ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

1 augustus 2025 *

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen – Richtlijn 2009/28/EG – Artikel 3 – Richtlijn (EU) 2018/2001 – Artikel 4 – Nationale prikkels voor energie uit hernieuwbare bronnen – Steunregeling – Staatssteun – Artikel 108 VWEU – Exclusieve bevoegdheid van de Europese Commissie om te beslissen of steunmaatregelen verenigbaar zijn met de interne markt – Besluit van de Commissie waarbij wordt vastgesteld dat die steunregeling verenigbaar is met de interne markt – Beroep dat door de begunstigde van steun uit hoofde van die regeling bij een nationale rechter is ingesteld tegen een voorschrift ervan dat onlosmakelijk verbonden is met de werking van die regeling – Niet-ontvankelijkheid, in het kader van dit beroep, van een verzoek om een prejudiciële beslissing betreffende de uitlegging van die bepalingen van die richtlijnen”

In zaak C-514/23,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) bij beslissing van 8 augustus 2023, ingekomen bij het Hof op 8 augustus 2023, in de procedure

Tiberis Holding Srl

tegen

Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,

Ministero dello Sviluppo economico,

Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza energetica,

in tegenwoordigheid van:

Conza Energia Srl,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: I. Jarukaitis (rapporteur), kamerpresident, K. Lenaerts, president van het Hof, waarnemend rechter van de Vierde kamer, N. Jääskinen, A. Arabadjiev en M. Condinanzi, rechters,

* Procestaal: Italiaans.

advocaat-generaal: A. Rantos,

griffier: C. Di Bella, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 7 november 2024,

gelet op de opmerkingen van:

– Tiberis Holding Srl, vertegenwoordigd door F. Bassan, I. Perego, G. M. Roberti, A. Sascaro en S. Venturini, avvocati,

– Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, vertegenwoordigd door R. Lener, A. Pugliese en C. San Mauro, avvocati,

– de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door S. Fiorentino en G. Palmieri als gemachtigden, bijgestaan door L.G.V. Delbono en P. Garofoli, avvocati dello Stato,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door B. De Meester en A. Spina als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 februari 2025,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 3 van richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van richtlijn 2001/77/EG en richtlijn 2003/30/EG (PB 2009, L 140, blz. 16), en van artikel 4 van 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 (PB 2018, L 328, blz. 82).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Tiberis Holding Srl (hierna: „Tiberis”) enerzijds en Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, de Ministero dello Sviluppo economico (ministerie van Economische Ontwikkeling, Italië) en de Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza energetica (ministerie van Milieu en Energieveiligheid, Italië) anderzijds over facturen waarbij GSE Tiberis heeft verzocht om terugbetaling van een deel van de steun die Tiberis had ontvangen in het kader van een stimuleringsregeling voor de productie van elektriciteit uit andere hernieuwbare bronnen dan fotovoltaïsche energie.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening 2015/1589

3 Artikel 1 van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 [VWEU] (PB 2015, L 248, blz. 9) bevat de volgende definities:

„Voor de toepassingen van deze verordening wordt verstaan onder:

a) ‚steun', elke maatregel die aan alle in artikel 107, lid 1, VWEU vervatte criteria voldoet;

b) ‚bestaande steun',

[...]
ii) goedgekeurde steun, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun die door de [Europese] Commissie of de Raad [van de Europese Unie] zijn goedgekeurd;

[...]

c) ‚nieuwe steun', alle steun, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun, die geen bestaande steun is, met inbegrip van wijzigingen in bestaande steun;

d) ‚steunregeling', elke regeling op grond waarvan aan ondernemingen die in de regeling op algemene en abstracte wijze zijn omschreven, individuele steun kan worden toegekend zonder dat hiervoor nog uitvoeringsmaatregelen vereist zijn, alsmede elke regeling op grond waarvan steun die niet gebonden is aan een specifiek project voor onbepaalde tijd en/of voor een onbepaald bedrag aan een of meer ondernemingen kan worden toegekend;

[...]

f) ‚onrechtmatige steun', nieuwe steun die in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU tot uitvoering wordt gebracht;

[...]"

4 Artikel 2, lid 1, van deze verordening bepaalt:

„Tenzij anders is bepaald in verordeningen op grond van artikel 109 VWEU of op grond van andere desbetreffende bepalingen, wordt elk voornemen om nieuwe steun te verlenen tijdig door de betrokken lidstaat bij de Commissie aangemeld. [...]"

5 Artikel 3 van die verordening luidt als volgt:

„Op grond van artikel 2, lid l, aan te melden steun mag niet uitgevoerd worden, alvorens de Commissie een besluit tot goedkeuring van die steun heeft genomen of wordt geacht dat te hebben genomen."

Verordening nr. 794/2004

6 Artikel 4, lid 1, van verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van verordening 2015/1589 (PB 2004, L 140, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) 2015/2282 van de Commissie van 27 november 2015 (PB 2015, L 325, blz. 1) (hierna: „verordening nr. 794/2004"), bepaalt dat voor de toepassing van artikel 1, onder c), van verordening 2015/1589 „onder een wijziging in bestaande steun iedere wijziging [wordt] verstaan, met uitzondering van aanpassingen van louter formele of administratieve aard die de beoordeling van de verenigbaarheid van de steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt niet kunnen beïnvloeden. [...]"

Besluit SA.43756

7 Bij besluit C(2016) 2726 final van 28 april 2016 betreffende steunmaatregel SA.43756 (2015/N) – Italië, Steun voor in Italië uit hernieuwbare energiebronnen opgewekte elektriciteit (hierna: „besluit SA.43756") heeft de Commissie besloten om geen bezwaar te maken tegen de door de Italiaanse Republiek bij haar aangemelde steunregeling in de vorm van een ontwerp van ministerieel besluit ter bevordering van de opwekking van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen, omdat die op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU verenigbaar is met de interne markt.

8 In onderdeel 2.1 („Context en doelstellingen van de steunregeling") van deel 2 („Beschrijving van de maatregel") van dit besluit zijn de volgende overwegingen opgenomen:

„(2) De aangemelde regeling heeft tot doel de productie van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen te bevorderen. De maatregel zal Italië helpen om de Europese doelstellingen op het gebied van hernieuwbare energie te behalen. De regeling geldt voor alle hernieuwbare energiebronnen, met uitzondering van fotovoltaïsche zonne-energie. [...]

(3) Met het oog op de hervorming van zijn nationale steunregeling voor hernieuwbare energie overeenkomstig de bepalingen [van de mededeling van de Commissie met als titel ‚Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020' (PB 2014, C 200, blz. 1; hierna: ‚richtsnoeren 2014-2020')] heeft Italië een overgangsregeling voor de jaren 2015 en 2016 aangemeld. [...]

(4) Italië heeft de Commissie in kennis gesteld van een ontwerp van ministerieel besluit waarin de uitvoeringsbepalingen van de regeling zijn opgenomen. Het besluit zal formeel worden aangenomen zodra de Commissie heeft besloten om geen bezwaar te maken."

9 Deel 3 van dat besluit, dat betrekking heeft op de beoordeling van de aangemelde steunregeling, bevat de overwegingen 28 tot en met 66 van dat besluit. In de overwegingen 31 en 32 van dit deel 3 zet de Commissie uiteen dat de aangemelde regeling binnen de werkingssfeer van de richtsnoeren 2014-2020 valt, aangezien zij tot doel heeft elektriciteit uit hernieuwbare bronnen te ondersteunen, en dat de Commissie dus op basis van de relevante bepalingen van die richtsnoeren, namelijk de bepalingen die zijn opgenomen in de onderdelen 3.2, 3.3.1 en 3.3.2, heeft beoordeeld of die regeling verenigbaar is met artikel 107, lid 3, onder c), VWEU.

10 Overweging 34 („Doelstelling van gemeenschappelijk belang”) van besluit SA.43756 luidt:

„Het doel van de aangemelde steunmaatregel is Italië te helpen bij de verwezenlijking van de langetermijndoelstellingen inzake klimaatverandering en energieduurzaamheid die de [Europese Unie] in het kader van het energiebeleid van de [Unie] heeft vastgesteld. De regeling zal Italië helpen zijn doelstellingen te behalen. Overeenkomstig de punten 30 en 31 van de [richtsnoeren 2014-2020] heeft Italië de doelstelling van de maatregel vastgesteld en uitgelegd dat de maatregel zal bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het Europese energiebeleid [zie overweging (2)].”

11 De overwegingen 36 tot en met 42 („Noodzaak van steun, passend instrument en stimulerend effect”) van dat besluit hebben met name betrekking op de punten 107, 116 en 49 van de richtsnoeren 2014-2020.

12 Onder het opschrift „Evenredigheid” staan de volgende overwegingen:

„(43) Overeenkomstig de bewoordingen van punt 69 van de [richtsnoeren 2014-2020] wordt milieusteun als evenredig beschouwd indien het steunbedrag per begunstigde beperkt blijft tot het minimum dat nodig is om de beoogde doelstelling inzake milieubescherming te verwezenlijken.

(44) De Commissie heeft de evenredigheid van de steun beoordeeld in het licht van de bepalingen van onderdeel 3.3.2 van de [richtsnoeren 2014-2020] inzake exploitatiesteun voor energie uit hernieuwbare energiebronnen.

[...]

(47) Zoals vermeld in punt 128 van de [richtsnoeren 2014-2020] beoordeelt de Commissie, wanneer er geen concurrerende inschrijvingsprocedure plaatsvindt, de evenredigheid van de steun in het licht van het bepaalde in punt 131 van [die richtsnoeren 2014-2020].

(48) Met betrekking tot de projecten op de prioriteitslijsten die een feed-in-tarief genieten, heeft Italië aangetoond dat de steun per energie-eenheid niet hoger is dan de [genormaliseerde elektriciteitskosten (*levelised cost of electricity*; hierna: ‚LCOE’)] voor de technologie in kwestie. Uit tabel 4 blijkt bijvoorbeeld dat de geschatte LCOE van de geselecteerde projecten op het gebied van hernieuwbare energie aanzienlijk hoger is dan de geraamde prijs op de elektriciteitsmarkt [...]. De door Italië geraamde marge van het [interne rendement] lijkt in overeenstemming te zijn met of lager te zijn dan die van de onlangs door de Commissie goedgekeurde projecten op het gebied van hernieuwbare energie. [...]

[...]

(50) Voor de projecten op de prioriteitslijsten geldt dat als de marktprijs van elektriciteit hoger is dan de geschatte LCOE, het verschil wordt gerecupereerd door de premie in latere betalingen te verlagen. Dit voorkomt uitzonderlijke winsten als elektriciteitsprijzen die hoger zijn dan de LCOE extra inkomsten voor het project genereren (boven op de inkomsten die in de raming van de winstgevendheid van het project in aanmerking zijn genomen [...]). [...]

(51) In het licht van het bovenstaande concludeert de Commissie dat de vergoeding voldoet aan de voorwaarden van punt 131 van de [richtsnoeren 2014 2020] en derhalve evenredig is."

13 In overweging 66 („Conclusie over de verenigbaarheid van de maatregel") van besluit SA.43756 staat te lezen:

„In het licht van het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat de aangemelde regeling op noodzakelijke en evenredige wijze een doelstelling van gemeenschappelijk belang nastreeft zonder de mededinging en het handelsverkeer onrechtmatig te beïnvloeden en dat de steun dus verenigbaar is met de interne markt op grond van de [richtsnoeren 2014-2020]."

Italiaans recht

14 De Decreto del Ministero dello Sviluppo economico – Incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico (besluit van het ministerie van Economische Ontwikkeling inzake de bevordering van elektriciteit opgewekt uit andere hernieuwbare bronnen dan fotovoltaïsche energie) van 23 juni 2016 (GURI nr. 150 van 29 juni 2016, blz. 8; hierna: „besluit van 23 juni 2016") verwijst in de aanhalingen met name naar richtlijn 2009/28 en besluit SA.43756.

15 In artikel 4, leden 1 tot en met 3, van het besluit van 23 juni 2016 zijn de verschillende procedures neergelegd om toegang te krijgen tot de stimuleringsregeling die bij het besluit worden ingevoerd, namelijk respectievelijk inschrijving van de installatie in het passende register, dat wordt bepaald naargelang van de energiebron en het type installatie, de deelname van de exploitant aan veilingprocedures bij afslag en rechtstreekse toegang. Dit artikel 4 specificeert voor elk type procedure de categorieën van in aanmerking komende installaties, die in hoofdzaak worden bepaald op basis van de productiecapaciteit van de betrokken installatie.

16 Artikel 7 van dit besluit heeft betrekking op de vaststelling van de feed-in-tarieven en de prikkels. Lid 4 bepaalt dat GSE voor installaties met een capaciteit van 500 kilowatt (kW) of minder in voorkomend geval de op het net ingevoede elektriciteit terugkoopt en een algemeen stimuleringstarief betaalt over de op het net ingevoede nettoproductie, vastgesteld op basis van bijlage 1 bij dat besluit. Lid 6 van dat artikel 7 preciseert dat GSE, indien de exploitant van een dergelijke installatie ervoor kiest om de energie in zijn bezit te houden en op de vrije markt te verkopen, overgaat tot een „forfaitaire terugname" en dat de overschakeling van de ene methode van betaling van de prikkel naar de andere tijdens de periode waarin de stimuleringsmaatregel van toepassing is, niet meer dan twee keer mogelijk is. Lid 5 bepaalt dat GSE voor installaties met een nominaal vermogen van meer dan 500 kW die een prikkel ontvangen uit hoofde van hun deelname aan een veiling bij afslag, de bij toepassing van dat besluit vastgestelde prikkel betaalt over de op het net ingevoede nettoproductie, waarbij de door die installaties geproduceerde energie beschikbaar blijft voor de producent.

17 De wijze van berekening van de prikkels is omschreven in deel 1 van bijlage 1 bij het besluit van 23 juni 2016, met als opschrift „Vaststelling van stimuleringsmaatregelen voor nieuwe installaties". Punt 1 van dit deel 1 omschrijft deze berekeningswijze voor installaties met een capaciteit van 500 kW of minder waarbij wordt gekozen voor het algemene stimuleringstarief in de zin van artikel 7, lid 4, van dat besluit. In punt 2 van dat deel 1 wordt uiteengezet hoe de prikkels voor andere installaties worden berekend.

18 De basistarieven voor de berekening van de prikkels worden onderscheiden naar hernieuwbare energiebronnen, type installatie en geproduceerd vermogen ervan. De tarieven voor grote installaties zijn lager dan die voor installaties van middelgrote omvang.

19 In artikel 26, lid 1, van het besluit van 23 juni 2016 is bepaald dat GSE specifieke procedures bekendmaakt voor de toepassing van de bij dat besluit ingevoerde stimuleringsregeling, met name de operationele regels betreffende de veilingprocedures en de procedures voor inschrijving in het register.

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

20 Tiberis exploiteert een waterkrachtcentrale met een vermogen van 2,747 megawatt (MW) op de rivier de Tiber. Op 8 september 2017 heeft GSE het op 22 december 2016 ingediende verzoek van Tiberis ingewilligd om gebruik te maken van de in het besluit van 23 juni 2016 vastgestelde stimuleringsregeling voor de opwekking van elektriciteit, zoals aangevuld met de door GSE op 15 juli 2016 overeenkomstig artikel 26 van dat besluit vastgestelde toepassingsprocedures.

21 Op 5 oktober 2017 heeft Tiberis met GSE een overeenkomst gesloten waarin de voorwaarden zijn neergelegd voor de toekenning van de prikkels die haar op grond van die regeling verschuldigd waren. Van 2017 tot en met 2021 heeft Tiberis in totaal 4 044 340,75 EUR aan steun ontvangen. Bij twee facturen van 4 april 2022 en een factuur van 2 mei 2022 heeft GSE Tiberis echter verzocht een deel van de ontvangen steun terug te betalen voor een totaalbedrag van 1 224 210,86 EUR.

22 Tiberis heeft daarom bij de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië) beroep ingesteld tot nietigverklaring van die verzoeken om terugbetaling en van de contractuele bedingen en bestuursrechtelijke bepalingen waarop zij gebaseerd waren. Ter ondersteuning van haar beroep heeft Tiberis onder meer schending van artikel 3 van richtlijn 2009/28 en artikel 4 van richtlijn 2018/2001 aangevoerd. GSE en Conza Energia Srl, de andere partij in de procedure, hebben gesteld dat het beroep niet-ontvankelijk was omdat het te laat was ingesteld, en in ieder geval ongegrond.

23 Deze rechter heeft dit beroep ontvankelijk, maar ongegrond verklaard.

24 Tiberis heeft bij de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië), de verwijzende rechter, een verzoek tot wijziging van dat vonnis ingediend, waarbij zij haar middel inzake schending van artikel 3 van richtlijn 2009/28 en artikel 4 van richtlijn 2018/2001 heeft herhaald. GSE en Conza Energia concluderen tot verwerping van dit hoger beroep.

25 De verwijzende rechter merkt op dat punt 2 van deel 1 van bijlage 1 bij het besluit van 23 juni 2016 op het eerste gezicht in strijd lijkt met artikel 3 van richtlijn 2009/28 en artikel 4 van richtlijn 2018/2001. Deze Unierechtelijke bepalingen stellen namelijk vijf cumulatieve criteria vast voor de rechtmatigheid van de prikkels. Ten eerste moeten zij op de markt zijn gebaseerd, ten tweede moeten zij de begunstigden in staat stellen om op de marktsignalen te reageren, ten derde moeten zij onnodige verstoringen op de markten voorkomen, ten vierde moeten zij waarborgen dat de producenten reageren op marktprijssignalen en ten vijfde moeten zij ervoor zorgen dat de producenten hun marktinkomsten maximaliseren. Deze prikkels moeten bovendien op een open, transparante, concurrerende, niet-discriminerende en kosteneffectieve wijze worden toegekend.

26 De voorliggende betrokken nationale regeling kan volgens de verwijzende rechter tot gevolg hebben dat de producenten worden gedwongen af te zien van de prikkels, hetgeen in strijd is met het doel van de stimuleringsregeling. In dat verband merkt de verwijzende rechter op dat artikel 4 van het besluit van 23 juni 2016 bepaalt dat de toegang tot deze stimuleringsregeling openstaat op basis van drie verschillende procedures, maar dat de producenten niet de vrije keuze hebben tussen de procedures, aangezien de procedure waarvoor zij in aanmerking komen uitsluitend afhangt van de productiecapaciteit van de betrokken installatie. Tiberis had dus niet vrij kunnen kiezen tussen een prikkel uit hoofde van inschrijving in het register of een prikkel uit hoofde van deelname aan een veilingprocedure. Producenten die een prikkel ontvangen uit hoofde van hun inschrijving in een register, moeten het verschil tussen de marktprijs en het door GSE gegarandeerde stimuleringstarief aan GSE betalen wanneer de marktprijs hoger is dan dit tarief, in tegenstelling tot producenten met grote installaties die een prikkel ontvangen door deel te nemen aan een veilingprocedure, aangezien zij de volledige marktprijs kunnen innen.

27 Bovendien is de regeling die vereffening ten gunste van GSE beoogt wanneer de marktprijs hoger is dan dit tarief mogelijkerwijs onverenigbaar met de richtlijnen 2009/28 en 2018/2001, aangezien deze richtlijnen de lidstaten volgens de verwijzende rechter verplichten om exploitanten in staat te stellen om in te spelen op de marktdynamiek teneinde verstoringen als gevolg van de uitschakeling van het vermogen van de producenten om te reageren op de vraag, terwijl de producenten die de prikkel uit hoofde van hun inschrijving in het register ontvangen, er – wegens dit mechanisme van de „negatieve prikkel" – geen enkel belang bij hebben om op die marktdynamiek in te spelen.

28 Tegen deze achtergrond heeft de Consiglio di Stato de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Staan de in artikel 3 van [richtlijn 2009/28] en artikel 4 van [richtlijn 2018/2001] neergelegde beginselen in de weg aan een nationale regeling die, in het kader van een nationale stimuleringsregeling, in situaties waarin producenten energie op de vrije markt verkopen, een stimuleringstarief hanteert dat een minimumprijs garandeert, die tegelijkertijd een maximumprijs is, op grond van een vereffeningsmechanisme voor de bedragen die de waarde van de prikkel overtreffen wanneer de marktprijs hoger is dan deze prikkel (een zogenoemde negatieve prikkel), waarbij het vereffeningsmechanisme bovendien alleen van toepassing is wanneer de energieproducent die op de vrije markt energie verkoopt, toegang heeft gekregen tot de stimuleringsregeling door inschrijving in het desbetreffende register en niet wanneer hij er toegang toe heeft gekregen door deelname aan een veilingprocedure?"

Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

29 GSE betoogt dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is omdat de verwijzende rechter in strijd met artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof niet alle relevante feiten heeft vermeld en evenmin de precieze redenen heeft uiteengezet waarom hij twijfelt over de verenigbaarheid van de nationale wettelijke regeling met het Unierecht.

30 In dit verband moet in herinnering worden gebracht dat de nationale rechter volgens vaste rechtspraak, waaraan uiting wordt gegeven in artikel 94, onder a) en b), van het Reglement voor de procesvoering, wegens het vereiste om tot een voor hem nuttige uitlegging van het Unierecht te komen, een omschrijving dient te geven van het feitelijke en wettelijke kader waarin de gestelde vragen moeten worden geplaatst, of ten minste de feiten uiteen dient te zetten waarop die vragen zijn gebaseerd. Het is voorts onontbeerlijk dat in het verzoek om een prejudiciële beslissing de

redenen worden uiteengezet die de verwijzende rechter ertoe hebben gebracht om te twijfelen over de uitlegging of de geldigheid van sommige bepalingen van het Unierecht, alsook het verband wordt aangegeven tussen die bepalingen en de op het hoofdgeding toepasselijke nationale wettelijke regeling, zoals is bepaald in artikel 94, onder c), van het Reglement voor de procesvoering (arrest van 21 december 2023, European Superleague Company, C-333/21, EU:C:2023:1011, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

31 In casu beantwoordt het verzoek om een prejudiciële beslissing aan de vereisten die in het vorige punt van het onderhavige arrest zijn vermeld.

32 Ook de Italiaanse regering voert aan dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is, maar op de grond dat de verwijzende rechter het verzoek van Tiberis niet kan toewijzen, zodat de gestelde vraag hypothetisch is. Volgens deze regering zou toewijzing van dit verzoek namelijk leiden tot een substantiële wijziging van de bij besluit SA.43756 goedgekeurde steun, hetgeen erop neerkomt dat deze rechter nieuwe steun toekent die niet bij de Commissie is aangemeld en evenmin door haar is goedgekeurd. Artikel 108, lid 3, VWEU verzet zich daartegen, aldus de Italiaanse regering.

33 In dit verband zij eraan herinnerd dat het volgens vaste rechtspraak in het kader van een procedure van artikel 267 VWEU uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de door hem aan het Hof voorgelegde vragen te beoordelen. Wanneer de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging van het Unierecht, is het Hof dan ook in beginsel verplicht daarop te antwoorden (arresten van 21 april 1988, Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, punt 8, en 22 oktober 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

34 Niettemin dient het Hof ter toetsing van zijn bevoegdheid of de ontvankelijkheid van het verzoek een onderzoek in te stellen naar de omstandigheden waaronder het door de nationale rechter is geadieerd (arrest van 22 oktober 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

35 Het Hof kan met name genoopt zijn te onderzoeken of de Unierechtelijke bepalingen waarop de prejudiciële vragen betrekking hebben, door de verwijzende rechter kunnen worden toegepast om het hoofdgeding te beslechten. Indien dat niet het geval is, zijn die bepalingen irrelevant voor de beslechting van dat geding en is de gevraagde prejudiciële beslissing niet noodzakelijk om de verwijzende rechter in staat te stellen uitspraak te doen, zodat die vragen niet-ontvankelijk moeten worden verklaard (arrest van 22 oktober 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punt 38).

36 In casu blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing dat Tiberis met haar beroep bij de verwijzende rechter de rechtmatigheid betwist, in het licht van artikel 3 van richtlijn 2009/28 en artikel 4 van richtlijn 2018/2001, van het mechanisme van de negatieve prikkel van het besluit van 23 juni 2016, waarbij de bij dat besluit ingevoerde regeling ter bevordering van elektriciteit uit andere hernieuwbare bronnen dan fotovoltaïsche energie ten uitvoer is gelegd.

37 Bovendien blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt en uit de debatten ter terechtzitting dat vaststaat dat deze regeling ter bevordering van elektriciteit uit andere hernieuwbare bronnen dan fotovoltaïsche energie een staatssteunregeling vormt in de zin van artikel 107 VWEU, artikel 2, onder k), van richtlijn 2009/28 en artikel 2, tweede alinea, punt 5, van richtlijn 2018/2001, die door de bevoegde Italiaanse autoriteiten bij de Commissie is aangemeld en waarop besluit SA.43756 betrekking heeft. Bij dat besluit heeft de Commissie besloten om geen bezwaar te maken tegen deze regeling, aangezien zij van mening was dat deze regeling verenigbaar was met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU.

38 In de onderhavige zaak moet dus worden nagegaan of een beroep dat door een marktdeelnemer bij een nationale rechter is ingesteld ter betwisting van de uitvoeringsvoorschriften van een staatssteunregeling ter bevordering van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen waarvan hij de begunstigde is en die het voorwerp vormt van een besluit van de Commissie waarbij deze verenigbaar met de interne markt wordt verklaard, door die rechter kan worden getoetst aan artikel 3 van richtlijn 2009/28 of artikel 4 van richtlijn 2018/2001, waarop deze marktdeelnemer zich beroept en waarop de prejudiciële vraag betrekking heeft.

39 In dit verband zij eraan herinnerd dat uit vaste rechtspraak van het Hof volgt dat de nationale rechterlijke instanties en de Commissie in het bij het VWEU ingestelde systeem voor toezicht op staatssteun aanvullende, maar onderscheiden taken vervullen (arrest van 2 mei 2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

40 In het bijzonder dienen de nationale rechterlijke instanties, in afwachting van de eindbeslissing van de Commissie, de rechten van de justitiabelen te beschermen tegenover een eventuele schending van het in artikel 108, lid 3, VWEU neergelegde verbod door de nationale autoriteiten. Daartoe kunnen bij de nationale rechterlijke instanties gedingen aanhangig worden gemaakt waarin die instanties het begrip „steunmaatregel” in artikel 107, lid 1, VWEU moeten uitleggen en toepassen, teneinde vast te stellen of een overheidsmaatregel die zonder inachtneming van de voorafgaande controleprocedure van artikel 108, lid 3, VWEU is getroffen, daaraan al dan niet had moeten worden onderworpen. Die rechterlijke instanties zijn daarentegen niet bevoegd om zich uit te spreken over de verenigbaarheid van steunmaatregelen of van een staatssteunregeling met de interne markt. Volgens vaste rechtspraak valt deze beoordeling namelijk onder de uitsluitende bevoegdheid van de Commissie, die daarbij onder toezicht van de rechterlijke instanties van de Unie staat (zie in die zin arresten van 15 september 2016, PGE, C-574/14, EU:C:2016:686, punten 31 en 32, en 2 mei 2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

41 Bovendien mag de procedure van artikel 108 VWEU volgens vaste rechtspraak nooit leiden tot een resultaat dat strijdig zou zijn met specifieke bepalingen van het VWEU. Aldus kan staatssteun die – als zodanig of vanwege bepaalde uitvoeringsvoorschriften ervan – bepalingen of algemene beginselen van het Unierecht schendt, niet verenigbaar met de interne markt worden verklaard. Wanneer de uitvoeringsvoorschriften van een steunmaatregel of een steunregeling zo onlosmakelijk verbonden zijn met het doel van de steun, de regeling of hun werking dat zij niet afzonderlijk kunnen worden beoordeeld, moeten de gevolgen ervan voor de verenigbaarheid of onverenigbaarheid van de steun of de regeling als geheel immers noodzakelijkerwijs worden beoordeeld door middel van de procedure van artikel 108 VWEU (zie in die zin arresten van 2 mei 2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 31 januari 2023, Commissie/Braesch e.a., C-284/21 P, EU:C:2023:58, punten 96 en 97 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

42 De beoordeling van dergelijke uitvoeringsvoorschriften valt dus buiten de bevoegdheid van de nationale rechterlijke instanties (zie in die zin arrest van 2 mei 2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 Tevens moet in herinnering worden gebracht dat de toepassing van de Unierechtelijke mededingingsregels berust op een verplichting tot loyale samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties enerzijds en de Commissie en de rechterlijke instanties van de Unie anderzijds, in het kader waarvan elk handelt overeenkomstig de taak die haar bij het VWEU is toegekend. In het kader van deze samenwerking dienen de nationale rechterlijke instanties alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen die geschikt zijn om de nakoming van de uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen te verzekeren en zich te onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag in gevaar kunnen brengen, zoals artikel 4, lid 3, VEU voorschrijft. De nationale rechterlijke instanties dienen zich dus met name te onthouden van beslissingen die indruisen tegen een besluit van de Commissie betreffende de verenigbaarheid van staatssteun met de interne markt, waarvan de beoordeling tot de uitsluitende bevoegdheid van deze instelling behoort, die daarbij onder toezicht van de Unierechter staat (zie in die zin arresten van 15 september 2016, PGE, C-574/14, EU:C:2016:686, punten 33 en 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 17 oktober 2024, NFŠ, C-28/23, EU:C:2024:893, punt 59).

44 In casu blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat bij het in het hoofdgeding betwiste mechanisme van de negatieve prikkel de in besluit SA.43756 onderzochte steunregeling ten uitvoer is gelegd, hetgeen overigens tijdens de mondelinge behandeling ter terechtzitting is bevestigd. In dit verband blijkt met name uit de overwegingen 43, 44, 47, 48, 50 en 51 van besluit SA.43756 namelijk dat het in het hoofdgeding betwiste mechanisme van de negatieve prikkel uiteindelijk bepalend is voor het steunbedrag dat wordt toegekend aan de afzonderlijke marktdeelnemers die aanspraak maken op de betrokken steun op grond van hun inschrijving in een register. De Commissie heeft dus op grond van dit mechanisme kunnen concluderen dat deze steunregeling juist voor projecten die in een register zijn ingeschreven, aan het evenredigheidsvereiste voldoet.

45 Gelet op de in punt 41 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak kan dit mechanisme, dat onlosmakelijk verbonden is met de werking van de betrokken steunregeling, dan ook niet los van deze regeling worden beoordeeld.

46 Uit deze rechtspraak volgt bovendien dat de Commissie de steunregeling die het voorwerp uitmaakt van besluit SA.43756 niet op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU verenigbaar met de interne markt kon verklaren zonder zich er eerst van te vergewissen dat deze steunregeling voorts niet in strijd was met andere relevante bepalingen of algemene beginselen van het Unierecht (zie naar analogie arrest van 31 januari 2023, Commissie/Braesch e.a., C-284/21 P, EU:C:2023:58, punt 100).

47 In de eerste plaats volgt hieruit dat een nationale rechterlijke instantie in het kader van de uitvoering van deze steunregeling toestaan om zich in het licht van artikel 3 van richtlijn 2009/28 op haar beurt uit te spreken over de rechtmatigheid van dit mechanisme van de negatieve prikkel er in wezen op neerkomt dat aan deze rechterlijke instantie de bevoegdheid wordt verleend om haar eigen beoordeling in de plaats te stellen van de door de Commissie verrichte beoordeling in besluit SA.43756 en dat haar wordt toegestaan om, in strijd met de in punt 40 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak, inbreuk te maken op de exclusieve bevoegdheden die aan deze instelling zijn voorbehouden wat betreft de beoordeling van de verenigbaarheid van staatssteun

met de interne markt, alsmede dat haar in punt 43 van het onderhavige arrest genoemde verplichting om loyaal samen te werken met de instellingen van de Unie wordt geschonden (zie naar analogie arrest van 15 september 2016, PGE, C-574/14, EU:C:2016:686, punten 36 en 37).

48 Het feit dat richtlijn 2009/28, en met name artikel 3 ervan (waarop de gestelde vraag betrekking heeft), in besluit SA.43756 niet uitdrukkelijk wordt vermeld, heeft in dit verband geen gevolgen.

49 Zoals blijkt uit de overwegingen 2 tot en met 4 en 34 beoogt de steunregeling waarop dit besluit betrekking heeft juist de productie van elektriciteit uit andere hernieuwbare energiebronnen dan fotovoltaïsche energie in Italië te bevorderen en, zoals in overweging 31 van dat besluit is aangegeven, is de aangemelde regeling, die overeenkomt met de regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, met name beoordeeld in het licht van de richtsnoeren 2014-2020. In punt 107 van die richtsnoeren, waarnaar overweging 36 van besluit SA.43756 verwijst, wordt eraan herinnerd dat de Unie zich ambitieuze doelstellingen op het gebied van klimaatverandering en duurzaam energiegebruik heeft gesteld, dat verschillende wetgevingshandelingen van de Unie, zoals richtlijn 2009/28, reeds bijdragen tot de verwezenlijking van die doelstellingen, en dat staatssteun onder bepaalde voorwaarden een geschikt instrument kan zijn om bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie en de daarmee verband houdende nationale streefcijfers.

50 Toen de Commissie in besluit SA.43756 de verenigbaarheid van deze steunregeling met de interne markt heeft beoordeeld – met inbegrip van de uitvoeringsregeling ervan, namelijk het mechanisme van de negatieve prikkel – heeft zij bijgevolg noodzakelijkerwijs rekening gehouden met richtlijn 2009/38.

51 Wat betreft, in de tweede plaats, de beoordeling of het mechanisme van de negatieve prikkel in overeenstemming is met artikel 4 van richtlijn 2018/2001, of met artikel 6 ervan, waarop de Commissie zich met name beroept, moet worden opgemerkt dat deze richtlijn na besluit SA.43756 is vastgesteld, zodat niet kan worden geoordeeld dat de Commissie zich er bij de beoordeling in dat besluit noodzakelijkerwijs van heeft vergewist dat het mechanisme geen van deze bepalingen schendt.

52 Ten eerste valt de bij het besluit van 23 juni 2016 vastgestelde steunregeling echter onder het begrip „bestaande steun” in de zin van artikel 1, onder b), ii), van verordening 2015/1589, aangezien de regeling door de Commissie is goedgekeurd bij besluit SA.43756.

53 De Commissie is volgens artikel 108, lid 1, VWEU bevoegd de bestaande steunmaatregelen in de lidstaten samen met deze lidstaten aan een voortdurend onderzoek te onderwerpen. Dat onderzoek kan ertoe leiden dat de Commissie aan de betrokken lidstaat dienstige maatregelen voorstelt die voor de geleidelijke ontwikkeling of de werking van de interne markt vereist zijn, en zij in voorkomend geval beslist om een steunmaatregel die zij onverenigbaar acht met de interne markt in te trekken of te wijzigen (arrest van 18 juli 2013, P, C-6/12, EU:C:2013:525, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

54 In het kader van het voortdurende onderzoek van bestaande steunregelingen wijzigt de rechtssituatie bovendien wanneer de betrokken lidstaat eventueel voorstellen van dienstige maatregelen aanvaardt, of wanneer de Commissie een definitief besluit neemt (zie in die zin arrest van 9 oktober 2001, Italië/Commissie, C-400/99, EU:C:2001:528, punt 61).

55 Overeenkomstig de in punt 40 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak blijft de beoordeling van de verenigbaarheid van een bestaande steunregeling met de interne markt dus onder de exclusieve bevoegdheid van de Commissie vallen, die daarbij onder toezicht staat van de rechterlijke instanties van de Unie.

56 Overigens heeft de Commissie in casu met de mededeling getiteld „Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van klimaat, milieubescherming en energie 2022” (PB 2022, C 80, blz. 1), die op 18 februari 2022 de richtsnoeren 2014-2020 heeft vervangen, de lidstaten voorgesteld om uit hoofde van „dienstige maatregelen” in de zin van artikel 108, lid 1, VWEU, bestaande steunregelingen voor milieubescherming en energie zo nodig te wijzigen om deze uiterlijk op 31 december 2023 in overeenstemming te brengen met die richtsnoeren.

57 Deze termijn was nog niet verstreken op 4 april 2022, noch op 2 mei 2022, de datums waarop de in punt 21 van het onderhavige arrest genoemde facturen zijn verzonden die ten grondslag liggen aan het hoofdgeding.

58 Ten tweede zou elke wijziging van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde mechanisme van de negatieve prikkel als gevolg van een eventuele verhoging van de intensiteit van de steun die daaruit zou kunnen voortvloeien, van invloed kunnen zijn op de beoordeling van de verenigbaarheid van de betrokken steunregeling met de interne markt. Dat mechanisme is namelijk onlosmakelijk verbonden met de werking van die regeling en het is mogelijk dat de Commissie, als dat mechanisme er niet was geweest, zou hebben geoordeeld dat die steunregeling niet evenredig was en die regeling bijgevolg niet verenigbaar met de interne markt zou hebben verklaard. Een dergelijke wijziging zou volgens artikel 4, lid 1, van verordening nr. 794/2004 dus een „wijziging in bestaande steun” vormen en bijgevolg „nieuwe steun” in de zin van artikel 1, onder c), van verordening 2015/1589, waarvoor de aanmeldingsverplichting van artikel 108, lid 3, VWEU geldt en waarvan de beoordeling van de verenigbaarheid met de interne markt overeenkomstig de in punt 40 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak onder de exclusieve bevoegdheid van de Commissie valt, die daarbij onder toezicht staat van de rechterlijke instanties van de Unie.

59 De vaststelling in het vorige punt van het onderhavige arrest geldt ook voor het geval dat dit mechanisme niet erga omnes wordt gewijzigd, zoals Tiberis in casu verzoekt, maar enkel ten gunste van een bepaalde begunstigde, zoals Tiberis. De toestemming voor de tenuitvoerlegging van een steunregeling die de Commissie verleent in een besluit om geen bezwaar te maken, geldt namelijk alleen voor zover alle elementen in acht worden genomen die zij in dat besluit bij de beoordeling van de verenigbaarheid van die regeling met de interne markt in aanmerking heeft genomen (zie naar analogie arrest van 31 januari 2023, Commissie/Braesch e.a., C-284/21 P, EU:C:2023:58, punt 83). Een steunregeling die individueel ten uitvoer wordt gelegd zonder overeen te stemmen met de steunregeling die is aangemeld en door de Commissie is goedgekeurd, kan dus ook worden beschouwd als „nieuwe steun” in de zin van artikel 1, onder c), van verordening 2015/1589 (zie naar analogie arrest van 31 januari 2023, Commissie/Braesch e.a., C-284/21 P, EU:C:2023:58, punt 86).

60 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat een steunmaatregel niet bij een rechterlijke beslissing kan worden ingevoerd, maar voortvloeit uit een opportuniteitsbeoordeling, die niet behoort tot de taken en bevoegdheden van een rechter (zie in die zin arrest van 12 januari 2023, DOBELES HES, C-702/20 en C-17/21, EU:C:2023:1, punt 76).

61 Voorts heeft het Hof in de punten 121 en 122 van het arrest van 12 januari 2023, DOBELES HES (C-702/20 en C-17/21, EU:C:2023:1), geoordeeld dat ingeval bij de nationale rechter een vordering wordt ingesteld tot uitbetaling van steun die onrechtmatig is omdat zij niet bij de Commissie is aangemeld, de uitoefening van het in het Unierecht aan deze rechter toevertrouwde toezicht op staatssteun hem er in beginsel toe moet brengen deze vordering af te wijzen, en dat een beslissing van de nationale rechter waarbij de verweerder wordt veroordeeld tot uitbetaling van de steun, maar met het voorbehoud dat deze eerst door de betrokken nationale autoriteiten bij de Commissie wordt aangemeld en zij daar toestemming voor geeft of zal worden geacht te hebben gegeven, niettemin ook kan voorkomen dat nieuwe steun in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU, alsook met artikel 2, lid 1, en artikel 3 van verordening 2015/1589 wordt uitgekeerd.

62 Deze rechtspraak kan echter niet worden toegepast op de context van de zaak in het hoofdgeding en kan dus niet afdoen aan de vaststelling die voortvloeit uit de in de punten 52 tot en met 60 van het onderhavige arrest uiteengezette gegevens. In de onderhavige zaak kan de bevoegdheid van de nationale rechter om kennis te nemen van het beroep in het hoofdgeding niet voorkomen dat nieuwe steun wordt uitgekeerd in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU en artikel 2, lid 1, en artikel 3 van verordening 2015/1589. Zoals blijkt uit punt 58 van het onderhavige arrest is elke wijziging van het mechanisme van de negatieve prikkel namelijk onderworpen aan de aanmeldingsverplichting van artikel 108, lid 3, VWEU en valt de beoordeling van de verenigbaarheid van die wijziging met de interne markt onder de exclusieve bevoegdheid van de Commissie, die daarbij onder toezicht staat van de rechterlijke instanties van de Unie.

63 Uit een en ander volgt dat het Unierecht zich ertegen verzet dat de verwijzende rechter beoordeelt of het in het hoofdgeding aan de orde zijnde mechanisme van de negatieve prikkel verenigbaar is met de bepalingen van artikel 3 van richtlijn 2009/28 of artikel 4 van richtlijn 2018/2001, aangezien dit mechanisme onlosmakelijk verbonden is met de werking van de staatssteunregeling die de Commissie bij besluit SA.43756 verenigbaar met de interne markt heeft verklaard.

64 Bijgevolg is de uitlegging van artikel 3 van richtlijn 2009/28 of van artikel 4 van richtlijn 2018/2001 niet relevant voor de beslechting van het hoofdgeding.

65 Het verzoek om een prejudiciële beslissing is dus niet-ontvankelijk.

Kosten

66 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

Het verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) bij beslissing van 8 augustus 2023, is niet-ontvankelijk.

ondertekeningen