



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 1 juli 2014\*

”Begäran om förhandsavgörande — Nationellt stödsystem enligt vilket överlåtbara gröna certifikat ska tilldelas anläggningar som producerar el från förnybara energikällor — Skyldighet för elleverantörerna och vissa elanvändare att årligen överlämna en viss andel gröna certifikat till den behöriga myndigheten — Gröna certifikat tilldelas inte produktionsanläggningar som är belägna utanför den aktuella medlemsstaten — Direktiv 2009/28/EG — Artiklarna 2 andra stycket k och 3.3 — Fri rörlighet för varor — Artikel 34 FEUF”

I mål C-573/12,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Förvaltningsrätten i Linköping (Sverige) genom beslut av den 4 december 2012, som inkom till domstolen den 6 december 2012, i målet

**Ålands Vindkraft AB**

mot

**Energimyndigheten,**

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice-ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, M. Safjan och C.G. Fernlund samt domarna E. Levits, A. Ó Caoimh, A. Arabadjiev, C. Toader, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal (referent), och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 5 november 2013,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Ålands Vindkraft AB, genom F. Distefano, avvocatessa,

— Energimyndigheten, genom E. Brandsma och J. Johansson, båda i egenskap av ombud, biträdda av K. Forsbacka, advokat,

\* Rättegångsspråk: svenska.

- Sveriges regering, genom A. Falk, C. Meyer-Seitz, C. Stege, U. Persson och S. Johannesson, samtliga i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom T. Henze och K. Petersen, båda i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom M. de Ree och M. Bulterman, båda i egenskap av ombud,
- Norges regering, genom M. Emberland och B. Gabrielsen, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom K. Herrmann, E. Kružíková och J. Enegren, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 28 januari 2014 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 2 andra stycket k och 3.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG (EUT L 140, s. 16) och artikel 34 FEUF.
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Ålands Vindkraft AB (nedan kallat Ålands Vindkraft) och Energimyndigheten angående myndighetens avslag på ansökan om att en i Finland belägen vindkraftsanläggning som Ålands Vindkraft driver ska godkännas för tilldelning av elcertifikat.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Unionsrätt*

- 3 Direktiv 2009/28 trädde i kraft den 25 juni 2009 och skulle vara införlivat med nationell rätt senast den 5 december 2010. Genom direktiv 2009/28 upphörde Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG av den 27 september 2001 om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el (EGT L 283, s. 33) att gälla, från den 1 januari 2012.
- 4 Skälen 1, 15, 25, 52 och 56 i direktiv 2009/28 har följande lydelse:  
”(1) Kontroll av energiförbrukningen i Europa samt ökad användning av energi från förnybara energikällor är, tillsammans med energisparande och förbättrad energieffektivitet, viktiga komponenter i det åtgärdsprogram som krävs för att minska växthusgasutsläppen och uppfylla Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar samt andra åtaganden på gemenskapsnivå eller internationell nivå om att minska växthusgasutsläppen efter 2012. Dessa faktorer spelar också en viktig roll för att trygga energiförsörjningen, stimulera teknisk utveckling och innovation och ge möjligheter till sysselsättning och regional utveckling, särskilt i landsbygdsområden och isolerade områden.  
...  
(15) Medlemsstaterna har skilda utgångslägen och olika potential för energi från förnybara energikällor, och energimixen varierar mellan medlemsstaterna. Gemenskapsmålet på 20 % måste därför på ett rättvist sätt översättas till individuella mål för varje medlemsstat med hänsyn

till medlemsstaternas olika utgångslägen och potential, inbegripet nuvarande andel energi från förnybara energikällor och befintlig energimix. Detta bör ske för det första genom att den nödvändiga totala ökningen av andelen energi från förnybara energikällor fördelas mellan medlemsstaterna genom att alla ökar sin nuvarande andel med en viss faktor, och att denna faktor sedan viktas i förhållande till ländernas bruttonationalprodukt och modifieras för att återspegla deras skilda utgångspunkter, och för det andra, genom att man i samband med redovisningen tar fasta på den slutliga energianvändningen (brutto), med beaktande av de ansträngningar som hittills gjorts av medlemsstaterna för att använda energi från förnybara energikällor.

...

- (25) Medlemsstaterna har olika potential när det gäller energi från förnybara energikällor och använder på nationell nivå olika system för att stödja sådan energi. En majoritet av medlemsstaterna tillämpar stödsystem där bidrag endast beviljas för energi från förnybara energikällor som produceras på deras territorium. För att de nationella stödsystemen ska fungera korrekt är det synnerligen viktigt att medlemsstaterna kan kontrollera effekten av och kostnaderna för sina nationella stödsystem i förhållande till sin egen potential. Ett viktigt sätt att uppnå målet för detta direktiv är att garantera korrekt fungerande nationella stödsystem så som i enlighet med direktiv [2001/77], för att upprätthålla investerarnas förtroende och ge medlemsstaterna möjlighet att utforma effektiva nationella åtgärder för att uppnå målen. Syftet med detta direktiv är att underlätta gränsöverskridande stöd till energi från förnybara energikällor utan att påverka nationella stödsystem. I detta direktiv införs frivilliga mekanismer för samarbete mellan medlemsstaterna, vilka ger dem möjlighet att enas om i vilken omfattning en medlemsstat ska stödja energiproduktionen i en annan medlemsstat och i vilken omfattning produktionen av energi från förnybara energikällor bör inberäknas i det nationella övergripande målet för den eller den andra medlemsstaten. För att säkerställa effektiviteten i de båda åtgärderna för måluppfyllelse, dvs. nationella stödsystem och samarbetsmekanismer, är det av avgörande betydelse att medlemsstaterna har möjlighet att fastställa huruvida och i vilken utsträckning deras nationella stödsystem omfattar energi från förnybara energikällor som produceras i andra medlemsstater och kan enas om detta genom att tillämpa de samarbetsmekanismer som föreskrivs i detta direktiv.

...

- (52) Vid tillämpning av detta direktiv är ursprungsgarantiernas enda funktion att visa för slutkunden att en viss andel eller mängd energi har producerats från förnybara energikällor. En ursprungsgaranti kan, oberoende av vilken energi det gäller, överföras från en innehavare till en annan. I syfte att garantera att en elenhet från förnybara energikällor endast kan överlämnas en gång till en kund bör emellertid dubbelt räknande och dubbelt överlämnande av ursprungsgarantier undvikas. Energi från förnybara energikällor vars åtföljande ursprungsgaranti sålts separat av producenten bör inte överlämnas eller säljas till slutkunden som energi från förnybara energikällor. Det är viktigt att skilja mellan miljöcertifikat som används för stödsystem, och ursprungsgarantier.

...

- (56) Ursprungsgarantierna innebär inte någon automatisk rätt till stöd från nationella stödsystem.”

- 5 Artikel 1 i direktiv 2009/28, med rubriken ”Syfte och tillämpningsområde”, har följande lydelse:

”Genom detta direktiv upprättas en gemensam ram för främjande av energi från förnybara energikällor. Det anger bindande nationella mål för totala andelen energi från förnybara energikällor av den slutliga energianvändningen (brutto) ... Det innehåller bestämmelser om statistiska överföringar mellan

medlemsstaterna, gemensamma projekt mellan medlemsstaterna och med tredjeländer, ursprungsgarantier, administrativa förfaranden, information och utbildning samt tillträde till elnätet för energi från förnybara energikällor. ...”

6 Artikel 2 andra stycket j–l i direktivet innehåller följande definitioner:

”...

- j) *ursprungsgaranti*: ett elektroniskt dokument som har som enda uppgift att utgöra bevis för slutkunden på att en viss andel eller mängd energi producerats från förnybara energikällor i enlighet med kraven i artikel 3.6 i [Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 96/92/EG (EUT L 176, s. 37)].
- k) *stödsystem*: varje instrument, system eller mekanism som en medlemsstat eller en grupp av medlemsstater tillämpar och som främjar användning av energi från förnybara energikällor genom att minska kostnaden för denna energi, öka försäljningspriset eller öka försäljningsvolymen av sådan köpt energi, genom införande av kvoter för energi från förnybara energikällor. Detta omfattar, men är inte begränsat till, investeringsstöd, skattebefrielser eller skattelättnader, skatteåterbetalningar, stödsystem med kvoter för energi från förnybara energikällor, inklusive system med gröna certifikat, samt system med direkt pristöd, däribland inmatningspriser och stödutbetalningar.
- l) *kvoter för energi från förnybara energikällor*: ett nationellt stödsystem där det ställs krav på att energiproducenterna låter en viss andel energi från förnybara energikällor ingå i den energi som de producerar, eller att energileverantörerna låter en viss andel energi från förnybara energikällor ingå i den energi som de levererar, eller att energikonsumenterna låter en viss andel energi från förnybara energikällor ingå i den energi som de konsumerar. Detta innebär system där sådana krav kan uppfyllas genom användning av gröna certifikat.”

7 I artikel 3.1–3.3 i direktiv 2009/28 föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska se till att deras andel energi från förnybara energikällor av den slutliga energianvändningen (brutto) år 2020, beräknad i enlighet med artiklarna 5–11, minst motsvarar deras nationella övergripande mål för andelen energi från förnybara energikällor under det året, i enlighet med vad som anges i tredje kolumnen i tabellen i bilaga I del A. Dessa bindande nationella övergripande mål stämmer överens med målet om att minst 20 % av gemenskapens slutliga energianvändning (brutto) ska komma från förnybara energikällor 2020. ...

2. Medlemsstaterna ska vidta effektivt utformade åtgärder som syftar till att säkerställa att andelen energi från förnybara energikällor är minst lika hög som den som anges i det vägledande förloppet i del B i bilaga I.

3. För att uppnå de mål som fastställs i punkterna 1 och 2 i denna artikel får medlemsstaterna bland annat tillämpa följande åtgärder:

- a) Stödsystem.
- b) Åtgärder för samarbete mellan olika medlemsstater och med tredjeländer i syfte att uppnå sina övergripande nationella mål i enlighet med artiklarna 5-11.

Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna [107 FEUF] och [108 FEUF], ska medlemsstaterna ha rätt att i enlighet med artiklarna 5–11 i detta direktiv besluta i vilken omfattning de ska stödja energi från förnybara energikällor som produceras i en annan medlemsstat.”

8 I artikel 5.1 och 5.3 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Den slutliga energianvändningen (brutto) från förnybara energikällor i varje medlemsstat ska beräknas som summan av

a) den slutliga elanvändningen (brutto) från förnybara energikällor,

...

3. Vid tillämpning av punkt 1 a ska slutliga elanvändningen (brutto) från förnybara energikällor beräknas som mängden el producerad i en medlemsstat från förnybara energikällor, ...”

9 Artikel 11 i direktivet har rubriken ”Gemensamma stödsystem”. I artikel 11.1 föreskrivs följande:

”Utan att det påverkar medlemsstaternas skyldigheter enligt artikel 3, får två eller fler medlemsstater på frivillig basis besluta att slå samman eller delvis samordna sina nationella stödsystem. Då kan en viss mängd energi från förnybara energikällor som produceras inom territoriet för en deltagande medlemsstat beaktas vid beräkning av det övergripande nationella målet för en annan deltagande medlemsstat, om de berörda medlemsstaterna:

a) gör en statistisk överföring av de angivna mängderna energi från förnybara energikällor från en medlemsstat till en annan medlemsstat i enlighet med artikel 6, eller

b) fastställer en fördelningsnyckel som godkänts av de deltagande medlemsstaterna och som fördelar mängder av energi från förnybara energikällor mellan de deltagande medlemsstaterna. En sådan fördelningsnyckel ska anmälas till kommissionen senast tre månader efter utgången av det första året då den använts.”

10 I artikel 15 i direktivet, som avser ursprungsgarantier, föreskrivs bland annat följande:

”1. Medlemsstaterna ska, i syfte att för slutkunderna visa hur stor andel eller mängd energi från förnybara energikällor som ingår i energileverantörens energimix, i enlighet med artikel 3.6 i direktiv [2003/54], säkerställa att ursprunget på el som produceras från förnybara energikällor, kan garanteras som sådan i den mening som avses i det här direktivet, i enlighet med objektiva, transparenta och icke-diskriminerande kriterier.

2. ...

Ursprungsgarantin ska inte påverka avgörandet huruvida en medlemsstat uppfyller bestämmelserna i artikel 3 eller inte. Överföring av ursprungsgarantier, separat eller tillsammans med den fysiska överföringen av energi, ska inte påverka medlemsstatens beslut att använda statistiska överföringar, gemensamma projekt eller gemensamma stödsystem för måluppfyllelsen eller beräkningen av den slutliga energianvändningen (brutto) från förnybara energikällor i enlighet med artikel 5.

...

9. Medlemsstater ska erkänna de ursprungsgarantier som utfärdas av andra medlemsstater i enlighet med detta direktiv, uteslutande som bevis för det som avses i punkterna 1 och 6 a–f. ...

...”

*Svensk rätt*

- 11 Elcertifikatsystemet infördes genom lagen (2003:113) om elcertifikat (nedan kallad 2003 års lag). Elcertifikatsystemet är ett system med stöd till produktionen av el från förnybara energikällor (nedan kallad grön el). 2003 års lag har med verkan från och med den 1 januari 2012 ersatts av lagen (2011:1200) om elcertifikat (nedan kallad 2011 års lag). 2011 års lag avser bland annat att införliva direktiv 2009/28.
- 12 Enligt 2011 års lag tilldelas godkända producenter ett elcertifikat för varje producerad megawattimme (MWh) grön el. Förvaltningsrätten i Linköping har angett att det endast är anläggningar för produktion av grön el belägna i Sverige som kan bli godkända för tilldelning av elcertifikat. Det saknas däremot möjlighet att godkänna anläggningar som är belägna utanför Sverige. Denna begränsning framgår inte uttryckligen av lagtexten i 2011 års lag, men framgår tydligt av förarbetena till den lagen respektive till 2003 års lag.
- 13 I 2011 års lag föreskrivs det förvisso inte att inköp av elcertifikat måste åtföljas av motsvarande inköp av el, men lagen utesluter heller inte möjligheten att göra sådana kombinerade inköp.
- 14 Elcertifikaten säljs på en konkurrensutsatt marknad där priset bestäms av utbud och efterfrågan.
- 15 Efterfrågan på elcertifikat skapas genom att elleverantörer och vissa elanvändare åläggs en skyldighet att den 1 april varje år inneha och till staten överlämna elcertifikat motsvarande en viss andel (kvot) av sin totala elförsäljning eller elanvändning under föregående år.
- 16 I 4 kap. 1 § i 2011 års lag föreskrivs följande:

”Kvotpliktiga är

  1. elleverantörer,
  2. elanvändare som använder el som de själva producerat om mängden använd el uppgår till mer än 60 megawattimmar per beräkningsår och har producerats i en anläggning med en installerad effekt som är högre än 50 kilowatt [kW],
  3. elanvändare i den utsträckning de har använt el som de har importerat eller köpt på den nordiska elbörsen, och
  4. elintensiva industrier som har registrerats.”
- 17 Kvotplikten bestäms i förhållande till de mål för produktion av grön el som Konungariket Sverige avser att uppnå och den varierar beroende på vilken period som avses. För perioden 2010–2012 var kvotplikten fastställd till 0,179.
- 18 Elleverantörerna övervältrar inköspriset för elcertifikaten på konsumenterna.
- 19 Det framgår även av vad parterna har anfört i det nationella målet, såsom detta har återgetts i beslutet om hänskjutande, att elleverantörer och elanvändare är skyldiga att betala en avgift om de inte överlämnar det erforderliga antalet elcertifikat på den föreskrivna dagen. Även den svenska regeringen har i sitt skriftliga yttrande till domstolen hänvisat till skyldigheten att betala denna specifika avgift (kvotpliktsavgift).



20 Det står dessutom klart att kvotplikten endast kan uppfyllas med elcertifikat som utfärdats enligt 2011 års lag, såvida inte någon internationell överenskommelse ingåtts i enlighet med artikel 11 i direktiv 2009/28.

21 I 1 kap. 5 § i 2011 års lag föreskrivs härvidlag följande:

”Elcertifikat som har utfärdats för produktion av förnybar el i en annan stat får användas för att uppfylla en kvotplikt enligt denna lag, om det svenska elcertifikatsystemet har samordnats med elcertifikatsystemet i den andra staten genom en internationell överenskommelse.”

22 Konungariket Sverige har den 29 juni 2011 ingått en sådan överenskommelse med Konungariket Norge. Det finns däremot inte någon sådan överenskommelse mellan Konungariket Sverige och Republiken Finland.

### **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

23 Ålands Vindkraft AB ansökte den 30 november 2009 hos Energimyndigheten om godkännande av vindkraftsanläggningen Oskar för tilldelning av elcertifikat. Vindkraftsanläggningen är belägen på Åland i Finland.

24 Energimyndigheten avslag ansökan genom beslut av den 9 juni 2010 med motiveringen att endast anläggningar för produktion av grön el belägna i Sverige kan komma i fråga för ett godkännande för tilldelning av elcertifikat.

25 Ålands Vindkraft överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Linköping och yrkade att beslutet skulle upphävas och att ansökan om godkännande skulle bifallas. Ålands Vindkraft har påstått att artikel 34 FEUF åsidosätts och har gjort gällande att genom att kvotplikten för den aktuella perioden fastställs till 0,179, medför elcertifikatsystemet att cirka 18 procent av den svenska elförbrukningsmarknaden reserveras åt producenter av grön el som är belägna i Sverige, till förfång för import av el från andra medlemsstater. Ett sådant handelshinder kan inte motiveras av miljöskyddsskäl, i synnerhet eftersom förbrukningen av grön el i Sverige skulle främjas lika mycket genom tilldelning av elcertifikat för grön el som förbrukas i Sverige, men som produceras i andra medlemsstater.

26 Förvaltningsrätten i Linköping har inledningsvis påpekat att enligt svensk rätt ska 2011 års lag – vilket är den lag som gäller vid tidpunkten för rättsens prövning – tillämpas i det nationella målet, trots att Energimyndighetens beslut antagits med tillämpning av 2003 års lag. 2011 års lag har för övrigt endast i ringa utsträckning ändrat de regler som är tillämpliga på den fråga som är aktuell i det nationella målet.

27 Förvaltningsrätten i Linköping anser att det först ska avgöras huruvida elcertifikatsystemet utgör ett stödsystem som omfattas av artiklarna 2 andra stycket k och 3.3 i direktiv 2009/28, i synnerhet eftersom systemet främjar produktionen av grön el, medan det i dessa bestämmelser hänvisas till användningen av grön el. Om så är fallet ska det avgöras huruvida direktivet tillåter ett sådant system, även om anläggningar för produktion av grön el i andra medlemsstater är uteslutna från systemets tillämpningsområde.

28 Förvaltningsrätten i Linköping har därefter påpekat att elcertifikatsystemet möjliggör för svenska producenter av grön el att få en direkt ekonomisk fördel jämfört med producenter i andra medlemsstater. Förvaltningsrätten har anfört att 2011 års lag indirekt kan gynna försäljningen av nationellt producerad el, även om denna lagstiftning inte formellt binder försäljningen av elcertifikat till försäljningen av motsvarande el. Leverantörerna kan nämligen ha större incitament att köpa el från nationella producenter, eftersom dessa även kan tillhandahålla de elcertifikat som leverantörerna behöver för att uppfylla sin kvotplikt.

- 29 För det fall denna lagstiftning ska anses utgöra en åtgärd med verkan motsvarande en kvantitativ importrestriktion, i den mening som avses i artikel 34 FEUF, uppkommer frågan huruvida den i förevarande fall kan motiveras av tvingande miljöskyddsskäl.
- 30 Förvaltningsrätten i Linköping har i denna del uttryckt tveksamhet beträffande relevansen av domen *PreussenElektra* (C-379/98, EU:C:2001:160). För det första uppställer inte det svenska elcertifikatsystemet – till skillnad från det tyska stödsystem som var aktuellt i det målet – något formellt krav på elleverantörerna att köpa el från nationella producenter. För det andra har unionsrätten utvecklats sedan domen i det målet meddelades, bland annat har direktiven 2001/77 och 2009/28 antagits.
- 31 Förvaltningsrätten i Linköping har slutligen, i synnerhet med hänsyn till rättssäkerhetsprincipen, frågat sig om inte uteslutandet från elcertifikatsystemet av grön el producerad utanför Sverige borde ha varit uttryckligen föreskrivet i 2011 års lag.
- 32 Förvaltningsrätten i Linköping beslutade mot denna bakgrund att vilandeförklara målet och att ställa följande frågor till domstolen:
- ”1) Det svenska elcertifikatsystemet är ett nationellt stödsystem som förpliktigar elleverantörer och vissa elanvändare i medlemsstaten att köpa elcertifikat, motsvarande en viss andel av deras försäljning respektive användning, utan uttalat krav på att även köpa el från samma källa. Elcertifikat delas ut av den svenska staten och är ett bevis på att en viss mängd [grön] el har producerats. Producenterna av [grön] el ... får genom försäljning av elcertifikaten en extra intäkt som en ytterligare inkomst för sin produktion av el. Ska artikel 2 [andra stycket] k och artikel 3.3 i [direktiv 2009/28] tolkas så att de tillåter en medlemsstat att tillämpa ett nationellt stödsystem enligt ovan, i vilket endast kan ingå producenter som är geografiskt belägna inom landets territorium, och som har till följd att dessa producenter gynnas ekonomiskt i förhållande till de producenter som inte kan tilldelas elcertifikat?
- 2) Kan ett sådant system som beskrivits i fråga 1 – i ljuset av artikel 34 [FEUF] – anses utgöra en kvantitativ importrestriktion eller en åtgärd med motsvarande verkan?
- 3) Om fråga 2 besvaras jakande; kan ett sådant system vara förenligt med artikel 34 [FEUF] med hänsyn till syftet att främja produktion av [grön] el?
- 4) Hur påverkas bedömningen av ovanstående frågor av att begränsningen av stödsystemet till att endast omfatta nationella producenter inte är uttryckligen reglerad i nationell lag?”

### **Förfarandet vid domstolen**

- 33 Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Konungariket Sverige har genom handlingar som gavs in till domstolens kansli den 5 februari, den 6 februari respektive den 14 mars 2014 begärt att den muntliga delen av förfarandet ska återupptas.
- 34 Det har till stöd för respektive begäran i huvudsak gjorts gällande följande: Efter det att generaladvokaten föredragit sitt förslag till avgörande, i vilket han föreslog att domstolen skulle förklara att artikel 3.3 i direktiv 2009/28 är ogiltig, finns det anledning att bereda de berörda tillfälle att framföra sina argument i denna fråga, eftersom domstolen därigenom skulle kunna komma att avgöra målet på grundval av argument som inte avser tolkningen av bestämmelsen, utan dess giltighet, och som inte har avhandlats mellan de berörda.



- 35 I enlighet med artikel 83 i domstolens rättegångsregler får domstolen, efter att ha hört generaladvokaten, besluta att den muntliga delen av förfarandet ska återupptas, bland annat om domstolen anser att den inte har tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet, eller om en part, efter det att den muntliga delen har förklarats avslutad, har lagt fram en ny omständighet som kan ha ett avgörande inflytande på målets utgång, eller om målet ska avgöras på grundval av ett argument som inte har avhandlats mellan parterna eller de berörda som avses i artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol.
- 36 I förevarande fall finner domstolen, efter att ha hört generaladvokaten, att den har det underlag som krävs för att avgöra målet. Domstolen påpekar dessutom att målet inte ska avgöras på grundval av ett argument avseende giltigheten av direktiv 2009/28 som inte har kunnat avhandlas mellan de berörda som avses i artikel 23 i domstolens stadga.
- 37 Mot denna bakgrund finns det inte anledning att återuppta den muntliga delen av förfarandet.

### **Prövning av tolkningsfrågorna**

#### *Fråga 1*

- 38 Förvaltningsrätten i Linköping har ställt fråga 1 för att få klarhet i huruvida artiklarna 2 andra stycket k och 3.3 i direktiv 2009/28 ska tolkas så, att de tillåter att en medlemsstat inför ett sådant stödsystem som det som är aktuellt i det nationella målet, enligt vilket producenter av grön el endast kan tilldelas överlåtbara certifikat för den gröna el som är producerad inom medlemsstatens territorium och enligt vilket elleverantörerna och vissa elanvändare är skyldiga att varje år till den behöriga myndigheten överlämna ett antal certifikat som motsvarar en andel av deras totala elförsäljning respektive elanvändning.
- 39 Det ska först prövas huruvida ett sådant system för stöd till grön el som det system som är aktuellt i det nationella målet utgör ett stödsystem, i den mening som avses i artiklarna 2 andra stycket k och 3.3 i direktiv 2009/28.
- 40 Domstolen konstaterar inledningsvis att det framgår av skäl 25 i direktiv 2009/28 att unionslagstiftaren har ansett att ett viktigt sätt att uppnå målet för direktivet är att garantera att de nationella stödsystem som föreskrivs i direktiv 2001/77/EG fungerar korrekt.
- 41 Det framgår emellertid uttryckligen av skäl 14 i direktiv 2001/77 att nationella stödmekanismer vilka – i likhet med det stödsystem som är aktuellt i det nationella målet – använder gröna certifikat redan fanns bland de olika nationella stödsystem som föreskrivs i det direktivet.
- 42 I artikel 2 andra stycket k och l i direktiv 2009/28 hänvisas det dessutom särskilt till nationella stödsystem som använder ”gröna certifikat”.
- 43 Domstolen påpekar följande beträffande det förhållandet att det system som är aktuellt i det nationella målet stöder produktion av grön el snarare än användning därav, i den mening som avses i artiklarna 2 andra stycket k och 3.1 i direktiv 2009/28.
- 44 Beträffande det faktum att definitionen av stödsystem i artikel 2 andra stycket k i direktiv 2009/28 avser – såsom Förvaltningsrätten i Linköping har understrukit – instrument, system eller mekanismer som främjar ”användning” av grön el, i förekommande fall genom en skyldighet att ”använda” sådan el, ska det för det första tas i beaktande att det i artikel 1 i direktivet beträffande tillämpningsområdet anges att direktivet upprättar en allmän ram för främjande av energi från förnybara energikällor.

- 45 För det andra preciseras det i artikel 2 andra stycket l i direktiv 2009/28 vad som avses med ”kvoter för energi från förnybara energikällor”, i den mening som avses i artikel 2 andra stycket k i direktivet. I artikel 2 andra stycket l hänvisas det till nationella stödsystem där det ställs krav på energiproducenterna att ”producera” en viss andel grön energi eller på ”energileverantörerna [att låta] en viss andel energi från förnybara energikällor ingå i den energi som de levererar, eller att energikonsumenterna låter en viss andel energi från förnybara energikällor ingå i den energi som de konsumerar”, samtidigt som det uttryckligen preciseras att bland dessa stödsystem ingår system där sådana krav kan uppfyllas genom användning av gröna certifikat.
- 46 Det stödsystem som är aktuellt i det nationella målet uppvisar just sådana kännetecken, eftersom det föreskrivs en skyldighet för elleverantörerna och för vissa elanvändare att använda gröna certifikat för att uppfylla sina skyldigheter att erbjuda en viss andel grön el i sitt elutbud respektive att använda en viss andel grön el.
- 47 Beträffande den omständigheten att de bindande nationella mål som de nationella stödordningarna ska bidra till att uppnå och som avses i artikel 3.3 i direktiv 2009/28, i artikel 3.1 i direktivet är angivna som en andel energi av den ”slutliga energianvändningen”, påpekar domstolen att det framgår av artikel 5.1 och 5.3 i direktivet att denna användning i själva verket beräknas med hänvisning till mängden grön el ”producerad” i en medlemsstat.
- 48 Av vad som anförts i punkterna 40–47 ovan följer att ett system för stöd till produktion av grön el med användning av gröna certifikat, såsom det som är aktuellt i det nationella målet, uppvisar de kännetecken som krävs för att kvalificeras som stödsystem, i den mening som avses i artiklarna 2 andra stycket k och 3.3 i direktiv 2009/28.
- 49 Förvaltningsrätten i Linköping har uttryckt tvivel angående den omständigheten att det aktuella stödsystemet föreskriver att elcertifikat endast kan tilldelas för grön el som produceras i landet. Domstolen konstaterar i detta hänseende att unionslagstiftaren vid antagandet av direktiv 2009/28 bibehöll möjligheten till en sådan territoriell begränsning.
- 50 I skäl 25 i direktivet har unionslagstiftaren – efter att ha konstaterat att en majoritet av medlemsstaterna tillämpar stödsystem som endast främjar grön el som producerats på deras territorium – angett att det är av avgörande betydelse för att garantera effektiviteten av dessa system, såsom åtgärder som bidrar till förverkligandet av respektive övergripande nationella mål, att medlemsstaterna har möjlighet att fastställa huruvida och i vilken utsträckning deras nationella stödsystem omfattar grön el som produceras i andra medlemsstater och att de kan enas om detta genom att tillämpa de samarbetsmekanismer som föreskrivs i direktivet.
- 51 I artikel 3.3 i direktiv 2009/28 föreskrivs vidare uttryckligen att, utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF, har medlemsstaterna rätt att i enlighet med artiklarna 5–11 i direktivet besluta i vilken omfattning de ska stödja energi från förnybara energikällor som produceras i en annan medlemsstat.
- 52 Med specifikt avseende på nationella system som använder gröna certifikat påpekar domstolen att unionslagstiftaren, i skälen 52 och 56 i direktiv 2009/28, uttryckligen har vinnlagt sig om att precisera att ursprungsgarantier som utfärdats av olika medlemsstater i enlighet med direktivet ska särskiljas från gröna certifikat som används i nationella stödsystem och att ursprungsgarantier inte ger någon automatisk rätt till stöd från nationella stödsystem. Det framgår dessutom av artiklarna 2 andra stycket j, 15.1 och 15.9 i samma direktiv att ursprungsgarantier, vilkas enda uppgift är att för slutkunderna ange den andel grön el som ingår i en energileverantörs energimix, endast får erkännas ömsesidigt mellan medlemsstaterna i detta syfte.

- 53 Dessa preciseringar bekräftar i sin tur att unionslagstiftaren inte haft för avsikt att ålägga de medlemsstater som valt ett stödsystem med gröna certifikat att utvidga systemet till grön el som produceras inom en annan medlemsstats territorium.
- 54 Mot bakgrund av det anförda ska fråga 1 besvaras enligt följande. Artiklarna 2 andra stycket k och 3.3 i direktiv 2009/28 ska tolkas så, att de tillåter att en medlemsstat inför ett sådant stödsystem som det som är aktuellt i det nationella målet, enligt vilket producenter av grön el endast kan tilldelas överlåtbara certifikat för den gröna el som är producerad inom medlemsstatens territorium och enligt vilket elleverantörerna och vissa elanvändare är skyldiga att varje år till den behöriga myndigheten överlämna ett antal sådana certifikat som motsvarar en andel av deras totala elförsäljning respektive elanvändning.

### *Frågorna 2 och 3*

- 55 Förvaltningsrätten i Linköping söker med frågorna 2 och 3, som ska prövas i ett sammanhang, klarhet i huruvida artikel 34 FEUF ska tolkas så, att en nationell lagstiftning såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken producenter av grön el endast kan tilldelas överlåtbara certifikat för den gröna el som är producerad inom medlemsstatens territorium och enligt vilken elleverantörerna och vissa elanvändare är skyldiga att varje år till den behöriga myndigheten överlämna ett antal certifikat som motsvarar en andel av deras totala elförsäljning respektive elanvändning vid äventyr av att annars behöva betala en kvotpliktsavgift, utgör en åtgärd med verkan motsvarande en kvantitativ importrestriktion, i den mening som avses i den artikeln. Om så är fallet frågar sig förvaltningsrätten om en sådan lagstiftning trots detta kan motiveras med hänsyn till dess syfte att främja produktionen av grön el.

### Tillämpligheten av artikel 34 FEUF

- 56 Enligt Energimyndigheten och den svenska och den tyska regeringen saknas det anledning att pröva begränsningen av den i det nationella målet aktuella lagstiftningens territoriella tillämpningsområde i förhållande till artikel 34 FEUF, eftersom direktiv 2009/28 utgör en harmoniseringsåtgärd i vilken det uttryckligen föreskrivs att medlemsstaterna inte är skyldiga att öppna sina stödsystem för grön el producerad i andra medlemsstater, men att de har rätt att göra detta och att denna rätt, i sådana fall, endast får utövas enligt de närmare bestämmelserna i direktivet.
- 57 Enligt fast rättspraxis ska – på ett område där det har skett en uttömmande harmonisering på unionsnivå – nationella bestämmelser på området bedömas mot bakgrund av bestämmelserna i harmoniseringsåtgärden och inte mot bakgrund av bestämmelserna i primärrätten (se, bland annat, dom Radlberger Getränkegesellschaft och S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, punkt 53 och där angiven rättspraxis).
- 58 I föreliggande fall ska det således avgöras huruvida direktiv 2009/28 har inneburit en harmonisering av sådan beskaffenhet att det är uteslutet att pröva förenligheten av sådan lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet med artikel 34 FEUF.
- 59 Långt ifrån att göra en uttömmande harmonisering av de nationella systemen för stöd till produktionen av grön el, har unionslagstiftaren – såsom i synnerhet framgår av skäl 25 i direktiv 2009/28 – utgått från konstaterandet att medlemsstaterna tillämpar olika stödsystem och från principen att det viktiga är att garantera att dessa stödsystem fungerar korrekt för att upprätthålla investerarnas förtroende och ge medlemsstaterna möjlighet att utforma effektiva nationella åtgärder för att uppnå de bindande nationella helhetsmål som de åläggs enligt direktivet.

- 60 Av den i direktivet gällande definitionen av stödsystem, i artikel 2 andra stycket k, framgår även att det främst är fråga om statliga stödinstrument, stödsystem eller stödmekanismer. Samtidigt inskränker sig definitionen till att, i tämligen allmänna ordalag, framhålla olika slags befintliga nationella incitamentsåtgärder som syftar till att främja användningen av energi från förnybara energikällor.
- 61 Artikel 1 i direktiv 2009/28, i vilken direktivets syfte beskrivs, innehåller inte några ytterligare uppgifter av vilka det går att utläsa att direktivet avser att harmonisera särdragen hos de olika nationella stödsystemen.
- 62 Artikel 3.3 i direktiv 2009/28, vilken i huvudsak är begränsad till att tillåta och uppmuntra nationella system för stöd till produktionen av grön el, innehåller inte heller några uppgifter om sådana särdrag, med undantag för preciseringen att medlemsstaterna har rätt att i enlighet med artiklarna 5–11 i samma direktiv besluta i vilken omfattning de ska stödja grön energi som är producerad i en annan medlemsstat.
- 63 Mot den sålunda beskrivna bakgrunden kan det inte anses att direktiv 2009/28, genom att beröra denna aspekt av de nationella stödordningarnas territoriella tillämpningsområde, har inneburit en uttömmande harmonisering, i den mening som avses i punkt 57 i förevarande dom, av dessa stödordningar, vilken skulle ha inneburit att det var utslutet att pröva stödordningarnas förenlighet med artikel 34 FEUF (se, analogt, dom Radlberger Getränkegesellschaft och S. Spitz, EU:C:2004:799, punkterna 54–57).
- 64 Mot bakgrund av det anförda finns det anledning att, utifrån det perspektiv som följer av frågorna 2 och 3, göra en tolkning av fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor.

Frågan huruvida det föreligger ett handelshinder

- 65 Den fria rörligheten för varor mellan medlemsstaterna är en grundläggande princip i fördraget, vilken kommer till uttryck i det förbud som stadgas i artikel 34 FEUF (se, bland annat, dom kommissionen/Danmark, C-192/01, EU:C:2003:492, punkt 38).
- 66 Enligt artikel 34 FEUF är åtgärder med verkan motsvarande kvantitativa importrestriktioner förbjudna mellan medlemsstater. Enligt fast rättspraxis avser den artikeln alla åtgärder som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan hindra handeln inom gemenskapen (se bland annat, domar Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82, punkt 5 och PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, punkt 69).
- 67 Domstolen konstaterar att den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet i vart fall indirekt och potentiellt kan hindra importen av el, särskilt av grön el, från andra medlemsstater av flera anledningar.
- 68 Det följer av nämnda lagstiftning att elleverantörer och vissa elanvändare är skyldiga att – senast på det föreskrivna årliga datumet – inneha ett visst antal elcertifikat för att uppfylla sin kvotplikt, vilken är beroende av den totala mängd el som de levererar eller använder.
- 69 Dock kan endast de certifikat som tilldelats enligt det nationella systemet användas för att uppfylla kvotplikten, såvida inte någon internationell överenskommelse om detta har ingåtts. Elleverantörerna och elanvändarna är således som huvudregel skyldiga att köpa sådana certifikat för den el som de importerar, vid äventyr av att annars behöva betala kvotpliktsavgift.
- 70 Sådana åtgärder kan hindra importen av el från andra medlemsstater (se, bland annat, analogt dom Ligur Carni m.fl., C-277/91, C-318/91 och C-319/91, EU:C:1993:927, punkt 36).

- 71 Förvaltningsrätten i Linköping har, såväl i beslutet om hänskjutande som i frågorna, påpekat att enligt det stödsystem som inrättas genom den aktuella lagstiftningen kan producenter av grön el sälja sina elcertifikat på en konkurrensutsatt marknad, men att lagstiftningen dock inte hindrar producenterna från att sälja elcertifikaten tillsammans med den el som de producerar.
- 72 En sådan möjlighet förefaller dock i praktiken kunna främja att förhandlingar inleds och avtal – vilka kan ha lång giltighetstid – ingås om leverans av nationell el från sådana producenter till elleverantörer och elanvändare, eftersom dessa sistnämnda därigenom på samma gång kan få tillgång till el och de gröna certifikat som de behöver för att uppfylla sin kvotplikt.
- 73 Av detta följer att det stödsystem som är aktuellt i det nationella målet även i detta avseende får till resultat, åtminstone potentiellt, att importen av el från andra medlemsstater minskar (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Irland, 249/81, EU:C:1982:402, punkterna 27–29).
- 74 I ett sådant sammanhang kan nämligen en medlemsstats underlåtenhet att vidta åtgärder som är tillräckliga för att undanröja hinder för den fria rörligheten för varor, vilka orsakas bland annat av ekonomiska aktörer men möjliggörs av en lagstiftning som medlemsstaten infört, hindra handeln inom gemenskapen i samma utsträckning som en uttrycklig handling (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Frankrike, C-265/95, EU:C:1997:595, punkt 31 och dom Schmidberger, C-112/00, EU:C:2003:333, punkt 58).
- 75 Mot bakgrund av det anförda finner domstolen att en sådan lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet kan hindra importen av el, i synnerhet grön el, från andra medlemsstater och att den därför utgör en åtgärd med verkan motsvarande kvantitativa restriktioner, vilken i princip är oförenlig med de skyldigheter enligt unionsrätten som följer av artikel 34 FEUF, såvida lagstiftningen inte kan motiveras på objektiva grunder (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom kommissionen/Österrike, C-320/03, EU:C:2005:684, punkt 69).

Frågan huruvida åtgärden kan motiveras

- 76 Det framgår av fast rättspraxis att en nationell lagstiftning eller en nationell praxis som utgör en åtgärd med verkan motsvarande kvantitativa importrestriktioner kan motiveras av något av de skäl av allmänintresse som räknas upp i artikel 36 FEUF eller av tvingande krav. I båda fallen ska den nationella åtgärden i enlighet med proportionalitetsprincipen vara ägnad att säkerställa förverkligandet av det eftersträvade målet och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (se, bland annat, dom kommissionen/Österrike, C-524/07, EU:C:2008:717, punkt 54 och där angiven rättspraxis).
- Målet att främja användningen av förnybara energikällor
- 77 Enligt fast rättspraxis kan nationella åtgärder som kan hindra handeln inom gemenskapen bland annat motiveras av tvingande miljöskydds krav (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Österrike, EU:C:2008:717, punkt 57 och där angiven rättspraxis).
- 78 Användningen av förnybara energikällor för elproduktion, vilken ska främjas genom en sådan lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, tjänar ett miljöskyddsändamål, eftersom den bidrar till att minska utsläppen av växthusgaser. Sådana utsläpp är en av de främsta orsakerna till klimatförändringar som Europeiska unionen och dess medlemsstater har föresatt sig att motverka (se, för ett liknande resonemang, dom PreussenElektra, EU:C:2001:160, punkt 73).



- 79 Ökad användning av förnybara energikällor utgör, såsom bland annat klart uttrycks i skäl 1 i direktiv 2009/28, en viktig komponent i det åtgärds paket som krävs för att minska utsläppen av växthusgaser och för att uppfylla Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar samt andra åtaganden på gemenskapsnivå eller internationell nivå för att minska utsläppen av växthusgaser efter år 2012.
- 80 Såsom domstolen redan slagit fast syftar en ökad användning av förnybara energikällor även till att skydda människors och djurs hälsa och till att bevara växter, vilka utgör skäl av allmänintresse enligt uppräknningen i artikel 36 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom PreussenElektra, EU:C:2001:160, punkt 75).
- 81 Dessutom framgår det av artikel 194.1 c FEUF att utvecklingen av förnybara energikällor är ett av målen för unionens politik på energiområdet.
- 82 Mot bakgrund av det anförda finner domstolen att målet att främja användningen av förnybara energikällor vid produktionen av el, såsom det som eftersträvas med den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet, i princip kan motivera eventuella hinder för den fria rörligheten för varor.
- Frågan huruvida åtgärden är proportionerlig
- 83 Såsom domstolen erinrat om i punkt 76 ovan måste den nationella lagstiftningen likväl uppfylla de krav som följer av proportionalitetsprincipen för att vara motiverad, det vill säga den ska vara ägnad att förverkliga det legitima mål som den eftersträvar och vara nödvändig för att göra detta.
- 84 Domstolen ska inledningsvis, och med anledning av vissa frågeställningar som väckts av Förvaltningsrätten i Linköping, mot bakgrund av den tillämpliga unionsrättens utveckling göra en ny bedömning av vissa särdrag på elmarknaden som den tog i beaktande vid proportionalitetsbedömningen i domen PreussenElektra (EU:C:2001:160).
- 85 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 83–86 i sitt förslag till avgörande är i synnerhet det konstaterande som domstolen gjorde i punkt 78 i den domen inte längre aktuellt. I den punkten konstaterade domstolen att det då gällande Europaparlamentets och rådets direktiv 96/92/EG av den 19 december 1996 om gemensamma regler för den inre marknaden för el (EGT L 27, 1997, s. 20) endast utgjorde en fas i liberaliseringen av elmarknaden och att det lät vissa hinder för handel med el mellan medlemsstaterna bestå.
- 86 Domstolen erinrar om att unionen sedan dess antagit flera rättsakter som har till syfte att stegvis avlägsna dessa handelshinder för att inrätta en fullt fungerande inre marknad för el, på vilken den gränsöverskridande elhandeln i unionen växer och på vilken samtliga elleverantörer kan tillhandahålla sina produkter och elanvändarna fritt välja leverantör. Detta är särskilt fallet med de på varandra följande direktiven 2003/54 och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG (EUT L 211, s. 55) och de på varandra följande Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1228/2003 av den 26 juni 2003 om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel (EUT L 176, s. 1) och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 714/2009 av den 13 juli 2009 om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel och om upphävande av förordning (EG) nr 1228/2003 (EUT L 211, s. 15).
- 87 Domstolens konstaterande i punkt 79 i domen PreussenElektra (EU:C:2001:160), att det ligger i elens natur att det är svårt att bestämma dess ursprung och särskilt dess källa när den en gång har matats in i ett överförings- eller distributionsnät, äger däremot alltså giltighet.



- 88 Detta konstaterande påverkas inte av den omständigheten att det i direktiven 2001/77 respektive 2009/28 föreskrivs att ursprunget för grön el kan intygas genom ursprungsgarantier.
- 89 För det första har ursprungsgarantierna, såsom domstolen redan har påpekat i punkt 52 i förevarande dom, som enda uppgift att ange för slutkunderna den andel grön el som ingår i en elleverantörs energimix.
- 90 För det andra konstaterar domstolen att ursprungsgarantierna – på grund av att den el som finns i överförings- och distributionsnät är fungibel – inte gör det möjligt att intyga att en bestämd mängd el som tillhandahålls genom dessa nät är just den el som kommer från de förnybara energikällor, med avseende på vilka ursprungsgarantierna har utfärdats. Ett systematiskt urskiljande på distributions- och användningsstadiet av viss el som grön el är därför fortsatt svårt att genomföra.
- 91 Med beaktande av dessa inledande överväganden ska domstolen i ett första skede närmare undersöka en aspekt av den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet, vilken Förvaltningsrätten i Linköping har lyft fram i sina frågor och vilken inneburit att Ålands Vindkraft fått avslag på sin ansökan om godkännande. Det är fråga om det faktum att enligt denna lagstiftning kan elcertifikat endast tilldelas för grön el som producerats i Sverige.
- 92 Domstolen anser att det på unionsrättens nuvarande stadium finns anledning att medge att en sådan territoriell begränsning i sig kan anses nödvändig för att uppnå det legitima mål som eftersträvas i det aktuella fallet, nämligen att främja en ökad användning av förnybara energikällor vid produktionen av el.
- 93 Det är visserligen riktigt, såsom bland annat Ålands Vindkraft har hävdat, att det underliggande miljöskyddsmålet för att öka produktionen och användningen av grön el, det vill säga i första hand en minskning av utsläppen av växthusgaser, liksom för övrigt de därmed förbundna målen att skydda människors och djurs hälsa och liv samt att bevara växter, i princip förefaller kunna förverkligas i unionen oberoende av om den ökade produktionen kommer från anläggningar belägna inom den ena eller den andra medlemstatens territorium.
- 94 Av bland annat det skälet att unionsrätten inte inneburit någon harmonisering av de nationella systemen för stöd till grön el är det emellertid i princip tillåtet för medlemsstaterna att begränsa omfattningen av sådana system till produktion av grön el som är belägen inom deras respektive territorier.
- 95 För det första kan den omständigheten att ett nationellt stödsystem är utformat på ett sådant sätt att det direkt gynnar produktionen av grön el, istället för användningen därav, bland annat förklaras av att elens gröna beskaffenhet endast har samband med dess produktionssätt och att det således främst är på produktionsstadiet som miljöskyddsmålen avseende en minskning av utsläppen av växthusgaser kan förverkligas på ett verksamt sätt.
- 96 När den gröna elen har matats in i överförings- eller distributionsnäten är det, såsom domstolen har påpekat i punkterna 87 och 90 i förevarande dom, däremot svårt att bestämma dess specifika ursprung, vilket innebär att det framstår som svårt att genomföra en systematisk urskiljning av grön el på användningsstadiet.
- 97 Domstolen erinrar om att, såsom bland annat framgår av skälen 1 och 25 och artiklarna 3.1, 5.1 och 5.3 i direktiv 2009/28 och såsom det redogjorts för i samband med prövningen av fråga 1, unionslagstiftaren har ålagt medlemsstaterna bindande nationella mål i form av andelar producerad grön el, i syfte att säkerställa uppfyllandet av unionens internationella miljöåtaganden.

- 98 Beträffande den omständigheten att det stödsystem som är aktuellt i det nationella målet är utformat på ett sådant sätt att det endast gynnar inhemsk produktion av grön el, påpekar domstolen för det andra att – såsom unionslagstiftaren har uttalat i skäl 15 i direktiv 2009/28 – medlemsstaterna har skilda utgångslägen och olika potential för energi från förnybara energikällor och att energimixen varierar mellan dem. Unionslagstiftaren har därför ansett att det, med hänsyn till dessa skillnader, ska göras en rättvis fördelning mellan medlemsstaterna av de insatser som behövs för att uppfylla unionens internationella åtaganden.
- 99 Dessutom förefaller det – såsom unionslagstiftaren har uttalat i skäl 25 i direktivet – vara av grundläggande betydelse för att de nationella stödsystemen ska fungera korrekt att medlemsstaterna kan kontrollera effekterna av och kostnaderna för sina system i förhållande till sin egen potential och samtidigt upprätthålla investerarnas förtroende.
- 100 Domstolen erinrar vidare om att unionslagstiftaren, samtidigt som denne har värnat om de befintliga stödsystemens nationella och i princip territoriella karaktär, inte desto mindre även har föreskrivit olika mekanismer för att medlemsstaterna, i den utsträckning det är möjligt, ska kunna samarbeta för att uppnå de bindande mål som de åläggs enligt direktivet. Bland dessa mekanismer finns den i artikel 11 i direktiv 2009/28 föreskrivna möjligheten att införa gemensamma stödsystem.
- 101 Såsom domstolen har påpekat i punkt 22 i förevarande dom har bland annat Konungariket Sverige och Konungariket Norge använt sig av denna möjlighet. Dessa stater har slagit samman sina respektive stödsystem med gröna certifikat.
- 102 Ålands Vindkraft har anfört att det finns indikatorer som visar att Konungariket Sverige redan i dag förfogar över sådan produktionskapacitet för grön el att de bindande nationella mål som Sverige åläggs enligt direktiv 2009/28 kan uppnås. Domstolen konstaterar emellertid att denna omständighet, även om det antas att den är riktig, inte kan utgöra stöd för slutsatsen att den territoriella begränsning som kännetecknar det stödsystem som är aktuellt i det nationella målet inte längre är nödvändig.
- 103 Det räcker härvidlag att påpeka att ett system för stöd till grön el, vars produktionskostnader – såsom den svenska regeringen och kommissionen har erinrat om – ännu framstår som relativt höga i jämförelse med kostnaderna för att producera el från icke förnybara energikällor, till sin natur syftar till att på lång sikt främja investeringar i nya anläggningar genom att ge producenterna vissa garantier för framtida avsättning för den gröna el som de producerar. För att ett sådant system ska vara effektivt erfordrar det således, även per definition, en viss beständighet för att bland annat värna de berättigade förväntningarna hos de investerare som gett sig in på detta område och säkerställa den fortsatta driften av anläggningarna.
- 104 Mot bakgrund av det anförda framstår det inte som att Konungariket Sverige åsidosatt proportionalitetsprincipen enbart på grund av den omständigheten att – såsom är fallet med det stödsystem som är aktuellt i det nationella målet – ett stödsystem som använder sig av gröna certifikat begränsas till att endast omfatta grön el som produceras i landet. Konungariket Sverige har, på unionsrättens nuvarande stadium, lagligen kunnat göra bedömningen att en sådan territoriell begränsning inte går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå det mål att öka produktionen och – indirekt – användningen av grön el i unionen som eftersträvas genom såväl detta nationella system som direktiv 2009/28, inom ramen för vilket det nationella systemet ingår.
- 105 Det ska emellertid i ett andra skede prövas huruvida den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet vid en samlad bedömning verkligen uppfyller de krav som följer av proportionalitetsprincipen, när den territoriella begränsningen betraktas tillsammans med de övriga särdrag som lagstiftningen uppvisar och som Förvaltningsrätten i Linköping har redogjort för.

- 106 Domstolen erinrar om att i enlighet med vad som framgår av beslutet om hänskjutande kännetecknas nämnda lagstiftning bland annat av en skyldighet för elleverantörerna och vissa elanvändare att årligen inneha och till den behöriga myndigheten överlämna ett antal elcertifikat som motsvarar en andel av deras elleveranser respektive elanvändning, vid äventyr av att annars behöva betala en kvotpliktsavgift.
- 107 Det framgår även av beskrivningen i beslutet om hänskjutande att berörda parter kan förvärva de elcertifikat som producenterna överlåter på en konkurrensutsatt marknad på vilken priset för certifikaten bestäms av samspelet mellan utbud och efterfrågan, och att lagstiftningen varken kräver eller utesluter att el och elcertifikat förvärvas tillsammans från en och samma producent.
- 108 Det följer således av den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet att vid import till Sverige av grön el som produceras av Ålands Vindkraft i Finland krävs det – för att elen ska kunna säljas och användas – som huvudregel att berörda elleverantörer och elanvändare, inbegripet Ålands Vindkraft i sin eventuella egenskap av leverantör, köper elcertifikat i förhållande till mängden importerad el.
- 109 Domstolen påpekar härvidlag för det första att ett nationellt stödssystem som, i likhet med det system som är aktuellt i det nationella målet, använder sig av gröna certifikat bland annat syftar till att den merkostnad som är förknippad med produktionen av grön el ska bäras direkt av marknaden, det vill säga av de elleverantörer och elanvändare som är ålagda kvotplikt och i slutändan av konsumenterna.
- 110 Genom att göra ett sådant val överskrider en medlemsstat inte det utrymme för skönsmässig bedömning som den alltjämt har för att uppnå det legitima målet att öka produktionen av grön el.
- 111 Domstolen påpekar för det andra att till skillnad från exempelvis ett investeringsstöd syftar denna typ av system till att stödja driften av anläggningar för produktion av grön el när dessa väl är i gång. Kvotplikten avser i detta sammanhang bland annat att garantera producenterna av grön el att det finns en efterfrågan på de certifikat som de tilldelats och därigenom underlätta avsättningen för den gröna el som de producerar till ett högre pris än marknadspriset för traditionell energi.
- 112 Att ett sådant system utgör ett incitament för elproducenter i allmänhet, och särskilt för dem som kombinerar producentrollen med leverantörs- eller användarrollen, i syfte att få dem att öka sin produktion av grön el förefaller således inte kunna ifrågasättas och följaktligen kan det inte heller ifrågasättas att systemet är ägnat att uppnå det legitima mål som eftersträvas i förevarande fall.
- 113 Domstolen påpekar emellertid, för det tredje, att detta system är av sådant slag att det – för att fungera korrekt – förutsätter att det finns marknadsmekanismer som gör det möjligt för aktörer som omfattas av kvotplikten och som ännu inte har det tillräckliga antalet certifikat för att uppfylla den, att på ett effektivt sätt och på skäliga villkor kunna anskaffa sådana.
- 114 Det är således viktigt att det införs mekanismer som säkerställer inrättandet av en verklig marknad för certifikat, på vilken utbud och efterfrågan kan mötas och jämvikt uppnås mellan dem, så att berörda elleverantörer och elanvändare ges en faktisk möjlighet att på skäliga villkor anskaffa certifikat.
- 115 Förvaltningsrätten i Linköping har konstaterat att i Sverige säljs de gröna certifikaten på en konkurrensutsatt marknad, vilket innebär att priset för certifikaten styrs av samspelet mellan utbud och efterfrågan.
- 116 Beträffande den omständigheten att det i den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet föreskrivs att de elleverantörer och elanvändare som inte uppfyller kvotplikten är skyldiga att betala kvotpliktsavgift finner domstolen följande. Påförandet av en sådan avgift kan förvisso anses nödvändig för att, å ena sidan, förmå producenterna att öka sin produktion av grön el och, å andra sidan, förmå de aktörer som omfattas av kvotplikt att förvärva de certifikat som erfordras. Villkoren för att besluta

om påförande av avgiften och avgiftens belopp får emellertid inte gå utöver vad som är nödvändigt för att åstadkomma dessa incitament, och det ska bland annat förhindras att de berörda aktörerna blir orimligt bestraffade.

- 117 Domstolen erinrar för det fjärde om att den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet inte utesluter att de elleverantörer och elanvändare som omfattas av kvotplikt köper el tillsammans med elcertifikat från nationella producenter av grön el. Ålands Vindkraft har hävdats att nationella producenter av grön el därför – genom att koppla försäljningen av elcertifikat till försäljningen av el – kan främja avsättningen för sin gröna el.
- 118 Domstolen påpekar i detta avseende att det faktum att den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet inte hindrar att producenter av grön el säljer el tillsammans med certifikat till aktörer som omfattas av kvotplikt inte innebär att lagstiftningen går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet att öka produktionen av grön el, under förutsättning att det finns en marknad för gröna certifikat som uppfyller villkoren i punkterna 113 och 114 i förevarande dom och på vilken de aktörer som har importerat el från andra medlemsstater kan anskaffa certifikat på ett effektivt sätt och på skäliga villkor. Att en sådan möjlighet består förefaller nämligen kunna utgöra ett ytterligare incitament för producenterna att öka sin produktion av grön el.
- 119 Mot bakgrund av det anförda ska frågorna 2 och 3 besvaras enligt följande. Artikel 34 FEUF ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken producenter av grön el endast kan tilldelas överlåtbara certifikat för den gröna el som är producerad inom den berörda medlemsstatens territorium och enligt vilken elleverantörerna och vissa elanvändare är skyldiga att varje år till den behöriga myndigheten överlämna ett antal sådana certifikat som motsvarar en andel av deras totala elförsäljning respektive elanvändning, vid äventyr av att annars behöva betala kvotpliktsavgift.

#### *Fråga 4*

- 120 Det framgår mot bakgrund av skälen till beslutet om hänskjutande att Förvaltningsrätten i Linköping med fråga 4 söker få klarhet i följande frågeställning. Om det antas att artikel 34 FEUF ska tolkas så att den inte utgör hinder för att en sådan lagstiftning om stöd som den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken stödet är förbehållet produktionen av grön el inom den berörda medlemsstatens territorium, strider det då mot unionsrätten, och i synnerhet mot den däri stadfästa rättssäkerhetsprincipen, att denna begränsning av det territoriella tillämpningsområdet inte uttryckligen framgår av bestämmelserna i lagstiftningen?
- 121 Förvaltningsrätten i Linköping anser att enligt den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet saknar anläggningar för produktion av grön el som är belägna utanför Sverige rätt att ingå i elcertifikatsystemet. Förvaltningsrätten har förklarat att denna begränsning inte framgår uttryckligen av lagtexten, men att lagen ska tolkas på detta sätt, särskilt med hänsyn till förarbetena.
- 122 Kommissionen har gjort gällande att begränsningen framgår uttryckligen av lydelsen i 1 kap 5 § i 2011 års lag och att det därför inte finns anledning för domstolen att besvara den ställda frågan.
- 123 Domstolen påpekar dock att frågan, i vilken utsträckning som begränsningen av det territoriella tillämpningsområdet för den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet eventuellt framgår av lagstiftningens lydelse, avser tolkningen av nämnda lagstiftning och följaktligen omfattas av de nationella domstolarnas exklusiva behörighet (se, bland annat, för ett liknande resonemang dom ČEZ, C-115/08, EU:C:2009:660, punkt 57 och där angiven rättspraxis).

- 124 Beträffande den fråga som har ställts av Förvaltningsrätten i Linköping följer det av domstolens svar på fråga 1 att det stödsystem som är aktuellt i det nationella målet utgör ett stödsystem i den mening som avses i artiklarna 2 andra stycket k och 3.3 i direktiv 2009/28. På grund av detta och i enlighet med vad som framgår av sistnämnda bestämmelse bidrar systemet till Konungariket Sveriges uppfyllande av de bindande mål beträffande produktionen av grön el inom dess territorium som det ålagts enligt direktivet.
- 125 Det framgår av fast rättspraxis att när medlemsstaterna på detta sätt antar åtgärder för att genomföra unionsrätten är de skyldiga att iaktta de allmänna principerna i denna rätt, bland vilka särskilt rättssäkerhetsprincipen ingår (se, bland annat, för ett liknande resonemang domar Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, punkt 43 och där angiven rättspraxis, samt IBV & Cie, C-195/12, EU:C:2013:598, punkt 49).
- 126 Det är på Förvaltningsrätten i Linköping som det ankommer att pröva huruvida en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet är förenlig med rättssäkerhetsprincipen. Domstolen är när den prövar en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF endast behörig att ge den hänskjutande domstolen de uppgifter om unionsrättens tolkning som kan göra det möjligt för den domstolen att bedöma förenligheten (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom Plantanol, EU:C:2009:539, punkt 45 och där angiven rättspraxis).
- 127 Enligt domstolens fasta praxis kräver rättssäkerhetsprincipen dels att den rättsliga regleringen är klar och tydlig, dels att den enskilde kan förutse hur den kommer att tillämpas (se, bland annat, dom Plantanol, EU:C:2009:539, punkt 46 och där angiven rättspraxis).
- 128 Enligt rättssäkerhetsprincipen krävs det i synnerhet att en lagstiftning gör det möjligt för dem som berörs därav att få kännedom om den exakta omfattningen av de skyldigheter som de därigenom åläggs. Enskilda ska nämligen på ett otvetydigt sätt kunna få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter och kunna vidta åtgärder i enlighet därmed (se, bland annat, dom ArcelorMittal Luxembourg/kommissionen och kommissionen/ArcelorMittal Luxembourg m.fl., C-201/09 P och C-216/09 P, EU:C:2011:190, punkt 68 och där angiven rättspraxis).
- 129 Förvaltningsrätten i Linköping kan, när den avgör huruvida det territoriella tillämpningsområdet för det stödsystem som föreskrivs i den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet uppfyller de krav som följer av rättssäkerhetsprincipen, beakta samtliga relevanta omständigheter som följer av denna lagstiftnings lydelse, ändamål eller systematik (se, analogt, dom Mitsui & Co. Deutschland, C-256/07, EU:C:2009:167, punkt 32).
- 130 Förvaltningsrätten i Linköping kan även beakta den omständigheten att den nationella lagstiftningen ingår i genomförandet av direktiv 2009/28, till vilket det uttryckligen hänvisas i förarbetena till 2011 års lag, eftersom det särskilt framgår av domstolens prövning av fråga 1 att direktivet uttryckligen tillåter att medlemsstaterna inför liknande territoriellt avgränsade stödsystem i syfte att bland annat göra det möjligt för dem att uppnå de bindande mål för produktion av grön el inom sina respektive territorier som de åläggs enligt samma direktiv.
- 131 Mot bakgrund av ovan angivna omständigheter och med förbehåll för de slutliga bedömningar som endast Förvaltningsrätten i Linköping är behörig att göra, framstår det inte som att den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet är av sådan beskaffenhet att den åsidosätter rättssäkerhetsprincipen.
- 132 Mot bakgrund av det anförda ska fråga 4 besvaras enligt följande. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att med beaktande av samtliga relevanta omständigheter, varav en kan vara det unionsrättsliga regelverk i vilket den nationella lagstiftningen ingår, kontrollera huruvida den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet med avseende på dess territoriella tillämpningsområde uppfyller de krav som följer av rättssäkerhetsprincipen.



## Rättegångskostnader

<sup>133</sup> Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Artiklarna 2 andra stycket k och 3.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG ska tolkas så, att de tillåter att en medlemsstat inför ett sådant stödsystem som det som är aktuellt i det nationella målet, enligt vilket producenter av el från förnybara energikällor endast kan tilldelas överlåtbara certifikat för den el från sådana källor som är producerad inom medlemsstatens territorium och enligt vilket elleverantörerna och vissa elanvändare är skyldiga att varje år till den behöriga myndigheten överlämna ett antal sådana certifikat som motsvarar en andel av deras totala elförsäljning respektive elanvändning.**
- 2) **Artikel 34 FEUF ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken producenter av el från förnybara energikällor endast kan tilldelas överlåtbara certifikat för den el från sådana källor som är producerad inom den berörda medlemsstatens territorium och enligt vilken elleverantörerna och vissa elanvändare är skyldiga att varje år till den behöriga myndigheten överlämna ett antal sådana certifikat som motsvarar en andel av deras totala elförsäljning respektive elanvändning, vid äventyr av att annars behöva betala kvotpliktsavgift.**
- 3) **Det ankommer på den hänskjutande domstolen att med beaktande av samtliga relevanta omständigheter, varav en kan vara det unionsrättsliga regelverk i vilket den nationella lagstiftningen ingår, kontrollera huruvida den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet med avseende på dess territoriella tillämpningsområde uppfyller de krav som följer av rättssäkerhetsprincipen.**

Underskrifter