Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
ATHANASIOS RANTOS
apresentadas em 6 de fevereiro de 2025 [1]

Processo C-423/23

Secab Soc. coop.
contra
Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA),
Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA
sendo intervenientes
Presidenza del Consiglio dei Ministri,
Ministero della Transizione Ecologica,
Ministero dello Sviluppo Economico,
Associazione Italia Solare ETS,
Assoidroelettrica,
Elettricità Futura — Unione delle imprese elettriche italiane

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Tribunal Administrativo Regional da Lombardia, Itália)]

«Reenvio prejudicial — Mercado interno da eletricidade — Diretiva (UE) 2019/944 — Regras comuns para o mercado interno da eletricidade — Artigo 5.º — Preços de comercialização baseados no mercado — Diretiva (UE) 2018/2001 — Promoção da utilização de energia produzida a partir de fontes renováveis — Regulamento (UE) 2022/1854 — Intervenção de emergência para fazer face aos elevados preços da energia — Artigo 6.º — Limite máximo obrigatório para as receitas de mercado — Artigo 8.º — Medidas nacionais de resposta à crise — Limite máximo para as receitas de mercado obtidas pelos produtores de eletricidade que utilizam determinadas fontes de energia renováveis — Regulamentação nacional que não garante aos produtores a retenção de 10 % das receitas acima de tal limite — Preservação dos investimentos no setor das energias renováveis»

[1] Língua original: francês.

I. Introdução

1. O presente pedido de decisão prejudicial, apresentado pelo Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Tribunal Administrativo Regional da Lombardia, Itália), tem por objeto, nomeadamente, a interpretação do artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva (UE) 2019/944 [2], dos considerandos 2, 3 e 12 da Diretiva (UE) 2018/2001 [3], bem como dos considerandos 27, 28, 29, 39, do artigo 6.º, n.º 1, e do artigo 8.º, n.º 2, alíneas b) e c), do Regulamento (UE) 2022/1854 [4].

2. Este pedido tem origem num litígio que opõe a Secab Soc. coop., uma sociedade cooperativa com atividade no setor da produção de eletricidade, à Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) (Autoridade Reguladora da Energia, Redes e Ambiente, Itália, a seguir «ARERA») e à Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA (Gestora dos Serviços Energéticos, Itália, a seguir «GSE»), a propósito da legalidade de uma regulamentação nacional que estabelece um limite máximo para as receitas de mercado obtidas com a venda de eletricidade produzida a partir de determinadas fontes de energia renováveis.

3. Em conformidade com o pedido do Tribunal de Justiça, as presentes conclusões centrar-se-ão na análise da segunda questão prejudicial. Esta é relativa, em substância, à compatibilidade com as disposições acima referidas do direito da União de uma regulamentação nacional que prevê um limite máximo para as receitas de mercado obtidas com a venda de eletricidade de acordo com modalidades que não preservam nem favorecem os investimentos no setor das energias renováveis.

4. O presente processo constitui uma oportunidade para o Tribunal de Justiça fornecer esclarecimentos quanto aos critérios a ter em conta na definição, pelos Estados-Membros, das modalidades de cálculo de um limite máximo para as receitas de mercado obtidas com a venda de eletricidade, num contexto específico caracterizado pelo aumento dos preços da energia, nomeadamente da eletricidade, os quais atingiram recentemente níveis excecionalmente elevados, principalmente devido à guerra na Ucrânia.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

1. Diretiva 2018/2001

5. Nos termos dos considerandos 2, 3 e 12 da Diretiva 2018/2001:

«(2) Nos termos do artigo 194.º, n.º 1, [TFUE], a promoção de formas de energia renovável é um dos objetivos da política energética da União. A presente diretiva visa alcançar esse objetivo […]

[2] Diretiva 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 (JO 2019, L 158, p. 125).

[3] Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de dezembro de 2018, relativa à promoção da utilização de energia de fontes renováveis (JO 2018, L 328, p. 82).

[4] Regulamento do Conselho de 6 de outubro de 2022, relativo a uma intervenção de emergência para fazer face aos elevados preços da energia (JO 2022, L 261, p. 1).

(3) A maior utilização de energia de fontes renováveis desempenha um papel fundamental na promoção da segurança do aprovisionamento energético, do abastecimento de energia sustentável a preços acessíveis […]

[…]

(12) A fim de apoiar os contributos ambiciosos dos Estados-Membros para a meta da União, deverá ser estabelecido um quadro financeiro que vise facilitar o investimento em projetos de energia renovável nos Estados-Membros, inclusivamente através da utilização de instrumentos financeiros.»

2. Diretiva 2019/944

6. O artigo 5.º da Diretiva 2019/944, intitulado «Preços de comercialização baseados no mercado», tem a seguinte redação:

«1. Os comercializadores são livres de fixar os preços de comercialização da eletricidade fornecida aos clientes. Os Estados-Membros devem tomar todas as medidas adequadas para assegurar a concorrência efetiva entre comercializadores.

[…]

3. Em derrogação dos n.os 1 e 2, os Estados-Membros podem aplicar medidas de intervenção pública de fixação dos preços de comercialização da eletricidade pagos pelos clientes vulneráveis ou em situação de carência energética. Essas medidas de intervenção pública estão sujeitas às condições previstas nos n.os 4 e 5.

4. As medidas de intervenção pública de fixação dos preços de comercialização de eletricidade:

a) Devem prosseguir um interesse económico geral e não ir além do necessário para atingir esse interesse económico geral;

b) Devem ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias e verificáveis;

c) Devem garantir a igualdade de acesso das empresas de eletricidade da União aos clientes;

d) Devem ser limitadas no tempo e proporcionadas no que respeita aos seus beneficiários;

e) Não podem acarretar custos adicionais para os participantes no mercado de forma discriminatória.

[…]»

3. Regulamento 2022/1854

7. Os considerandos 24, 25, 27 a 29, 39, 41 e 48 do Regulamento 2022/1854 especificavam o seguinte:

«(24) Tendo em conta o papel do preço no mercado diário enquanto referência para o preço noutros mercados grossistas de eletricidade e o facto de todos os participantes no mercado receberem o preço de equilíbrio, desde a agressão militar russa contra Ucrânia, em fevereiro de 2022, as tecnologias com custos marginais significativamente mais baixos registaram sistematicamente receitas elevadas, muito acima das suas expectativas quando decidiram investir.

(25) Numa situação em que os consumidores estão expostos a preços extremamente elevados, que também prejudicam a economia da União, é necessário limitar, temporariamente, as receitas de mercado extraordinárias dos produtores com custos marginais mais baixos, mediante a aplicação de um limite máximo para essas receitas de mercado obtidas através da venda de eletricidade na União.

[…]

(27) O nível a que é fixado o limite máximo das receitas de mercado não deverá comprometer a capacidade dos produtores a que se aplica, incluindo os produtores de energias renováveis, de recuperarem os seus custos de investimento e de exploração e deverá preservar e incentivar futuros investimentos nas capacidades necessárias para alcançar um sistema elétrico descarbonizado e fiável. O limite máximo para as receitas de mercado, sendo um limite máximo uniforme em toda a União, é o mais adequado para preservar o funcionamento do mercado interno da eletricidade, uma vez que mantém a concorrência baseada nos preços entre os produtores de eletricidade com base em diferentes tecnologias, em especial as energias renováveis.

(28) Embora os picos de preços ocasionais e de curto prazo possam ser considerados uma característica normal num mercado da eletricidade e possam ser úteis para alguns investidores recuperarem o seu investimento na produção, o aumento de preços extremo e duradouro observado desde fevereiro de 2022 é nitidamente diferente de uma situação normal de mercado com picos de preços ocasionais. Por conseguinte, o limite máximo para as receitas de mercado não deverá ser fixado abaixo das expectativas razoáveis dos participantes no mercado quanto ao nível médio dos preços da eletricidade nas horas em que a procura de eletricidade atingiu o seu nível mais elevado, antes da guerra de agressão militar da Rússia contra a Ucrânia. Antes de fevereiro de 2022, previam-se picos de preços médios no mercado grossista da eletricidade significativa e sistematicamente inferiores a 180 EUR por MWh em toda a União, nas últimas décadas, apesar das diferenças nos preços da eletricidade entre as várias regiões da União. Uma vez que a decisão inicial de investimento dos participantes no mercado foi tomada com base na expectativa de que, em média, os preços seriam inferiores a esse nível durante as horas de ponta, o limite máximo para as receitas de mercado fixado, de 180 EUR por MWh, constitui um nível muito superior a essas expectativas iniciais do mercado. Ao deixar uma margem sobre o preço que os investidores poderiam razoavelmente esperar, é necessário garantir que o limite máximo para as receitas de mercado não contraria a avaliação inicial da rentabilidade do investimento.

(29) Além disso, o limite máximo para as receitas de mercado de 180 EUR por MWh é bastante mais elevado, incluindo uma margem razoável, do que os atuais custos normalizados totais de produção de energia para as tecnologias de produção pertinentes, permitindo aos produtores aos quais se aplica cobrir os seus custos de investimento e de exploração. Tendo em conta que o limite máximo para as receitas de mercado deixa uma margem considerável entre os custos normalizados totais de produção de energia razoáveis e o limite máximo para as receitas de mercado, não se espera que o mesmo afete os investimentos em novas capacidades inframarginais.

[…]

(39) A fim de ter em conta as preocupações em matéria de segurança do aprovisionamento, os Estados-Membros deverão ter a possibilidade de fixar o limite máximo para as receitas de mercado de uma forma que permita aos produtores de eletricidade reter 10 % das receitas excedentárias que ultrapassem o limite máximo para as receitas de mercado.

[…]

(41) [O]s Estados-Membros deverão manter a possibilidade de limitar ainda mais as receitas dos produtores aos quais se aplica o limite máximo para as receitas de mercado […]

[…]

(48) […] Atualmente, ao abrigo da Diretiva (UE) 2019/944, é possível regular os preços para as famílias e as microempresas, assim como, nomeadamente fixando preços abaixo do custo, para os clientes domésticos vulneráveis e em situação de carência energética. No entanto, perante o atual aumento excecional dos preços da eletricidade, o conjunto de medidas de que os Estados-Membros dispõem para apoiar os consumidores deverá ser alargado temporariamente, prevendo a possibilidade de alargar os preços regulados às PME e permitindo a fixação de preços regulados abaixo do custo. Esse alargamento poderá ser financiado através do limite máximo para as receitas de mercado.»

8. O artigo 6.º desse regulamento, intitulado «Limite máximo obrigatório para as receitas de mercado», dispunha, nos seus n.os 1 e 2:

«1. As receitas de mercado obtidas pelos produtores com a produção de eletricidade a partir das fontes a que se refere o artigo 7.º, n.º 1, devem ser limitadas a 180 EUR, no máximo, por MWh de eletricidade produzida.

2. Os Estados-Membros devem assegurar que o limite máximo para as receitas de mercado vise todas as receitas de mercado dos produtores […]»

9. O artigo 7.º do referido regulamento, intitulado «Aplicação do limite máximo para as receitas de mercado aos produtores de eletricidade», previa, no seu n.º 1:

«O limite máximo para as receitas de mercado previsto no artigo 6.º aplica-se às receitas de mercado obtidas com a venda de eletricidade produzida a partir das seguintes fontes:

[…]

d) Energia hidroelétrica sem reservatório;

[…]»

10. O artigo 8.º do mesmo regulamento, intitulado «Medidas nacionais de resposta à crise», dispunha:

«1. Os Estados-Membros podem:

a) Manter ou introduzir medidas que limitem ainda mais as receitas de mercado dos produtores que produzam energia a partir das fontes enumeradas no artigo 7.º, n.º 1, incluindo a possibilidade de diferenciar entre tecnologias […];

[…]

d) Fixar um limite máximo específico para as receitas de mercado obtidas com a venda de eletricidade produzida a partir de antracite;

[…]

2. Em conformidade com o presente regulamento, as medidas a que se refere o n.º 1:

a) São proporcionadas e não discriminatórias;

b) Não comprometem os sinais de investimento;

c) Asseguram que os custos de investimento e de exploração sejam cobertos;

d) Não distorcem o funcionamento dos mercados grossistas de eletricidade e, em especial, não afetam a ordem de mérito nem a formação dos preços no mercado grossista;

e) São compatíveis com o direito da União.»

11. O artigo 10.º do Regulamento 2022/1854, intitulado «Distribuição das receitas excedentárias», dispunha, no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros devem assegurar que as receitas consideradas excedentárias em resultado da aplicação do limite máximo para as receitas de mercado são utilizadas para financiar medidas de apoio aos clientes finais de eletricidade, a fim de atenuar o impacto dos elevados preços da eletricidade nesses clientes, de forma focalizada.»

12. O artigo 22.º desse regulamento, intitulado «Entrada em vigor e aplicação», previa, no seu n.º 2:

«[…]

c) Os artigos 6.º, 7.º e 8.º são aplicáveis de 1 de dezembro de 2022 a 30 de junho de 2023;

[…]»

B. Direito italiano

1. Decreto-Lei n.º 4/2022

13. O Decreto-Lei n.º 4/2022, alterado pela legge n. 25 — Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, recante misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico (Lei n.º 25 de Conversão Legislativa, que altera o Decreto-Lei n.º 4, de 27 de janeiro de 2022, sobre Medidas Urgentes para Apoiar as Empresas e os Operadores Económicos, o Trabalho, a Saúde e os Serviços Territoriais, no Contexto da Crise da COVID-19, e Conter os Efeitos dos Aumentos de Preços no Setor da Eletricidade), de 28 de março de 2022 [5] (a seguir «Decreto-Lei n.º 4/2022»), contém um artigo 15.º-A, intitulado «Medidas adicionais relativas à eletricidade produzida por instalações que utilizam fontes renováveis», o qual dispunha:

«1. A partir de 1 de fevereiro de 2022 e até 31 de dezembro de 2022, é aplicado um mecanismo de compensação bidirecional para o preço da energia, no que diz respeito à eletricidade introduzida na rede por:

a) Instalações fotovoltaicas com uma potência superior a 20 kW que beneficiem de prémios fixos resultantes do mecanismo da tarifa de compra (Conto Energia), que não dependem dos preços de mercado;

b) Instalações com uma potência superior a 20 kW que utilizem energia solar, hidroelétrica, geotérmica e eólica e não beneficiem dos mecanismos de incentivo, que tenham entrado em funcionamento antes de 1 de janeiro de 2010.

[…]

3. Para efeitos do n.º 1, a GSE calcula a diferença entre os valores referidos nas alíneas a) e b) *infra*:

a) Um preço de referência igual ao indicado no quadro [anexo ao presente] decreto-lei, para cada zona de mercado [, compreendido entre 56 e 58 EUR por MWh (exceto nas ilhas da Sardenha e da Sicília, para as quais o preço é fixado, respetivamente, em 61 EUR por MWh e 75 EUR por MWh)];

b) Um preço de mercado igual a:

   1) Para as instalações referidas no n.º 1, alínea a), bem como para as instalações referidas no n.º 1, alínea b), que utilizem energia solar, eólica, geotérmica e hídrica a fio de água, o preço por hora da eletricidade na zona de mercado ou, para os contratos de fornecimento celebrados antes de 27 de janeiro de 2022 que não respeitem as condições referidas no n.º 7, o preço indicado nos referidos contratos;

[5] Suplemento ordinário à GURI n.º 73, de 28 de março de 2022.

2) Para as instalações referidas no n.º 1, alínea b), que não as referidas no ponto 1), a média aritmética mensal dos preços por hora da eletricidade nas zonas de mercado, ou, para os contratos de fornecimento celebrados antes de 27 de janeiro de 2022 que não respeitem as condições referidas no n.º 7, o preço indicado nos referidos contratos.

4. Se a diferença referida no n.º 3 for positiva, a GSE paga o montante correspondente ao produtor. Caso essa diferença seja negativa, a GSE procede a uma compensação ou exige ao produtor o montante correspondente.

[…]»

14. O artigo 11.º, n.º 2, do decreto-legge n.º 115 — Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali (Decreto-Lei n.º 115, relativo a medidas urgentes em matéria de energia, crise hídrica, políticas sociais e industriais), de 9 de agosto de 2022[6], alterado pela Lei n.º 142, de 21 de setembro de 2022, prorrogou até 30 de junho de 2023 o prazo de aplicação do mecanismo de compensação previsto nesse artigo 15.º-A.

2. Lei n.º 197/22

15. A legge n.º 197 — Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025 (Lei n.º 197, relativa ao orçamento provisório do Estado para o exercício de 2023 e ao orçamento plurianual para o triénio 2023-2025), de 29 de dezembro de 2022[7] (a seguir «Lei n.º 197/22»), dispõe, no seu artigo 1.º, n.º 30, o seguinte:

«30. Em aplicação do Regulamento [2022/1854], a partir de 1 de dezembro de 2022 e até 30 de junho de 2023, é aplicado um limite máximo para as receitas de mercado obtidas pelos produtores de eletricidade, por um mecanismo de compensação unidirecional, no que diz respeito à eletricidade introduzida na rede por:

a) Instalações que utilizem fontes renováveis não abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 15.º-A do [Decreto-Lei n.º 4/2022];

[…]»

III. Litígio no processo principal, questões prejudiciais e tramitação processual no Tribunal de Justiça

16. A Secab é uma sociedade cooperativa que opera no setor da produção de eletricidade e que gere instalações que utilizam energia hidroelétrica a fio de água. Na medida em que esta sociedade é abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 15.º-A do Decreto-Lei n.º 4/2022 (a seguir «disposição controvertida»), ficou sujeita à medida de aplicação do limite máximo para as receitas prevista nessa disposição. Após receber várias faturas da parte da GSE, a referida sociedade interpôs no Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Tribunal Administrativo Regional da Lombardia), órgão jurisdicional de reenvio, um recurso de anulação,

[6] GURI n.º 185, de 9 de agosto de 2022.

[7] Suplemento ordinário à GURI n.º 303, de 29 de dezembro de 2022.

nomeadamente, das faturas que lhe foram emitidas pela GSE, em 18 de outubro e 15 de novembro de 2022, nos termos da referida disposição. Em apoio do seu recurso, a Secab alegou que a disposição controvertida é contrária ao direito da União.

17. Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio recorda que o prazo de aplicação da disposição controvertida, inicialmente previsto para o período compreendido entre 1 de fevereiro de 2022 e 31 de dezembro de 2022, foi prorrogado, pelo Decreto-Lei n.º 115/2022 de 9 de agosto de 2022, conforme alterado pela Lei n.º 142 de 21 de setembro de 2022, até 30 de junho de 2023; que o Regulamento 2022/1854 só entrou em vigor em 8 de outubro de 2022; que este previa um limite máximo para as receitas mais elevado e um âmbito de aplicação mais alargado do que os previstos na disposição controvertida, e que os n.os 30 a 38 do artigo 1.º da Lei n.º 197/22 transpuseram, para o período de 1 de dezembro de 2022 a 30 de junho de 2023, os artigos 6.º a 8.º desse regulamento, excluindo, contudo, as instalações que utilizavam fontes de energia renováveis que já eram abrangidas pelo âmbito de aplicação da disposição controvertida. Por conseguinte, ainda que fosse anterior ao Regulamento 2022/1854, esta disposição constituía, no essencial, a disposição de direito nacional que dava execução a esse regulamento no que diz respeito à energia produzida a partir de fontes renováveis referida ao abrigo da referida disposição.

18. O órgão jurisdicional de reenvio acrescenta que a disposição controvertida, à semelhança do Regulamento 2022/1854, foi adotada com o objetivo de limitar temporariamente as receitas de mercado excecionais obtidas pelos produtores de energia que suportam custos independentes da evolução dos preços do gás natural, uma vez que não o utilizam na produção, aplicando um limite máximo para essas receitas excecionais e distribuindo os montantes correspondentes aos clientes finais. No entanto, o referido órgão jurisdicional manifesta dúvidas quanto às modalidades concretas definidas pelo legislador italiano para estabelecer esse limite máximo.

19. Em primeiro lugar, no que diz respeito ao montante do limite máximo para as receitas previsto na disposição controvertida, o órgão jurisdicional de reenvio considera que, ainda que o preço de referência indicado no n.º 3, alínea a), dessa disposição fique muito aquém do fixado pelo direito da União [8], é equitativo na medida em que corresponde a uma média aritmética dos preços em cada zona de mercado, registados entre 1 de janeiro de 2010 e 31 de dezembro de 2020 e reavaliados de acordo com a inflação. Contudo, interroga-se sobre se, à luz do considerando 28 do Regulamento 2022/1854, não se deveria antes ter como referência as horas durante as quais a procura atingiu o seu nível mais elevado antes da guerra na Ucrânia. O órgão jurisdicional de reenvio também salienta que a média adotada pelo legislador italiano tinha em conta o ano de 2020, já afetado por perturbações devidas à epidemia de COVID-19 e durante o qual o preço nacional único atingiu um nível historicamente baixo. Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto ao facto de o limite máximo previsto na disposição controvertida ser proporcionado e razoável, dado que não garante aos produtores a retenção de 10 % das receitas que ultrapassem esse limite máximo, como exige, todavia, o considerando 39 do Regulamento 2022/1854.

[8] Mais concretamente, o preço de referência definido na disposição controvertida é de 56 a 58 euros por MWh em função da zona continental em causa, de 61 euros por MWh para a Sardenha e de 75 euros por MWh para a Sicília, enquanto o preço fixado no artigo 6.º do Regulamento 2022/1854 é de 180 euros por MWh.

20. Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a capacidade da disposição controvertida para proteger os investimentos realizados no domínio das energias renováveis e a realização de tais investimentos no futuro [9]. O referido órgão jurisdicional remete, além disso, para os considerandos 28 e 29 do Regulamento 2022/1854, nos termos dos quais, na fixação do limite máximo, é necessário deixar uma «uma margem razoável» em relação ao preço que os investidores poderiam esperar obter, para que esse limite máximo não tenha impacto na avaliação inicial da rentabilidade dos investimentos, o que não foi tido em conta pelo legislador italiano. De facto, a disposição controvertida não se limita a restringir a capacidade financeira das empresas que produzem energia a partir de fontes renováveis para realizar investimentos, mas mina a confiança dos investidores no crescimento deste setor, não obstante o Tribunal de Justiça já ter reconhecido a necessidade de «favorecer, numa perspetiva de longo prazo, investimentos em novas instalações» [10].

21. Por último, em terceiro lugar, o mesmo órgão jurisdicional interroga-se sobre a compatibilidade da disposição controvertida com o Regulamento 2022/1854, nomeadamente, no que diz respeito à existência de uma eventual diferença de tratamento com os produtores que utilizam diferentes fontes de energia e que não estão sujeitos ao mesmo limite máximo, elemento que pode originar uma discriminação contra determinados produtores, como a Secab, e, consequentemente, causar uma perturbação no funcionamento do mercado [11].

22. Nestas circunstâncias, o Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Tribunal Administrativo Regional da Lombardia) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva [2019/944], os considerandos 3 e 12 da Diretiva [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 [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-A do Decreto-Lei n.º 4[/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 [2019/944], os considerandos 2, 3 e 12 da Diretiva [2018/2001], [bem como] os considerandos 27, 28, 29 e 39, o artigo 6.º, n.º 1, [e] o artigo 8.º, n.º 2, alíneas b) e c), do Regulamento [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-A do Decreto-Lei n.º 4[/2022], que não preserva nem incentiva os investimentos no setor das energias renováveis?

3) O considerando 3 da Diretiva [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 [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

[9] A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio menciona a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, de 8 de março de 2022 [COM(2022) 108 final], intitulada «REPowerEU: Ação conjunta europeia para uma energia mais segura e mais sustentável a preços mais acessíveis», e o considerando 2 da Diretiva 2018/2001, os quais sublinham a importância de substituir as fontes de energia fósseis e incentivar a utilização de fontes renováveis.

[10] O órgão jurisdicional de reenvio menciona, a este respeito, os Acórdãos de 1 de julho de 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, n.º 103), e de 29 de setembro de 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, n.º 110).

[11] Na medida em que esta problemática apenas diz respeito à terceira questão prejudicial, que não é objeto das presentes conclusões em particular, este aspeto do litígio no processo principal também não será descrito.

previstas no artigo 15.º-A do Decreto-Lei n.º 4[/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?»

23. Foram apresentadas observações escritas pela Secab, pela GSE, pelos Governos Italiano, Belga e Grego e pela Comissão Europeia. A Secab, a ARERA, a GSE, a Associazione Italia Solare ETS, a Assoidroelettrica, a Elettricità Futura — Unione delle imprese elettriche italiane, os Governos Italiano e Grego e a Comissão foram ouvidos nas suas alegações na audiência que se realizou em 6 de novembro de 2024.

IV. Análise

A. Quanto à admissibilidade do pedido de decisão prejudicial

24. Antes de proceder à análise da segunda questão prejudicial, sobre a qual o Tribunal de Justiça pediu que as presentes conclusões incidissem, importa tomar posição sobre as exceções de inadmissibilidade suscitadas pela GSE e pelo Governo Italiano.

25. De facto, a GSE e o Governo Italiano alegam que o pedido de decisão prejudicial é inadmissível porque não respeita os requisitos previstos no artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, uma vez que a decisão de reenvio não contém os elementos de facto e de direito necessários para permitir ao Tribunal de Justiça responder de forma útil às questões submetidas. Mais concretamente, quanto à segunda questão prejudicial, essas partes sustentam que o órgão jurisdicional de reenvio se limitou a reproduzir os argumentos que lhe foram apresentados pela Secab na sua petição perante este último órgão jurisdicional e não forneceu nenhum elemento útil ao Tribunal de Justiça para demonstrar que o limite máximo das receitas previsto a nível nacional dissuadiu os investimentos no setor das energias renováveis.

26. Embora seja certo que o órgão jurisdicional de reenvio retoma, em grande medida, a argumentação da Secab, considero que essa circunstância não é, em si mesma, suficiente para concluir pela inadmissibilidade do presente pedido de decisão prejudicial. De facto, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que 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 [12]. Daqui decorre que as questões submetidas pelos órgãos jurisdicionais nacionais gozam de uma presunção de pertinência e que o Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre essas questões se for manifesto que a interpretação solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, se o problema for hipotético ou ainda se o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às referidas questões [13].

[12] V., neste sentido, Acórdão de 19 de dezembro de 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, n.ºs 55 e 56 e jurisprudência referida).

[13] V., neste sentido, Acórdão de 16 de maio de 2024, INSS (Licenças de uma mãe de família monoparental) (C-673/22, EU:C:2024:407, n.º 25 e jurisprudência referida).

27. Ora, tal não se verifica no caso em apreço. A interpretação do direito da União solicitada pelo órgão jurisdicional de reenvio tem uma relação direta com o objeto do litígio no processo principal e que a problemática suscitada nesse litígio não é hipotética, mas real. Além disso, o Tribunal de Justiça dispõe dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões submetidas.

B. Quanto à segunda questão prejudicial

28. Há que salientar, a título preliminar, que a segunda questão prejudicial, tal como formulada pelo órgão jurisdicional de reenvio, parece basear-se na premissa de que a disposição controvertida não preserva nem incentiva os investimentos no setor das energias renováveis. Ora, importa observar, como se referiu no n.º 26 das presentes conclusões, que o pedido de decisão prejudicial não contém qualquer análise a este respeito.

29. Por conseguinte, entendo que, para dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, há que reformular a segunda questão prejudicial e considerar que, com esta, esse órgão jurisdicional pretende saber, em substância, se o artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 2019/944, os considerandos 2, 3 e 12 da Diretiva 2018/2001, bem como os considerandos 27, 28, 29, 39, o artigo 6.º, n.º 1, e o artigo 8.º, n.º 2, alíneas b) e c), do Regulamento 2022/1854, devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional que estabelece um limite máximo para as receitas de mercado, determinando esse limite máximo pela média aritmética dos preços registados na zona de mercado correspondente na última década, reavaliados em função da inflação.

1. Quanto à compatibilidade da disposição controvertida com a Diretiva 2018/2001

30. Quanto à Diretiva 2018/2001, importa observar, antes de mais, que, com a sua segunda questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pretende obter apenas a interpretação dos considerandos 2, 3 e 12 desta diretiva, sem identificar nenhuma outra disposição específica da referida diretiva que permita concretizar esses considerandos e que, no caso em apreço, seja pertinente para efeitos do litígio no processo principal ou tenha sido violada.

31. Contudo, decorre de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que, apesar de constituírem elementos de interpretação importantes que podem fornecer esclarecimentos sobre a vontade do autor de um ato da União, os preâmbulos de tal ato não têm valor jurídico vinculativo [14]. Consequentemente, não podem ser invocados isoladamente para fundamentar direitos ou obrigações na falta de disposições equivalentes ou complementares no corpo da diretiva, nem para derrogar as próprias disposições do ato em causa ou para interpretar estas disposições num sentido manifestamente contrário à sua redação [15].

32. Em todo o caso, há que salientar, para ser exaustivo, que não decorre de nenhum dos considerandos 2, 3 e 12 da Diretiva 2018/2001 que estes se podem opor a uma regulamentação nacional como a que está em causa no presente processo. De facto, apenas se pode deduzir destes

[14] V., neste sentido, Acórdão de 21 de março de 2024, Remia Com Impex (C-10/23, EU:C:2024:259, n.º 51 e jurisprudência referida).

[15] V., neste sentido, Acórdão de 21 de março de 2024, LEA (C-10/22, EU:C:2024:254, n.º 51 e jurisprudência referida).

considerandos que a promoção da utilização de energia de fontes renováveis constitui um objetivo da política energética da União e que os Estados-Membros devem adotar medidas para facilitar o investimento em projetos no domínio da energia renovável [16].

33. Daqui decorre que os considerandos 2, 3 e 12 da Diretiva 2018/2001, referidos na segunda questão prejudicial, não se podem opor a uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal.

2. Quanto à compatibilidade da disposição controvertida com a Diretiva 2019/944

34. No que diz respeito à Diretiva 2019/944, há que recordar, a título preliminar, que o artigo 5.º desta visa garantir uma concorrência efetiva em benefício dos consumidores, assegurando simultaneamente a proteção dos clientes domésticos vulneráveis e em situação de carência energética.

35. Mais concretamente, o n.º 1 deste artigo enuncia que os comercializadores são livres de fixar os preços de comercialização da eletricidade fornecida aos clientes e que os Estados-Membros devem tomar todas as medidas adequadas para assegurar a concorrência efetiva entre comercializadores. O n.º 3 do referido artigo reconhece, contudo, que se pode revelar necessário, em certas circunstâncias, derrogar este princípio geral. Este número prevê, assim, que os Estados-Membros podem aplicar medidas de intervenção pública de fixação dos preços de comercialização da eletricidade pagos pelos clientes domésticos vulneráveis ou em situação de carência energética, no respeito pelas condições previstas nos n.ºs 4 e 5 do artigo 5.º Este n.º 4, expressamente referido na segunda questão prejudicial, prevê uma série de critérios gerais que as medidas de intervenção pública de fixação dos preços de comercialização da eletricidade devem cumprir [17].

36. Contudo, há que observar que este artigo 5.º diz respeito às medidas de intervenção dos Estados-Membros no mercado retalhista da eletricidade e incide sobre os preços de venda da eletricidade aos consumidores finais pelos *comercializadores* de eletricidade. Consequentemente, esta disposição não tem nenhuma relação com uma intervenção como a prevista na disposição controvertida, que diz respeito, por seu turno, ao estabelecimento de um limite máximo para as receitas obtidas pelos *produtores* de eletricidade no mercado grossista, o qual é expressamente regido pelo Regulamento 2022/1854 [18].

37. Importa salientar ainda que, embora não esteja excluído que o estabelecimento de tal limite máximo tenha um efeito indireto sobre os preços de venda aos consumidores finais, as informações limitadas fornecidas na decisão de reenvio a este respeito não permitem considerar que uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal deve ser

[16] O mesmo se aplica, na minha opinião, no que diz respeito à Comunicação da Comissão de 8 de março de 2022 [COM(2022) 108 final], evocada pelo órgão jurisdicional de reenvio, que se limita a enunciar, de forma genérica, a importância da política energética da União que visa substituir as fontes de energia fósseis por fontes de energias renováveis cuja utilização deve ser incentivada.

[17] Mais concretamente, essas medidas de intervenção devem prosseguir um interesse económico geral, não ir além do necessário para atingir esse interesse económico geral, ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias e verificáveis; garantir a igualdade de acesso das empresas de eletricidade da União aos clientes; ser limitadas no tempo e proporcionadas no que respeita aos seus beneficiários, e não podem acarretar custos adicionais para os participantes no mercado de forma discriminatória.

[18] Embora não se possa excluir que determinados operadores, tendo em conta a sua integração vertical, estejam presentes tanto no mercado, a montante, da produção de eletricidade como no mercado a jusante da distribuição, os produtores e os fornecedores de eletricidade operam, em princípio, a níveis diferentes do mercado.

equiparada a uma intervenção do Estado na fixação do preço de fornecimento de eletricidade aos clientes, a qual é, de acordo com o artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 2019/944, em princípio, proibida [19].

38. Além disso, importa observar que o Regulamento 2022/1854 prossegue objetivos de interesse geral que são análogos aos prosseguidos pelo artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 2019/944 e, mais concretamente, ao da proteção dos consumidores, ao alargar, nomeadamente, as possibilidades de intervenção de que os Estados-Membros dispõem para apoiar os consumidores afetados pela crise energética [20].

39. Nestas condições, considero que o artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 2019/944 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal.

3. Quanto à compatibilidade da disposição controvertida com o Regulamento 2022/1854

40. No que diz respeito ao Regulamento 2022/1854, importa esclarecer, antes de mais, que este regulamento constitui uma intervenção de emergência para fazer face ao aumento dos preços da energia, pela qual o legislador da União pretendeu criar um quadro harmonizado para a redistribuição das receitas excessivas, a fim de dissipar as preocupações relativas às distorções entre produtores, passíveis de prejudicar o mercado da energia [21].

41. Assim, enquanto o artigo 6, n.º 1, do Regulamento 2022/1854 prevê que as receitas de mercado obtidas pelos produtores de eletricidade a partir das fontes a que se refere o artigo 7.º, n.º 1, desse regulamento devem ser limitadas a 180 euros, no máximo, por MWh de eletricidade produzida, o artigo 8.º, n.º 1, alínea a), do referido regulamento autoriza os Estados-Membros a manter ou introduzir medidas que limitem ainda mais essas receitas.

42. Há que observar, por outro lado, que, embora nenhuma disposição do Regulamento 2022/1854 contenha indicações precisas sobre a forma como deve ser calculado o limite máximo a estabelecer pelos Estados-Membros, na hipótese de um Estado-Membro decidir optar por estabelecer um limite máximo inferior ao determinado pelo Regulamento 2022/1854, este limite fica obrigado a respeitar as condições previstas no n.º 2 do artigo 8.º do referido regulamento. Deste modo, só se se demonstrar que o limite máximo definido por um Estado-Membro viola os critérios estabelecidos nesta disposição é que esse limite máximo pode ser considerado incompatível com o direito da União.

43. Feitos estes esclarecimentos, importa observar que o órgão jurisdicional de reenvio se interroga, essencialmente, sobre a questão da fixação do nível de preços com base no qual se aplica o limite máximo para as receitas, sendo que este órgão jurisdicional considera que a

[19] Por outro lado, não decorre de forma clara da decisão de reenvio o motivo pelo qual esta disposição se opõe à disposição controvertida.

[20] Assim, enquanto o âmbito de aplicação da Diretiva 2019/944 é limitado a uma categoria restrita de consumidores, ou seja, apenas aos considerados *vulneráveis*, o Regulamento 2022/1854 permite alargar temporariamente a panóplia de medidas de que os Estados-Membros dispõem para apoiar outras categorias de consumidores. V., a este respeito, considerando 48 desse regulamento.

[21] Contrariamente às Diretivas 2018/2001 e 2019/944, cujo objeto é o funcionamento global do mercado da energia e a promoção das fontes de energia renováveis, e que foram adotadas com base no artigo 194.º TFUE, relativo à política energética da União, o Regulamento 2022/1854, por seu turno, foi adotado com base no artigo 122.º TFUE e visa fazer face a graves dificuldades de aprovisionamento.

disposição controvertida é inapta para proteger e incentivar os investimentos efetuados no setor das energias renováveis e que a aplicação do limite máximo para as receitas de mercado não é proporcionada nem razoável [22].

44. Em primeiro lugar, deve observar-se, como se recordou no n.º 41 das presentes conclusões, que o simples facto de o montante do limite máximo adotado pelo Governo Italiano ser inferior ao estabelecido no artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento 2022/1854 não é, por si só, suscetível de implicar a incompatibilidade da disposição controvertida com este regulamento. De facto, decorre da própria redação do referido regulamento [e, mais concretamente, do seu artigo 8.º, n.º 1] que os Estados-Membros, por um lado, têm a faculdade de adotar um limite máximo inferior ao limite máximo de 180 euros por MWh previsto pelo legislador da União e, por outro, dispõem de uma certa margem de apreciação que lhes permite fixar o montante desse limite máximo tendo em conta as características específicas do seu mercado nacional [23]. Por outro lado, a circunstância de esse limite máximo ter um desfasamento significativo em relação ao montante fixado no Regulamento 2022/1854, como salienta o órgão jurisdicional de reenvio, não basta, por si só, para declarar uma incompatibilidade com o referido regulamento [24].

45. No que diz respeito aos considerandos 27, 28, 29 e 39 do Regulamento 2022/1854, referidos pelo órgão jurisdicional de reenvio na sua segunda questão, também não podem ser interpretados no sentido de que impõem aos Estados-Membros uma metodologia precisa quanto ao cálculo do limite máximo. Embora esses considerandos possam, de facto, fornecer indicações úteis para definir as modalidades de fixação do limite máximo em questão, bem como a forma de evitar eventuais efeitos negativos sobre os investimentos, não se pode, contudo, considerar que estabelecem regras vinculativas diferentes ou que vão além das obrigações que incumbem aos Estados-Membros por força das referidas disposições desse regulamento [25].

46. No que diz respeito, mais concretamente, às dúvidas manifestadas pelo referido órgão jurisdicional quanto à compatibilidade da metodologia seguida pelo Governo Italiano para fixar o montante do limite máximo à luz dos considerandos 28 e 29 do Regulamento 2022/1854, há que salientar que estas disposições visam principalmente explicar a escolha do montante do limite máximo de 180 euros por MWh efetuada pelo legislador da União no artigo 6.º, n.º 1, desse regulamento, bem como fornecer indicações aos Estados-Membros para o cálculo do seu limite

[22] Embora o referido órgão jurisdicional de reenvio manifeste dúvidas quanto às modalidades concretas definidas pelo legislador italiano para estabelecer esse limite máximo, não deixa de ser verdade que, como foi salientado no n.º 28 das presentes conclusões, nenhum dos elementos apresentados na decisão de reenvio parece indicar que a disposição controvertida é, em concreto, suscetível de afetar os investimentos no setor das energias renováveis.

[23] Essa faculdade foi exercida por, pelo menos, 17 Estados-Membros, como decorre do Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o reexame das intervenções de emergência para fazer face aos elevados preços da energia, em conformidade com o Regulamento [2022/1854], de 5 de junho de 2023 [COM(2023) 302 final].

[24] Por outro lado, nenhuma disposição do Regulamento 2022/1854 exige que se justifique semelhante desfasamento.

[25] De resto, como se recordou no n.º 31 das presentes conclusões, não tendo valor jurídico vinculativo, um considerando não pode ser invocado isoladamente para fundamentar direitos ou obrigações na falta de disposições equivalentes ou complementares no corpo do regulamento em causa.

máximo nacional, sem, contudo, impor qualquer modalidade concreta para implementar tal limite máximo [26], uma vez que a única obrigação neste contexto é o respeito pelas condições previstas no n.º 2 do artigo 8.º do referido regulamento [27].

47. Em segundo lugar, quanto aos outros critérios, que não os relativos ao montante *stricto sensu* do limite máximo e às modalidades do seu cálculo, que devem ser tidos em conta pelos Estados-Membros na implementação desse limite máximo, é útil recordar que o artigo 8.º, n.º 2, alíneas b) e c), do Regulamento 2022/1854 impõe aos Estados-Membros que assegurem que este limite seja fixado num nível que não comprometa os sinais de investimento e que assegure que os custos de investimento e de exploração sejam cobertos, permitindo simultaneamente aos investidores retirar uma margem razoável em relação ao preço que poderiam esperar obter.

48. Importa sublinhar, a este respeito, que a análise da compatibilidade do nível do limite máximo escolhido pelo Governo Italiano à luz dos parâmetros referidos assenta numa apreciação factual que tenha em conta as características específicas do mercado nacional, em relação à qual só o órgão jurisdicional de reenvio é, em última instância, competente para efetuar, dispondo, além disso, dos elementos de facto necessários para o efeito [28]. Contudo, ainda que caiba ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar o eventual impacto negativo que a disposição controvertida pode ter nos investimentos e, nomeadamente, a questão de saber se o preço de referência foi fixado num nível que ia além do esperado e ultrapassava os limites do que podia ser considerado necessário e proporcionado, o Tribunal de Justiça pode fornecer-lhe indicações a esse respeito. Assim, os seguintes critérios são, na minha opinião, pertinentes no âmbito da análise que o órgão jurisdicional de reenvio será chamado a efetuar.

49. Primeiro, é necessário recordar que, enquanto intervenção de emergência relacionada com a conjuntura específica do mercado decorrente da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, o âmbito de aplicação no tempo da disposição controvertida está limitado a um curto período [29]. Deve observar-se, a este respeito, que as medidas previstas no Regulamento 2022/1854 não são, enquanto tais, intervenções permanentes no mercado, mas constituem intervenções pontuais destinadas a fazer face a circunstâncias excecionais.

[26] Sucede o mesmo no que respeita ao considerando 27 do Regulamento 2022/1854, que se limita a enunciar que o nível a que é estabelecido o limite máximo para as receitas de mercado não deverá comprometer a capacidade dos produtores em causa para recuperar os seus custos de investimento e de exploração e deverá preservar e incentivar futuros investimentos nas capacidades necessárias para alcançar um sistema elétrico descarbonizado e fiável. Ora, isto não resulta das condições previstas no artigo 8.º, n.º 2, alíneas b) e c), desse regulamento. Quanto ao considerando 39 do mesmo regulamento, também referido pelo órgão jurisdicional de reenvio na sua segunda questão, refere-se apenas à possibilidade de os Estados-Membros estabelecerem o limite máximo para as receitas de mercado de uma forma que permita aos produtores de eletricidade reter 10 % das receitas excedentárias que ultrapassem o limite máximo para as receitas de mercado. Este considerando é eventualmente pertinente para responder à primeira questão prejudicial, mas não para responder à segunda questão prejudicial que é objeto das presentes conclusões em particular.

[27] No caso em apreço, a circunstância de se afigurar que determinados aspetos da disposição controvertida e, nomeadamente, a metodologia seguida pelo Governo Italiano para estabelecer o limite máximo se afastam das modalidades mencionadas no considerando 28 do Regulamento 2022/1854 ou não as retomam por inteiro, como salienta o órgão jurisdicional de reenvio, não conduz, de forma automática, à conclusão de que a disposição controvertida é incompatível com esse regulamento.

[28] Não compete ao Tribunal de Justiça pronunciar-se sobre uma série de elementos de facto que não constam da decisão de reenvio e que foram apresentados pela Secab e pelos outros intervenientes em apoio dos pedidos desta, como considerações relacionadas com o tratamento fiscal e com as condições de amortização dos investimentos realizados no domínio das energias renováveis a título da regulamentação nacional. Sucede o mesmo no que diz respeito a outros parâmetros específicos do setor hidroelétrico que, segundo a Secab, afetaram este setor, como a diminuição da produção devido a condições meteorológicas desfavoráveis e o aumento das tarifas sobre a produção hidroelétrica.

[29] V. n.º 40 das presentes conclusões.

50. Ora, a duração de uma medida e o seu caráter extraordinário são critérios que devem ser tomados em consideração na análise da necessidade e da proporcionalidade de uma determinada medida a fim de avaliar o alcance dos seus efeitos [30], nomeadamente quando se trate, como no caso em apreço, de analisar os efeitos sobre os investimentos existentes no domínio das energias renováveis, os quais, pela sua própria natureza, são investimentos a longo prazo. Tal é ainda mais o caso, por outro lado, quando a análise diga respeito ao impacto da disposição controvertida em investimentos futuros que, atendendo ao caráter temporário restrito do limite máximo em questão, muito provavelmente não ficarão sujeitos a esse limite máximo, uma vez que o ciclo de produção da maior parte dessas instalações apenas se inicia após o termo do regime em causa [31].

51. Segundo, importa salientar que decorre da própria redação do Regulamento 2022/1854 que o limite máximo para as receitas de mercado deve ser estabelecido de forma que cubra as receitas excedentárias, tendo em conta aquelas que os investidores não podiam esperar no momento da decisão de investir. Contudo, por definição, tais lucros excecionais não podem corresponder aos rendimentos que as sociedades em causa poderiam esperar obter se não se tivessem verificado as circunstâncias imprevisíveis nos mercados da energia [32].

52. Há que esclarecer, a este respeito, que o princípio da proteção da confiança legítima, invocado pela Secab, não pode ser interpretado no sentido de que um operador económico pode invocá-lo contra qualquer intervenção por parte das autoridades públicas destinada a colmatar uma falha do mercado, nomeadamente quando esta intervenção assuma a forma de uma intervenção de emergência na sequência de um acontecimento sem precedentes e, por isso, imprevisível. Decorre, de facto, de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que a possibilidade de invocar esse princípio é reconhecida a qualquer operador económico a quem uma autoridade nacional tenha criado expectativas fundadas [33]. Todavia, quando um operador económico prudente e avisado tenha possibilidade de prever a adoção de uma medida suscetível de afetar os seus interesses, não pode invocar o benefício de tal princípio quando essa medida seja adotada. Decorre dessa mesma jurisprudência que os operadores económicos não têm fundamento para depositar a sua confiança legítima na manutenção de uma situação existente, que pode ser alterada no quadro do poder de apreciação das autoridades nacionais.

53. Ora, no caso em apreço, não pode ter sido criada nenhuma expectativa às sociedades em causa, pelas autoridades nacionais, quanto à obtenção de tais receitas excecionais, uma vez que estas autoridades intervieram imediatamente para adotar medidas de emergência para fazer face ao aumento imprevisível dos preços do gás. Com efeito, um operador económico prudente e avisado deveria esperar tal intervenção atendendo à situação extraordinária e ao seu impacto significativo não apenas no mercado da energia, mas também na economia, em geral. De igual

30 Há que salientar, a este respeito, que a aplicação, de natureza temporária, no tempo da disposição controvertida não foi prolongada além do prazo previsto no artigo 22.º do Regulamento 2022/1854, ou seja, em 30 de junho de 2023.

31 Consequentemente, é difícil conceber de que modo, por um lado, numa perspetiva de longo prazo, os investimentos em novas instalações poderiam ser ameaçados pela disposição controvertida e, por outro, esta minaria a confiança dos investidores no crescimento das energias renováveis.

32 Por outro lado, o simples facto de determinados investimentos no setor das energias renováveis terem sido realizados antes da introdução do limite máximo para as receitas de mercado não significa, evidentemente, que esses investimentos fiquem *ipso facto* comprometidos pela fixação de tal limite máximo.

33 V., neste sentido, Despacho de 1 de março de 2022, Milis Energy e o. (C-306/19, C-512/19, C-595/19 e C-608/20 a C-611/20, EU:C:2022:164, n.º 44 e jurisprudência referida).

modo, ainda menos poderia existir uma expectativa fundada na realização de lucros que resultasse de uma situação extraordinária, que tal operador não podia esperar no momento em que decidiu investir [34].

54. Importa observar, a este respeito, que o recurso pelo Governo Italiano a um critério objetivo baseado nas condições existentes no mercado antes da crise energética, como a média aritmética dos preços durante a década que antecedeu a crise energética, para estabelecer o limite é, na minha opinião, suscetível de preencher os requisitos previstos no Regulamento 2022/1854 referentes às expectativas dos investidores no momento em que investiram, permitindo assegurar que o limite máximo em causa fosse fixado num nível de preços que os investidores podiam razoavelmente esperar [35].

55. Terceiro, importa sublinhar que decorre do próprio texto do Regulamento 2022/1854 que, entre os elementos que se deve tomar em consideração para avaliar os efeitos da disposição controvertida sobre os investimentos, consta a estrutura de custos das instalações em causa e, nomeadamente, o custo normalizado da energia (*levelised cost of energy*) [36] para a tecnologia em causa [37]. Ora, afigura-se que as instalações energéticas que são alimentadas por fontes renováveis e que são referidas na disposição controvertida se caracterizam pela predominância de custos fixos, sendo os custos variáveis bastante mais baixos. Por outro lado, como também foi salientado pelo órgão jurisdicional de reenvio, essas instalações suportam custos que são independentes da evolução dos preços do gás natural, uma vez que não o utilizam enquanto matéria-prima na produção de energia. Sob reserva das verificações que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio efetuar, afigura-se que a estrutura de custos dos produtores de energias renováveis, como sucedeu com a Secab, tenha permanecido, em grande medida, inalterada, apesar do aumento imprevisível dos preços dos combustíveis fósseis e, nomeadamente, do gás, não tendo este aumento nenhum impacto nos custos de produção de energia desses operadores [38].

56. Quarto, deve observar-se que o mecanismo de aplicação do limite máximo previsto na disposição controvertida é, na verdade, «bidirecional», uma vez que permite, por um lado, não apenas a aplicação do limite máximo para as receitas em caso de aumento excessivo dos preços de mercado, mas cria igualmente uma obrigação legal de indemnizar os produtores em causa em caso de diminuição excessiva dos preços de mercado e, nomeadamente, quando os preços grossistas

[34] Tal é ainda mais verdadeiro no que diz respeito aos produtores de energia a partir de fontes renováveis, como a Secab, que, como se expôs no n.º 55 das presentes conclusões, têm custos marginais claramente inferiores aos de outros produtores de eletricidade e cujas receitas realizadas depois do início da guerra na Ucrânia são claramente superiores às suas expectativas no momento em que investiram. V., igualmente, neste sentido, considerandos 24 e 25 do Regulamento 2022/1854.

[35] De facto, sob reserva das verificações que compete ao órgão jurisdicional de reenvio efetuar, afigura-se que a metodologia utilizada pelo Governo Italiano para estabelecer o limite máximo contestado pela Secab permitiria colocar esta sociedade na situação em que se encontraria se a crise energética não tivesse ocorrido.

[36] Trata-se de uma avaliação que mede o custo líquido atual da produção de eletricidade por produtor durante o tempo de vida da instalação de produção.

[37] V. considerando 29 do Regulamento 2022/1854.

[38] Tal explica igualmente a escolha do legislador italiano de tratar de forma diferente as instalações energéticas consoante utilizem ou não combustíveis fósseis, como o gás na produção de energia, uma vez que as que o utilizam não estão sujeitas ao limite máximo. Esta solução é conforme com a adotada pelo legislador da União no considerando 33 do Regulamento 2022/1854, de acordo com o qual «[o] limite máximo para as receitas de mercado não deverá aplicar-se às tecnologias com custos marginais elevados relacionados com o preço do combustível utilizado para produzir eletricidade, como as centrais elétricas a gás e a antracite, uma vez que os seus custos de exploração seriam significativamente superiores ao nível do limite máximo para as receitas de mercado e a aplicação deste limite comprometeria a respetiva viabilidade económica.»

desçam abaixo do preço médio indicado [39]. Ora, se esse preço (de referência) é determinado num nível que permite às sociedades em causa cobrir os seus custos e obter uma «margem razoável» em relação ao preço que os investidores poderiam esperar, elemento que compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, sendo tal mecanismo suscetível de preservar os investimentos nas energias renováveis.

57. Em terceiro e último lugar, saliento que as medidas introduzidas pelo Regulamento 2022/1854 visam não apenas preservar a estrutura e o funcionamento dos mercados da energia na União, mas também, de forma mais geral, atenuar os efeitos negativos causados pela crise energética sobre a economia dos Estados-Membros e os cidadãos europeus. No que se refere, mais concretamente, à proteção dos consumidores, há que salientar que o artigo 10.º do Regulamento 2022/1854 prevê expressamente que as receitas consideradas excedentárias em resultado da aplicação do limite máximo possam ser utilizadas para financiar medidas de apoio aos clientes finais para atenuar o impacto dos preços elevados da eletricidade nesses clientes [40].

58. Embora o aspeto relacionado com a proteção dos consumidores não tenha sido mencionado pelo órgão jurisdicional de reenvio, é importante sublinhar que, enquanto intervenção de emergência para assegurar a proteção do interesse público, o Regulamento 2022/1854 procede a uma ponderação entre, por um lado, os interesses dos produtores de energia, incluindo a proteção dos seus investimentos nas energias renováveis, e, por outro, os dos consumidores. Portanto, o mecanismo de arrecadação e redistribuição das receitas excedentárias justifica-se pela necessidade de alcançar um equilíbrio entre esses produtores, e nomeadamente os que beneficiaram de forma inesperada do aumento imprevisível dos preços da energia e os consumidores de eletricidade que foram particularmente afetados pela subida dos preços da eletricidade na sequência da crise energética [41].

59. Atendendo ao exposto, proponho que se responda à segunda questão prejudicial, tal como reformulada, que o artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 2019/944, os considerandos 2, 3 e 12 da Diretiva 2018/2001, bem como os considerandos 27, 28, 29, 39, e o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento 2022/1854, devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma regulamentação nacional que prevê que o limite máximo para as receitas de mercado é determinado com base na média aritmética dos preços registados na zona de mercado correspondente durante a última década, reavaliados em função da inflação, desde que estejam reunidas as condições previstas no artigo 8.º, n.º 2, alíneas b) e c), do Regulamento 2022/1854.

[39] Há que observar, a este respeito, que os sistemas que limitam as receitas acima de um determinado limiar, mas que, em contrapartida, garantem um preço mínimo quando o preço de mercado seja inferior a um determinado limiar são, muitas vezes, utilizados no âmbito de regimes de incentivo à produção de eletricidade a partir de fontes renováveis. Embora sejam diferentes da disposição controvertida, tais mecanismos visam preservar a viabilidade e a segurança dos investimentos ao garantir ao beneficiário do incentivo uma remuneração global constante pela energia produzida que permite remunerar os investimentos efetuados para a construção da central elétrica, protegendo o empresário das variações do preço de mercado ao longo do tempo, uma vez que a tarifa fixa garantida lhe assegura a recuperação do montante investido na construção da instalação. V., a este respeito, o regime de auxílios estatais instituído pelo Governo Italiano examinado no âmbito do processo C-514/23, Tiberis, no qual hoje apresentei as minhas conclusões.

[40] Há que observar, a este respeito, que a proteção dos consumidores está também indiretamente relacionada com a estabilidade da estrutura existente dos mercados da energia, no sentido em que a eventual impossibilidade de os clientes pagarem as faturas da eletricidade poderia ameaçar a estabilidade dos mercados em causa. Assim, a redistribuição dos lucros excedentários aos consumidores permite a estes últimos pagar as suas faturas e contribui desta forma para preservar o mercado, preservando, assim, de forma mais geral, o seu funcionamento.

[41] V., a este respeito, Decisões apensas 1 BvR, 460/23 — 1 BvR 611/23, de 28 de novembro de 2024, n.ºs 94 a 97, 107 e 115 a 118, que diziam respeito à constitucionalidade da regulamentação alemã relativa à tributação dos lucros excedentários [que visavam conter os preços da eletricidade] (*Strompreisbremse*), nas quais o Bundersverfassungsgericht (Tribunal Constitucional, Alemanha) negou provimento aos recursos constitucionais interpostos por produtores de energia contra essa regulamentação, colocando a tónica, nomeadamente, no objetivo de interesse geral relacionado com a proteção dos consumidores que justificara a intervenção do Governo Alemão.

V. Conclusão

60. Atendendo às considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda à segunda questão prejudicial submetida pelo Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Tribunal Administrativo Regional da Lombardia, Itália) da seguinte forma:

O artigo 5.º, n.º 4, da 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, os considerandos 2, 3 e 12 da 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, bem como os considerandos 27, 28, 29 e 39 e artigo 6.º, n.º 1, do 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,

devem ser interpretados no sentido de que:

não se opõem a uma regulamentação nacional que prevê que o limite máximo para as receitas de mercado é determinado com base na média aritmética dos preços registados na zona de mercado correspondente durante a última década, reavaliados em função da inflação, desde que estejam reunidas as condições previstas no artigo 8.º, n.º 2, alíneas b) e c), do Regulamento 2022/1854.