



Datum van inontvangstneming : 18/04/2018

**Zaak C-180/18**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

9 maart 2018

**Verwijzende rechter:**

Consiglio di Stato (Italië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

25 januari 2018

**Verzoekende partij in hoger beroep:**

Agrenergy Srl

**Verwerende partij in hoger beroep:**

Ministero dello Sviluppo Economico

---

[OMISSIS]



**ITALIAANSE REPUBLIEK**

**IN NAAM VAN HET ITALIAANSE VOLK**

**de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië),**

**Afdeling rechtspraak (Vierde kamer)**

heeft de navolgende

**TUSSENUITSPRAAK**

gedaan op het beroep met griffienummer 1877 van 2014, ingediend door Agrenergy s.r.l., [OMISSIS]

**tegen**

Ministero dello Sviluppo Economico, [OMISSIS]

**betreffende:**

Gestore dei Servizi Energetici - GSE S.p.a., [OMISSIS];

**streckende tot herziening**

van de uitspraak van de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - Sede di Roma (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië, zetel Rome; hierna: „TAR Lazio”), Sezione III-ter nr. 10293 van 2 [Or. 2] december 2013 in een geding betreffende de toepassing van stimuleringsmaatregelen voor het opwekken van zonne-energie door fotovoltaïsche installaties.

[OMISSIS] (aanhalingen)

In deze uitspraak is rechtens en feitelijk het volgende overwogen en geoordeeld.

#### FEITELIJK EN JURIDISCH KADER

##### DE PROCEDURE IN EERSTE AANLEG

1. De vennootschap Agreenergy s.r.l. (hierna: „Agreenergy”) heeft bij de TAR Lazio een geding aangespannen, waarbij het decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 5 luglio 2012 (besluit van het ministerie van Economische Ontwikkeling van 5 juli 2012; hierna: „ministerieel besluit van 5 juli 2012”) betreffende de regelingen voor stimuleringsmaatregelen voor het opwekken van fotovoltaïsche energie, wordt aangevochten. In dit geding verzoekt Agreenergy eveneens om een verklaring voor recht dat de bedragen van de stimuleringsmaatregelen zoals vastgesteld in het voorafgaand ministerieel besluit van 5 mei 2011 van toepassing zijn.
2. De verzoekende partij heeft gesteld:
  - dat zij actief is op het gebied van de bouw, de exploitatie en het onderhoud van installaties voor het opwekken van energie uit hernieuwbare bronnen en dat zij in de loop van 2011, na het verkrijgen van de benodigde toestemmingen, een fotovoltaïsche installatie heeft gerealiseerd op landbouwgrond, gelegen in de gemeente Fusignano, en dat deze installatie in bedrijf is genomen op 29 februari 2012;
  - dat de installatie voldoet aan „de voorschriften om gestimuleerd te worden” op grond van [Or. 3] het ministerieel besluit van 5 mei 2011, voortkomend uit de „Quarto conto energia” (Vierde Energierekening), die voorzag in verschillende tijdvakken van zes maanden voor stimuleringsmaatregelen, met ieder verschillende bedragen, bekostigingslimieten en capaciteit, voor de periode 1 juni 2011 tot 31 december 2016. Voor de twee semesters van 2012 was in het

ministerieel besluit in het bijzonder bepaald dat de aanvragen konden worden ingediend in november 2011 respectievelijk februari 2012;

- dat de installatie, ondanks een daartoe strekkend verzoek, voor de eerste helft van 2012 niet in aanmerking kwam voor stimulering;

- dat il Gestore (beheerder; hierna: „GSE”) het register voor het tweede semester van 2012 onverwachts niet voor inschrijving had opengesteld, op grond dat vermeend geen financiële middelen meer beschikbaar waren;

- dat vervolgens eerst wetsbesluit nr. 1 van 2012 (hierna: „wetsbesluit 1/2012”), met wijzigingen omgezet bij wet nr. 27 van 2012 (hierna: „wet 27/2012”) in werking is getreden, waarvan artikel 65 voorzag in het stopzetten van stimuleringsmaatregelen voor fotovoltaïsche installaties op landbouwgebied, waarna vervolgens het ministerieel besluit van 5 juli 2012 (houdende de „Quinto conto energia”, Vijfde Energierekening) in werking is getreden, waarbij de financiële middelen voor stimuleringsmaatregelen aanzienlijk zijn verminderd;

- dat de installatie in aanmerking kwam voor stimulering ter hoogte van de bedragen die zijn opgenomen in het ministerieel besluit van 5 juli 2012, die aanmerkelijk lager uitvielen dan de bedragen in het kader van de stimuleringsmaatregelen die van toepassing waren geweest op grond van het ministerieel besluit van 5 mei 2011.

3. Op basis van deze feitelijke uitgangspunten voert de verzoekende partij de volgende middelen aan:

I) Het bedrijf kwam in aanmerking voor stimulering ter hoogte van de bedragen die zijn opgenomen in de Vierde Energierekening, waarvan zij geen gebruik heeft kunnen maken doordat de GSE het register voor het tweede semester van 2012 ten onrechte niet had opengesteld; bovenal dient te gelden dat in artikel 1, lid 4, van hetzelfde ministerieel besluit van 5 juli 2012 nader was bepaald dat „het ministerieel besluit van 5 mei 2011 van toepassing blijft [...] op grote installaties die in het register waren ingeschreven op een rang die hoog genoeg was;

II) het ministerieel besluit van 5 juli 2012 is nietig vanwege een „absoluut gebrek aan bevoegdheid met verwijzing naar het bepaalde in artikel 25, lid 10, van wetsbesluit nr. 28 van 2011 (hierna: „wetsbesluit 28/2011”);

III) Er is sprake van schending en onjuiste toepassing van artikel 65 van wetsbesluit 1/2012;

IV) Er is sprake van schending en onjuiste toepassing van richtlijn 2009/28/EG;

**[Or. 4]**

V) Er is sprake van misbruik van bevoegdheid „vanwege overduidelijke tegenstrijdigheid en onbegrijpelijk administratief optreden”;

VI) Er is sprake van schending van het vertrouwensbeginsel en er heeft geen belangenafweging plaatsgevonden.

4. Nadat de betrokken bestuursorganen zich hadden gesteld, heeft de TAR Lazio alle vorderingen van de verzoekende partij afgewezen. De rechter in eerste aanleg heeft in het bijzonder geoordeeld:

I) dat „de niet-openstelling van het register voor het tweede semester van 2012 rechtmatig was, gezien hetgeen is bepaald in artikel 6 van het ministerieel besluit van 5 mei 2011, waarin staat dat „wanneer het geheel van de kosten voor stimuleringsmaatregelen voor grote installaties die vóór 31 augustus 2011 in bedrijf zijn genomen, en voor installaties die overeenkomstig artikel 8 in het register zijn opgenomen, voor het jaar 2011 tot overschrijding van de kostenlimiet voor dezelfde periode leidt, de kostenlimiet voor het tweede semester van 2012 dienovereenkomstig wordt verlaagd”; zoals door de GSE is meegedeeld op 20 januari 2012, waren de kosten van de stimuleringsmaatregelen voor installaties die vóór 31 augustus 2011 in bedrijf waren genomen en voor de installaties die zijn toegelaten tot voornoemd register, voor het tweede semester van 2012 hoger dan de beschikbare middelen, waardoor het niet openstellen van het daaropvolgende register op basis van genoemde bepaling juist gerechtvaardigd was”; voorts kan de verzoekende partij zich niet beroepen op de overgangsbepaling van artikel 1, lid 4, van het ministerieel besluit van 5 juli 2012, omdat de installatie niet hoog genoeg was ingeschreven in het register zoals voorzien in het ministerieel besluit van 5 mei 2011;

II) dat „het ministerieel besluit van 5 juli 2012, vanwege de mogelijkheid tot herziening van het stelsel van stimuleringsmaatregelen zoals voorzien in artikel 2 van het ministerieel besluit van 5 mei 2011, zijn uiteindelijke rechtsgrondslag vindt in artikel 25 van wetsbesluit 28/2011”;

III) dat „artikel 65 van wetsbesluit 1/2012 niet bepaalt dat het ministerieel besluit van 5 mei 2011 zonder onderscheid van toepassing is op alle installaties die vóór 24 mei 2012 in bedrijf zijn genomen (zoals door de verzoekende partij is aangevoerd), maar voor dit soort installaties alleen bepaalt dat de specifieke limieten in de leden 4 en 5 van artikel 10 van wetsbesluit 28/2011 niet van toepassing zijn, **[Or. 5]** met dien verstande dat voor het stelsel van stimuleringsmaatregelen, met inbegrip van de overgangsregeling, voor het overige het in de opeenvolgende ministeriële besluiten bepaalde van kracht blijft”;

IV) dat uit „het onderzoek van de communautaire en de nationale wetgeving die van toepassing is op de huidige zaak blijkt dat:

a) steun voor installaties voor het opwekken van energie uit hernieuwbare bronnen niet verplicht is, maar slechts één van de mogelijke maatregelen is waarmee de lidstaten de streefcijfers kunnen behalen die door de Europese Gemeenschap voor het opwekken van energie uit hernieuwbare bronnen zijn vastgesteld (artikel 3 van richtlijn 2009/28/EG);

b) in de communautaire regelgeving groot belang wordt gehecht aan energie-efficiëntie en aan verlaging van de kosten voor de verwezenlijking van de doelstellingen op het gebied van energie uit hernieuwbare bronnen, waarbij wordt onderstreept dat het van belang is dat lidstaten greep hebben op het effect en de kosten van hun nationale steunregelingen (overwegingen 17, 25 en 36 en de artikelen 3 en 4 van richtlijn 2009/28/EG);

c) in de nationale regelgeving ter omzetting van de communautaire regelgeving (wetbesluit 28/2011) als algemeen beginsel is bevestigd dat het noodzakelijk is om criteria vast te stellen en te voorzien in regelgeving die de effectiviteit, efficiëntie, vereenvoudiging en de stabiliteit van het stelsel van stimuleringsmaatregelen bevorderen. Tegelijkertijd moet worden gestreefd naar harmonisatie met andere maatregelen met eenzelfde doel en naar vermindering van de lasten voor de consument. Verder dienen als algemene beginselen voor de hervorming van het stelsel van stimuleringsmaatregelen te gelden dat de interventies om de investeringen te beschermen progressief moet plaatsvinden en dat de doelen evenredig moeten zijn, alsook dat de structuur van de steunregelingen flexibel moet zijn, om rekening te houden met marktmechanismen en de ontwikkeling van technologieën met betrekking tot hernieuwbare bronnen en energie-efficiëntie (art. 23 van wetsbesluit 28/2011).

In het licht hiervan kan worden geoordeeld dat het stelsel van stimuleringsmaatregelen coherent en consistent is herzien bij het ministerieel besluit van 5 juli 2012, met toepassing van de beginselen van progressiviteit, flexibiliteit, efficiëntie en doeltreffendheid zoals bepaald in de hiervoor aangehaalde regelgeving”;

V) dat, in tegenstelling tot hetgeen door de verzoekende partij wordt gesteld, in de regels voor de Vijfde Energierekening in vergelijking met die voor de Vierde Energierekening geen sprake is van een ongelijke behandeling tussen grote en kleine installaties, aangezien de verzoekende partij (eigenaar van een grote installatie), naar zij zelf stelt reeds toen het ministerieel besluit van 6 mei 2011 van kracht was (door haar aangevoerd als voorkeursregeling), geen gebruik kon maken van de voordelen. In het bijzonder moet erop worden gewezen dat de stimuleringsmaatregel een onontbeerlijk instrument vormt voor de verwezenlijking van de hierboven genoemde doelstellingen van algemeen belang, waaronder het bereiken van efficiency van de bedrijven en het verlagen van de belastingdruk voor de eindverbruiker. In aanmerking genomen dat het om instrumenten gaat, heeft de verzoekende partij niets aangevoerd waaruit kan worden geconcludeerd dat de aangewende stimuleringsmaatregel in de praktijk onrendabel is in verhouding tot de kosten van de installatie, waarbij niettemin rekening wordt gehouden met hetgeen eerder is overwogen met betrekking tot het niet bestaan van rechtens te beschermen opgewekt vertrouwen. Bovendien leiden de bovengenoemde vereisten van algemeen belang ertoe dat de TAR Lazio van oordeel is dat de verwijzing in de ministeriële besluiten van 2011 en 2012 betrekking heeft op een maximale kostenlimiet in plaats van op een specifieke periode waarin het stelsel van stimuleringsmaatregelen gold”;

VI) dat „in casu niet kan worden vastgesteld dat sprake is van de verplichting tot schadeloosstelling die de verzoekende partij uit artikel 21 quinquies van wetsbesluit 241/90 afleidt, aangezien het ministerieel besluit van 5 juli 2012 niet kan worden gekwalificeerd als ‚herroeping‘, alleen al vanwege het ontbreken van een discretionaire bevoegdheid met betrekking tot de voorwaarden voor vaststelling daarvan, die voor het geval waarin de kostenlimiet wordt overschreven, strikt zijn bepaald in het ministerieel besluit van 5 mei 2011. In ieder geval heeft een entiteit zoals de verzoekende partij geen aanspraak op de schadeloosstelling, aangezien zij niet in aanmerking kwam voor de begunstiging ingevolge het ministerieel besluit van 5 mei 2011, waardoor zij niet behoort tot de categorie van „direct belanghebbenden” waaraan artikel 21 quinquies van wetsbesluit 241/90 een schadeloosstelling toekent. Op dat punt blijkt uit artikel 8, lid 6, van het ministerieel besluit van 5 mei 2011 dat wanneer een installatie niet hoog genoeg was ingeschreven in het register van 2011 (zoals in het geval van [Or. 7] de verzoekende partij), deze geen juridisch afdwingbaar recht of belang krijgt toegekend, maar gehouden is een nieuwe aanvraag in te dienen bij de GSE om voor begunstiging voor 2012 in aanmerking te komen”.

#### DE HOGERE VOORZIENING

5. De verzoekende partij heeft hoger beroep ingesteld, in het kader waarvan de in eerste aanleg aangevoerde gronden I), III) en IV) opnieuw zijn aangevoerd. De verzoekende partij verzoekt in deze procedure eveneens om schorsing van de behandeling en verwijzing van een prejudiciële vraag over de uitlegging van het Unierecht naar het Hof van Justitie van de Europese Unie, met name om te vernemen of de nationale wetgeving verenigbaar is met „de beginselen die in richtlijn 2009/28 EG tot uitdrukking komen”.
6. [OMISSIS]
7. [OMISSIS] [nationale procedure]

#### MOTIVERING VAN DE BESLISSING

8. De verwijzende bestuursrechter behandelt direct de grond van de zaak, waarbij wordt opgemerkt dat het beroep niet kan worden toegewezen op grond van de hierna volgende overwegingen.
9. De onderhavige zaak gaat in feite om kwesties waarover de verwijzende rechter zich reeds verschillende malen heeft uitgesproken: [OMISSIS] [nationale rechtspraak]
10. De verwijzende bestuursrechter overweegt derhalve als volgt, waarbij de in eerste aanleg aangevoerde gronden I), III) en IV) zullen worden aangeduid als respectievelijk a), b) en c).

a) De overgangsbepaling van artikel 1, lid 4 van het ministerieel besluit van 5 juli 2012 is van toepassing op installaties die „in het register waren ingeschreven op

een rang die hoog genoeg was” in het kader van de Vierde Energierekening, en niet op installaties die, indien die registers zouden zijn opengesteld, aan de voorwaarden **[Or. 8]** voor inschrijving zouden hebben voldaan: derhalve is voor de installatie van de verzoekende partij geen recht ontstaan om in aanmerking te komen voor het bedrag zoals opgenomen in de Vierde Energierekening, aangezien het bedrijf niet hoog genoeg was ingeschreven in het register met betrekking tot het eerste semester van 2012.

a1) Bovendien bevat artikel 25, lid 10, van wetsbesluit 28/2011, gewijd aan de „bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen”, als een van de beginselen waaraan de ministeriële besluiten moeten voldoen, „de vaststelling van een jaarlijkse limiet van de cumulatief opgewekte elektriciteit door de fotovoltaïsche installaties die voor de stimuleringsmaatregelen in aanmerking komen”; daarnaast stelt het ministerieel besluit van 5 mei 2011 „een indicatief streefcijfer [vast] van ongeveer 23 000 MW, dat overeenkomt met een cumulatieve indicatieve jaarlijkse kostenpost voor stimuleringsmaatregelen van naar schatting 6 tot 7 miljard euro” waarbij erin wordt voorzien dat „bij het bereiken van de laagste van de cumulatieve indicatieve kosten per jaar, [...] de in dit besluit genoemde stimuleringsmaatregelen bij besluit kunnen worden herzien” en dat „wanneer het geheel van kosten voor de stimuleringsmaatregelen voor grote installaties die vóór 31 augustus 2011 in bedrijf zijn genomen en voor bedrijven die overeenkomstig artikel 8 zijn ingeschreven in het register, de kostenlimiet voor dezelfde periode in het jaar 2011 overschrijdt, de kostenlimiet voor het tweede semester van 2012 dienovereenkomstig wordt verlaagd”.

a2) Hieruit volgt dat het door het bereiken van het maximum van de geplande uitgaven [...] rechtmatig was dat het register voor het tweede semester van 2012 niet werd opengesteld [...], aangezien de ter beschikking gestelde middelen reeds waren uitgeput. Bovendien heeft de GSE deze omstandigheid naar behoren in de publiciteit gebracht (zie de mededelingen van 20 en 26 januari 2012, overgelegd in eerste aanleg), zodat de verzoekende partij ook niet kan klagen over een inbreuk op het vertrouwensbeginsel met betrekking tot de mogelijkheid om voor de stimuleringsmaatregelen in aanmerking te komen (wat toch al niet voorspelbaar was gezien de duidelijke wettelijke bepalingen en het ontbreken van een opname in het register van de Vierde Rekening).

Voorts heeft de Corte costituzionale (grondwettelijk hof, Italië) geoordeeld, met verwijzing naar latere wetgeving (wetsbesluit 91 van 2014; hierna „wetsbesluit 91/2014”), dat „de wetgever in 2014 **[Or. 9]** heeft ingegrepen in een conjunctureel verband waarin het – gelet op het rendement van de bedragen die worden uitgekeerd in het kader van de stimuleringsmaatregelen voor zonne-energie uit fotovoltaïsche bronnen, die zowel op het vlak van de productiekosten (door de plotselinge technologische ontwikkeling van de sector) als met betrekking tot de situatie in Europa als geheel geleidelijk aan was toegenomen – steeds duidelijker was geworden dat de financiële last van dergelijke stimuleringsmaatregelen voor eindgebruikers van elektriciteit (in het bijzonder voor kleine en middelgrote ondernemingen, die het gros van de nationale productiebestel vormen) enorm was



toegenomen. Om het evenwicht te herstellen, is ingegrepen met beleid dat er openlijk op was gericht om „te bevorderen dat de duurzaamheid van het beleid ter ondersteuning van hernieuwbare energie verbetert” (artikel 26, lid 1, wetsbesluit 91/2014) en om „tot een billijker verdeling van de lasten over de verschillende categorieën elektrische gebruikers te komen”, waarbij tevens is vermeld dat de lagere lasten voor de gebruikers die voortvloeien uit de hervorming van de stimuleringsmaatregelen voor fotovoltaïsche installaties, in feite zijn „bestemd om de elektriciteitstarieven voor de afnemers van middenspannings- en laagspanningsnetten te verlagen [...]. Deze interventie komt derhalve tegemoet aan een publiek belang, in de zin van een rechtvaardig evenwicht tussen de tegengestelde belangen in kwestie, die erop is gericht het beleid van ondersteuning van het opwekken van energie uit hernieuwbare bronnen te verzoenen met het structureel kunnen bekostigen van de daarmee samenhangende kosten, die ten laste van de eindgebruikers van elektriciteit komen”. Vanuit die optiek „gaat de invoering van de regeling voor de ondersteuning van energie uit hernieuwbare bronnen weliswaar gepaard met stabiliteit op de lange termijn, om tegemoet te komen aan de behoefte aan zekerheid van investeerders [...] maar de garantie dat de stimuleringsmaatregelen voor de hele periode waarin daar recht op bestaat constant blijven, heeft echter niet als noodzakelijk gevolg dat de maatregel gedurende twintig jaar ongewijzigd en volledig immuun blijft tegen veranderingen in betrekkingen die voor de lange termijn zijn aangegaan. Dit klemmt des te meer wanneer in aanmerking wordt genomen dat de met de GSE bedongen overeenkomsten niet terug te brengen zijn tot contracten die uitsluitend zijn gericht op winst voor de exploitant, waarvan de initiële voorwaarden twintig jaar lang door de GSE in stand zou moeten worden gelaten, zelfs als de technologische omstandigheden verregaand veranderen, maar reguleringsinstrumenten vormen, gericht op het bereiken van het doel om bepaalde energiebronnen **[Or. 10]** in evenwicht met de andere hernieuwbare bronnen voor energie te stimuleren, met zo min mogelijk offers voor de gebruikers, die er de economische last van dragen”. In de nationale wetgeving zijn bijgevolg verschillende normatieve uitgangspunten te vinden op basis waarvan het kan worden uitgesloten dat „de hervorming van de stimuleringsmaatregelen met ‚onvoorspelbaarheid’ gepaard zou gaan, aangezien die in zekere zin is aangekondigd en gericht was op ‚stabiliteit’, waarmee in de regelgeving voor stimuleringsmaatregelen voor fotovoltaïsche installaties rekening is gehouden als een kenmerk voor het hele stelsel en niet voor een enkele stimuleringsmaatregel; daarnaast is dit (in het kader van een „gereguleerde” sector, zoals in casu) een gewoon gegeven dat is terug te voeren op het normale ondernemersrisico”. Uiteindelijk, aldus de Corte costituzionale, „is het beginsel van belang dat er geen inbreuk op de vrijheid van ondernemerschap wordt gemaakt wanneer algemene beperkingen worden opgelegd om tegemoet te komen aan het maatschappelijk nut, zoals is bepaald in artikel 41, tweede alinea, van de grondwet, op voorwaarde dat enerzijds de omschrijving van dat laatste niet willekeurig lijkt en anderzijds dat de wetgever het maatschappelijk nut niet nastreeft door middel van maatregelen die kennelijk daarmee in strijd zijn [OMISSIS] [verwijzing naar nationale rechtspraak].

b) Artikel 65 van wetsbesluit 1/2012, met wijzigingen omgezet bij wet 27/2012, bepaalt in lid 1 dat „installaties voor fotovoltaïsche zonne-energie die zich op landbouwgrond bevinden, niet in aanmerking komen voor overheidssteun op grond van wetsbesluit 28/2011. In lid 2 wordt echter een uitzondering gemaakt voor „installaties voor fotovoltaïsche zonne-energie ten aanzien waarvan op de dag van inwerkingtreding van de wet tot omzetting van dit wetsbesluit het voornemen bestaat om die te bouwen op grond die als landbouwgrond is aangemerkt en waarvoor vóór de datum van inwerkingtreding van de wet tot omzetting van dit wetsbesluit een vergunning is verkregen [Or. 11], op voorwaarde, in ieder geval, dat de installaties uiterlijk honderdtachtig dagen na de datum van inwerkingtreding van de wet tot omzetting van dit wetsbesluit in bedrijf worden genomen. Genoemde installaties moeten hoe dan ook voldoen aan de voorwaarden in de leden 4 en 5 van artikel 10 van wetsbesluit 28/2011. Dit laat ook lid 6 van artikel 10 van wetsbesluit 28/2011 onverlet, voor zover de installaties uiterlijk zestig dagen na de inwerkingtreding van de wet tot omzetting van dit wetsbesluit in bedrijf zijn genomen”.

b1) Het bepaalde in het tweede lid laat echter de voorwaarden van elke Energierekening (in dit geval de Vierde) voor het in aanmerking komen voor stimulering onverlet. Dit vormt slechts een uitzondering op het in het vorige lid vastgestelde algemene beginsel van uitsluiting van recht op stimulering voor „installaties voor fotovoltaïsche zonne-energie die op landbouwgrond zijn gebouwd”. Met andere woorden is dit lid niet bedoeld om zonder onderscheid het recht op stimulering toe te kennen, maar juist om de toepassing van het vorige lid te beperken, waarin dat recht algemeen is uitgesloten voor installaties die op landbouwgrond zijn gebouwd.

c) Er is geen sprake van de gestelde tegenstrijdigheid met Uniewetgeving, in die zin dat die geen plicht oplegt aan de lidstaten om een regeling uit te vaardigen ter ondersteuning van het opwekken van energie uit hernieuwbare bronnen die niet gewijzigd kan worden.

c1) Richtlijn 2009/28/EG, gericht op het stimuleren van het opwekken van energie uit hernieuwbare bronnen, stelt (overeenkomstig het uitgangspunt dat daarin de doelen worden geregeld en niet de middelen waarmee die doelen moeten worden bereikt) streefcijfers vast voor het aandeel energie dat op het nationale totaal uit hernieuwbare bronnen wordt opgewekt. De invoering van steunregelingen voor de desbetreffende productie wordt in dat verband aangemerkt als een van de mogelijke instrumenten die door de staten kunnen worden ingezet. Dergelijke regelingen zijn systematisch gezien derhalve optioneel en facultatief van aard [conform artikel 3, lid 3, onder a), alsook overweging 36].

c2) Voorts is in overweging 25 van de richtlijn eveneens opgenomen dat het „voor de goede werking van nationale steunregelingen [uiteeraard wanneer dergelijke regelingen ook zijn ingevoerd] van wezenlijk belang [is] dat de lidstaten greep hebben op het effect en de kosten van hun nationale steunregelingen naargelang hun respectieve potentieel”, waarmee de nadruk wordt gelegd op de structurele

**[Or. 12]** flexibiliteit van steunregelingen, die zich moeten aanpassen aan de feitelijke omstandigheden (allereerst aan de technologische verbeteringen die het opwekken van energie uit hernieuwbare bronnen steeds minder verlieslatend maken) en aan de begroting (een waarde van primair belang in de Europese context – zie overigens overweging 17).

c3) De nationale wetgeving is met die opzet in overeenstemming, aangezien deze onder meer voorziet in steunmaatregelen met een mogelijkheid om deze in de loop van de tijd aan te passen op basis van de behoeften die van tijd tot tijd kunnen wijzigen.

c4) In de considerans van het ministerieel decreet van 5 juli 2012 zijn overigens uitdrukkelijk de redenen voor de vermindering van stimuleringsmaatregelen uiteengezet. Die is te wijten aan het feit dat Italië vooruitloopt op de doelstellingen, dat de installaties tegenwoordig minder kosten dan voorheen, dat de druk op de overheidsfinanciën steeds hoger wordt, dat andere Europese staten de stimuleringsmaatregelen verminderen, dat het opportuun wordt geacht om de exploitatie van de grond te beperken en dat prioriteit wordt gegeven aan het investeren in energie-efficiëntie, in warmte en in vervoer, die worden beschouwd als „methoden die economisch gezien efficiënter zijn”.

c5) Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft, zij het met betrekking tot een geschil in een andere productsector, reeds vergelijkbare gevallen behandeld, waarin de communautaire wetgeving geen specifieke en gedetailleerde handelswijze voorschreef, maar zich beperkte tot het geven van streefcijfers.

c6) In het bijzonder heeft het Hof in het arrest van 10 september 2009 in zaak C-201/08, *Plantanol*, geoordeeld, na te hebben overwogen dat „het rechtszekerheidsbeginsel niet vereist dat zich geen wetswijziging voordoet, maar veeleer dat de wetgever rekening houdt met de bijzondere situaties van de marktdeelnemers en zo nodig voorziet in aanpassingen aan de toepassing van nieuwe rechtsregels” (punt 49), dat „volgens vaste rechtspraak van het Hof [...] op het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen een beroep [kan] worden gedaan door iedere marktdeelnemer bij wie een nationale autoriteit gegronde verwachtingen heeft gewekt. Wanneer een voorzichtige en bezonnen marktdeelnemer echter de vaststelling van een voor zijn **[Or. 13]** belangen nadelige maatregel kon voorzien, kan hij zich niet op dit beginsel beroepen wanneer die maatregel wordt vastgesteld. Bovendien mogen de marktdeelnemers niet vertrouwen op de handhaving van een bestaande situatie die de nationale autoriteiten in het kader van hun beoordelingsbevoegdheid kunnen wijzigen (zie in die zin met name arresten van 15 juli 2004, *samengevoegde zaken C-37/02 en C-38/02, Di Lenardo en Dilexport*, Jurispr. blz. I-6911, punt 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en van 7 september 2006, *Spanje/Raad*, C-310/04, Jurispr. blz. I-7285, punt 81). Wat het vertrouwen betreft dat een belastingplichtige zou kunnen koesteren ten aanzien van de toekenning van een belastingvoordeel, heeft het Hof reeds geoordeeld dat wanneer een richtlijn op belastinggebied de lidstaten ruime bevoegdheden laat, een wetswijziging die in

overeenstemming met de richtlijn is vastgesteld, niet als onvoorzienbaar kan worden aangemerkt (zie arrest van 29 april 2004, Gemeente Leusden en Holin Groep, C-487/01 en C-7/02, Jurispr. blz. I-5337, punt 66)” (punten 53 en 54).

c7) Het aangehaalde arrest leent zich goed voor toepassing op de onderhavige zaak, die wordt gekenmerkt door communautaire regelgeving die, naast dat deze niet verplicht voorschrijft dat steunregelingen worden ingevoerd, niettemin verlangt dat de bepalingen van de nationale regelgeving in ieder geval voldoen aan de beginselen van flexibiliteit, evenredigheid, kostenefficiëntie en passendheid.

#### VERWIJZING NAAR HET HOF VAN JUSTITIE

11. Zoals echter bekend, heeft het Hof van Justitie (zie het recente arrest van het Hof van Justitie van 20 december 2017, C-322/2016; voordien ook de arresten van het Hof van Justitie van 18 juli 2013, C-136/2012, en van 19 november 2009, C-314/2008) verschillende keren het beginsel geformuleerd dat „artikel 267, derde alinea, VWEU aldus moet worden uitgelegd dat de nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen niet vatbaar zijn voor hoger beroep, in beginsel verplicht is om een prejudiciële vraag over de uitlegging van het Unierecht voor te leggen, zelfs wanneer het grondwettelijk hof van de betrokken lidstaat in het kader van die nationale procedure de grondwettigheid heeft getoetst van de nationale bepalingen [**Or. 14**] in het licht van referentienormen waarvan de inhoud vergelijkbaar is met de relevante bepalingen van Unierecht”.
- 11.1. Daar staat tegenover dat het Hof van Justitie in voornoemd arrest 10 september 2009, zaak C-201/08, weliswaar beginselen heeft bevestigd die ook in casu van toepassing zijn, maar dit betekent niet dat het Hof zich heeft uitgesproken over de specifieke bepalingen van richtlijn 2009/28/EG met betrekking aspecten die hier van belang zijn. Aangezien er geen specifiek precedent is, kan bijgevolg niet met zekerheid worden afgegaan op de theorie van de zogenoemde „acte clair”, zeker niet nu een van partijen uitdrukkelijk heeft verzocht om een verwijzing, de prejudiciële vraag abstract gezien relevant is en de rechtsprekende instantie in laatste aanleg algemeen verplicht is om een prejudiciële vraag te stellen.
- 11.2. Hoewel de verwijzende bestuursrechter de vorderingen van verzoekende partij kennelijk ongegrond acht en zich ervan bewust is dat het voorleggen van de prejudiciële vraag een ongerechtvaardigde vertraging van de procedure oplevert, stelt hij echter, met als enig doel te voldoen aan de verplichting van de nationale rechtsprekende instantie in laatste aanleg om prejudicieel te verwijzen en gezien het feit dat niet-naleving van een dergelijke plicht een directe aansprakelijkheid van de lidstaat doet intreden die in wezen een risicoaansprakelijkheid inhoudt (arrest van het Hof van Justitie van 30 september 2003, zaak C-224/01, Kobler; vervolgens van 13 juni 2006, zaak C-173/03, Traghetti del Mediterraneo, en van 24 november 2011, zaak C-379/10, Europese Commissie/Italiaanse Republiek), alsook de civiele aansprakelijkheid van de rechter overeenkomstig artikel 2, lid 3-

bis, van wet nr. 117 van 1988, zoals ingevoerd bij wet nr. 18 van 2015, de volgende prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie:

„Moet artikel 3, lid 3, onder a), van richtlijn 2009/28/EG – mede gelet op het beginsel van de bescherming van het gewettigd vertrouwen en het geheel van regelingen die op grond van de richtlijn zijn ingevoerd ter bevordering van het opwekken van energie uit hernieuwbare bronnen – aldus worden uitgelegd dat het met het Unierecht onverenigbaar is dat **[Or. 15]** de Italiaanse regering in nationale wetgeving de mogelijkheid heeft gekregen om de hoogte van de eerder vastgestelde bedragen van de stimuleringsmaatregelen bij opeenvolgende uitvoeringsbesluiten te verlagen of zelfs tot nul terug te brengen”.

#### TUSSENUITSPRAAK EN SCHORSING VAN DE BEHANDELING

12. De verwijzende bestuursrechter verwierpt de gronden in hoger beroep sub a) en b), houdt met betrekking tot c) de beslissing aan in afwachting van de uitspraak van het Hof van Justitie, en gelast dat de behandeling van de onderhavige zaak gedurende de periode tot aan deze uitspraak wordt geschorst op grond van artikel 79, lid 1, c.p.a (codice del processo amministrativo, wetboek van administratief procesrecht) [OMISSIS].
13. [OMISSIS].

[standaardformules]

Aldus geoordeeld te Rome, in raadkamer op 25 januari 2018  
[OMISSIS][**Or. 16**]

[OMISSIS]

[OMISSIS] [firme]