CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL ATHANASIOS RANTOS
prezentate la 6 februarie 2025[1]

Cauza C-423/23

Secab Soc. coop.
împotriva
Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA),
Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA
cu participarea
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

[cerere de decizie preliminară formulată de Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Tribunalul Administrativ Regional din Lombardia, Italia)]

„Trimitere preliminară – Piața internă a energiei electrice – Directiva (UE) 2019/944 – Norme comune pentru piața internă de energie electrică – Articolul 5 – Prețuri de furnizare bazate pe piață – Directiva (UE) 2018/2001 – Promovarea utilizării energiei din surse regenerabile – Regulamentul (UE) 2022/1854 – Intervenție de urgență pentru abordarea problemei prețurilor ridicate la energie – Articolul 6 – Plafon obligatoriu pe veniturile de pe piață – Articolul 8 – Măsuri naționale de criză – Plafon pe veniturile de pe piață ale producătorilor care produc energie electrică ce utilizează anumite surse de energie regenerabile – Reglementare națională care nu garantează producătorilor reținerea a 10 % din veniturile care depășesc un asemenea plafon – Protejarea investițiilor în sectorul energiei din surse regenerabile”

[1] Limba originală: franceza.

I. Introducere

1. Prezenta cerere de decizie preliminară formulată de Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Tribunalul Administrativ Regional din Lombardia, Italia) privește printre altele interpretarea articolului 5 alineatul (4) din Directiva (UE) 2019/944[2], considerentele (2), (3) și (12) ale Directivei (UE) 2018/2001[3], precum și considerentele (27), (28), (29), (39), articolul 6 alineatul (1) și articolul 8 alineatul (2) literele (b) și (c) din Regulamentul (UE) 2022/1854[4].

2. Această cerere își are originea într-un litigiu între Secab Soc. coop., o societate cooperativă ce își desfășoară activitatea în sectorul producției de energie electrică, pe de o parte, și Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) (Autoritatea de Reglementare pentru Energie, Rețele și Mediu, Italia, denumită în continuare „ARERA”), precum și Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA (gestionarul de servicii energetice, Italia, denumit în continuare „GSE”), pe de altă parte, în legătură cu legalitatea unei reglementări naționale care stabilește un plafon pe veniturile de pe piață provenite din vânzarea de energie electrică din anumite surse de energie regenerabile.

3. În conformitate cu cererea Curții, prezentele concluzii vor viza analiza celei de a doua întrebări preliminare. Aceasta privește în esență compatibilitatea cu dispozițiile citate anterior ale dreptului Uniunii a unei reglementări naționale care prevede un plafon pe veniturile de pe piață provenite din vânzarea de energie electrică potrivit unor modalități care nu ar proteja și nici nu ar favoriza investițiile în sectorul energiei din surse regenerabile.

4. Prezenta cauză oferă Curții oportunitatea de a aduce precizări cu privire la criteriile care trebuie luate în considerare în cadrul stabilirii de către statele membre a modalităților de calcul al unui plafon pe veniturile de pe piață care provin din vânzarea de energie electrică, într-un context specific, caracterizat prin creșterea prețurilor la energie, în special la energie electrică, care au atins recent niveluri excepțional de ridicate în principal din cauza războiului din Ucraina.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Directiva 2018/2001

5. Potrivit considerentelor (2), (3) și (12) ale Directivei 2018/2001:

„(2) În conformitate cu articolul 194 alineatul (1) [TFUE], promovarea formelor regenerabile de energie este unul dintre obiectivele politicii energetice a Uniunii. Acest obiectiv este avut în vedere de prezenta directivă […]

(3) Intensificarea utilizării energiei din surse regenerabile joacă, la rândul său, un rol fundamental în promovarea siguranței alimentării cu energie, a energiei durabile la prețuri accesibile […]

[2] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 5 iunie 2019 privind normele comune pentru piața internă de energie electrică și de modificare a Directivei 2012/27/UE (JO 2019, L 158, p. 125).

[3] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile (JO 2018, L 328, p. 82).

[4] Regulamentul Consiliului din 6 octombrie 2022 privind o intervenție de urgență pentru abordarea problemei prețurilor ridicate la energie (JO 2022, L 261, p. 1).

[…]

(12) Pentru a sprijini contribuțiile ambițioase ale statelor membre la obiectivul Uniunii, ar trebui instituit un cadru financiar destinat facilitării investițiilor în proiecte privind energia din surse regenerabile în statele membre respective, inclusiv prin utilizarea de instrumente financiare.”

2. Directiva 2019/944

6. Articolul 5 din Directiva 2019/944, intitulat „Prețuri de furnizare bazate pe piață”, are următorul cuprins:

„(1) Furnizorii sunt liberi să stabilească prețul la care furnizează energia electrică clienților. Statele membre iau măsurile corespunzătoare pentru a asigura concurența efectivă între furnizori.

[…]

(3) Prin derogare de la alineatele (1) și (2), statele membre pot utiliza intervenții publice în stabilirea prețurilor de furnizare a energiei electrice către clienții casnici vulnerabili sau afectați de sărăcia energetică. Astfel de intervenții publice se supun condițiilor prevăzute la alineatele (4) și (5).

(4) Intervențiile publice în stabilirea prețurilor de furnizare a energiei electrice:

(a) urmăresc un interes economic general și nu depășesc ceea ce este necesar în vederea atingerii respectivului interes economic general;

(b) sunt clar definite, transparente, nediscriminatorii și verificabile;

(c) garantează accesul egal la clienți al întreprinderilor din domeniul energiei electrice din Uniune;

(d) au o durată limitată și sunt proporționale în ceea ce privește beneficiarii lor;

(e) nu au drept rezultat costuri suplimentare pentru participanții la piață într-un mod discriminatoriu.

[…]”

3. Regulamentul 2022/1854

7. Considerentele (24), (25), (27)-(29), (39), (41) și (48) ale Regulamentului 2022/1854 erau redactate astfel:

„(24) Având în vedere rolul prețului pe piața pentru ziua următoare ca referință pentru prețul de pe alte piețe angro de energie electrică și faptul că toți participanții la piață primesc prețul de închidere, tehnologiile cu costuri marginale semnificativ mai scăzute au înregistrat în mod constant venituri ridicate de la agresiunea militară rusă împotriva Ucrainei în februarie 2022, cu mult peste așteptările lor atunci când au decis să investească.

(25) Într-o situație în care consumatorii sunt expuși unor prețuri extrem de ridicate, care afectează și economia Uniunii, este necesar să se limiteze temporar veniturile extraordinare de pe piață ale producătorilor cu costuri marginale mai scăzute, prin aplicarea unui plafon pe veniturile de pe piață obținute prin vânzarea de energie electrică în Uniune.

[…]

(27) Nivelul la care se stabilește plafonul pe veniturile de pe piață nu ar trebui să pună în pericol capacitatea producătorilor cărora li se aplică, inclusiv a producătorilor de energie din surse regenerabile, de a-și recupera costurile de investiții și de exploatare și ar trebui să mențină și să stimuleze investițiile viitoare în capacitatea necesară pentru un sistem energetic decarbonizat și fiabil. Plafonul pe veniturile de pe piață, întrucât este un plafon uniform în întreaga Uniune, este cea mai potrivită modalitate de a menține funcționarea pieței interne a energiei electrice, întrucât un astfel de plafon ar menține concurența bazată pe prețuri între producătorii de energie electrică pe baza diferitelor tehnologii, în special pentru sursele regenerabile de energie.

(28) În timp ce vârfurile ocazionale și pe termen scurt ale prețurilor pot fi considerate o caracteristică normală pe o piață a energiei electrice și pot fi utile pentru ca unii investitori să își recupereze investițiile în producție, creșterea extremă și durabilă a prețurilor observată începând cu februarie 2022 este net diferită de situația normală a pieței, caracterizată de prețuri de vârf ocazionale. Prin urmare, plafonul pe veniturile de pe piață nu ar trebui stabilit sub așteptările rezonabile ale participanților la piață în ceea ce privește nivelul mediu al prețurilor energiei electrice în orele în care cererea de energie electrică era la nivelul maxim înainte de războiul de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei. Înainte de februarie 2022, prețurile medii de vârf de pe piața angro de energie electrică erau preconizate în mod semnificativ și constant sub 180 [de euro]/MWh la nivelul Uniunii în ultimele decenii, în pofida diferențelor de prețuri la energia electrică între regiunile din Uniune. Întrucât decizia inițială de investiție a participanților la piață a fost luată pe baza unei așteptări ca, în medie, prețurile să fie mai mici decât acest nivel din timpul orelor de vârf, stabilirea unui plafon pe veniturile de pe piață la 180 [de euro]/MWh constituie un nivel substanțial mai ridicat decât aceste așteptări inițiale ale pieței. Prin păstrarea unei marje în raport cu prețul pe care investitorii l-ar fi putut preconiza în mod rezonabil, este necesar să se asigure că plafonul pe veniturile de pe piață nu compromite evaluarea inițială a rentabilității investițiilor.

(29) În plus, plafonul pe veniturile de pe piață de 180 [de euro]/MWh este în mod constant mai ridicat, incluzând o marjă rezonabilă, decât costul egalizat actual al producerii de energie (LCOE) pentru tehnologiile de producție relevante, permițând producătorilor cărora li se aplică să își acopere costurile de investiții și de exploatare. Având în vedere că plafonul pe veniturile de pe piață lasă o marjă considerabilă între LCOE rezonabil și plafonul pe veniturile de pe piață, acesta nu ar trebui să afecteze investițiile în noi capacități inframarginale.

[…]

(39) Pentru a ține seama de preocupările legate de securitatea aprovizionării, statele membre ar trebui să aibă posibilitatea de a stabili plafonul pe veniturile de pe piață într-un mod care să permită producătorilor de energie electrică să rețină 10 % din veniturile excedentare peste plafonul pe veniturile de pe piață.

[…]

(41) [S]tatele membre ar trebui să aibă în continuare posibilitatea de a limita și mai mult veniturile producătorilor cărora li se aplică plafonul pe veniturile de pe piață la nivelul Uniunii […]

[…]

(48) Intervențiile publice în stabilirea prețurilor de furnizare a energiei electrice constituie, în principiu, o măsură care denaturează piața. Prin urmare, astfel de intervenții pot fi efectuate numai cu titlu de obligații de serviciu public și ar trebui să fie supuse unor condiții specifice. În prezent, în temeiul Directivei (UE) 2019/944, sunt permise prețuri reglementate pentru gospodării și microîntreprinderi și, de asemenea, sunt permise, inclusiv sub nivelul costurilor, pentru clienții vulnerabili și cei afectați de sărăcia energetică. Cu toate acestea, în contextul actualei creșteri excepționale a prețurilor energiei electrice, setul de măsuri de care dispun statele membre pentru a sprijini consumatorii ar trebui extins temporar, oferind posibilitatea de a include IMM-urile în domeniul de aplicare al prețurilor reglementate și permițând stabilirea de prețuri reglementate sub nivelul costurilor. O astfel de extindere ar putea fi finanțată din plafonul pe veniturile de pe piață.”

8. Articolul 6 din acest regulament, intitulat „Plafonul obligatoriu pe veniturile de pe piață”, prevedea la alineatele (1) și (2):

„(1) Veniturile de pe piață ale producătorilor obținute din producerea de energie electrică din sursele menționate la articolul 7 alineatul (1) se plafonează la maximum 180 [de euro] per MWh de energie electrică produsă.

(2) Statele membre se asigură că plafonul pe veniturile de pe piață vizează toate veniturile de pe piață ale producătorilor […].”

9. Articolul 7 din regulamentul menționat, intitulat „Aplicarea plafonului pe veniturile de pe piață în cazul producătorilor de energie electrică”, prevedea la alineatul (1):

„Plafonul pe veniturile de pe piață prevăzut la articolul 6 se aplică veniturilor de pe piață obținute din vânzarea energiei electrice produse din următoarele surse:

[…]

(d) energie hidroelectrică fără rezervor;

[…]”

10. Articolul 8 din același regulament, intitulat „Măsuri naționale de criză”, prevedea:

„(1) Statele membre pot:

(a) să mențină sau să introducă măsuri care limitează și mai mult veniturile de pe piață ale producătorilor care produc energie electrică din sursele enumerate la articolul 7 alineatul (1), inclusiv posibilitatea de a face diferența între tehnologii […];

[…]

(d) să stabilească un plafon specific pe veniturile de pe piață obținute din vânzarea energiei electrice produse din cărbune superior;

[…]

(2) În conformitate cu prezentul regulament, măsurile menționate la alineatul (1):

(a) sunt proporționale și nediscriminatorii;

(b) nu pun în pericol semnalele de investiții;

(c) asigură acoperirea costurilor de investiții și de exploatare;

(d) nu denaturează funcționarea piețelor angro de energie electrică și, în special, nu afectează ordinea de merit, nici formarea prețurilor pe piața angro;

(e) sunt compatibile cu dreptul Uniunii.”

11. Articolul 10 din Regulamentul 2022/1854, intitulat „Distribuirea veniturilor excedentare”, prevedea la alineatul (1):

„Statele membre se asigură că toate veniturile excedentare care rezultă din aplicarea plafonului pe veniturile de pe piață sunt utilizate pentru a finanța măsuri de sprijinire a clienților finali de energie electrică, care atenuează impactul prețurilor ridicate ale energiei electrice asupra clienților respectivi, într-un mod direcționat.”

12. Articolul 22 din acest regulament, intitulat „Intrare în vigoare și aplicare”, prevedea la alineatul (2):

„[…]

(c) articolele 6, 7 și 8 se aplică de la 1 decembrie 2022 până la 30 iunie 2023;

[…]”

B. Dreptul italian

1. Decretul-lege nr. 4/2022

13. Decretul-lege nr. 4/2022, astfel cum a fost modificat prin 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 (Legea nr. 5 de conversie legislativă privind modificarea Decretului-lege nr. 4 din 27 ianuarie 2022 privind măsuri urgente de sprijinire a întreprinderilor și a operatorilor economici, munca, sănătatea și serviciile teritoriale, în contextul crizei provocate de COVID-19

și de limitare a efectelor creșterii prețurilor în sectorul energiei electrice) din 28 martie 2022 [5] (denumit în continuare „Decretul-lege nr. 4/2022”), conține un articol 15 bis, intitulat „Măsuri suplimentare referitoare la energia electrică produsă de instalații care utilizează surse regenerabile”, care prevedea:

„1. De la 1 februarie 2022 până la 31 decembrie 2022, un mecanism de compensare bidirecțional se aplică prețului la energie pentru energia electrică introdusă în rețea de:

a) instalațiile fotovoltaice cu o putere mai mare de 20 kW care beneficiază de prime fixe rezultate din mecanismul tarifului de cumpărare (Conto Energia), care nu depind de prețurile de piață;

b) instalațiile cu o putere mai mare de 20 kW care utilizează surse solare, hidroelectrice, geotermale și eoliene și nu beneficiază de mecanisme de stimulare, intrate în funcțiune înainte de 1 ianuarie 2010.

[…]

3. În sensul alineatului 1, GSE calculează diferența dintre valorile menționate la literele a) și b) de mai jos:

a) un preț de referință egal cu cel indicat în tabelul [anexat la acest] decret-lege, pentru fiecare zonă de piață[, cuprins între 56 și 58 [de euro]/MWh (cu excepția insulelor Sardinia și Sicilia, pentru care se stabilește la 61 [de euro]/MWh și, respectiv, la 75 [de euro]/MWh)];

b) un preț de piață egal cu:

   1) pentru instalațiile menționate la alineatul 1 litera a), precum și pentru instalațiile menționate la alineatul 1 litera b), care utilizează surse solare, eoliene, geotermale și hidraulice, prețul pe oră al energiei electrice în zona de piață sau, pentru contractele de furnizare încheiate înainte de 27 ianuarie 2022 care nu respectă condițiile menționate la alineatul 7, prețul indicat în contractele respective;

   2) pentru instalațiile menționate la alineatul 1 litera b), altele decât cele menționate la punctul 1, media aritmetică lunară a prețurilor pe oră ale energiei electrice în zonele de piață sau, pentru contractele de furnizare încheiate înainte de 27 ianuarie 2022 care nu respectă condițiile menționate la alineatul 7, prețul indicat în contractele respective.

4. În cazul în care diferența menționată la alineatul 3 este pozitivă, GSE plătește suma corespunzătoare producătorului. În cazul în care diferența este negativă, GSE efectuează o ajustare sau solicită suma corespunzătoare de la producător.

[…]”

14. Articolul 11 alineatul 2 din decreto-legge n. 115 – Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali (Decretul-lege nr. 115 privind măsuri urgente în materie de energie, de criză a apei, de politici sociale și industriale) din 9 august 2022 [6], astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 142 din 21 septembrie 2022, a prelungit până la 30 iunie 2023 aplicarea mecanismului de compensare prevăzut la acest articol 15 bis.

[5] Supliment ordinar la GURI nr. 73 din 28 martie 2022.

[6] GURI nr. 185 din 9 august 2022.

2. Legea nr. 197/22

15. Legge n. 197 – Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025 (Legea nr. 197 privind bugetul de stat estimativ pentru exercițiul financiar 2023 și bugetul multianual pentru perioada de trei ani 2023-2025) din 29 decembrie 2022[7] (denumită în continuare „Legea nr. 197/22") are, la articolul 1 alineatul 30, următorul cuprins:

„În temeiul Regulamentului [2022/1854], începând cu 1 decembrie 2022 și până la 30 iunie 2023, se aplică un plafon pe veniturile de pe piață obținute de producătorii de energie electrică, printr-un mecanism de compensare unidirecțional, pentru energia electrică introdusă în rețea de:

a) instalațiile alimentate din surse regenerabile care nu intră în domeniul de aplicare al articolului 15 bis din [Decretul-lege nr. 4/2022];

[…]"

III. Litigiul principal, întrebările preliminare și procedura în fața Curții

16. Secab este o societate cooperativă care își desfășoară activitatea în sectorul producției de energie electrică și care administrează instalații alimentate din surse de energie hidraulică. În măsura în care această societate intră în domeniul de aplicare al articolului 15 bis din Decretul-lege nr. 4/2022 (denumit în continuare „dispoziția în litigiu"), ea a fost supusă măsurii de plafonare a veniturilor prevăzute de dispoziția menționată. După ce a primit mai multe facturi din partea GSE, această societate a sesizat Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Tribunalul Administrativ Regional din Lombardia), instanța de trimitere, cu o acțiune prin care a solicitat anularea, printre altele, a facturilor emise în atenția sa de către GSE la 18 octombrie și la 15 noiembrie 2022, în temeiul dispoziției respective. În susținerea acțiunii sale, Secab a arătat că dispoziția în litigiu era contrară dreptului Uniunii.

17. În acest context, instanța de trimitere amintește că punerea în aplicare a dispoziției în litigiu, prevăzută inițial pentru perioada cuprinsă între 1 februarie 2022 și 31 decembrie 2022, a fost prelungită prin Decretul-lege nr. 115/2022 din 9 august 2022, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 142 din 21 septembrie 2022, până la 30 iunie 2023, că Regulamentul 2022/1854 a intrat în vigoare abia la 8 octombrie 2022, că acesta din urmă prevedea un plafon pe venituri mai ridicat și un domeniu de aplicare mai larg decât cele prevăzute de dispoziția în litigiu și că alineatele 30-38 ale articolului 1 din Legea nr. 197/22 au pus în aplicare, pentru perioada cuprinsă între 1 decembrie 2022 și 30 iunie 2023, articolele 6-8 din acest regulament, excluzând însă instalațiile alimentate din surse regenerabile, care intrau deja în domeniul de aplicare al dispoziției în litigiu. Prin urmare, deși anterioară Regulamentului 2022/1854, această dispoziție ar constitui în esență dispoziția de drept național care pune în aplicare acest regulament în ceea ce privește energia produsă din surse regenerabile avută în vedere în temeiul dispoziției menționate.

18. Această instanță adaugă că dispoziția în litigiu, asemenea Regulamentului 2022/1854, a fost adoptată cu scopul de a limita temporar veniturile extraordinare de pe piață obținute de producătorii de energie care, neutilizând gazul pentru producție, au costuri independente de evoluția prețurilor gazelor naturale, prin aplicarea unui un plafon în ceea ce privește aceste

[7] Supliment ordinar la GURI nr. 303 din 29 decembrie 2022.

venituri extraordinare și sumele aferente care urmează să fie distribuite clienților finali. Cu toate acestea, instanța respectivă are îndoieli cu privire la modalitățile concrete determinate de legiuitorul italian pentru a stabili acest plafon.

19. În primul rând, în ceea ce privește cuantumul plafonului pe venituri prevăzut de dispoziția în litigiu, aceeași instanță consideră că, deși prețul de referință menționat la alineatul 3 litera a) al acestei dispoziții este mult mai mic decât prețul stabilit de dreptul Uniunii [8], acesta ar fi echitabil, întrucât corespunde mediei aritmetice a prețurilor în fiecare zonă de piață, înregistrate între 1 ianuarie 2010 și 31 decembrie 2020, reevaluate pe baza inflației. Totuși, ea se întreabă dacă, având în vedere considerentul (28) al Regulamentului 2022/1854, nu ar fi trebuit mai degrabă să se facă referire la orele la care cererea se situa la cele mai înalte niveluri, înainte de războiul din Ucraina. Instanța de trimitere arată de asemenea că media reținută de legiuitorul italian lua în considerare anul 2020, afectată la acel moment de anomaliile cauzate de pandemia de COVID-19, în cursul căreia prețul național unic a atins un nivel istoric scăzut. În acest cadru, instanța de trimitere are îndoieli cu privire la faptul că plafonul prevăzut de dispoziția în litigiu este proporțional și rezonabil, dat fiind că producătorilor nu li se garantează reținerea a 10 % din veniturile care depășesc acest plafon, astfel cum se impune însă în considerentul (39) al Regulamentul 2022/1854.

20. În al doilea rând, această instanță ridică problema capacității dispoziției în litigiu de a proteja investițiile realizate în sectorul energiei din surse regenerabile și capacitatea de a realiza astfel de investiții în viitor [9]. În plus, instanța menționată se referă la considerentele (28) și (29) ale Regulamentului 2022/1854, în temeiul cărora, la stabilirea plafonului, este necesar să se lase o „marjă rezonabilă” în raport cu prețul pe care investitorii s-ar fi putut aștepta să îl obțină, cu scopul ca acest plafon să nu prejudicieze evaluarea inițială a rentabilității investițiilor, aspect pe care legiuitorul italian nu pare să îl fi avut în vedere. Astfel, dispoziția în litigiu nu s-ar limita numai să restrângă capacitatea financiară a întreprinderilor care produc energie din surse regenerabile de a face investiții, ci ar submina încrederea investitorilor în dezvoltarea acestui sector, în condițiile în care Curtea a recunoscut deja necesitatea „[de a favoriza], pe termen lung, investițiile în instalații noi” [10].

21. În sfârșit, în al treilea rând, aceeași instanță ridică problema compatibilității dispoziției în litigiu cu Regulamentul 2022/1854, în special în ceea ce privește existența unei eventuale diferențe de tratament între producătorii care utilizează surse de energie diferite și care nu ar fi supuși aceluiași plafon, element care ar putea genera o discriminare în privința anumitor producători, după exemplul Secab, și, în consecință, ar putea conduce la o disfuncționalitate a pieței [11].

[8] Mai precis, prețul de referință definit de dispoziția în litigiu este cuprins între 56 de euro/MWh și 58 de euro/MWh în funcție de zona continentală în cauză, este de 61 de euro/MWh pentru Sardinia și de 75 de euro/MWh pentru Sicilia, în condițiile în care cel stabilit la articolul 6 din Regulamentul 2022/1854 este de 180 de euro/MWh.

[9] În această privință, instanța de trimitere menționează Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor din 8 martie 2022 [COM(2022) 108 final] intitulată „REPowerEU: acțiuni europene comune pentru o energie mai accesibilă ca preț, sigură și durabilă” și considerentul (2) al Directivei 2018/2001, care ar sublinia importanța înlocuirii surselor de combustibili fosili și a încurajării utilizării de surse regenerabile.

[10] Instanța de trimitere menționează în această privință Hotărârea din 1 iulie 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, punctul 103), și Hotărârea din 29 septembrie 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, punctul 110).

[11] În măsura în care această problematică privește numai a treia întrebare preliminară, care nu face obiectul prezentelor concluzii specifice, acest aspect al litigiului principal nu va fi descris mai detaliat.

22. În aceste condiții, Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Tribunalul Administrativ Regional din Lombardia) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 5 alineatul (4) din Directiva [2019/944], considerentele (3) și (12) ale Directivei [2018/2001], considerentele (27), (28), (29) și (39), articolul 6 alineatul (1) și articolul 8 alineatul (2) din Regulamentul [2022/1854] se opun unei reglementări naționale care stabilește un plafon pe veniturile de pe piață obținute din vânzarea de energie electrică în modul prevăzut la articolul 15 bis din Decretul-lege nr. 4[/2022] care nu garantează producătorilor reținerea a 10 % din veniturile care depășesc acest plafon?

2) Articolul 5 alineatul (4) din Directiva [2019/944], considerentele (2), (3) și (12) ale Directivei [2018/2001][, precum și] considerentele (27), (28), (29) și (39), articolul 6 alineatul (1) și articolul 8 alineatul (2) literele (b) și (c) din Regulamentul [2022/1854] se opun unei reglementări naționale care stabilește un plafon pe veniturile de pe piață obținute din vânzarea de energie electrică în modul prevăzut la articolul 15 bis din Decretul-lege nr. 4[/2022] care nu protejează și nu încurajează investițiile în sectorul energiei din surse regenerabile?

3) Considerentul (3) al Directivei [2018/2001], considerentele (27) și (41), articolul 7 alineatul (1) literele (h), (i) și (j), [precum și] articolul 8 alineatul (1) literele (a) și (d) și articolul 8 alineatul (2) din Regulamentul [2022/1854] se opun unei reglementări naționale care stabilește un plafon pe veniturile de pe piață obținute din vânzarea de energie electrică în modul prevăzut la articolul 15 bis din Decretul-lege nr. 4[/2022] care nu prevede niciun plafon specific pentru veniturile obținute din vânzarea de energie produsă din combustibili fosili și nici nu prevede norme distincte în funcție de diferitele surse de producție?”

23. Secab, GSE, guvernele italian, belgian și elen, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise. Pledoariile susținute de Secab, de ARERA, de GSE, de Associazione Italia Solare ETS, Assoidroelettrica, Elettricità Futura – Unione delle imprese elettriche italiane, de guvernele italian și elen, precum și de Comisie au fost de asemenea ascultate în ședința care a avut loc la 6 noiembrie 2024.

IV. Analiză

A. Cu privire la admisibilitatea cererii de decizie preliminară

24. Înainte de a proceda la analiza celei de a doua întrebări preliminare, în legătură cu care Curtea a solicitat ca prezentele concluzii să fie orientate, este necesar să ne pronunțăm asupra excepțiilor de inadmisibilitate ridicate de GSE și de guvernul italian.

25. Astfel, GSE și guvernul italian susțin că cererea de decizie preliminară este inadmisibilă pentru motivul că cerințele articolului 94 din Regulamentul de procedură al Curții nu ar fi respectate, ținând seama de faptul că decizia de trimitere nu ar conține elementele de fapt și de drept necesare pentru a permite Curții să răspundă în mod util la întrebările adresate. În ceea ce privește, mai precis, a doua întrebare preliminară, aceste părți susțin că instanța de trimitere se limitează să reproducă argumentele prezentate de Secab în cererea sa introductivă în fața acestei instanțe și nu a furnizat Curții niciun element util pentru a demonstra că plafonul de venituri stabilit la nivel național ar fi descurajat investițiile în sectorul energiei din surse regenerabile.

26. Deși este adevărat că instanța de trimitere reia în mare parte argumentația Secab, apreciem totuși că această împrejurare nu este suficientă în sine pentru a concluziona că prezenta cerere de decizie preliminară este inadmisibilă. Astfel, rezultă dintr-o jurisprudență constantă a Curții că revine doar instanței naționale sesizate cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată competența să aprecieze, în raport cu particularitățile cauzei, atât necesitatea unei hotărâri preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinența întrebărilor pe care le adresează Curții [12]. Rezultă că întrebările adresate de instanțele naționale beneficiază de o prezumție de pertinență și că Curtea poate refuza să se pronunțe asupra acestor întrebări numai dacă interpretarea solicitată nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, dacă problema este de natură ipotetică sau dacă Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările menționate [13].

27. Or, în speță, această situație nu se regăsește. Interpretarea dreptului Uniunii solicitată de instanța de trimitere prezintă o legătură directă cu obiectul litigiului principal, problematica ridicată de acest litigiu nefiind ipotetică, ci reală. În plus, Curtea dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a da un răspuns util la întrebările adresate.

B. Cu privire la a doua întrebare preliminară

28. Trebuie arătat, cu titlu introductiv, că a doua întrebare preliminară, astfel cum a fost formulată de instanța de trimitere, pare să se întemeieze pe premisa potrivit căreia dispoziția în litigiu nu ar proteja și nici nu ar încuraja investițiile în sectorul energiei din surse regenerabile. Or, trebuie să se constate, după cum s-a arătat la punctul 26 din prezentele concluzii, că cererea de decizie preliminară nu conține nicio analiză în această privință.

29. Prin urmare, apreciem că, pentru a da un răspuns util instanței de trimitere, este necesar să se reformuleze a doua întrebare preliminară și să se considere că, prin intermediul acesteia, instanța menționată solicită în esență să se stabilească dacă articolul 5 alineatul (4) din Directiva 2019/944, considerentele (2), (3) și (12) ale Directivei 2018/2001, precum și considerentele (27), (28), (29), (39), articolul 6 alineatul (1) și articolul 8 alineatul (2) literele (b) și (c) din Regulamentul 2022/1854 trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale care stabilește un plafon pe veniturile de pe piață determinând acest plafon prin media aritmetică a prețurilor constatate în zona de piață corespunzătoare în ultimul deceniu, reevaluate în funcție de inflație.

1. Cu privire la compatibilitatea dispoziției în litigiu cu Directiva 2018/2001

30. În ceea ce privește Directiva 2018/2001, trebuie să se observe de la bun început că, prin intermediul celei de a doua întrebări preliminare, instanța de trimitere vizează numai interpretarea considerentelor (2), (3) și (12) ale acestei directive, fără a identifica nicio altă dispoziție specifică a directivei menționate care ar fi de natură să concretizeze considerentele amintite și care ar fi relevantă în speță pentru litigiul principal sau ar fi fost încălcată.

[12] A se vedea în acest sens Hotărârea din 19 decembrie 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, punctele 55 și 56, precum și jurisprudența citată).

[13] A se vedea în acest sens Hotărârea din 16 mai 2024, INSS (Concediile unei mame dintr-o familie monoparentală) (C-673/22, EU:C:2024:407, punctul 25 și jurisprudența citată).

31. Cu toate acestea, reiese dintr-o jurisprudență constantă a Curții că, chiar dacă constituie elemente de interpretare importante, care sunt de natură să clarifice voința autorului unui act al Uniunii, considerentele unui astfel de act nu au valoare juridică obligatorie [14]. În consecință, acestea nu pot fi invocate în mod izolat nici pentru a constitui temeiul drepturilor sau obligațiilor în lipsa unor dispoziții echivalente sau complementare în cuprinsul directivei, nici pentru a deroga de la înseși dispozițiile actului în cauză sau pentru a interpreta aceste dispoziții într-un sens vădit contrar modului lor de redactare [15].

32. În orice caz, trebuie arătat, pentru motive de exhaustivitate, că din niciunul dintre considerentele (2), (3) și (12) ale Directivei 2018/2001 nu reiese că acestea s-ar putea opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în prezenta cauză. Astfel, din aceste considerente se poate deduce numai că promovarea utilizării energiei din surse regenerabile constituie un obiectiv al politicii energetice a Uniunii și că statele membre ar trebui să ia măsuri pentru a facilita investițiile în proiecte în domeniul energiei regenerabile [16].

33. Rezultă că considerentele (2), (3) și (12) ale Directivei 2018/2001, vizate de a doua întrebare preliminară, nu se pot opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal.

2. Cu privire la compatibilitatea dispoziției în litigiu cu Directiva 2019/944

34. În ceea ce privește Directiva 2019/944, trebuie amintit, cu titlu preliminar, că articolul 5 din această directivă urmărește să garanteze o concurență efectivă în favoarea consumatorilor, asigurând în același timp protecția clienților casnici vulnerabili și afectați de sărăcie energetică.

35. Mai precis, alineatul (1) al acestui articol prevede că furnizorii sunt liberi să stabilească prețul la care furnizează energia electrică clienților, iar statele membre iau măsurile corespunzătoare pentru a asigura concurența efectivă între furnizori. Alineatul (3) al articolului menționat recunoaște însă că s-ar putea dovedi necesar, în anumite împrejurări, să se deroge de la acest principiu general. Acest alineat prevede astfel că statele membre pot utiliza intervenții publice în stabilirea prețurilor de furnizare a energiei electrice către clienții casnici vulnerabili sau afectați de sărăcia energetică, cu respectarea condițiilor prevăzute la alineatele (4) și (5) ale articolului 5. Acest alineat (4), vizat în mod specific de a doua întrebare preliminară, prevede o serie de criterii generale pe care trebuie să le îndeplinească intervențiile publice în stabilirea prețurilor de furnizare a energiei electrice [17].

36. Cu toate acestea, trebuie să se constate că articolul 5 menționat privește intervențiile statelor membre pe piața cu amănuntul a energiei electrice și prețul de vânzare a energiei electrice către consumatorii finali de către *furnizorii* de energie electrică. În consecință, această dispoziție nu

[14] A se vedea în acest sens Hotărârea din 21 martie 2024, Remia Com Impex (C-10/23, EU:C:2024:259, punctul 51 și jurisprudența citată).

[15] A se vedea în acest sens Hotărârea din 21 martie 2024, LEA (C-10/22, EU:C:2024:254, punctul 51 și jurisprudența citată).

[16] Situația este aceeași, în opinia noastră, în ceea ce privește Comunicarea Comisiei din 8 martie 2022 [COM(2022) 108 final], invocată de instanța de trimitere, care se limitează să enunțe în general importanța politicii energetice a Uniunii prin care se urmărește înlocuirea surselor de combustibili fosili cu surse de energie regenerabile, a căror utilizare ar trebui încurajată.

[17] Mai precis, respectivele intervenții trebuie să urmărească un interes economic general, să fie proporționale cu acesta, să fie clar definite, transparente, nediscriminatorii și verificabile, să garanteze accesul egal la clienți al întreprinderilor din domeniul energiei electrice din Uniune, să aibă o durată limitată și să fie proporționale în ceea ce privește beneficiarii lor și să nu aibă drept rezultat costuri suplimentare pentru participanții la piață într-un mod discriminatoriu.

are nicio legătură cu o intervenție precum cea prevăzută de dispoziția în litigiu, care privește la rândul său stabilirea unui plafon pe veniturile obținute de *producătorii* de energie electrică pe piața angro, care este reglementată în mod specific de Regulamentul 2022/1854 [18].

37. Pe de altă parte, trebuie arătat că, deși nu este exclus ca stabilirea unui asemenea plafon să aibă un efect indirect asupra prețurilor de vânzare către consumatorii finali, informațiile limitate furnizate în decizia de trimitere în această privință nu permit să se considere că o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal ar trebui asimilată unei intervenții a statului în stabilirea prețului de furnizare a energiei electrice către clienți, care este, potrivit articolului 5 alineatul (4) din Directiva 2019/944, în principiu, interzisă [19].

38. În plus, trebuie să se constate că Regulamentul 2022/1854 urmărește obiective de interes general care sunt analoge celor urmărite de articolul 5 alineatul (4) din Directiva 2019/944 și, mai specific, celui al protecției consumatorilor, extinzând în special posibilitățile de intervenție de care dispun statele membre pentru a sprijini consumatorii care sunt afectați de criza energetică [20].

39. În aceste condiții, considerăm că articolul 5 alineatul (4) din Directiva 2019/944 trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal.

3. Cu privire la compatibilitatea dispoziției în litigiu cu Regulamentul 2022/1854

40. În ceea ce privește Regulamentul 2022/1854, trebuie precizat de la bun început că acest regulament constituie o intervenție de urgență pentru abordarea problemei creșterii prețurilor la energie, prin intermediul căreia legiuitorul Uniunii a dorit să creeze un cadru armonizat de redistribuire a veniturilor excedentare pentru a atenua preocupările referitoare la denaturările dintre producători care ar putea pune în pericol piața energiei [21].

41. Astfel, în timp ce articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul 2022/1854 prevede că veniturile de pe piață ale producătorilor obținute din producerea de energie electrică din sursele menționate la articolul 7 alineatul (1) din acest regulament se plafonează la maximum 180 de euro/MWh de energie electrică produsă, articolul 8 alineatul (1) litera (a) din regulamentul menționat permite statelor membre să mențină sau să introducă măsuri care limitează și mai mult aceste venituri.

42. Este necesar să se constate, pe de altă parte, că, deși nicio dispoziție din Regulamentul 2022/1854 nu conține indicații precise cu privire la modul în care trebuie calculat plafonul stabilit în final de statele membre, în ipoteza în care un stat membru ar decide să opteze pentru stabilirea unui plafon inferior celui stabilit de acest regulament, plafonul respectiv ar trebui să respecte condițiile prevăzute la alineatul (2) al articolului 8 din regulamentul menționat. Astfel,

[18] Deși nu este exclus ca anumiți operatori, ținând seama de integrarea lor verticală, să fie prezenți atât pe piața, în amonte, a producției de energie electrică, cât și pe piața, în aval, a distribuției, producătorii și furnizorii de energie electrică operează, în principiu, la niveluri diferite ale pieței.

[19] Pe de altă parte, motivul pentru care această dispoziție s-ar opune dispoziției în litigiu nu reiese în mod clar din decizia de trimitere.

[20] Astfel, în timp ce domeniul de aplicare al Directivei 2019/944 se limitează la o categorie restrânsă de consumatori, respectiv numai cei considerați *vulnerabili*, Regulamentul 2022/1854 permite totuși extinderea temporară a setului de măsuri de care dispun statele membre pentru a sprijini categorii suplimentare de consumatori. A se vedea în această privință considerentul (48) al regulamentului menționat.

[21] Spre deosebire de Directivele 2018/2001 și 2019/944, al căror obiect este funcționarea globală a pieței energiei și promovarea surselor de energie regenerabile și care au fost adoptate în temeiul articolului 194 TFUE, referitor la politica Uniunii în domeniul energiei, Regulamentul 2022/1854 a fost, la rândul său, adoptat în temeiul articolului 122 TFUE și urmărește să facă față unor dificultăți grave de aprovizionare.

numai în cazul în care se stabilește că plafonul definit de un stat membru este de natură să încalce criteriile stabilite în temeiul acestei dispoziții, plafonul respectiv ar putea fi considerat incompatibil cu dreptul Uniunii.

43. Odată aduse aceste clarificări, trebuie să se observe că instanța de trimitere ridică în esență problema stabilirii nivelului de preț pe baza căruia se aplică plafonul pe venituri, această instanță considerând că dispoziția în litigiu nu este în măsură să protejeze și să încurajeze investițiile efectuate în sectorul energiei din surse regenerabile și că plafonarea veniturilor de pe piață nu este proporțională și rezonabilă [22].

44. Trebuie să se observe, în primul rând, că, așa cum s-a amintit la punctul 41 din prezentele concluzii, simplul fapt că cuantumul plafonului reținut de guvernul italian este mai mic decât cel stabilit la articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul 2022/1854 nu ar fi în sine de natură să determine incompatibilitatea dispoziției în litigiu cu acest regulament. Reiese astfel din însuși modul de redactare a regulamentului menționat, mai precis din articolul 8 alineatul (1) din acesta că statele membre au, pe de o parte, posibilitatea de a adopta un plafon inferior plafonului maxim de 180 de euro/MWh prevăzut de legiuitorul Uniunii și că acestea dispun, pe de altă parte, de o anumită marjă de apreciere care să le permită să stabilească cuantumul acestui plafon ținând seama de caracteristicile proprii pieței lor naționale [23]. Pe de altă parte, împrejurarea că acest plafon ar prezenta o diferență semnificativă în raport cu cuantumul fixat prin Regulamentul 2022/1854, după cum arată instanța de trimitere, nu poate fi suficientă în sine pentru a constata o incompatibilitate cu acest regulament [24].

45. În ceea ce privește considerentele (27)-(29) și (39) ale Regulamentului 2022/1854, avute în vedere de instanța de trimitere în cea de a doua întrebare, nici acestea nu pot fi interpretate în sensul că impun statelor membre o metodologie precisă în ceea ce privește calculul plafonului. Astfel, deși aceste considerente pot oferi indicații utile pentru definirea modalităților de stabilire a plafonului în discuție, precum și a modului de evitare a unor eventuale efecte negative asupra investițiilor, ele nu pot fi totuși considerate ca stabilind norme obligatorii diferite sau care depășesc obligații ce revin statelor membre în temeiul dispozițiilor citate anterior ale acestui regulament [25].

46. În ceea ce privește mai precis îndoielile exprimate de această instanță în legătură cu compatibilitatea metodologiei urmate de guvernul italian pentru a stabili cuantumul plafonului în raport cu considerentele (28) și (29) ale Regulamentului 2022/1854, trebuie arătat că aceste dispoziții urmăresc în principal să explice alegerea cuantumului plafonului de 180 de euro/MWh efectuată de legiuitorul Uniunii la articolul 6 alineatul (1) din acest regulament, precum și să furnizeze indicații statelor membre în cadrul calculării plafonului național, fără a impune însă

[22] Deși instanța de trimitere exprimă îndoieli cu privire la modalitățile concrete determinate de legiuitorul italian pentru stabilirea acestui plafon, nu este mai puțin adevărat, astfel cum s-a arătat la punctul 28 din prezentele concluzii, că niciunul dintre elementele prezentate în decizia de trimitere nu pare să indice că decizia în litigiu ar fi în mod concret de natură să pună în pericol investițiile în sectorul energiei din surse regenerabile.

[23] Această posibilitate a fost pusă în aplicare de cel puțin 17 state membre, astfel cum reiese din Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind reexaminarea intervențiilor de urgență pentru abordarea prețurilor ridicate la energie în conformitate cu Regulamentul [2022/1854] din 5 iunie 2023 [COM(2023) 302 final].

[24] Pe de altă parte, nicio dispoziție din Regulamentul 2022/1854 nu impune justificarea unei asemenea diferențe.

[25] De altfel, după cum s-a amintit la punctul 31 din prezentele concluzii, în lipsa unei valori juridice obligatorii, un considerent nu poate fi invocat izolat ca temei pentru drepturi sau obligații în lipsa unor dispoziții echivalente sau complementare în cuprinsul regulamentului în cauză.

vreo modalitate concretă pentru a institui un astfel de plafon [26], singura obligație în această privință fiind respectarea condițiilor prevăzute la alineatul (2) al articolului 8 din regulamentul menționat [27].

47. În ceea ce privește, în al doilea rând, criteriile, altele decât cele referitoare la cuantumul *stricto sensu* al plafonului și la modalitățile de calcul al acestuia, care trebuie să fie luate în considerare de statele membre la stabilirea acestui plafon, este util de amintit că articolul 8 alineatul (2) literele (b) și (c) din Regulamentul 2022/1854 impune statelor membre să se asigure că acest plafon este stabilit la un nivel care nu pune în pericol semnalele de investiții și care asigură acoperirea costurilor de investiții și de exploatare, permițând în același timp investitorilor să obțină o marjă rezonabilă în raport cu prețul la care s-ar fi putut aștepta.

48. Trebuie subliniat în această privință că examinarea compatibilității nivelului plafonului ales de guvernul italian în raport cu parametrii citați anterior se întemeiază pe o apreciere factuală care ține seama de caracteristicile proprii pieței naționale, pentru care numai instanța națională este, în definitiv, competentă, ea dispunând de altfel de datele de fapt necesare în acest sens [28]. Totuși, deși este de competența instanței de trimitere să aprecieze eventualul impact negativ pe care dispoziția în litigiu l-ar putea avea asupra investițiilor și în special aspectul dacă prețul de referință a fost stabilit la un nivel care depășea aceste așteptări și limitele a ceea ce putea fi considerat necesar și proporțional, Curtea îi poate furniza indicații în această privință. Astfel, următoarele criterii sunt, în opinia noastră, relevante în cadrul analizei pe care instanța de trimitere va trebui să o efectueze.

49. Este necesar să se amintească, *primo*, că, în calitate de intervenție de urgență legată de conjunctura specială a pieței intervenită în urma războiului de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei, domeniul de aplicare temporară al dispoziției în litigiu se limitează la o perioadă scurtă [29]. Trebuie arătat în această privință că măsurile prevăzute de Regulamentul 2022/1854 nu sunt ca atare intervenții permanente pe piață, ci constituie intervenții punctuale destinate să facă față unor împrejurări excepționale.

50. Or, durata unei măsuri, precum și caracterul său extraordinar sunt criterii care trebuie luate în considerare la examinarea necesității și a proporționalității unei anumite măsuri pentru a evalua amploarea efectelor sale [30], în special atunci când este vorba, precum în speță, despre examinarea

[26] Situația este aceeași în ceea ce privește considerentul (27) al Regulamentului 2022/1854, care se limitează să enunțe că nivelul la care se stabilește plafonul pe veniturile de pe piață nu ar trebui să pună în pericol capacitatea producătorilor cărora li se aplică de a-și recupera costurile de investiții și de exploatare și ar trebui să mențină și să stimuleze investițiile viitoare în capacitatea necesară pentru un sistem energetic decarbonizat și fiabil. Or, aceasta nu reiese din condițiile prevăzute la articolul 8 alineatul (2) literele (b) și (c) din regulamentul menționat. În ceea ce privește considerentul (39) al regulamentului respectiv, avut de asemenea în vedere de instanța de trimitere în cea de a doua întrebare, ci se referă numai la posibilitatea statelor membre de a stabili plafonul pe veniturile de pe piață într-un mod care să permită producătorilor de energie electrică să rețină 10 % din veniturile excedentare peste plafonul pe veniturile de pe piață. Acest considerent poate fi relevant în ceea ce privește prima întrebare preliminară, dar nu este relevant în ceea ce privește a doua întrebare preliminară, care face obiectul prezentelor concluzii specifice.

[27] În speță, împrejurarea că anumite aspecte ale dispoziției în litigiu și în special metodologia urmată de guvernul italian pentru stabilirea plafonului par să se îndepărteze de modalitățile menționate în considerentul (28) al Regulamentului 2022/1854 sau nu le reiau în întregime, după cum arată instanța de trimitere, nu determină în sine constatarea incompatibilității dispoziției în litigiu cu acest regulament.

[28] Nu revine Curții sarcina de a se pronunța asupra unei serii de elemente de fapt care nu figurează în decizia de trimitere și care au fost invocate de Secab și de celelalte părți care au intervenit în susținerea concluziilor acesteia, precum considerații legate de tratamentul fiscal și de condițiile de amortizare a investițiilor realizate în domeniul energiilor din surse regenerabile în temeiul reglementării naționale. Situația este aceeași în ceea ce privește alți parametri specifici sectorului hidroelectric care, potrivit Secab, ar fi afectat acest sector, cum ar fi scăderea producției cauzată de condiții meteorologice nefavorabile, precum și creșterea redevențelor pentru producția hidroelectrică.

[29] A se vedea punctul 40 din prezentele concluzii.

[30] Trebuie arătat în această privință că aplicarea temporară a dispoziției în litigiu nu a fost prelungită dincolo de termenul prevăzut la articolul 22 din Regulamentul 2022/1854, și anume la 30 iunie 2023.

efectelor asupra investițiilor existente în domeniul energiei din surse regenerabile, care sunt, prin însăși natura lor, investiții pe termen lung. Pe de altă parte, acest lucru este valabil cu atât mai mult atunci când examinarea privește impactul dispoziției în litigiu asupra investițiilor viitoare, care, ținând seama de caracterul temporar limitat al plafonului în discuție, nu vor fi supuse, după toate probabilitățile, acestui plafon întrucât ciclul de producție al majorității instalațiilor respective începe abia după expirarea schemei în cauză [31].

51. Trebuie arătat, *secundo*, că din însuși modul de redactare a Regulamentului 2022/1854 reiese că plafonul pe veniturile de pe piață trebuie stabilit astfel încât să acopere veniturile excedentare, ținând seama de cele la care nu se puteau aștepta investitorii la momentul deciziei de investiție. Cu toate acestea, prin definiție, asemenea profituri excepționale nu ar putea corespunde veniturilor la care societățile în cauză s-ar fi putut aștepta în cazul în care împrejurările imprevizibile de pe piețele energiei nu ar fi avut loc [32].

52. Trebuie să se precizeze în această privință că principiul protecției încrederii legitime, invocat de Secab, nu poate fi interpretat în sensul că un operator economic s-ar putea prevala de acesta împotriva oricărei intervenții din partea autorităților publice prin care se urmărește remedierea unei disfuncționalități a pieței, în special atunci când această intervenție ia forma unei intervenții de urgență ca urmare a unui eveniment fără precedent și, așadar, imprevizibil. Reiese astfel dintr-o jurisprudență constantă a Curții că posibilitatea de a se prevala de acest principiu este deschisă oricărui operator economic pe care o autoritate națională l-a determinat să nutrească speranțe întemeiate [33]. Totuși, atunci când un operator economic prudent și avizat are posibilitatea să prevadă adoptarea unei măsuri de natură să îi afecteze interesele, el nu poate invoca un astfel de principiu dacă măsura respectivă este adoptată. Din această jurisprudență reiese că nu este justificat ca operatorii economici să aibă încredere legitimă în menținerea unei situații existente, care poate fi modificată în cadrul puterii de apreciere a autorităților naționale.

53. Or, în speță, autoritățile naționale nu se puteau aștepta ca societățile în cauză să obțină astfel de venituri excepționale, dat fiind că aceste autorități au intervenit imediat pentru a lua măsuri de urgență care să abordeze problema creșterii imprevizibile a prețului la gaze. Într-adevăr, un operator economic prudent și avizat ar trebui să se aștepte la o astfel de intervenție, având în vedere situația extraordinară și impactul semnificativ al acesteia nu numai asupra pieței energiei, ci și asupra economiei în general. La fel, cu atât mai puțin ar putea exista o așteptare bazată pe realizarea de profituri care rezultă dintr-o situație extraordinară, la care un astfel de operator nu se putea aștepta la momentul la care a fost adoptată decizia de a investi [34].

54. Trebuie observat în această privință că utilizarea de către guvernul italian a unui criteriu obiectiv întemeiat pe condițiile care prevalau pe piață înainte de criza energetică, cum ar fi media aritmetică a prețurilor din deceniul care precedă criza energetică, pentru a stabili plafonul este, în

[31] În consecință, este dificil de conceput cum, pe de o parte, dintr-o perspectivă pe termen lung, investițiile în instalații noi ar putea fi amenințate de dispoziția în litigiu și, pe de altă parte, cum ar submina aceasta din urmă încrederea investitorilor în dezvoltarea energiei din surse regenerabile.

[32] Pe de altă parte, simplul fapt că anumite investiții în sectorul energiei din surse regenerabile fuseseră realizate înainte de introducerea plafonului pe veniturile de pe piață nu înseamnă în mod evident că aceste investiții ar fi *ipso facto* afectate de stabilirea unui asemenea plafon.

[33] A se vedea în acest sens Ordonanța din 1 martie 2022, Milis Energy ș.a. (C-306/19, C-512/19, C-595/19 și C-608/20-C-611/20, EU:C:2022:164, punctul 44, precum și jurisprudența citată).

[34] Acest lucru este cu atât mai adevărat în ceea ce privește producătorii de energie din surse regenerabile, precum Secab, care, după cum s-a arătat la punctul 55 din prezentele concluzii, au costuri marginale semnificativ mai scăzute decât cele ale altor producători de energie electrică și ale căror venituri realizate de la începutul războiului din Ucraina sunt cu mult peste așteptările lor în momentul investiției. A se vedea de asemenea în acest sens considerentele (24) și (25) ale Regulamentului 2022/1854.

opinia noastră, de natură să îndeplinească cerințele Regulamentului 2022/1854 în ceea ce privește așteptările investitorilor la momentul investiției lor, permițând să se garanteze că plafonul în discuție este stabilit la un nivel de preț pe care investitorii îl puteau preconiza în mod rezonabil [35].

55. Trebuie subliniat, *tertio*, că din însuși textul Regulamentului 2022/1854 reiese că, printre elementele care trebuie luate în considerare pentru a evalua efectele asupra investițiilor ale dispoziției în litigiu, figurează structura costurilor instalațiilor în cauză și, mai ales, costul egalizat al producerii de energie (*levelised cost of energy*) [36] pentru tehnologia în cauză [37]. Or, se pare că instalațiile energetice care sunt alimentate din surse regenerabile și care sunt vizate de dispoziția în litigiu sunt caracterizate printr-o predominanță de costuri fixe, costurile variabile fiind mult mai scăzute. Pe de altă parte, astfel cum a arătat de asemenea instanța de trimitere, aceste instalații suportă costuri care sunt independente de evoluția prețurilor la gazele naturale, din moment ce nu le utilizează ca materie primă pentru producerea de energie. Sub rezerva verificărilor pe care trebuie să le efectueze instanța de trimitere, s-ar părea că structura costurilor producătorilor de energii regenerabile precum Secab a rămas în mare parte neschimbată, în pofida creșterii imprevizibile a prețului la combustibili fosili, în special la gaze, această creștere neavând niciun impact asupra costurilor de producere a energiei ale acestor operatori [38].

56. Trebuie observat, *quarto*, că mecanismul de plafonare prevăzut de dispoziția în litigiu ar fi în realitate „bidirecțional”, din moment ce ar permite, pe de o parte, nu numai plafonarea veniturilor în caz de creștere excesivă a prețurilor de piață, ci ar crea și o obligație legală de a despăgubi producătorii în cauză în ipoteza diminuării excesive a prețurilor de piață și în special atunci când prețurile angro scad sub prețul mediu indicat [39]. Or, dacă acest preț (de referință) se stabilește la un nivel care permite societăților în cauză să își acopere costurile și să obțină o „marjă rezonabilă” în raport cu prețul la care s-ar fi putut aștepta investitorii, element a cărui verificare revine instanței de trimitere, un asemenea mecanism este de natură să protejeze investițiile în energiile din surse regenerabile.

57. Subliniem, în al treilea și ultimul rând, că măsurile introduse prin Regulamentul 2022/1854 urmăresc nu numai să mențină structura și funcționarea piețelor energiei din Uniune, ci și, într-un mod mai general, să atenueze efectele negative pe care criza energetică le-a generat asupra economiei statelor membre și a cetățenilor europeni. În ceea ce privește mai precis protecția consumatorilor, trebuie arătat că articolul 10 din Regulamentul 2022/1854 prevede în

[35] Se pare astfel, sub rezerva verificărilor care trebuie efectuate de instanța de trimitere, că metodologia utilizată de guvernul italian pentru a stabili plafonul contestat de Secab ar permite plasarea acestei societăți în situația în care s-ar fi aflat în lipsa crizei energetice.

[36] Este vorba despre o evaluare care măsoară costul net actual al producției de energie electrică pentru un producător pe durata de viață a instalației de producție.

[37] A se vedea considerentul (29) al Regulamentului 2022/1854.

[38] Aceasta explică de asemenea alegerea legiuitorului italian de a trata diferit instalațiile energetice în funcție de utilizarea sau nu de combustibili fosili, precum gazele naturale, pentru producția de energie, instalațiile care le utilizează nefiind supuse plafonului. Această soluție este conformă cu cea reținută de legiuitorul Uniunii în considerentul (33) al Regulamentului 2022/1854, potrivit căruia „[p]lafonul pe veniturile de pe piață nu ar trebui să se aplice tehnologiilor cu costuri marginale ridicate dependente de prețul combustibilului necesar pentru a produce energia electrică, cum ar fi centralele electrice pe bază de gaze și cărbune superior, deoarece costurile lor de exploatare ar depăși cu mult nivelul plafonului pe veniturile de pe piață, iar aplicarea sa ar pune în pericol viabilitatea economică a acestora”.

[39] Trebuie să se observe în această privință că sistemele care limitează veniturile peste un anumit prag, dar care garantează, în schimb, un preț minim atunci când prețul de piață este sub un anumit prag sunt adesea utilizate în cadrul mecanismelor de stimulare a producției de energie electrică din surse regenerabile. Deși sunt diferite de dispoziția în litigiu, astfel de mecanisme urmăresc să mențină viabilitatea și siguranța investițiilor prin faptul că garantează beneficiarului stimulentului o remunerație globală constantă pentru energia produsă, adecvată pentru a remunera investițiile realizate pentru construcția centralei electrice, care îl protejează pe întreprinzător de caracterul aleatoriu al prețului de piață al energiei în timp și îi garantează un tarif fix prin care își poate recupera suma investită pentru realizarea instalației. A se vedea în această privință schema de ajutor de stat instituită de guvernul italian examinată în cadrul cauzei C-514/23, Tiberis Holding, în care concluziile noastre sunt pronunțate tot astăzi.

mod expres că veniturile excedentare rezultate din aplicarea plafonului pot fi utilizate pentru a finanța măsurile de sprijinire a clienților finali în vederea atenuării impactului prețurilor ridicate la energie electrică asupra acestor clienți [40].

58. Deși aspectul referitor la protecția consumatorilor nu a fost menționat de instanța de trimitere, este important să se sublinieze că, în calitate de intervenție de urgență destinată să asigure protecția interesului public, Regulamentul 2022/1854 efectuează o evaluare comparativă între, pe de o parte, interesele producătorilor de energie, inclusiv protecția investițiilor acestora în energie regenerabilă, și, pe de altă parte, cele ale consumatorilor. În consecință, mecanismul de prelevare și de redistribuire a veniturilor excedentare se justifică prin nevoia de a realiza un echilibru între acești producători, și în special cei care au beneficiat în mod neașteptat de creșterea imprevizibilă a prețurilor la energie, și consumatorii de energie electrică, care au fost afectați în mod deosebit de creșterea prețurilor la energie electrică în urma crizei energetice [41].

59. Având în vedere tot ceea ce precedă, propunem să se răspundă la a doua întrebare preliminară, astfel cum a fost reformulată, în sensul că articolul 5 alineatul (4) din Directiva 2019/944, considerentele (2), (3) și (12) ale Directivei 2018/2001, precum și considerentele (27), (28), (29) și (39) și articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul 2022/1854 trebuie interpretate în sensul că nu se opun unei reglementări naționale care prevede ca plafonul pe veniturile de pe piață să fie stabilit pe baza mediei aritmetice a prețurilor constatate în zona de piață corespunzătoare în ultimul deceniu, reevaluate în funcție de inflație, în măsura în care sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 8 alineatul (2) literele (b) și (c) din Regulamentul 2022/1854.

V. Concluzie

60. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la a doua întrebare preliminară adresată de Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Tribunalul Administrativ Regional din Lombardia, Italia) după cum urmează:

Articolul 5 alineatul (4) din Directiva (UE) 2019/944 a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iunie 2019 privind normele comune pentru piața internă de energie electrică și de modificare a Directivei 2012/27/UE, considerentele (2), (3) și (12) ale Directivei (UE) 2018/2001 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile, precum și considerentele (27), (28), (29), (39) și articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul (UE) 2022/1854 al Consiliului din 6 octombrie 2022 privind o intervenție de urgență pentru abordarea problemei prețurilor ridicate la energie

[40] Trebuie să se observe în această privință că protecția consumatorilor este de asemenea în mod indirect legată de stabilitatea structurii existente a piețelor energiei, în sensul că o eventuală imposibilitate a clienților de a onora facturile de energie electrică ar putea amenința stabilitatea piețelor relevante. Redistribuirea profiturilor excedentare către consumatori le permite acestora să își plătească facturile și contribuie astfel la protejarea pieței de colaps, menținând astfel, mai general, funcționarea sa.

[41] A se vedea în această privință deciziile conexate 1 BvR, 460/23-1 BvR, 611/23 din 28 noiembrie 2024, punctele 94-97, 107 și 115-118, privind constituționalitatea reglementării germane referitoare la impunerea profiturilor excedentare care urmăresc să limiteze creșterea prețurilor la energie (*Strompreisbremse*), în care Bundersverfassungsgericht (Curtea Constituțională, Germania) a respins acțiunile constituționale introduse de producătorii de energie împotriva acestei reglementări, punând accentul în special pe obiectivul de interes general legat de protecția consumatorilor care justificase intervenția guvernului german.

trebuie interpretate în sensul că:

nu se opun unei reglementări naționale care prevede ca plafonul pe veniturile de pe piață să fie stabilit pe baza mediei aritmetice a prețurilor constatate în zona de piață corespunzătoare în ultimul deceniu, reevaluate în funcție de inflație, în măsura în care sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 8 alineatul (2) literele (b) și (c) din Regulamentul 2022/1854.