



Datum van
inontvangstneming

:

15/12/2022

Zaak C-558/22

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

Datum van indiening:

19 augustus 2022

Verwijzende rechter:

Consiglio di Stato (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

16 augustus 2022

Verzoekende partij:

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA)

Verwerende partijen:

Fallimento Esperia spa

Gestore dei Servizi Energetici - GSE SpA

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Door ARERA (regulerende instantie voor energie, netwerken en milieu) bij de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) ingesteld hoger beroep tegen het vonnis van de Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (bestuursrechter in eerste aanleg voor Lombardije, Italië; hierna: „TAR”) waarbij het beroep gedeeltelijk werd toegewezen dat Fallimento Esperia s.p.a in eerste aanleg had ingesteld tegen het besluit waarbij ARERA haar een boete had opgelegd wegens niet-nakoming van haar verplichting groenestroomcertificaten te kopen voor de in 2010 in Italië ingevoerde stroom.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Verenigbaarheid van de Italiaanse regeling die importeurs van groene stroom een financiële last oplegt die niet van toepassing is op nationale producenten van

hetzelfde product, met de artikelen 18, 28, 30, 34, 107, 108 en 110 VWEU, en met richtlijn 2009/28/EG.

Prejudiciële vraag

„Staan

- artikel 18 VWEU, voor zover op grond daarvan binnen de werkingssfeer van de Verdragen elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden is;

- de artikelen 28 en 30 VWEU, voor zover op grond daarvan invoerrechten en maatregelen van gelijke werking verboden zijn;

- artikel 110 VWEU, voor zover het op grond daarvan verboden is op ingevoerde producten hogere belastingen te heffen dan die welke, al dan niet rechtstreeks, op gelijksoortige nationale producten worden geheven;

- artikel 34 VWEU, voor zover op grond daarvan alle maatregelen met een gelijke werking als kwantitatieve invoerbepalingen verboden zijn;

- de artikelen 107 en 108 VWEU, voor zover het op grond daarvan verboden is steunmaatregelen die niet ter kennis van de Commissie zijn gebracht en die onverenigbaar zijn met de interne markt, tot uitvoer te brengen;

- richtlijn 2009/28/EG, voor zover deze tot doel heeft de handel in groene stroom binnen de EU te bevorderen en tegelijk een toename van de productiecapaciteit van de afzonderlijke lidstaten te stimuleren,

in de weg aan een nationale wettelijke regeling als hierboven beschreven, die importeurs van groene stroom een financiële last oplegt die niet van toepassing is op nationale producenten van hetzelfde product?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikelen 18, 28, 30, 34, 107, 108 en 110 VWEU.

Richtlijn 2001/77/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2001 betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt. Daarbij is de „garantie van oorsprong” ingevoerd, waarmee kan worden gecertificeerd dat de door de lidstaten geproduceerde elektriciteit door een hernieuwbare bron is gegenereerd.

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.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Decreto legislativo del 16 marzo 1999, n. 79 - Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (wetsbesluit nr. 79 van 16 maart 1999 tot uitvoering van richtlijn 96/92/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit), dat van kracht was tot 1 januari 2016. Met name artikel 11, dat importeurs of producenten van elektriciteit uit niet-hernieuwbare bronnen voorschreef om in het opvolgende jaar tevens een bepaald quotum uit hernieuwbare energiebronnen opgewekte elektriciteit aan het nationale netwerk te leveren of, als alternatief, voor de overeenkomstige waarde certificaten van andere producenten te kopen waaruit blijkt dat de elektriciteit uit hernieuwbare bronnen is geproduceerd (groenestroomcertificaten).

Decreto legislativo del 29 dicembre 2003, n. 387 - Attuazione della direttiva 2001/77 (wetsbesluit nr. 387 van 29 december 2003 tot uitvoering van richtlijn 2001/77) (ingetrokken op 1 januari 2012); met name artikel 20, lid 3, waarin is bepaald dat importeurs van uit andere staten afkomstige elektriciteit voor wie de verplichting van decreto legislativo nr. 79/1999 geldt, de netbeheerder konden verzoeken om vrijstelling van die verplichting voor het aandeel van ingevoerde groene stroom; artikel 11, lid 6, waarin is vastgesteld aan welke eisen de garantie van oorsprong uit hernieuwbare energiebronnen moet voldoen, en artikel 4, waarin is bepaald dat de beheerder van het netwerk moet nagaan of aan de in artikel 11 vermelde eisen is voldaan, en aan ARERA moet doorgeven indien dat niet het geval is.

Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 – Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (wetsbesluit nr. 28 van 3 maart 2011 tot uitvoering van richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen; hierna: „wetsbesluit nr. 28/2011”). Met name artikel 25, lid 11, waarbij artikel 20, lid 3, van wetsbesluit nr. 387/2003 op 1 januari 2012 is ingetrokken.

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 Bij besluit van 28 juni 2016 heeft ARERA aan Esperia S.p.A. – een vennootschap die voor rekening van industriële cliënten en eindafnemers elektriciteit invoert – een boete opgelegd van 2 803 500 EUR wegens niet-nakoming van haar verplichting groenestroomcertificaten aan te kopen voor de in 2010 ingevoerde elektriciteit.
- 2 De vennootschap Esperia, die ondertussen failliet was gegaan (hierna: „Fallimento Esperia”), stelde tegen dit besluit beroep in bij de TAR, die het beroep bij vonnis van 8 augustus 2018 gedeeltelijk heeft toegewezen voor zover dat betrekking had op de hoogte van de boete, door ARERA te gelasten de boete te verlagen.

- 3 ARERA heeft tegen dit vonnis principaal hoger beroep ingesteld om de verlaging van de sanctie aan te vechten, terwijl Fallimento Esperia bij wege van incidenteel hoger beroep heeft gevorderd dat de volledige vordering in eerste aanleg werd toegewezen.
- 4 Het hoger beroep werd behandeld door de Zesde kamer van de Consiglio di Stato, die erop heeft gewezen dat de Vierde kamer in een vergelijkbare procedure het Hof bij verwijzingsbeslissing van 3 september 2019 had verzocht om vast te stellen of de nationale wettelijke regeling, „die importeurs van groene stroom een financiële last oplegt die niet van toepassing is op nationale producenten van hetzelfde product”, in strijd is met richtlijn 2009/28/EG, en of die aankoopverplichting voor importeurs van elektriciteit kan worden aangemerkt als staatssteun aan marktdeelnemers die geen elektriciteit invoeren.
- 5 Aangezien volgens de Zesde kamer moest worden gewacht op de beslissing van het Hof om tevens de rechtmatigheid van de aan Esperia opgelegde sancties te kunnen beoordelen, heeft de Zesde kamer de behandeling van de zaak geschorst tot na de beslissing over de prejudiciële vraag (zaak C-705/19, Axpo Trading AG). Het nationale geding is echter vervallen omdat de verzoekster haar hoger beroep had ingetrokken, met als gevolg dat het Hof van Justitie zaak C-705/19 heeft doorgehaald in het register.
- 6 ARERA heeft vervolgens verzocht een nieuwe terechtzitting vast te stellen voor de mondelinge behandeling van de onderhavige zaak, die op 12 april 2022 heeft plaatsgevonden. In de beslissing van 26 mei 2022 heeft de Consiglio di Stato opgemerkt dat voor de beslechting van het geding eerst de vraag moet worden beantwoord of de nationale bepalingen volgens welke groenestroomcertificaten voor ingevoerde energie moeten worden aangekocht, verenigbaar zijn met het Unierecht. Dat die vraag diende te worden beslecht, was reeds erkend in het kader van het geding dat heeft geleid tot zaak C-705/19. De Consiglio di Stato legt de prejudiciële vraag daarom opnieuw aan het Hof voor.

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 7 Fallimento Esperia voert aan dat de Europese Commissie in een nota van 7 augustus 2019, GV/ic ener.c.1(2019)4406481, naar aanleiding van een klacht, er reeds op heeft gewezen dat de Italiaanse wetgeving inzake de bevordering van groene energie tot 2015 – dat wil zeggen tot de vaststelling van wetsbesluit nr. 28/2011 waarbij groenestroomcertificaten werden afgeschaft – niet in overeenstemming was met het Unierecht.
- 8 Daarnaast voert zij aan dat de verenigbaarheid van artikel 11 van wetsbesluit nr. 79/1999 en artikel 25 van wetsbesluit nr. 28/2011 – in onderlinge samenhang gelezen aldus opgevat dat een boete wordt opgelegd indien ondernemingen in de energiesector geen groenestroomcertificaten en/of garanties van oorsprong aankopen – met de relevante richtlijnen van de Europese Unie ook na 1999 te betwijfelen valt. Deze stelling wordt ondersteund door de beslissing van de

Consiglio di Stato die heeft geleid tot zaak C-705/19, aangezien de verplichting om groenestroomcertificaten te kopen: (a) in strijd met de artikelen 107 en 108 VWEU kan worden aangemerkt als staatssteun ten gunste van in Italië actieve producenten van groene energie, waarvan de Commissie niet vooraf in kennis is gesteld; b) in strijd met de artikelen 28, 30 en 110 VWEU kan worden aangemerkt als een heffing met een gelijke werking als een douanerecht ten nadele van de ondernemingen die in andere lidstaten geproduceerde groene stroom in Italië invoeren; en c) in strijd met de artikelen 34 en 36 VWEU kan worden aangemerkt als een maatregel met een gelijke werking als een kwantitatieve beperking van de invoer en het vrije verkeer van in andere lidstaten geproduceerde groene energie.

- 9 De Gestore dei Servizi Energetici (beheerder van het energienetwerk) voert aan dat juist in de Uniewetgeving wordt erkend dat het nodig is de bevordering van hernieuwbare energiebronnen als prioritaire maatregel aan te merken (richtlijn 2001/77/EG), dat uit milieubeschermingsoverwegingen voorrang kan worden gegeven aan de productie van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen, en dat de lidstaat de netbeheerder kan verplichten prioriteit te geven aan productie-installaties die gebruik maken van hernieuwbare energiebronnen of afvalstoffen (richtlijn 96/92/EG). Volgens hem is de bestreden nationale regeling dus in overeenstemming met de richtlijnen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 10 In de onderhavige zaak wachtte de Consiglio di Stato op de beslissing van het Hof over de prejudiciële vraag in zaak C-705/19, een zaak die evenwel is doorgehaald in het register van het Hof. In zijn conclusie in die zaak was de advocaat-generaal evenwel van mening dat de bepalingen van Unierecht niet in de weg staan aan het Italiaanse systeem volgens welke importeurs groenestroomcertificaten moeten kopen.
- 11 In het bijzonder had de advocaat-generaal het Hof van Justitie in overweging gegeven om, voor zover in casu van belang is, de prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

„1) 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 verzet zich niet tegen een wettelijke regeling op grond waarvan een lidstaat besluit om importeurs van in andere lidstaten of derde landen opgewekte elektriciteit uit hernieuwbare bronnen niet vrij te stellen van de verplichting om groenestroomcertificaten te kopen die exclusief zijn gekoppeld aan de nationale productie van dat soort elektriciteit.

2) Een steunregeling op basis van groenestroomcertificaten als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, vormt geen door de artikelen 28 en 30 VWEU verboden invoerrecht of heffing van gelijke werking, noch een met artikel 110 VWEU onverenigbare discriminerende binnenlandse belasting. Die

regeling vormt evenwel een in beginsel met het verbod van artikel 34 VWEU strijdige maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbepanking, maar wordt gerechtvaardigd door het dwingende vereiste van milieubescherming en de in artikel 36 VWEU erkende reden van algemeen belang die gelegen is in de bescherming van het leven van personen, dieren en planten.

3) De door de Italiaanse Staat aan importeurs van elektriciteit opgelegde verplichting om groenestroomcertificaten te kopen en de kosteloze toekenning van die certificaten aan nationale producenten van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen vormen geen overdracht van staatsmiddelen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. De op de publiekrechtelijke vennootschap Gestore servizi energetici (beheerder van het energienetwerk) rustende verplichting om ongebruikte groenestroomcertificaten terug te kopen ten laste van tariefcomponent A3 impliceert evenwel mogelijkwijs een overdracht van staatsmiddelen, hetgeen aan de verwijzende rechter staat om na te gaan. Die eventuele overdracht kan niet worden aangemerkt als met artikel 107, lid 1, VWEU onverenigbare staatssteun, aangezien zij Italiaanse producenten van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen geen selectief voordeel verschaft. [...]

- 12 Desalniettemin meent de Consiglio di Stato zich nogmaals tot het Hof te moeten wenden. Daarbij neemt hij de motivering van de voorgenoemde beslissing van 3 september 2019 over.
- 13 De verwijzende rechter merkt op dat richtlijn 2009/28/EG de doelstellingen voor de productie en het gebruik van groene stroom toespitst op nationaal niveau. Deze benadering, als gevolg waarvan de parameters voor de individuele doelstellingen van elke lidstaat worden vastgesteld op basis van de specifieke kenmerken van elke nationale situatie, blijkt met name uit de overwegingen 15 en 25 van deze richtlijn.
- 14 De nationale steunregelingen en de samenwerkingsmaatregelen tussen lidstaten, die in artikel 3, lid 3, van deze richtlijn zijn geregeld, zijn de instrumenten waarmee de lidstaten hun eigen doelstellingen van toenemende productie en toenemend gebruik van groene energie nastreven. Om precies te zijn hebben de samenwerkingsmaatregelen tussen lidstaten een facultatief karakter, zoals wordt bevestigd door artikel 3 van richtlijn 2009/28/EG.
- 15 De verwijzende rechter wijst erop dat volgens wetsbesluit nr. 28/2011, waarbij richtlijn 2009/28/EG in nationaal recht is omgezet, het systeem van groenestroomcertificaten geleidelijk wordt uitgefaseerd, om in 2016 te worden vervangen door tarieven van het type FIP. Daarnaast herinnert hij eraan dat het ingevolge artikel 25, lid 11, van dit wetsbesluit niet langer mogelijk is om de in het buitenland opgewekte groene stroom in aanmerking te nemen voor het te bereiken nationale quotum, terwijl de ondernemer in de eerder geldende regeling dankzij deze mogelijkheid kon worden vrijgesteld van de verplichting een evenredige hoeveelheid groenestroomcertificaten te kopen.

- 16 Wat de stelling betreft dat de betrokken regeling naar haar aard als staatssteun moet worden aangemerkt, merkt de verwijzende rechter op dat er in de onderhavige zaak geen sprake is van enige verlening van staatsmiddelen aan in Italië werkzame producenten van groene energie. Zelfs indien werd geoordeeld dat er tevens sprake is van staatssteun indien aan exploitanten in deze sector een koopverplichting of aan de consumenten financiële lasten worden opgelegd, zou op grond van het feit dat richtlijn 2009/28/EG de doelstellingen voor de productie en het gebruik van groene energie op nationaal niveau toespitst, door elke lidstaat te verplichten het aandeel groene energie steeds te verhogen, en de zuiver facultatieve aard van de samenwerkingsmaatregelen tussen lidstaten, als één geheel bezien, kunnen worden gesteld dat de vaststelling door de lidstaten van maatregelen waarmee wordt beoogd uitsluitend nationale producenten van groene energie te bevoordelen, in overeenstemming met deze richtlijn is. Een toename van het nationale gebruik van groene energie wordt immers zonder meer bevorderd door een grotere nationale productie van dit soort energie (zie arrest van 29 september 2016, Essent Belgium NV, 492/14, EU:C:2016:732, punten 105-110). In deze zin zou het feit dat elke lidstaat door de nationale productie van schone energie te bevorderen het milieu binnen het eigen grondgebied gezonder maakt, in overeenstemming zijn met het doel van de Europese regeling (zie arrest van 1 juli 2014, Ålands Vindkraft AB, C-573/12, EU:C:2014:2037, punten 53, 54, 94, 95 en 130).
- 17 De nationale steunregelingen die onder richtlijn 2009/28/EG vallen, voorzien overigens per definitie in een speciale voordelige behandeling voor nationale producenten van groene stroom; zij doen derhalve geen afbreuk aan het door deze richtlijn vastgestelde referentiesysteem, maar vormen juist een concrete uitvoering daarvan. Het referentiesysteem dat onder deze richtlijn valt is als zodanig dus openlijk en bewust selectief, aangezien het ertoe strekt de productie van groene energie voorrang te geven op energie uit niet-hernieuwbare bronnen.
- 18 Volgens de verwijzende rechter was de Italiaanse Republiek derhalve niet verplicht om de Commissie vooraf van de regeling van wetsbesluit nr. 28/2011 in kennis te stellen, aangezien zij geen staatssteun vormde. Daarnaast kan de betrokken regeling volgens hem ook niet worden aangemerkt als een heffing met een gelijke werking als een douanerecht ten nadele van de ondernemingen die in andere lidstaten geproduceerde groene stroom in Italië invoeren, en evenmin als een maatregel met een gelijke werking als een kwantitatieve beperking van de invoer en het vrije verkeer van groene energie.
- 19 Dat importeurs van in het buitenland geproduceerde stroom verplicht zijn tot het kopen van groenestroomcertificaten zou derhalve functioneel zijn aan de algemene opzet van de in Italië vastgestelde steunregeling, die weer in overeenstemming is met artikel 18 en artikel 110, lid 1, VWEU, aangezien daarmee dezelfde behandeling wordt voorbehouden aan alle – Italiaanse en buitenlandse – exploitanten in de elektriciteitssector die stroom aan het net leveren die niet uit Italiaanse hernieuwbare bronnen afkomstig is.

- 20 Het arrest van het Hof van 2 april 1998, Outokumpu Oy (C-213/96, EU:C:1998:155), dat [de] verzoekster [in het geding dat heeft geleid tot zaak C-705/19] ter staving van haar argumenten heeft aangehaald, heeft evenwel betrekking op belastingheffing, terwijl in de onderhavige zaak belastingvoordelen aan de orde zijn, en het arrest is hoe dan ook gewezen voordat richtlijn 2009/28/EG in werking is getreden. Ook in het voornoemde arrest in zaak C-492/14, dat betrekking heeft op een andere vraag, te weten de toelaatbaarheid van een nationale regeling die voorziet in een selectieve kosteloze distributie van de stroom, is de eerdere Europese regeling van toepassing.
- 21 Aangezien de onderzochte vraag beslissend is voor de beslechting van het geding en [de] verzoekster [in het geding dat heeft geleid tot zaak C-705/19] daar uitdrukkelijk om heeft gevraagd, gelast de verwijzende rechter, die tevens rechter in laatste instantie is, de prejudiciële verwijzing naar het Hof van Justitie.