



Datum van inontvangstneming : 21/04/2023

Zaak C-148/23

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing in de zin van artikel 98, lid 1 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

10 maart 2023

Verwijzende rechter:

Consiglio di Stato (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

27 februari 2023

Verzoekende partij:

Gestore dei Servizi Energetici SpA – GSE

Verwerende partijen:

Erg Eolica Ginestra Srl e.a.

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Hoger beroep dat door GSE, een vennootschap die energiediensten beheert, is ingesteld tegen een vonnis van de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië; hierna: „TAR Lazio”) waarbij het beroep is toegewezen dat de huidige verwerende partijen, vennootschappen die hernieuwbare energie produceren, hadden ingesteld tot nietigverklaring van een „standaardovereenkomst” voor de economische regulering van een stimulans voor installaties die in aanmerking komen voor „groenestroomcertificaten” (titels waaruit blijkt dat een quotum van de energie uit hernieuwbare bronnen is opgewekt en die door importeurs en producenten van energie uit niet-hernieuwbare bronnen kunnen worden gebruikt om te voldoen aan de verplichting om aan het nationale elektriciteitsnet een bepaalde hoeveelheid „schone” energie te leveren), met betrekking tot de resterende periode, na 2015.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Artikel 267 VWEU

Verenigbaarheid met richtlijn 2009/28/EG van een nationale regeling die aan de toekenning van stimulansen voor de productie van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen de voorwaarde verbindt dat tussen GSE en de entiteit die verantwoordelijk is voor de installaties een privaatrechtelijke overeenkomst wordt gesloten, die ook geldt voor installaties die vóór 31 december 2012 in gebruik zijn genomen.

Prejudiciële vraag

„Moeten richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van richtlijn 2001/77/EG en richtlijn 2003/30/EG, in het bijzonder de overwegingen 8, 14, 25 en de artikelen 1 en 3, daarvan, alsmede artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, gelezen in het licht van het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als die van wetsbesluit nr. 28 van 3 maart 2011 en het ministerieel besluit van 6 juli 2012 – zoals uitgelegd in de vaste rechtspraak van de Consiglio di Stato – die aan de toekenning van stimulansen de voorwaarde verbindt dat een privaatrechtelijke overeenkomst wordt gesloten tussen GSE en de entiteit die verantwoordelijk is voor de installatie, die ook geldt voor installaties die met gebruikmaking van hernieuwbare energiebronnen elektriciteit opwekken die vóór 31 december 2012 in gebruik zijn genomen?

Aangevoerde Unierechtelijke bepalingen en rechtspraak

Richtlijn 2009/28/EG van 23 april 2009; de overwegingen 8, 14 en 25, de artikelen 1 en 3

Arrest van het Hof van 22 september 2022, Admiral Gaming Network (C-475/20–C-482/20, EU:C:2022:714)

Arrest van het Hof van 15 april 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e.a. (C-798/18–C-799/18, EU:C:2021:280)

Arrest van het Hof van 11 juni 2015, Berlington Hungary e.a. (C-98/14, EU:C:2015:386)

Vertrouwensbeginsel en rechtszekerheidsbeginsel

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie; artikel 16 (vrijheid van ondernemerschap)

Aangevoerde nationale bepalingen en rechtspraak

WETTELIJKE REGELING

Om het gebruik van hernieuwbare energie te stimuleren, is in Italië bij artikel 11 van decreto legislativo n. 79 – Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (wetsbesluit nr. 79 tot omzetting van richtlijn 96/92/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit) van 16 maart 1999 voor importeurs en entiteiten die verantwoordelijk zijn voor installaties die elektrische energie uit niet-hernieuwbare bronnen invoeren of produceren, de verplichting ingevoerd om in het opvolgende jaar aan het netwerk een quotum groene elektriciteit toe te leveren dat afkomstig is uit installaties die na de inwerkingtreding van dit besluit in gebruik zijn genomen of hun productie hebben verhoogd, dan wel, als alternatief, om het equivalente quotum of de daarmee verband houdende rechten geheel of gedeeltelijk aan te kopen bij andere producenten, op voorwaarde dat de energie uit hernieuwbare bronnen aan het nationale elektriciteitsnet wordt toegeleverd, of bij de beheerder van het nationale transmissienet.

Het certificaat van energieproductie uit hernieuwbare bronnen is “groenestroomcertificaat” genoemd in decreto ministeriale – Direttive per l'attuazione delle norme in materia di energia elettrica da fonti rinnovabili di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 11 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (ministerieel besluit houdende richtsnoeren voor de uitvoering van de voorschriften op het gebied van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen als bedoeld in artikel 11, leden 1, 2 en 3, van wetsbesluit nr. 79 van 16 maart 1999) van 11 november 1999 van het Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato (ministerie van Industrie, Handel en Ambacht).

Bij 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 (wetsbesluit nr. 28 tot omzetting van richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van richtlijn 2001/77/EG en richtlijn 2003/30/EG; hierna: „wetsbesluit nr. 28/11”) van 3 maart 2011 is bepaald dat het verplichte quotum van energie uit hernieuwbare bronnen met ingang van 2013 geleidelijk zal worden uitgefaseerd en in 2015 volledig zal worden afgeschaft.

De verplichting voor producenten (of importeurs) van energie uit niet-hernieuwbare bronnen om groenestroomcertificaten te kopen is afgeschaft bij wetsbesluit nr. 28/2011, waarbij ook de stimuleringsregeling is gewijzigd.

In artikel 24 van wetsbesluit nr. 28/2011 zijn de stimuleringsmechanismen geregeld voor installaties die energie opwekken uit hernieuwbare bronnen die na 31 december 2012 in gebruik zijn genomen, waarbij bepaalde criteria zijn vastgesteld. Een van die criteria was dat de stimulansen worden toegekend via

privaatrechtelijke overeenkomsten tussen GSE en de entiteit die voor de installatie verantwoordelijk is.

Ter uitvoering van deze regeling heeft het Ministero dello Sviluppo Economico (ministerie van Economische Ontwikkeling) decreto n. 28 – Attuazione dell’art. 24 del decreto legislativo 3 marzo 2011 recante incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti a fonti rinnovabili diversi dai fotovoltaici (besluit nr. 28 tot uitvoering van artikel 24 van wetbesluit van 3 maart 2011 inzake de stimulering van het opwekken van elektriciteit door installaties uit andere hernieuwbare bronnen dan fotovoltaïsche zonne-energie) van 6 juli 2012 vastgesteld (hierna: „ministerieel besluit van 6 juli 2012”), waarin de berekeningsmethoden voor de omzetting van groenestroomcertificaten in stimulansen zijn bepaald.

Artikel 21, lid 8, van dit besluit bepaalt dat voor elke installatie de daarvoor verantwoordelijke persoon een privaatrechtelijke overeenkomst met GSE moet sluiten.

Artikel 30 van dat besluit voorziet in een geleidelijke overgang van het oude naar het nieuwe mechanisme, door ook voor installaties die vóór 30 april 2013 in gebruik zijn genomen, de mogelijkheid te bieden om voor de stimuleringsregeling te kiezen.

Bij besluit van 16 mei 2013 heeft de Autorità per l’Energia Elettrica e il Gas (Italiaanse autoriteit voor elektrische energie en gas) het ontwerp van standaardovereenkomst goedgekeurd dat GSE met het oog op de betaling van de voorziene stimuleringsbedragen had opgesteld.

RECHTSPRAAK

De Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) heeft zich in hoger beroep herhaaldelijk over de betrokken problematiek uitgesproken door met het onderhavige vonnis vergelijkbare beslissingen in eerste aanleg te herzien.

Volgens die rechter bevat artikel 24 van wetsbesluit nr. 28/2011 een algemene regeling van het nieuwe stimuleringsmechanisme, waarbij de overgangsregeling voor installaties die reeds in aanmerking komen voor de regeling inzake groenestroomcertificaten moet worden geacht te zijn inbegrepen. De algemene regels gelden dus ook voor die installaties, tenzij de specifieke bepalingen inzake de wijze van omzetting van certificaten in stimulansen van toepassing zijn.

De omzetting van groenestroomcertificaten vormt immers hoe dan ook een stimulans die, ook al is zij anders geregeld – met name wat de berekeningswijze betreft – onderworpen is aan dezelfde procedures als die welke GSE toepast op installaties die na 31 december 2012 in gebruik zijn genomen.

In het ministerieel besluit van 6 juli 2012 is de wet bijgevolg juist toegepast door uitdrukkelijk te bepalen dat op de installaties die op de nieuwe regeling

overschakelen, alleen de op hen betrekking hebbende bijzondere bepalingen van toepassing zijn, terwijl de overige regels van het besluit op hen van toepassing zijn voor zover zij niet onverenigbaar zijn met de voornoemde bijzondere bepalingen.

Dit wordt overigens bevestigd door de omstandigheid dat waar de betrokken bepalingen de algemene regeling hebben willen uitsluiten, dat uitdrukkelijk is bepaald.

Daarom kon dus inderdaad zowel artikel 24, lid 2, onder d), van wetsbesluit nr. 28/2011 als artikel 21, lid 8, van het ministerieel besluit van 6 juli 2012 van toepassing zijn, waarin is bepaald dat privaatrechtelijke overeenkomsten moeten worden ondertekend.

Ook de Corte di cassazione in verenigde kamers heeft zich in die zin uitgesproken.

Volgens de Consiglio di Stato heeft GSE dus rechtmatig gebruikgemaakt van het door de Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas goedgekeurde standaardovereenkomst, waaraan zij evenwel de noodzakelijke wijzigingen heeft aangebracht in verband met de specifieke omstandigheden van de overgang.

Tot slot heeft de Consiglio di Stato in zijn rechtspraak geoordeeld dat de bekendmaking van de standaardovereenkomst en het opleggen van de verplichting die overeenkomst te ondertekenen, onder de bevoegdheden van GSE vallen.

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 Verweersters, die eigenaren zijn van installaties voor de productie van hernieuwbare energie uit andere bronnen dan fotovoltaïsche zonne-energie en reeds in aanmerking kwamen voor de stimuleringsregeling door middel van afgifte van zogeheten groenestroomcertificaten, hebben bij de TAR Lazio beroep ingesteld tot nietigverklaring van de standaardovereenkomst die GSE heeft opgesteld om de overgang van het stelsel van groenestroomcertificaten naar dat van stimuleringsstarieven te regelen.
- 2 Die rechter was, net als de verzoekende vennootschappen, van oordeel dat noch wetsbesluit nr. 28/2011 noch het ministerieel besluit van 6 juli 2012 uitdrukkelijk bepaalt dat een overeenkomst tussen GSE en de energieproducent moet worden gesloten.
- 3 Volgens die rechter voert artikel 24, lid 2, onder d), van wetsbesluit nr. 28/2011, voor zover die bepaling aan de toekenning van stimuleringsbedragen de voorwaarde verbindt dat een privaatrechtelijke overeenkomst wordt gesloten, een criterium in dat uitsluitend geldt voor installaties die gebruik maken van hernieuwbare bronnen die na 31 december 2012 in gebruik zijn genomen, en dus niet voor installaties die vóór die datum in gebruik zijn genomen en waarop reeds het mechanisme van groenestroomcertificaten van toepassing was.

- 4 GSE heeft tegen het vonnis van de TAR Lazio hoger beroep ingesteld bij de Consiglio di Stato, de verwijzende rechter.
- 5 Verweersters betogen dat indien de betrokken regeling wordt uitgelegd in de door GSE en door de hierboven aangehaalde vaste rechtspraak van de Consiglio di Stato bedoelde zin, zij onverenigbaar is met het Unierecht, en zij verzoeken bijgevolg om het Hof middels een prejudiciële verwijzing om uitlegging te vragen.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 6 Volgens GSE is de nationale regeling, zoals uitgelegd in de vaste rechtspraak van de Consiglio di Stato, rechtmatig en is het vonnis van de TAR Lazio op meerdere punten onjuist.
- 7 Zij betoogt dat wetsbesluit nr. 28/2011 met ingang van 2016 heeft voorzien in de overgang van het recht op groenestroomcertificaten naar het recht op een stimuleringsstarief, aangezien de mechanismen ter bevordering van de productie van energie uit hernieuwbare bronnen moesten worden gerationaliseerd.
- 8 Deze overgang is volledig geregeld bij ministerieel besluit van 6 juli 2012, waarin is bevestigd dat de betaling van de stimuleringsbedragen in concreto door een speciale overeenkomst moet worden geregeld.
- 9 Verweersters voeren tegen deze stelling aan dat de verplichting om voor de lopende rechtsverhoudingen de overeenkomst te ondertekenen niet voorkomt in de referentieregeling van wetsbesluit nr. 28/2011, waarin zeer duidelijk twee verschillende regelingen zijn vastgesteld, een voor installaties die na 31 december 2012 in gebruik zijn genomen, en een voor installaties die op die datum reeds in gebruik waren genomen, waarvan reeds was erkend dat zij in aanmerking komen voor groenestroomcertificaten.
- 10 Zij betogen dat GSE niet bevoegd is om de verklaring van aanvaarding van de bepalingen van de overeenkomst op te stellen, die voor de positie van ondernemingen bijzondere nadelige clausules bevat. Sommige daarvan kunnen als oneerlijk worden aangemerkt, zoals de verplichting voor de producent om GSE toe te staan meetgegevens te verzamelen en nieuwe apparatuur voor het lezen van gegevens op afstand te installeren; de vastgestelde beperkingen aan de cessie van vorderingen; de unilaterale bevoegdheid van GSE om stimulansen te wijzigen of in te trekken indien de installatie aan derden wordt overgedragen; de aan GSE toegekende mogelijkheid om de overeenkomst op te zeggen indien er slechts sprake is van onjuiste gegevens; het recht van GSE om de overeenkomst op te zeggen en op te schorten.
- 11 Voorts voeren verweersters aan dat indien de regeling aldus werd uitgelegd dat de voorwaarde dat een privaatrechtelijke overeenkomst wordt gesloten om toegang te krijgen tot de stimuleringsmaatregelen, niet alleen geldt voor installaties die na

31 december 2012 zijn gebouwd, maar ook voor installaties die onder de overgangsregeling vallen, zij in strijd zou kunnen zijn met de Unierechtelijke bepalingen van richtlijn 2009/28/EU, en met name met overweging 8 daarvan.

- 12 Verweersters benadrukken dat de litigieuze standaardovereenkomst de regels voor de betaling van stimuleringsbedragen aan alle producenten van elektriciteit uit andere hernieuwbare energiebronnen dan fotonvoltaïsche zonne-energie die in aanmerking kwamen voor de stimulans door middel van groenestroomcertificaten, eenzijdig heeft gedefinieerd zonder de mogelijkheid te bieden om over de voorwaarden daarvan de onderhandelen en zonder dat deze voorwaarden konden worden gewijzigd, waardoor de begunstigde ondernemingen, aangezien in feite geen onderhandeling tussen de partijen mogelijk was, voor de keuze werden gesteld zich naar deze regeling te voegen dan wel af te zien van de stimulans waarvoor zij in aanmerking kwamen.
- 13 Daar komt nog bij dat voor zover de bekritiseerde nationale bepalingen ook gevolgen hebben voor de reeds bestaande betrekkingen met GSE doordat extra lasten worden ingevoerd die nadelig zijn voor een van de partijen, zij ook kennelijk in strijd zijn met het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen van verweersters in de stabiliteit van de stimuleringsmechanismen, een bescherming die volgens de Europese wetgever cruciaal is voor de verwezenlijking van de doelstellingen van bevordering van hernieuwbare energiebronnen.
- 14 In dit verband wijzen verweersters erop dat, hoewel de wetgever de overgang naar een andere stimuleringsregeling inderdaad verplicht stelt, de invoering van nadelige en onnodig zware lasten en verplichtingen – zoals het sluiten van een standaardovereenkomst met voor de particuliere contractant duidelijk slechtere voorwaarden – voor de overgang naar de nieuwe regeling evenwel zonder meer in strijd is met de noodzaak te zorgen voor de stabiliteit op lange termijn die de ondernemingen nodig hebben voor rationele en duurzame investeringen in de sector hernieuwbare energie, alsook met het vertrouwensbeginsel.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 15 In casu is de vraag aan de orde of de standaardovereenkomst voor nieuwe installaties ook kan worden gebruikt om de betrekking te regelen tussen GSE en de vennootschappen die installaties exploiteren die voor de vorige regeling in aanmerking kwamen.
- 16 De wettelijke en bestuursrechtelijke regeling die op het betrokken vraagstuk van toepassing is, heeft geleid tot twee tegengestelde uitleggingen: de door verweersters aangevoerde uitlegging die de TAR Lazio heeft aanvaard (waarbij ervan is uitgegaan dat er een tweeledige stimuleringsregeling bestaat, de nieuwe algemene regeling en de bijzondere overgangsregeling), en die van GSE (die ter ondersteuning van die uitlegging verwijst naar de sinds 2020 door de Consiglio di Stato gehuldigde opvatting), volgens welke de wetgever een algemeen kader heeft

vastgesteld, dat van toepassing is op alle installaties die voor stimulansen in aanmerking komen.

- 17 Voor een diepgaander onderzoek van de onderhavige zaak heeft de Consiglio di Stato overweging 8 van richtlijn 2009/28/EG in verbinding gebracht met andere bepalingen van diezelfde richtlijn (de overwegingen 14 en 5, de artikelen 1 en 3) waarmee de nationale regeling mogelijk onverenigbaar is.
- 18 Wat het gewettigd vertrouwen betreft, vraagt de verwijzende rechter zich af of is voldaan aan de voorwaarden – die uit de Unierechtspraak kunnen worden afgeleid – om te kunnen aannemen dat een voorzichtige en bezonnen marktdeelnemer de mogelijke ontwikkeling van de sector had kunnen verwachten, en dus de vaststelling van eventuele voor zijn belangen nadelige maatregelen had kunnen voorzien.
- 19 Hij verwijst naar het arrest van het Hof van 15 april 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e.a. (C-798/18 en C-799/18, EU:C:2021:280), aangezien de in die zaak onderzochte situatie enige gelijkenis vertoont met de onderhavige zaak, te weten: stimulansen voor fotovoltaïsche installaties die na 31 december 2012 in gebruik zijn genomen en die zijn geregeld in privaatrechtelijke overeenkomsten tussen GSE en de eigenaars van de betrokken installaties, waarin uitdrukkelijk was bepaald dat GSE zich het recht voorbehield om de voorwaarden ervan eenzijdig te wijzigen teneinde rekening te kunnen houden met de ontwikkeling van het regelgevingskader. In die zaak is gepreciseerd dat, wat dit soort door een contractpartij opgestelde standaardovereenkomst betreft, „de contractvrijheid van de andere partij er in wezen in [bestaat] te beslissen of zij de voorwaarden van een dergelijke overeenkomst al dan niet aanvaardt”, waaronder het potestatieve recht van GSE om de contractvoorwaarden eenzijdig te wijzigen, met als gevolg dat, aangezien bekend of kenbaar is dat de beheerder de contractvoorwaarden had kunnen wijzigen als gevolg van een nationale regeling die de stimulans wijzigt, elke schending van het vertrouwensbeginsel moet worden uitgesloten. De Consiglio di Stato preciseert evenwel dat er in de onderhavige zaak geen eerdere regeling lijkt te bestaan waarin voor marktdeelnemers voldoende duidelijk is aangegeven dat de betrokken stimulansen konden worden gewijzigd of ingetrokken.
- 20 Daarnaast is er volgens de verwijzende rechter mogelijk sprake van schending van de in artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde vrijheid van ondernemerschap vanuit het oogpunt van de vrije uitoefening van een economische activiteit in een kader van de contractuele vrijheid: de aangehaalde nationale bepalingen zouden namelijk afbreuk doen aan de contractvrijheid van de exploitanten van de installaties die de begunstigden van de stimuleringsmaatregelen zijn, aangezien de wetgever rechtstreeks in de stimuleringsregeling heeft ingegrepen door de voorwaarden te wijzigen op basis waarvan de marktdeelnemers hun economische activiteit hadden opgezet en gepland voor een periode die gedurende een redelijke termijn stabiel had moeten blijven. De vrijheid van ondernemerschap omvat echter ook het recht voor elke

onderneming om, binnen de grenzen van de aansprakelijkheid voor eigen handelingen, de haar ter beschikking staande economische en financiële middelen naar eigen goeddunken te gebruiken.