



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

1. juli 2014\*

»Præjudiciel forelæggelse — national støtteordning, der tildeler omsættelige grønne certifikater til anlæg, der producerer elektricitet fra vedvarende energikilder — forpligtelse for el-leverandører og visse aftagere af elektricitet til årligt at tilbagegive en vis mængde grønne certifikater til den kompetente myndighed — afslag på at tildele grønne certifikater til produktionsanlæg beliggende uden for den pågældende medlemsstat — direktiv 2009/28/EF — artikel 2, andet afsnit, litra k), og artikel 3, stk. 3 — frie varebevægelser — artikel 34 TEUF«

I sag C-573/12,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af förvaltningsrätten i Linköping (Sverige) ved afgørelse af 4. december 2012, indgået til Domstolen den 6. december 2012, i sagen:

**Ålands Vindkraft AB**

mod

**Energimyndigheten,**

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, M. Safjan og C.G. Fernlund samt dommerne E. Levits, A. Ó Caoimh, A. Arabadjiev, C. Toader, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal (refererende dommer) og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 5. november 2013,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Ålands Vindkraft AB ved avocatessa F. Distefano

— Energimyndigheten ved E. Brandsma og J. Johansson, som befuldmægtigede, bistået af advokat K. Forsbacka

\* Processprog: svensk.

- den svenske regering ved A. Falk, C. Meyer-Seitz, C. Stege, U. Persson og S. Johannesson, som befuldmægtigede
  - den tyske regering ved T. Henze og K. Petersen, som befuldmægtigede
  - den nederlandske regering ved M. de Ree og M. Bulterman, som befuldmægtigede
  - den norske regering ved M. Emberland og B. Gabrielsen, som befuldmægtigede
  - Europa-Kommissionen ved K. Herrmann, E. Kružíková og J. Enegren, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 28. januar 2014, afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, andet afsnit, litra k), og artikel 3, stk. 3, i 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 L 140, s. 16) og af artikel 34 TEUF.
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Ålands Vindkraft AB (herefter »Ålands Vindkraft«) og Energimyndigheten (energimyndigheden) vedrørende sidstnævntes afslag på at godkende – med henblik på at opnå el-certifikater – en vindmøllepark beliggende i Finland, der drives af Ålands Vindkraft.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

- 3 Direktiv 2009/28 trådte i kraft den 25. juni 2009 og skulle være gennemført i national ret senest den 5. december 2010. Dette direktiv ophævede 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 L 283, s. 33) med virkning fra den 1. januar 2012.
  - 4 1., 15., 25., 52. og 56. betragtning til direktiv 2009/28 har følgende ordlyd:
    - »(1) Styring af det europæiske energiforbrug samt øget anvendelse af energi fra vedvarende energikilder udgør sammen med energibesparelser og øget energieffektivitet vigtige elementer i den pakke af foranstaltninger, som er nødvendig for at reducere drivhusgasemissionerne og efterkomme Kyotoprotokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer samt opfylde yderligere fællesskabsforpligtelser og internationale forpligtelser om at reducere drivhusgasemissionerne efter 2012. Disse faktorer spiller også en vigtig rolle for energiforsyningsikkerheden, den teknologiske udvikling og innovation, nye beskæftigelsesmuligheder og regional udvikling, navnlig i landdistrikterne og isolerede områder.
- [...]
- (15) Der er forskel på hver medlemsstats udgangspunkt, potentiale inden for vedvarende energi og energimix. Det er derfor nødvendigt, at Fællesskabets mål på 20% omsættes til individuelle mål for de enkelte medlemsstater, idet man tilstræber en retfærdig og passende fordeling, hvor der

tages højde for medlemsstaternes forskellige udgangspunkter og potentiale, herunder deres nuværende niveau af energi fra vedvarende energikilder og energimixet. Det er hensigtsmæssigt at gøre dette ved at fordele den krævede totale stigning i anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder mellem medlemsstaterne på grundlag af en ensartet stigning i hver medlemsstats andel vægtet i forhold til deres [bruttonationalprodukt (BNP)] og justeret, således at deres udgangspunkter afspejles, og ved at foretage opgørelserne i udvidet endeligt energiforbrug, idet der tages hensyn til medlemsstaternes hidtidige bestræbelser for så vidt angår anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder.

[...]

- (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], 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. En oprindelsesgaranti kan overføres fra en indehaver til en anden uafhængigt af den energi, den relaterer til. For at sikre, at der kun én gang gives oplysninger om en elektricitetsenhed fra vedvarende energikilder til en kunde, bør det imidlertid undgås, at oprindelsesgarantier medregnes eller videregives to gange. Energi fra vedvarende energikilder, for hvilken producenten har solgt den ledsagende oprindelsesgaranti særskilt, bør ikke videregives eller sælges til den endelige kunde som energi 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.«

- 5 Direktivets artikel 1, der har overskriften »Genstand og anvendelsesområde«, bestemmer:

»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 [...] 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 [...]«

6 Direktivets artikel 2, andet afsnit, litra j)-l), indeholder følgende definitioner:

»[...]

- 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 [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 L 176, s. 37)]
- 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«

7 Artikel 3, stk. 1-3, i direktiv 2009/28 bestemmer:

»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. [...]

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 [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.«

8 Direktivets artikel 5, stk. 1 og 3, bestemmer:

»1. Det udvidede endelige energiforbrug fra vedvarende energikilder i hver medlemsstat beregnes som summen af:

a) det udvidede endelige forbrug af elektricitet fra vedvarende energikilder

[...]

3. Med henblik på stk. 1, litra a), beregnes det udvidede endelige forbrug af elektricitet fra vedvarende energikilder som mængden af elektricitet produceret i en medlemsstat fra vedvarende energikilder [...]«

9 Under overskriften »Fælles støtteordninger« bestemmer direktivets artikel 11, stk. 1:

»Uden at det berører medlemsstaternes forpligtelser i henhold til artikel 3, kan to eller flere medlemsstater beslutte på frivillig basis at gå sammen om eller delvist at koordinere deres nationale støtteordninger. I sådanne tilfælde kan en vis mængde energi fra vedvarende energikilder produceret på en af de deltagende medlemsstaters område bidrage til opfyldelsen af en anden deltagende medlemsstats nationale overordnede mål, hvis de pågældende medlemsstater:

a) foretager en statistisk overførsel af nærmere angivne mængder energi fra vedvarende energikilder fra en medlemsstat til en anden i overensstemmelse med artikel 6, eller

b) fastsætter en fordelingsregel, som de deltagende medlemsstater er enige i, og som fordeler mængder af energi fra vedvarende energikilder mellem de deltagende medlemsstater. En sådan regel skal meddeles Kommissionen senest tre måneder efter udgangen af det første år, hvor den er gyldig.«

10 Samme direktivs artikel 15 om oprindelsesgarantier bestemmer bl.a.:

»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.

2. [...]

Oprindelsesgarantien har ingen funktion med hensyn til en medlemsstats overholdelse af artikel 3. Overførsler af oprindelsesgarantier, separat eller sammen med den fysiske energioverførsel, har ingen indflydelse på medlemsstaternes beslutning om at anvende statistiske overførsler, fælles projekter eller fælles støtteordninger med henblik på opfyldelse af målene eller på beregning af det udvidede endelige energiforbrug fra vedvarende energikilder i henhold til artikel 5.

[...]

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) [...].

[...]«

*Svensk ret*

- 11 Ordningen med el-certifikater blev indført ved lagen (2003:113) om elcertifikat (lov nr. 113 af 2003 om el-certifikater, herefter »loven af 2003«). Der er tale om en støtteordning for produktion af elektricitet fra vedvarende energikilder (herefter »grøn elektricitet«). Denne lov blev med virkning fra den 1. januar 2012 erstattet af lagen (2011:1200) om elcertifikat (lov nr. 1200 af 2011 om el-certifikater, herefter »loven af 2011«), der bl.a. havde til formål at sikre gennemførelsen af direktiv 2009/28.
- 12 I henhold til loven af 2011 tildeles de godkendte producenter et el-certifikat pr. megawatt-time (MWh), der er produceret grønt. Den forelæggende ret har anført, at selv om en sådan begrænsning ikke forekommer udtrykkeligt i loven af 2011, fremgår det tydeligt af forarbejderne til denne lov og til loven af 2003, at det kun er anlæg til produktion af grøn elektricitet, som er beliggende i Sverige, der kan godkendes til at opnå disse certifikater. Det er derimod ikke muligt for anlæg, der er beliggende uden for Sverige, at blive godkendt.
- 13 Selv om loven af 2011 ikke foreskriver, at køb af el-certifikater skal ledsages af et tilsvarende køb af elektricitet, udelukker denne lov ikke et sådan gruppeindkøb.
- 14 El-certifikaterne er omsættelige på et marked, der er åbent for konkurrence, hvor priserne bestemmes ud fra samspillet mellem udbud og efterspørgsel.
- 15 Efterspørgslen på el-certifikater opstår ved, at el-leverandører og visse aftagere af elektricitet er underlagt en forpligtelse til at råde over og tilbagegive staten den 1. april hvert år en vis kvote af certifikater svarende til den andel af deres samlede elsalg eller -forbrug i det foregående år.
- 16 § 1 i kapitel 4 i loven af 2011 bestemmer:  
  
»Følgende er underlagt kvoteforpligtelsen:
  - 1) el-leverandører
  - 2) aftagere af elektricitet, der anvender elektricitet, som de selv har produceret, såfremt den anvendte mængde er højere end 60 MWh pr. referenceår i et anlæg med en installeret kapacitet på over 50 [kilowatt (kW)]
  - 3) aftagere af elektricitet, for så vidt som de har anvendt elektricitet, der er importeret eller købt på den nordiske el-børs, og
  - 4) elektrointensive virksomheder, der er registreret.«
- 17 Kvoten af el-certifikater, der er fastsat i forhold til målet for den grønne elproduktion, som Kongeriget Sverige ønsker at opnå, varierer efter de pågældende perioder. For perioden fra 2010 til 2012 var den fastsat til 0,179.
- 18 Købsprisen for el-certifikater bliver af leverandørerne overvæltet på forbrugeren.
- 19 Det fremgår ligeledes af bemærkninger fra parterne i hovedsagen, således som de er gengivet i forelæggelsesafgørelsen, at de pågældende el-leverandører og aftagere af elektricitet skal betale et beløb, når de ikke kan tilbagegive antallet af el-certifikater, der kræves på den fastsatte dato. I de skriftlige indlæg, der er indgivet for Domstolen, har den svenske regering også henvist til forpligtelsen til at betale en sådan afgift, som den har kvalificeret som »særlig« (herefter »den særlige afgift«).

- 20 Det er desuden ubestridt, at når der ikke foreligger en international aftale, der er indgået i overensstemmelse med artikel 11 i direktiv 2009/28, kan kvoteforpligtelsen kun opfyldes med el-certifikater, der er udstedt i henhold til loven af 2011.
- 21 Artikel 5 i kapitel 1 i loven af 2011 bestemmer i denne forbindelse følgende:
- »Et el-certifikat, som er tildelt for produktion af elektricitet fra en vedvarende energikilde i en anden stat, kan anvendes med henblik på at opfylde den i nærværende lov omhandlede forpligtelse, såfremt den svenske el-certifikatsordning er samordnet med el-certifikatsordningen i den anden stat i henhold til en international aftale.«
- 22 Den 29. juni 2011 indgik Kongeriget Sverige en sådan aftale med Kongeriget Norge. Kongeriget Sverige har derimod ikke indgået en sådan aftale med Republikken Finland.

### **Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

- 23 Den 30. november 2009 ansøgte Ålands Vindkraft den kompetente svenske myndighed om godkendelse af sin vindmøllepark Oskar beliggende i havet omkring Ålandsøerne i Finland med henblik på tildeling af el-certifikater.
- 24 Denne ansøgning blev afslået af Energimyndigheden ved afgørelse af 9. juni 2010 med den begrundelse, at kun anlæg til produktion af grøn elektricitet, som er beliggende i Sverige, kan godkendes til at modtage el-certifikater.
- 25 Ålands Vindkraft anlagde sag ved förvaltningsrätten i Linköping med påstand om annullation af denne afgørelse og om, at ansøgningen om godkendelse blev imødekommet. Ålands Vindkraft har bl.a. gjort gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af artikel 34 TEUF, og har i denne forbindelse gjort gældende, at på grund af kvoten for el-certifikater, der for den pågældende periode er fastsat til 0,179, medfører ordningen med el-certifikater, at ca. 18% af det svenske marked for elforbrug forbeholdes producenter af grøn elektricitet beliggende i Sverige på bekostning af importen fra andre medlemsstater. En sådan hindring for samhandelen kan ikke begrundes i hensynet til beskyttelsen af miljøet, navnlig fordi forbruget af grøn elektricitet i Sverige ville blive tilsvarende fremmet ved tildelingen af el-certifikater til grøn elektricitet, der forbruges i Sverige, men som produceres i andre medlemsstater.
- 26 Förvaltningsrätten i Linköping har indledningsvis bemærket, at selv om den nævnte afgørelse var blevet vedtaget i henhold til loven af 2003, skal en tvist i henhold til svensk ret som udgangspunkt afgøres på grundlag af den lovgivning, der er gældende på tidspunktet for rettens efterprøvelse, dvs. i dette tilfælde loven af 2011. Denne lov indebærer i øvrigt kun i meget begrænset omfang en ændring af de regler, der finder anvendelse på problemstillingen i den foreliggende sag.
- 27 Den nævnte ret har anført, at det først skal afgøres, om den pågældende ordning med el-certifikater udgør en støtteordning, der er omfattet af artikel 2, andet afsnit, litra k), og artikel 3, stk. 3, i direktiv 2009/28, idet den navnlig begunstiger produktionen af grøn elektricitet, mens de nævnte bestemmelser for deres del henviser til anvendelsen eller forbruget heraf. Hvis dette er tilfældet, skal det desuden afgøres, om denne ordning er tilladt i henhold til de nævnte direktiver, selv om anlæg, der producerer grøn elektricitet i andre medlemsstater, udelukkes fra dens anvendelsesområde.
- 28 Dernæst har den forelæggende ret dels henvist til, at den nævnte ordning giver de svenske el-producenter en direkte økonomisk fordel i forhold til producenter i andre medlemsstater. Dels har den forelæggende ret anført, at selv om loven af 2011 ikke formelt forbinder salget af el-certifikater med det tilsvarende elsalg, kan denne lov indirekte begunstige omsætningen af nationalt produceret

elektricitet, idet leverandørerne desuden kunne motiveres til at erhverve elektricitet fra nationale producenter, da sidstnævnte ligeledes kan fremskaffe de certifikater, som leverandørerne har brug for, for at opfylde den kvoteforpligtelse, der påhviler dem.

- 29 Såfremt det antages, at den nævnte lov udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion som omhandlet i artikel 34 TEUF, bør det overvejes, om denne foranstaltning i det foreliggende tilfælde kan begrundes i tvingende almene hensyn, såsom miljøbeskyttelse.
- 30 I denne forbindelse spørger förvaltningsrätten i Linköping navnlig om relevansen af dom PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160), idet den svenske ordning med el-certifikater til forskel fra den tyske støtteordning, som var omhandlet i den sag, der gav anledning til nævnte dom, for det første ikke formelt pålægger el-leverandører nogen forpligtelse til at erhverve elektricitet fra nationale producenter, og idet EU-retten efter afsigelsen af nævnte dom for det andet har udviklet sig, bl.a. med vedtagelsen af direktiv 2001/77 og 2009/28.
- 31 Endelig har den forelæggende ret rejst spørgsmålet, om udelukkelsen – navnlig i forhold til retssikkerhedsprincippet – af grøn elektricitet, der er produceret uden for Sverige, fra anvendelsesområdet for den støtteordning, der er omhandlet i hovedsagen, skulle have været udtrykkeligt fastsat i loven af 2011.
- 32 Det er på den baggrund, at förvaltningsrätten i Linköping har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Den svenske el-certifikatordning er en national støtteordning, som forpligter el-leverandører og visse aftagere af elektricitet i medlemsstaten til at købe et el-certifikat modsvarende en procentdel af deres salg eller forbrug, uden at der direkte stilles krav om, at elektriciteten købes fra samme kilde. El-certifikatet uddeles af den svenske stat og er et bevis på, at der er produceret en vis mængde energi fra vedvarende energikilder. Producenter af [grøn] elektricitet [...] oppebærer en indtægt fra salget af el-certifikaterne som en yderligere indkomst ud over produktionen af elektricitet. Skal artikel 2, [andet afsnit,] litra k), og artikel 3, stk. 3, i [direktiv 2009/28] fortolkes således, at de tillader en medlemsstat at anvende en national støtteordning som beskrevet ovenfor, hvor kun producenter, som er geografisk beliggende i denne medlemsstat, kan indgå, og som bevirker, at disse producenter begunstiges økonomisk i forhold til de producenter, som ikke kan få tildelt et el-certifikat?
  - 2) Skal en ordning som den, der er beskrevet i det første spørgsmål – i lyset af artikel 34 TEUF – anses for at udgøre en kvantitativ restriktion eller en foranstaltning med tilsvarende virkning?
  - 3) Såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende, kan en sådan ordning da anses for forenelig med artikel 34 TEUF for så vidt angår formålet om at fremme produktionen af [grøn] elektricitet [...]?
  - 4) Hvordan påvirker det vurderingen af de nævnte spørgsmål, at den begrænsning, der er indført i støtteordningen, til kun at omfatte nationale producenter ikke er udtrykkeligt reguleret i den nationale lov?»

### **Retsforhandlingerne for Domstolen**

- 33 Ved processkrifter indleveret til Domstolens Justitskontor henholdsvis den 5. og den 6. februar og den 14. marts 2014 har Europa-Parlamentet, Rådet for den Europæiske Union og Kongeriget Sverige anmodet om, at retsforhandlingernes mundtlige del genåbnes.



- 34 Til støtte for deres anmodninger har de i det væsentlige gjort gældende, at det efter fremsættelsen af generaladvokatens forslag til afgørelse, der foreslår Domstolen at fastslå, at artikel 3, stk. 3, i direktiv 2009/28 er ugyldig, og at det – for så vidt som Domstolen derfor vil kunne behandle sagen på grundlag af en argumentation, der vedrører den nævnte bestemmelses ugyldighed snarere end dens fortolkning, hvilket ikke er blevet drøftet af de berørte – er hensigtsmæssigt, at de får mulighed for at gøre deres argumenter gældende i denne forbindelse.
- 35 Ifølge procesreglementets artikel 83 kan Domstolen til enhver tid, efter at have hørt generaladvokaten, ved kendelse bestemme, at retsforhandlingernes mundtlige del skal genåbnes, navnlig hvis den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller såfremt en part, efter at denne del af retsforhandlingerne er afsluttet, er fremkommet med nye oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er af afgørende betydning for Domstolens afgørelse, eller såfremt sagen bør afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af parterne eller de berørte, som er omfattet af artikel 23 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol.
- 36 Domstolen er, efter at have hørt generaladvokaten, af den opfattelse, at den i det foreliggende tilfælde har alle de oplysninger til rådighed, som er nødvendige for, at den kan træffe afgørelse. Domstolen bemærker desuden, at sagen ikke skal behandles på grundlag af et argument vedrørende gyldigheden af direktiv 2009/28, der ikke er blevet drøftet af de berørte som nævnt i artikel 23 i statuten for Domstolen.
- 37 Herefter er det uforment at anordne genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del.

### **Om de præjudicielle spørgsmål**

#### *Det første spørgsmål*

- 38 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, andet afsnit, litra k), og artikel 3, stk. 3, i direktiv 2009/28 skal fortolkes således, at de giver en medlemsstat mulighed for at indføre en støtteordning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter der kun tildeles omsættelige certifikater til producenter af grøn elektricitet, der er produceret på denne medlemsstats område, og hvorefter el-leverandører og visse aftagere af elektricitet er underlagt en forpligtelse til årligt at tilbagegive et vist antal certifikater til den kompetente myndighed svarende til en andel af deres samlede elsalg eller -forbrug.
- 39 Det skal for det første undersøges, om en støtteordning for grøn elektricitet som den i hovedsagen omhandlede udgør en »støtteordning« som omhandlet i artikel 2, andet afsnit, litra k), og artikel 3, stk. 3, i direktiv 2009/28.
- 40 I denne henseende bemærkes indledningsvis, at det fremgår af 25. betragtning til det nævnte direktiv, at EU-lovgiver har fastslået, at et vigtigt middel til at nå målet med dette direktiv er at sikre, at de nationale støtteordninger, som er nævnt i direktiv 2001/77, fungerer, som de skal.
- 41 Det fremgår udtrykkeligt af 14. betragtning til direktiv 2001/77, at blandt de forskellige nationale støtteordninger, som direktivet nævner, allerede findes støtteordninger, der i lighed med den i hovedsagen omhandlede støtteordning anvender »grønne certifikater«.
- 42 Artikel 2, andet afsnit, litra k) og l), i direktiv 2009/28 henviser i øvrigt ligeledes specifikt til nationale støtteordninger, der anvender »grønne certifikater«.

- 43 Hvad angår den omstændighed, at den i hovedsagen omhandlede ordning støtter »produktionen« fremfor »brugen« eller »forbruget« af grøn elektricitet som omhandlet i dette direktivs artikel 2, andet afsnit, litra k), og artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/28, skal følgende bemærkes.
- 44 Hvad dels angår den omstændighed, at definitionen på »støtteordning«, som er indeholdt i artikel 2, andet afsnit, litra k), i direktiv 2009/28, således som den forelæggende ret har fremhævet, vedrører instrumenter, ordninger eller mekanismer, der fremmer »brugen« af grøn energi, eventuelt ved hjælp af en forpligtelse til at »bruge« grøn energi, skal der for det første tages hensyn til, at dette direktivs artikel 1, der vedrører direktivets formål og anvendelsesområde, fastsætter, at det nævnte direktiv fastlægger en fælles ramme for fremme af energi fra vedvarende energikilder.
- 45 For det andet bemærkes, at dette direktivs artikel 2, andet afsnit, litra l), bestemmer, hvad der skal forstås ved »VE-forpligtelse« som omhandlet i direktivets artikel 2, andet afsnit, litra k). Den nævnte litra l) henviser i denne forbindelse til nationale støtteordninger, der kræver, at en bestemt andel af energiproducenternes »produktion« stammer fra grøn energi, eller »kræver, 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«, og præciserer ligeledes udtrykkeligt, at denne kategori omfatter ordninger, hvorefter disse krav kan opfyldes ved anvendelsen af grønne certifikater.
- 46 Den i hovedsagen omhandlede støtteordning har imidlertid sådanne kendetegn, idet den pålægger el-leverandører og visse el-forbrugere en forpligtelse til at anvende grønne certifikater med henblik på at overholde deres respektive forpligtelser til, at en bestemt andel af deres salg eller en bestemt andel af deres forbrug stammer fra grøn elektricitet.
- 47 Hvad dels angår den omstændighed, at de bindende nationale mål, som de i artikel 3, stk. 3, i direktiv 2009/28 nævnte støtteordninger skal bidrage til, er nævnt i dette direktivs artikel 3, stk. 1, med hensyn til andelen af grøn energi i det »endelige forbrug« af energi, bemærkes, at det fremgår af dette direktivs artikel 5, stk. 1 og 3, at dette forbrug reelt beregnes på grundlag af mængden af grøn elektricitet, der »produceres« i en medlemsstat.
- 48 Det følger således af betragtningerne i nærværende doms præmis 40-47, at en støtteordning for produktion af grøn elektricitet, der anvender grønne certifikater som de i hovedsagen omhandlede, har de fornødne karakteristika til at blive anset for »støtteordning« som omhandlet i artikel 2, andet afsnit, litra k), og artikel 3, stk. 3, i direktiv 2009/28.
- 49 Hvad for det andet angår den tvivl, som den forelæggende ret nærer med hensyn til, at den i hovedsagen omhandlede støtteordning kun tildeler el-certifikater på grundlag af grøn elektricitet, der produceres på det nationale område, må det konstateres, at EU-lovgiver ved vedtagelsen af direktiv 2009/28 har givet mulighed for en sådan geografisk begrænsning.
- 50 Det fremgår i denne forbindelse indledningsvis af 25. betragtning til dette direktiv, at efter at have konstateret, at flertallet af medlemsstaterne anvender støtteordninger, der udelukkende begunstiger produktionen af grøn energi på deres eget område, har EU-lovgiver videre anført, at med henblik på at sikre effektiviteten af disse ordninger som foranstaltninger, der skal bidrage til overholdelsen af medlemsstaternes respektive overordnede nationale mål, er det af afgørende betydning, at disse stater kan afgøre, om og i hvilket omfang deres nationale støtteordninger finder anvendelse på grøn energi, der er produceret i andre medlemsstater, og at de kan aftale dette ved at anvende de samarbejdsmechanismer, der er fastsat i dette direktiv.
- 51 Dernæst fastsætter artikel 3, stk. 3, i direktiv 2009/28 udtrykkeligt, at med forbehold af artikel 107 TEUF og 108 TEUF har medlemsstaterne ret til i overensstemmelse med dette direktivs artikel 5-11 at beslutte, i hvilket omfang de støtter energi fra vedvarende energikilder, der er produceret i en anden medlemsstat.

- 52 Hvad endelig og mere specifikt angår nationale støtteordninger, der anvender grønne certifikater, bemærkes, at EU-lovgiver udtrykkeligt har sørget for i 52. og 56. betragtning til dette direktiv at præcisere, at de oprindelsesgarantier, der udstedes i diverse medlemsstater med henblik på gennemførelse af det nævnte direktiv, skal holdes adskilt fra de grønne certifikater, der anvendes i forbindelse med nationale støtteordninger, og at de ikke i sig selv giver ret til at blive omfattet af sådanne ordninger. Som det desuden fremgår af samme direktivs artikel 2, andet afsnit, litra j), og artikel 15, stk. 1 og 9, skal de oprindelsesgarantier, der alene har til formål at angive andelen af grøn energi i en energileverandørs energimix over for den endelige kunde, kun være gensidigt anerkendt mellem medlemsstater med henblik herpå.
- 53 Sådanne præciseringer bekræfter, 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.
- 54 Henset til ovenstående bemærkninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 2, andet afsnit, litra k), og artikel 3, stk. 3, i direktiv 2009/28 skal fortolkes således, at de giver en medlemsstat mulighed for at indføre en støtteordning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter der kun tildeles omsættelige certifikater til producenter af grøn elektricitet, der er produceret på denne medlemsstats område, og hvorefter el-leverandører og visse aftagere af elektricitet er underlagt en forpligtelse til årligt at tilbagegive et vist antal certifikater til den kompetente myndighed svarende til en andel af deres samlede elsalg eller -forbrug.

#### *Det andet og det tredje spørgsmål*

- 55 Med det andet og det tredje spørgsmål, der skal undersøges samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 34 TEUF skal fortolkes således, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter der alene tildeles omsættelige certifikater til producenterne af grøn elektricitet, der er produceret på den pågældende medlemsstats område, og som underlægger el-leverandører og visse aftagere af elektricitet en forpligtelse til årligt at overdrage et vist antal certifikater til den kompetente myndighed svarende til en andel af deres samlede elsalg eller -forbrug, idet overtrædelse heraf udløser krav om betaling af en særlig afgift, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion som omhandlet i denne bestemmelse. I bekræftende fald ønsker den forelæggende ret oplyst, om en sådan lovgivning imidlertid kan begrundes i det formål om at fremme produktionen af grøn elektricitet, som den forfølger.

#### Anvendelsen af artikel 34 TEUF

- 56 Ifølge Energimyndigheten samt den svenske og den tyske regering er det uforholdsmæssigt at foretage en undersøgelse af begrænsningen af det geografiske anvendelsesområde for den i hovedsagen omhandlede lovgivning i lyset af artikel 34 TEUF, for så vidt som direktiv 2009/28 er en harmoniseringsforanstaltning, der udtrykkeligt fastsætter, at medlemsstaterne ikke er forpligtede til at åbne deres støtteordninger for grøn elektricitet, der er produceret i andre medlemsstater, og at en sådan eventuel åbning udgør en simpel mulighed for disse medlemsstater, som i sådanne tilfælde skal udøves udelukkende i henhold til retningslinjerne i dette direktiv.
- 57 I denne henseende bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at enhver national foranstaltning vedrørende et område, hvor der er foretaget en udtømmende harmonisering på EU-niveau, skal bedømmes på grundlag af de pågældende harmoniserede bestemmelser og ikke på grundlag af den primære EU-ret (jf. bl.a. dom Radlberger Getränkegesellschaft og S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

- 58 I det foreliggende tilfælde skal det derfor afgøres, om det skal lægges til grund, at direktiv 2009/28 har gennemført en harmonisering, der udelukker undersøgelsen af foreneligheden af en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede med artikel 34 TEUF.
- 59 I denne forbindelse bemærkes indledningsvis, at EU-lovgiver ikke har haft til hensigt at gennemføre en udtømmende harmonisering af nationale støtteordninger til produktionen af grøn energi, men – således som det bl.a. fremgår af 25. betragtning til dette direktiv – har taget udgangspunkt i dels en konstatering af, at medlemsstaterne anvender forskellige støtteordninger, dels i princippet om, at det skal sikres, at støtteordningerne fungerer, som de skal, således at investorernes tillid bevares, og således at medlemsstaterne kan udforme effektive nationale foranstaltninger med henblik på opfyldelsen af de bindende nationale mål, der påhviler dem i henhold til det nævnte direktiv.
- 60 Definitionen af »støtteordning« med henblik på direktivets anvendelse, således som den fremgår af direktivets artikel 2, andet afsnit, litra k), fremhæver ligeledes det forhold, at støtteinstrumenter, støtteordninger eller støttemekanismer hovedsageligt er statslige foranstaltninger, og begrænser sig til i ganske generelle vendinger at henvise til de typer af eksisterende nationale incitamentter til fremme af anvendelsen af energi, der er produceret fra vedvarende energikilder.
- 61 Artikel 1 i direktiv 2009/28, der beskriver direktivets formål, indeholder for sin del ingen indikationer i retning af, at formålet med dette direktiv skulle være at gennemføre en harmonisering af de særlige kendetegn for de forskellige nationale støtteordninger.
- 62 Det nævnte direktivs artikel 3, stk. 3, der i det væsentlige begrænser sig til at skabe mulighed for og at fremme de nationale støtteordninger til produktion af grøn energi, indeholder heller ingen angivelser vedrørende disse kendetegn, bortset fra præciseringen af, at medlemsstaterne i overensstemmelse med samme direktivs artikel 5-11 er berettiget til at bestemme, i hvilket omfang de støtter grøn energi, der er produceret i en anden medlemsstat.
- 63 På denne baggrund kan det ikke antages, at direktiv 2009/28 ved at behandle dette aspekt vedrørende de nationale støtteordningers geografiske anvendelsesområde skulle have gennemført – som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 57 – en udtømmende harmonisering af området vedrørende støtteordninger, der er egnet til at udelukke undersøgelsen af deres forenelighed med artikel 34 TEUF (jf. analogt dom Radlberger Getränkegesellschaft og S. Spitz, EU:C:2004:799, præmis 54-57).
- 64 I lyset af ovenstående betragtninger skal der foretages en fortolkning af traktatens bestemmelser om varenes frie bevægelighed ud fra det i det andet og det tredje spørgsmål nævnte perspektiv.

Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en hindring af samhandelen

- 65 De frie varebevægelser mellem medlemsstaterne er et grundlæggende princip i traktaten, som har fundet udtryk i forbuddet i artikel 34 TEUF (jf. bl.a. dom Kommissionen mod Danmark, C-192/01, EU:C:2003:492, præmis 38).
- 66 Det følger af fast retspraksis, at artikel 34 ved sit forbud mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner mellem medlemsstaterne omfatter enhver national foranstaltning, der direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre handelen inden for Fællesskabet (jf. bl.a. domme Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82, præmis 5, og PreussenElektra, EU:C:2001:160, præmis 69).
- 67 Det må imidlertid i denne henseende fastslås, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning, i det mindste indirekte og potentielt, af flere grunde kan forhindre import af elektricitet, navnlig grøn, fra andre medlemsstater.

- 68 Det følger for det første af den nævnte lovgivning, at leverandører og visse forbrugere er forpligtede til årligt at råde over en vis mængde el-certifikater med henblik på at opfylde den kvoteforpligtelse, der påhviler dem, og som afhænger af den samlede mængde elektricitet, som de leverer eller forbruger.
- 69 I mangel af bl.a. en international aftale herom er det imidlertid alene de certifikater, der er udstedt i henhold til en national ordning, der kan anvendes til at opfylde denne forpligtelse. De nævnte leverandører og forbrugere er således generelt forpligtede til at købe sådanne certifikater i tilknytning til den elektricitet, de importerer, idet overtrædelse heraf vil udløse krav om betaling af en særlig afgift.
- 70 Sådanne foranstaltninger kan således forhindre import af elektricitet fra andre medlemsstater (jf. bl.a. analogt dom *Ligur Carni m.fl.*, C-277/91, C-318/91 og C-319/91, EU:C:1993:927, præmis 36).
- 71 Den forelæggende ret har for det andet i både sin afgørelse og i sine spørgsmål bemærket, at selv om producenterne af grøn elektricitet i forbindelse med den støtteordning, der er indført ved den i hovedsagen omhandlede lovgivning, kan sælge deres el-certifikater på markedet, der er åbent for konkurrence, og som er tilegnet dette salg, er der imidlertid intet i denne lovgivning, der forbyder disse producenter at sælge deres certifikater sammen med den elektricitet, de producerer.
- 72 Eksistensen af en sådan mulighed forekommer dog i praksis at kunne fremme den mulige indledning af forhandlinger og indgåelse af aftaler – efter omstændighederne for en længere periode – om levering af national elektricitet fra sådanne producenter til el-leverandører eller aftagere af elektricitet, idet sidstnævnte således på denne måde samtidig vil få adgang til elektricitet og til de grønne certifikater, som de har brug for, for at kunne opfylde den kvoteforpligtelse, der påhviler dem.
- 73 Det følger heraf, at den i hovedsagen omhandlede støtteordning også i denne henseende i det mindste potentielt medfører, at import af elektricitet fra andre medlemsstater begrænses (jf. i denne retning dom *Kommissionen mod Irland*, 249/81, EU:C:1982:402, præmis 27-29).
- 74 I en sådan sammenhæng skal det bl.a. bemærkes, at den omstændighed, at en medlemsstat ikke træffer tilstrækkelige foranstaltninger til at fjerne hindringer for de frie varebevægelser, herunder hindringer, der skyldes aktioner foretaget af erhvervsdrivende, men som er gjort mulige af en særlig lovgivning, som medlemsstaten indfører, kan dette lige så meget som en aktiv indgriben være udtryk for, at der opstilles hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet (jf. i denne retning domme *Kommissionen mod Frankrig*, C-265/95, EU:C:1997:595, præmis 31, og *Schmidberger*, C-112/00, EU:C:2003:333, præmis 58).
- 75 Henset til det ovenstående må det konstateres, at en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede kan forhindre import af elektricitet, navnlig grøn, fra andre medlemsstater og udgør følgelig en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner for import, der i princippet er uforenelig med EU-rettens forpligtelser i henhold til 34 TEUF, medmindre denne lovgivning kan begrundes objektivt (jf. bl.a. dom *Kommissionen mod Østrig*, C-320/03, EU:C:2005:684, præmis 69).

#### Spørgsmålet, om lovgivningen kan begrundes

- 76 Det fremgår af fast retspraksis, at en lovgivning eller national praksis, der udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, kan være begrundet i et af de almene hensyn, som er opregnet i artikel 36 TEUF, eller i et tvingende hensyn. I begge tilfælde skal den nationale bestemmelse – i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet – være egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, den forfølger, og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for, at formålet opfyldes (jf. bl.a. dom *Kommissionen mod Østrig*, C-524/07, EU:C:2008:717, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

– Formålet om at fremme anvendelsen af vedvarende energikilder

- 77 Ifølge fast retspraksis kan nationale foranstaltninger, der kan hindre samhandelen inden for Fællesskabet, bl.a. være begrundet i tvingende miljøbeskyttelsehensyn (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Østrig, EU:C:2008:717, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).
- 78 Det bemærkes i denne henseende, at brugen af vedvarende energikilder til fremstilling af elektricitet – som er målet med en ordning som den i hovedsagen omhandlede – er egnet til at beskytte miljøet, for så vidt som den bidrager til reducere drivhusgasemissioner, som er en af hovedårsagerne til de klimaændringer, som Den Europæiske Union og dens medlemsstater har forpligtet sig til at bekæmpe (jf. i denne retning dom PreussenElektra, EU:C:2001:160, præmis 73).
- 79 Den øgede brug heraf udgør i denne forbindelse, således som det bl.a. er forklaret i første betragtning til direktiv 2009/28, et af de vigtige elementer i den pakke af foranstaltninger, som er nødvendig for at reducere drivhusgasemissionerne og efterkomme Kyotoprotokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer samt opfylde yderligere fællesskabs- og internationale forpligtelser med henblik på at reducere drivhusgasemissionerne efter 2012.
- 80 Som Domstolen allerede har fremhævet, vedrører en sådan forøgelse også 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 PreussenElektra, EU:C:2001:160, præmis 75).
- 81 Det fremgår desuden af artikel 194, stk. 1, litra c), TEUF, at udviklingen af vedvarende energi er et af de mål, der bør styre Unionens politik på energiområdet.
- 82 På baggrund af det ovenstående skal det fastslås, at et mål om at fremme brugen af vedvarende energikilder til fremstilling af elektricitet, såsom det mål, der forfølges med den i hovedsagen omhandlede lovgivning, i princippet kan begrunde eventuelle hindringer for varernes fri bevægelighed.

– Proportionalitet

- 83 Som anført i nærværende doms præmis 76 skal den nævnte nationale lovgivning for at være begrundet imidlertid opfylde de krav, der følger af proportionalitetsprincippet, dvs. være egnet til at opnå det lovlige formål, som den forfølger, og være nødvendig herfor.
- 84 Indledningsvis og som svar på visse spørgsmål, som i denne forbindelse er blevet rejst af den forelæggende ret, skal der i lyset af udviklingen i de relevante dele af EU-retten foretages en fornyet undersøgelse af visse af elektricitetsmarkedets kendetegn, som Domstolen tog i betragtning i forbindelse med den undersøgelse af proportionaliteten, som den foretog i dom PreussenElektra (EU:C:2001:160).
- 85 Som generaladvokaten nærmere bestemt har fremhævet i punkt 83-86 i forslaget til afgørelse, er Domstolens konstatering i den nævnte doms præmis 78, hvorefter Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/92/EF af 19. december 1996 om fælles regler for det indre marked for elektricitet (EUT 1997 L 27, s. 20), som var gældende på daværende tidspunkt, kun udgjorde en fase i liberaliseringen af elektricitetsmarkedet og fortsat lod hindringer for handelen med elektricitet mellem medlemsstaterne bestå, ikke længere aktuel.
- 86 Det bemærkes, at Unionen efterfølgende vedtog forskellige forordninger, der har til formål gradvis at nedbringe de nævnte hindringer med henblik på at etablere et velfungerende indre marked for elektricitet, hvor den grænseoverskridende elektricitetsudveksling i Unionen bl.a. er blevet optrappet, og hvor leverandørerne kan levere deres produkter og forbrugerne frit vælge deres leverandør. Dette gælder navnlig med hensyn til de på hinanden følgende direktiv 2003/54 og Europa-Parlamentets og

Rådets direktiv 2009/72/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 2003/54/EF (EUT L 211, s. 55) og de på hinanden følgende Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1228/2003 af 26. juni 2003 om betingelserne for netadgang i forbindelse med grænseoverskridende elektricitetsudveksling (EUT L 176, s. 1) og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 714/2009 af 13. juli 2009 om betingelserne for netadgang i forbindelse med grænseoverskridende elektricitetsudveksling og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1228/2003 (EUT L 211, s. 15).

- 87 Domstolens konstatering i præmis 79 i dom *PreussenElektra* (EU:C:2001:160), hvorefter det på grund af elektricitetens kendetegn er vanskeligt at bestemme dens oprindelse og bl.a. den energikilde, på grundlag af hvilken den er fremstillet, når elektriciteten først er blevet indført i transmissions- eller distributionsnettet, er derimod fortsat relevant.
- 88 Den omstændighed, at de på hinanden følgende direktiv 2001/77 og 2009/28 har fastsat, at oprindelsen af grøn elektricitet kan dokumenteres ved hjælp af oprindelsesgarantier, kan ikke rejse tvivl om den nævnte konstatering.
- 89 Som det dels allerede er bemærket i nærværende doms præmis 52, har disse oprindelsesgarantier alene til formål at angive andelen af grøn energi i en energileverandørs energimix over for den endelige kunde.
- 90 Dels må det konstateres, at henset til, at elektriciteten i transmissions- og distributionsnettet har en ombyttelig karakter, gør de nævnte garantier det ikke muligt at dokumentere, at en given mængde elektricitet, der leveres fra dette net, er lige netop den, der stammer fra vedvarende energikilder, på baggrund af hvilken de samme garantier er udstedt, således at den systematiske udskillelse af elektricitet som grøn elektricitet ved distributionen og forbrug er vanskelig at gennemføre.
- 91 Henset til disse indledende betragtninger skal der først tages stilling til et af aspekterne ved den i hovedsagen omhandlede lovgivning, som er blevet fremhævet af den forelæggende ret i dens spørgsmål, og på baggrund af hvilke Ålands Vindkraft har modtaget afslag på godkendelse, nemlig den omstændighed, at der i henhold til den nævnte lovgivning kun tildeles el-certifikater for grøn elektricitet, der produceres på det nationale område.
- 92 I denne henseende skal det bemærkes, at på EU-rettens nuværende udviklingstrin kan en sådan geografisk begrænsning i sig selv anses for at være nødvendig for at opnå det lovlige formål, som forfølges i det foreliggende tilfælde, om at fremme øget brug af vedvarende energikilder inden for produktionen af elektricitet.
- 93 Det er ganske vist korrekt, således som bl.a. Ålands Vindkraft har anført, at det miljøbeskyttelsesformål, der ligger til grund for en øget produktion og stigning i forbruget af grøn elektricitet, nemlig nærmere bestemt målet om at reducere drivhusgasemissioner, i lighed med de hermed forbundne formål om beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed samt bevaring af plantevækster uden videre kan forfølges inden for Unionen, uanset om denne stigning hidrører fra anlæg, der befinder sig i den ene eller den anden medlemsstat.
- 94 Da EU-retten imidlertid bl.a. ikke har foretaget en harmonisering af de nationale støtteordninger for grøn elektricitet, er det i princippet tilladt for medlemsstaterne at begrænse sådanne ordninger til grøn elektricitet, der er produceret på deres område.
- 95 Den omstændighed, at en national støtteordning er udformet på en måde, der direkte begunstiger produktionen af grøn elektricitet og ikke blot forbruget heraf, kan for det første forklares bl.a. med, 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.

- 96 Som bemærket i nærværende doms præmis 87 og 90 er det derimod vanskeligt – når elektriciteten først er blevet indført i transmissions- eller distributionsnettet – at bestemme dens specifikke oprindelse, således at den systematiske udskillelse af grøn elektricitet i forbrugsleddet forekommer vanskeligt at gennemføre.
- 97 Det bemærkes desuden, således som det bl.a. følger af 1. og 25. betragtning til direktiv 2009/28 og af artikel 3, stk. 1, og artikel 5, stk. 1 og 3, heri, og som det er anført i forbindelse med besvarelsen af det første spørgsmål, at EU-lovgiver for at sikre gennemførelsen af de internationale miljømæssige forpligtelser, som Unionen har indgået aftale om, har pålagt de forskellige medlemsstater bindende nationale mål, der er formuleret i form af kvoter for produktion af grøn elektricitet.
- 98 Hvad for det andet angår den omstændighed, at den i hovedsagen omhandlede støtteordning er udformet på en måde, der alene begunstiger produktionen af grøn elektricitet, der er produceret på det nationale område, bemærkes, således som EU-lovgiver har anført i 15. betragtning til direktiv 2009/28, at der er forskel på hver enkelt medlemsstats udgangspunkt, potentiale inden for vedvarende energi og energimix, hvilket bl.a. har foranlediget EU-lovgiver til at fastslå, at der under hensyntagen til disse forskelle må foretages en retfærdig og hensigtsmæssig fordeling af den byrde, der skal løftes for at opfylde Unionens internationale forpligtelser.
- 99 Som EU-lovgiver desuden har anført i 25. betragtning til det nævnte direktiv, er det desuden af afgørende betydning, for at nationale støtteordninger kan fungere, som de skal, at medlemsstaterne kan styre virkningerne af og omkostningerne ved disse støtteordninger alt efter deres forskellige potentiale, samtidig med at investorernes tillid bevares.
- 100 Det bemærkes desuden, at EU-lovgiver – samtidig med at den nationale og i princippet geografiske karakter af de eksisterende støtteordninger bibeholdes – ikke desto mindre også har fastsat forskellige mekanismer, der giver medlemsstaterne mulighed for at samarbejde i videst muligt omfang med henblik på at opnå de bindende mål, som direktivet pålægger dem. Disse mekanismer omfatter muligheden i samme direktivs artikel 11 for at indføre fælles støtteordninger.
- 101 Som det er blevet bemærket i nærværende doms præmis 22, er denne mulighed bl.a. blevet udnyttet af Kongeriget Sverige og Kongeriget Norge, der hver især råder over en støtteordning, der anvender grønne certifikater, og har integreret disse certifikater.
- 102 Hvad angår den af Ålands Vindkrafts påberåbte omstændighed, hvorefter det tyder på, at Kongeriget Sverige allerede nu råder over en tilstrækkelig kapacitet til at producere grøn elektricitet, der giver det mulighed for at opnå de nationale, bindende mål, som det nævnte direktiv pålægger det, må det konstateres, at selv hvis en sådan omstændighed blev anset for fastslået, ville den ikke kunne begrunde en konklusion, hvorefter den geografiske begrænsning, der kendetegner den i hovedsagen omhandlede støtteordning, ikke længere skulle være nødvendig.
- 103 I denne henseende er det således tilstrækkeligt at bemærke, at en støtteordning til grøn energi, hvortil produktionsomkostningerne – således som Kongeriget Sverige og Kommissionen bl.a. har bemærket – forekommer forholdsvis høje i forhold til omkostningerne ved elektricitet, der er produceret fra ikke-vedvarende energikilder, i det væsentlige har 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. Effektiviteten af en sådan ordning kræver således pr. definition en vis vedvarende karakter, der bl.a. kan sikre beskyttelsen af den berettigede forventning hos de investorer, der har engageret sig på dette område, og sikre den fortsatte drift af disse anlæg.
- 104 Henset til det ovenstående har Kongeriget Sverige ikke tilsidesat proportionalitetsprincippet, blot fordi det har begrænset den i hovedsagen omhandlede støtteordning med grønne certifikater til alene at omfatte grøn elektricitet, der er produceret på det nationale område. Denne medlemsstat har på EU-rettens nuværende udviklingstrin lovligt kunne antage, at en sådan geografisk begrænsning ikke går



videre, end hvad der er nødvendigt med henblik på at opnå det formål om øget produktionen og indirekte en stigning i forbruget af grøn elektricitet inden for Unionen, som både den nationale støtteordning og direktiv 2009/28, som den er en del af, forfølger.

- 105 Det må imidlertid hernæst undersøges, om de øvrige kendetegn – i sammenhæng med den nævnte geografiske begrænsning – ved den i hovedsagen omhandlede lovgivning, som den forelæggende ret har redegjort for, gør det muligt at konkludere, at denne lovgivning i sin helhed opfylder de krav, der følger af proportionalitetsprincippet.
- 106 Det skal i denne henseende bemærkes, at det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at denne lovgivning således bl.a. er kendetegnet ved en forpligtelse, der påhviler el-leverandørerne og visse aftagere af elektricitet til hvert år at råde over og tilbagegive den kompetente myndighed en vis mængde el-certifikater, svarende til en andel af deres samlede levering og forbrug, idet overtrædelse heraf vil udløse en særlig afgift.
- 107 Det fremgår ligeledes af beskrivelsen, der er indeholdt i den nævnte afgørelse, dels, at de berørte kan erhverve el-certifikater, som producenterne afhænder på et specifikt marked, der er åbent for konkurrence, og hvor prisen på et certifikat bestemmes ud fra samspillet mellem udbud og efterspørgsel, dels, at den nævnte lovgivning hverken kræver eller udelukker, at elektricitet og certifikater erhverves samlet fra den samme producent.
- 108 Det følger således af den i hovedsagen omhandlede lovgivning, at ved import til Sverige af grøn elektricitet, der er produceret af Ålands Vindkraft i Finland, kræver salget eller forbruget af denne elektricitet generelt af de pågældende leverandører eller forbrugere, herunder i givet fald Ålands Vindkraft i sin mulige egenskab af leverandør, at de køber el-certifikater i forhold til den mængde elektricitet, der således er importeret.
- 109 I disse forskellige henseender skal det for det første bemærkes, at en national støtteordning, der i lighed med den i hovedsagen omhandlede gør brug af grønne certifikater, bl.a. har til formål at lade omkostningerne ved produktionen af grøn elektricitet være dækket direkte af markedet, dvs. af el-leverandører og aftagere af elektricitet, der er underlagt kvoteforpligtelsen, og i sidste ende af forbrugerne.
- 110 Ved at foretage et sådant valg overskrider en medlemsstat ikke sin skønsmargen med henblik på opfyldelsen af det lovlige formål om at øge produktionen af grøn elektricitet.
- 111 For det andet bemærkes, at til forskel fra f.eks. investeringsstøtte har denne type ordning til formål at støtte driften af anlæg til produktion af grøn elektricitet, når de først er aktive. Kvoteforpligtelsen skal i denne forbindelse bl.a. sikre producenterne af grøn elektricitet 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.
- 112 Der synes således ikke at kunne sås tvivl om den ansporende virkning, som en sådan ordning har på el-producenter i almindelighed, herunder bl.a. dem, der både handler som producent på den ene side og leverandør eller forbruger på den anden, til at få dem til at øge deres produktion af grøn elektricitet, og dermed heller ikke om denne ordnings egnethed til at opnå de lovlige mål, der forfølges i det foreliggende tilfælde.
- 113 Det bemærkes imidlertid for det tredje, at for at en sådan ordning kan fungere, som den skal, forudsætter det i det væsentlige, at der findes markedsmekanismer, der giver de erhvervsdrivende, der er underlagt kvoteforpligtelsen, og som endnu ikke råder over de certifikater, der kræves for at opfylde den nævnte forpligtelse, mulighed for effektivt at forsyne sig med certifikater på rimelige vilkår.

- 114 Det er således vigtigt, at der oprettes mekanismer, der sikrer etableringen af et egentligt marked for 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.
- 115 Ifølge den forelæggende rets konstateringer bliver de grønne certifikater faktisk solgt i den pågældende medlemsstat på et marked, der er åbent for konkurrence, således at priserne herfor afgøres på grundlag af udbud og efterspørgsel.
- 116 Hvad angår den omstændighed, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning fastsætter, at de leverandører og aftagere, der ikke overholder den kvoteforpligtelse, de er underlagt, skal betale en særlig afgift, bemærkes følgende. Selv om pålæggelsen af en sådan afgift ganske vist kan betragtes som nødvendig for for det første at motivere producenterne til at øge produktionen af grøn elektricitet og for det andet at motivere de erhvervsdrivende, der er underlagt en kvoteforpligtelse, til faktisk at erhverve de krævede certifikater, er det imidlertid også vigtigt, at betingelserne for pålæggelse og størrelsen af denne afgift ikke går videre, end hvad der er nødvendigt med henblik på at opnå en sådan motivation, navnlig ved i denne henseende at undgå at straffe de pågældende erhvervsdrivende på en måde, der er for vidtgående.
- 117 Det bemærkes for det fjerde, at den forelæggende ret har fremhævet, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning ikke udelukker, at leverandører og aftagere, der er underlagt en kvoteforpligtelse, kan forsyne sig hos nationale producenter af grøn elektricitet og elektricitet og el-certifikater i fællesskab. Ålands Vindkraft har anført, at de nationale producenter af grøn elektricitet derfor – ved at kombinere overdragelsen af el-certifikater og elektricitet – kan begunstige afsætningen af sidstnævnte.
- 118 Det bemærkes i denne henseende, at for så vidt som der findes et marked for grønne certifikater, der opfylder de betingelser, der er nævnt i nærværende doms præmis 113 og 114, hvor de erhvervsdrivende, der har importeret elektricitet fra andre medlemsstater, faktisk kan forsyne sig med certifikater på rimelige vilkår, indebærer den omstændighed, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning ikke forbyder producenterne af grøn elektricitet at sælge elektricitet og el-certifikater samlet til de erhvervsdrivende, der er underlagt kvoteforpligtelsen, ikke, at denne lovgivning går videre, end hvad der er nødvendigt med henblik på at opnå formålet om at øge produktionen af grøn elektricitet. Den omstændighed, at der findes en sådan mulighed, synes således at kunne være et yderligere incitament for producenterne til at øge deres produktion af grøn elektricitet.
- 119 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet og det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 34 TEUF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter der kun tildeles omsættelige certifikater til producenter af grøn elektricitet, der er produceret på denne medlemsstats område, og hvorefter el-leverandører og visse aftagere af elektricitet er underlagt en forpligtelse til årligt at tilbagegive et vist antal certifikater til den kompetente myndighed svarende til en andel af deres samlede elsalg eller -forbrug, idet overtrædelse heraf vil udløse betaling af en særlig afgift.

#### *Det fjerde spørgsmål*

- 120 Med sit fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt – når henses til begrundelserne i forelæggelsesafgørelsen – oplyst, om EU-retten, herunder navnlig retssikkerhedsprincippet, som er fastsat i EU-retten – såfremt det antages, at artikel 34 TEUF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der forbeholder adgangen til de støtteforanstaltninger, som den indfører, til produktionen af grøn elektricitet på den pågældende medlemsstats område – derimod er til hinder for, at denne begrænsning af anvendelsesområde ikke udtrykkeligt fremgår af denne lovgivning.

- 121 Det bemærkes i denne henseende, at den forelæggende ret er af den opfattelse, at det følger af den i hovedsagen omhandlede lovgivning, at anlæg til produktion af grøn elektricitet, som er beliggende uden for Sverige, ikke har adgang til ordningen for el-certifikater. Den forelæggende ret har forklaret, at selv om den nævnte begrænsning ikke fremgår udtrykkeligt af denne lovgivning, må der nødvendigvis anlægges en sådan fortolkning, navnlig i lyset af forarbejderne til denne lov.
- 122 Kommissionen har i denne henseende gjort gældende, at denne begrænsning udtrykkeligt fremgår af ordlyden af artikel 5 i loven af 2011 i dennes kapitel 1, således at Domstolen ikke bør besvare det forelagte spørgsmål.
- 123 Det bemærkes imidlertid, at spørgsmålet om, i hvilket omfang en eventuel begrænsning af det geografiske anvendelsesområde for den i hovedsagen omhandlede lovgivning fremgår af lovteksten eller ej, beror på en fortolkning af denne lovgivning og dermed henhører under de nationale domstoles enekompetence (jf. bl.a. i denne retning dom *CEZ*, C-115/08, EU:C:2009:660, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).
- 124 Hvad angår det spørgsmål, der er stillet af den forelæggende ret, bemærkes indledningsvis, at det følger af Domstolens besvarelse af det første spørgsmål, at den i hovedsagen omhandlede støtteordning udgør en støtteordning som omhandlet i artikel 2, andet afsnit, litra k), og artikel 3, stk. 3, i direktiv 2009/28, der af denne grund, og således som det fremgår af sidstnævnte bestemmelse, skal bidrage til Kongeriget Sveriges gennemførelse af de bindende mål, som det nævnte direktiv fastsætter, med hensyn til produktion af grøn elektricitet på dets område.
- 125 Det følger af fast retspraksis, at når medlemsstaterne på denne måde vedtager foranstaltninger, hvorved de gennemfører EU-retten, er de forpligtede til at overholde de generelle principper i EU-retten, herunder bl.a. retssikkerhedsprincippet (jf. bl.a. i denne retning domme *Plantanol*, C-201/08, EU:C:2009:539, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis, og *IBV & Cie*, C-195/12, EU:C:2013:598, præmis 49).
- 126 Det påhviler den forelæggende ret at undersøge, om en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede er forenelig med dette princip, idet Domstolen, når den træffer præjudiciel afgørelse på grundlag af artikel 267 TEUF, alene kan forsyne den forelæggende ret med fortolkningsbidrag vedrørende EU-retten, således at den forelæggende ret selv kan vurdere spørgsmålet om den nationale foranstaltnings forenelighed (jf. i denne retning bl.a. dom *Plantanol*, EU:C:2009:539, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 127 Det bemærkes i denne henseende, at det følger af Domstolens faste praksis, at retssikkerhedsprincippet dels kræver, at retsreglerne skal være klare og præcise, dels, at deres anvendelse er forudsigelig for de retsundergivne (jf. i denne retning bl.a. dom *Plantanol*, EU:C:2009:539, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).
- 128 Navnlig kræver det nævnte princip, at en lovgivning giver de berørte mulighed for at få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der derved pålægges dem, og at disse sidstnævnte ikke skal være i tvivl om deres rettigheder og pligter, således at de kan handle derefter (jf. bl.a. dom *ArcelorMittal Luxembourg mod Kommissionen og Kommissionen mod ArcelorMittal Luxembourg m.fl.*, C-201/09 P og C-216/09 P, EU:C:2011:190, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).
- 129 Hvad angår det geografiske anvendelsesområde for støtteordningen, der er fastsat i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, kan den forelæggende ret med henblik på at afgøre, om den opfylder de krav, der udspringer af retssikkerhedsprincippet, tage hensyn til alle relevante faktorer, der fremgår af denne lovgivnings ordlyd, formål eller opbygning (jf. analogt dom *Mitsui & Co. Deutschland*, C-256/07, EU:C:2009:167, præmis 32).

- 130 Den forelæggende ret kan ligeledes tage hensyn til den omstændighed, at den nævnte nationale lovgivning er udarbejdet som led i gennemførelsen af direktiv 2009/28, som forarbejderne til loven af 2011 desuden udtrykkeligt henviser til, navnlig i det omfang – således som det fremgår af Domstolens undersøgelse af det første spørgsmål – dette direktiv udtrykkeligt giver medlemsstaterne mulighed for at indføre støtteordninger, der er geografisk afgrænsede, bl.a. med henblik på at gøre det muligt, at disse medlemsstater kan opnå de bindende mål, som det nævnte direktiv pålægger dem med hensyn til produktion af grøn energi på deres område.
- 131 På baggrund af det ovenstående og med forbehold for den endelige vurdering, der alene henhører under den nationale rets kompetence, fremgår det ikke, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning skulle indebære en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet.
- 132 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fjerde spørgsmål besvares således, at det tilkommer den nationale retsinstans – under hensyntagen til alle relevante forhold, herunder bl.a. den EU-lovgivningsmæssige kontekst, hvori den i hovedsagen omhandlede lovgivning indgår – at undersøge, om den nævnte lovgivning opfylder de krav, der udspringer af retssikkerhedsprincippet for så vidt angår lovgivningens geografiske anvendelsesområde.

### Sagens omkostninger

- 133 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 sagens omkostninger. Bortset fra 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 (Store Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 2, andet afsnit, litra k), og artikel 3, stk. 3, i 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 giver en medlemsstat mulighed for at indføre en støtteordning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter der kun tildeles omsættelige certifikater til producenter af grøn elektricitet, der er produceret på denne medlemsstats område, og hvorefter el-leverandører og visse aftagere af elektricitet er underlagt en forpligtelse til årligt at tilbagegive et vist antal certifikater til den kompetente myndighed svarende til en andel af deres samlede elsalg eller -forbrug.**
- 2) **Artikel 34 TEUF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter der kun tildeles omsættelige certifikater til producenter af grøn elektricitet, der er produceret på denne medlemsstats område, og hvorefter el-leverandører og visse aftagere af elektricitet er underlagt en forpligtelse til årligt at tilbagegive et vist antal certifikater til den kompetente myndighed svarende til en andel af deres samlede elsalg eller -forbrug, idet overtrædelse heraf vil udløse betaling af en særlig afgift.**
- 3) **Det tilkommer den nationale retsinstans – under hensyntagen til alle relevante forhold, herunder bl.a. den EU-lovgivningsmæssige kontekst, hvori den i hovedsagen omhandlede lovgivning indgår – at undersøge, om den nævnte lovgivning opfylder de krav, der udspringer af retssikkerhedsprincippet for så vidt angår lovgivningens geografiske anvendelsesområde.**

Underskrifter