

**Zaak C-423/23**

**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:**

10 juli 2023

**Verwijzende rechter:**

Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Italië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

7 juli 2023

**Verzoekende partij:**

Secab Soc. coop.

**Verwerende partijen:**

Autorità di Regolazione per Energia Reti en Ambiente (ARERA)

Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Nietigverklaring van meerdere besluiten en facturen van de verwerende partijen.

**Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing**

Krachtens artikel 267 VWEU wordt het Hof verzocht te verduidelijken of de Italiaanse regeling waarin een plafond is vastgesteld voor inkomsten van producenten uit de verkoop van elektriciteit, met name wat de sector van hernieuwbare energiebronnen betreft, verenigbaar is met het Unierecht op dit gebied.

## Prejudiciële vragen

- 1) Staan artikel 5, lid 4, van richtlijn (EU) 2019/944, de overwegingen 3 en 12 van richtlijn (EU) 2018/2001, de overwegingen 27, 28, 29 en 39, artikel 6, lid 1, en artikel 8, lid 2, van verordening (EU) 2022/1854 in de weg aan een nationale regeling waarin een plafond is vastgesteld voor marktinkomsten uit de verkoop van elektriciteit zoals beschreven in artikel 15 bis van decreto-legge nr. 4 van 27 januari 2022, dat niet garandeert dat producenten 10 % van hun inkomsten boven dat plafond kunnen houden?
- 2) Staan artikel 5, lid 4, van richtlijn (EU) 2019/944, de overwegingen 2, 3 en 12 van richtlijn (EU) 2018/2001, de overwegingen 27, 28, 29 en 39, artikel 6, lid 1, en artikel 8, lid 2, onder b) en c), van verordening (EU) 2022/1854 in de weg aan een nationale regeling waarin een plafond is vastgesteld voor marktinkomsten uit de verkoop van elektriciteit zoals beschreven in artikel 15 bis van decreto-legge nr. 4 van 27 januari 2022, dat niet zorgt voor de instandhouding en stimulering van investeringen in de sector van hernieuwbare energiebronnen?
- 3) Staan overweging 3 van richtlijn (EU) 2018/2001, de overwegingen 27 en 41, artikel 7, lid 1, onder h), i) en j), artikel 8, lid 1, onder a) en d), en artikel 8, lid 2, van verordening (EU) 2022/1854 in de weg aan een nationale regeling waarin een plafond is vastgesteld voor marktinkomsten uit de verkoop van elektriciteit zoals beschreven in artikel 15 bis van decreto-legge nr. 4 van 27 januari 2022, zonder te voorzien in een specifiek plafond voor inkomsten uit de verkoop van elektriciteit die is opgewekt met steenkool en evenmin in een regeling die differentieert naargelang van de opwekkingsbron?

## Aangevoerde bepalingen van Unierecht en Unierechtspraak

Richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van richtlijn 2012/27/EU, met name artikel 5.

Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, met name de overwegingen 2, 3, 12 en 29.

Verordening (EU) 2022/1854 van de Raad van 6 oktober 2022 betreffende een noodinterventie in verband met de hoge energieprijzen, met name de overwegingen 1, 3, 6, 25, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 39, 40, 41 en 71, en de artikelen 6, 7 en 8.

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - REPowerEU: een gemeenschappelijk Europees optreden voor betaalbare,

veiligere en duurzamere energie, met name de punten 2.2.1 en 2.2.2, de conclusie en bijlage 2.

De arresten van het Hof van 29 september 2016, C-492/14, EU:C:2016:732, en 1 juli 2014, C-573/12, EU:C:2014:2037.

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Decreto-legge (voorlopig wetsbesluit) nr. 4 van 27 januari 2022; artikel 15 bis

Lid 1 bepaalt dat van 1 februari 2022 tot en met 31 december 2022 een vergoedingsmechanisme wordt toegepast op de prijs van elektriciteit die in het net wordt ingevoerd door verschillende soorten installaties die gebruikmaken van hernieuwbare energiebronnen.

Lid 3 bepaalt dat GSE het verschil tussen de referentieprijis en de marktprijs berekent, en geeft aan hoe deze prijzen worden berekend.

Lid 4 bepaalt dat indien het in lid 3 bedoelde verschil positief is, GSE dit bedrag aan de producent betaalt, en dat indien het verschil negatief is, GSE overgaat tot verrekening of het overeenkomstige bedrag van de producent vordert (tweerichtingsvergoedingsmechanisme).

Decreto-legge nr. 115 van 9 augustus 2022; artikel 11

Wet nr. 197 van 29 december 2022; artikel 1

Artikel 30 bepaalt dat van 1 december 2022 tot en met 30 juni 2023 een plafond wordt toegepast op marktinkomsten uit elektriciteitsproductie, voor de elektriciteit die in het net wordt ingevoerd door installaties die gebruikmaken van hernieuwbare energiebronnen die niet vallen onder de werkingssfeer van het voornoemde artikel 15 bis en door installaties die gebruikmaken van niet-hernieuwbare energiebronnen overeenkomstig artikel 7, lid 1, van verordening (EU) 2022/1854.

Lid 31 bepaalt dat het inkomstenplafond wordt toegepast op alle marktinkomsten van producenten van elektriciteit die wordt opgewekt door de bovengenoemde installaties en, in voorkomend geval, van intermediairs die namens producenten op groothandelsmarkten voor elektriciteit actief zijn.

Lid 32 bepaalt dat GSE het verschil tussen de referentieprijis en de marktprijs berekent, en geeft aan hoe deze prijzen worden berekend.

Lid 33 bepaalt dat indien het in lid 32 bedoelde verschil negatief is, GSE overgaat tot verrekening of het overeenkomstige bedrag van de producent vordert (eenrichtingsvergoedingsmechanisme).

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

- 1 Verzoekster produceert elektriciteit door middel van waterkrachtcentrales.
- 2 Op grond van artikel 15 bis van decreto-legge nr. 4 van 27 januari 2022 heeft ARERA verzoekster bij haar besluiten van 2022 en 2023 opgenomen in de lijst van vennootschappen waarop die bepaling van toepassing is, waarna GSE een aantal facturen aan verzoekster heeft uitgeschreven. Die besluiten, andere daarmee verband houdende handelingen en de genoemde facturen zijn het voorwerp van de vordering tot nietigverklaring die verzoekster bij de verwijzende rechter heeft ingesteld.
- 3 Volgens artikel 15 bis wordt de vergoeding voor de levering van elektriciteit voor de daarin genoemde producenten niet door de markt bepaald, maar door de wetgever opgelegd door de vaststelling van een inkomstenplafond.
- 4 Dit artikel had moeten worden toegepast van 1 februari 2022 tot en met 31 december 2022, maar bij artikel 11 van decreto-legge nr. 115 van 9 augustus 2022 is deze termijn verlengd tot 30 juni 2023.
- 5 Op 8 oktober 2022 is verordening (EU) 2022/1854 betreffende een noodinterventie in verband met de hoge energieprijzen in werking getreden, waarin in het bijzonder een hoger inkomstenplafond en een ruimere werkingssfeer dan die van artikel 15 bis zijn vastgesteld.
- 6 Bij artikel 1, leden 30 tot en met 38, van wet nr. 197 van 29 december 2022 zijn de artikelen 6, 7, e 8 van verordening (EU) 2022/1854 in nationaal recht omgezet voor het tijdvak van 1 december 2022 tot en met 30 juni 2023, doch met uitsluiting van installaties die gebruikmaken van hernieuwbare energiebronnen, die reeds onder de werkingssfeer van artikel 15 bis vallen.
- 7 Het in artikel 15 bis bedoelde inkomstenplafond was van 1 februari 2022 tot en met 30 juni 2023 dus van toepassing op producenten van energie uit hernieuwbare bronnen, ondanks de inwerkingtreding van wet nr. 197 van 29 december 2022, die daarentegen van 1 december 2022 tot en met 30 juni 2023 van toepassing was op producenten van energie uit niet-hernieuwbare bronnen en uit niet in artikel 15 bis genoemde hernieuwbare bronnen.
- 8 Hoewel artikel 15 bis dateert van vóór verordening (EU) 2022/1854, vormt het in wezen de nationale regeling waarbij de Unierechtelijke regeling op het gebied van energie uit hernieuwbare bronnen in nationaal recht is omgezet.

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

- 9 Verzoekster stelt dat artikel 15 bis van decreto-legge nr. 4 van 27 januari 2022 in strijd is met de Unieregeling.

**Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing**

- 10 Sinds eind 2021 zijn de elektriciteitsprijzen abnormaal gestegen als gevolg van de uitzonderlijke stijging van de gasprijzen, indien gas als brandstof voor elektriciteitsopwekking werd gebruikt.
- 11 Artikel 15 bis is, net als verordening (EU) 2022/1854, vastgesteld met het doel om tijdelijk uitzonderlijke marktinkomsten te beperken van elektriciteitsproducenten die, omdat zij voor de productie geen gas gebruiken, kosten hebben die los staan van de ontwikkeling van de gasprijs. Daartoe bepaalt artikel 15 bis dat op die uitzonderlijke inkomsten een plafond wordt toegepast en dat de betreffende bedragen onder de eindgebruikers worden verdeeld.
- 12 De verwijzende rechter vraagt zich af of de concrete wijze waarop de Italiaanse wetgever het plafond heeft vastgesteld in overeenstemming is met de in verordening (EU) 2022/1854 vastgestelde beperkingen en met de Unieregeling op het gebied van energie, zowel wat betreft de hoogte van het plafond als de entiteiten waarop het wordt toegepast.

ENTITEITEN

- 13 Hoewel de in artikel 15 bis, lid 3, onder a), bedoelde referentieprijz tussen de 56 EUR per MWh en 58 EUR per MWh ligt, en veel lager is dan de op Unieniveau vastgestelde referentieprijz, te weten 180 EUR per MWh, is dit volgens ARERA toch een billijke prijs, aangezien die overeenkomt met het rekenkundig gemiddelde van de prijzen in elke marktzone die van 1 januari 2010 tot en met 31 december 2020 is geregistreerd, na inflatiecorrectie.
- 14 De verwijzende rechter merkt op dat volgens overweging 28 van verordening (EU) 2022/1854 voor de vaststelling van het plafond voor marktinkomsten als referentie de uren waarin de vraag naar elektriciteit het hoogst was, vóór de aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne, als referentie moeten worden genomen.
- 15 Volgens de door de Italiaanse wetgever gehanteerde methode wordt daarentegen een gemiddelde van de elektriciteitsprijzen in de afgelopen jaren vastgesteld, met inbegrip van 2020, het jaar waarin dat gemiddelde werd beïnvloed door anomalieën als gevolg van de Covid-pandemie, maar met uitsluiting van 2021, het jaar waarin niet alleen het uitzonderlijke karakter van het voorgaande jaar werd gecompenseerd, maar ook een nieuwe economische cyclus van ongekende prijsstijgingen begon. De uitsluiting van het jaar 2021 van de grondslag voor de berekening van de referentieprijz heeft geleid tot een verlaging van meer dan 10 %.
- 16 De verwijzende rechter vraagt zich daarom af of het in artikel 15 bis vastgestelde plafond voor marktinkomsten evenredig en redelijk is, aangezien de producenten niet wordt gewaarborgd dat zij 10 % van het surplus aan inkomsten boven dat

plafond kunnen houden, zoals overweging 39 van verordening (EU) 2022/1854 daarentegen verlangt.

- 17 De Italiaanse maatregel lijkt ook niet geschikt voor de bescherming van investeringen in de sector van hernieuwbare energie, en vooral voor de capaciteit om dergelijke investeringen in de toekomst te doen, teneinde het gebruik van deze bronnen uit te breiden, zoals de relevante wetgeving van de Europese Unie daarentegen uitdrukkelijk vereist.
- 18 Volgens de conclusie in de mededeling van de Commissie van 8 maart 2022 „REPowerEU” is de vervanging van fossiele bronnen door hernieuwbare bronnen onmiddellijk noodzakelijk voor een grotere energieonafhankelijkheid van Europa. Daarnaast vormt de bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen volgens overweging 2 van richtlijn (UE) 2018/2001 een belangrijk onderdeel van het pakket maatregelen dat nodig is om te voldoen aan de verbintenis van de Unie uit hoofde van de Overeenkomst van Parijs van 2015 inzake klimaatverandering, met inbegrip van het bindende streefcijfer om de emissies uiterlijk in 2030 met ten minste 40 % te verminderen, maatregelen die uitdrukkelijk zijn gedefinieerd als „van overkoepelend belang [...] voor het energie- en milieubeleid van de Unie”.
- 19 Het gebrek aan toereikende investeringen in de sector van hernieuwbare energie kan worden aangemerkt als verzuim van bestrijding van klimaatverandering door de lidstaten, zoals reeds is vastgesteld in meerdere nationale rechtszaken (de zaken „Urgenda Foundation” in Nederland, „Affaire du siècle” in Frankrijk, „Neubauer” in Duitsland) die thans aanhangig zijn bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (beroepen nr. 39371/20, 53600/20, e 34068/21).
- 20 In het bijzonder kan uit de overwegingen 28 en 29 van verordening (EU) 2022/1854 worden afgeleid dat bij het vaststellen van het plafond een redelijke marge moet worden gelaten ten opzichte van de prijs die beleggers hadden kunnen verwachten, om te voorkomen dat de oorspronkelijke beoordeling van de rentabiliteit van de investeringen op losse schroeven komt te staan en om deze investeringen niet in gevaar te brengen – omstandigheden die in de Italiaanse regeling niet in aanmerking lijken te zijn genomen.
- 21 Artikel 15 bis beperkt niet alleen rechtstreeks de financiële capaciteit voor investeringen van bedrijven die energie uit hernieuwbare bronnen produceren, maar zal ook indirecte gevolgen hebben doordat het vertrouwen van beleggers in de groei van de sector wordt aangetast, wat indruist tegen de door het Hof bevestigde beginselen dat het nodig is om „vanuit een langetermijnperspectief investeringen in nieuwe installaties te bevorderen” (zie arresten van 29 september 2016, C-492/14, EU:C:2016:732, punt 110, en 1 juli 2014, C-573/12, EU:C:2014:2037, punt 103).

#### SUBJECTIEVE WERKINGSSFEER VAN DE BETROKKEN REGELING

- 22 Artikel 15 bis is uitsluitend van toepassing op energieproducenten die gebruikmaken van hernieuwbare energiebronnen.
- 23 Hoewel verordening (EU) 2022/1854 bepaalt dat het inkomstenplafond ook van toepassing is op energieproducenten die bruinkool, ruwe aardolieproducten en turf gebruiken, en dat een specifiek plafond kan worden vastgesteld voor producenten die steenkool gebruiken, bepaalt artikel 15 bis niets ten aanzien van deze producenten. Zij hebben dus een ongerechtvaardigd voordeel genoten, met name in het tijdvak tussen 1 februari 2022 en 1 december 2022, waarin geen enkel inkomstenplafond op hen werd toegepast, wat bijgevolg tot discriminatie en een verstoring van de werking van de markt heeft geleid.
- 24 Daar komt nog bij dat hoewel het op grond van artikel 8, lid 1, onder a), van verordening (EU) nr. 2022/1854 mogelijk is om op verschillende bronnen verschillende regelingen toe te passen, artikel 15 bis daarentegen voorziet in één plafond voor inkomsten uit de interne markt voor alle daarin vermelde categorieën producenten van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen, ondanks dat de kosten van energieopwekking niet voor alle categorieën installaties gelijk zijn – een omstandigheid die eveneens lijkt te leiden tot discriminatie en verstoring van de werking van de markt.
- 25 Zo is in 2022 voor producenten die waterkrachtcentrales gebruiken de productie afgenomen met meer dan een derde ten opzichte van historische niveaus als gevolg van uitzonderlijke droogte en hoge temperaturen, terwijl andere producenten daar juist voordeel van hebben gehad; beide producenten vallen echter onder hetzelfde inkomstenplafond.
- 26 Daarom acht de verwijzende rechter het noodzakelijk om de bovenstaande prejudiciële vragen te stellen.