



## Coletânea da Jurisprudência

### ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sétima Secção)

27 de junho de 2024\*

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Diretiva 2009/28/CE — Artigo 1.º — Artigo 3.º, n.º 3, alínea a) — Princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 16.º — Promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis — Modificação do regime de apoio aplicável — Concessão do apoio em causa subordinada à celebração de contratos»

No processo C-148/23,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália), por Decisão de 27 de fevereiro de 2023, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 10 de março de 2023, no processo

**Gestore dei Servizi Energetici SpA – GSE**

contra

**Erg Eolica Ginestra Srl,**

**Erg Eolica Campania SpA,**

**Erg Eolica Fossa del Lupo Srl,**

**Erg Eolica Amaroni Srl,**

**Erg Eolica Adriatica Srl,**

**Erg Eolica San Vincenzo Srl,**

**Erg Eolica San Circeo Srl,**

**Erg Eolica Faeto Srl,**

**Green Vicari Srl,**

**Erg Wind Energy Srl,**

**Erg Wind Sicilia 3 Srl,**

\* Língua do processo: italiano.

**Erg Wind Sicilia 6 Srl,**

**Erg Wind 4 Srl,**

**Erg Wind 6 Srl,**

**Erg Wind Sicilia 5 Srl,**

**Erg Wind 2000 Srl,**

**Erg Wind Sicilia 2 Srl,**

**Erg Wind Sardegna Srl,**

**Erg Wind Sicilia 4 Srl,**

**Enel Hydro Appennino Centrale Srl,** anteriormente Erg Hydro Srl,

**Erg Power Generation SpA,**

**Ministero dello Sviluppo economico,**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sétima Secção),

composto por: F. Biltgen, presidente de secção, A. Prechal (relatora), presidente da Segunda Secção, exercendo funções de juíza da Sétima Secção, e M. L. Arastey Sahún, juíza,

advogado-geral: A. Rantos,

secretário: A. Juhász-Tóth, administradora,

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

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Gestore dei Servizi Energetici SpA – GSE, por F. Degni, P. R. Molea e A. Pugliese, avvocati,
- em representação da Erg Eolica Ginestra Srl, da Erg Eolica Campania SpA, da Erg Eolica Fossa del Lupo Srl, da Erg Eolica Amaroni Srl, da Erg Eolica Adriatica Srl, da Erg Eolica San Vincenzo Srl, da Erg Eolica San Circeo Srl, da Erg Eolica Faeto Srl, da Green Vicari Srl, da Erg Wind Energy Srl, da Erg Wind Sicilia 3 Srl, da Erg Wind Sicilia 6 Srl, da Erg Wind 4 Srl, da Erg Wind 6 Srl, da Erg Wind Sicilia 5 Srl, da Erg Wind 2000 Srl, da Erg Wind Sicilia 2 Srl, da Erg Wind Sardegna Srl, da Erg Wind Sicilia 4 Srl, da Enel Hydro Appennino Centrale Srl, anteriormente Erg Hydro Srl, e da Erg Power Generation SpA, por E. Bruti Liberati, A. Canuti e P. Tanferna, avvocati,
- em representação do Governo Italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por L. G. V. Delbono, S. Fiorentino e P. Garofoli, avvocati dello Stato,

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

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

### **Acórdão**

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação, por um lado, dos artigos 1.º e 3.º da Diretiva 2009/28/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis que altera e subsequentemente revoga as Diretivas 2001/77/CE e 2003/30/CE (JO 2009, L 140, p. 16), lidos à luz dos considerandos 8, 14 e 25 desta diretiva e dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, e, por outro, do artigo 16.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Gestore dei Servizi Energetici SpA – GSE, gestor de serviços energéticos em Itália, a 21 sociedades que produzem eletricidade proveniente de fontes renováveis distintas da fotovoltaica, concretamente a Erg Eolica Ginestra Srl, a Erg Eolica Campania SpA, a Erg Eolica Fossa del Lupo Srl, a Erg Eolica Amaroni Srl, a Erg Eolica Adriatica Srl, a Erg Eolica San Vincenzo Srl, a Erg Eolica San Circeo Srl, a Erg Eolica Faeto Srl, a Green Vicari Srl, a Erg Wind Energy Srl, a Erg Wind Sicilia 3 Srl, a Erg Wind Sicilia 6 Srl, a Erg Wind 4 Srl, a Erg Wind 6 Srl, a Erg Wind Sicilia 5 Srl, a Erg Wind 2000 Srl, a Erg Wind Sicilia 2 Srl, a Erg Wind Sardegna Srl, a Erg Wind Sicilia 4 Srl, a Enel Hydro Appennino Centrale Srl, anteriormente Erg Hydro Srl, e a Erg Power Generation SpA, bem como ao Ministero dello Sviluppo Economico (Ministério do Desenvolvimento Económico, Itália), a respeito da substituição de um regime de apoio aos produtores dessa eletricidade por outro que obriga estes produtores a celebrar uma convenção com o GSE para poderem beneficiar deste último regime de apoio.

### **Quadro jurídico**

#### ***Direito da União***

- 3 Os considerandos 8, 14 e 25 da Diretiva 2009/28 têm a seguinte redação:
  - «(8) A Comunicação da Comissão [Europeia] de 10 de janeiro de 2007, intitulada “Roteiro das Energias Renováveis — Fontes de energia renováveis no século XXI: A Comunicação da Comissão de 10 de janeiro de 2007 intitulada “Roteiro das Energias Renováveis — Energias renováveis no Século XXI: construir um futuro mais sustentável” demonstrou que 20 % para a quota global de energia proveniente de fontes renováveis e 10 % para a energia proveniente de fontes renováveis nos transportes seriam objetivos adequados e realizáveis, e que um enquadramento que incluía objetivos obrigatórios deverá fornecer ao mundo empresarial a estabilidade a longo prazo de que este necessita para realizar investimentos racionais e sustentáveis no setor das energias renováveis capazes de reduzir a dependência das importações de combustíveis fósseis e de fomentar a utilização de novas tecnologias

energéticas. Estes objetivos existem no contexto da melhoria da eficiência energética em 20 % até 2020 fixada na Comunicação da Comissão, de 19 de outubro de 2006, intitulada “Plano de Ação para a Eficiência Energética: Concretizar o Potencial”, aprovada pelo Conselho Europeu de março de 2007 e pelo Parlamento Europeu na sua Resolução de 31 de janeiro de 2008 sobre esse plano de ação.

[...]

- (14) A principal finalidade dos objetivos nacionais obrigatórios é proporcionar certeza aos investidores e fomentar o desenvolvimento contínuo das tecnologias que produzem energia a partir de todos os tipos de fontes renováveis. Por conseguinte, não é adequado adiar até à verificação de um evento futuro a decisão sobre o caráter obrigatório de um objetivo.

[...]

- (25) Os Estados-Membros têm potenciais diferentes de energia renovável e utilizam diferentes regimes de apoio a nível nacional para as fontes de energia renováveis. A maioria dos Estados-Membros aplica regimes de apoio que só concedem incentivos a energias provenientes de fontes renováveis produzidas no seu território. Para que os regimes de apoio nacionais funcionem adequadamente, é importante que os Estados-Membros possam controlar o efeito e os custos desses mesmos regimes em função dos seus diferentes potenciais. Uma forma importante de alcançar o objetivo da presente diretiva é garantir o correto funcionamento dos regimes de apoio nacionais, à semelhança do disposto na Diretiva 2001/77/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de setembro de 2001, relativa à promoção da eletricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis no mercado interno da eletricidade (JO 2001, L 283, p. 33)], a fim de manter a confiança dos investidores e permitir aos Estados-Membros conceberem medidas nacionais eficazes para o cumprimento dos objetivos. [...]»

- 4 O artigo 1.º da Diretiva 2009/28, sob a epígrafe «Objeto e âmbito de aplicação», prevê:

«A presente diretiva estabelece um quadro comum para a promoção de energia proveniente das fontes renováveis. Fixa objetivos nacionais obrigatórios para a quota global de energia proveniente de fontes renováveis no consumo final bruto de energia e para a quota de energia proveniente de fontes renováveis consumida pelos transportes. Estabelece regras em matéria de transferências estatísticas entre Estados-Membros, projetos conjuntos entre Estados-Membros e com países terceiros, garantias de origem, procedimentos administrativos, informação e formação e acesso à rede de eletricidade no que se refere à energia produzida a partir de fontes renováveis. Estabelece critérios de sustentabilidade para os biocombustíveis e biolíquidos.»

- 5 O artigo 3.º desta diretiva, sob a epígrafe «Objetivos globais nacionais obrigatórios e medidas para a utilização de energia proveniente de fontes renováveis», dispõe:

«1. Cada Estado-Membro deve assegurar que a sua quota de energia proveniente de fontes renováveis [...] no consumo final bruto de energia em 2020 seja, pelo menos, igual ao objetivo nacional para a quota de energia proveniente de fontes renováveis estabelecida para esse ano na terceira coluna do quadro da parte A do anexo I. Estes objetivos globais nacionais obrigatórios devem ser coerentes com uma quota de pelo menos 20 % de energia proveniente de fontes renováveis no consumo final bruto de energia da Comunidade [Europeia] até 2020. Para alcançar

mais facilmente o objetivo estabelecido no presente artigo, os Estados-Membros devem promover e incentivar a eficiência energética e as poupanças de energia.

2. Os Estados-Membros devem introduzir medidas efetivamente concebidas para assegurar que a sua quota de energia proveniente de fontes renováveis seja igual ou superior à fixada na trajetória indicativa fixada na parte B do anexo I.

3. Para alcançar os objetivos fixados nos n.ºs 1 e 2, os Estados-Membros podem, nomeadamente, aplicar as seguintes medidas:

a) Regimes de apoio;

[...]»

### ***Direito italiano***

#### *Decreto Legislativo n.º 79/1999*

- 6 Pelo decreto legislativo n. 79 — Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (Decreto Legislativo n.º 79, de 16 de março de 1999, que transpõe a Diretiva 96/92/CE que estabelece regras comuns para o mercado interno da eletricidade) (GURI n.º 75, de 31 de março de 1999, p. 8), a República Italiana instituiu um regime de apoio à produção de eletricidade proveniente de fontes renováveis que impunha aos importadores e aos produtores de eletricidade a partir de fontes não renováveis que introduzissem, na rede nacional, no ano seguinte, uma quota de eletricidade proveniente de fontes renováveis ou, em alternativa, que adquirissem a totalidade ou parte da quota equivalente ou dos direitos correspondentes, sob a forma de certificados, denominados «certificados verdes», concedidos aos produtores dessa eletricidade, de outros produtores, desde que estes últimos introduzissem essa eletricidade na rede (a seguir «regime dos certificados verdes»).

#### *Decreto Legislativo n.º 28/2011*

- 7 O decreto legislativo n. 28 — Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (Decreto Legislativo n.º 28, de 3 de março de 2011, que transpõe a Diretiva 2009/28/CE relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis, que altera e subsequentemente revoga as Diretivas 2001/77/CE e 2003/30/CE) (GURI n.º 71, de 28 de março de 2011, suplemento ordinário do GURI n.º 81; a seguir «Decreto Legislativo n.º 28/2011»), que entrou em vigor em 29 de março de 2011, prevê que, a partir de 2013, o regime dos certificados verdes seja progressivamente suprimido e substituído, a partir de 2016, por um regime de apoio baseado na concessão de tarifas de aquisição de incentivos (a seguir «regime das tarifas de aquisição de incentivos»).
- 8 O artigo 24.º deste Decreto Legislativo dispõe:

«Mecanismo de incentivo

1. A produção de energia elétrica através de instalações alimentadas por fontes renováveis que entrem em funcionamento após 31 de dezembro de 2012 beneficia de um incentivo através dos instrumentos e com base nos critérios gerais estabelecidos no n.º 2 e nos critérios específicos estabelecidos nos n.ºs 3 e 4. [...]

2. A produção de energia elétrica pelas instalações referidas no n.º 1 beneficia de medidas de incentivo com base nos seguintes critérios gerais:

[...]

d) os incentivos são concedidos através de contratos de direito privado celebrados entre o GSE e a entidade responsável pelas instalações, com base num contrato-tipo definido pela Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas [(AEEG) (Autoridade para a Energia Elétrica e Gás, Itália), atualmente Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) (Autoridade Reguladora da Energia, Redes e Ambiente, Itália)], no prazo de três meses a contar da data de entrada em vigor do primeiro dos decretos referidos no n.º 5;

[...]

5. Por decretos do ministro do Desenvolvimento Económico em concertação com o Ministro dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare (ministro do Ambiente e da Proteção do Território e do Mar, Itália) e, no âmbito da sua competência, com o Ministro delle Politiche Agricole e Forestali (ministro das Políticas Agrícolas e Florestais, Itália), após consulta da [AEEG] e da Conferenza unificata [(Conferência Unificada, Itália)], referidas no artigo 8.º do decreto legislativo n. 281 (Decreto Legislativo n.º 281), de 28 de agosto de 1997, as modalidades de aplicação dos regimes de incentivos previstos no presente artigo são definidas de acordo com os critérios estabelecidos nos n.ºs 2, 3 e 4. Os decretos regulam, em especial:

[...]

c) as modalidades da transição do antigo para o novo mecanismo de incentivo. As modalidades definidas referem-se, em especial, à substituição do direito aos certificados verdes para os anos posteriores a 2015, incluindo para instalações não alimentadas por fontes renováveis, por um direito de acesso, para o período residual do direito aos certificados verdes, a um dispositivo de incentivo abrangido pela tipologia referida no n.º 3, de modo a garantir a rentabilidade dos investimentos realizados.

[...]»

9 O artigo 25.º, n.º 4, do Decreto Legislativo n.º 28/2011 prevê que o GSE retira anualmente os certificados verdes emitidos para a produção de energia a partir de fontes renováveis nos anos 2011 a 2015 que excedam eventualmente os exigidos para respeitar a quota relativa à obrigação de compra de energia renovável. O preço de retirada dos certificados supramencionados corresponde a 78 % do preço previsto no artigo 2.º, n.º 148, da legge n. 244 — Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Lei n.º 244, relativa ao orçamento anual e plurianual do Estado), de 24 de dezembro de 2007 (GURI n.º 300, de 28 de dezembro de 2007, suplemento ordinário ao GURI n.º 285).

*Decreto de 6 de julho de 2012*

- 10 O ministro do Desenvolvimento Económico, em concertação com o ministro do Ambiente e da Proteção do Território e do Mar e com o ministro das Políticas Agrícolas e Florestais, adotou o decreto — Attuazione dell'art. 24 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n.º 28, recante incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti a fonti rinnovabili diversi dai fotovoltaici (Decreto relativo à aplicação do artigo 24.º do Decreto Legislativo n.º 28, de 3 de março de 2011, que estabelece medidas de apoio à produção de energia elétrica a partir de instalações alimentadas por fontes renováveis não fotovoltaicas), de 6 de julho de 2012 (GURI n.º 159, de 10 de julho de 2012, suplemento ordinário do GURI n.º 143; a seguir «Decreto de 6 de julho de 2012»).
- 11 O artigo 19.º do Decreto de 6 de julho de 2012, sob a epígrafe «Conversão do direito aos certificados verdes em incentivos», prevê:
- «1. À produção de eletricidade por instalações que utilizem fontes de energia renováveis entradas em funcionamento antes de 31 de dezembro de 2012 [...], que tenham adquirido o direito aos certificados verdes, é reconhecida, para o período de direito residual posterior a 2015, uma tarifa de aquisição I sobre a produção líquida abrangida pelo regime de incentivo ao abrigo das disposições anteriormente aplicáveis [...] [enuncia-se em seguida uma fórmula matemática para calcular essa tarifa de aquisição I]
- [...]»
- 12 O artigo 20.º deste decreto, sob a epígrafe «Disposições relativas à retirada dos certificados verdes emitidos para as produções anuais até 2015», dispõe:
- «1. Para efeitos da emissão e retirada dos certificados verdes relativos às produções dos anos 2012 a 2015, nos termos do artigo 24.º, n.º 5, alínea c), primeiro período, do Decreto Legislativo [n.º 28/2011], é aplicável o disposto nos números seguintes.
2. A pedido do produtor, o GSE emite trimestralmente certificados verdes relativos à produção do trimestre anterior, a partir das medidas transmitidas mensalmente pelos operadores de rede ao GSE, com base num procedimento específico publicado pelo GSE no prazo de 60 dias a contar da data de entrada em vigor do presente decreto.
3. [...] a pedido do titular, o GSE retira, ao preço definido no artigo 25.º, n.º 4, do Decreto Legislativo n.º 28/2011 [...]:
- [...]
- b) Os certificados verdes relativos à produção do primeiro semestre de 2012 antes de 31 de março de 2013; os certificados verdes relativos à produção do segundo semestre de 2012 antes de 30 de setembro de 2013;
- c) os certificados verdes relativos à produção do primeiro trimestre de 2013 antes de 31 de dezembro de 2013; os certificados verdes relativos à produção do segundo trimestre de 2013 antes de 31 de março de 2014; os certificados verdes relativos à produção do terceiro trimestre de 2013 antes de 30 de junho de 2014; os certificados verdes relativos à produção do quarto trimestre de 2013 antes de 30 de setembro de 2014;

- d) os certificados verdes relativos à produção do primeiro trimestre de 2014 antes de 30 de setembro de 2014; os certificados verdes relativos à produção do segundo trimestre de 2014 antes de 31 de dezembro de 2014; os certificados verdes relativos à produção do terceiro trimestre de 2014 antes de 31 de março de 2015; os certificados verdes relativos à produção do quarto trimestre de 2014 antes de 30 de junho de 2015;
- e) os certificados verdes relativos à produção do primeiro trimestre de 2015 antes de 30 de setembro de 2015; os certificados verdes relativos à produção do segundo trimestre de 2015 antes de 31 de dezembro de 2015; os certificados verdes relativos à produção do terceiro trimestre de 2015 antes de 31 de março de 2016; os certificados verdes relativos à produção do quarto trimestre de 2015 antes de 30 de junho de 2016.

[...]»

- 13 O artigo 21.º, n.º 8, do referido decreto dispõe:

«Para cada instalação, antes de obter o direito de acesso aos mecanismos de incentivo referidos no presente decreto, o responsável está obrigado a celebrar um contrato de direito privado com o GSE. O GSE fornece à [AEEG] os elementos necessários para que esta possa redigir, no prazo de três meses a contar da data de entrada em vigor do presente decreto, o contrato-tipo previsto no artigo 24.º, n.º 2, alínea d), do Decreto Legislativo [n.º 28/2011].»

- 14 O artigo 30.º do Decreto de 6 de julho de 2012, sob a epígrafe «Transição do antigo mecanismo de incentivo para o novo», dispõe:

«1. A fim de proteger os investimentos em vias de conclusão e assegurar uma transição progressiva do antigo para o novo mecanismo, as instalações que entraram em funcionamento antes de 30 de abril de 2013, ou antes de 30 de junho de 2013 unicamente no caso das instalações alimentadas pelos resíduos referidos no artigo 8.º, n.º 4, alínea c), poderão optar por um mecanismo de incentivo distinto do estabelecido pelo presente decreto, de acordo com as seguintes modalidades e condições:

[...]

- b) as instalações que tenham entrado em funcionamento no prazo referido no n.º 1 estão sujeitas às tarifas globais e aos coeficientes multiplicadores para os certificados verdes indicados nos quadros 1 e 2 anexos à Lei n.º 244 de 2007, conforme alterada, e no n.º 382c da legge n. 296 — Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Lei n.º 296, relativa ao orçamento anual e plurianual do Estado), de 27 de dezembro de 2006 (GURI n.º 299, de 27 de dezembro de 2006, suplemento ordinário n.º 244), conforme alterada, aplicáveis à data da entrada em vigor do presente decreto e reduzidas em 3 % por mês a partir de janeiro de 2013; esta redução é aplicável a partir do mês de maio unicamente às instalações alimentadas por resíduos referidos no artigo 8.º, n.º 4, alínea c).

[...]

2. As instalações referidas no n.º 1 devem possuir uma autorização anterior à data de entrada em vigor do presente decreto.

[...]»



### *Convenções-tipo*

- 15 Por meio da Decisão n.º 207/2013/R/EFR, de 16 de maio de 2013, a AEEG aprovou o projeto de convenção-tipo intitulado «*Fonti energetiche rinnovabili*» (Convenção relativa às Fontes de Energia Renováveis; a seguir «*Convenção FER*») preparado pelo GSE para efeitos da concessão das medidas de incentivo previstas pelo Decreto de 6 de julho de 2012. Esta decisão foi publicada no sítio Web da AEEG em 17 de maio de 2013.
- 16 Em 20 de abril de 2016, o GSE publicou no seu sítio Internet um projeto de convenção-tipo intitulado «*Gestione Riconoscimento Incentivo*» (Convenção-Tipo relativa à Gestão do Reconhecimento de uma Medida de Incentivo; a seguir «*Convenção GRIN*»).

### **Litígio no processo principal e questão prejudicial**

- 17 As 21 sociedades mencionadas no n.º 2 do presente acórdão (a seguir «*recorridas no processo principal*») são proprietárias de instalações de produção de eletricidade a partir de fontes renováveis, distinta da energia fotovoltaica, que beneficiavam de um apoio à produção desta eletricidade previsto pelo regime dos certificados verdes e, portanto, podiam vender certificados verdes a outros operadores para cumprir a sua obrigação de injetar uma certa quantidade da referida eletricidade no sistema elétrico italiano.
- 18 Na sequência da adoção do Decreto Legislativo n.º 28/2011 e do Decreto de 6 de julho de 2012, que preveem a substituição do regime dos certificados verdes pelo regime das tarifas de aquisição de incentivos, estes proprietários interpuseram recurso no Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio, Itália), destinado a impugnar a legalidade da Convenção GRIN que deviam celebrar com o GSE para efetuar a transição entre esses regimes.
- 19 Este órgão jurisdicional deu provimento ao recurso dos referidos proprietários com o fundamento de que nem o Decreto Legislativo n.º 28/2011 nem o Decreto de 6 de julho de 2012 previram expressamente que essa transição exigia a celebração de uma convenção com o GSE. Segundo o referido órgão jurisdicional, a obrigação de celebrar um «*contrato de direito privado*» para beneficiar do regime das tarifas de aquisição de incentivos, conforme prevista no artigo 24.º, n.º 2, alínea d), do Decreto Legislativo n.º 28/2011, aplicava-se unicamente aos operadores de instalações alimentadas por fontes renováveis que tivessem entrado em funcionamento após 31 de dezembro de 2012, e não aos operadores de instalações, como as dos mesmos proprietários, que tivessem entrado em funcionamento antes dessa data e cujos operadores beneficiassem do regime dos certificados verdes.
- 20 O GSE interpôs recurso da decisão do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio) para o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália), que é o órgão jurisdicional de reenvio.
- 21 A título preliminar, este órgão jurisdicional salienta, em substância, que resulta da sua jurisprudência e da jurisprudência da Corte suprema di Cassazione (Supremo Tribunal de Cassação, Itália) que, contrariamente ao que foi decidido em primeira instância, a obrigação de celebrar uma convenção com o GSE para poder beneficiar do regime das tarifas de aquisição de incentivos se aplicava tanto aos operadores cujas instalações tinham entrado em funcionamento antes de 31 de dezembro de 2012 como aos operadores cujas instalações tinham entrado em

funcionamento após 31 de dezembro de 2012. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o GSE podia, portanto, utilizar, sob reserva das alterações necessárias ligadas às particularidades da transição, a Convenção FER aprovada pela AEEG ou a Convenção GRIN, que sucederá à Convenção FER, para condicionar a concessão das medidas tarifárias de apoio aos operadores de instalações entradas em funcionamento antes de 31 de dezembro de 2012.

- 22 Todavia, o órgão jurisdicional de reenvio entende que se pode considerar que, tendo em conta que exige a celebração de uma convenção com o GSE aos operadores que beneficiam do regime dos certificados verdes para poderem beneficiar do regime das tarifas de aquisição de incentivos, a legislação nacional em causa no processo principal alterou unilateralmente as condições jurídicas em que as recorridas no processo principal basearam a sua atividade económica, o que é suscetível de contrariar o objetivo da Diretiva 2009/28 de oferecer uma certa segurança aos investidores.
- 23 Com efeito, a obrigação de as empresas em causa celebrarem tal convenção não é o resultado de uma negociação livre. Além disso, esta convenção impõe obrigações suplementares a essas empresas. Com efeito, esta última convenção não se limita a prever a conversão, com base numa fórmula matemática, dos certificados verdes das referidas empresas em apoio tarifário, mas contém, nomeadamente, a obrigação de as mesmas instalarem novos equipamentos de leitura à distância a fim de permitir ao GSE recolher dados de medição (artigo 5.º da Convenção GRIN), limitações à cessão de créditos (artigos 7.º e 8.º da Convenção GRIN), o poder de o GSE alterar ou rescindir unilateralmente os dispositivos de incentivo em caso de venda da instalação em causa a um terceiro (artigo 9.º, n.º 2, da Convenção GRIN), a faculdade de o GSE rescindir a referida convenção pelo simples facto de existirem dados falsos (artigo 12.º da Convenção GRIN), bem como o direito de o GSE rescindir e suspender a mesma convenção (artigo 13.º, n.ºs 3 e 4, da Convenção GRIN).
- 24 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, ao alterar unilateralmente as condições jurídicas em que as recorridas no processo principal basearam a sua atividade económica, a obrigação de celebrar tal convenção pode ser contrária tanto ao objetivo da Diretiva 2009/28 — como resulta dos considerandos 8, 14 e 25 da referida diretiva e dos seus artigos 1.º e 3.º, que consiste em oferecer uma certa segurança aos investidores — como ao princípio da proteção da confiança legítima.
- 25 O órgão jurisdicional de reenvio duvida que se possa sustentar que, no caso em apreço, um operador prudente e avisado teria sido perfeitamente capaz de prever precisamente a evolução da legislação em causa no processo principal e o risco de serem adotadas em consequência medidas suscetíveis de prejudicar os seus interesses. Considera que, diferentemente dos processos que deram origem ao Acórdão de 15 de abril de 2021, *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e o.* (C-798/18 e C-799/18, EU:C:2021:280), a legislação anteriormente aplicável não continha uma indicação suficientemente clara para os operadores económicos quanto ao facto de as medidas de incentivo do regime dos certificados verdes poderem ser alteradas ou suprimidas.
- 26 Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio considera que, no caso em apreço, pode igualmente existir uma violação da liberdade de empresa consagrada no artigo 16.º da Carta. Com efeito, por um lado, pode considerar-se que a legislação nacional em causa nos processos principais constitui uma ingerência na liberdade contratual dos operadores das instalações que beneficiam do regime dos certificados verdes, uma vez que o legislador substituiu esse regime pelo regime das tarifas de aquisição de incentivos e impôs a esses operadores novas condições para beneficiarem deste último regime, apesar de os mesmos terem planeado e organizado a sua atividade económica por um período cuja estabilidade deveria ter sido mantida durante um prazo

razoável. Por outro lado, esta legislação nacional afeta o direito de qualquer empresa poder utilizar livremente, nos limites da responsabilidade dos seus atos, os recursos económicos e financeiros de que dispõe.

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

«Devem a Diretiva [2009/28], em particular os seus considerandos 8, 14, 25 e os seus artigos 1.º e 3.º, bem como o artigo 16.º da [Carta], lidos à luz dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional, como a que decorre das disposições do decreto legislativo [n.º 28/2011] e do [Decreto Ministerial de 6 de julho de 2012], conforme interpretada por jurisprudência constante do Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), que subordina a concessão dos incentivos à celebração de contratos de direito privado entre a GSE e a entidade responsável pela instalação, incluindo no caso de instalações de produção de eletricidade alimentadas a partir de fontes de energia renováveis que tenham entrado em serviço antes de 31 de dezembro de 2012?»

### **Quanto à admissibilidade do pedido de decisão prejudicial**

- 28 O GSE alega que o pedido de decisão prejudicial é inadmissível, uma vez que não é pertinente para a resolução do litígio do processo principal. O GSE considera que o órgão jurisdicional de reenvio devia declarar o recurso que deu origem a esse litígio inadmissível ou não conhecer do mérito do mesmo na sequência da sua exceção de inadmissibilidade relativa ao facto de a Convenção GRIN impugnada pelas recorridas no processo principal não as lesar.
- 29 Importa recordar, a este respeito, que, no âmbito da cooperação entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais instituída pelo artigo 267.º TFUE, o juiz nacional, a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão judicial a tomar, tem competência exclusiva para apreciar, tendo em conta as especificidades do processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, desde que as questões submetidas sejam relativas à interpretação do direito da União, o Tribunal de Justiça está, em princípio, obrigado a pronunciar-se (Acórdão de 22 de fevereiro de 2024, Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid e o., C-59/22, C-110/22 e C-159/22, EU:C:2024:149, n.º 43 e jurisprudência referida).
- 30 Daqui resulta que as questões relativas ao direito da União gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só se pode recusar pronunciar sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional se for manifesto que a interpretação de uma regra da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas (Acórdão de 22 de fevereiro de 2024, Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid e o., C-59/22, C-110/22 e C-159/22, EU:C:2024:149, n.º 44 e jurisprudência referida).

- 31 Não compete, assim, ao Tribunal de Justiça verificar se a decisão de reenvio foi adotada em conformidade com as regras de organização e de processo judiciais de direito nacional ou pôr em causa a apreciação pelo órgão jurisdicional de reenvio da admissibilidade do recurso no processo principal (v., neste sentido, Acórdão de 16 de junho de 2015, Gauweiler e o., C-62/14, EU:C:2015:400, n.º 26 e jurisprudência referida).
- 32 Por conseguinte, o pedido de decisão prejudicial não pode ser declarado inadmissível pelo facto de o GSE ter alegado no órgão jurisdicional de reenvio que o recurso no processo principal era inadmissível ou que não havia que conhecer do mérito do mesmo.

### **Quanto à questão prejudicial**

- 33 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 1.º e 3.º da Diretiva 2009/28, lidos à luz dos seus considerandos 8, 14 e 25 e dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, bem como o artigo 16.º da Carta devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional que, no contexto da substituição de um regime nacional de apoio à eletricidade proveniente de fontes renováveis baseado em quotas dessa eletricidade a injetar na rede nacional e na concessão de certificados verdes às empresas que produzam essa eletricidade por um regime nacional de apoio à mesma eletricidade baseado na concessão de tarifas de aquisição de incentivos a essas empresas, subordina o benefício deste último regime à celebração de uma convenção relativa às condições de concessão do referido apoio entre essa empresa e uma entidade controlada pelo Estado responsável pela gestão e controlo do referido regime, incluindo para as empresas que, tendo em conta a data de entrada em funcionamento das suas instalações, beneficiavam do regime nacional de apoio baseado em quotas e na concessão de certificados verdes.
- 34 A este respeito, resulta do artigo 1.º da Diretiva 2009/28 que esta tem por objeto estabelecer um quadro comum para a promoção de energia proveniente das fontes renováveis, fixando, nomeadamente, objetivos nacionais obrigatórios para a quota global de energia proveniente dessas fontes no consumo final bruto de energia. Em conformidade com este objeto, o artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, desta diretiva fixa objetivos a alcançar, os quais consistem, por um lado, em cada Estado-Membro assegurar que a sua quota de energia proveniente de fontes renováveis no consumo final bruto de energia em 2020 seja, pelo menos, igual ao objetivo nacional, como previsto no anexo I, parte A, da referida diretiva, e, por outro, em os Estados-Membros aplicarem medidas efetivamente concebidas para assegurar que a sua quota de energia proveniente de fontes renováveis seja igual ou superior à fixada na trajetória indicativa fixada no anexo I, parte B, da mesma diretiva.
- 35 Como resulta dos considerandos 8 e 14 da Diretiva 2009/28, a definição deste quadro comum e destes objetivos deverá fornecer ao mundo empresarial a estabilidade de que este necessita para realizar investimentos sustentáveis no setor das energias renováveis capazes de fomentar o desenvolvimento contínuo e a utilização das novas tecnologias geradoras de energia a partir de todos os tipos de fontes renováveis.
- 36 O artigo 3.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2009/28, lido à luz do seu considerando 25, prevê que os Estados-Membros possam aplicar regimes de apoio para alcançar os referidos objetivos e que, para garantir o bom funcionamento destes regimes de apoio, é essencial que esses Estados-Membros possam controlar o efeito e os custos dos seus regimes em função do seu potencial em matéria de energias renováveis, uma vez que este varia de um Estado-Membro para

outro. Este considerando sublinha igualmente que garantir o bom funcionamento dos regimes de apoio nacionais previstos pela Diretiva 2001/77 constitui uma forma importante de manter a confiança dos investidores e alcançar o objetivo da Diretiva 2009/28.

- 37 Assim, embora o facto de garantir uma certa estabilidade aos meios comerciais seja importante para a realização de investimentos sustentáveis no setor das energias renováveis que contribuirão para aumentar o consumo dessas energias, tal garantia é conferida a estes meios, por um lado, definindo um quadro comum que preveja objetivos vinculativos quanto à quota de energia proveniente de fontes renováveis no consumo final bruto de energia em cada Estado-Membro e, por outro, garantindo o bom funcionamento dos regimes de apoio adotados pelos Estados-Membros para promover a produção de eletricidade a partir de fontes de energia renováveis.
- 38 A necessidade de proporcionar uma certa segurança aos investidores, reconhecida nos considerandos 8 e 14 da Diretiva 2009/28, não pode, no entanto, enquanto tal, afetar a margem de apreciação conferida aos Estados-Membros no artigo 3.º, n.º 3, alínea a), desta diretiva, lido à luz do seu considerando 25, para adotar e manter regimes de apoio eficazes, e, portanto, não demasiado dispendiosos, que lhes permitam alcançar os objetivos vinculativos fixados pela referida diretiva em matéria de consumo de energia proveniente de fontes renováveis. Com efeito, o Tribunal de Justiça declarou que a margem de apreciação de que dispõem os Estados-Membros quanto às medidas que consideram apropriadas para alcançar esses objetivos implica que esses Estados sejam livres de adotar, modificar ou suprimir regimes de apoio, desde que, nomeadamente, os referidos objetivos sejam alcançados [v., neste sentido, Acórdão de 15 de abril de 2021, *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e o.*, C-798/18 e C-799/18, EU:C:2021:280, n.º 28, e 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 30].
- 39 Por conseguinte, a Diretiva 2009/28 não se opõe, por si só, à substituição, por parte do legislador italiano, do regime dos certificados verdes pelo regime das tarifas de aquisição de incentivos, que põe termo, para algumas empresas, à vantagem que lhes conferia o primeiro regime e lhes exige a celebração de uma convenção com o GSE, uma entidade inteiramente controlada pelo Estado responsável pela gestão e pelo controlo da concessão das medidas de incentivo previstas por um regime nacional de apoio aos produtores de eletricidade proveniente de fontes renováveis, para poderem beneficiar do segundo regime, desde que este último regime permita à República Italiana alcançar os seus objetivos quanto à quota de energia proveniente de fontes renováveis no consumo final bruto de energia fixada por esta diretiva.
- 40 Todavia, como resulta de jurisprudência constante, quando os Estados-Membros adotam medidas de execução do direito da União, devem exercer a sua margem de apreciação no respeito dos princípios gerais deste direito, entre os quais figuram, nomeadamente, os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima [v., neste sentido, Acórdãos de 19 de dezembro de 2019, *Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel*, C-386/18, EU:C:2019:1122, n.º 55, e de 15 de abril de 2021, *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e o.*, C-798/18 e C-799/18, EU:C:2021:280, n.º 29 e jurisprudência referida].
- 41 É ao órgão jurisdicional de reenvio que incumbe examinar se uma legislação nacional como a que está em causa no processo principal é conforme com os referidos princípios, uma vez que o Tribunal de Justiça, ao conhecer de um reenvio prejudicial a título do artigo 267.º TFUE, só é competente para fornecer a esse órgão jurisdicional todos os elementos de interpretação do direito da União que lhe possam permitir apreciar essa conformidade. O órgão jurisdicional de

reenvio pode, para este efeito, ter em conta todos os elementos pertinentes que resultem dos termos, da finalidade ou da sistemática das legislações em causa [Acórdão de 15 de abril de 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e o., C-798/18 e C-799/18, EU:C:2021:280, n.º 43 e jurisprudência referida]. Todavia, para dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, o Tribunal de Justiça pode, num espírito de cooperação com os órgãos jurisdicionais nacionais, fornecer-lhe todas as indicações que entender necessárias para essa apreciação de conformidade (v., neste sentido, Acórdão de 16 de novembro de 2023, Viterra Hungary, C-366/22, EU:C:2023:876, n.º 31 e jurisprudência referida).

- 42 A este respeito, no que concerne, em primeiro lugar, ao respeito do princípio da segurança jurídica, importa recordar que este princípio exige, por um lado, que as regras jurídicas sejam claras e precisas e, por outro, que a sua aplicação seja previsível para os particulares, em especial quando possam ter consequências desfavoráveis. O referido princípio exige, nomeadamente, que uma regulamentação permita aos interessados conhecer com exatidão a extensão das obrigações que lhes impõe e que estes possam conhecer sem ambiguidade os seus direitos e obrigações e agir em conformidade (Acórdão de 16 de fevereiro de 2022, Hungria/Parlamento e Conselho, C-156/21, EU:C:2022:97, n.º 223 e jurisprudência referida).
- 43 No entanto, estes requisitos não podem ser interpretados no sentido de que se opõem a que o legislador nacional, no âmbito de uma norma que adota, utilize um conceito jurídico abstrato, nem no sentido de que impõem que essa norma abstrata refira as diferentes hipóteses concretas em que é suscetível de ser aplicada, na medida em que o legislador não pode determinar antecipadamente todas essas hipóteses (v., por analogia, Acórdão de 16 de fevereiro de 2022, Hungria/Parlamento e Conselho, C-156/21, EU:C:2022:97, n.º 224 e jurisprudência referida).
- 44 Consequentemente, o facto de um ato legislativo conferir um poder de apreciação às autoridades responsáveis pela sua implementação não viola, em si mesmo, a exigência de previsibilidade, desde que o alcance e as modalidades de exercício desse poder se encontrem definidas com clareza suficiente, tendo em conta o fim legítimo em causa, para fornecer uma proteção adequada contra a arbitrariedade (Acórdão de 16 de fevereiro de 2022, Hungria/Parlamento e Conselho, C-156/21, EU:C:2022:97, n.º 225 e jurisprudência referida).
- 45 No caso em apreço e sem prejuízo de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, as disposições do Decreto Legislativo n.º 28/2011 e do Decreto de 6 de julho de 2012 parecem enunciar de forma clara e precisa a supressão progressiva do regime dos certificados verdes e a sua substituição pelo regime das tarifas de aquisição de incentivos, bem como as modalidades dessa supressão progressiva e dessa substituição.
- 46 Com efeito, o artigo 24.º do Decreto Legislativo n.º 28/2011 prevê que as instalações que produzem eletricidade alimentadas por fontes renováveis e entraram em funcionamento após 31 de dezembro de 2012 podem beneficiar de um regime de apoio baseado em tarifas de aquisição de incentivos desde que sejam respeitados determinados critérios. Além disso, para as instalações que utilizam fontes de energia renováveis e entraram em funcionamento antes de 31 de dezembro de 2012, o artigo 19.º do Decreto de 6 de julho de 2012 enuncia as modalidades de conversão dos direitos aos certificados verdes em direitos a tarifas de aquisição de incentivos a partir de 1 de janeiro de 2016. O artigo 25.º, n.º 4, do Decreto Legislativo n.º 28/2011 e o artigo 20.º do Decreto de 6 de julho de 2012 preveem as condições de retirada de certificados verdes emitidos para as produções anuais até ao final de 2015. Por último, o artigo 30.º do

Decreto de 6 de julho de 2012 prevê a possibilidade de as instalações que entraram em funcionamento antes de 30 de abril de 2013 optarem por um mecanismo de incentivo específico aquando da transição do antigo para o novo mecanismo de incentivo.

- 47 Além disso, o artigo 24.º, n.º 2, alínea d), do Decreto Legislativo n.º 28/2011 e o artigo 21.º, n.º 8, do Decreto de 6 de julho de 2012 indicam claramente que a concessão das tarifas de aquisição de incentivos exige a celebração de uma convenção entre o GSE e a entidade responsável pelas instalações.
- 48 A aplicação destas disposições era previsível para todos os produtores de eletricidade proveniente de fontes renováveis, independentemente de as suas instalações terem entrado em funcionamento antes ou depois de 31 de dezembro de 2012, uma vez que o Decreto Legislativo n.º 28/2011 e o Decreto de 6 de julho de 2012 foram adotados antes do início do período compreendido entre 1 de janeiro de 2013 e 31 de dezembro de 2015, durante o qual o regime dos certificados verdes deveria ser progressivamente substituído pelo regime das tarifas de aquisição de incentivos.
- 49 No que respeita às cláusulas da convenção a celebrar por empresas com o GSE para poderem beneficiar do regime das tarifas de aquisição de incentivos, importa salientar que, em aplicação do artigo 24.º, n.º 2, alínea d), do Decreto Legislativo n.º 28/2011, lido em conjugação com o artigo 21.º, n.º 8, do Decreto de 6 de julho de 2012, a AEEG adotou, em 6 de julho de 2012, sob proposta do GSE, um contrato-tipo, concretamente a Convenção FER. Além disso, em 20 de abril de 2016, o GSE publicou o projeto da Convenção GRIN que devia suceder à Convenção FER.
- 50 Quanto à Convenção GRIN, que é objeto do litígio no processo principal, as suas cláusulas parecem, à primeira vista, claras e previsíveis na aceção da jurisprudência referida no n.º 42 do presente acórdão.
- 51 Com efeito, como alegam o GSE e a Comissão nas suas observações escritas, o conteúdo das cláusulas da Convenção GRIN parece corresponder ao conteúdo das disposições da Convenção FER ou do quadro legislativo aplicável aos produtores de eletricidade proveniente de fontes renováveis em Itália e, em particular, do Decreto Legislativo n.º 28/2011 e do Decreto de 6 de julho de 2012 ou resultar destes. Se, após verificação, o órgão jurisdicional de reenvio confirmar esta apreciação, dever-se-á considerar que o conteúdo destas cláusulas era previsível, na aceção da jurisprudência referida no n.º 42 do presente acórdão.
- 52 Esta última apreciação não é necessariamente posta em causa pelo facto de algumas das referidas cláusulas, como resulta do n.º 23 do presente acórdão, conferirem um certo poder de apreciação ao GSE, nomeadamente, para alterar ou rescindir unilateralmente a convenção em causa em caso de venda da instalação a terceiros ou para rescindir ou suspender unilateralmente a referida convenção em caso de variações substanciais na configuração da instalação em causa relativamente à que foi declarada.
- 53 Com efeito, como resulta do n.º 44 do presente acórdão, o órgão jurisdicional de reenvio apenas poderá declarar uma violação do princípio da segurança jurídica se chegar à conclusão de que o alcance e as modalidades de exercício desse poder de apreciação do GSE não estão suficientemente definidos, tendo em conta o fim legítimo em causa, para fornecer uma proteção adequada contra a arbitrariedade.

- 54 No que toca, em segundo lugar, à observância do princípio da proteção da confiança legítima, corolário do princípio da segurança jurídica, resulta de jurisprudência constante que o direito de invocar este princípio se estende a qualquer operador económico a quem uma autoridade nacional tenha criado expectativas fundadas, em particular, devido a garantias precisas por ela fornecidas (v., neste sentido, Acórdão de 17 de novembro de 2022, *Avicarvil Farms*, C-443/21, EU:C:2022:899, n.º 39 e jurisprudência referida). Todavia, quando um operador económico prudente e avisado esteja em condições de prever a adoção de uma medida suscetível de afetar os seus interesses, não pode invocar o benefício de tal princípio quando essa medida for adotada. Além disso, os operadores económicos não têm nenhuma justificação para ter confiança legítima na manutenção de uma situação existente, que pode ser alterada no quadro do poder de apreciação das autoridades nacionais [Acórdão de 15 de abril de 2021, *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e o.*, C-798/18 e C-799/18, EU:C:2021:280, n.º 42 e jurisprudência referida].
- 55 No caso em apreço e sem prejuízo de uma apreciação pelo órgão jurisdicional de reenvio, não resulta dos autos de que o Tribunal de Justiça dispõe que, antes da adoção do Decreto Legislativo n.º 28/2011 e do Decreto de 6 de julho de 2012, as autoridades italianas tenham adotado qualquer medida ou dado qualquer garantia suscetível de criar esperanças fundadas relativamente aos operadores, como as recorridas no processo principal, quanto à manutenção do regime dos certificados verdes.
- 56 Por outro lado, como indicado no n.º 38 do presente acórdão, a Diretiva 2009/28 conferia uma margem de apreciação às autoridades italianas para alterar ou suprimir os regimes de apoio instituídos a fim de alcançar os objetivos em matéria de energia proveniente de fontes renováveis enunciados nesta diretiva.
- 57 Daqui resulta que os operadores económicos prudentes e avisados deviam estar em condições de prever que as autoridades italianas possam exercer essa margem de apreciação. Por conseguinte, não tinham fundamento para depositar a sua confiança legítima na manutenção de um regime de apoio que prevê a concessão de certificados verdes e que não impõe novas obrigações, como a obrigação de celebrar uma convenção com o GSE, para poder beneficiar de uma tarifa de aquisição de incentivos para a eletricidade que produzem a partir de fontes renováveis.
- 58 No que respeita, mais especificamente, à obrigação de celebrar a Convenção GRIN, sempre sem prejuízo da apreciação pelo órgão jurisdicional de reenvio, não se afigura que os produtores cujas instalações funcionavam antes de 31 de dezembro de 2012 tenham tido qualquer garantia de que não estavam sujeitos a essa obrigação para beneficiar de uma tarifa de aquisição de incentivos. Pelo contrário, como observa o órgão jurisdicional de reenvio, resulta tanto da sua jurisprudência como da jurisprudência da Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação) que o artigo 24.º, n.º 2, alínea d), do Decreto Legislativo n.º 28/2011, lido em conjugação com o artigo 21.º, n.º 8, do Decreto de 6 de julho de 2012, deve ser interpretado no sentido de que sujeita à referida obrigação tanto os produtores cujas instalações tenham entrado em funcionamento após 31 de dezembro de 2012 como aqueles cujas instalações funcionavam antes dessa data para poderem beneficiar dessa tarifa.
- 59 Quanto aos termos da Convenção GRIN, desde que se possa demonstrar que correspondem, em substância, ao conteúdo das disposições da Convenção FER, adotada pela Decisão da AEEG de 16 de maio de 2013, e do quadro regulamentar aplicável à produção de eletricidade proveniente de fontes renováveis em Itália, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, deve considerar-se que os referidos produtores estavam em condições de os prever.



- 60 Por conseguinte, as recorridas no processo principal, cujas instalações tinham entrado em funcionamento antes de 31 de dezembro de 2012 e que beneficiavam do regime dos certificados verdes, não podiam depositar uma confiança legítima na manutenção desse regime e na inexistência da obrigação de celebrar com o GSE uma convenção como a Convenção GRIN, para poderem beneficiar do regime das tarifas de aquisição de incentivos que substituíam o referido regime.
- 61 No que respeita, em terceiro lugar, à interpretação do artigo 16.º da Carta, importa salientar, primeiro, que, tendo em conta o artigo 51.º, n.º 1, da Carta, este artigo 16.º é aplicável no caso em apreço, uma vez que o Decreto Legislativo n.º 28/2011 e o Decreto de 6 de julho de 2012 transpõem a Diretiva 2009/28 para o direito italiano.
- 62 Segundo, importa recordar que o referido artigo 16.º, relativo à liberdade de empresa, protege a liberdade de exercer uma atividade económica ou comercial, a liberdade de poder utilizar, dentro dos limites da responsabilidade em que incorre pelos seus próprios atos, os recursos económicos, técnicos e financeiros de que uma empresa dispõe, bem como a liberdade contratual [v., neste sentido, Acórdão de 15 de abril de 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e o., C-798/18 e C-799/18, EU:C:2021:280, n.ºs 56 e 62 e jurisprudência referida].
- 63 Ora, sem prejuízo da apreciação pelo órgão jurisdicional de reenvio, não parece que a substituição do regime de certificados verdes pelo regime das tarifas de aquisição de incentivos previsto pelo Decreto Legislativo n.º 28/2011 e pelo Decreto de 6 de julho de 2012 afete a liberdade de as empresas beneficiárias desse primeiro regime exercerem uma atividade económica ou comercial. Em especial, não parece que esta substituição afete o direito de essas empresas utilizarem livremente os recursos económicos, técnicos e financeiros de que dispõem.
- 64 A este respeito, importa, com efeito, recordar que constitui, nomeadamente, uma restrição desse direito a obrigação de tomar medidas suscetíveis de representar, para um operador económico, um custo importante, de ter um impacto considerável na organização das suas atividades ou de requerer soluções técnicas difíceis e complexas [Acórdão de 15 de abril de 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e o., C-798/18 e C-799/18, EU:C:2021:280, n.º 63 e jurisprudência referida]. Ora, não parece que a transição entre os regimes em causa tenha um custo importante, requeira soluções técnicas difíceis e complexas ou tenha um impacto considerável nas atividades das recorridas no processo principal.
- 65 Quanto à liberdade contratual consagrada no artigo 16.º da Carta, há que recordar que esta visa, nomeadamente, a livre escolha de um parceiro económico e a liberdade de determinar o preço pedido por uma determinada prestação [v., neste sentido, Acórdão de 15 de abril de 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e o., C-798/18 e C-799/18, EU:C:2021:280, n.º 57 e jurisprudência referida].
- 66 Todavia, no caso em apreço, a obrigação de as empresas beneficiárias do regime dos certificados verdes celebrarem com o GSE uma convenção como a Convenção GRIN, para poderem beneficiar de tarifas de aquisição de incentivos, não parece afetar essa liberdade.
- 67 Com efeito, à luz dos elementos constantes dos autos de que o Tribunal de Justiça dispõe, esta convenção parece ser apenas um instrumento de execução pelo GSE, uma entidade, como exposto no n.º 39 do presente acórdão, inteiramente controlada pelo Estado responsável pela gestão e pelo controlo da concessão de medidas de incentivo, do regime das tarifas de aquisição de

incentivos. A referida convenção parece ser apenas acessória de uma decisão administrativa de admissão aos benefícios das medidas tarifárias de incentivo e não ter nenhum efeito sobre o montante do incentivo em questão, uma vez que este é fixado pelo quadro regulamentar aplicável e, portanto, não é negociável.

- 68 Nestas circunstâncias, justifica-se que as empresas não possam escolher o seu parceiro contratual e não disponham de poder negocial quanto ao conteúdo da Convenção GRIN ou ao montante do apoio. A liberdade contratual destas empresas limita-se legitimamente a decidir se aceitam ou não os termos dessa convenção.
- 69 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder à questão submetida que os artigos 1.º e 3.º da Diretiva 2009/28, lidos à luz dos seus considerandos 8, 14 e 25 e dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, bem como o artigo 16.º da Carta devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma legislação nacional que, no contexto da substituição de um regime nacional de apoio à eletricidade proveniente de fontes renováveis baseado em quotas dessa eletricidade a injetar na rede nacional e na concessão de certificados verdes às empresas que produzam essa eletricidade por um regime nacional de apoio à mesma eletricidade baseado na concessão de tarifas de aquisição de incentivos, subordina o benefício deste último regime à celebração de uma convenção relativa às condições de concessão do referido apoio entre essa empresa e uma entidade controlada pelo Estado responsável pela gestão e controlo do referido regime, incluindo para as empresas que, tendo em conta a data de entrada em funcionamento das suas instalações, beneficiavam do regime nacional de apoio baseado em quotas e na concessão de certificados verdes.

### **Quanto às despesas**

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

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

**Os artigos 1.º e 3.º da Diretiva 2009/28/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis que altera e subsequentemente revoga as Diretivas 2001/77/CE e 2003/30/CE, lidos à luz dos seus considerandos 8, 14 e 25 e dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, bem como o artigo 16.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**

**devem ser interpretados no sentido de que:**

**não se opõem a uma legislação nacional que, no contexto da substituição de um regime nacional de apoio à eletricidade proveniente de fontes renováveis baseado em quotas dessa eletricidade a injetar na rede nacional e na concessão de certificados verdes às empresas que produzam essa eletricidade por um regime nacional de apoio à mesma eletricidade baseado na concessão de tarifas de aquisição de incentivos, subordina o benefício deste último regime à celebração de uma convenção relativa às condições de concessão do referido apoio entre essa empresa e uma entidade controlada pelo Estado responsável pela**

**gestão e controlo do referido regime, incluindo para as empresas que, tendo em conta a data de entrada em funcionamento das suas instalações, beneficiavam do regime nacional de apoio baseado em quotas e na concessão de certificados verdes.**

Assinaturas