberis intentou uma ação no Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio, Itália), que visava a anulação dos pedidos de reembolso apresentados pela GSE, bem como das disposições contratuais e regulamentares em que os mesmos se fundavam. Em apoio da ação, a Tiberis invocou, nomeadamente, a violação do artigo 3.º da Diretiva 2009/28 e do artigo 4.º da Diretiva 2018/2001. A GSE e a Conza Energia Srl, a outra parte no processo, alegaram que esta ação era inadmissível por extemporaneidade e, em todo o caso, improcedente.

23 Este órgão jurisdicional julgou a ação admissível, mas improcedente.

24 A Tiberis recorreu desta ação para o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália), que é o órgão jurisdicional de reenvio, pedindo a reforma da referida sentença, reiterando o seu fundamento relativo à violação do artigo 3.º da Diretiva 2009/28 e do artigo 4.º da Diretiva 2018/2001. A GSE e a Conza Energia concluem pedindo que seja negado provimento ao recurso.

25 O órgão jurisdicional de reenvio salienta que o ponto 2 da parte 1, do anexo 1, do Decreto de 23 de junho de 2016 parece, à primeira vista, contrário ao artigo 3.º da Diretiva 2009/28 e ao artigo 4.º da Diretiva 2018/2001. Com efeito, estas disposições do Direito da União estabelecem cinco critérios cumulativos de legalidade dos incentivos. Primeiro, devem basear-se no mercado; segundo, devem permitir aos beneficiários responder às necessidades deste; terceiro, devem evitar distorções desnecessárias nos mercados; quarto, devem assegurar que os produtores respondam aos sinais de preços do mercado; e, quinto, que maximizem as suas receitas do mercado. Além disso, estes incentivos devem ser concedidos no âmbito de um processo de seleção aberto, transparente, concorrencial, não discriminatório e eficaz em termos económicos.

26 Ora, a legislação nacional em causa no presente processo pode ter como efeito obrigar os produtores a renunciar aos incentivos, o que é contrário ao objetivo do próprio regime. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio esclarece que o artigo 4.º do Decreto de 23 de junho de 2016 prevê que o acesso a estes incentivos se baseia em três procedimentos diferentes, mas que os

produtores não têm a liberdade de optar por um procedimento em particular, uma vez que o procedimento a que se podem candidatar depende exclusivamente da capacidade de produção da instalação em causa. Deste modo, a Tiberis não pôde escolher livremente entre beneficiar de um incentivo com base na sua inscrição no registo ou com base na participação num procedimento de leilão. Ora, os produtores que beneficiam de um incentivo pela sua inscrição num registo devem pagar à GSE a diferença entre o preço de mercado e a tarifa de incentivo garantida pela GSE quando o preço de mercado é superior a essa tarifa, contrariamente aos produtores que dispõem de grandes instalações e que recebem um incentivo ao abrigo de um procedimento de leilão, que podem receber a totalidade do preço de mercado.

27 Além disso, a modalidade que consiste em proceder a uma regularização de montantes a favor da GSE quando o preço de mercado ultrapassa a tarifa garantida parece potencialmente incompatível com as Diretivas 2009/28 e 2018/2001, uma vez que, de acordo com o órgão jurisdicional de reenvio, estas diretivas obrigam os Estados-Membros a permitir que os operadores reajam à dinâmica do mercado, com o objetivo de evitar distorções decorrentes da eliminação da capacidade de reação dos produtores face à procura, ao passo que, em resultado deste mecanismo de «incentivo negativo», os produtores que beneficiam do incentivo através da sua inscrição no registo deixam de ter interesse económico em reagir a essa dinâmica do mercado.

28 Nestas circunstâncias, o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Os princípios enunciados no artigo 3.º da [Diretiva 2009/28] e no artigo 4.º da [Diretiva 2018/2001] opõem-se a uma legislação nacional que, no âmbito de um regime nacional de incentivos, prevê, nos casos em que os produtores vendem a energia no mercado livre, uma tarifa de incentivo que garante um preço mínimo, que é simultaneamente um preço máximo devido a um mecanismo de compensação-restituição dos montantes que excedam o valor do incentivo se o preço de mercado for superior a este último (chamado incentivo negativo), sendo que, além disso, o mecanismo de compensação só se aplica quando o produtor que vende a energia no mercado livre acede ao incentivo através da inscrição no registo pertinente e não quando acede ao mesmo através da participação num procedimento de leilão?»

Quanto à admissibilidade do pedido de decisão prejudicial

29 A GSE alega que o pedido de decisão prejudicial é inadmissível, uma vez que, em violação do artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, o órgão jurisdicional de reenvio não mencionou todos os factos pertinentes nem expôs as razões precisas que o levaram a interrogar-se sobre a compatibilidade da legislação nacional com o Direito da União.

30 A este respeito, importa recordar que, de acordo com jurisprudência constante, que passou a estar refletida no artigo 94.º, alíneas a) e b), do Regulamento de Processo, a necessidade de obter uma interpretação do Direito da União que seja útil ao juiz nacional exige que este defina o quadro factual e regulamentar em que se inserem as questões que submete ou que, pelo menos, explique as hipóteses factuais em que essas questões assentam. Além disso, é indispensável, como enuncia o artigo 94.º, alínea c), do Regulamento de Processo, que o pedido de decisão prejudicial exponha as razões que levaram o órgão jurisdicional de reenvio a interrogar-se sobre a interpretação ou a validade de certas disposições do Direito da União, bem como o nexo que esse órgão estabelece

entre essas disposições e a legislação nacional aplicável ao litígio no processo principal (Acórdão de 21 de dezembro de 2023, European Superleague Company, C-333/21, EU:C:2023:1011, n.º 59 e jurisprudência referida).

31 No caso em apreço, o pedido de decisão prejudicial cumpre os requisitos recordados no número anterior do presente acórdão.

32 No entanto, importa salientar que o Governo Italiano também alega que o pedido de decisão prejudicial é inadmissível, mas com fundamento no facto de que o órgão jurisdicional de reenvio não pode dar provimento ao pedido da Tiberis, sendo, por conseguinte, a questão colocada meramente hipotética. Com efeito, de acordo com este Governo, o acolhimento desse pedido implicaria uma alteração substancial da medida de auxílio aprovada pela Decisão SA.43756, o que equivaleria a conceder um novo auxílio que não foi notificado nem autorizado pela Comissão. Ora, essa situação seria contrária ao disposto no artigo 108.º, n.º 3, TFUE.

33 A este respeito, importa recordar que, de acordo com jurisprudência constante, no âmbito de um processo instituído pelo artigo 267.º TFUE, o juiz nacional, a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão judicial a tomar, tem competência exclusiva para apreciar, tendo em conta as especificidades do processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, desde que as questões submetidas sejam relativas à interpretação de uma regra de Direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se (Acórdãos de 21 de abril de 1988, Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, n.º 8, e de 22 de outubro de 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, n.º 36 e jurisprudência referida).

34 No entanto, cabe ao Tribunal de Justiça apreciar as condições em que o pedido lhe é submetido pelo juiz nacional, com vista a verificar a sua própria competência ou a admissibilidade do pedido que lhe é submetido (Acórdão de 22 de outubro de 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, n.º 37 e jurisprudência referida).

35 O Tribunal de Justiça pode, nomeadamente, ser levado a analisar se as disposições do Direito da União sobre as quais incidem as questões prejudiciais são aplicáveis ao litígio no processo principal. Se não for esse o caso, estas disposições são desprovidas de pertinência para a solução deste litígio e a decisão prejudicial solicitada não é necessária para permitir ao órgão jurisdicional de reenvio proferir a sua decisão, de modo que essas questões devem ser julgadas inadmissíveis (Acórdão de 22 de outubro de 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, n.º 38).

36 No caso em apreço, resulta do pedido de decisão prejudicial que, com o seu recurso no órgão jurisdicional de reenvio, a Tiberis contesta, à luz do artigo 3.º da Diretiva 2009/28 e do artigo 4.º da Diretiva 2018/2001, a legalidade do mecanismo de incentivo negativo previsto pelo Decreto de 23 de junho de 2016, que constitui uma modalidade de aplicação do regime de promoção da eletricidade proveniente de fontes renováveis, com exceção da energia fotovoltaica, instituído por este decreto.

37 Resulta ainda dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça e dos debates realizados na audiência que é facto assente que este regime de promoção da eletricidade proveniente de fontes renováveis, com exceção da energia fotovoltaica, constitui um regime de auxílio de Estado, na aceção do artigo 107.º TFUE, do artigo 2.º, alínea k), da Diretiva 2009/28 e do artigo 2.º, segundo parágrafo,

ponto 5, da Diretiva 2018/2001, que foi notificado à Comissão pelas autoridades italianas competentes e que é objeto da Decisão SA.43756. Nessa decisão, esta instituição decidiu não levantar objeções a esse regime, considerando que este era compatível com o mercado interno com base no artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE.

38 No presente processo, importa, assim, verificar se uma ação intentada por um operador económico num órgão jurisdicional nacional com vista a impugnar uma modalidade de execução de um regime de auxílios de Estado destinado a promover a eletricidade proveniente de fontes renováveis, do qual é beneficiário e que foi objeto de uma decisão da Comissão que declarou a sua compatibilidade com o mercado interno, pode ser apreciada por esse órgão jurisdicional à luz do disposto no artigo 3.º da Diretiva 2009/28 ou do artigo 4.º da Diretiva 2018/2001, invocados por esse operador e que constituem o objeto da questão submetida.

39 A este respeito, importa recordar que resulta de jurisprudência constante que, no sistema de fiscalização dos auxílios de Estado instituído pelo Tratado FUE, os órgãos jurisdicionais nacionais e a Comissão desempenham papéis complementares, mas distintos (Acórdão de 2 de maio de 2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, n.º 45 e jurisprudência referida).

40 Em especial, os órgãos jurisdicionais nacionais zelam pela salvaguarda, até à decisão final da Comissão, dos direitos dos litigantes em caso de uma eventual violação, pelas autoridades estatais, da proibição prevista no artigo 108.º, n.º 3, TFUE. Para este efeito, podem ser submetidos aos órgãos jurisdicionais nacionais litígios nos quais estes últimos são chamados a interpretar e a aplicar o conceito de «auxílio [de] Estado» referido no artigo 107.º, n.º 1, TFUE, para determinar se uma medida estatal adotada em violação do procedimento de controlo prévio previsto no artigo 108.º, n.º 3, TFUE deveria ou não ter-lhe sido submetida. Em contrapartida, esses órgãos jurisdicionais não são competentes para decidir sobre a compatibilidade com o mercado interno de medidas de auxílio ou de um regime de auxílios de Estado. Com efeito, de acordo com jurisprudência constante, esta apreciação é da competência exclusiva da Comissão, que atua sob a fiscalização dos órgãos jurisdicionais da União (v., neste sentido, Acórdãos de 15 de setembro de 2016, PGE, C-574/14, EU:C:2016:686, n.ºs 31 e 32, e de 2 de maio de 2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, n.º 46 e jurisprudência referida).

41 Além disso, de acordo com jurisprudência assente, o procedimento previsto no artigo 108.º TFUE não deve nunca conduzir a um resultado que seja contrário às disposições específicas do Tratado FUE. Assim, um auxílio que, enquanto tal ou por algumas das suas modalidades, viole disposições ou princípios gerais do Direito da União não pode ser declarado compatível com o mercado interno. Com efeito, quando as modalidades de um auxílio ou de um regime de auxílios estão de tal modo indissociavelmente ligadas ao objeto do auxílio, ao regime ou ao seu funcionamento, que não podem ser apreciadas isoladamente, os seus efeitos sobre a compatibilidade ou a incompatibilidade do auxílio ou do regime no seu conjunto devem necessariamente ser apreciados através do procedimento previsto no artigo 108.º TFUE (v., neste sentido, Acórdãos de 2 de maio de 2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, n.º 48 e jurisprudência referida, e de 31 de janeiro de 2023, Comissão/Braesch e o., C-284/21 P, EU:C:2023:58, n.ºs 96 e 97 e jurisprudência referida).

42 A apreciação dessas modalidades de execução não é, por conseguinte, da competência dos órgãos jurisdicionais nacionais (v., neste sentido, Acórdão de 2 de maio de 2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, n.º 47 e jurisprudência referida).

43 Importa ainda recordar que a aplicação das normas do Direito da União em matéria de auxílios de Estado assenta numa obrigação de cooperação leal entre, por um lado, os órgãos jurisdicionais nacionais e, por outro, a Comissão, bem como os órgãos jurisdicionais da União, no âmbito da qual cada um atua em função da missão que lhe é atribuída pelo Tratado FUE. No âmbito desta cooperação, os órgãos jurisdicionais nacionais devem tomar todas as medidas gerais ou especiais capazes de assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes do Direito da União e abster-se das que são suscetíveis de pôr em perigo a realização dos objetivos do Tratado, como resulta do artigo 4.º, n.º 3, TUE. Assim, os órgãos jurisdicionais nacionais devem, nomeadamente, abster-se de tomar decisões contrárias a uma decisão da Comissão relativa à compatibilidade de um auxílio de Estado com o mercado interno cuja apreciação é da competência exclusiva desta instituição, que atua sob a fiscalização do juiz da União (v., neste sentido, Acórdãos de 15 de setembro de 2016, PGE, C-574/14, EU:C:2016:686, n.ºs 33 e 34 e jurisprudência referida, e de 17 de outubro de 2024, NFŠ, C-28/23, EU:C:2024:893, n.º 59).

44 No caso em apreço, resulta dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça que o mecanismo do incentivo negativo impugnado no processo principal constitui uma modalidade de funcionamento do regime de auxílios visado pela Decisão SA.43756, o que, aliás, foi confirmado durante a audiência. A este respeito, resulta, nomeadamente, dos considerandos 43, 44, 47, 48, 50 e 51 da Decisão SA.43756 que é precisamente esse mecanismo de incentivo negativo, objeto do litígio no processo principal, que determina, em última instância, o montante do auxílio individualmente atribuído aos operadores económicos beneficiários do referido regime com base na sua inscrição num registo. Foi, assim, com base nesse mecanismo que a Comissão concluiu que, no que respeita aos projetos inscritos num registo, o regime de auxílios em causa satisfaz a condição de proporcionalidade.

45 Por conseguinte, tendo em conta a jurisprudência recordada no n.º 41 do presente acórdão, esta modalidade, que está indissociavelmente ligada ao funcionamento do regime de auxílios em causa, não pode ser apreciada independentemente desse regime.

46 Além disso, resulta desta jurisprudência que a Comissão não podia declarar o regime de auxílios do Estado objeto da Decisão SA.43756 compatível com o mercado interno com base no artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE sem se certificar, previamente, de que esse regime de auxílios não viola, por outro lado, outras disposições ou princípios gerais pertinentes do Direito da União (v., por analogia, Acórdão de 31 de janeiro de 2023, Comissão/Braesch e o., C-284/21 P, EU:C:2023:58, n.º 100).

47 Daqui resulta, em primeiro lugar, que permitir a um órgão jurisdicional nacional, no âmbito da aplicação desse regime de auxílios, pronunciar-se, por sua vez, à luz do artigo 3.º da Diretiva 2009/28, sobre a legalidade desse mecanismo de incentivo negativo equivaleria, em substância, a conferir a esse órgão jurisdicional o poder de substituir a sua própria apreciação à que foi efetuada pela Comissão na Decisão SA.43756 e a permitir-lhe, em desrespeito da jurisprudência citada no n.º 40 do presente acórdão, invadir as competências exclusivas reservadas a essa instituição no que respeita à apreciação da compatibilidade de um auxílio de Estado com o mercado interno, bem como violar a sua obrigação de cooperar lealmente com as instituições da União, referida no n.º 43 deste acórdão (v., por analogia, Acórdão de 15 de setembro de 2016, PGE, C-574/14, EU:C:2016:686, n.ºs 36 e 37).

48 O facto de a Decisão SA.43756 não mencionar expressamente a Diretiva 2009/28, nomeadamente o seu artigo 3.º, que é objeto da questão submetida, é irrelevante a este respeito.

49 Ora, o regime de auxílios objeto desta decisão visa precisamente, como resulta dos considerandos 2 a 4 e 34 da mesma, promover a produção de eletricidade proveniente de fontes renováveis, com exceção da energia fotovoltaica, em Itália, e, como indicado no considerando 31 da referida decisão, o regime notificado, que corresponde ao que está em causa no processo principal, foi apreciado, nomeadamente, à luz das Orientações 2014-2020. Ora, o ponto 107 destas orientações, para o qual remete o considerando 36 da Decisão SA.43756, recorda que a União fixou objetivos ambiciosos em matéria de alterações climáticas e de utilização sustentável da energia, que vários atos legislativos da União, como a Diretiva 2009/28, já contribuem para a realização desses objetivos e que, em determinadas condições, os auxílios estatais podem constituir um instrumento adequado para contribuir para a realização dos objetivos da União e dos objetivos nacionais conexos.

50 Por conseguinte, quando, na Decisão SA.43756, a Comissão apreciou a compatibilidade desse regime de auxílios com o mercado interno, incluindo a modalidade de funcionamento deste que constitui o mecanismo do incentivo negativo, teve necessariamente em conta a Diretiva 2009/38.

51 No que respeita, em segundo lugar, à apreciação da conformidade do mecanismo do incentivo negativo com o artigo 4.º da Diretiva 2018/2001, ou mesmo com o artigo 6.º desta, invocado, nomeadamente, pela Comissão, há que salientar que, embora esta diretiva tenha sido adotada posteriormente à Decisão SA.43756, não se pode considerar que, com esta decisão, a Comissão tenha necessariamente apreciado esse mecanismo garantindo que o mesmo não viola nenhuma dessas disposições.

52 Todavia, por um lado, uma vez que o regime de auxílios instituído pelo Decreto de 23 de junho de 2016 foi autorizado pela Comissão ao abrigo da referida decisão, esse regime configura um «auxílio existente» na aceção do artigo 1.º, alínea b), ii), do Regulamento 2015/1589.

53 Ora, nos termos do artigo 108.º, n.º 1, TFUE, a Comissão procederá, em cooperação com os Estados-Membros, ao exame permanente dos regimes de auxílios existentes nesses Estados. Este exame pode levar a Comissão a propor ao Estado-Membro em causa as medidas adequadas, que sejam exigidas pelo desenvolvimento progressivo ou pelo funcionamento do mercado interno, e, sendo caso disso, a decidir pela supressão ou pela alteração de um auxílio que considere incompatível com este mercado (Acórdão de 18 de julho de 2013, P, C-6/12, EU:C:2013:525, n.º 40 e jurisprudência referida).

54 Além disso, no âmbito do exame permanente dos regimes de auxílios existentes, a situação jurídica não se altera até à eventual aceitação pelo Estado-Membro em causa de propostas de medidas adequadas ou até que a Comissão tome uma decisão final (v., neste sentido, Acórdão de 9 de outubro de 2001, Itália/Comissão, C-400/99, EU:C:2001:528, n.º 61).

55 Assim, em conformidade com a jurisprudência recordada no n.º 40 do presente acórdão, a apreciação da compatibilidade de um regime de auxílios existente com o mercado interno continua a ser da competência exclusiva da Comissão, que atua sob a fiscalização dos órgãos jurisdicionais da União.

56 Por outro lado, no caso em apreço, com a comunicação intitulada «Orientações relativas a auxílios estatais em matéria de clima, proteção ambiental e energia para 2022» (JO 2022, C 80, p. 1), que substituiu, em 18 de fevereiro de 2022, as Orientações 2014-2020, a Comissão propôs aos Estados-Membros, a título de «medidas adequadas», na aceção do artigo 108.º, n.º 1, TFUE, que

alterassem, se necessário, os seus regimes de auxílio existentes a favor da proteção ambiental e da energia, para os tornar conformes com as referidas orientações, o mais tardar, até 31 de dezembro de 2023.

57 Ora, este prazo ainda não tinha expirado em 4 de abril de 2022 nem em 2 de maio de 2022, datas em que foram enviadas as faturas que deram origem ao litígio no processo principal, referidas no n.º 21 do presente acórdão.

58 Por outro lado, qualquer alteração do mecanismo de incentivo negativo em causa no processo principal, resultante de um eventual aumento da intensidade do auxílio que daí pudesse resultar, seria suscetível de influenciar a apreciação da compatibilidade do regime de auxílios em causa com o mercado interno. Com efeito, este mecanismo está indissociavelmente ligado ao funcionamento do referido regime e é possível que, na falta desse mecanismo, a Comissão tivesse considerado que esse regime de auxílios não era proporcionado e que, por conseguinte, não o teria declarado compatível com o mercado interno. Tal alteração constituiria, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 794/2004, uma «alteração de um auxílio existente» e, por conseguinte, um «novo auxílio», na aceção do artigo 1.º, alínea c), do Regulamento 2015/1589, sujeito à obrigação de notificação prevista no artigo 108.º, n.º 3, TFUE e cuja apreciação da compatibilidade com o mercado interno é, em conformidade com a jurisprudência recordada no n.º 40 do presente acórdão, da competência exclusiva da Comissão, que atua sob a fiscalização dos órgãos jurisdicionais da União.

59 A conclusão efetuada no número anterior do presente acórdão também se aplica à hipótese em que uma alteração deste mecanismo não tivesse efeito *erga omnes*, como a Tiberis pede no caso em apreço, mas apenas a favor de um determinado beneficiário, como a própria Tiberis. Com efeito, a autorização de execução de um regime de auxílios de Estado concedida pela Comissão numa decisão de não levantar objeções é válida apenas quando sejam respeitados todos os elementos tomados em consideração por essa instituição na referida decisão para efeitos da apreciação da compatibilidade dos referidos auxílios com o mercado interno (v., por analogia, Acórdão de 31 de janeiro de 2023, Comissão/Braesch e o., C-284/21 P, EU:C:2023:58, n.º 83). Assim, um regime de auxílios executado individualmente sem corresponder ao regime de auxílios que foi notificado e autorizado pela Comissão também pode ser considerado um «novo auxílio», na aceção do artigo 1.º, alínea c), do Regulamento 2015/1589 (v., por analogia, Acórdão de 31 de janeiro de 2023, Comissão/Braesch e o., C-284/21 P, EU:C:2023:58, n.º 86).

60 O Tribunal de Justiça já declarou que a concessão de um auxílio de Estado, enquanto tal, não pode resultar de uma decisão jurisdicional, por se tratar de um juízo de oportunidade que não faz parte das funções e das competências de um juiz (v., neste sentido, Acórdão de 12 de janeiro de 2023, DOBELES HES, C-702/20 e C-17/21, EU:C:2023:1, n.º 76).

61 Por outro lado, é certo que, nos n.os 121 e 122 do Acórdão de 12 de janeiro de 2023, DOBELES HES (C-702/20 e C-17/21, EU:C:2023:1), o Tribunal de Justiça declarou que, no caso de o juiz nacional ser chamado a conhecer de um pedido destinado a obter o pagamento de um auxílio que, por não ter sido notificado à Comissão, é ilegal, o exercício da fiscalização dos auxílios de Estado confiada a esse juiz pelo Direito da União deve, em princípio, levá-lo a indeferir esse pedido, embora reconhecendo que, no entanto, uma decisão do órgão jurisdicional nacional que condene o demandado a pagar o auxílio, mas desde que este seja previamente notificado à Comissão pelas autoridades nacionais em causa e que esta o autorize ou se considere que o autorizou, é também suscetível de evitar o pagamento de um novo auxílio em violação do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, bem como do artigo 2.º, n.º 1, e do artigo 3.º do Regulamento 2015/1589.

62 Todavia, esta jurisprudência não é transponível para o contexto do processo principal e, consequentemente, não é suscetível de pôr em causa a conclusão resultante dos elementos expostos nos n.os 52 a 60 do presente acórdão. No caso em apreço, a competência de o juiz nacional conhecer do mérito da ação principal não é suscetível de evitar que um auxílio novo seja pago em violação do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, do artigo 2.º, n.º 1, e do artigo 3.º do Regulamento 2015/1589. Com efeito, como resulta do n.º 58 do presente acórdão, qualquer alteração do mecanismo do incentivo negativo está sujeita à obrigação de notificação prevista no artigo 108.º, n.º 3, TFUE e a apreciação da compatibilidade dessa alteração com o mercado interno é da competência exclusiva da Comissão, que atua sob a fiscalização dos órgãos jurisdicionais da União.

63 Tendo em conta o que precede, resulta que o Direito da União se opõe a que o órgão jurisdicional de reenvio aprecie a compatibilidade do mecanismo do incentivo negativo em causa no processo principal com as disposições do artigo 3.º da Diretiva 2009/28 ou do artigo 4.º da Diretiva 2018/2001, uma vez que este mecanismo é indissociável do funcionamento do regime de auxílios de Estado que a Comissão declarou compatível com o mercado interno através da Decisão SA.43756.

64 Por conseguinte, a interpretação do artigo 3.º da Diretiva 2009/28 ou do artigo 4.º da Diretiva 2018/2001 não é pertinente para a resolução do litígio no processo principal.

65 Por conseguinte, o pedido de decisão prejudicial é inadmissível.

Quanto às despesas

66 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Quarta Secção) declara:

O pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália), por Decisão de 8 de agosto de 2023, é inadmissível.

Assinaturas