



Datum van inontvangstneming : 08/11/2019

**Zaak C-705/19**

**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:**

23 september 2019

**Verwijzende rechter:**

Consiglio di Stato (Italië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

14 maart 2019

**Verzoekster:**

Axpo Trading Ag

**Verweerster:**

Gestore dei Servizi Energetici – GSE s.p.a.

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Bij de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) ingesteld hoger beroep tegen het vonnis van de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg, Latium, Italië; hierna: „TAR Lazio”) tot afwijzing van het beroep van verzoekster; daarmee was zij opgekomen tegen de besluiten van verweerster waarbij deze verzoekster verweet geen groenestroomcertificaten te hebben gekocht voor de stroom die zij in 2012 en 2014 in Italië had ingevoerd, en haar verplichtte deze certificaten binnen 30 dagen te kopen.

**Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële vraag**

Verenigbaarheid van decreto legislativo nr. 28/2011 met de artikelen 18, 28, 30, 34, 107, 108 en 110 VWEU, met de artikelen 6 en 13 van de vrijhandelsovereenkomst tussen de EEG en Zwitserland, met richtlijn 2009/28/EG, en met de rechtspraak van het Hof.

## **Prejudiciële vragen**

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 en artikel 6 van de vrijhandelsovereenkomst tussen de EEG en Zwitserland, 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 en artikel 13 van de vrijhandelsovereenkomst tussen de EEG en Zwitserland, 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 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.

Vrijhandelsovereenkomst tussen de EEG en Zwitserland; inzonderheid de artikelen 6 en 13 daarvan.

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 (hierna: „richtlijn 2009/28”).

## **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; hierna: „wetsbesluit nr. 79/1999”), dat tot 1 januari 2016 van kracht was. Meer in het bijzonder verplichtte artikel 11 ondernemingen die energie uit niet-hernieuwbare bronnen aan het net leverden, om in het volgende jaar eveneens een bepaalde hoeveelheid groene stroom aan het nationale elektriciteitssysteem te leveren of, als alternatief, van andere producenten groenstroomcertificaten voor de overeenkomstige waarde te kopen.

Decreto legislativo del 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”). Meer in het bijzonder is bij artikel 25, lid 11, van dit wetsbesluit artikel 20, lid 3, van wetsbesluit nr. 387 van 2003 met ingang van 1 januari 2012 ingetrokken. Volgens laatstgenoemde bepaling konden ondernemingen die stroom uit lidstaten van de Europese Unie invoerden – waarvoor de verplichting van het bovengenoemde artikel 11 van wetsbesluit nr. 79/1999 geldt – de netbeheerder verzoeken om vrijstelling van de voornoemde verplichting dat een deel van de ingevoerde stroom uit hernieuwbare bronnen is opgewekt. Daarnaast bepaalt artikel 25, lid 2, van wetsbesluit nr. 28/2011 dat de bovenvermelde verplichting alleen dan niet geldt voor na 1 januari 2012 ingevoerde elektriciteit, wanneer deze elektriciteit meetelt voor het bereiken van de in dit wetsbesluit vastgestelde nationale doeleinden.

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 Verzoekster, Axpo Trading Ag, is een Zwitserse vennootschap die in Frankrijk en Zwitserland uit hernieuwbare bronnen opgewekte stroom („schone” of „groene” stroom) in Italië invoert. Zij heeft bij de TAR Lazio beroep ingesteld tegen de besluiten van verweerster, Gestore dei Servizi Energetici - GSE, waarin laatstgenoemde haar verweet geen groenestroomcertificaten te hebben gekocht voor de in 2012 en 2014 in Italië ingevoerde stroom, en haar verplichtte deze certificaten binnen 30 dagen te kopen.
- 2 De TAR Lazio heeft het beroep bij vonnis van 18 september 2017 verworpen, onder verwijzing naar inzonderheid het arrest van het Hof van Justitie van 1 juli 2014, Ålands Vindkraft AB (C-573/12, EU:C:2016:732), waarin het Hof heeft geoordeeld dat een Zweedse regeling die met die in de onderhavige zaak vergelijkbaar is, verenigbaar met het Unierecht en evenredig is, aangezien zij in overeenstemming is met het basisdoel van milieubescherming.
- 3 Verzoekster heeft tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, en daarbij gevorderd dat de Italiaanse referentieregeling buiten toepassing wordt gelaten.

- 4 De Europese Commissie, waarbij twee klachten over dit onderwerp zijn ingediend, heeft in het kader van het hoofdgeding schriftelijke opmerkingen ingediend en mondelinge opmerkingen gemaakt.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 5 Verzoekster voert aan dat de Italiaanse regelgeving – inzonderheid artikel 20, lid 3, van wetsbesluit nr. 387/2003 – aan importeurs van elektriciteit die de hernieuwbare aard van de betrokken productiebron aantoonde tot 2011 de mogelijkheid bood te worden vrijgesteld van de verplichting groenstroomcertificaten te kopen, doch dat deze mogelijkheid met wetsbesluit nr. 28/2011 is komen te vervallen.
- 6 Bij artikel 25, lid 11, van wetsbesluit nr. 28/2011 is artikel 20, lid 3, van wetsbesluit nr. 387/2003 namelijk met ingang van 1 januari 2012 ingetrokken. Dit heeft tot gevolg gehad dat de verplichting groenestroomcertificaten te kopen ook geldt voor importeurs van stroom die in het buitenland uit hernieuwbare bronnen is opgewekt, hetgeen volgens verzoekster in strijd is met het Unierecht.
- 7 Daarnaast bepaalt artikel 25, lid 2, van wetsbesluit nr. 28/2011 dat deze verplichting alleen dan niet geldt voor na 1 januari 2012 ingevoerde elektriciteit, wanneer deze elektriciteit wordt meegeteld voor het bereiken van de in dit wetsbesluit vastgestelde nationale doeleinden.
- 8 Verzoekster voert aan dat de hierboven geschetste regelgeving in de eerste plaats moet worden aangemerkt als staatssteun aan in Italië werkzame producenten van groene stroom die niet vooraf bij de Commissie is aangemeld, waardoor inbreuk wordt gemaakt op de artikelen 107 en 108 VWEU; in de tweede plaats een heffing van gelijke werking als een douanerecht oplegt, ten nadele van ondernemingen die in andere lidstaten geproduceerde groene energie in Italië invoeren, waardoor inbreuk wordt gemaakt op de artikelen 28, 30 en 110 VWEU; en in de derde plaats een maatregel met een gelijke werking als een kwantitatieve beperking van de invoer en van het vrije verkeer van in andere lidstaten geproduceerde groene energie vormt, waardoor inbreuk wordt gemaakt op de artikelen 34 en 36 VWEU, en artikel 13 van het vrijhandelsakkoord tussen de EEG en Zwitserland.
- 9 Verzoekster voert daarnaast aan dat de Europese Commissie van deze situatie op de hoogte is gesteld door middel van twee klachten, waarop de Commissie heeft geantwoord dat naar behoren aangemelde steunregelingen van andere lidstaten als staatssteun worden aangemerkt, en dat zij de mogelijkheid overwoog om een inbreukprocedure tegen Italië in te leiden in verband met de huidige steunregeling voor groene energie, met name wat betreft de oplegging van kostenpost A3 in de elektriciteitsrekening.
- 10 In haar schriftelijke opmerkingen heeft de Commissie aangevoerd dat het Hof in zijn door de rechter in eerste aanleg aangehaalde arrest in zaak C-573/12 uitsluitend uitspraak heeft gedaan op de vraag of de bepalingen van Zweeds recht

kunnen worden aangemerkt als een maatregel met een gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking. De Commissie heeft eveneens betoogd dat de nationale rechter alleen kan uitsluiten dat er sprake is van staatssteun, maar niet kan vaststellen of er rechtvaardigingsgronden bestaan, aangezien de Commissie exclusief bevoegd is om te beoordelen of de staatssteun verenigbaar is met de interne markt.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing**

- 11 De verwijzende rechter merkt op dat richtlijn 2009/28 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.
- 12 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.
- 13 De verwijzende rechter wijst erop dat volgens wetsbesluit nr. 28/2011, waarbij richtlijn 2009/28 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.
- 14 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 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 gezien, 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, C-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 Ålands Vindkraft, reeds aangehaald, punten 53, 54, 94, 95 en 130).

- 15 De nationale steunregelingen die onder richtlijn 2009/28 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.
- 16 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.
- 17 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.
- 18 Het arrest van het Hof van 2 april 1998, Outokumpu Oy (C-213/96, EU:C:1998:155), dat verzoekster 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 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.
- 19 Aangezien de onderzochte vraag beslissend is voor de beslechting van het geding en verzoekster daar uitdrukkelijk om heeft gevraagd, gelast de verwijzende rechter, die tevens rechter in laatste instantie is, de prejudiciële verwijzing naar het Hof van Justitie.