Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
Y. BOT
fremsat den 14. april 2016 [1]

Sag C-492/14

Essent Belgium NV
mod
Vlaams Gewest,
Inter Energa m.fl.,
Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG)

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af rechtbank van eerste aanleg te Brussel (retten i første instans i Bruxelles, Belgien))

»Præjudiciel forelæggelse — ordninger til vederlagsfri distribution af grøn elektricitet, der direkte tilføres distributionsnettene — afvisning af at tage hensyn til grøn elektricitet, der produceres uden for den pågældende medlemsstat — frie varebevægelser — artikel 28 EF«

I – Indledning

1. Anmodningen om en præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 12 EF, 28 EF og 30 EF samt artikel 3, stk. 1 og 4, 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 [2].

2. Denne anmodning er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem Essent Belgium NV [3] og bl.a. Vlaams Gewest (regionen Flandern) om denne regions ansvar uden for kontraktforhold som følge af vedtagelsen af på hinanden følgende forskrifter, der forbeholder den vederlagsfri distribution af elektricitet produceret fra vedvarende energikilder [4] grøn elektricitet, der direkte tilføres distributionsnettene beliggende i første omgang i Vlaams Gewest og i anden omgang i hele den medlemsstat, som denne region udgør en del af.

3. Domstolen fastslog i dom af 1. juli 2014, Ålands Vindkraft [5], og af 11. september 2014, Essent Belgium [6], at de nationale støtteordninger til produktion af grøn elektricitet, der anvender omsættelige certifikater, kunne begrænses til grøn elproduktion på den pågældende medlemsstats område.

1 — Originalsprog: fransk.
2 — EUT 2003 L 176, s. 37, berigtiget i EUT 2004 L 16, s. 74.
3 — Herefter »Essent«.
4 — Herefter »grøn elektricitet«.
5 — C-573/12, EU:C:2014:2037.
6 — C-204/12 – C-208/12, EU:C:2014:2192.

4. Jeg har allerede haft lejlighed til at redegøre for, hvorfor disse territoriale begrænsninger af støtteordningerne efter min opfattelse ikke er i overensstemmelse med kravene til varernes frie bevægelighed [7], og vil derfor ikke gå ind i bagpostfægtninger, selv om begrundelsen i Domstolens domme ikke er overbevisende.

5. Jeg vil i dette forslag til afgørelse blot undersøge, om Domstolens ræsonnement kan overføres til en ordning til vederlagsfri distribution af grøn elektricitet som den i hovedsagen omhandlede.

6. Jeg foreslår, at dette spørgsmål besvares bekræftende, og jeg udleder heraf, at princippet om ikke-diskrimination i bl.a. artikel 12 EF og i direktiv 96/92/EF [8], 2003/54 og 2001/77/EF [9] samt artikel 28 EF og 30 EF skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der forbeholder vederlagsfri distribution af grøn elektricitet de produktionsanlæg, der er direkte forbundet med distributionsnettene i den pågældende medlemsstat eller i en region i denne medlemsstat, og dermed udelukker produktionsanlæg beliggende i andre medlemsstater.

II – Retsforskrifter

A – *EU-retten*

1. Lovgivningen om det indre marked for elektricitet

7. Den gradvise gennemførelse af det indre marked for elektricitet har resulteret i vedtagelsen af adskillige på hinanden følgende direktiver, herunder direktiv 96/92 og 2003/54.

a) Direktiv 96/92

8. I fjerde betragtning til direktiv 96/92 blev der lagt vægt på, hvor vigtig gennemførelsen af det indre marked for elektricitet er, for at produktionen, transmissionen og distributionen af elektricitet kan gøres mere effektiv, samtidig med at forsyningssikkerheden og EU-økonomiens konkurrenceevne øges, og miljøbeskyttelseshensynet tilgodeses.

9. I 28. betragtning til dette direktiv blev det præciseret, at produktion af elektricitet på grundlag af vedvarende energikilder kan gives forrang af miljøbeskyttelseshensyn.

10. Direktivets artikel 11, stk. 2 og 3, bestemte:

»2. [Distributionssystemoperatøren] må under ingen omstændigheder forskelsbehandle systembrugere eller kategorier af systembrugere og må navnlig ikke begunstige egne datterselskaber eller aktionærer.

3. En medlemsstat kan kræve, at systemoperatøren ved lastfordelingen af produktionsanlæggene giver produktionsanlæg, der anvender vedvarende energikilder eller affald, eller som har en kombineret produktion af varme og elektricitet, forrang.«

7 — Jf. mine forslag til afgørelse Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:37) og Essent Belgium (C-204/12 – C-208/12, EU:C:2013:294).

8 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 19.12.1996 om fælles regler for det indre marked for elektricitet (EFT 1997 L 27, s. 20).

9 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 27.9.2001 om fremme af elektricitet produceret fra vedvarende energikilder inden for det indre marked for elektricitet (EFT 2001 L 283, s. 33).

11. Følgende var fastsat i artikel 16 i direktiv 96/92:

»Ved tilrettelæggelsen af systemadgangen kan medlemsstaterne vælge mellem de ordninger, der er omhandlet i artikel 17 og/eller artikel 18. De to sæt ordninger forvaltes efter objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier.«

b) Direktiv 2003/54

12. Direktiv 2003/54 trådte i kraft den 4. august 2003 og blev ophævet ved direktiv 2009/72/EF [10].

13. Det fremgik af 26. betragtning til direktiv 2003/54, at »[o]verholdelse af offentlige tjenesteydelser er et grundlæggende krav i dette direktiv, og det er vigtigt, at der i direktivet opstilles fælles minimumsstandarder, som alle medlemsstater skal overholde, og hvormed der tages hensyn til målsætningerne om forbrugerbeskyttelse, forsyningssikkerhed, miljøbeskyttelse og ensartede konkurrenceniveauer i alle medlemsstater. Det er vigtigt, at kravene til offentlige tjenesteydelser kan fortolkes nationalt på baggrund af nationale forhold, idet det forudsættes, at fællesskabslovgivningen overholdes«.

14. Direktivets artikel 2, nr. 3) og 5), definerede henholdsvis »transmission« som »transport af elektricitet via det sammenkoblede system for meget høj spænding og højspænding med henblik på levering af elektricitet til endelige kunder eller distributionsselskaber« og »distribution« som »transport af elektricitet via høj-, mellem- og lavspændingsdistributionssystemer med henblik på levering af elektricitet til kunder«.

15. I direktivets artikel 3 i kapitel II med overskriften »Generelle regler for sektorens organisation« bekræftedes i stk. 1 principperne om fri konkurrence og ikke-diskrimination mellem elektricitetsselskaberne.

16. Artikel 3, stk. 2, i direktiv 2003/54 gav imidlertid medlemsstaterne tilladelse til ud fra almindelig økonomisk interesse at pålægge selskaber i elektricitetssektoren offentlige serviceforpligtelser, som kunne omfatte leveringernes sikkerhed, herunder forsyningssikkerhed, regelmæssighed, kvalitet og pris samt miljøbeskyttelse, herunder energieffektivitet og klimabeskyttelse, forudsat at disse forpligtelser var »gennemsigtige, ikke-diskriminerende og kontrollerbare« og »[sikrede] EU-elektricitetsselskaber lige adgang til de nationale forbrugere«. Direktivets artikel 3, stk. 4, præciserede, at såfremt der blev ydet kompensation eller enerettigheder fra en medlemsstat til opfyldelse af disse forpligtelser, skulle dette ske på »en ikke-diskriminerende og gennemsigtig måde«.

17. Endvidere gav direktivets artikel 3, stk. 7, medlemsstaternes mulighed for, at »[træffe] passende foranstaltninger med henblik på at opfylde målsætningerne for social og økonomisk samhørighed, miljøbeskyttelse, som kan omfatte energieffektivitet gennem efterspørgselsstyring og midler til bekæmpelse af klimaændringer, og forsyningssikkerhed«. Sådanne foranstaltninger kunne bl.a. omfatte »passende økonomiske incitamenter, eventuelt ved at benytte alle eksisterende ordninger i medlemsstaterne og i [Unionen] til vedligeholdelse og etablering af den nødvendige netinfrastruktur, herunder sammenkoblingskapacitet«.

10 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 13.7.2009 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 2003/54 (EUT 2009 L 211, s. 55).

18. Artikel 14 i direktiv 2003/54, der indgår i kapitel V med overskriften »Drift af distributionssystemet«, bestemte i stk. 2, at »[distribustionssystemoperatøren] må i intet tilfælde forskelsbehandle systembrugere eller kategorier af systembrugere og må navnlig ikke begunstige sine tilknyttede selskaber«. Direktivets artikel 14, stk. 4, tillod udtrykkeligt medlemsstaterne at »kræve, at systemoperatøren ved lastfordelingen af produktionsanlæggene giver forrang til produktionsanlæg, der anvender vedvarende energikilder eller affald, eller som har en kombineret kraft-varme-produktion«.

19. Direktivets artikel 20, stk. 1, overlod det til medlemsstaterne at sikre, at der indføres en ordning for tredjeparts adgang til transmissions- og distributionssystemerne, som bygger på offentliggjorte tariffer, som gælder alle privilegerede kunder, og som »anvendes objektivt og uden at diskriminere mellem systembrugere«.

20. Med artikel 23 i direktiv 2003/54 blev medlemsstaterne pålagt at udpege regulerende myndigheder, der i det mindste skulle have ansvar for at sikre, at der ikke sker forskelsbehandling, at der er effektiv konkurrence, og at markedet fungerer effektivt, og for fastsættelse eller godkendelse, inden de træder i kraft, af i det mindste de metoder, der anvendes til at beregne eller fastsætte betingelser og vilkår for tilslutning og adgang til nationale net, herunder transmissions- og distributionstariffer. Sådanne myndigheder skulle have beføjelse til at kræve, at transmissions- og distributionssystemoperatørerne om nødvendigt ændrer de i denne artikels stk. 1-3 omhandlede vilkår og betingelser, tariffer, regler, ordninger og metoder for at sikre, at disse er proportionelle og anvendes på en ikke-diskriminerende måde.

2. Lovgivningen om fremme af grøn elektricitet

21. Den lovgivning, der finder anvendelse på hovedsagen ratione temporis, er direktiv 2001/77, som blev ophævet med direktiv 2009/28/EF[11].

22. Første betragtning til direktiv 2001/77 anerkendte behovet for at prioritere fremme af vedvarende energikilder, mens det fremgik af anden betragtning, at Unionen lægger stor vægt på at fremme grøn elektricitet.

23. I 14. betragtning til dette direktiv nævntes betydningen af at sikre, at støttemekanismerne til vedvarende energi på nationalt plan fungerer ordentligt, indtil der etableres en fællesskabsramme, mens det i 15. betragtning blev anført, at det er for tidligt at fastlægge en sådan ramme.

24. 19. betragtning til direktivet understregede behovet for, at der i forbindelse med indsatsen for at udvikle et marked for vedvarende energi må tages hensyn til den positive indvirkning heraf på de regionale og lokale udviklingsmuligheder, eksportmuligheder, den sociale samhørighed og beskæftigelsessituationen, navnlig for små og mellemstore virksomheder og selvstændige elproducenter.

25. Artikel 1 i direktiv 2001/77 bestemte, at »[f]ormålet med dette direktiv er at fremme en forøgelse af vedvarende energikilders bidrag til produktionen af elektricitet inden for det indre marked for elektricitet og skabe grundlaget for en kommende fællesskabsramme herfor«.

11 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 23.4.2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77 og 2003/30/EF (EUT 2009 L 140, s. 16).

26. Direktivets artikel 4 med overskriften »Støtteordninger« bestemte i stk. 1:

»Med forbehold af [...] artikel 87 [EF] og 88 [EF] vurderer Kommissionen anvendelsen af sådanne ordninger i medlemsstaterne, hvorefter elproducenter på grundlag af bestemmelser udstedt af de offentlige myndigheder modtager direkte eller indirekte støtte, og som kunne virke begrænsende på handelen, idet udgangspunktet skal være, at disse ordninger bidrager til virkeliggørelsen af målene i […] artikel 6 [EF] og 174 [EF].«

27. Direktivets artikel 7 med overskriften »Spørgsmål vedrørende elforsyningsnettet« fastsatte følgende:

»1. Uden at det må gribe ind i elforsyningsnettets pålidelighed og sikkerhed, træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at transmissions- og distributionsnetoperatørerne inden for deres område garanterer transmission og distribution af [grøn] elektricitet [...]. De kan også tildele prioriteret adgang til elnettet for elektricitet fra vedvarende energikilder. I forbindelse med dispatching af produktionsanlæg prioriterer transmissionsnetoperatørerne anlæg, der bruger vedvarende energikilder, for så vidt driften af det nationale elektricitetssystem tillader det.

2. Medlemsstaterne indfører en retlig ramme eller pålægger transmissions- og distributionsnetoperatører at udarbejde og offentliggøre deres standardregler for, hvem der skal bære omkostningerne ved tekniske tilpasninger, f.eks. nettilslutninger og netforstærkninger, der er nødvendige for integreringen af nye producenter, der leverer [grøn] elektricitet [...] til det sammenkoblede net.

Reglerne skal bygge på objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier, i hvilke der navnlig tages hensyn til samtlige de omkostninger og fordele i forbindelse med de pågældende producenters tilslutning til nettet. Reglerne kan give mulighed for afvigende typer tilslutning.

3. Medlemsstaterne kan i givet fald kræve, at transmissions- og distributionsnetoperatørerne helt eller delvis bærer de i stk. 2 omhandlede omkostninger.

[...]

6. Medlemsstaterne sikrer, at opkrævningen af transmissions- og distributionsafgifter ikke diskriminerer [grøn] elektricitet […], herunder navnlig elektricitet fra vedvarende energikilder produceret i randområder såsom øregioner og regioner med lav befolkningstæthed.

Medlemsstaterne opstiller i givet fald en retlig ramme eller kræver, at transmissions- og distributionsnetoperatørerne sikrer, at afgifterne for transmission og distribution af elektricitet fra anlæg, der bruger vedvarende energikilder, afspejler de omkostningsfordele, der kan opnås som følge af anlæggets tilslutning til nettet. Direkte brug af lavvoltsnettet kunne skabe sådanne omkostningsfordele.

[...]«

B – *Belgisk ret*

28. Med henblik på at fremme produktionen af grøn elektricitet har den flamske regering indført en ordning, der indebærer vederlagsfri anvendelse af distributionsnettet for producenter af grøn elektricitet.

29. Følgende fremgår af artikel 15 i det flamske dekret om forvaltning af elektricitetsmarkedet (vlaams decreet houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt) af 17. juli 2000 [12]:

»Distributionssystemoperatøren udfører vederlagsfrit alle opgaver, der er nødvendige for distribution af grøn strøm, bortset fra tilslutningen til distributionsnettet.

Den flamske regering kan begrænse ordningen omhandlet i stk. 1.«

30. Nævnte artikel 15 blev ophævet med virkning fra den 1. januar 2005 ved artikel 61 i det flamske dekret indeholdende forskellige ledsageforanstaltninger til budgettet for 2005 (vlaams decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2005) af 24. december 2004 [13].

31. Inden denne ophævelse undergik retningslinjerne for anvendelse af ordningen om vederlagsfri distribution væsentlige ændringer med vedtagelsen af tre på hinanden følgende bekendtgørelser.

32. Med den flamske regerings bekendtgørelse om fremme af produktion af elektricitet fra vedvarende energikilder (besluit van de vlaamse regering inzake de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen) af 28. september 2001 [14] blev ordningen med vederlagsfri distribution i første omgang tildelt elektricitet produceret i en anden region end Vlaams Gewest eller i udlandet. Følgende fremgår af nævnte bekendtgørelses artikel 14:

»[...]

[...] distributionssystemoperatøren [udfører] vederlagsfrit de opgaver, der omhandles i elektricitetsdekretets artikel 15.

For så vidt angår elektricitet, der ikke er produceret i Vlaams Gewest, skal den myndighed, der er kompetent til at udstede grønne elcertifikater til det pågældende produktionssted, udstede en attest til reguleringsmyndigheden, hvorved det garanteres, at denne elektricitet er fremstillet fra en vedvarende energikilde [...] og er bestemt til en endelig kunde i Flandern.

[...]«

33. I anden omgang blev fordelen med vederlagsfri distribution i artikel 14 i bekendtgørelsen af 28. september 2001 i den udgave, der var resultatet af ændringer indført med bekendtgørelsen af 4. april 2003 [15], der trådte i kraft den 30. april 2003, dernæst begrænset til kun at omfatte anlæg beliggende i Vlaams Gewest. Denne artikel var affattet således:

»Stk. 1. I henhold til elektricitetsdekretets artikel 15, stk. 2, begrænses den i samme dekrets artikel 15, stk. 1, omhandlede vederlagsfrie distribution til tilførsel af elektricitet, der er fremstillet på produktionsanlæg, som er tilsluttet distributionsnettene i Vlaams Gewest.

Stk. 2. En leverandør af [grøn] elektricitet opfører ingen distributionsomkostninger ved den foreløbige fakturering og den endelige opgørelse til slutbrugeren af denne elektricitet [...].

[...]«

12 — *Belgisch Staatsblad* af 22.9.2000, s. 32166 (herefter »elektricitetsdekretet«).

13 — *Belgisch Staatsblad* af 31.12.2004, s. 87220.

14 — *Belgisch Staatsblad* af 23.10.2001, s. 36778 (herefter »bekendtgørelsen af 28. september 2001)«.

15 — *Belgisch Staatsblad* af 30.4.2003, s. 23334 (herefter »bekendtgørelsen af 4. april 2003«).

34. Essent har anlagt søgsmål med påstand om annullation af artikel 2 i bekendtgørelsen af 4. april 2003, og Raad van State (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) udsatte gennemførelsen af denne artikel ved dom af 12. januar 2004.

35. Som følge af denne udsættelse vedtoges i tredje omgang den flamske regerings bekendtgørelse om fremme af produktionen af elektricitet fra vedvarende energikilder (besluit van de vlaamse regering inzake de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen) af 5. marts 2004 [16], hvormed bekendtgørelsen af 28. september 2001 blev ophævet og erstattet med virkning fra den 23. marts 2004.

36. Artikel 18 i bekendtgørelsen af 5. marts 2004 bestemte:

»Stk. 1. I henhold til elektricitetsdekretets artikel 15, stk. 2, begrænses den i samme dekrets artikel 15, stk. 1, omhandlede vederlagsfrie distribution til elektricitet, der leveres til slutbrugere tilsluttet et distributionsnet i Vlaams Gewest, og som er fremstillet fra en vedvarende energikilde som omhandlet i artikel 15 på produktionsanlæg, der direkte tilfører elektricitet til et distributionsnet beliggende i Belgien.

Stk. 2. En leverandør af [grøn] elektricitet opfører ingen distributionsomkostninger på den endelige opgørelse til slutbrugeren af denne elektricitet [...].

[...]«

37. Essent har anlagt søgsmål med påstand om annullation af artikel 18 i bekendtgørelsen af 5. marts 2004, og Raad van State (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) udsatte gennemførelsen af denne artikel ved dom af 23. december 2004, inden den forkastede dette søgsmål ved dom af 13. november 2012.

38. Efter ophævelsen af elektricitetsdekretets artikel 15 ved det flamske dekret om bestemmelser i forbindelse med budgettet for 2005 af 24. december 2004 blev artikel 18 i bekendtgørelsen af 5. marts 2004 ophævet med virkning fra den 1. januar 2005 ved den flamske regerings bekendtgørelse af 25. marts 2005 [17].

III – Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

39. Essent har siden 2003 leveret elektricitet til kunder i Vlaams Gewest, som det importerer fra Nederlandene, og som angiveligt er grøn elektricitet.

40. Essent, der mener, at det har lidt et tab, fordi selskabet efter de lovændringer, der blev indført med bekendtgørelsen af 4. april 2003 og dernæst bekendtgørelsen af 5. marts 2004, ikke længere var omfattet af den vederlagsfrie distribution på distributionsnettet i Vlaams Gewest, har fremsat et erstatningskrav ved rechtbank van eerste aanleg te Brussel (retten i første instans i Bruxelles) mod bl.a. Vlaams Gewest med påstand om, at det bestemmes, at den fremtidige dom kan gøres gældende over for bl.a. Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt (flamsk reguleringsmyndighed for elektricitets- og gasmarkedet) [18], et organ, der har kompetence til at udtale sig om distributionstaksterne for elektricitet og en eventuel vederlagsfri distribution, samt mod forskellige private og offentlige distributionsnetoperatører, der har opkrævet distributionsomkostninger af Essent.

16 — *Belgisch Staatsblad* af 23.3.2004, s. 16296 (herefter »bekendtgørelsen af 5. marts 2004«).

17 — *Belgisch Staatsblad* af 27.5.2005, s. 24763.

18 — Nu Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG).

41. Essent har til støtte for sine påstande bl.a. gjort gældende, at de bestemmelser, der udelukker grøn elektricitet fra andre medlemsstater fra vederlagsfri distribution, var i strid med artikel 12 EF og 28 EF samt artikel 3, stk. 1, og artikel 11, stk. 2, i direktiv 96/92.

42. På denne baggrund har rechtbank van eerste aanleg te Brussel (retten i første instans i Bruxelles) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 28 EF og 30 EF fortolkes således, at de er til hinder for en lovbestemt ordning i en medlemsstat, her elektricitetsdekretet, sammenholdt med bekendtgørelsen af 4. april 2003, som begrænser den vederlagsfrie distribution af grøn elektricitet til tilførsel af elektricitet, der er fremstillet på produktionsanlæg, som er tilsluttet distributionsnettet inden for Vlaams Gewest, og som udelukker elektricitet fra produktionsanlæg, som ikke er tilsluttet distributionsnettet inden for Vlaams Gewest, fra vederlagsfri distribution?

2) Skal artikel 28 EF og 30 EF fortolkes således, at de er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, her elektricitetsdekretet, sammenholdt med bekendtgørelsen af 5. marts 2004, således som denne bekendtgørelse anvendes af [reguleringsmyndigheden], og som begrænser den vederlagsfrie distribution af grøn elektricitet til elektricitet fra produktionsanlæg, der direkte tilfører elektricitet til et distributionsnet beliggende i Belgien og udelukker elektricitet fra produktionsanlæg, der ikke direkte tilfører elektricitet til et distributionsnet beliggende i Belgien, fra den vederlagsfrie distribution?

3) Er en national lovbestemt ordning som omhandlet i spørgsmål 1 og 2 forenes med lighedsprincippet og forbuddet mod forskelsbehandling som affattet ved blandt andet artikel 12 EF og artikel 3, stk. 1 og 4, i direktiv 2003/54, der fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder?«

IV – Bedømmelse

A – *Indledende bemærkninger*

43. Det skal indledningsvis afgøres, hvilke EU-retlige bestemmelser der er relevante for besvarelsen af anmodningen om en præjudiciel afgørelse.

44. Hvad for det første angår de bestemmelser, der finder anvendelse ratione temporis, skal det i denne forbindelse fastslås, at selv om den forelæggende ret ikke har henvist til direktiv 96/92, skal anmodningen om en præjudiciel afgørelse, eftersom bekendtgørelsen af 28. september 2001 blev vedtaget før ikrafttrædelsen af direktiv 2003/54, prøves ikke blot på grundlag af dette direktivs bestemmelser, men også på grundlag af bestemmelserne i direktiv 96/92.

45. Hvad for det andet angår de bestemmelser, der finder anvendelse ratione materiae, skal det bemærkes, at mens den forelæggende ret med henblik på bekræftelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling i den afledte ret udelukkende har henvist til artikel 3, stk. 1 og 4, i direktiv 2003/54, så indeholder dette direktiv andre bestemmelser, der er relevante, for så vidt som de udgør særlige udtryk for dette princip ved gennemførelsen af adgangen til transmissions- og distributionsnettene.

46. Det skal endvidere fastslås, at direktiv 2001/77, bl.a. i artikel 7, indeholder særlige bestemmelser vedrørende betingelserne for tilslutning og distribution af grøn elektricitet.

47. I henhold til fast retspraksis [19] vil jeg besvare anmodningen om en præjudiciel afgørelse i lyset af bestemmelserne i direktiv 2003/54 og direktiv 2001/77, der kan være relevante i forbindelse med besvarelsen af de forelagte spørgsmål.

48. Jeg vil først undersøge denne anmodning i lyset af forbuddet mod forskelsbehandling, hvorefter jeg vil undersøge den i lyset af den frie bevægelighed for varer [20].

B – *Om det tredje spørgsmål*

49. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om bestemmelserne om forbud mod forskelsbehandling i artikel 12 EF og i direktiv 96/92, direktiv 2003/54 og direktiv 2001/77 er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der ved at forbeholde gratis distribution af grøn elektricitet de produktionsanlæg, der er direkte forbundet med distributionsnettene i den pågældende medlemsstat eller i en region i denne medlemsstat, dermed udelukker produktionsanlæg beliggende i andre medlemsstater.

50. Det må fastslås, at de relevante direktiver indeholder adskillige bestemmelser, der alle er særlige udtryk for princippet om forbud mod forskelsbehandling, selv om de ser ud til at vedrøre forskellige problemstillinger.

51. Blandt de relevante bestemmelser i den afledte ret findes der således nogle, som generelt stadfæster princippet om forbud mod forskelsbehandling inden for elektricitetssektoren. Andre vedrører nærmere bestemt forbuddet mod forskelsbehandling til skade for grøn elektricitet. Andre igen ser ud til at stadfæste et princip om positiv forskelsbehandling til fordel for denne form for elektricitet.

52. En første række af bestemmelser omhandler generelt princippet om forbud mod forskelsbehandling ved adgangen til transmissions- og distributionsnet.

53. Artikel 3, stk. 1, og artikel 14, stk. 2, i direktiv 2003/54, der er formuleret næsten identisk med henholdsvis artikel 3, stk. 1, og artikel 11, stk. 2, i direktiv 96/92, bestemmer, at medlemsstaterne og systemoperatøren ikke må forskelsbehandle i forbindelse med adgangen til nettet. Dette forbud skal tilnærmes forbuddet i artikel 16 i direktiv 96/92, hvormed det forbydes medlemsstaterne at tilrettelægge adgangen til nettet på en måde, der indebærer forskelsbehandling, uanset om de vælger ordningen med forhandlet adgang til nettet eller eneaftagerordningen, og i artikel 20, stk. 1, i direktiv 2003/54, der bestemmer, at medlemsstaterne sikrer, at der for alle privilegerede kunder indføres en ordning for tredjeparts adgang til transmissions- og distributionssystemerne, som bygger på offentliggjorte tariffer, og som »anvendes objektivt og uden at diskriminere mellem systembrugere«.

54. Det generelle princip om forbud mod forskelsbehandling i forbindelse med adgang til nettet kommer ligeledes særligt til udtryk i de opgaver, der overdrages de regulerende myndigheder med artikel 23, stk. 1, litra f), og stk. 4, i direktiv 2003/54, som bestemmer, at de regulerende myndigheder skal »sikre, at der ikke sker forskelsbehandling«, og »at der er effektiv konkurrence« bl.a. hvad angår vilkår, betingelser og tariffer for tilslutning af nye elektricitetsproducenter »for at garantere, at de er objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende«. Disse garantier skal opnås under hensyntagen til især »omkostninger og fordele ved de forskellige teknologier vedrørende vedvarende energikilder«.

55. En anden række af bestemmelser vedrører mere specifikt forbuddet mod forskelsbehandling til skade for grøn elektricitet.

19 — Jf. bl.a. dom af 29.10.2015, Nagy (C-583/14, EU:C:2015:737, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis).

20 — Da den forelæggende ret ikke har spurgt Domstolen, om en ordning for vederlagsfri distribution som den i hovedsagen omhandlede udgør en statsstøtteordning, vil jeg ikke prøve denne ordning i forhold til bestemmelserne om statsstøtte.

56. Artikel 7, stk. 2, i direktiv 2001/77 bestemmer således, at standardregler for, hvem der skal bære omkostningerne ved de tekniske tilpasninger, der er nødvendige for integreringen af nye producenter, der leverer grøn elektricitet til det sammenkoblede net, skal bygge på »objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier«, der navnlig tager hensyn til samtlige omkostninger og fordele i forbindelse med de pågældende producenters tilslutning til nettet.

57. Nævnte direktivs artikel 7, stk. 6, pålægger ligeledes medlemsstaterne at sikre, at opkrævningen af transmissions- og distributionsafgifter ikke diskriminerer grøn elektricitet, »herunder navnlig elektricitet fra vedvarende energikilder produceret i randområder såsom øregioner og regioner med lav befolkningstæthed«. Denne bestemmelse præciserer, at medlemsstaterne i givet fald opstiller en retlig ramme eller kræver, at transmissions- og distributionsnetoperatørerne sikrer, at afgifterne for transmission og distribution af grøn elektricitet afspejler de omkostningsfordele, der kan opnås som følge af anlæggets tilslutning til nettet. »Direkte brug af lavvoltsnettet« kunne skabe sådanne omkostningsfordele.

58. En tredje række af bestemmelser åbner mulighed for positiv forskelsbehandling, der er begrundet i miljøbeskyttelseshensyn.

59. Denne kategori omfatter artikel 3, stk. 2, i direktiv 2003/54, der med den i det væsentlige samme formulering som artikel 3, stk. 2, i direktiv 96/92 åbner mulighed for, at medlemsstaterne kan pålægge selskaber i elektricitetssektoren offentlige serviceforpligtelser, som kan omfatte »miljøbeskyttelse, herunder energieffektivitet og klimabeskyttelse« [21]. Disse forpligtelser skal være »klart definerede, og de skal være gennemsigtige, ikke-diskriminerende og kontrollerbare, og de skal sikre EU-elektricitetsselskaber lige adgang til de nationale forbrugere« [22].

60. Til denne kategori hører ligeledes artikel 11, stk. 3, i direktiv 96/92, artikel 14, stk. 4, i direktiv 2003/54 og artikel 7, stk. 1, i direktiv 2001/77, hvormed grøn elektricitet indrømmes prioriteret adgang til nettet.

61. Er forbuddet mod enhver form for forskelsbehandling, bl.a. af tarifmæssig karakter, mellem brugerne af nettet til hinder for, at en medlemsstat vedtager en foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede, der kun indrømmer vederlagsfri distribution til grøn elektricitet, som direkte tilføres distributionsnettene?

62. Ved første øjekast er svaret indlysende, idet foranstaltningen vedrørende vederlagsfri distribution indeholder en dobbelt forskelsbehandling dels mellem grøn elektricitet og elektricitet, der ikke er produceret fra vedvarende energikilder, dels mellem elektricitet, som direkte tilføres distributionsnettene, og importeret elektricitet, der først tilføres transmissionsnettene. Sidstnævnte forskelsbehandling ser endvidere ud til at være i direkte modstrid med reglen i artikel 7, stk. 6, første afsnit, i direktiv 2001/77, der forbyder forskelsbehandling på grundlag af den grønne elektricitets geografiske oprindelse.

63. Det skal dog fastslås, om denne forskelsbehandling kan være begrundet i målet om fremme af anvendelsen af vedvarende energikilder.

21 — Dette sætningsled blev tilføjet med direktiv 2003/54.

22 — Ibidem.

64. Selv om Domstolen ikke udtrykkeligt har fastslået muligheden for at gøre miljøbeskyttelseshensyn gældende som begrundelse for foranstaltninger, der indebærer forskelsbehandling, hvilket kunne have muliggjort en velgørende tydeliggørelse af en retspraksis, der er blevet kvalificeret som »forvirrende« [23], kan flere domme dog kun forstås, hvis det anses for fastslået, at et sådant mål kan anerkendes som begrundelse for foranstaltninger, hvis diskriminerende karakter ellers er blevet fastslået.

65. En mørklægning af forskelsbehandlingen fremgår således ubestrideligt af retspraksis, selv om den proces, der ligger til grund for denne løsning, fortsat er omgivet af en vis mystik.

66. Det skal nævnes, at Domstolen i sin dom af 9. juli 1992, Kommissionen mod Belgien [24], i den såkaldte »vallonsk affald«-sag – samtidig med, at den bemærkede, at tvingende hensyn kun kommer i betragtning ved regler, som uden forskel finder anvendelse på indenlandske og indførte varer – på grundlag af princippet om udbedring af miljøskader fortrinsvis ved kilden alligevel accepterede miljøskader og angreb på selvforsynings- og nærhedsprincipperne, idet de anfægtede bestemmelser, der forbød indførsel af affald til den pågældende region, ikke kunne antages at udgøre forskelsbehandling, »da der er forskel på affald, alt efter hvor det produceres og dets forbindelse til det sted, hvor det produceres« [25].

67. Det var således på grundlag af retspraksis, hvorefter princippet om ligebehandling kræver, at sammenlignelige situationer ikke behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke behandles ens, at Domstolen omgik forskelsbehandlingen, idet forskellige situationer, der fulgte af den omstændighed, at »affald har en særegen karakter«, berettigede en forskelsbehandling.

68. Domstolen fastslog i sin dom af 13. marts 2001, PreussenElektra [26] – uden at tillægge det nogen betydning, om den nationale lovgivning, der pålagde leverandørerne af elektricitet at købe grøn elektricitet produceret i forsyningsområdet til minimumspriser, var diskriminerende eller ej – at denne lovgivning ikke var uforenelig med den frie bevægelighed for varer, med bl.a. den begrundelse, at foranstaltningen var nyttig for beskyttelsen af miljøet og »ligeledes« omfattede beskyttelsen af menneskers og dyrs liv og sundhed samt beskyttelsen af planter, som er begrundet i hensynet til den almene interesse som defineret i artikel 30 EF.

69. Endelig skal det bemærkes, at Domstolen i sin dom af 11. september 2014, Essent Belgium [27], bl.a. besvarede spørgsmålet om en eventuel tilsidesættelse af reglerne om forbud mod forskelsbehandling således, at »den forelæggende ret hverken [havde] redegjort for, på hvilken måde [ordningen med grønne certifikater kunne] medføre en forskellig behandling, der udgør forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, eller for, hvordan der i givet fald [kunne] sondres mellem en sådan forskelsbehandling og den forskelsbehandling, der vedrører oprindelsesgarantier og elektricitet, der importeres fra andre medlemsstater, som allerede [var] genstand for det første præjudicielle spørgsmål« [28], hvorved den forelæggende ret anmodede Domstolen om at efterprøve den nationale foranstaltning i forhold til den frie bevægelighed for varer.

70. Spørgsmålet om forskelsbehandling indgår således i den generelle prøvelse af, om der findes en hindring, og om den eventuelt er begrundet.

23 — Jf. A. Rigaux, *Revue Europe* nr. 2, februar 2012, kommentar 75. Denne kvalifikation er blevet gentaget af B. Le Baut-Ferrarese, *Revue Environnement et Développement durable* nr. 11, november 2014, kommentar 75. Jf. endvidere for en kritisk analyse af Domstolens fremgangsmåde V. Michel, »Marché intérieur et politiques de l'Union: brèves réflexions sur une quête d'unité«, *L'identité du droit de l'Union européenne – Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, 2015, s. 229.

24 — C-2/90, EU:C:1992:310.

25 — Præmis 34-36.

26 — C-379/98, EU:C:2001:160.

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

28 — Præmis 119.

71. Selv om grundlaget for løsningen ser ud til at have udviklet sig, og selv om det ydermere er vanskeligt at afgøre, om den nu ligger i fravælgelsen af reglen om, at kun en foranstaltning, der finder anvendelse uden forskel, kan begrundes med et af de tvingende krav, der er knæsat i Domstolens praksis, eller i den omstændighed, at fremme af anvendelse af vedvarende energikilder knyttes sammen med visse hensyn af almen interesse fastsat i artikel 30 EF, er det muligt af denne retspraksis at udlede, at Domstolen har medgivet, at nationale diskriminerende foranstaltninger kan være begrundede i hensynet til miljøbeskyttelse, såfremt de overholder proportionalitetsprincippet [29].

72. Jeg kan ikke se, hvorfor det skulle forholde sig anderledes, når den nationale foranstaltning ikke skal prøves i forhold til det generelle princip om forbud mod forskelsbehandling, men i forhold til de særlige anvendelser af dette princip i den afledte rets bestemmelser.

73. Efter min opfattelse er disse regler om forbud mod forskelsbehandling kun til hinder for en begrundelse i miljøhensyn, hvis de forbyder eller harmoniserer nationale lovgivninger om de begrænsninger, der kan foretages af import af grøn elektricitet med henblik på at fremme anvendelsen af vedvarende energikilder. Det er med andre ord kun, hvis en bestemmelse i den afledte ret forbyder enhver hindring for indførsel af grøn elektricitet eller udtrykkeligt præciserer de tilfælde, hvor restriktioner kan tillades for at fremme anvendelsen af denne elektricitet, at medlemsstaterne ikke længere har en manøvremargin, der tillader dem at gøre sådanne hensyn gældende som begrundelse for en restriktion.

74. Sådanne bestemmelser findes imidlertid hverken i direktiv 96/92, direktiv 2003/54 eller direktiv 2001/77, idet det bemærkes, at artikel 7, stk. 6, i sidstnævnte direktiv, som har til formål at forbyde forskelsbehandling på grundlag af et geografisk kriterium til skade for anlæg, der producerer grøn elektricitet, særlig når de er beliggende i randområder, hvor tilslutning til de største europæiske elnet er vanskelig, ikke kan fortolkes således, at den udelukker enhver forskelsbehandling, der er baseret på et nationalt kriterium og i henhold til Domstolens logik er begrundet ved at fremhæve en objektiv forskel i situationen mellem produktion af grøn elektricitet på det nationale område og produktion af grøn elektricitet i andre medlemsstater.

75. Dette er årsagerne til, at jeg foreslår, at det tredje spørgsmål besvares således, at bestemmelserne om forbud mod forskelsbehandling i artikel 12 EF og i direktiv 96/92, direktiv 2003/54 og direktiv 2001/77 ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der ved at forbeholde vederlagsfri distribution af grøn elektricitet de produktionsanlæg, der er direkte forbundet med distributionsnettene i den pågældende medlemsstat eller i en region i denne medlemsstat, dermed udelukker produktionsanlæg beliggende i andre medlemsstater, forudsat at denne nationale lovgivning i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet er egnet til at sikre det mål, der forfølges, og ikke går videre end det, der er nødvendigt for at nå dette mål.

76. Jeg vil nu vurdere de i hovedsagen omhandlede ordningers proportionalitet i lyset af den frie bevægelighed for varer.

C – *Om det første og det andet spørgsmål*

77. Med det første og det andet spørgsmål, der skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 28 EF og 30 EF skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der ved at forbeholde vederlagsfri distribution af grøn elektricitet de produktionsanlæg, der er direkte forbundet med distributionsnettene i den pågældende medlemsstat eller i en region i denne medlemsstat, dermed udelukker produktionsanlæg beliggende i andre medlemsstater.

29 — Jf. i denne retning bl.a. M. López Escudero, »Régimes nationaux d'aide à l'énergie verte face à la libre circulation des marchandises dans l'Union européenne«, *Revues des affaires européennes*, 2014/3, s. 593, navnlig s. 599, og B. Le Baut-Ferrarese, op.cit.

78. Spørgsmålet er således, om de i hovedsagen omhandlede ordninger kan forhindre indførsel af elektricitet, særlig grøn elektricitet, fra andre medlemsstater og dermed udgør foranstaltninger med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, der i princippet er forbudt i henhold til artikel 28 EF, medmindre denne lovgivning kan begrundes objektivt.

79. Da dette spørgsmål naturligvis minder om de spørgsmål, som Domstolen besvarede i sine to nyere domme af henholdsvis 1. juli 2014, Ålands Vindkraft [30], og 11. september 2014, Essent Belgium [31], om overensstemmelsen med EU-retten af nationale støtteordninger til produktion af grøn elektricitet, bør udgangspunktet bestå i at fastslå, om hovedlinjerne i løsningerne i disse to tidligere sager blot kan overføres på den foreliggende sag, eller om denne tværtimod frembyder særlige karakteristika, der kan begrunde en afvigelse herfra.

80. De berørte parter, der har indgivet indlæg til Domstolen, har i øvrigt ikke taget fejl i denne henseende.

81. Dels har Vlaams Gewest, den græske regering og Kommissionen via en analogislutning gjort gældende, at de territoriale begrænsninger af ordningerne til vederlagsfri distribution af grøn elektricitet skal anses for at være begrundede, når de, ligesom de i de sager, der gav anledning til dom af 1. juli 2014, Ålands Vindkraft [32], og af 11. september 2014, Essent Belgium [33], omhandlede lovgivninger forfølger det legitime mål om fremme af anvendelsen af vedvarende energikilder i elektricitetsproduktionen. Der skal dog gøres opmærksom på en iøjnefaldende forskel mellem på den ene side Vlaams Gewests holdning og på den anden side den græske regerings og Kommissionens holdning. Vlaams Gewest er af den opfattelse, at begrænsningen af den vederlagsfrie distribution af grøn elektricitet ikke udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, eftersom den, idet den udelukkende vedrører elektricitet, der direkte tilføres distributionsnettene, ikke medfører en begrænsning af den grænseoverskridende handel med elektricitet, som kun kan finde sted på transmissionsnettene og ikke på distributionsnettene. Den græske regering og Kommissionen er derimod af den opfattelse, at de omhandlede lovgivninger udgør foranstaltninger med tilsvarende virkning, men at disse foranstaltninger er begrundede i miljøbeskyttelseshensyn, ifølge Kommissionen forudsat at den nationale ret gennemfører en tilbundsgående undersøgelse af deres proportionale karakter under hensyn til den kumulative virkning af andre støtteordninger til produktion af grøn elektricitet.

82. Essent har derimod anført, at der findes uoverensstemmelser, der efter selskabets opfattelse udelukker enhver overførsel af tidligere retspraksis. Eftersom ordningen med grønne certifikater udgør en støtteordning til produktionen af grøn elektricitet, der via den regulerende myndigheds mellemkomst sikrer producenten en fordel, inden markedskræfterne sætter ind, ved at tillade forhandling af certifikater på et specifikt marked på lige vilkår, vedrører ordningen med vederlagsfri distribution af grøn elektricitet ifølge Essent udelukkende distribution og forbrug af elektricitet, den favoriserer ensidigt leverandørerne og har en langt større økonomisk indvirkning, eftersom distributionsomkostningerne i den pågældende periode udgjorde op til 37% af den endelige elregning.

83. Uanset hvor tvivlsom begrundelsen i Ålands Vindkraft-dommen [34] og Essent Belgium-dommen [35] efter min opfattelse er, mener jeg ikke, at det i dette forslag til afgørelse er muligt at afvige fra den løsning, Domstolen nåede frem til i disse domme, eftersom en sådan afvigelse fra retspraksis forudsætter, at der er sket en markant udvikling i retsforskrifterne, hvilket på ingen måde er tilfældet i

30 — C-573/12, EU:C:2014:2037.

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

32 — C-573/12, EU:C:2014:2037.

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

34 — C-573/12, EU:C:2014:2037.

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

den foreliggende sag, der tværtimod vedrører en tidligere retsstilling, der er udløbet. Jeg vil således undersøge foreneligheden af en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede med EF-traktatens bestemmelser om fri bevægelighed for varer på grundlag af det analyseskema, der er opstillet i disse domme.

84. Efter at have undersøgt, om de i hovedsagen omhandlede ordninger udgør hindringer for den frie bevægelighed for varer, vil jeg i givet fald efterprøve, om eventuelle hindringer kan være begrundet i målet om at fremme anvendelsen af vedvarende energikilder.

1. Om tilstedeværelsen af en hindring for den frie bevægelighed for varer

85. I starten fandtes formuleringen i dom af 11. juli 1974, Dassonville [36], hvorefter enhver national foranstaltning, som direkte eller indirekte, øjeblikkeligt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Unionen, må betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner [37].

86. Det må i denne forbindelse fastslås, at de i hovedsagen omhandlede lovgivninger, i det mindste indirekte og potentielt kan hindre indførsel af elektricitet [38], særlig grøn elektricitet, fra andre medlemsstater.

87. For så vidt som det står fast, at indført elektricitet nødvendigvis sendes via transmissionsnettet, uden at det direkte kan tilføres distributionsnettet i Vlaams Gewest eller i Belgien, medfører begrænsningen af den gratis distribution til grøn elektricitet produceret på produktionsanlæg, der er direkte forbundet med disse distributionsnet, en særlig fordel for grøn elektricitet produceret i Vlaams Gewest eller i Belgien, mens den medfører en ulempe for indført elektricitet.

88. Da kun elproduktionsanlæg beliggende i Vlaams Gewest eller i Belgien kan drage fordel af den indrømmede fordel, er det uden betydning, at en sådan præferenceordning ligeledes kan indebære en restriktiv virkning på flamske eller belgiske anlæg, der ikke er direkte forbundet til distributionsnettet, men til transmissionsnettet [39].

89. En national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede udgør således en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, der er uforenelig med artikel 28 EF, medmindre den er objektivt begrundet.

36 — 8/74, EU:C:1974:82.

37 — Præmis 5. Jf. også dom af 1.7.2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, præmis 66), og af 11.9.2014, Essent Belgium (C-204/12 – C-208/12, EU:C:2014:2192, præmis 77).

38 — Det skal understreges, at Domstolen, som i sin dom af 10.12.1968, Kommissionen mod Italien (7/68, EU:C:1968:51), vedtog en bred definition af begrebet »varer«, der skal forstås som alle »produkter, hvis værdi kan måles i penge, og som i sig selv kan være genstand for omsætning« (s. 544) (jf. også i denne retning dom af 14.4.2011, Vlaamse Dierenartsenvereniging og Janssens, C-42/10, C-45/10 og C-57/10, EU:C:2011:253, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis), udtrykkeligt har medgivet, at elektricitet udgør en vare (jf. dom af 17.7.2008, Essent Netwerk Noord m.fl., C-206/06, EU:C:2008:413, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

39 — Jf. i denne retning dom af 20.3.1990, Du Pont de Nemours Italiana (C-21/88, EU:C:1990:121, præmis 13), og af 16.5.1991, Kommissionen mod Italien (C-263/85, EU:C:1991:212).

2. Om den eventuelle begrundelse

90. Domstolen har med henvisning til sin faste praksis i dom af 1. juli 2014, Ålands Vindkraft [40], og af 11. september 2014, Essent Belgium [41], fastslået, 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 30 EF, eller i et tvingende hensyn, idet den nationale bestemmelse i begge tilfælde skal være egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, den forfølger, og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for, at formålet opfyldes [42].

91. Ved dernæst at knytte målet om anvendelse af vedvarende energikilder til produktion af elektricitet sammen med såvel begrebet tvingende krav, der er baseret på domspraksis, som hensynet til den almene interesse, der er fastsat i artikel 30 EF, har Domstolen fastslået, at dette mål i princippet kan begrunde eventuelle hindringer for den frie bevægelighed for varer.

92. Efter således at have anerkendt dette princip har Domstolen foretaget en prøvelse af proportionaliteten af den hindring for den frie bevægelighed, der følger af de nationale støtteordninger til grøn elektricitet.

93. Der skal foretages en tilsvarende prøvelse af de i hovedsagen omhandlede nationale foranstaltningers proportionale karakter, idet det skal undersøges, om disse foranstaltninger er nødvendige og faktisk opfylder målet om fremme af anvendelsen af vedvarende energikilder.

94. Hvad for det første angår de i hovedsagen omhandlede nationale foranstaltningers egnethed til at nå det mål, der forfølges, skal det bemærkes, at de i hovedsagen omhandlede foranstaltninger til gratis distribution af grøn elektricitet i modsætning til de støtteordninger, der blev prøvet i forbindelse med de sager, der gav anledning til dom af 1. juli 2014, Ålands Vindkraft [43], og af 11. september 2014, Essent Belgium [44], der er udformet således, at de direkte gavner produktionen af grøn elektricitet [45], ikke direkte favoriserer producenterne, eftersom de i første omgang er til fordel for leverandørerne og eventuelt forbrugerne, hvis leverandørerne lader den fordel, de opnår som følge af den gratis distribution, komme forbrugerne til gode.

95. Disse foranstaltninger synes dog egnede til at nå det forfulgte mål, da de ved at fjerne omkostningerne til distribution tilskynder leverandørerne til at øge andelen af grøn elektricitet i deres energiblanding, og dermed bidrager omend kun indirekte til at øge efterspørgslen ved samtidig at fremme en øget anvendelse af vedvarende energikilder i elektricitetsproduktionen.

96. Artikel 4, stk. 1, i direktiv 2001/77 er endvidere et udtryk for, at det, for at støtte kan betegnes som en støtteordning, er ligegyldigt, om støtten er direkte eller indirekte, eftersom denne bestemmelse i definitionen af en sådan ordning inddrager alle sådanne ordninger, hvorefter elproducenter på grundlag af bestemmelser udstedt af de offentlige myndigheder modtager »direkte eller indirekte« støtte.

97. Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt de i hovedsagen omhandlede nationale foranstaltninger går videre end det, der er nødvendigt for at nå det forfulgte mål, skal det fastslås, at Domstolen på grundlag af den omstændighed, at EU-lovgiver har pålagt de forskellige medlemsstater at fastsætte nationale mål med henblik på at foretage en ligelig fordeling af indsatsen under hensyn til

40 — C-573/12, EU:C:2014:2037.

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

42 — Jf. henholdsvis præmis 76 og 89.

43 — C-573/12, EU:C:2014:2037.

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

45 — Jf. henholdsvis præmis 95 og 98.

de forskellige udgangssituationer, mulighederne for udvikling af energi fra vedvarende energikilder og energiblandingerne, har accepteret, at støtteordningerne kan være undergivet territoriale begrænsninger, idet en indsats på nationalt plan anses for at være mere hensigtsmæssig end en indsats på EU-plan.

98. Selv om jeg ikke kan tilslutte mig denne fremgangsmåde, kan jeg ikke se nogen grundlæggende forskel mellem de territoriale begrænsninger i støtteordninger baseret på en købsforpligtelse i et bestemt forsyningsområde eller på anvendelsen af grønne certifikater og en territorial begrænsning af den i hovedsagen omhandlede ordning med vederlagsfri distribution af grøn elektricitet, der skal bidrage til Kongeriget Belgiens gennemførelse af miljømålene i tilknytning til nedbringelse af drivhusgasemissionerne. Ligesom ordningen med grønne certifikater havde foranstaltningen med vederlagsfri distribution ifølge præamblen til bekendtgørelsen af 4. april 2003 til formål at fremme den decentraliserede produktion af grøn elektricitet i lokale anlæg.

99. Det første og det andet spørgsmål bør følgelig besvares således, at artikel 28 EF og 30 EF skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der ved at forbeholde vederlagsfri distribution af grøn elektricitet de produktionsanlæg, der er direkte forbundet med distributionsnettene i den pågældende medlemsstat eller i en region i denne medlemsstat, dermed udelukker produktionsanlæg beliggende i andre medlemsstater.

V – Forslag til afgørelse

100. Henset til det ovenstående foreslår jeg, at de af rechtbank van eerste aanleg te Brussel (retten i første instans i Bruxelles) forelagte spørgsmål besvares således, at dels bestemmelserne om forbud mod forskelsbehandling i artikel 12 EF, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/92/EF af 19. december 1996 om fælles regler for det indre marked for elektricitet, 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 og 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, dels artikel 28 EF og 30 EF skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der ved at forbeholde vederlagsfri distribution af elektricitet produceret fra vedvarende energikilder de produktionsanlæg, der er direkte forbundet med distributionsnettene i den pågældende medlemsstat eller i en region i denne medlemsstat, dermed udelukker produktionsanlæg beliggende i andre medlemsstater.