



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

7. marts 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – national støtteordning, hvorefter nationale producenter af elektricitet fra vedvarende energikilder tildeles omsættelige grønne certifikater – import af elektricitet fra vedvarende energikilder i en anden medlemsstat – forpligtelse til at købe grønne certifikater – sanktion – fritagelse – direktiv 2001/77/EF – direktiv 2009/28/EF – støtteordning – oprindelsesgarantier – frie varebevægelser – artikel 18 TEUF, 28 TEUF, 30 TEUF, 34 TEUF og 110 TEUF – statsstøtte – artikel 107 TEUF og 108 TEUF – statsmidler – selektiv fordel«

I sag C-558/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) ved afgørelse af 16. august 2022, indgået til Domstolen den 19. august 2022, i sagen

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA)

mod

Fallimento Esperia SpA,

Gestore dei Servizi Energetici SpA – GSE,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Prechal (refererende dommer), og dommerne F. Biltgen, N. Wahl, J. Passer og M.L. Arastey Sahún,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Fallimento Esperia SpA ved avvocati U. Grella og F.M. Salerno,

* Processprog: italiensk.

- Gestore dei Servizi Energetici SpA – GSE ved advokati S. Fidanzia og A. Gigliola,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af advokati dello Stato D. Del Gaizo og F. Tortora,
- Europa-Kommissionen ved B. De Meester, G. Gattinara og F. Tomat, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 18 TEUF, 28 TEUF, 30 TEUF, 34 TEUF, 107 TEUF, 108 TEUF og 110 TEUF samt af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28/EF af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF (EUT 2009, L 140, s. 6).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) (tilsynsmyndigheden for energi, net og miljø, Italien) (herefter »tilsynsmyndigheden«) og på den anden side Fallimento Esperia SpA, der er et selskab under konkurs, og Gestore dei Servizi Energetici SpA – GSE (herefter »GSE«) vedrørende pålæggelsen af en økonomisk sanktion over for Fallimento Esperia for tilsidesættelse af forpligtelsen til at købe certifikater, der attesterer en oprindelse i vedvarende energikilder (herefter »grønne certifikater«) for elektricitet, der blev importeret til Italien i 2010.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2001/77/EF

- 3 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/77/EF af 27. september 2001 om fremme af elektricitet produceret fra vedvarende energikilder inden for det indre marked for elektricitet (EFT 2001, L 283, s. 33) blev med virkning fra den 1. januar 2012 ophævet af direktiv 2009/28. Dette sidstnævnte direktiv blev for sin del med virkning fra den 1. juli 2021 ophævet af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/2001 af 11. december 2018 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder (EUT 2018, L 328, s. 82).
- 4 10., 11., 14. og 15. betragtning til direktiv 2001/77 havde følgende ordlyd:

»(10) Dette direktiv forpligter ikke medlemsstaterne til at anerkende købet af en oprindelsesgaranti fra andre medlemsstater eller det tilsvarende køb af elektricitet som bidrag til opfyldelse af en national kvoteforpligtelse. Med henblik på at lette handelen med elektricitet fra vedvarende energikilder og for at øge gennemsigtigheden for

forbrugerne, når disse skal vælge mellem elektricitet produceret fra ikke-vedvarende og elektricitet produceret fra vedvarende energikilder, er en oprindelsesgaranti for denne type elektricitet imidlertid nødvendig. Oprindelsesgarantiordninger indebærer ikke i sig selv en ret til at blive omfattet af de nationale støtteordninger i forskellige medlemsstater. Det er vigtigt, at alle former for elektricitet fra vedvarende energikilder er omfattet af en sådan oprindelsesgaranti.

(11) Der bør klart skelnes mellem oprindelsesgarantier og salgbare grønne certifikater.

[...]

(14) Medlemsstaterne har forskellige ordninger for støtte til vedvarende energikilder i nationalt regi, herunder grønne certifikater, investeringsstøtte, skattefritagelse, -nedsættelse eller -refusion og direkte prisstøtte. Et vigtigt middel til at nå målet med dette direktiv er at sikre, at disse ordninger fungerer som de skal, indtil der etableres en fællesskabsramme, således at investorernes tillid bevares.

(15) I betragtning af den begrænsede erfaring med nationale ordninger og den nuværende relativt begrænsede andel af elektricitet fra vedvarende energikilder, der er omfattet af ordninger for prisstøtte i Fællesskabet, er det for tidligt at fastlægge en fællesskabsramme for støtteordninger.«

5 Dette direktivs artikel 1 med overskriften »Formål« fastsatte følgende:

»Formålet med dette direktiv er at fremme en forøgelse af vedvarende energikilders bidrag til produktionen af elektricitet inden for det indre marked for elektricitet og skabe grundlaget for en kommende fællesskabsramme herfor.«

6 Direktivets artikel 3 med overskriften »Vejledende nationale mål« bestemte i stk. 1 og 2 følgende:

»1. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger til at fremme et øget forbrug af elektricitet fra vedvarende energikilder i overensstemmelse med de fastsatte vejledende, nationale mål, jf. stk. 2. Foranstaltningerne bør stå i rimeligt forhold til det mål, der skal nås.

2. Senest den 27. oktober 2002 og derefter hvert femte år vedtager og offentliggør medlemsstaterne en rapport med de vejledende, nationale mål for det fremtidige forbrug af elektricitet fra vedvarende energikilder udtrykt som en procentdel af elforbruget for de næste ti år. Rapporten skal ligeledes indeholde en redegørelse for, hvilke foranstaltninger der er truffet eller påtænkes på nationalt plan med henblik på at nå disse vejledende, nationale mål. Ved fastsættelsen af målene indtil 2010 skal medlemsstaterne:

- tage hensyn til referenceværdierne i bilaget
- sørge for, at målene er forenelige med de nationale forpligtelser, de enkelte medlemsstater måtte have påtaget sig inden for rammerne af de klimapolitiske forpligtelser, der er accepteret af Fællesskabet i henhold til Kyotoprotokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer.«

- 7 Samme direktivs artikel 4 med overskriften »Støtteordninger« bestemte i stk. 1 følgende:
- »Med forbehold af traktatens artikel 87 og 88 [(nu artikel 107 TEUF og 108 TEUF)] vurderer [Europa-]Kommissionen anvendelsen af sådanne ordninger i medlemsstaterne, hvorefter elproducenter på grundlag af bestemmelser udstedt af de offentlige myndigheder modtager direkte eller indirekte støtte, og som kunne virke begrænsende på handelen, idet udgangspunktet skal være, at disse ordninger bidrager til virkeliggørelsen af målene i traktatens artikel 6 og 174.«
- 8 Artikel 5 i direktiv 2001/77, der havde overskriften »Oprindelsesgaranti for elektricitet fra vedvarende energikilder«, bestemte i stk. 1-5 følgende:
- »1. Senest den 27. oktober 2003 sikrer medlemsstaterne, at det kan garanteres, at elektricitet fra vedvarende energikilder faktisk er produceret fra sådanne energikilder, jf. definitionen i dette direktiv, efter objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier, som fastsættes af de enkelte medlemsstater. De sørger for, at der efter anmodning udstedes oprindelsesgarantier med dette formål.
2. Medlemsstaterne kan udpege et eller flere kompetente organer, der er uafhængige af elproduktions- og eldistributionsaktiviteter, til at overvåge udstedelsen af oprindelsesgarantierne.
3. Oprindelsesgarantierne skal:
- angive, hvilken energikilde den pågældende mængde elektricitet er produceret fra, angive produktionsdatoer og -steder, og, hvis det drejer sig om vandkraftværker, præcisere de pågældende anlægs kapacitet, samt
 - gøre det muligt for producenter af elektricitet fra vedvarende energikilder at dokumentere, at den elektricitet, de sælger, er elektricitet fra vedvarende energikilder i dette direktivs forstand.
4. Medlemsstaterne bør gensidigt anerkende oprindelsesgarantier udstedt i henhold til stk. 2 som bevis udelukkende for de i stk. 3 omhandlede bestemmelser. Enhver ikke-ankendelse af oprindelsesgarantier som et sådant bevis – navnlig med henblik på forebyggelse af svig – skal ske på grundlag af objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier. Hvis en medlemsstat nægter at anerkende en oprindelsesgaranti, kan Kommissionen forpligte den pågældende medlemsstat til at anerkende oprindelsesgarantien, navnlig under hensyn til objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier, som ligger til grund for anerkendelsen.
5. Medlemsstaterne eller de kompetente organer indfører ordninger, der kan sikre, at oprindelsesgarantierne er korrekte og pålidelige, og de redegør i den i artikel 3, stk. 3, omtalte rapport for de foranstaltninger, der er truffet til at sikre garantisystemets pålidelighed.«

Direktiv 2009/28

- 9 25., 52. og 56. betragtning til direktiv 2009/28 havde følgende ordlyd:
- »(25) Medlemsstaterne har forskelligt potentiale for vedvarende energi og forskellige støtteordninger til energi fra vedvarende energikilder i nationalt regi. Flertallet af medlemsstaterne anvender støtteordninger, der udelukkende giver tilskud til energi fra vedvarende energikilder, som produceres på deres eget område. For at nationale støtteordninger kan fungere, som de skal, er det af afgørende betydning, at

medlemsstaterne kan styre virkningerne af og omkostningerne ved deres nationale støtteordninger alt efter deres forskellige potentiale. Et vigtigt middel til at nå målet med dette direktiv er at sikre, at de nationale støtteordninger, som under direktiv 2001/77/EF, fungerer som de skal, således at investorernes tillid bevares, og således at medlemsstaterne kan udforme effektive nationale foranstaltninger til opfyldelse af målene. Nærværende direktiv tager sigte på at lette den grænseoverskridende støtte til energi fra vedvarende energikilder, uden at de nationale støtteordninger berøres. Det indfører fakultative samarbejds mekanismer mellem medlemsstaterne, som gør det muligt for dem at aftale, i hvilket omfang en medlemsstat støtter energiproduktionen i en anden, og i hvilket omfang produktionen af energi fra vedvarende energikilder bør tælle med til den ene eller den anden medlemsstats nationale overordnede mål. For at sikre, at begge foranstaltninger til opfyldelse af mål, dvs. nationale støtteordninger og samarbejdsordninger, fungerer effektivt, er det af afgørende betydning, at medlemsstaterne er i stand til at afgøre, om og i hvilket omfang deres nationale støtteordninger finder anvendelse på produktion af energi fra vedvarende energikilder i andre medlemsstater, og at de kan aftale dette ved at anvende de samarbejds mekanismer, der er fastsat i dette direktiv.

[...]

- (52) Oprindelsesgarantier, der udstedes med henblik på dette direktiv, har som eneste funktion at dokumentere over for en endelig kunde, at en given andel eller mængde energi er produceret fra vedvarende energikilder. [...] Der bør skelnes klart mellem grønne certifikater, der anvendes i forbindelse med støtteordninger, og oprindelsesgarantier.

[...]

- (56) Oprindelsesgarantier giver ikke i sig selv ret til at blive omfattet af nationale støtteordninger.«

- 10 Dette direktivs artikel 1 med overskriften »Genstand og anvendelsesområde« var affattet således:

»Dette direktiv fastsætter en fælles ramme for fremme af energi fra vedvarende energikilder. Det fastsætter bindende nationale mål for den samlede andel af energi fra vedvarende energikilder i det udvidede endelige energiforbrug og for andelen af energi fra vedvarende energikilder på transportområdet. Det fastlægger regler for statistisk overførsel mellem medlemsstater, fælles projekter mellem medlemsstater og med tredjelande, oprindelsesgarantier, administrative procedurer, information og uddannelse samt adgang til elnettet for energi fra vedvarende energikilder. Det fastlægger bæredygtighedskriterier for biobrændstoffer og flydende biobrændsler.«

- 11 Det nævnte direktivs artikel 2 med overskriften »Definitioner« fastsatte følgende:

»I dette direktiv anvendes definitionerne i [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2003/54/EF [af 26. juni 2003 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 96/92/EF (EUT 2003, L 176, s. 37)].

Endvidere forstås ved:

[...]

- j) »oprindelsesgaranti«: et elektronisk dokument, hvis eneste funktion er over for en endelig kunde at dokumentere, at en given andel eller mængde af energi er produceret fra vedvarende energikilder, som krævet i artikel 3, stk. 6, i direktiv 2003/54/EF
- k) »støtteordning«: enhver form for instrument, ordning eller mekanisme, som en medlemsstat eller en gruppe af medlemsstater anvender, og som fremmer brugen af energi fra vedvarende energikilder (VE) ved enten at mindske omkostningerne ved denne energi, at øge den pris, den kan sælges til, eller ved gennem indførelse af en VE-forpligtelse eller på anden måde at øge den mængde af denne energiform, der købes. Dette omfatter, men er ikke begrænset til, investeringsstøtte, skattefritagelse eller -nedsættelse, skatterefusion, støtteordninger for VE-forpligtelse, herunder anvendelse af grønne certifikater, og direkte prisstøtte, herunder afregningstariffer og præmieudbetalinger
- l) »VE-forpligtelse«: en national støtteordning, der kræver, at en bestemt andel af energiproducenternes produktion stammer fra energi fra vedvarende energikilder (VE), at en bestemt andel af energileverandørernes leverancer stammer fra energi fra vedvarende energikilder, eller at en bestemt andel af energiforbrugernes forbrug stammer fra energi fra vedvarende energikilder. Ordninger, under hvilke der kan udstedes grønne certifikater til opfyldelse af sådanne forpligtelser, er omfattet heraf

[...]«

- 12 Samme direktivs artikel 3 med overskriften »Bindende nationale overordnede mål og foranstaltninger for anvendelse af energi fra vedvarende energikilder« bestemte i stk. 1-4 følgende:

»1. Hver medlemsstat sikrer, at energi fra vedvarende energikilder, som beregnet i overensstemmelse med artikel 5-11, udgør en andel af det udvidede endelige energiforbrug i 2020, der mindst svarer til det nationale overordnede mål for andelen af energi fra vedvarende energikilder, der er opstillet for medlemsstaten i dette år i bilag I, del A, tabellens tredje kolonne. Disse bindende nationale overordnede mål er i overensstemmelse med et mål om, at andelen af energi fra vedvarende energikilder af Fællesskabets udvidede endelige energiforbrug skal være mindst 20% i 2020. For lettere at nå målene i denne artikel fremmer og tilskynder hver medlemsstat til energieffektivitet og energibesparelser.

2. Medlemsstaterne træffer foranstaltninger, der har til formål effektivt at sikre, at andelen af energi fra vedvarende energikilder svarer til eller overstiger den, der fremgår af det vejledende forløb, der er fastlagt i bilag I, del B.

3. For at nå de mål, der er fastsat i denne artikels stk. 1 og 2, kan medlemsstaterne bl.a. anvende følgende foranstaltninger:

- a) støtteordninger
- b) foranstaltninger med henblik på samarbejde mellem forskellige medlemsstater og med tredjelande, så de kan nå deres nationale overordnede mål i overensstemmelse med artikel 5-11

Med forbehold af traktatens artikel 87 og 88 [nu artikel 107 TEUF og 108 TEUF] har medlemsstaterne ret til i overensstemmelse med artikel 5-11 i dette direktiv at beslutte, i hvilket omfang de støtter energi fra vedvarende energikilder, der er produceret i en anden medlemsstat.

4. Hver medlemsstat sikrer, at andelen af energi fra vedvarende energikilder inden for alle former for transport i 2020 mindst svarer til 10% af det endelige energiforbrug på transportområdet i medlemsstaten.«

- 13 Artikel 15 i direktiv 2009/28, der havde overskriften »Oprindelsesgaranti for elektricitet, opvarmning og køling, der produceres fra vedvarende energikilder«, bestemte i stk. 1 og 9 følgende:

»1. For over for den endelige kunde at dokumentere andelen eller mængden af energi fra vedvarende energikilder i en energileverandørs energimix i overensstemmelse med artikel 3, stk. 6, i direktiv 2003/54/EF skal medlemsstaterne sikre, at oprindelsen af elektricitet produceret fra vedvarende energikilder, kan garanteres som sådan i den i dette direktiv anvendte betydning efter objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier.

[...]

9. Medlemsstaterne anerkender udelukkende oprindelsesgarantier, der er udstedt af andre medlemsstater i overensstemmelse med dette direktiv, som dokumentation for de elementer, der er anført i stk. 1 og stk. 6, litra a)-f). [...]

- 14 Dette direktivs artikel 26 med overskriften »Ændringer og ophævelse« fastsatte følgende:

»1. I direktiv 2001/77/EF ophæves artikel 2, artikel 3, stk. 2, og artikel 4-8 med virkning fra den 1. april 2010.

[...]

3. Direktiv 2001/77/EF og [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2003/30/EF [af 8. maj 2003 om fremme af anvendelsen af biobrændstoffer og andre fornyelige brændstoffer til transport (EUT 2003, L 123, s. 42)] ophæves med virkning fra den 1. januar 2012.«

- 15 Artikel 27, stk. 1, i direktiv 2009/28 bestemte følgende:

»Med forbehold af artikel 4, stk. 1, 2 og 3, sætter medlemsstaterne de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 5. december 2010.«

Italiensk ret

Lovdekret nr. 79/1999

- 16 Med henblik på at fremme anvendelsen af elektricitet produceret fra vedvarende energikilder (herefter »grøn elektricitet«) vedtog Den Italienske Republik decreto legislativo n.79 – Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (lovdekret nr. 79 om gennemførelse af direktiv 96/92/EF om fælles regler for det indre marked for elektricitet) af 16. marts 1999 (GURI nr. 75 af 31.3.1999, s. 8, herefter »lovdekret nr. 79/1999«).

- 17 Ved dette lovdekret blev der indført en støtteordning for produktion af grøn elektricitet, der bl.a. var baseret på gratis tildeling af grønne certifikater til alle italienske producenter af grøn elektricitet i forhold til den producerede grønne elektricitet.
- 18 Dette lovdekrets artikel 11 fastsatte følgende:
- »1. Med henblik på at fremme anvendelsen af vedvarende energi, energibesparelser, reduktionen af kuldioxidemissioner og anvendelsen af nationale energikilder fra 2001 er importørerne og de ansvarlige for anlæg, som hvert år importerer eller producerer el fra ikke-vedvarende energikilder, pålagt en pligt til i det efterfølgende år at tilføre det nationale net en kvote for grøn elektricitet, som stammer fra anlæg, der er sat i drift, eller som har øget deres produktion, inden for rammerne for yderligere produktionskapacitet, efter dette dekrets ikrafttrædelse.
2. Den i stk. 1 fastsatte pligt finder anvendelse på import og produktion af elektricitet – fraregnet kraftvarmeproduktion, selve anlægges forbrug og eksport – af mere end 100 GWh, og den i stk. 1 nævnte kvote fastsættes til at begynde med til 2% af denne elektricitet, som overstiger 100 GWh.
3. De samme operatører kan også opfylde den nævnte forpligtelse ved helt eller delvist at købe den tilsvarende kvote eller de pågældende rettigheder hos andre producenter, forudsat at der tilføres elektricitet produceret fra vedvarende energikilder til det nationale elektricitetsnet, eller hos [Gestore della rete di trasmissione nazionale (den nationale transmissionssystemoperatør, Italien), nu GSE]. [...] For at kompensere for udsvingene i den årlige produktion eller et utilstrækkeligt udbud kan [GSE] købe eller sælge rettigheder til produktion fra vedvarende energikilder, uafhængigt af den faktiske tilgængelighed, med en forpligtelse til hvert tredje år at kompensere for eventuelle udstedelser af rettigheder i tilfælde af manglende tilgængelighed.«
- 19 Dette køb fra GSE's side af rettigheder til produktion fra vedvarende energikilder, også kaldet »grønne certifikater«, skete ved at anvende indtægten fra den takstbestanddel A 3, som elforbrugerne betalte over deres regning.

Lovdekret nr. 387/2003

- 20 Det fremgår af artikel 4 i decreto legislativo n. 387 – Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettrica (lovdekret nr. 387 om gennemførelse af direktiv 2001/77/EF om fremme af produktion af elektricitet fra vedvarende energikilder inden for det indre marked for elektricitet) af 29. december 2003 (almindeligt tillæg til GURI nr. 25 af 31.1.2004, herefter »lovdekret nr. 387/2003«), at det tilkom den nationale transmissionssystemoperatør, nu GSE, at kontrollere overholdelsen af den forpligtelse, der var fastsat i artikel 11 i lovdekret nr. 79/1999, og at give underretning om eventuelle overtrædelser til Autorità per l'energia elettrica, il gas et sistema idrico (myndigheden for elektricitet, gas og vandsystemet, Italien), nu tilsynsmyndigheden, som i et sådant tilfælde havde kompetence til at pålægge de sanktioner, der var fastsat i legge n. 481 – Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità (lov nr. 481 om regler for konkurrence og regulering af almennyttige tjenesteydelser. Oprettelse af myndigheder, som fører tilsyn med almennyttige tjenesteydelser) af 14. november 1995 (GURI nr. 270 af 18.11.1995, almindeligt tillæg nr. 136).

21 Artikel 11, stk. 6, i lovdekret nr. 387/2003 havde følgende ordlyd:

»Oprindelsesgarantien skal indeholde en angivelse af anlæggets placering, den vedvarende energikilde, hvorfra elektriciteten er blevet produceret, den anvendte teknologi, anlæggets nominelle ydeevne, nettoproduktionen af elektricitet eller, hvis der er tale om hybride kraftværker, den produktion, der kan henføres til hvert kalenderår. [...]«

22 Dette lovdekrets artikel 20, stk. 3, bestemte følgende:

»Operatører, som importerer elektricitet produceret i andre medlemsstater i Den Europæiske Union, og som er omfattet af forpligtelsen i artikel 11 i lovdekret [nr. 79/1999], kan anmode systemoperatøren om en fritagelse for denne forpligtelse for den del af denne importerede elektricitet, der er produceret fra vedvarende energikilder. Ansøgningen skal som minimum ledsages af en bekræftet kopi af den oprindelsesgaranti, der i henhold til artikel 5 i direktiv 2001/77/EF er udstedt i den stat, hvor produktionsanlægget er beliggende. [...]«

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

23 Esperia SpA var et selskab, der importerede elektricitet til Italien med henblik på engros- eller detailsalg heraf.

24 Ved afgørelse af 28. juni 2016 pålagde tilsynsmyndigheden dette selskab en økonomisk sanktion på 2 803 500 EUR for at have tilsidesat sin forpligtelse til at købe 17 753 grønne certifikater for elektricitet, som selskabet havde importeret til Italien i 2010.

25 Esperia anfægtede denne sanktion ved Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (den regionale forvaltningsdomstol for Lombardiet, Italien). Efter sagens anlæg blev dette selskab erklæret konkurs, og det har siden været benævnt Fallimento Esperia. Kuratoren for Fallimento Esperia fastholdt imidlertid søgsmålet ved denne ret.

26 Ved dom af 8. august 2018 gav den nævnte ret Fallimento Esperia delvist medhold i sit søgsmål, idet den fandt, at den sanktion, som selskabet var blevet pålagt, var urimeligt høj. Tilsynsmyndigheden og Fallimento Esperia har iværksat appel til prøvelse af denne dom ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien), som er den forelæggende ret.

27 Sagen ved sidstnævnte ret blev udsat, efter at denne den 3. september 2019 havde indgivet en anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen i sagen Axpo Trading, som ligeledes var indbragt for den forelæggende ret. Denne anmodning blev registreret ved Domstolens Justitskontor under sagsnr. C-705/19.

28 Efter at generaladvokat Campos Sánchez-Bordona den 3. december 2020 havde fremsat forslag til afgørelse Axpo Trading (C-705/19, EU:C:2020:989), frafaldt Axpo Trading sagen for den forelæggende ret, og denne sag blev slettet af registret ved kendelse af 9. september 2021, Axpo Trading (C-705/19, EU:C:2021:755).

29 Sagen for den forelæggende ret i hovedsagen blev herefter genoptaget.

- 30 Fallimento Esperia har for den forelæggende ret tilkendegivet sin tvivl om foreneligheden med EU-retten af den italienske lovgivning, der pålægger de virksomheder, som importerer elektricitet uden at have fremlagt oprindelsesgarantier, en forpligtelse til under trussel om sanktioner at købe grøn elektricitet eller grønne certifikater, hvilken forpligtelse ikke gælder for nationale producenter af denne samme energi. Ifølge dette selskab kan denne lovgivning anses for at udgøre statsstøtte til fordel for de producenter af grøn energi, der driver deres virksomhed i Italien, en afgift med en virkning svarende til en toldafgift og en foranstaltning med en virkning svarende til en kvantitativ importrestriktion. GSE er for sin del af den opfattelse, at den i hovedsagen omhandlede italienske lovgivning er i overensstemmelse med direktiv 2001/77.
- 31 Den forelæggende ret har henvist til generaladvokat Campos Sánchez-Bordonas forslag til afgørelse Axpo Trading (C-705/19, EU:C:2020:989) og til sin egen anmodning om præjudiciel afgørelse i den nævnte sag.
- 32 I denne anmodning forklarede den forelæggende ret bl.a., at den italienske ordning til støtte til grøn elektricitet forekom den at være forenelig med EUF-traktatens statsstøtteregler. Der anvendes nemlig ikke nogen statsmidler i denne ordning. Der sker ikke nogen direkte eller indirekte overførsel af offentlige midler til fordel for de producenter af grøn energi, der opererer i Italien. Under alle omstændigheder er den nævnte ordning i overensstemmelse med dels direktiv 2009/28, som fastsætter nationale målsætninger for grøn energi, og som begunstiger de foranstaltninger fra medlemsstaternes side, der udelukkende støtter producenter af ren energi med hjemsted på deres område, dels miljøbeskyttelsesformålet. Den omhandlede støtteforanstaltning kan heller ikke anses for selektiv, eftersom det referencesystem, der er indført ved direktiv 2009/28, i sig selv og frivilligt er selektivt, eftersom det har til formål at favorisere produktionen af grøn energi i hver enkelt medlemsstat.
- 33 Ifølge den forelæggende ret indfører denne ordning, henset til dette formål med direktiv 2009/28, i øvrigt hverken en afgift med en virkning svarende til en toldafgift eller en foranstaltning med en virkning svarende til en kvantitativ importrestriktion ved at pålægge importører af energi produceret i udlandet at købe grønne certifikater. Den nævnte ordning giver enheder, der driver virksomhed i Italien, fordel af en støtte med det formål at opfylde de bindende nationale mål vedrørende den i direktiv 2009/28 fastsatte andel af energi produceret fra vedvarende energikilder i det endelige forbrug, uden at importører af ren energi produceret i en anden medlemsstat er underlagt en forpligtelse eller konfronteret med hindringer.
- 34 Endelig er den forelæggende ret af den opfattelse, at den samme ordning er i overensstemmelse med artikel 18 TEUF og 110 TEUF, eftersom den indebærer den samme behandling af alle erhvervsdrivende inden for elektricitetssektoren, der tilfører det nationale net energi, som ikke er produceret fra en italiensk vedvarende energikilde.
- 35 Ikke desto mindre har Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er

- artikel 18 TEUF for så vidt angår den del, hvorefter al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet inden for rammerne af anvendelsesområdet for traktaterne, er forbudt,
- artikel 28 TEUF og 30 TEUF, for så vidt som de bestemmer, at importtold og afgifter med tilsvarende virkning afskaffes,

- artikel 110 TEUF for så vidt angår den del, ifølge hvilken afgifter på indførte varer, som er højere end de afgifter, der direkte eller indirekte pålægges lignende indenlandske varer, er forbudt,
- artikel 34 TEUF for så vidt angår den del, hvorefter foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner er forbudt,
- artikel 107 TEUF og 108 TEUF for så vidt angår den del, hvor det bestemmes, at gennemførelsen af en statsstøtteforanstaltning, der ikke er blevet anmeldt til Kommissionen og ikke er forenelig med det indre marked, er forbudt,
- direktiv 2009/28[...] for så vidt angår den del, som fastsætter formålet om at fremme både samhandelen i Fællesskabet med grøn elektricitet og de enkelte medlemsstaters produktionskapacitet,

til hinder for en national ordning som den i [anmodningen om præjudiciel afgørelse] omhandlede, der pålægger importører af grøn elektricitet en økonomisk byrde, som ikke finder anvendelse på nationale producenter af den samme vare?»

Det præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

- 36 For det første skal det bemærkes, at den italienske lovgivning, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen, fastsatte en foranstaltning i henhold til artikel 11 i lovdekret nr. 79/1999, der forpligtede importører af elektricitet fra en anden medlemsstat, som ikke godtgjorde, at denne elektricitet var grøn ved at fremlægge oprindelsesgarantier, til at købe grøn elektricitet eller grønne certifikater fra nationale producenter i forhold til den mængde elektricitet, de importerede, idet de ellers ville blive pålagt en sanktion.
- 37 For det andet indgår denne foranstaltning, som er omhandlet i det foreliggende præjudicielle spørgsmål, i en national støtteordning for produktion af grøn elektricitet, der forpligter importører og anlægsoperatører, som importerer eller producerer elektricitet fra ikke-vedvarende energikilder, til årligt at tilføre det nationale elnet en kvote for grøn elektricitet. For at opfylde denne forpligtelse fastsætter denne ordning, at disse importører og operatører enten selv kan producere grøn elektricitet eller købe den fra nationale producenter af grøn elektricitet eller købe grønne certifikater. Ifølge denne ordning udsteder de nationale myndigheder i øvrigt disse certifikater gratis til de nationale producenter af grøn elektricitet på grundlag af den mængde grøn elektricitet, som de producerer, for at de kan videresælge dem til de producenter og importører, der er underlagt den nævnte forpligtelse.
- 38 For det tredje skal det tillige fremhæves, at de indførsler af elektricitet, der er genstand for tvisten i hovedsagen, skete i 2010, således at de kan være reguleret såvel af direktiv 2001/77 som af direktiv 2009/28. Som det fremgår af artikel 26 i direktiv 2009/28, blev artikel 2, artikel 3, stk. 2, og artikel 4-8 i direktiv 2001/77 nemlig ophævet med virkning fra den 1. april 2010, og de øvrige bestemmelser i direktiv 2001/77 blev ophævet ved ophævelsen af dette direktiv, som skete med virkning fra den 1. januar 2012. Desuden skulle direktiv 2009/28 i henhold til dets artikel 27, stk. 1, være gennemført senest den 5. december 2010.

- 39 For det fjerde fremgår det af Domstolens faste praksis, at artikel 18 TEUF, der opstiller et generelt princip om forbud mod enhver forskelsbehandling begrundet i nationalitet, ifølge fast retspraksis kun kan anvendes selvstændigt på forhold omfattet af EU-retten, for hvilke EUF-traktaten ikke indeholder særlige bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling (dom af 10.10.2019, Krah, C-703/17, EU:C:2019:850, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis). På området for de frie varebevægelser er princippet om forbud mod forskelsbehandling imidlertid blevet gennemført ved artikel 28 TEUF, 30 TEUF, 34 TEUF og 110 TEUF. Endvidere har Domstolen allerede fastslået, at elektricitet er en vare efter EUF-traktatens bestemmelser (dom af 17.7.2008, Essent Netwerk Noord m.fl., C-206/06, EU:C:2008:413, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis). Følgelig skal der ikke ske anvendelse af artikel 18 TEUF i forbindelse med en foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede.
- 40 Henset til det ovenstående skal den forelæggende rets spørgsmål forstås således, at det nærmere bestemt ønskes oplyst, om direktiv 2001/77 og 2009/28 samt artikel 28 TEUF, 30 TEUF, 34 TEUF, 107 TEUF, 108 TEUF og 110 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for en national foranstaltning, der for det første forpligter importører af elektricitet fra en anden medlemsstat, som ikke godtgør, at denne elektricitet er produceret fra vedvarende energikilder ved at fremlægge oprindelsesgarantier, til at købe enten grønne certifikater eller grøn elektricitet fra nationale producenter i forhold til den mængde elektricitet, de importerer, og for det andet indebærer, at der pålægges en sanktion i tilfælde af manglende overholdelse af denne forpligtelse, hvorimod nationale producenter af grøn elektricitet ikke er underlagt en sådan købsforpligtelse.

Om direktiv 2001/77 og 2009/28

Direktiv 2001/77

- 41 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt direktiv 2001/77 skal fortolkes således, at det er til hinder for en foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede, skal det bemærkes, at dette direktiv, således som det fremgår af dets artikel 1, har til formål at fremme en forøgelse af vedvarende energikilders bidrag til produktionen af elektricitet inden for det indre marked for elektricitet og skabe grundlaget for en kommende fællesskabsramme herfor.
- 42 Det fremgår i øvrigt af dette direktivs artikel 4, sammenholdt med 14. betragtning hertil, at et vigtigt middel til at nå det mål, der forfølges med dette direktiv, indtil der er etableret en fællesskabsramme, består i at sikre, at de forskellige støtteordninger for vedvarende energikilder på nationalt plan – hvoriblandt indgår ordningen med grønne certifikater – fungerer som de skal.
- 43 Hvad angår disse støtteordninger har Domstolen allerede på grundlag af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2001/77 fastslået, at dette direktiv indrømmer medlemsstaterne en vid skønsbeføjelse med henblik på vedtagelsen og gennemførelsen af sådanne støtteordninger for producenter af grøn elektricitet (dom af 29.9.2016, Essent Belgium, C-492/14, EU:C:2016:732, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 Som det fremgår af artikel 3, stk. 1 og 2, i direktiv 2001/77, skal disse ordninger dog være egnede til at bidrage til medlemsstaternes opfyldelse af de vejledende, nationale mål for det fremtidige forbrug af grøn elektricitet. De skal derfor i princippet føre til en forøgelse af den nationale produktion af grøn elektricitet (jf. i denne retning dom af 29.9.2016, Essent Belgium, C-492/14, EU:C:2016:732, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis). Ifølge samme artikel 3, stk. 1, skal de nævnte foranstaltninger desuden stå i et rimeligt forhold til det mål, der skal nås.

- 45 Domstolen har i øvrigt på grundlag af 10. og 11. betragtning til og artikel 5, stk. 3 og 4, i direktiv 2001/77 fastslået, at EU-lovgiver ikke har villet pålægge de medlemsstater, der har valgt en støtteordning med grønne certifikater, at udvide ordningen til at omfatte grøn elektricitet, der er produceret i en anden medlemsstat (jf. i denne retning dom af 11.9.2014, *Essent Belgium*, C-204/12 – C-208/12, EU:C:2014:2192, præmis 66).
- 46 Det fremgår af det ovenstående, at der ikke med direktiv 2001/77 er sket en udtømmende harmonisering på det område, som direktivet regulerer, således at de nationale støtteordninger for produktionen af grøn elektricitet, der er omhandlet i direktivets artikel 4, skal opfylde de krav, der følger af artikel 34 TEUF og 36 TEUF (jf. i denne retning dom af 29.9.2016, *Essent Belgium*, C-492/14, EU:C:2016:732, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).
- 47 I det foreliggende tilfælde synes den i hovedsagen omhandlede foranstaltning – med forbehold af den forelæggende rets bedømmelse – at bidrage til opfyldelsen af målsætningen for direktiv 2001/77, idet den fastsætter en forpligtelse for importører af elektricitet, som ikke ved fremlæggelse af oprindelsesgarantier har godtgjort, at denne elektricitet er grøn, til at købe grøn elektricitet eller grønne certifikater af nationale producenter af elektricitet. En sådan forpligtelse kan nemlig stimulere den nationale produktion af grøn elektricitet enten ved at forøge efterspørgslen efter denne elektricitet eller ved at give de nationale producenter af grøn elektricitet mulighed for at modtage en supplerende indtægt fra salget af grønne certifikater.
- 48 Den i hovedsagen omhandlede foranstaltning synes således egnet til at fremme et øget forbrug af grøn elektricitet, eftersom den kræver, at det nationale net tilføres en kvote af denne elektricitet. Hvad angår denne foranstaltnings forholdsmæssighed vil det tilkomme den forelæggende ret at tage hensyn til vurderingerne i nærværende doms præmis 110-122 vedrørende overholdelsen af proportionalitetsprincippet i forbindelse med fortolkningen af artikel 34 TEUF og 36 TEUF.
- 49 Henset til det ovenstående og med forbehold af sidstnævnte vurdering skal direktiv 2001/77 fortolkes således, at det ikke er til hinder for en foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede.

Direktiv 2009/28

- 50 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt direktiv 2009/28 skal fortolkes således, at det er til hinder for en foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede, skal det bemærkes, at dette direktiv, således som det fremgår af dets artikel 1, har til formål at fastsætte en fælles ramme for fremme af energi fra vedvarende energikilder ved bl.a. at fastsætte bindende nationale mål for den samlede andel af energi fra vedvarende energikilder i det udvidede endelige energiforbrug.
- 51 I henhold til artikel 3, stk. 1 og 2, i direktiv 2009/28 er medlemsstaterne således forpligtet til for det første at sikre, at andelen af energi fra vedvarende energikilder i deres udvidede endelige energiforbrug i 2020 mindst svarer til det nationale overordnede mål, der er opstillet i bilag I, del A, til dette direktiv, og for det andet at træffe foranstaltninger til at sikre, at andelen af energi fra vedvarende energikilder svarer til eller overstiger den, der fremgår af »det vejledende forløb«, der er fastlagt i bilag B, til dette direktiv.
- 52 Domstolen har desuden præciseret, at det fremgik af 25. betragtning til direktiv 2009/28 samt af dette direktivs artikel 1, artikel 2, andet afsnit, litra k), og artikel 3, stk. 3, at EU-lovgiver ikke havde haft til hensigt at gennemføre en udtømmende harmonisering af nationale støtteordninger til produktionen af grøn energi (jf. i denne retning dom af 1.7.2014, *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037, præmiss 59-63).

- 53 Som Domstolen har fastslået, fremgår det tværtimod af selve ordlyden af artikel 3, stk. 3, i direktiv 2009/28 – hvorefter medlemsstaterne bl.a. »kan« anvende støtteordninger – at medlemsstaterne har betydelige skønsbeføjelser med hensyn til de foranstaltninger, som de kan vedtage for at nå de mål, der er fastsat i dette direktivs artikel 3, stk. 1 og 2 (jf. i denne retning dom af 3.3.2021, Promociones Oliva Park, C-220/19, EU:C:2021:163, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis). Inden for rammerne af disse skønsbeføjelser kan medlemsstaterne navnlig vælge støtteordninger baseret på en forpligtelse til at købe grøn elektricitet eller grønne certifikater. Det nævnte direktivs artikel 2, andet afsnit, litra k) og l), definerer nemlig begrebet »støtteordning« ved specifikt at henvise til de nationale støtteordninger, der er knyttet til forpligtelsen til at anvende energi fra vedvarende energikilder, herunder dem, der anvender grønne certifikater.
- 54 Direktiv 2009/28 er heller ikke til hinder for en støtteordning, der udelukkende begunstiger den nationale produktion af grøn elektricitet. På baggrund af 25., 52. og 56. betragtning til samt artikel 2, 3 og 15 i dette direktiv har Domstolen nemlig allerede fastslået, at EU-lovgiver ikke havde til hensigt at pålægge de medlemsstater, der havde valgt en støtteordning med grønne certifikater, at udvide ordningen til at omfatte grøn elektricitet, der var produceret i en anden medlemsstat (jf. i denne retning dom af 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, præmis 49-53).
- 55 I det foreliggende tilfælde synes den i hovedsagen omhandlede foranstaltning af de samme grunde som dem, der er anført i nærværende doms præmis 47, at bidrage til opfyldelsen af det mål, der forfølges med direktiv 2009/28, og foranstaltningen forekommer umiddelbart egnet til at fremme et øget forbrug af grøn elektricitet.
- 56 Når medlemsstaterne vedtager foranstaltninger, hvorved de gennemfører EU-retten, er de dog forpligtede til at overholde de generelle principper i EU-retten, herunder retssikkerhedsprincippet (jf. i denne retning dom af 11.7.2019, Agrenergy og Fusignano Due, C-180/18, C-286/18 og C-287/18, EU:C:2019:605, præmis 28). Det tilkommer derfor den forelæggende ret at vurdere, om den i hovedsagen omhandlede foranstaltning er forenelig med EU-retten ud fra dette princip, idet den samtidig skal tage hensyn til vurderingerne i nærværende doms præmis 110-122 angående overholdelsen af proportionalitetsprincippet i forbindelse med fortolkningen af artikel 34 TEUF og 36 TEUF.
- 57 Med forbehold af denne vurdering fra den forelæggende rets side skal direktiv 2009/28 derfor fortolkes således, at det ikke er til hinder for en foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede.
- 58 Eftersom der – således som det fremgår af nærværende doms præmis 46 og 52 – hverken med direktiv 2001/77 eller med direktiv 2009/28 er sket en udtømmende harmonisering på det område, som disse direktiver regulerer, skal der i øvrigt ske en undersøgelse af rækkevidden af den primære ret, som den forelæggende ret har henvist til (jf. i denne retning dom af 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

Om statsstøtteregele

- 59 Hvad angår de primærretlige bestemmelser, som den forelæggende ret har henvist til, skal det i første omgang vurderes, om den i hovedsagen omhandlede foranstaltning kan være omfattet af artikel 107 TEUF og 108 TEUF.

- 60 I medfør af den statsstøttekontrolordning, der er indført ved disse bestemmelser, er såvel de nationale retter som Kommissionen nemlig kompetente til at fastslå, at der foreligger en støtteordning eller en støtteforanstaltning som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF. Da Domstolen har kompetence til at give disse retter alle under EU-retten henhørende fortolkningsbidrag, som kan gøre det muligt for disse retter at vurdere en national ordnings eller foranstaltnings forenelighed med EU-retten med henblik på afgørelsen af den sag, der er indbragt for dem, kan den give de nævnte retter de fortolkningsbidrag, som gør det muligt for dem at afgøre, om en national ordning eller foranstaltning kan kvalificeres som »statsstøtte« som omhandlet i EU-retten. Vurderingen af, om denne ordning eller denne foranstaltning er forenelig med det indre marked, henhører derimod under Kommissionens enekompetence under forbehold af Unionens retsinstansers prøvelsesret (jf. i denne retning dom af 27.1.2022, *Fondul Proprietatea*, C-179/20, EU:C:2022:58, præmis 83 og 84 og den deri nævnte retspraksis).
- 61 Det følger heraf, at når en national ret konstaterer, at der foreligger en støtteordning, har den ikke kompetence til at vurdere foreneligheden af gennemførelsesforanstaltningerne til denne ordning med de EUF-traktatbestemmelser, der har direkte virkning, bortset fra dem, der vedrører statsstøtte, hvis disse gennemførelsesforanstaltninger er uløseligt forbundet med selve formålet med støtten (jf. i denne retning dom af 2.5.2019, *A-Fonds*, C-598/17, EU:C:2019:352, præmiss 46-49 og den deri nævnte retspraksis).
- 62 Hvad angår den forelæggende rets mulige kvalificering af den i hovedsagen omhandlede foranstaltning som »statsstøtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF fremgår det af Domstolens faste praksis, at en sådan kvalificering forudsætter, at alle de følgende betingelser er opfyldt. For det første skal der være tale om en statslig indgriben eller indgriben ved hjælp af statsmidler. For det andet skal denne indgriben kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. For det tredje skal den give modtageren en selektiv fordel. For det fjerde skal den fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene (dom af 27.1.2022, *Fondul Proprietatea*, C-179/20, EU:C:2022:58, præmis 86 og den deri nævnte retspraksis).
- 63 Inden den forelæggende ret gives fortolkningselementer for hver af disse fire betingelser, skal det bemærkes, at den i hovedsagen omhandlede ordning, som beskrevet i nærværende doms præmis 37, umiddelbart kan give de italienske producenter af grøn elektricitet to økonomiske fordele, nemlig dels fordelene ved at kunne sælge deres elektricitet uden at skulle købe grøn elektricitet eller grønne certifikater, dels fordelene ved at kunne sælge de grønne certifikater, som de har modtaget gratis i forhold til den grønne elektricitet, som de har produceret, til producenter eller importører af elektricitet produceret fra ikke-vedvarende energikilder.

Påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne og af konkurrencen

- 64 Ifølge Domstolens faste praksis skal det med henblik på kvalificeringen af en national foranstaltning som »statsstøtte« ikke godtgøres, at støtten reelt påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne og faktisk fordrejer konkurrencen, men det skal alene undersøges, om støtten kan påvirke denne samhandel og fordreje konkurrencen (dom af 27.1.2022, *Fondul Proprietatea*, C-179/20, EU:C:2022:58, præmis 100 og den deri nævnte retspraksis).
- 65 I det foreliggende tilfælde udøver importørerne og producenterne af elektricitet deres virksomhed på et elektricitetsmarked, der som følge af liberaliseringen heraf er åbent for konkurrence. Den tildeling af fordele til de nationale producenter af grøn elektricitet, der er omhandlet i nærværende doms præmis 63, kan således påvirke konkurrencen mellem disse nationale producenter og de importører af elektricitet, der ikke har opnået fritagelse fra forpligtelsen til at

købe grøn elektricitet eller grønne certifikater. Eftersom denne købsforpligtelse påhviler de importører af elektricitet, der ikke har opnået en fritagelse, kan den desuden påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

- 66 En foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede kan derfor påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje konkurrencen.

Hvorvidt der er tale om en statslig indgriben eller indgriben ved hjælp af statsmidler

- 67 Det følger af Domstolens faste praksis, at for at fordele kan kvalificeres som »støtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, skal de for det første ydes direkte eller indirekte ved hjælp af statsmidler og for det andet kunne tilregnes staten (jf. i denne retning dom af 12.1.2023, DOBELES HES, C-702/20 og C-17/21, EU:C:2023:1, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 68 I første omgang skal der med henblik på at vurdere, om en foranstaltning kan tilregnes staten, foretages en undersøgelse af, om de offentlige myndigheder på den ene eller den anden måde har været impliceret i vedtagelsen af denne foranstaltning (dom af 21.10.2020, Eco TLC, C-556/19, EU:C:2020:844, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).
- 69 I det foreliggende tilfælde er såvel den i hovedsagen omhandlede foranstaltning som den støtteordning, som den henhører under, blevet indført ved tekster af lovgivningsmæssig art, nemlig lovdekret nr. 79/1999 og lovdekret nr. 387/2003. Denne foranstaltning og denne ordning må derfor anses for at kunne tilregnes staten som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i den foregående præmis.
- 70 I anden omgang skal det med henblik på at afgøre, om støtten er ydet direkte eller indirekte ved hjælp af statsmidler, bemærkes, at sondringen i artikel 107, stk. 1, TEUF mellem »statsstøtte« og »støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler«, ikke betyder, at alle de fordele, der indrømmes af en medlemsstat, udgør støtte, uanset om de er finansieret ved hjælp af statsmidler eller ej. Formålet med denne sondring er alene at undgå, at EUF-traktatens statsstøtteregler kan omgås blot ved at oprette selvstændige institutioner, som foretager støttetildelingen (jf. i denne retning dom af 28.3.2019, Tyskland mod Kommissionen, C-405/16 P, EU:C:2019:268, præmis 53 og 54 og den deri nævnte retspraksis).
- 71 De midler, der falder ind under forbuddet i artikel 107, stk. 1, TEUF, omfatter således alle økonomiske midler, som den offentlige sektor faktisk kan anvende til at støtte virksomheder, uden at det har nogen betydning, om disse midler til stadighed udgør en del af statens formue (jf. i denne retning dom af 28.3.2019, Tyskland mod Kommissionen, C-405/16 P, EU:C:2019:268, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).
- 72 Disse midler omfatter dels dem, der er direkte under statens kontrol, dvs. alle de midler, der tilhører statens formue, dels dem, der er indirekte under statens kontrol, bl.a. fordi de er omfattet af den formue, der knytter sig til offentlige eller private organer, som staten opretter eller udpeger til at forvalte støtten (jf. i denne retning dom af 15.5.2019, Achema m.fl., C-706/17, EU:C:2019:407, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis). Midler fra offentlige virksomheder kan således anses for statsmidler, såfremt staten er i stand til gennem udøvelse af en dominerende indflydelse at træffe bestemmelse om anvendelsen for at finansiere fordele for andre virksomheder (dom af 13.9.2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis). I samme retning gælder det, at når enheder, der ikke henhører under den offentlige myndighed, i henhold til statslig lovgivning bestyrer og fordeler midler, der hidrører fra

obligatoriske bidrag, som denne lovgivning foreskriver, kan disse midler anses for statsmidler, når sådanne enheder har bemyndigelse fra staten til at forvalte disse midler og ikke blot er pålagt en forpligtelse til køb for deres egne midler (jf. i denne retning dom af 28.3.2019, Tyskland mod Kommissionen, C-405/16 P, EU:C:2019:268, præmis 58 og 59, og af 15.5.2019, Achema m.fl., C-706/17, EU:C:2019:407, præmis 54 og 55 og den deri nævnte retspraksis).

- 73 Det skal imidlertid påpeges, at kravet om, at støtten skal ydes direkte eller indirekte via statsmidler, indebærer, at støttetildelingen skal påvirke statsmidlerne. Der skal derfor være en tilstrækkeligt direkte forbindelse mellem på den ene side den fordel, som denne støtte giver, og på den anden side en formindskelse af disse midler, eller endog en tilstrækkeligt konkret økonomisk risiko for byrder, der belaster disse midler (jf. i denne retning dom af 28.3.2019, Tyskland mod Kommissionen, C-405/16 P, EU:C:2019:268, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis). Domstolen har således fastslået, at en sådan forbindelse ikke forelå i et tilfælde, hvor den påvirkning af statsmidlerne, der fulgte af en foranstaltning, som forpligtede private elforsyningsvirksomheder til at købe elektricitet produceret fra vedvarende energikilder til fastsatte mindstepriser, udelukkende bestod i en formindskelse af statens skatteindtægter på grund af denne forpligtelses negative konsekvenser for de forpligtede virksomheders driftsresultater (jf. i denne retning dom af 13.3.2001, PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, præmis 62).
- 74 Det er i lyset af ovenstående retspraksis, at det tilkommer den forelæggende ret bl.a. at vurdere for det første, om den vederlagsfrie tilrådighedsstillelse af grønne certifikater for de nationale producenter af grøn elektricitet kan indebære en anvendelse af statsmidler. Det skal i denne forbindelse præciseres, at denne tilrådighedsstillelse ikke umiddelbart synes at indebære en overførsel af statskontrollerede midler til de italienske producenter af grøn elektricitet. Det fremgår nemlig ikke af de sagsakter, som Domstolen råder over, at denne tilrådighedsstillelse indebærer nogen form for økonomisk udnyttelse fra organer, der kan sidestilles med staten. Disse grønne certifikater synes kun at have en økonomisk værdi på grund af visse producenters og importørers retlige forpligtelse til at købe dem. Når disse producenter og importører underkaster sig denne forpligtelse ved at købe grønne certifikater af producenterne af grøn elektricitet, synes de beløb, som disse sidstnævnte oppebærer, imidlertid ikke at være under statens kontrol som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 71 og 72, eftersom den i hovedsagen omhandlede finansielle omfordeling synes at finde sted fra en privat enhed til en anden uden supplerende statslig indgriben. Den fordel, som tildelingen af disse certifikater til de nationale producenter af grøn elektricitet udgør, synes således udelukkende at være finansieret af midler fra de producenter eller importører, der er forpligtet til at købe disse certifikater, uden at staten kontrollerer disse midler.
- 75 For det andet vil det påhvile den forelæggende ret at vurdere, om den mekanisme, der er fastsat i den i hovedsagen omhandlede ordning med henblik på at sikre grønne certifikater en vis værdi, indebærer statsmidler. Det synes i denne forbindelse, som om denne ordning ikke udelukkende pålægger producenter af konventionel elektricitet og importører at købe de nævnte certifikater, når de hverken producerer eller køber grøn elektricitet for at nå op på den kvote grøn elektricitet, som de skal tilføre det nationale net. Det synes ligeledes at fremgå af artikel 11, stk. 3, i lovdekret nr. 79/1999 og af de oplysninger, som den forelæggende ret og parterne i hovedsagen har fremlagt, at den nævnte ordning sikrer en økonomisk mindsteværdi af de grønne certifikater til fordel for de italienske producenter af grøn elektricitet. Denne bestemmelse synes nemlig at pålægge GSE – der er en enhed, som kontrolleres af det italienske økonomi- og finansministerium – at købe grønne certifikater, når disse er i overskud i forhold til dem, som er nødvendige for de erhvervsdrivende,

der er forpligtet til at købe dem. Denne mulige indgriben fra GSE's side forebygger således, at et overudbud af grønne certifikater kan bringe støtten til de nationale producenter af grøn elektricitet i fare.

- 76 Det fremgår imidlertid af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at de midler, som GSE råder over til køb af overskydende grønne certifikater, hidrører fra indtægter opnået i henhold til takstbestanddelen A 3, der er en økonomisk byrde, som i henhold til italiensk lovgivning pålægges de italienske elforbrugere, og som indbetales på GSE's konti for at gøre det muligt for denne enhed at foretage dette køb. En formindskelse af de statskontrollerede midler som følge af GSE's køb af overskydende grønne certifikater synes således at være tilstrækkeligt direkte forbundet med den fordel, der udgøres af den gratis tildeling af disse grønne certifikater til de nationale producenter af grøn elektricitet, for at de kan videresælge certifikaterne på markedet.
- 77 Følgelig og med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse synes købet af de overskydende grønne certifikater at være foretaget af en enhed, der kan sidestilles med staten, på grundlag af den bemyndigelse, som denne enhed er tillagt ved italiensk lovgivning, ved hjælp af indtægterne fra en takstbestanddel, der betales af forbrugerne i dette øjemed.
- 78 På dette grundlag og forudsat at GSE – således som Faillimento Esperia har gjort gældende i sit skriftlige indlæg – rent faktisk foretog sådanne køb i 2010, skal det fastslås, at den støtteordning, som den i hovedsagen omhandlede foranstaltning er en del af, indebærer en overførsel af statsmidler som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF.
- 79 Denne foranstaltning synes derfor at kunne tilregnes den italienske stat, og de fordele, den giver, synes at være ydet indirekte ved hjælp af statsmidler.

Hvorvidt fordelene er selektiv

- 80 Hvad angår betingelsen om tildeling af en selektiv fordel følger det af Domstolens faste praksis, at bedømmelsen af denne betingelse kræver en stillingtagen til, om en national foranstaltning som led i en bestemt retlig ordning kan begunstige »visse virksomheder eller visse produktioner« i forhold til andre virksomheder, som under hensyntagen til formålet med den nævnte ordning befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation, og som således er udsat for en differentieret behandling, der i det væsentlige kan betegnes som forskelsbehandling (dom af 21.12.2016, Kommissionen mod Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, præmis 41, og af 15.5.2019, Achema m.fl., C-706/17, EU:C:2019:407, præmis 84 og den deri nævnte retspraksis).
- 81 Eftersom undersøgelsen af en selektiv fordel skal foretages »som led i en bestemt retlig ordning«, indebærer den i princippet, at den referenceramme, som den pågældende foranstaltning indgår i, på forhånd skal defineres, idet det skal præciseres, at denne metode ikke er forbeholdt undersøgelsen af skatteforanstaltninger (jf. i denne retning dom af 21.12.2016, Kommissionen mod Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, præmis 54 og 55).
- 82 Referencerammen følger af den pågældende medlemsstats nationale ret. Den skal bestå af retlige standarder, der falder ind under et område, som ikke har været genstand for en udtømmende harmonisering på EU-retligt plan, og disse standarder skal forfølge et mål, der er foreneligt med EU-retten (jf. i denne retning dom af 16.3.2021, Kommissionen mod Ungarn, C-596/19 P, EU:C:2021:202, præmis 44).

- 83 Endvidere må denne referenceramme ikke selv være uforenelig med EU-retten på statsstøtteområdet, som har til formål at sikre et velfungerende indre marked i Unionen ved at garantere, at foranstaltninger, som medlemsstaterne træffer til fordel for virksomheder, ikke fordrejer konkurrencen på dette marked (jf. i denne retning dom af 6.3.2018, Kommissionen mod FIH Holding og FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 84 Fastlæggelsen af denne referenceramme skal ske på grundlag af en objektiv undersøgelse af indholdet, kombinationen og de konkrete virkninger af de gældende standarder i henhold til den pågældende medlemsstats nationale ret (dom af 8.11.2022, Fiat Chrysler Finance Europe mod Kommissionen, C-885/19 P og C-898/19 P, EU:C:2022:859, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis). På baggrund af denne undersøgelse skal den identificerede referenceramme være tillagt en selvstændig juridisk logik med et særskilt mål og ikke kunne knyttes til et sammenhængende regelsæt uden for denne referenceramme. Når en foranstaltning klart kan adskilles fra et almindeligt system, kan det ikke udelukkes, at den referenceramme, der skal tages i betragtning, er mere begrænset eller er identisk med selve foranstaltningen, når denne fremstår som en regel med en selvstændig juridisk logik, og det ikke er muligt at identificere et sammenhængende regelsæt uden for denne foranstaltning (jf. i denne retning dom af 6.10.2021, Banco Santander m.fl. mod Kommissionen, C-53/19 P og C-65/19 P, EU:C:2021:795, præmis 63).
- 85 Fastlæggelsen af denne referenceramme sker i princippet uafhængigt af det formål, der forfølges af den nationale myndighed ved vedtagelsen af den foranstaltning, der undersøges på grundlag af de gældende regler på statsstøtteområdet. Desuden er den lovgivningsteknik, som den nationale lovgiver har anvendt til denne fastlæggelse, ikke afgørende. Endelig kan denne fastlæggelse ikke munde ud i en referenceramme bestående af nogle bestemmelser, som kunstigt er udskilt fra en bredere lovgivningsmæssig ramme (jf. i denne retning dom af 6.10.2021, Banco Santander m.fl. mod Kommissionen, C-53/19 P og C-65/19 P, EU:C:2021:795, præmis 62, 65 og 94 og den deri nævnte retspraksis).
- 86 Det fremgår ligeledes af fast retspraksis, at begrebet »statsstøtte« ikke omfatter statslige foranstaltninger, som indfører en sondring mellem virksomheder og derfor på forhånd er selektive, når denne sondring følger af det systems karakter eller opbygning, som foranstaltningerne er en del af (dom af 21.12.2016, Kommissionen mod Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, præmis 41, og af 26.4.2018, ANGED, C-234/16 og C-235/16, EU:C:2018:281, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 87 Domstolen har imidlertid gentagne gange fastslået, at statslige indgrebs formål ikke uden videre kan medføre, at de falder uden for begrebet »støtte« i artikel 107 TEUF (dom af 22.12.2008, British Aggregates mod Kommissionen, C-487/06 P, EU:C:2008:757, præmis 84). Den har navnlig fastslået, at selv om miljøbeskyttelse udgør et af Unionens grundlæggende formål, kan nødvendigheden af at tage hensyn til dette formål ikke berettige udelukkelse af selektive foranstaltninger fra anvendelsesområdet for artikel 107, stk. 1, TEUF (dom af 8.9.2011, Kommissionen mod Nederlandene, C-279/08 P, EU:C:2011:551, præmis 75). Domstolen har i øvrigt udelukket, at denne undtagelse kan omfatte en foranstaltning, hvorved der indføres en sondring mellem virksomheder, der, skønt baseret på et objektive kriterium, ikke stemmer overens med den ordning, som den er et led i, og derfor ikke kan begrundes med denne ordnings karakter og opbygning (jf. i denne retning dom af 8.11.2001, Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, EU:C:2001:598, præmis 48-55).

- 88 Som det fremgår af den fortolkning af direktiv 2001/77 og 2009/28, der er anført i nærværende doms præmis 41-58, falder de regler, der er fastsat i lovdekret nr. 79/1999 og nr. 387/2003, i det foreliggende tilfælde ind under et område, som ikke har været genstand for en EU-retlig harmonisering, og disse regler forfølger det i forhold til EU-retten legitime formål at støtte produktion og anvendelse af vedvarende energi.
- 89 For at disse regler kan udgøre en referenceramme, påhviler det imidlertid den forelæggende ret at vurdere, om reglerne kan udgøre et sammenhængende og selvstændigt regelsæt. I denne henseende skal det bemærkes, at de nævnte regler vedrører produktion og markedsføring af grøn elektricitet med henblik på at fremme forbruget af energi fra vedvarende energikilder. Det skal således afgøres, om disse regler kan knyttes til samtlige de regler, som regulerer produktion, distribution og markedsføring af elektricitet, og som har til formål at skabe et konkurrencebaseret elektricitetsmarked og at sikre, at dette marked fungerer tilfredsstillende.
- 90 Såfremt den forelæggende ret når til den konklusion, at den i hovedsagen omhandlede referenceramme er den generelle ordning, der regulerer produktion, markedsføring og forbrug af elektricitet i Italien, må det konstateres, at den i hovedsagen omhandlede foranstaltning umiddelbart giver de nationale producenter af grøn elektricitet en selektiv fordel. Henset til det formål, der forfølges med dette regelsæt, dvs. at skabe et konkurrencebaseret elektricitetsmarked og at sikre dets funktion, befinder disse producenter sig nemlig i en retlig og faktisk situation, der kan sammenlignes med situationen for de importører af elektricitet, som ikke har godtgjort, at den elektricitet, de importerer, er grøn, eftersom alle disse erhvervsdrivende udbydere af elektricitet til salg på det italienske elektricitetsmarked. De bidrager således til opfyldelsen af det mål, der består i, at Italien skal have et elektricitetsmarked, der er reguleret af loven om udbud og efterspørgsel.
- 91 Som det fremgår af nærværende doms præmis 86, udgør umiddelbart selektive foranstaltninger imidlertid ikke statsstøtte, når den sondring mellem virksomheder, der er indført ved statslige foranstaltninger, følger af karakteren eller opbygningen af det system, som foranstaltningerne er en del af.
- 92 Selv om det i det foreliggende tilfælde synes, som om der uden den i hovedsagen omhandlede støtteordning ikke ville kunne være noget udbud af grøn elektricitet på det italienske elektricitetsmarked, kan den foretagne sondring mellem producenter af grøn elektricitet og producenter og importører af elektricitet fra ikke-vedvarende energikilder begrundes med karakteren og opbygningen af den generelle ordning, der regulerer produktion, markedsføring og forbrug af elektricitet i Italien. For at et konkurrencebaseret elektricitetsmarked i Italien kan fungere tilfredsstillende, således som denne generelle ordning tilsigter, kan det nemlig kræves, at der på dette marked findes et konkurrencepræget udbud af grøn elektricitet. Spørgsmålet om, hvorvidt markedet fungerer hensigtsmæssigt, kan nemlig defineres af den italienske lovgiver under hensyntagen til behovet for at sikre beskyttelsen af miljøet.
- 93 Hvis det viser sig, at de højere produktionsomkostninger for grøn elektricitet i forhold til elektricitet fra ikke-vedvarende energikilder er til hinder for et konkurrencedygtigt udbud af denne vare på markedet, kan den forskelsbehandling af producenter af grøn elektricitet og producenter og importører af elektricitet fra ikke-vedvarende energikilder, som den i hovedsagen omhandlede ordning skaber, imidlertid begrundes med behovet for at afhjælpe dette markedssvigt. En sådan begrundelse er imidlertid kun mulig på betingelse af, at støtten i henhold til denne ordning er strengt begrænset til, hvad der er nødvendigt for at afhjælpe dette markedssvigt, og at den tildeles på en fuldstændigt sammenhængende måde i forhold til det i hovedsagen omhandlede generelle system.

- 94 Det skal i øvrigt bemærkes, at hvis den i hovedsagen omhandlede foranstaltning ikke kunne begrundes med karakteren og opbygningen af det referencesystem, som den indgår i, ville den manglende anmeldelse af denne foranstaltning og dens gennemførelse, før Kommissionen havde taget stilling til dens forenelighed med EU-retten, udgøre en tilsidesættelse af artikel 108 TEUF. I et sådant tilfældet ville det tilkomme den forelæggende ret at drage samtlige konsekvenser af tilsidesættelsen af denne bestemmelse og at afhjælpe gennemførelsen af støtten (jf. i denne retning dom af 19.12.2019, Arriva Italia m.fl., C-385/18, EU:C:2019:1121, præmis 84 og den deri nævnte retspraksis). Den omhandlede støtteordnings ulovlighed ville i øvrigt indebære, at den sanktion, der er fastsat for at sikre denne ordnings gennemførelse, var ulovlig (jf. i denne retning kendelse af 11.1.2024, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, C-220/23, EU:C:2024:34, præmis 31 og 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 95 Det følger heraf, at såfremt den forelæggende ret konkluderer, at den fordel, som den i hovedsagen omhandlede foranstaltning giver producenterne af grøn elektricitet, er begrundet i karakteren og opbygningen af det referencesystem, som den indgår i, skal artikel 107 TEUF og 108 TEUF fortolkes således, at de ikke er til hinder for en sådan foranstaltning.

Reglerne om frie varebevægelser

- 96 Hvis den forelæggende ret når til den konklusion, at den i hovedsagen omhandlede foranstaltning ikke henhører under en statsstøtteordning, eller at den kan adskilles fra de øvrige bestemmelser i denne ordning, vil det, som det fremgår af nærværende doms præmis 61, yderligere tilkomme den at vurdere denne foranstaltnings forenelighed med de EU-retlige regler på området for toldunionen og de frie varebevægelser.
- 97 I denne henseende vil det påhvile den forelæggende ret først at vurdere, om den nævnte foranstaltning kan være i strid med artikel 28 TEUF, 30 TEUF og 110 TEUF, og dernæst om den kan være i strid med artikel 34 TEUF. Anvendelsesområdet for artikel 34 TEUF omfatter nemlig ikke hindringer, som er omhandlet i andre særlige bestemmelser, og de af artikel 28 TEUF, 30 TEUF og 110 TEUF omfattede hindringer af fiskal karakter eller med tilsvarende virkning som told er ikke omfattet af forbuddet i artikel 34 TEUF (jf. i denne retning dom af 18.1.2007, Brzeziński, C-313/05, EU:C:2007:33, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

Forbuddet mod at pålægge told og afgifter med tilsvarende virkning

- 98 Artikel 28 TEUF og 30 TEUF forbyder pålæggelse af told ved indførsel og udførsel og af afgifter med tilsvarende virkning mellem medlemsstaterne. En told i disse bestemmelsers forstand er en afgift, som en medlemsstat opkræver på en vare, når denne overskrider medlemsstatens grænse. Det følger desuden af Domstolens faste praksis, at enhver økonomisk byrde, der ensidigt pålægges varer, når de føres over grænsen, uanset hvor lav den måtte være, og hvorledes den betegnes og opkræves, udgør en afgift med tilsvarende virkning som told, når den ikke udgør egentlig told (dom af 6.12.2018, FENS, C-305/17, EU:C:2018:986, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).
- 99 En foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede, der forpligter erhvervsdrivende, som importerer elektricitet, til at købe grønne certifikater, kan ikke kvalificeres som told, da den hverken er en afgift, der opkræves af de nationale myndigheder, eller en afgift, der opkræves, når den grønne elektricitet passerer den nationale grænse. En sådan forpligtelse synes heller ikke at være en afgift med tilsvarende virkning som told, eftersom den ikke synes at ramme elektricitet, fordi den passerer en national grænse.

100 Det følger heraf, at artikel 28 TEUF og 30 TEUF ikke er til hinder for en foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede.

Forbuddet mod at vedtage diskriminerende interne afgifter

101 Hvad angår det i artikel 110 TEUF omhandlede forbud mod, at medlemsstaterne indfører diskriminerende interne afgifter, omfatter denne bestemmelse økonomiske byrder, som følger af en almindelig intern afgiftsordning, der systematisk og efter samme objektive kriterier anvendes på varekategorier uafhængigt af deres oprindelse og uafhængigt af deres bestemmelsessted (dom af 6.12.2018, FENS, C-305/17, EU:C:2018:986, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

102 I det foreliggende tilfælde synes den forpligtelse til at købe grønne certifikater eller grøn elektricitet, der er pålagt ved den i hovedsagen omhandlede foranstaltning, ikke at være en økonomisk byrde, som følger af en almindelig intern afgiftsordning. Med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse er en sådan forpligtelse nemlig ikke af skattemæssig eller skattelignende art og er derfor ikke omfattet af forbuddet i artikel 110 TEUF.

103 Artikel 110 TEUF skal derfor fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for en foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede.

Forbuddet mod at vedtage kvantitative indførselsrestriktioner

104 De frie varebevægelser mellem medlemsstaterne er et grundlæggende princip i EUF-traktaten, som har fundet udtryk i artikel 34 TEUF (dom af 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis), som forbyder medlemsstaterne at vedtage kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning mellem medlemsstaterne.

105 Det følger af fast retspraksis, at artikel 34 TEUF omfatter enhver national foranstaltning, der direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre handelen inden for Unionen (dom af 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).

106 I det foreliggende tilfælde kan den i hovedsagen omhandlede foranstaltning skabe en hindring for import af elektricitet til Italien på to måder. For det første skaber foranstaltningen en sådan hindring ved at pålægge de importører, der ønsker at nyde godt af en fritagelse, en forpligtelse til at ansøge om denne fritagelse og til med henblik herpå at fremlægge oprindelsesgarantier. Der skal i denne forbindelse erindres om, at en national foranstaltning ikke falder uden for det i artikel 34 TEUF opstillede forbud, alene fordi den skabte hindring for importen er beskeden, og fordi der findes andre muligheder for at afsætte de importerede produkter (dom af 29.9.2016, Essent Belgium, C-492/14, EU:C:2016:732, præmis 99 og den deri nævnte retspraksis). For det andet skaber foranstaltningen en sådan hindring ved at forpligte de importører, der ikke ansøger om en sådan fritagelse, til at købe grønne certifikater eller grøn elektricitet, idet de ellers vil blive pålagt en sanktion.

107 En lovgivning eller national praksis, der udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, kan imidlertid være begrundet i et af de almene hensyn, som er opregnet i artikel 36 TEUF, eller, ifølge Domstolens faste praksis, i et tvingende hensyn. I begge tilfælde skal den nationale foranstaltning overholde proportionalitetsprincippet, som kræver, at

foranstaltningen er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte formål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for, at formålet opfyldes (jf. i denne retning dom af 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, præmis 76, og af 17.12.2020, Onofrei, C-218/19, EU:C:2020:1034, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

- 108 Domstolen har i denne henseende allerede fastslået, at nationale foranstaltninger, der kan hindre samhandelen inden for Unionen, kan være begrundet i tvingende miljøbeskyttelseshensyn, herunder i ønsket om at fremme brugen af vedvarende energikilder til fremstilling af elektricitet, hvilket bidrager til nævnte beskyttelse, og som desuden også vedrører beskyttelsen af menneskers og dyrs liv og sundhed samt bevaring af plantevækster, der udgør de tvingende almene hensyn i artikel 36 TEUF (jf. i denne retning dom af 29.9.2016, Essent Belgium, C-492/14, EU:C:2016:732, præmis 101, og af 4.10.2018, L.E.G.O., C-242/17, EU:C:2018:804, præmis 64 og 65 og den deri nævnte retspraksis).
- 109 I det foreliggende tilfælde gælder det, at såvel importørernes forpligtelse til at købe grønne certifikater eller grøn elektricitet for at kunne importere deres elektricitet som forpligtelsen til at fremlægge oprindelsesgarantier for at blive omfattet af en fritagelse for denne købsforpligtelse, når den importerede elektricitet er grøn, kan begrundes i fremme af produktionen af elektricitet fra vedvarende energikilder. Den omstændighed, at den i hovedsagen omhandlede støtteordning er udformet på en måde, der direkte begunstiger produktionen af grøn elektricitet og ikke blot forbruget heraf, kan forklares med bl.a., at elektricitetens karakter af grøn energi kun vedrører produktionsmetoden, og det således især er i produktionsfasen, at de miljømæssige mål, der er forbundet med en reducere af drivhusgasemissioner, faktisk kan forfølges (jf. analogt dom af 29.9.2016, Essent Belgium, C-492/14, EU:C:2016:732, præmis 105 og den deri nævnte retspraksis).
- 110 Den forelæggende ret vil dog skulle efterprøve, om disse restriktioner er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.
- 111 Hvad angår forpligtelsen til at ansøge om en fritagelse og til med henblik herpå at fremlægge oprindelsesgarantier skal det bemærkes, at når den grønne elektricitet først er blevet indført i transmissions- eller distributionsnettet, er det vanskeligt at bestemme dens oprindelse og bl.a. identificere den energikilde, på grundlag af hvilken den er fremstillet (dom af 20.4.2023, EEW Energy from Waste, C-580/21, EU:C:2023:304, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis). Henset til denne vanskelighed pålagde artikel 5 i direktiv 2001/77 og senere artikel 15 i direktiv 2009/28 medlemsstaterne at indføre og føre tilsyn med en oprindelsesgarantiordning, således at elektricitetsproducenter, der anvendte vedvarende energikilder, kunne godtgøre, at den elektricitet, de solgte, var produceret fra vedvarende energikilder.
- 112 Forpligtelsen til at ansøge om en fritagelse ved at fremlægge grønne certifikater synes at være egnet til at sikre, at importeret elektricitet rent faktisk er grøn og dermed bidrager til anvendelsen af vedvarende energikilder med henblik på at beskytte miljøet såvel som menneskers og dyrs sundhed og liv samt bevare planter. Desuden synes denne forpligtelse nødvendig, da det, henset til den grønne elektricitets ombyttelige karakter, ikke er muligt på et senere stadium i distributionen eller forbruget at fastslå, hvilken energikilde den er fremstillet af, og da oprindelsesgarantierne indgår i en ensartet ordning for at fastslå, at elektriciteten er produceret fra vedvarende energikilder.
- 113 Forpligtelsen for importører af grøn elektricitet til at fremlægge oprindelsesgarantier, når de importerer denne elektricitet, for at de kan blive fritaget for forpligtelsen til at købe grønne certifikater eller grøn elektricitet, er derfor ikke i strid med artikel 34 TEUF.

- 114 Hvad angår forpligtelsen for elektricitetsimportørerne til at købe grønne certifikater eller grøn elektricitet, når de ikke fremlægger oprindelsesgarantier for den elektricitet, de importerer, skal det bemærkes, at Domstolen i forhold til nationale støtteordninger for produktion af grøn elektricitet, hvor der gøres brug af den såkaldte »grønne certifikatordning«, allerede har fastslået, at elektricitetsleverandørernes forpligtelse til at erhverve en kvote af sådanne certifikater hos elektricitetsproducenterne bl.a. skulle sikre de nævnte producenter en vis efterspørgsel på de certifikater, de er tildelt, og på denne måde fremme afsætningen af grøn energi, som de producerer til en højere pris end markedsprisen på ordinær energi (dom af 29.9.2016, Essent Belgium, C-492/14, EU:C:2016:732, præmis 109).
- 115 Domstolen har i denne henseende bl.a. fremhævet, at der ikke synes at kunne sås tvivl om den ansporende virkning, som en sådan ordning har på elektricitetsproducenter i almindelighed, til at få dem til at øge deres produktion af grøn elektricitet, og dermed heller ikke om denne ordnings egnethed til at opnå det lovlige forfulgte mål om at fremme anvendelsen af vedvarende energikilder med henblik på at beskytte miljøet såvel som menneskers og dyrs sundhed og liv samt bevare planter. Sådanne støtteordninger til grøn energi, hvortil produktionsomkostningerne stadig forekommer forholdsvis høje i forhold til omkostningerne ved elektricitet, der er produceret fra ikke-vedvarende energikilder, har i det væsentlige til formål på lang sigt at fremme investeringer i nye anlæg ved at give producenterne visse garantier med hensyn til den fremtidige afsætning af deres produktion af grøn elektricitet (dom af 29.9.2016, Essent Belgium, C-492/14, EU:C:2016:732, præmis 109 og 110 og den deri nævnte retspraksis).
- 116 Domstolen har således allerede fastslået, at en medlemsstat ikke overskrider sin skønsmargen med henblik på opfyldelsen af det lovlige formål om at øge produktionen af grøn elektricitet ved at vedtage en national støtteordning, der i lighed med den i hovedsagen omhandlede gør brug af grønne certifikater for bl.a. at lade omkostningerne ved produktionen af grøn elektricitet være dækket direkte af markedet, dvs. af el-leverandører og aftagere af elektricitet, der er underlagt en kvoteforpligtelse, og i sidste ende af forbrugerne (jf. i denne retning dom af 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, præmis 109 og 110).
- 117 For at en sådan ordning kan fungere tilfredsstillende, er det imidlertid nødvendigt, at der oprettes mekanismer, der sikrer etableringen af et egentligt marked for grønne certifikater, hvor udbud og efterspørgsel reelt kan matches og afbalanceres, således at det faktisk er muligt for interesserede leverandører og aftagere at forsyne sig med certifikater på retfærdige vilkår (dom af 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, præmis 114).
- 118 Det fremgår af det ovenstående, at den i hovedsagen omhandlede foranstaltning, i og med at den pålægger elektricitetsimportørerne at købe grønne certifikater eller grøn elektricitet, synes egnet til at fremme anvendelsen af vedvarende energikilder med henblik på at beskytte miljøet såvel som menneskers og dyrs sundhed og liv samt bevare planter. Med forbehold af den nationale rets efterprøvelse synes der desuden at være et egentligt marked for grønne certifikater, hvorpå importørerne kan forsyne sig, og hvis effektivitet synes at være sikret ved GSE's indgriben. Det synes således at fremgå af artikel 11, stk. 3, i lovdekret nr. 79/1999, at GSE er forpligtet til at bringe grønne certifikater på markedet i tilfælde af knaphed eller at tilbagekøbe grønne certifikater på markedet i tilfælde af et overudbud af disse, hvilket sikrer såvel producenterne af grøn elektricitet som de erhvervsdrivende, der er forpligtet til at købe grøn elektricitet, at der findes et marked for grønne certifikater.

- 119 I øvrigt synes den i hovedsagen omhandlede foranstaltning at være nødvendig for den ordning, som den henhører under. Hvis de elektricitetsimportører, i forhold til hvilke det ikke er godtgjort, at elektriciteten er grøn, skulle fritages for forpligtelsen til at købe grønne certifikater eller grøn elektricitet, ville dette nemlig være til fare for effektiviteten af ordningen for støtte til den nationale produktion og til forbruget af grøn elektricitet. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at medlemsstaterne – således som det fremgår af nærværende doms præmis 41-58 – er forpligtet til via deres støtteordninger at opfylde de nationale mål, der er pålagt ved direktiv 2001/77 og 2009/28, og at der ikke ved EU-retten er sket en harmonisering af de nationale støtteordninger for grøn elektricitet, således at det i princippet er tilladt for medlemsstaterne at begrænse sådanne ordninger til grøn elektricitet, der er produceret på deres område (jf. i denne retning dom af 29.9.2016, Essent Belgium, C-492/14, EU:C:2016:732, præmis 106 og 107 og den deri nævnte retspraksis).
- 120 Henset til det ovenstående synes den støtteordning, som den i hovedsagen omhandlede foranstaltning er en del af, egnet til på en sammenhængende og systematisk måde at sikre fremme af anvendelsen af vedvarende energikilder, og denne anvendelse bidrager for sin del til beskyttelsen af miljøet, menneskers og dyrs sundhed og liv samt beskyttelsen af planter. Denne støtteordning synes ikke umiddelbart at gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.
- 121 Endelig synes den i hovedsagen omhandlede lovgivning at være egnet til at fremme anvendelsen af vedvarende energikilder ved sin afskrækkende virkning, idet denne lovgivning fastsætter en sanktion for de importører af elektricitet, der ikke fremlægger oprindelsesgarantier og ikke køber grøn elektricitet eller grønne certifikater i forhold til deres import. Desuden kan den kvalificeres som nødvendig, for så vidt som den er påkrævet for at sikre effektiviteten af den indførte ordning med grønne certifikater. Fremgangsmåden for udmåling og arten af denne sanktion kan imidlertid ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at sikre denne effektivitet. Det vil tilkomme den forelæggende ret at vurdere disse forhold.
- 122 Forudsat at forpligtelsen til at købe grønne certifikater for de elektricitetsimportører, der ikke fremlægger oprindelsesgarantier, er påkrævet for at sikre effektiviteten af den i hovedsagen omhandlede lovgivning, og forudsat at det viser sig, at der rent faktisk findes et marked for grønne certifikater, kan denne lovgivning følgelig ikke anses for at gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå målsætningen om en forøgelse af produktionen af grøn elektricitet.
- 123 Med forbehold af de efterprøvelser, som den forelæggende ret skal foretage, skal artikel 34 TEUF derfor fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for en foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede.
- 124 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at:
- Artikel 28 TEUF, 30 TEUF og 110 TEUF skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national foranstaltning, der for det første forpligter importører af elektricitet fra en anden medlemsstat, som ikke godtgør, at denne elektricitet er produceret fra vedvarende energikilder ved at fremlægge oprindelsesgarantier, til at købe enten grønne certifikater eller grøn elektricitet fra nationale producenter i forhold til den mængde elektricitet, de importerer, og for det andet indebærer, at der pålægges en sanktion i tilfælde af manglende overholdelse af denne forpligtelse, hvorimod nationale producenter af grøn elektricitet ikke er underlagt en sådan købsforpligtelse.

- Artikel 34 TEUF samt direktiv 2001/77 og 2009/28 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for denne nationale foranstaltning, hvis det påvises, at foranstaltningen ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå målsætningen om en forøgelse af produktionen af grøn elektricitet.
- Artikel 107 TEUF og 108 TEUF skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for den nævnte nationale foranstaltning, forudsat at forskelsbehandlingen af nationale producenter af grøn elektricitet og importører af elektricitet, der ikke fremlægger en oprindelsesgaranti, er begrundet i karakteren og opbygningen af det referencesystem, som foranstaltningen indgår i.

Sagsomkostninger

125 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

1) Artikel 28 TEUF, 30 TEUF og 110 TEUF

skal fortolkes således, at

de ikke er til hinder for en national foranstaltning, der for det første forpligter importører af elektricitet fra en anden medlemsstat, som ikke godtgør, at denne elektricitet er produceret fra vedvarende energikilder ved at fremlægge oprindelsesgarantier, til at købe enten certifikater, der attesterer en oprindelse i vedvarende energikilder, eller elektricitet produceret fra vedvarende energikilder fra nationale producenter i forhold til den mængde elektricitet, de importerer, og for det andet indebærer, at der pålægges en sanktion i tilfælde af manglende overholdelse af denne forpligtelse, hvorimod nationale producenter af elektricitet produceret fra vedvarende energikilder ikke er underlagt en sådan købsforpligtelse.

2) Artikel 34 TEUF samt Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/77/EF af 27. september 2001 om fremme af elektricitet produceret fra vedvarende energikilder inden for det indre marked for elektricitet og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28/EF af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF

skal fortolkes således, at

de ikke er til hinder for denne nationale foranstaltning, hvis det påvises, at foranstaltningen ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå målsætningen om en forøgelse af produktionen af elektricitet produceret fra vedvarende energikilder.

3) Artikel 107 TEUF og 108 TEUF

skal fortolkes således, at

de ikke er til hinder for den nævnte nationale foranstaltning, forudsat at forskelsbehandlingen af nationale producenter af elektricitet produceret fra vedvarende energikilder og importører af elektricitet, der ikke fremlægger en oprindelsesgaranti, er begrundet i karakteren og opbygningen af det referencesystem, som foranstaltningen indgår i.

Underskrifter