CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
Y. BOT
van 14 april 2016 [1]

Zaak C-492/14

Essent Belgium NV
tegen
Vlaams Gewest,
Inter Energa e.a.,
Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG)

[verzoek van de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel (België) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing — Regelingen inzake kosteloze distributie van groene stroom die rechtstreeks in de distributienetten wordt geïnjecteerd — Weigering om buiten de betrokken lidstaat opgewekte groene stroom in aanmerking te nemen — Vrij verkeer van goederen — Artikel 28 EG”

I – **Inleiding**

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing heeft betrekking op de uitlegging van de artikelen 12 EG, 28 EG en 30 EG en van artikel 3, leden 1 en 4, van richtlijn 2003/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en houdende intrekking van richtlijn 96/92/EG [2].

2. Dit verzoek is ingediend in gedingen tussen Essent Belgium NV [3] en met name het Vlaamse Gewest betreffende de buitencontractuele aansprakelijkheid van dit gewest wegens de achtereenvolgende vaststelling van verschillende regelingen waarbij de kosteloze distributie van uit hernieuwbare energiebronnen opgewekte elektriciteit [4] eerst werd beperkt tot elektriciteit die rechtstreeks wordt geïnjecteerd in distributienetten die in het Vlaamse Gewest gelegen zijn en vervolgens tot distributienetten op het gehele grondgebied van de lidstaat waar dit gewest deel van uitmaakt.

3. In zijn arresten van 1 juli 2014, Ålands Vindkraft [5], en 11 september 2014, Essent Belgium [6], heeft het Hof erkend dat het is toegestaan om nationale regelingen ter ondersteuning van de opwekking van groene stroom waarbij gebruik wordt gemaakt van verhandelbare certificaten, enkel te laten gelden voor de opwekking van groene stroom op het grondgebied van de betrokken lidstaat.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.
2 — PB L 176, blz. 37, met rectificatie in PB 2004, L 16, blz. 74.
3 — Hierna: „Essent”.
4 — Hierna: „groene stroom”.
5 — C-573/12, EU:C:2014:2037.
6 — C-204/12–C-208/12, EU:C:2014:2192.

4. Aangezien ik reeds eerder de gelegenheid heb gehad om uiteen te zetten waarom deze territoriale beperkingen van de steunregelingen mij niet verenigbaar lijken met het vrije verkeer van goederen[7], zal ik hier geen achterhoedegevecht leveren, ook al kan de motivering van de arresten van het Hof mij niet overtuigen.

5. Ik zal in deze conclusie enkel nagaan of de redenering van het Hof kan worden toegepast op regelingen inzake kosteloze distributie van groene stroom als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn.

6. Ik zal deze vraag bevestigend beantwoorden en op basis daarvan concluderen dat het beginsel van non-discriminatie, dat onder meer is neergelegd in artikel 12 EG en de richtlijnen 96/92/CE[8], 2003/54 en 2001/77/EG[9], alsook de artikelen 28 EG en 30 EG aldus moeten worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan nationale regelingen als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, die de kosteloze distributie van groene stroom voorbehouden aan productie-installaties die rechtstreeks zijn aangesloten op de distributienetten die in de betrokken lidstaat of een regio daarvan gelegen zijn, en aldus in andere lidstaten gelegen productie-installaties uitsluiten.

II – **Toepasselijke bepalingen**

A – *Unierecht*

1. Regelgeving inzake de interne markt voor elektriciteit

7. De interne markt voor elektriciteit is geleidelijk tot stand gekomen via de vaststelling van meerdere achtereenvolgende richtlijnen, waaronder de richtlijnen 96/92 en 2003/54.

a) Richtlijn 96/92

8. In overweging 4 van richtlijn 96/92 werd erop gewezen dat de totstandbrenging van de interne markt voor elektriciteit van belang is voor een grotere efficiëntie bij productie, transmissie en distributie van elektriciteit en ten goede komt aan de continuïteit van de voorziening en het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven, met inachtneming van de milieubescherming.

9. Volgens overweging 28 van deze richtlijn kan uit milieubeschermingsoverwegingen voorrang worden gegeven aan de opwekking van groene stroom.

10. Artikel 11, leden 2 en 3, van deze richtlijn bepaalde:

„2. [De distributienetbeheerder] discrimineert in geen geval tussen gebruikers of categorieën gebruikers van het net, met name niet ten gunste van eigen dochterondernemingen of aandeelhouders.

3. De lidstaat kan de distributienetbeheerder verplichten bij het inschakelen van stroomproductie-eenheden prioriteit te geven aan productie-installaties die gebruikmaken van hernieuwbare energiebronnen, afvalstoffen of warmtekrachtkoppeling.”

7 — Zie mijn conclusie in de zaak Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:37) en in de gevoegde zaken Essent Belgium (C-204/12–C 208/12, EU:C:2013:294).

8 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 19 december 1996 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit (PB 1997, L 27, blz. 20).

9 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2001 betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt (PB L 283, blz. 33).

11. Artikel 16 van richtlijn 96/92 luidde:

„Voor de organisatie van de toegang tot het net kunnen de lidstaten kiezen voor het in artikel 17 en/of het in artikel 18 bedoelde systeem. Die systemen worden beheerd volgens objectieve, transparante en niet-discriminerende criteria."

b) Richtlijn 2003/54

12. Richtlijn 2003/54 is in werking getreden op 4 augustus 2003 en ingetrokken door richtlijn 2009/72/EG. [10]

13. Volgens overweging 26 van richtlijn 2003/54 is „[n]aleving van de eisen inzake openbaredienstverlening [...] een fundamentele eis van deze richtlijn, en [...] is [het] belangrijk dat in deze richtlijn gemeenschappelijke, door alle lidstaten nageleefde minimumnormen worden vastgesteld waarbij rekening wordt gehouden met de doelstellingen op het gebied van consumentenbescherming, voorzieningszekerheid, milieubescherming en gelijkwaardige mededingingsniveaus in alle lidstaten. Het is belangrijk dat de voorschriften inzake openbare dienstverlening op nationale basis kunnen worden geïnterpreteerd, rekening houdend met de nationale omstandigheden en met inachtneming van de gemeenschapswetgeving."

14. In artikel 2, punten 3 en 5, van deze richtlijn werd „transport" omschreven als „transport van elektriciteit langs het extrahoogspannings- en hoogspanningskoppelnet met het oog op de levering ervan aan eindafnemers of distributiemaatschappijen", en „distributie" als „transport van elektriciteit langs hoog-, midden- en laagspanningsdistributienetten met het oog op de levering aan afnemers".

15. Artikel 3 van deze richtlijn, dat deel uitmaakt van hoofdstuk II, met als opschrift „Algemene regels voor de organisatie van de sector", legde in lid 1 de beginselen van vrije mededinging en non-discriminatie tussen elektriciteitsbedrijven vast.

16. Volgens artikel 3, lid 2, van richtlijn 2003/54 mochten de lidstaten echter in het algemeen economisch belang aan elektriciteitsbedrijven openbaredienstverplichtingen opleggen, die betrekking konden hebben op de veiligheid, waaronder zowel de voorzieningszekerheid als de regelmaat, de kwaliteit en de prijs van de leveringen waren begrepen, alsmede op de bescherming van het milieu, met inbegrip van energie-efficiëntie en bescherming van het klimaat, mits deze verplichtingen „duidelijk [waren] gedefinieerd, transparant, niet-discriminerend en controleerbaar [waren]" en „voor EU-elektriciteitsbedrijven een gelijke toegang tot nationale consumenten [waarborgden]". Artikel 3, lid 4, van deze richtlijn bepaalde dat, indien een lidstaat compensatie of exclusieve rechten voor het nakomen van de bedoelde verplichtingen verleende, dit diende te geschieden „op een niet-discriminerende en transparante wijze".

17. Voorts mochten de lidstaten volgens artikel 3, lid 7, van deze richtlijn de „passende maatregelen [nemen] ter verwezenlijking van de doelstellingen inzake sociale en economische samenhang, milieubescherming, waarbij onder meer maatregelen betreffende energie-efficiëntie en vraagbeheersing en ter bestrijding van klimaatverandering [konden] worden genomen, alsmede inzake voorzieningszekerheid". Bij deze maatregelen kon het met name gaan om „het verstrekken van toereikende economische stimulansen, in voorkomend geval met gebruikmaking van alle bestaande nationale en communautaire instrumenten, voor onderhoud en aanleg van de noodzakelijke netinfrastructuur, inclusief koppelingscapaciteit".

10 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van richtlijn 2003/54 (PB L 211, blz. 55).

18. Artikel 14 van richtlijn 2003/54, dat deel uitmaakt van hoofdstuk V, met als opschrift „Beheer van het distributienet", bepaalde in lid 2 dat „[de distributienetbeheerder] in geen geval [discrimineert] tussen gebruikers of categorieën gebruikers van het net, met name niet ten gunste van verwante bedrijven". Artikel 14, lid 4, van deze richtlijn bood de lidstaten uitdrukkelijk de mogelijkheid om „de distributienetbeheerder ertoe [te] verplichten om bij het inschakelen van stroomproductie-eenheden prioriteit te geven aan productie-installaties die gebruikmaken van hernieuwbare energiebronnen, afvalstoffen of warmtekrachtkoppeling."

19. Artikel 20, lid 1, van deze richtlijn liet aan de lidstaten de zorg over om de noodzakelijke maatregelen te nemen voor de invoering van een systeem voor toegang van derden tot de transmissie- en distributienetten, gebaseerd op gepubliceerde tarieven die „objectief worden toegepast zonder onderscheid te maken tussen gebruikers van het net".

20. Krachtens artikel 23 van richtlijn 2003/54 moesten de lidstaten regelgevende instanties aanwijzen, die ten minste non-discriminatie, daadwerkelijke mededinging en een doeltreffende marktwerking dienden te garanderen en vóór hun inwerkingtreding ten minste de methoden voor het berekenen of vastleggen van onder meer de voorwaarden inzake de aansluiting op en de toegang tot nationale netwerken, inclusief de transmissie- en distributietarieven, dienden vast te stellen of goed te keuren. Deze instanties waren bevoegd om zo nodig van de beheerders van transport- en distributienetten te verlangen dat zij de in de leden 1 tot en met 3 van dat artikel bedoelde voorwaarden, tarieven, regels, mechanismen en methoden wijzigden om ervoor te zorgen dat deze evenredig waren en op niet-discriminerende wijze werden toegepast.

2. Regelgeving inzake de bevordering van groene stroom

21. De regelgeving die ratione temporis van toepassing is in het hoofdgeding is richtlijn 2001/77, die is ingetrokken door richtlijn 2009/28/EG[11].

22. In overweging 1 van richtlijn 2001/77 werd erkend dat het nodig was de bevordering van hernieuwbare energiebronnen als prioritaire maatregel aan te merken, terwijl in overweging 2 werd verklaard dat de Gemeenschap aan de bevordering van groene stroom een hoge prioriteit had toegekend.

23. In overweging 14 van deze richtlijn werd erop gewezen dat het van belang was om de goede werking van de regelingen ter ondersteuning van hernieuwbare energiebronnen op nationaal niveau te garanderen zolang er geen communautair raamwerk was, terwijl volgens overweging 15 de tijd nog niet rijp was voor de vaststelling van een dergelijk kader.

24. In punt 19 van de considerans van deze richtlijn werd verklaard dat het bij de bevordering van de totstandbrenging van een markt voor hernieuwbare energie noodzakelijk was rekening te houden met de positieve gevolgen daarvan voor de regionale en lokale ontwikkelingsmogelijkheden, de perspectieven voor de uitvoer, de sociale samenhang en de werkgelegenheidskansen, vooral voor de kleine en middelgrote ondernemingen en de onafhankelijke energieproducenten.

25. Volgens artikel 1 van richtlijn 2001/77 heeft deze richtlijn „ten doel een verhoging van het aandeel van hernieuwbare energiebronnen in de elektriciteitsproductie binnen de interne elektriciteitsmarkt te bevorderen en de grondslag te leggen voor een toekomstige kaderregeling van de Gemeenschap daarvoor".

11 — Richtlijn 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 en richtlijn 2003/30/EG (PB L 140, blz. 16).

26. Artikel 4 van deze richtlijn, met als opschrift „Steunregelingen”, bepaalde in lid 1 ervan:

„Onverminderd de artikelen 87 [EG] en 88 [EG] beoordeelt de Commissie de toepassing van in de lidstaat bestaande regelingen waarbij een elektriciteitsproducent op grond van voorschriften van de overheid directe of indirecte steun krijgt die tot gevolg zou kunnen hebben dat de handel belemmerd wordt, rekening houdend met het feit dat die regelingen bijdragen tot de doelstellingen van de artikelen 6 [EG] en 174 [EG].”

27. Artikel 7 van de richtlijn, met als opschrift „Aspecten van het net”, bepaalde:

„1. Onder behoud van de betrouwbaarheid en de veiligheid van het net nemen de lidstaten de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de transmissie- en distributienetbeheerders op hun grondgebied de transmissie en de distributie van [groene stroom] garanderen. Bovendien kunnen zij voorrang verlenen aan [groene stroom] voor de toegang tot het net. Bij de dispatching van opwekkingsinstallaties verlenen de transmissiebeheerders voorrang aan opwekkingsinstallaties die gebruikmaken van hernieuwbare energiebronnen, voor zover de werking van het nationale elektriciteitssysteem dit toelaat.

2. De lidstaten vormen een juridisch kader of verplichten de transmissie- en distributienetbeheerders gestandaardiseerde regels op te stellen en bekend te maken voor de vergoeding van de kosten van technische aanpassingen, zoals netaansluitingen en -verzwaringen die nodig zijn om nieuwe producenten die [groene stroom] aan het net wensen te leveren, op het koppelnet aan te sluiten.

Die regels moeten gebaseerd zijn op objectieve, transparante en niet-discriminerende criteria, waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met alle kosten en baten van de aansluiting van die producenten op het net. De regels kunnen voorzien in verschillende typen van aansluiting.

3. Zo nodig kunnen de lidstaten de in lid 2 bedoelde kosten geheel of gedeeltelijk ten laste leggen van de transmissie- en distributienetbeheerders.

[...]

6. De lidstaten zorgen ervoor dat [groene stroom] bij de heffing van transmissie- en distributietarieven niet wordt benadeeld; dit geldt in het bijzonder voor [groene stroom] die wordt opgewekt in perifere gebieden, zoals eilandgebieden en regio’s met een lage bevolkingsdichtheid.

Zo nodig stellen de lidstaten een wettelijk kader vast of verlangen zij van de transmissie- en distributienetbeheerders de garantie dat de transmissie- en distributietarieven voor elektriciteit uit installaties die gebruikmaken van hernieuwbare energiebronnen overeenkomen met de kostenvoordelen die door de aansluiting op het netwerk mogelijk worden. Dergelijke kostenvoordelen kunnen voortvloeien uit het rechtstreekse gebruik van het laagspanningsnet.

[...]”

B – *Belgisch recht*

28. Ter bevordering van de opwekking van groene stroom heeft de Vlaamse regering ten gunste van producenten van groene stroom een regeling ingevoerd inzake het kosteloze gebruik van het distributienet.

29. Artikel 15 van het Vlaamse decreet van 17 juli 2000 houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt [12] luidt als volgt:

„De netbeheerder voert alle taken die noodzakelijk zijn voor de distributie van groene stroom, met uitzondering van de aansluiting op het distributienet, kosteloos uit.

De Vlaamse regering kan de regeling in het eerste lid beperken."

30. Dit artikel 15 is met ingang van 1 januari 2005 opgeheven bij artikel 61 van het Vlaamse decreet van 24 december 2004 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2005 [13].

31. Vóór deze opheffing hebben de toepassingsvoorwaarden van de regeling inzake de kosteloze distributie een aantal belangrijke wijzigingen ondergaan met de achtereenvolgende vaststelling van drie besluiten.

32. In een eerste fase voorzag het besluit van de Vlaamse regering van 28 september 2001 inzake de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen [14] in de kosteloze distributie van elektriciteit die was opgewekt in een ander gewest dan het Vlaamse Gewest of in het buitenland. Artikel 14 van dit besluit luidde als volgt:

„[...]

De netbeheerder voert de taken, genoemd in artikel 15 van het elektriciteitsdecreet, kosteloos uit [...]

Voor elektriciteit die niet opgewekt wordt in het Vlaamse Gewest levert de instantie, bevoegd voor het afleveren van groenestroomcertificaten voor de betrokken productieplaats, aan de reguleringsinstantie een attest af dat garandeert dat deze elektriciteit werd opgewekt uit een hernieuwbare energiebron [...] en bestemd is voor een eindafnemer in Vlaanderen.

[...]"

33. In een tweede fase beperkte artikel 14 van het besluit van 28 september 2001, zoals gewijzigd door het besluit van 4 april 2003 [15], dat in werking is getreden op 30 april 2003, de kosteloze distributie tot productie-installaties die in het Vlaamse Gewest gelegen zijn. Dit artikel luidde als volgt:

„§ 1. Overeenkomstig artikel 15, tweede lid, van het Elektriciteitsdecreet, wordt de kosteloze distributie, bedoeld in artikel 15, eerste lid, van hetzelfde decreet, beperkt tot de injectie van elektriciteit opgewekt door de productie-installaties aangesloten op de distributienetten gelegen in het Vlaamse Gewest.

§ 2. Een leverancier van [groene stroom] rekent voor de distributie ervan [...] geen kosten door aan de eindafnemer van deze elektriciteit op diens tussentijdse factuur en eindafrekening.

[...]"

34. Nadat Essent bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring van artikel 2 van het besluit van 4 april 2003 had ingesteld, heeft deze de uitvoering van dit artikel geschorst bij arrest van 12 januari 2004.

12 — *Belgisch Staatsblad*, 22 september 2000, blz. 32166; hierna: „elektriciteitsdecreet".

13 — *Belgisch Staatsblad*, 31 december 2004, blz. 87220.

14 — *Belgisch Staatsblad*, 23 oktober 2001, blz. 36778; hierna: „besluit van 28 september 2001".

15 — *Belgisch Staatsblad*, 30 april 2003, blz. 23334; hierna: „besluit van 4 april 2003".

35. Na deze schorsing werd, in een derde fase, het besluit van de Vlaamse regering van 5 maart 2004 inzake de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen [16] vastgesteld, dat het besluit van 28 september 2001 met ingang van 23 maart 2004 heeft opgeheven en vervangen.

36. Artikel 18 van het besluit van 5 maart 2004 bepaalde:

„§ 1. Overeenkomstig artikel 15, tweede lid, van het elektriciteitsdecreet, wordt de kosteloze distributie, bedoeld in artikel 15, eerste lid, van hetzelfde decreet, beperkt tot de elektriciteit die geleverd wordt aan eindafnemers aangesloten op een distributienet gelegen in het Vlaamse Gewest en die opgewekt is uit een hernieuwbare energiebron, bedoeld in artikel 15, in een productie-installatie die haar elektriciteit rechtstreeks injecteert in een in België gelegen distributienet.

§ 2. Een leverancier van [groene stroom] rekent voor de distributie ervan [...] geen kosten door aan de eindafnemer van deze elektriciteit op diens eindafrekening.

[...]"

37. Nadat Essent bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring van artikel 18 van het besluit van 5 maart 2004 had ingesteld, heeft deze de uitvoering van deze bepaling geschorst bij arrest van 23 december 2004, alvorens dit beroep te verwerpen bij arrest van 13 november 2012.

38. Na de opheffing van artikel 15 van het elektriciteitsdecreet door het decreet van 24 december 2004 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2005 is artikel 18 van het besluit van 5 maart 2004 met ingang van 1 januari 2005 opgeheven door het besluit van de Vlaamse regering van 25 maart 2005 [17].

III – **Hoofdgeding en prejudiciële vragen**

39. Sinds 2003 levert Essent aan klanten in het Vlaamse Gewest elektriciteit die zij uit Nederland invoert en die volgens haar groene stroom is.

40. Aangezien Essent van mening was dat zij schade had geleden doordat zij ten gevolge van de wijzigingen in de regelgeving die zijn ingevoerd bij het besluit van 4 april 2003 en vervolgens bij het besluit van 5 maart 2004, geen aanspraak meer kon maken op kosteloze distributie via het in het Vlaamse Gewest gelegen distributienet, heeft zij bij de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel een aansprakelijkheidsvordering ingesteld tegen met name het Vlaamse Gewest en verzocht om het te vellen vonnis tegenwerpelijk te verklaren ten aanzien van met name de Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt [18], de instantie die bevoegd is om zich uit te spreken over de tarieven voor de distributie van elektriciteit en de eventuele kosteloze distributie ervan, en verschillende particuliere en publieke distributienetbeheerders die van Essent distributiekosten vorderden.

41. Ter ondersteuning van deze verzoeken heeft Essent met name betoogd dat de bepalingen volgens welke groene stroom uit andere lidstaten niet voor kosteloze distributie in aanmerking komt, in strijd zijn met de artikelen 12 EG en 28 EG, alsook met artikel 3, lid 1, en artikel 11, lid 2, van richtlijn 96/92.

16 — *Belgisch Staatsblad*, 23 maart 2004, blz. 16296; hierna: „besluit van 5 maart 2004".

17 — *Belgisch Staatsblad*, 27 mei 2005, blz. 24763.

18 — Thans de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt.

42. In deze omstandigheden heeft de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Dienen de artikelen 28 [EG] en 30 [EG] zo te worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de reglementering van een lidstaat, in casu het [elektriciteitsdecreet,] in samenhang gelezen met het [besluit van 4 april 2003,] die de kosteloze distributie beperkt tot de injectie van elektriciteit opgewekt door de productie-installaties aangesloten op de distributienetten gelegen in het Vlaamse Gewest en elektriciteit van productie-installaties die niet op de distributienetten gelegen in het Vlaamse Gewest zijn aangesloten, uitsluit van kosteloze distributie?

2) Dienen de artikelen 28 [EG] en 30 [EG] zo te worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de reglementering van een lidstaat, in casu het [elektriciteitsdecreet,] in samenhang gelezen met het [besluit van 5 maart 2004,] zoals toegepast door de [regelgevende instantie], die de kosteloze distributie beperkt tot de elektriciteit in productie-installaties die rechtstreeks injecteren in een in België gelegen distributienet en elektriciteit in productie-installaties die niet rechtstreeks injecteren in een in België gelegen distributienet uitsluit van kosteloze distributie?

3) Is een nationale regeling zoals bedoeld sub 1 en sub 2 verenigbaar met het gelijkheidsbeginsel en verbod tot discriminatie zoals onder meer vervat in artikel 12 [EG] en [artikel 3, leden 1 en 4,] van de toenmalige [richtlijn 2003/54]?”

IV – **Beoordeling**

A – *Voorafgaande opmerkingen*

43. Vooraf dient te worden vastgesteld welke bepalingen van Unierecht relevant zijn voor de beantwoording van de prejudiciële vragen.

44. Wat in de eerste plaats de bepalingen betreft die ratione temporis van toepassing zijn, moet worden vastgesteld dat de verwijzende rechter weliswaar niet verwijst naar richtlijn 96/92, maar dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niettemin niet alleen moet worden onderzocht in het licht van de bepalingen van richtlijn 2003/54, maar ook in het licht van die van richtlijn 96/92, gelet op het feit dat het besluit van 28 september 2001 vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2003/54 is vastgesteld.

45. Wat in de tweede plaats de bepalingen betreft die ratione materiae van toepassing zijn, zij opgemerkt dat de verwijzende rechter weliswaar ter onderbouwing van het beginsel van non-discriminatie in het kader van het afgeleide recht uitsluitend heeft verwezen naar artikel 3, leden 1 en 4, van richtlijn 2003/54, maar dat deze richtlijn ook andere bepalingen bevat die relevant zijn omdat zij een bijzondere uitdrukking vormen van dit beginsel voor zover zij de toegang tot transmissie- en distributienetten verzekeren.

46. Voorts moet worden vastgesteld dat richtlijn 2001/77, met name in artikel 7 ervan, specifieke bepalingen bevat betreffende de voorwaarden waaronder aansluiting op het net mogelijk is voor groene stroom en waaronder deze stroom kan worden gedistribueerd.

47. Overeenkomstig vaste rechtspraak [19] zal ik de prejudiciële vragen beantwoorden in het licht van alle bepalingen van richtlijn 2003/54 en richtlijn 2001/77 die relevant kunnen zijn voor de aangevoerde problemen.

19 — Zie met name arrest van 29 oktober 2015, Nagy (C-583/14, EU:C:2015:737, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48. Ik zal het verzoek om een prejudiciële beslissing eerst behandelen vanuit het oogpunt van het non-discriminatiebeginsel, alvorens het te onderzoeken vanuit het oogpunt van het vrije verkeer van goederen. [20]

B – *Derde vraag*

49. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de in artikel 12 EG en de richtlijnen 96/92, 2003/54 en 2001/77 vervatte regels inzake non-discriminatie in de weg staan aan nationale regelingen als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, die de kosteloze distributie van groene stroom voorbehouden aan productie-installaties die rechtstreeks zijn aangesloten op de distributienetten die in de betrokken lidstaat of in een regio daarvan gelegen zijn, en aldus productie-installaties in andere lidstaten uitsluiten.

50. Ik stel vast dat de relevante richtlijnen meerdere bepalingen bevatten die een bijzondere uitdrukking van het beginsel van non-discriminatie vormen, zij het dat zij aan verschillende bezorgdheden tegemoetkomen.

51. Sommige relevante bepalingen van afgeleid recht huldigen namelijk op algemene wijze het beginsel van non-discriminatie in de elektriciteitssector. Andere bepalingen hebben meer bepaald betrekking op het verbod van discriminatie van groene stroom. Nog andere bepalingen ten slotte huldigen het beginsel van positieve discriminatie van deze stroom.

52. Een eerste reeks bepalingen past op algemene wijze het beginsel van non-discriminatie bij de toegang tot transmissie- en distributienetten toe.

53. Zo bepalen artikel 3, lid 1, en artikel 14, lid 2, van richtlijn 2003/54, die bijna woordelijk overeenstemmen met respectievelijk artikel 3, lid 1, en artikel 11, lid 2, van richtlijn 96/92, dat de maatregelen die de staat en de netbeheerder nemen om toegang tot het net te verschaffen niet discriminerend mogen zijn. Dit verbod dient te worden vergeleken met dat van artikel 16 van richtlijn 96/92, volgens hetwelk de lidstaten bij de organisatie van de toegang tot het net niet mogen discrimineren, of zij nu kiezen voor toegang tot het net via onderhandelingen dan wel voor het systeem van de exclusieve koper, en met dat van artikel 20, lid 1, van richtlijn 2003/54, dat bepaalt dat de lidstaten zorg moeten dragen voor de invoering van een systeem voor toegang van derden tot de transmissie- en distributienetten, gebaseerd op gepubliceerde tarieven die voor alle in aanmerking komende afnemers gelden en die „objectief worden toegepast zonder onderscheid te maken tussen gebruikers van het net".

54. Het algemene beginsel van non-discriminatie bij de toegang tot de netten komt ook specifiek tot uitdrukking in de taken die aan de regelgevende instanties zijn opgedragen door artikel 23, lid 1, onder f), en lid 4, van richtlijn 2003/54, dat bepaalt dat deze instanties „non-discriminatie" en „daadwerkelijke mededinging" dienen te „garanderen", onder meer op het gebied van de voorwaarden en tarieven voor de aansluiting van nieuwe elektriciteitsproducenten, „om te waarborgen dat deze objectief, transparant en niet discriminerend zijn". Hierbij moet met name rekening worden gehouden met „de kosten en de voordelen van de verschillende technologieën inzake duurzame energiebronnen".

55. Een tweede reeks bepalingen heeft meer bepaald betrekking op het verbod van discriminatie van groene stroom.

20 — Aangezien de verwijzende rechter het Hof niet vraagt of regelingen inzake kosteloze distributie als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, staatssteun vormen, zal ik deze regelingen niet onderzoeken vanuit het oogpunt van de bepalingen inzake staatssteun.

56. Zo bepaalt artikel 7, lid 2, van richtlijn 2001/77 dat de gestandaardiseerde regels voor de vergoeding van de kosten van technische aanpassingen die nodig zijn om nieuwe producenten die groene stroom aan het net wensen te leveren, gebaseerd moeten zijn op „objectieve, transparante en niet-discriminerende criteria", waarbij in het bijzonder rekening moet worden gehouden met alle kosten en baten van de aansluiting van die producenten op het net.

57. In dezelfde logica bepaalt artikel 7, lid 6, van deze richtlijn dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen bij de heffing van transmissie- en distributietarieven niet wordt benadeeld, hetgeen „in het bijzonder [geldt] voor elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen die wordt opgewekt in perifere gebieden, zoals eilandgebieden en regio's met een lage bevolkingsdichtheid". Deze bepaling voegt hieraan toe dat de lidstaten zo nodig een wettelijk kader moeten vaststellen of van de transmissie- en distributienetbeheerders de garantie moeten verlangen dat de transmissie- en distributietarieven voor groene stroom overeenkomen met de kostenvoordelen die door de aansluiting op het netwerk mogelijk worden en die kunnen „voortvloeien uit het rechtstreekse gebruik van het laagspanningsnet".

58. Een derde reeks bepalingen biedt de mogelijkheid tot positieve discriminatie, die wordt gerechtvaardigd door het streven het milieu te beschermen.

59. Tot deze categorie behoort artikel 3, lid 2, van richtlijn 2003/54, dat in wezen de bewoordingen van artikel 3, lid 2, van richtlijn 96/92 overneemt. Volgens deze bepaling mogen de lidstaten aan elektriciteitsbedrijven openbaredienstverplichtingen opleggen, die onder meer betrekking kunnen hebben op „de bescherming van het milieu", „met inbegrip van energie-efficiëntie en bescherming van het klimaat"[21], mits deze verplichtingen „duidelijk gedefinieerd, transparant, niet-discriminerend en controleerbaar zijn" en „voor EU-elektriciteitsbedrijven een gelijke toegang tot nationale consumenten waarborgen".[22]

60. Tot deze categorie behoren tevens artikel 11, lid 3, van richtlijn 96/92, artikel 14, lid 4, van richtlijn 2003/54 en artikel 7, lid 1, van richtlijn 2001/77, volgens welke groene stroom prioritaire toegang tot het net heeft.

61. Verzet het verbod van elke discriminatie tussen de gebruikers van het net, met name op het gebied van de tarieven, zich ertegen dat een lidstaat maatregelen vaststelt als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, die de kosteloze distributie beperken tot groene stroom die rechtstreeks in de distributienetten wordt geïnjecteerd?

62. Op het eerste gezicht lijkt het antwoord voor de hand te liggen, aangezien de maatregel die in de kosteloze distributie voorziet een dubbele discriminatie inhoudt, namelijk tussen groene stroom en stroom die niet uit hernieuwbare energiebronnen wordt opgewekt, enerzijds, en tussen elektriciteit die rechtstreeks in de distributienetten wordt geïnjecteerd en die welke eerst in de transmissienetten wordt geïnjecteerd, zoals ingevoerde elektriciteit, anderzijds. Bovendien lijkt deze laatste discriminatie rechtstreeks in strijd met de regel van artikel 7, lid 6, eerste alinea, van richtlijn 2001/77, dat discriminatie op basis van de geografische oorsprong van de groene stroom verbiedt.

63. Evenwel moet nog worden vastgesteld of deze discriminatie kan worden gerechtvaardigd door het streven om het gebruik van hernieuwbare energiebronnen te bevorderen.

21 — Deze zinsnede is toegevoegd bij richtlijn 2003/54.

22 — Idem.

64. Hoewel het Hof niet uitdrukkelijk heeft vastgesteld dat de bescherming van het milieu als rechtvaardigingsgrond voor discriminerende maatregelen kan worden aangevoerd, hetgeen een welkome verduidelijking had kunnen vormen van de rechtspraak, die als „ondoorgrondelijk” [23] is aangemerkt, kunnen verschillende arresten niettemin niet anders worden opgevat dan dat vaststaat dat een dergelijk doel kan worden aanvaard als rechtvaardiging voor maatregelen waarvan nochtans vooraf is vastgesteld dat zij discriminerend zijn.

65. In de rechtspraak is immers duidelijk een verschijnsel waar te nemen waarbij de discriminatie naar de achtergrond verdwijnt, ook al is het proces dat tot deze oplossing leidt in een zeker mysterie gehuld.

66. Ik herinner eraan dat het Hof in zijn arrest van 9 juli 1992, Commissie/België [24], het „Waalse-afvalstoffenarrest”, weliswaar heeft verklaard dat dwingende vereisten slechts kunnen worden ingeroepen voor maatregelen die niet op gelijke wijze worden toegepast op nationale en ingevoerde producten, maar niettemin op grond van het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden en van het zelfvoorzienings- en het nabijheidsbeginsel heeft aanvaard dat de bestreden maatregelen, die de invoer van afvalstoffen in het betrokken gewest verboden, „gelet op de verschillen tussen de afvalstoffen naargelang van de plaats waar zij zijn geproduceerd en hun band met de plaats waar zij zijn geproduceerd”, niet als discriminerend konden worden beschouwd. [25]

67. Door de rechtspraak toe te passen volgens welke het gelijkheidsbeginsel vereist dat vergelijkbare situaties niet verschillend worden behandeld en dat verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, heeft het Hof dus vermeden dat het discriminatie diende vast te stellen, waarbij het bestaan van een verschillende situatie voortvloeide uit „de bijzondere aard van de afvalstoffen”, die een verschillende behandeling rechtvaardigde.

68. In zijn arrest van 13 maart 2001, PreussenElektra [26], heeft het Hof, zonder belang te hechten aan de vraag of een nationale regeling waarbij elektriciteitsleveranciers verplicht werden om in hun distributiegebied geproduceerde groene stroom tegen minimumprijzen af te nemen, al dan niet discriminerend was, geoordeeld dat deze regeling niet onverenigbaar was met het vrije verkeer van goederen, op grond van de overweging dat de maatregel de milieubescherming ten goede kwam en „ook” de bescherming van de gezondheid en van het leven van personen en dieren, alsook het behoud van de plantensoorten beoogde. Dit zijn redenen van algemeen belang in de zin van artikel 30 EG.

69. Ik merk ten slotte op dat het Hof in zijn arrest van 11 september 2014, Essent Belgium [27], op de vraag of het non-discriminatiebeginsel was geschonden, met name heeft geantwoord dat „de verwijzende rechter [...] niet [uitlegde] hoe [de] regeling [inzake groenestroomcertificaten kon] leiden tot een verschil in behandeling die discriminatie op grond van nationaliteit [opleverde], noch waarin een dergelijk verschil in behandeling in voorkomend geval [verschilde] van het [...] verschil in behandeling tussen de garanties van oorsprong en de uit andere lidstaten ingevoerde elektriciteit[, dat al aan bod was gekomen in de eerste prejudiciële vraag]” [28], waarbij het Hof werd verzocht om de nationale maatregel te onderzoeken in het licht van het vrije verkeer van goederen.

70. De vraag naar discriminatie gaat dus op in het algemene onderzoek van de vraag of er sprake is van een belemmering en of deze gerechtvaardigd is.

23 — Zie Rigaux, A., *Revue Europe*, nr. 2, februari 2012, commentaar 75. Deze kwalificatie is overgenomen door Le Baut-Ferrarese, B., *Revue Environnement et Développement durable nr. 11*, november 2014, commentaar 75. Zie voor een kritische analyse van de benaderingswijze van het Hof eveneens Michel, V., „Marché intérieur et politiques de l’Union: brèves réflexions sur une quête d’unité”, *L’identité du droit de l’Union européenne – Mélanges en l’honneur de Claude Blumann*, 2015, blz. 229.

24 — C-2/90, EU:C:1992:310.

25 — Punten 34-36.

26 — C-379/98, EU:C:2001:160.

27 — C-204/12–C-208/12, EU:C:2014:2192.

28 — Punt 119.

71. Hoewel de grondslag van de oplossing lijkt te zijn geëvolueerd en bovendien moeilijk kan worden uitgemaakt of deze grondslag thans dient te worden gezocht in het loslaten van de regel dat alleen een maatregel die zonder onderscheid van toepassing is, gerechtvaardigd kan worden door een van de in de rechtspraak van het Hof vastgestelde dwingende vereisten, dan wel in het feit dat de bevordering van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen wordt gekoppeld aan bepaalde in artikel 30 EG genoemde redenen van algemeen belang, kan uit deze eerdere rechtspraak worden opgemaakt dat het Hof aanvaardt dat discriminerende nationale maatregelen kunnen worden gerechtvaardigd door het streven het milieu te beschermen, mits het evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen.[29]

72. Ik zie niet in waarom de situatie anders zou moeten zijn wanneer de nationale maatregel niet dient te worden onderzocht in het licht van het algemene non-discriminatiebeginsel, maar van bijzondere uitdrukkingen van dit beginsel die vervat zijn in bepalingen van afgeleid recht.

73. Mijns inziens zouden deze non-discriminatieregels er slechts aan in de weg staan dat de milieubescherming als rechtvaardiging wordt aangevoerd indien zij nationale wettelijke regelingen betreffende de beperkingen die aan de invoer van groene stroom kunnen worden gesteld, verboden of harmoniseerden teneinde het gebruik van hernieuwbare energiebronnen te bevorderen. Met andere woorden, slechts indien een bepaling van afgeleid recht elke belemmering van de invoer van groene stroom verbood of uitdrukkelijk de gevallen vermeldde waarin beperkingen kunnen worden aanvaard, om te verzekeren dat het gebruik van deze stroom wordt bevorderd, zouden de lidstaten niet meer over een speelruimte beschikken waarbinnen zij dergelijke gronden ter rechtvaardiging van een beperking kunnen aanvoeren.

74. Noch de richtlijnen 96/92 en 2003/54 noch richtlijn 2001/77 bevatten echter dergelijke bepalingen, met dien verstande dat artikel 7, lid 6, van deze laatste richtlijn, dat ertoe strekt discriminatie van installaties voor de productie van groene stroom op basis van een geografisch criterium te verbieden, in het bijzonder wanneer deze installaties zijn gelegen in perifere gebieden, die moeilijk aan de voornaamste Europese elektriciteitsnetten kunnen worden gekoppeld, niet aldus kan worden uitgelegd dat het elk verschil in behandeling uitsluit dat op een nationaal criterium is gebaseerd en in de logica van het Hof gerechtvaardigd wordt door een objectief verschil tussen de productie van groene stroom op nationaal grondgebied en de productie van groene stroom in andere lidstaten.

75. Om deze redenen stel ik voor om op de derde vraag te antwoorden dat de in artikel 12 EG en de richtlijnen 96/92, 2003/54 en 2001/77 vervatte regels inzake non-discriminatie niet in de weg staan aan nationale regelingen als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, die de kosteloze distributie van groene stroom voorbehouden aan productie-installaties die rechtstreeks zijn aangesloten op de distributienetten die in de betrokken lidstaat of in een regio daarvan gelegen zijn, en aldus productie-installaties in andere lidstaten uitsluiten, mits deze nationale regelingen overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken.

76. Ik zal de evenredigheid van de regelingen die in het hoofdgeding aan de orde zijn onderzoeken vanuit het oogpunt van het vrije verkeer van goederen.

29 — Zie in die zin met name López Escudero, M., „Régimes nationaux d'aide à l'énergie verte face à la libre circulation des marchandises dans l'Union européenne", *Revues des affaires européennes*, 2014/3, blz. 593, met name blz. 599, en Le Baut-Ferrarese, B., op. cit.

C – Eerste en tweede vraag

77. Met zijn eerste en tweede vraag, die samen dienen te worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 28 EG en 30 EG aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen nationale regelingen als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, die de kosteloze distributie van groene stroom voorbehouden aan productie-installaties die rechtstreeks zijn aangesloten op de distributienetten die in de betrokken lidstaat of in een regio daarvan gelegen zijn, en aldus productie-installaties in andere lidstaten uitsluiten.

78. De vraag is dus of de regelingen die in het hoofdgeding aan de orde zijn, de invoer van – met name groene – stroom uit andere lidstaten kunnen belemmeren en bijgevolg maatregelen van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking vormen, die in beginsel verboden zijn door artikel 28 EG, tenzij zij objectief kunnen worden gerechtvaardigd.

79. Deze vraag roept vanzelfsprekend herinneringen op aan de vragen die het Hof heeft beantwoord in zijn twee recente arresten van 1 juli 2014, Ålands Vindkraft [30], en 11 september 2014, Essent Belgium [31], die betrekking hebben op de verenigbaarheid van nationale regelingen ter ondersteuning van de productie van groene stroom met het Unierecht. Het uitgangspunt van de redenering dient te zijn dat moet worden nagegaan of de oplossing in die twee zaken zonder meer kan worden toegepast in de onderhavige zaak dan wel of deze daarentegen bijzondere kenmerken vertoont die rechtvaardigen dat daarvan wordt afgeweken.

80. De belanghebbenden die opmerkingen bij het Hof hebben ingediend, hebben dit overigens correct begrepen.

81. Aan de ene kant betogen het Vlaamse Gewest, de Griekse regering en de Commissie op basis van een redenering naar analogie dat de territoriale beperkingen die aan de kosteloze distributie van groene stroom zijn gesteld, gerechtvaardigd moeten worden geacht, aangezien zij, evenals de regelingen die aan de orde waren in de zaken die hebben geleid tot de arresten van 1 juli 2014, Ålands Vindkraft [32], en 11 september 2014, Essent Belgium [33], het wettige doel nastreven, het gebruik van hernieuwbare energiebronnen bij de opwekking van elektriciteit te bevorderen. Een opmerkelijk verschil tussen het standpunt van het Vlaamse Gewest, enerzijds, en de Griekse regering en de Commissie, anderzijds, verdient evenwel onze aandacht. Volgens het Vlaamse Gewest vormt de beperking die wordt gesteld aan de kosteloze distributie van groene stroom geen maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking, aangezien zij uitsluitend betrekking heeft op elektriciteit die rechtstreeks in de distributienetten wordt geïnjecteerd en dus niet leidt tot een beperking van het grensoverschrijdende vervoer van elektriciteit, dat uitsluitend over de transmissienetten kan geschieden, met uitsluiting van de distributienetten. De Griekse regering en de Commissie zijn daarentegen van mening dat de betrokken regelingen maatregelen van gelijke werking vormen, maar dat zij gerechtvaardigd zijn door het streven het milieu te beschermen, onder voorbehoud, aldus de Commissie, van een grondiger onderzoek naar de evenredigheid ervan, dat door de nationale rechter dient te worden verricht, rekening houdend met het gecumuleerde effect van de andere maatregelen ter ondersteuning van de productie van groene stroom.

82. Aan de andere kant betoogt Essent, omgekeerd, dat er verschillen bestaan, wat volgens haar uitsluit dat de vroegere rechtspraak in casu wordt toegepast. Zij is met name van mening dat het systeem van groenestroomcertificaten een systeem ter ondersteuning van de productie van groene stroom is dat via de regelgevende instantie een voordeel aan de producent garandeert voordat de markt speelt, door de mogelijkheid te bieden op een specifieke markt onder billijke voorwaarden certificaten te verhandelen,

30 — C-573/12, EU:C:2014:2037.

31 — C-204/12–C-208/12, EU:C:2014:2192.

32 — C-573/12, EU:C:2014:2037.

33 — C-204/12–C-208/12, EU:C:2014:2192.

terwijl de kosteloze distributie van groene stroom uitsluitend betrekking heeft op de distributie en het verbruik van elektriciteit, de leveranciers eenzijdig bevoordeelt en een veel grotere financiële impact heeft, aangezien de distributiekosten in de betrokken periode tot 37 % van de uiteindelijke elektriciteitsfactuur uitmaakten.

83. Hoe betwistbaar de motivering van de arresten van 1 juli 2014, Ålands Vindkraft [34], en 11 september 2014, Essent Belgium [35], mijns inziens ook is, lijkt het mij niet mogelijk om reeds nu, in deze conclusie, voor te stellen om van de daarin vastgestelde oplossing af te wijken, aangezien een dergelijke ommekeer in de rechtspraak een uitgesproken wijziging van het rechtskader veronderstelt, waarvan geen sprake is in deze zaak, die juist betrekking heeft op een oude en achterhaalde juridische situatie. Ik zal dus de redenering van die arresten volgen bij het onderzoek naar de verenigbaarheid van nationale regelingen als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, met de bepalingen van het EG-Verdrag betreffende het vrije verkeer van goederen.

84. Na te hebben onderzocht of de regelingen die in het hoofdgeding aan de orde zijn belemmeringen van het vrije verkeer van goederen vormen, zal ik in voorkomend geval tevens nagaan of deze eventuele belemmeringen kunnen worden gerechtvaardigd door het streven om het gebruik van hernieuwbare energiebronnen te bevorderen.

1. Bestaan van een belemmering van het vrije verkeer van goederen

85. Volgens de oorspronkelijke formule van het arrest van 11 juli 1974, Dassonville [36], is als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking te beschouwen iedere nationale maatregel die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren. [37]

86. In dit verband moet worden vastgesteld dat de in het hoofdgeding aan de orde zijn regelingen daadwerkelijk, minstens indirect en potentieel, de invoer van – met name groene – stroom [38] uit andere lidstaten kunnen belemmeren.

87. Het staat immers vast dat ingevoerde elektriciteit noodzakelijkerwijs langs het transmissienet wordt geleid, zonder dat zij rechtstreeks kan worden geïnjecteerd in de distributienetten die zijn gelegen in het Vlaamse Gewest of in België, zodat de beperking van de kosteloze distributie tot groene stroom die is opgewekt door productie-installaties die rechtstreeks zijn aangesloten op deze distributienetten een specifiek voordeel oplevert voor groene stroom die in het Vlaamse Gewest of in België is opgewekt, en ingevoerde elektriciteit benadeelt.

88. Aangezien enkel in het Vlaamse Gewest of in België gelegen productie-installaties het toegekende voordeel kunnen genieten, doet het weinig ter zake dat een dergelijke preferentiële regeling ook beperkende gevolgen kan hebben voor Vlaamse of Belgische installaties die niet rechtstreeks zijn aangesloten op het distributienet, maar op het transmissienet. [39]

34 — C-573/12, EU:C:2014:2037.

35 — C-204/12–C-208/12, EU:C:2014:2192.

36 — 8/74, EU:C:1974:82.

37 — Punt 5. Zie eveneens arresten van 1 juli 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, punt 66), en 11 september 2014, Essent Belgium (C-204/12–C-208/12, EU:C:2014:2192, punt 77).

38 — Ik herinner eraan dat het Hof, dat in zijn arrest van 10 december 1968, Commissie/Italië (7/68, EU:C:1968:51), het begrip „goederen" ruim heeft omschreven als alle „waren die op geld waardeerbaar zijn en als zodanig het voorwerp van handelstransacties kunnen vormen" (blz. 598) (zie eveneens in die zin arrest van 14 april 2011, Vlaamse Dierenartsenvereniging en Janssens, C-42/10, C-45/10 en C-57/10, EU:C:2011:253, punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak), uitdrukkelijk heeft erkend dat elektriciteit een waar vormt (zie arrest van 17 juli 2008, Essent Netwerk Noord e.a., C-206/06, EU:C:2008:413, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

39 — Zie in die zin arresten van 20 maart 1990, Du Pont de Nemours Italiana (C-21/88, EU:C:1990:121, punt 13), en 16 mei 1991, Commissie/Italië (C-263/85, EU:C:1991:212).

89. Nationale regelingen als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, vormen dus maatregelen van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking, die onverenigbaar zijn met artikel 28 EG, tenzij zij objectief gerechtvaardigd zijn.

2. Mogelijke rechtvaardiging

90. Onder verwijzing naar vaste rechtspraak heeft het Hof in zijn arresten van 1 juli 2014, Ålands Vindkraft [40], en 11 september 2014, Essent Belgium [41], vastgesteld dat een nationale regeling of praktijk die een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking vormt, haar rechtvaardiging kan vinden in een van de in artikel 30 EG omschreven redenen van algemeen belang of in dwingende vereisten, en dat de nationale maatregel in beide gevallen geschikt dient te zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder mag gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is. [42]

91. Vervolgens heeft het Hof het streven om het gebruik van hernieuwbare energiebronnen voor de opwekking van elektriciteit te bevorderen zowel gekoppeld aan het pretoriaanse begrip „dwingend vereiste" als aan de in artikel 30 EG omschreven dwingende redenen van algemeen belang, en geoordeeld dat dit streven in beginsel eventuele belemmeringen van het vrije verkeer van goederen kan rechtvaardigen.

92. Na dit beginsel te hebben aanvaard, heeft het Hof onderzocht of de uit de nationale regelingen ter ondersteuning van groene stroom voortvloeiende belemmering van het vrije verkeer evenredig is.

93. De in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale maatregelen dienen eveneens aan het evenredigheidsbeginsel te worden getoetst. Onderzocht moet worden of deze maatregelen noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan het doel, het gebruik van hernieuwbare energiebronnen te bevorderen.

94. Wat in de eerste plaats de vraag betreft of de nationale maatregelen waar het in het hoofdgeding om gaat, geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken, moet worden opgemerkt dat de maatregelen inzake de kosteloze distributie van groene stroom die in het hoofdgeding aan de orde zijn, anders dan de steunregelingen die zijn onderzocht in de zaken die hebben geleid tot de arresten van 1 juli 2014, Ålands Vindkraft [43], en 11 september 2014, Essent Belgium [44], die aldus zijn opgezet dat zij de productie van groene stroom rechtstreeks ten goede komen [45], de producenten niet rechtstreeks begunstigen, aangezien zij in de eerste plaats ten goede komen aan de leveranciers en, eventueel, aan de consumenten, op voorwaarde dat de leveranciers het voordeel dat zij halen uit de kosteloze distributie aan hen doorgeven.

95. Deze maatregelen zijn niettemin geschikt om het nagestreefde doel te bereiken, aangezien zij de distributiekosten wegnemen en aldus de leveranciers ertoe aanzetten om het aandeel van groene stroom in hun energiemix te vergroten, waardoor zij – zij het indirect – bijdragen tot een stijging van de vraag en het gebruik van hernieuwbare energiebronnen voor de opwekking van elektriciteit navenant bevorderen.

40 — C-573/12, EU:C:2014:2037.

41 — C-204/12–C-208/12, EU:C:2014:2192.

42 — Zie respectievelijk punt 76 en punt 89.

43 — C-573/12, E U:C:2014:2037.

44 — C-204/12–C-208/12, EU:C:2014:2192.

45 — Zie respectievelijk punt 95 en punt 98.

96. Artikel 4, lid 1, van richtlijn 2001/77 vormt overigens een aanwijzing dat het directe of indirecte karakter van de steun niet relevant is voor de kwalificatie van een steunregeling, aangezien volgens deze bepaling onder dit begrip elke regeling valt waarbij een elektriciteitsproducent op grond van voorschriften van de overheid steun krijgt, ongeacht of deze „direct of indirect" is.

97. Wat in de tweede plaats de vraag betreft of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde maatregelen niet verder gaan dan nodig is ter bereiking van het nagestreefde doel, zij opgemerkt dat het Hof heeft vastgesteld dat de wetgever van de Unie de verschillende lidstaten heeft opgelegd om nationale doelstellingen vast te stellen teneinde de te leveren inspanningen billijk te verdelen, rekening houdend met het feit dat de uitgangsposities, de mogelijkheden om energie op te wekken uit hernieuwbare energiebronnen en de energiemixen variëren van de ene lidstaat tot de andere, en op grond daarvan heeft aanvaard dat territoriale beperkingen aan de steunregelingen kunnen worden gesteld, aangezien maatregelen op nationaal niveau beter op de situatie zijn afgestemd dan maatregelen op het niveau van de Unie.

98. Hoewel ik het niet eens ben met deze benadering, zie ik geen wezenlijk verschil tussen territoriale beperkingen die worden gesteld aan steunregelingen die berusten op een verplichting om in een bepaald distributiegebied aan te kopen of op het gebruik van groenestroomcertificaten, en de territoriale beperking van de regeling inzake de kosteloze distributie van groene stroom die in het hoofgeding aan de orde is en die het Koninkrijk België moet helpen om de milieudoelstellingen op het gebied van de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen te bereiken. Evenals de regeling inzake groenestroomcertificaten beoogde de kosteloze distributie, volgens de preambule van het besluit van 4 april 2003, om de decentrale productie van groene stroom in lokale installaties te bevorderen.

99. Bijgevolg dient op de eerste en de tweede vraag te worden geantwoord dat de artikelen 28 EG en 30 EG aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen nationale regelingen als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, die de kosteloze distributie van groene stroom voorbehouden aan productie-installaties die rechtstreeks zijn aangesloten op de distributienetten die in de betrokken lidstaat of in een regio daarvan gelegen zijn, en aldus productie-installaties in andere lidstaten uitsluiten.

V – **Conclusie**

100. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om op de door de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel gestelde vragen te antwoorden dat de regels inzake non-discriminatie die vervat zijn in artikel 12 EG en richtlijn 96/92/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 december 1996 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit, richtlijn 2003/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en houdende intrekking van richtlijn 96/92/EG, en 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, alsook de artikelen 28 EG en 30 EG aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen nationale regelingen als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, die de kosteloze distributie van elektriciteit die uit hernieuwbare energiebronnen is opgewekt voorbehouden aan productie-installaties die rechtstreeks zijn aangesloten op de distributienetten die in de betrokken lidstaat of in een regio daarvan gelegen zijn, en aldus productie-installaties in andere lidstaten uitsluiten.