Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 26 september 2013*

”Direktiv 2004/8/EG — Tillämpningsområde — Kraftvärme och högeffektiv kraftvärme — Artikel 7 — Regionalt stödsystem enligt vilket gröna certifikat kan beviljas kraftvärmeanläggningar — Kraftvärmeanläggningar som huvudsakligen återvinner annan biomassa än trä eller träavfall beviljas ett högre antal gröna certifikat — Likhetsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen — Artiklarna 20 och 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna”

I mål C-195/12,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Cour constitutionnelle (Belgien) genom beslut av den 19 april 2012, som inkom till domstolen den 26 april 2012, i målet

Industrie du bois de Vielsalm & Cie (IBV) SA

mot

Région wallonne,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden L. Bay Larsen samt domarna J. Malenovský, U. Lõhmus, M. Safjan och A. Prechal (referent),

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: handläggaren V. Tourrès,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 13 mars 2013,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Industrie du bois de Vielsalm & Cie (IBV) SA, genom E. Lemmens och E. Kiehl, avocats,

— Belgiens regering, genom M. Jacobs och C. Pochet, båda i egenskap av ombud, biträdda av L. Depré, avocat,

— Polens regering, genom M. Szpunar och B. Majczyna, båda i egenskap av ombud,

— Europaparlamentet, genom J. Rodrigues och A. Tamás, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: franska.

— Europeiska kommissionen, genom O. Beynet och K. Herrmann, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 8 maj 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/8/EG av den 11 februari 2004 om främjande av kraftvärme på grundval av efterfrågan på nyttiggjord värme på den inre marknaden för energi och om ändring av direktiv 92/42/EEG (EUT L 52, s. 50), jämförd med artiklarna 2 och 4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG av den 27 september 2001 om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el (EGT L 283, s. 33) och med artikel 22 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG (EUT L 140, s. 16).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Industrie du bois de Vielsalm & Cie SA (nedan kallad IBV) och Région wallonne om den sistnämndas beslut att inte bevilja IBV extra stöd i form av ett högre antal gröna certifikat.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2004/8

3 Direktiv 2004/8 antogs inom ramen för Europeiska unionens miljöpolitik med stöd av artikel 175.1 EG.

4 I skälen 1, 5, 24, 26, 31 och 32 i direktiv 2004/8 anges följande:

”(1) Möjligheterna att använda kraftvärme för att spara energi är inte tillräckligt utnyttjade i gemenskapen för närvarande. Främjande av högeffektiv kraftvärme på grundval av efterfrågan på nyttiggjord värme är en prioritering för gemenskapen eftersom nyttan med kraftvärme kan bli avsevärd med tanke på besparingar av primärenergi, undvikande av överföringsförluster och minskning av utsläpp, framför allt av växthusgaser. Dessutom kan en effektiv energianvändning genom kraftvärme bidra på ett positivt sätt till försörjningstryggheten och till Europeiska unionens och medlemsstaternas konkurrenssituation. Därför är det nödvändigt att vidta åtgärder för att se till att möjligheterna utnyttjas bättre inom ramen för den inre marknaden för energi

...

(5) En ökad användning av kraftvärme som inriktas på primärenergibesparingar kunde vara en viktig del i det åtgärdspaket som behövs för att Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar [nedan kallat Kyotoprotokollet] skall kunna efterlevas …

...

(24) Offentligt stöd bör vara förenligt med bestämmelserna i gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till skydd för miljön [EGT C 37, s. 3, nedan kallade 2001 års riktlinjer], inbegripet när det gäller icke-kumulation av stöd. Enligt dessa riktlinjer kan för närvarande vissa typer av offentligt stöd

tillåtas om det kan påvisas att stödåtgärderna gynnar miljön därför att verkningsgraden är ovanligt hög, därför att energiåtgången kan minska eller därför att tillverkningsprocessen påverkar miljön mindre. Sådant stöd kommer i vissa fall att vara nödvändigt för att kraftvärmepotentialen skall kunna utnyttjas ytterligare, i synnerhet med tanke på behovet av att internalisera de externa kostnaderna.

...

(26) Medlemsstaterna har olika stödmekanismer för kraftvärme på nationell nivå, t.ex. investeringsstöd, skattebefrielse eller skattereduktion, gröna certifikat och system med direkt prisstöd. Ett viktigt medel att uppnå detta direktivs mål är att garantera att dessa mekanismer fungerar väl till dess att ett harmoniserat rättsligt ramverk på gemenskapsnivå blir operativt, för att bibehålla investerarnas förtroende. Kommissionen har för avsikt att övervaka situationen och rapportera om de erfarenheter som gjorts vid tillämpningen av nationella stödsystem.

...

(31) Kraftvärmens totala effektivitet och hållbarhet beror på många faktorer, till exempel teknik, bränsletyper, lastkurvor, pannstorlek och temperaturnivå på nyttiggjord värme…

(32) I enlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i artikel 5 [EG] bör allmänna principer om en ram för främjande av kraftvärme på den inre marknaden för energi fastställas på gemenskapsnivå, men detaljerna kring genomförandet bör utformas av medlemsstaterna så att varje medlemsstat kan välja det system som är lämpligast. Detta direktiv inskränker sig till det minimum som krävs för att nå det målet och går inte utöver vad som är nödvändigt för det syftet.”

5 Enligt artikel 1 i direktiv 2004/8 har direktivet till syfte ”… att öka energieffektiviteten och förbättra försörjningstryggheten genom att skapa en ram för främjande och utveckling av högeffektiv kraftvärme på grundval av efterfrågan på nyttiggjord värme och primärenergibesparingar på den inre marknaden för energi med hänsyn till särskilda nationella omständigheter, i synnerhet klimatförhållanden och ekonomiska villkor”.

6 I artikel 2 i direktiv 2004/8, som har rubriken ”Räckvidd”, föreskrivs att direktivet ”skall tillämpas på framställning av kraftvärme enligt definitionen i artikel 3 och kraftvärmeteknik som förtecknas i bilaga I.”

7 Artikel 3 i nämnda direktiv har följande lydelse:

”I detta direktiv avses med

a) kraftvärme: samtidig framställning i en och samma process av värmeenergi och elenergi och/eller mekanisk energi,

b) nyttiggjord värme: värme som producerats genom en kraftvärmeprocess för att tillgodose en ekonomiskt motiverad efterfrågan på värme eller kyla.

...

i) högeffektiv kraftvärme: kraftvärme som uppfyller kriterierna i bilaga III,

...

l) kraftvärmepanna: panna som kan användas vid kraftvärmedrift.

...

Dessutom skall de relevanta definitionerna i direktiv 2003/54/EG och direktiv 2001/77/EG gälla.”

8 Artikel 7 i direktiv 2004/8 har rubriken ”Stödarrangemang”. I artikel 7.1–2 föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall se till att stödet till kraftvärme – befintliga och framtida kraftvärmepannor – grundas på efterfrågan på nyttiggjord värme och primärenergibesparingar, mot bakgrund av de möjligheter som finns att minska efterfrågan på energi genom andra ekonomiskt genomförbara eller miljövänliga åtgärder, liksom andra energieffektivitetsåtgärder.

2. Kommissionen skall, utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 87 [EG] och 88 [EG] …, utvärdera tillämpningen av de stödmekanismer som används i medlemsstaterna enligt vilka en kraftvärmeproducent på grundval av regler som utfärdats av offentliga myndigheter, får direkt eller indirekt stöd som skulle kunna leda till begränsning av handeln.

Kommissionen skall överväga huruvida sådana mekanismer bidrar till att målen i artikel 6 och artikel 174.1 i fördraget uppfylls.”

9 I bilaga III till direktiv 2004/8 föreskrivs bland annat följande:

”a) *Högeffektiv kraftvärme*

Vid tillämpningen av detta direktiv skall högeffektiv kraftvärmeproduktion uppfylla följande kriterier:

— Kraftvärmeproduktionen i kraftvärmepannor skall innebära besparingar beräknade enligt led b av primärenergi på minst 10 % jämfört med referensvärdena för separat produktion av värme och el.

…”

Direktiv 2001/77

10 Direktiv 2001/77 upphävdes genom direktiv 2009/28 från och med den 1 januari 2012. Enligt artikel 26.1 i direktiv 2009/28 upphävdes emellertid bland annat artiklarna 2 och 4 i det förstnämnda direktivet från och med den 1 april 2010.

11 Direktiv 2001/77/EG antogs med artikel 175.1 EG som grund.

12 I skälen 1, 2, 8, 14, 15 och 19 i direktiv 2001/77 angavs följande:

”(1) Möjligheten att använda förnybara energikällor utnyttjas i dag inte till fullo i gemenskapen. Gemenskapen anser att behovet att främja förnybara energikällor är en prioriterad åtgärd eftersom deras användning bidrar till miljöskydd och hållbar utveckling. Dessutom kan detta också skapa lokal sysselsättning, ha en positiv inverkan på social sammanhållning, bidra till försörjningstryggheten och göra det möjligt att uppfylla målen från Kyoto snabbare. Det är därför nödvändigt att se till att denna möjlighet utnyttjas bättre inom ramen för den inre marknaden för el.

(2) Främjande av el producerad från förnybara energikällor är en viktig prioritering för gemenskapen … av skäl som hänför sig till att trygga energiförsörjningen och diversifiera energitillförseln, skydda miljön och främja den sociala och ekonomiska sammanhållningen. …

...

(8) Medlemsstaterna skall följa den gällande gemenskapslagstiftningen om avfallshantering om de använder avfall som energikälla. … Stöd för förnybara energikällor bör vara samstämmigt med gemenskapens övriga mål, särskilt bör hierarkin för avfallshantering respekteras. …

...

(14) Medlemsstaterna har olika stödmekanismer på nationell nivå för förnybara energikällor, bland annat gröna certifikat, investeringsstöd, skattebefrielser eller skattelättnader, skatteåterbetalningar och system med direkt prisstöd. Ett viktigt medel att uppnå detta direktivs mål är att garantera att dessa mekanismer fungerar väl till dess att ett rättsligt ramverk på gemenskapsnivå blir operativt, för att bibehålla investerarnas förtroende.

(15) Det är för tidigt att besluta om ett gemenskapsomfattande ramverk för stödsystem ...

...

(19) I samband med att utvecklingen av marknaden för förnybara energikällor främjas är det viktigt att ta hänsyn till den positiva inverkan på regionala och lokala utvecklingsmöjligheter, möjligheter till export, social sammanhållning och möjligheter till sysselsättning, i synnerhet när det gäller små och medelstora företag och oberoende kraftproducenter.”

13 Syftet med direktiv 2001/77 är enligt dess första artikel att ”främja en ökning av de förnybara energikällornas bidrag till elproduktionen på den inre marknaden för el och att skapa en grund för ett framtida rättsligt ramverk på gemenskapsnivå för detta”.

14 I artikel 2 i samma direktiv föreskrevs följande:

”I detta direktiv avses med

a) *förnybara energikällor*: förnybara icke-fossila energikällor (vindkraft, solenergi, jordvärme, våg- och tidvattenenergi, vattenkraft, biomassa, deponigas, gas från avloppsreningsanläggningar och biogas),

b) *biomassa*: den biologiskt nedbrytbara fraktionen av produkter, avfall och rester från jordbruk (både vegetabiliska och animaliska ämnen), skogsbruk och närstående industrier samt den biologiskt nedbrytbara fraktionen av industriavfall och kommunalt avfall,

...”

15 I artikel 3.1 i direktivet föreskrevs följande:

”Medlemsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder för att främja en ökad användning av el producerad från förnybara energikällor i enlighet med de nationella vägledande mål som avses i punkt 2. Dessa åtgärder måste dock stå i proportion till det eftersträvade målet.”

16 I artikel 4 i direktiv 2001/77, som har rubriken ”Stödsystem”, föreskrevs följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 87 [EG]och 88 [EG] … skall kommissionen utvärdera tillämpningen av de system som används i medlemsstaterna, enligt vilka en elproducent får direkt eller indirekt stöd enligt offentliga myndigheters bestämmelser, och som skulle kunna ha en begränsande effekt på handeln, på grundval av att systemen bidrar till målen i artiklarna 6 [EG] och 174 [EG]…

2. Kommissionen skall, senast den 27 oktober 2005, lägga fram en väldokumenterad rapport om erfarenheterna från tillämpningen och samexistensen av de olika systemen enligt punkt 1. … Rapporten skall vid behov åtföljas av ett förslag till ett ramverk på gemenskapsnivå avseende stödsystem för el producerad från förnybara energikällor.

Varje förslag till ramverk skall

…

c) ta hänsyn till särdragen hos olika förnybara energikällor, samt även olika tekniker och olika geografiska förhållanden,

…”

Riktlinjerna för statligt stöd till miljöskydd

17 Enligt punkt 202 i riktlinjerna för statligt stöd till miljöskydd (EUT C 82, 2008, s.1) (nedan kallade riktlinjerna) ersätter dessa från och med den 2 april 2008 2001 års riktlinjer, som omtalas i skäl 24 i direktiv 2004/8.

18 I punkt 112 i riktlinjerna, vilken ingår i avsnitt 3.1.7., som har rubriken ”Stöd till kraftvärme”, ges bland annat följande preciseringar:

”Stöd till miljöinvesteringar eller driftstöd för kraftvärme kommer att anses förenligt med den gemensamma marknaden i den mening som avses i artikel [87.3 c EG] under förutsättning att kraftvärmepannan motsvarar definitionen på högeffektiv kraftvärme i punkt 70(11) …”

19 Punkt 70 i riktlinjerna har följande lydelse:

”I dessa riktlinjer gäller följande definitioner:

…

11) *högeffektiv kraftvärme*: kraftvärme som uppfyller kriterierna i bilaga III till direktiv 2004/8/EG …”

Région wallonnes rätt

20 I artikel 2.7, 2.9, 2.11 och 2.14 i regionen Valloniens dekret av den 12 april 2001 om organisationen av den regionala elmarknaden (décret de la Région wallonne du 12 avril 2001 relatif à l’organisation du marché régional de l’électricité) (*Moniteur belge* av den 1 maj 2001, s. 14118), i dess lydelse enligt dekret av den 4 oktober 2007 (*Moniteur belge* av den 26 oktober 2007, s. 55517) (nedan kallat 2001 års dekret) återfinns följande definitioner:

”7. Högkvalitativ kraftvärme: kraftvärme och elektricitet som framställs enligt kundernas behov av värme eller kyla, och som innebär energibesparingar jämfört med separat produktion av samma mängd värme, elektricitet och, i förekommande fall kyla, i moderna referensanläggningar för vilka årseffektivitetsvärden anges och offentliggörs årligen av den vallonska energikommissionen (CWaPE);

…

9. produktion av förnybar energi: alla icke-fossila energikällor för vilka konsumtion av källan inte begränsar framtida uttag, bland annat vattenkraft, vindkraft, solenergi, jordvärme och biomassa,

...

11. grön elektricitet: elektricitet som framställs från förnybara energikällor eller högkvalitativ kraftvärme och som ger en besparing på minst 10 procent koldioxid jämfört med de koldioxidutsläpp som anges och offentliggörs årligen av CWaPE för konventionell produktion i sådana moderna referensanläggningar som avses i artikel 2.7,

...

14. grönt certifikat: överlåtbar handling som tilldelas gröna elproducenter med stöd av artikel 38 och som är avsedd att genom de skyldigheter som åläggs leverantörer och systemansvariga för överföringssystemen, främja utvecklingen av anläggningar för grön elproduktion."

21 I artikel 37, som ingår i kapitel X i 2001 års dekret, som har rubriken "Främjande av förnybara energikällor och högkvalitativ kraftvärme", föreskrivs följande:

"För att främja utvecklingen av elproduktion från förnybara energikällor och/eller högkvalitativ kraftvärme inrättas ett system med gröna certifikat."

22 I artikel 38.2 och 38.3 föreskrivs följande:

"§ 2. Ett grönt certifikat ska tilldelas för ett antal producerade kWh som motsvarar1 MWh, delat med koldioxidbesparingen.

Koldioxidbesparingen fastställs genom att den koldioxidminskning som förväntas uppnås genom produktionsmetoden delas med koldioxidutsläppen från den traditionella produktionsmetoden för elektricitet, vars utsläpp fastställts och offentliggjorts av CWaPE. Koldioxidbesparingen är begränsad till 1 för produktion som sker i anläggning med en större kapacitet än 5 MW. Under denna kapacitet får besparingen inte överstiga 2.

§ 3. Regeringen får, efter yttrande från CWaPE angående processens innovativa karaktär och upp till 20 MW, begränsa koldioxidbesparingen till 2 för anläggningens samlade produktion från samtlig kapacitet vid samma produktionsanläggning, när en anläggning huvudsakligen återvinner biomassa, med undantag för trä från industriverksamhet som bedrivs på anläggningen, och använder sig av en särskilt innovativ process som syftar till hållbar utveckling.

..."

23 I artikel 57 i dekret av den 17 juli 2008 om ändring av dekret av den 12 april 2001 om organisationen av den regionala elmarknaden, föreskrivs följande:

"Artikel 38.3 i [2001 års dekret] ska tolkas så, att med de anläggningar som återvinner trä, vilka inte omfattas av systemet, förstås varje anläggning som återvinner lignocellulosa från trä, löv- och barrträd (inbegripet sly) före och/eller efter bearbetning."

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

24 IBV bedriver sågverksverksamhet och driver en kraftvärmeanläggning vilken huvudsakligen drivs med restprodukter från sågverket. Kraftvärmeanläggningen används för att tillgodose IBV:s egna energibehov.

25 IBV ansökte den 23 juni 2008 om att tilldelas sådana gröna certifikat som avses i artikel 38.3 i 2001 års dekret. Den vallonska regeringen avslog denna ansökan genom beslut av den 18 juni 2009 med motiveringen att IBV:s anläggning inte uppfyllde tre av kraven i nämnda bestämmelse, eftersom anläggningen för det första använde trä vid energiproduktionen, för det andra inte använde en särskilt innovativ process och för det tredje inte syftade till en hållbar utveckling.

26 IBV överklagade beslutet till Conseil d'État som slog fast att den vallonska regeringen hade gjort en oriktig bedömning när den fann att villkoren avseende att den använda processen skulle vara särskilt innovativ och att anläggningen inte syftade till en hållbar utveckling, inte var uppfyllda.

27 Vad gäller frågan huruvida IBV:s anläggning inte skulle omfattas av tillämpningsområdet för det aktuella extra stödet på grund av att den drevs med trä, hyste Conseil d'État tvivel vad gäller ett sådant undantags förenlighet med konstitutionen och beslutade att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till Cour constitutionnelle:

”Åsidosätter artikel 38.3 i [2001 års dekret] artiklarna 10 och 11 i konstitutionen genom att införa en olikbehandling av anläggningar som huvudsakligen återvinner biomassa, eftersom kraftvärmeanläggningar för biomassa som återvinner trä eller träavfall inte omfattas av [det omtvistade] stödsystemet, men anläggningar som återvinner andra typer av avfall omfattas av systemet?”

28 Cour constitutionnelle har påpekat att det av förarbetena till den i artikel 38.3 i 2001 års dekret stadgade extra stödåtgärden framgår att det ursprungliga förslaget till denna åtgärd åtföljdes av nedan angivna förklaringar. Genom att den gräns som tidigare varit satt till 5 MW i artikel 38.2 i 2001 års dekret höjdes till 20 MW, syftade nämnda åtgärd till att beakta att vissa projekt som utnyttjade innovativ teknik kunde behöva ytterliga stöd. För att undvika oönskade effekter av en sådan åtgärd på träindustrin, vilken redan konkurrerade med biomassaindustrin, föreslogs det att stödet endast skulle ges till biomassa och inte trä. Det angavs vidare att det inte var ett isolerat fall, utan stödsystemen till energi från förnybara energikällor i de olika medlemsstaterna skilde sig ofta åt beroende på industrigrenen.

29 I ett yttrande av den 5 april 2007 ansåg CWaPE bland annat att det kunde vara diskriminerande att göra åtskillnad på energislag vid tilldelning av stöd.

30 Den vallonska regeringen beslutade likväl att anta den aktuella stödmekanismen. Den angav härvid dels att det system som dittills varit i kraft var tillräckligt för att säkerställa att ett stort antal kraftvärmeprojekt som använde trä utvecklades vilket inte varit fallet med andra innovativa projekt, dels att den omständigheten att de olika stöden beviljades i enlighet med berörd industrigren, använt bränsle eller anläggningens kapacitet var inneboende i systemet med gröna certifikat.

31 Cour constitutionnelle har vidare påpekat att den vallonska lagstiftaren delvis införlivade direktiven 2001/77 och 2004/8 genom att anta artikel 38 i 2001 års dekret.

32 Cour Constitutionelle har noterat att parterna vid Conseil d'État var oense om huruvida den anläggning som drevs av IBV kunde betraktas som en högeffektiv anläggning i den mening som avses i direktiv 2004/8 och önskar därför, för det första, få klarhet i huruvida artikel 7 i direktivet uteslutande är tillämplig på denna typ av kraftvärmeanläggningar.

33 Cour constitutionnelle anser sig även behöva få klarhet i huruvida nämnda artikel 7, särskilt mot bakgrund av den unionsrättsliga principen om likabehandling, ska tolkas så, att den kräver, tillåter eller förbjuder en skillnad i behandling såsom den som följer av artikel 38.3 i 2001 års dekret.

34 Mot denna bakgrund beslutade Cour constitutionnelle att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1. Ska artikel 7 i direktiv [2004/8], i förekommande fall jämförd med artiklarna 2 och 4 i direktiv [2001/77] och med artikel 22 i direktiv [2009/28], mot bakgrund av den allmänna likhetsprincipen, artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen och artiklarna 20 och 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna [nedan kallad stadgan], tolkas på så sätt att

a) den endast är tillämplig på högeffektiva kraftvärmeanläggningar, i den mening som avses i bilaga III till direktiv 2004/8,

b) den kräver, tillåter eller förbjuder att en stödåtgärd, såsom den som avses i artikel 38.3 i [2001 års dekret] ska vara öppen för alla kraftvärmeanläggningar som huvudsakligen återvinner biomassa och som uppfyller de villkor som anges i nämnda artikel, med undantag för kraftvärmeanläggningar som huvudsakligen återvinner trä eller träavfall?

2) Skulle svaret bli annorlunda om kraftvärmeanläggningen inte huvudsakligen återvinner trä, eller i motsatt fall, huvudsakligen återvinner träavfall?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågans första del

35 Den hänskjutande domstolen önskar med den första frågans första del få klarhet i huruvida artikel 7 i direktiv 2004/8 ska tolkas på så sätt att den endast är tillämplig på högeffektiva kraftvärmeanläggningar i detta direktivs mening.

36 Det ska inledningsvis erinras om att unionslagstiftaren, vilket framgår av artikel 3 a och i i direktiv 2004/8, har definierat begreppen kraftvärme respektive högeffektiv kraftvärme.

37 Artikel 2 i direktiv 2004/8 har, såsom framgår av dess rubrik, till syfte att definiera direktivets räckvidd. I denna artikel anges att direktivet ska tillämpas på ”kraftvärme enligt definitionen i artikel 3”. Det framgår härav att unionslagstiftaren inte haft för avsikt att begränsa räckvidden till att endast avse högeffektiv kraftvärme i den mening som avses i artikel 3 i i direktivet.

38 Domstolen konstaterar således att, eftersom det i artikel 7 i direktiv 2004/8 som behandlar nationella stödarrangemang, i likhet med vad som framgår av ordalydelsen i artikel 7.1 hänvisas till stöd till kraftvärme kan nämnda artikel inte tolkas så, att dess räckvidd är begränsad till högeffektiv kraftvärme.

39 Tvärtemot vad den belgiska regeringen har hävdat påverkas denna tolkning inte av att det i artikel 7.2 i direktiv 2004/8 hänvisas till fördragsbestämmelserna om statligt stöd och inte heller av att det i skäl 24 i direktivet anges att offentligt stöd bör vara förenligt med bestämmelserna i gemenskapens riktlinjer för statligt stöd, vilka senare ersatts av riktlinjerna. I punkterna 70 och 112 i riktlinjerna föreskrivs att stöd till miljöinvesteringar eller driftstöd för kraftvärme är förenligt med den gemensamma marknaden när det avser högeffektiva kraftvärmeanläggningar i den mening som avses i bilaga III till direktivet.

40 En nationell stödordning för kraftvärme ska visserligen, när den dessutom utgör statligt stöd, på grund av den sistnämnda omständigheten även bedömas mot bakgrund av unionsbestämmelserna om statligt stöd. Såsom framgår av bland annat artikel 7.2 i direktiv 2004/8 påverkas för övrigt inte tillämpningen

av bestämmelserna om statligt stöd av direktivet. Denna omständighet kan emellertid inte påverka bedömningen av räckvidden av nämnda artikel, som följer av den prövning som gjorts i punkterna 36–38 i förevarande dom.

41 Av vad som anförts följer att den första frågans första del ska besvaras på följande sätt. Artikel 7 i direktiv 2004/8 ska tolkas på så sätt att dess räckvidd inte är begränsad till enbart högeffektiva kraftvärmeanläggningar i detta direktivs mening.

Den första frågans andra del och den andra frågan

42 Den hänskjutande domstolen önskar med den första frågans andra del och med den andra frågan – vilka ska prövas tillsammans – få klarhet i huruvida artikel 7 i direktiv 2004/8, jämförd med artiklarna 2 och 4 i direktiv 2001/77 och artikel 22 i direktiv 2009/28 samt mot bakgrund av principerna om likabehandling och icke-diskriminering, vilka bland annat är stadfästa i artiklarna 20 och 21 i stadgan, ska tolkas på så sätt att de kräver, tillåter eller förbjuder att en sådan åtgärd för extra stöd, såsom den i det nationella målet, ska vara öppen för alla kraftvärmeanläggningar som huvudsakligen återvinner biomassa med undantag för kraftvärmeanläggningar som huvudsakligen återvinner trä eller träavfall.

43 Det ska inledningsvis erinras om att det faktum att det i dessa frågor samtidigt hänvisas till bestämmelserna i artikel 7 i direktiv 2004/8 och artiklarna 2 och 4 i direktiv 2001/77 samt artikel 22 i direktiv 2008/28 beror på – vilket framgår av beslutet om hänskjutande – att 2001 års dekret införlivade samtliga dessa direktiv med avseende på Région wallonne.

44 Vad särskilt gäller artikel 38 i nämnda dekret, som utgör grunden för den i det nationella målet aktuella åtgärden, har den ordning med gröna certifikat som beviljas enligt denna artikel – såsom det framgår av artikel 37 i dekretet – inrättats i syfte att främja såväl elproduktion från förnybara energikällor som kraftvärmeframställning.

45 Det är i den i det nationella målet aktuella anläggningen möjligt att producera el från en förnybar energikälla i den mening som avses i artikel 2 a och b i direktiv 2001/77, i detta fall biomassa, men anläggningen utgör emellertid även en kraftvärmepanna i den mening som avses i artikel 3.l i direktiv 2004/8.

46 Härav följer att det för att besvara den hänskjutande domstolens frågor är nödvändigt att beakta såväl bestämmelserna i direktiv 2004/8, särskilt artikel 7 rörande nationella åtgärder till stöd för kraftvärme, som bestämmelserna i direktiv 2001/77 och särskilt artikel 4 i det sistnämnda direktivet rörande nationella stödåtgärder till förnybara energikällor.

47 Mot bakgrund av att beslutet att avslå IBV:s ansökan om att få del av det extra stödsystem som föreskrivs i artikel 38.3 i 2002 års dekret antogs den 18 juni 2009, det vill säga innan direktiv 2009/28 trädde i kraft, saknas det däremot anledning att beakta bestämmelserna i det direktivet i förevarande mål.

48 Principerna om likabehandling och icke-diskriminering, vilka bland annat är stadfästa i artiklarna 20 och 21 i stadgan, riktar sig vidare till medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten, vilket särskilt framgår av artikel 51.1 i stadgan.

49 Härav följer att när en medlemsstat, som i det nationella målet, antar stödåtgärder till främjande av kraftvärme och förnybara energikällor, vilka ingår i den ordning som inrättas genom direktiv 2004/8 – särskilt artikel 7 i detta direktiv – respektive den ordning som inrättas genom direktiv 2001/77 – särskilt artikel 4 i sistnämnda direktiv –, och sålunda tillämpar unionsrätten är medlemsstaten skyldig

att iaktta principerna om likabehandling och icke-diskriminering, vilka bland annat är stadfästa i artiklarna 20 och 21 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 april 2013, C-401/11, Soukupová, punkt 28).

50 Principerna om likabehandling och icke-diskrimineringsprincipen innebär enligt domstolens fasta praxis att jämförbara situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (se, bland annat, dom av den 16 december 2008 i mål C-127/07, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., REG 2008, s. I-9895, punkt 23, av den 12 maj 2011 i mål C-176/09, Luxemburg mot parlamentet och rådet, REU 2011, s. I-3727, punkt 31, samt av den 21 juli 2011 i mål C-21/10, Nagy, REU 2011, s. I-6769, punkt 47).

51 En förutsättning för att likabehandlingsprincipen ska anses ha åsidosatts genom åtskillnad i behandlingen är att de aktuella situationerna är jämförbara med hänsyn till samtliga omständigheter som kännetecknar dem (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., punkt 25). Polens regering och kommissionen har i sina yttranden bland annat angett att detta villkor inte är uppfyllt i det aktuella fallet.

52 De omständigheter som kännetecknar de olika situationerna och därigenom deras jämförbarhet bör bland annat bestämmas och bedömas utifrån föremålet för och syftet med den unionsrättsakt som medför den ifrågavarande skillnaden i behandling. Bland annat måste principerna och målsättningarna för det område rättsakten härrör från beaktas (se, bland annat, domarna i de ovannämnda målen Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., punkt 26, och Luxemburg mot parlamentet och rådet, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

53 Detta synsätt ska även, i tillämpliga delar, göra sig gällande vid prövningen av huruvida nationella åtgärder för att tillämpa unionsrätten är förenliga med densamma då det gäller principen om likabehandling.

54 För det första framgår det, vad gäller föremålet för och syftena med de unionsrättsakter som avses i det nationella målet, av artikel 1 i direktiv 2004/8 att dess syfte är att öka energieffektiviteten och förbättra försörjningstryggheten genom att skapa en ram för främjande och utveckling av högeffektiv kraftvärme. I skälen 1 och 5 i direktivet anges att ett sådant främjande är en prioritering för unionen, eftersom nyttan med kraftvärme kan bli avsevärd med tanke på besparingar av primärenergi, undvikande av överföringsförluster och minskning av utsläpp, framför allt av växthusgaser, vilket bidrar till miljöskyddet, och särskilt till att iaktta målen i Kyotoprotokollet liksom försörjningstryggheten.

55 I artikel 1 i direktiv 2001/77 anges att syftet med direktivet är att främja en ökning av de förnybara energikällornas bidrag till elproduktionen på den inre marknaden för el och att skapa en grund för ett framtida rättsligt ramverk på gemenskapsnivå för detta.

56 Såsom framgår av skälen 1 och 2 i nämnda direktiv utgör främjande av el producerad från förnybara energikällor en viktig prioritering för unionen, bland annat eftersom användningen av förnybara energikällor bidrar till miljöskydd och hållbar utveckling och kan bidra till att trygga och diversifiera energiförsörjningen samt göra det möjligt att snabbare uppfylla målen i Kyotoprotokollet.

57 Det framgår vidare – vad gäller sådana nationella stödmekanismer till kraftvärme och elproduktion från förnybara energikällor som avses i artikel 7 i direktiv 2004/8 och i artikel 4 i direktiv 2001/77 – uttryckligen av skäl 26 i direktiv 2004/8 och av skäl 14 i direktiv 2001/77 att ett viktigt medel att uppnå dessa direktivs mål är att garantera att dessa mekanismer fungerar väl.

58 För det andra, vad avser de principer och syften som anges i direktiven 2004/8 och 2001/77, har dessa direktiv antagits med artikel 175.1 EG som grund, det vill säga inom ramen för unionens miljöpolitik.

59 I såväl artikel 7.2 andra stycket i direktiv 2004/7 som artikel 4.1 i direktiv 2001/77 betonas bland annat att de nationella stödsystem som föreskrivs i nämnda bestämmelser är ägnade att bidra till de mål som anges i artiklarna 6 EG och 174.1 EG.

60 I den sistnämnda bestämmelsen anges målen med unionens miljöpolitik vilka är att bevara, skydda och förbättra miljön, att skydda människors hälsa, att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt och att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem.

61 För det tredje, vad gäller vilka val som ska göras när det gäller att utarbeta nationella stödsystem till stöd för kraftvärme och elproduktion från förnybara energikällor, vilka direktiven 2004/8 och 2001/77 syftar till att främja, har medlemsstaterna ett stort utrymme för skönsmässig bedömning.

62 Det framgår nämligen av skäl 32 i direktiv 2004/8 att detta direktiv har till syfte att på unionsnivå fastställa en ram för främjande av kraftvärme på den inre marknaden för energi, men att detaljerna kring genomförandet bör utformas av medlemsstaterna så att varje medlemsstat kan välja det system som är lämpligast. De ska, såsom framgår av artikel 1 i direktivet, härvid ta hänsyn till särskilda nationella omständigheter, i synnerhet klimatförhållanden och ekonomiska villkor.

63 Medlemsstaterna uppmuntras visserligen, enligt vad som framgår av artikel 3.1 och 3.4 i direktiv 2001/77, att vidta lämpliga åtgärder för att främja en ökad användning av el producerad från förnybara energikällor, däribland nationella stödsystem. Det framgår emellertid av skäl 15 i direktivet att en gemenskapsram inte därigenom inrättas avseende dessa system.

64 Vad vidare gäller vilka former som dessa stödsystem kan ha inskränker sig skälen 26 i direktiv 2004/8 och 14 i direktiv 2001/77 till att ange olika former som medlemsstaterna i allmänhet kan använda sig av, det vill säga gröna certifikat, investeringsstöd, skattebefrielse eller skattereduktion, skatteåterbetalningar och system med direkt prisstöd.

65 Vad slutligen gäller innehållet i dessa stödsystem till kraftvärme anges i artikel 7.1 i direktiv 2004/8 endast att medlemsstaterna ska se till att stödet grundar sig på efterfrågan på nyttiggjord värme och primärenergibesparingar, mot bakgrund av de möjligheter som finns att minska efterfrågan på energi genom andra ekonomiskt genomförbara eller miljövänliga åtgärder, liksom andra energieffektivitetsåtgärder. I artikel 4.1 i direktiv 2001/77 ges inga särskilda uppgifter avseende de stödsystem för förnybar energi som uppmuntras, förutom de som anges i punkt 59 i förevarande dom, som är ägnade att bidra till de mål som anges i artikel 174 EG.

66 Det framgår av punkterna 62–65 i förevarande dom att även om medlemsstaterna uppmanas att bidra till de syften som anges i direktiven 2004/8 och 2001/77 och till unionens mål på miljöområdet i allmänhet genom att införa stödsystem till kraftvärme och elproduktion från förnybara energikällor, ger unionsrätten för närvarande medlemsstaterna stor valfrihet när de genomför dessa system.

67 Mot bakgrund av vad som angetts i punkterna 54–66 i förevarande dom är det i synnerhet inte möjligt att enbart av den omständigheten att biomassa i artikel 2 b i direktiv 2001/77 definieras som den biologiskt nedbrytbara fraktionen av produkter, avfall och rester från jordbruk (både vegetabiliska och animaliska ämnen), skogsbruk och närstående industrier samt den biologiskt nedbrytbara fraktionen av industriavfall och kommunalt avfall, dra slutsatsen att de olika sålunda uppräknade kategorierna av biomassa ska behandlas på ett likartat sätt när nationella stödåtgärder till kraftvärme och elproduktion från förnybara energikällor utarbetas.

68 Domstolen anser, mot bakgrund av olika uppgifter i direktiven 2004/8 och 2001/77 samt de mål som ska uppnås med stödåtgärderna, att det tvärtom är så, att det följer av den ram som inrättas genom dessa direktiv att de olika kategorier av ämnen som anges i artikel 2 b i direktiv 2001/77, i berörd medlemsstat, kan bedömas med tillämpning av mycket varierande kriterier.

69 Vad gäller uppgifterna i direktiven 2004/8 och 2001/77 framgår för det första av skäl 31 i direktiv 2004/8 att kraftvärmens totala effektivitet och hållbarhet beror på många faktorer, till exempel bränsletyper.

70 Det framgår dessutom, såsom angetts i punkt 62 i förevarande dom, av artikel 1 och skäl 32 i direktiv 2004/8 att detaljerna kring genomförandet bör utformas av medlemsstaterna så att varje medlemsstat kan välja det system som är ”lämpligast” med hänsyn till särskilda ”nationella omständigheter, i ”synnerhet klimatförhållanden och ekonomiska villkor”.

71 I skäl 19 i direktiv 2001/77 betonas att i samband med att utvecklingen av marknaden för förnybara energikällor främjas är det viktigt att ta hänsyn till den positiva inverkan på ”regionala och lokala utvecklingsmöjligheter, möjligheter till export, social sammanhållning och möjligheter till sysselsättning, i synnerhet när det gäller små och medelstora företag och oberoende kraftproducenter”.

72 I artikel 4.2 i direktiv 2001/77, som bland annat avser förslag till ett ramverk på gemenskapsnivå avseende stödsystem för el producerad från förnybara energikällor som det vid ett senare tillfälle kan ankomma på kommissionen att lägga fram, anges att kommissionen kan ”ta hänsyn till särdragen hos olika förnybara energikällor, samt även olika tekniker och olika geografiska förhållanden”.

73 För det andra ger även samtliga målsättningar som eftersträvas med direktiven 2004/8 och 2001/88, och mer allmänt, unionens mål på miljöområdet, vid handen att de olika kategorier av ämnen som förekommer under benämningen biomassa i artikel 2 b i direktiv 2001/77 ska kunna behandlas på olika sätt.

74 Det är således särskilt med avseende på trä som förnybar resurs, och följaktligen med hänsyn till tillgången på denna resurs – som kräver lång tid för att förnyas – och till den hållbara utvecklingen, det varsamma och rationella utnyttjandet av naturresurserna och försörjningstryggheten, som trä skiljer sig från jordbruksprodukter eller hushålls- och industriavfall, vilkas produktionstid är betydligt kortare.

75 Det är vidare utrett att den totala miljöpåverkan av en ökad användning av biomassa för energiframställning kan antas leda till olika stödåtgärder beroende på egenskaperna hos den aktuella biomassan.

76 Vad gäller den miljöpåverkan som kan följa av en förstärkning av stödåtgärderna för trä och/eller träavfall för energiframställning, kan det således visa sig nödvändigt att den alltför omfattande eller alltför tidiga skogsavverkning som kan antas främjas av sådana stödåtgärder kan bidra till en ökning av koldioxid i atmosfären samt till att den biologiska mångfalden och vattenkvaliteten påverkas.

77 En ökning av antalet jordbruksprodukter avsedda för energiåtervinning kan leda till en ökning av olika former av föroreningar som har särskilt samband med jordbruket, i synnerhet användningen av gödselmedel och bekämpningsmedel vilka påverkar vattenresurserna.

78 De olika kategorier av biomassa som anges i artikel 2 b i direktiv 2001/77 innefattar bland annat olika typer av avfall. I skäl 8 i direktiv 2001/77 anges vidare att medlemsstaternas stöd till förnybara energikällor bör vara samstämmigt med unionens övriga mål och särskilt bör hierarkin för avfallshantering respekteras. Det är emellertid mot bakgrund av avfallshierarkin, såsom den senast är definierad i artikel 4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (EUT L 312, s. 3), till exempel utrett att ämnen såsom den biologiskt nedbrytbara fraktionen av industriavfall och kommunalt avfall som i huvudsak antingen ska bortskaffas eller energiåtervinnas, särskilt genom kraftvärmeframställning, inte kan anses jämförbara med trä, som kan användas som råvara. eller med träavfall, eftersom sådant avfall kan återanvändas eller återvinnas i berörd industri och denna typ av hantering enligt nämnda hierarki ska ges företräde framför energiåtervinning.

79 Slutligen kan även faktorer som mängden olika förnybara energikällor i den berörda medlemsstaten eller den utvecklingsnivå som den ena eller den andra förnybara energikällan avseende kraftvärme eller elproduktion har nått i nämnda medlemsstat, påverka valet av vilka förnybara energikällor som ska främjas i denna medlemsstat i syfte att såväl skydda miljön som att tillgodose säkerhet och mångfald i energiförsörjningen.

80 Av vad som ovan anförts följer att mot bakgrund av bland annat målen med direktiven 2004/8 och 2001/77, unionens mål på miljöområdet, medlemsstaternas stora utrymme för skönsmässig bedömning enligt dessa direktiv för att anta och genomföra stödsystem för att främja kraftvärme och elproduktion från förnybara energikällor och egenskaperna hos de olika kategorierna av biomassa som kan användas vid kraftvärmeframställning kan inte dessa kategorier – med avseende på sådana stödsystem – anses befinna sig i en jämförbar situation vid en eventuell tillämpning av principen om likabehandling, vars iakttagande ska säkerställas enligt unionsrätten.

81 Det är tvärtom nödvändigt att kunna behandla de olika kategorierna av biomassa på olika sätt, särskilt att kunna göra val grundade på varierande miljömässiga överväganden vad gäller vilka typer av ämnen som ska få stöd och hur dessa stöd konkret ska differentieras med avseende på storleken av dessa stöd, något som kan sägas vara en oskiljaktig del av systemet. Det kan härvid inte anses att medlemsstaterna, på unionsrättens nuvarande stadium, uppenbart har överskridit gränserna för det stora utrymme för skönsmässig bedömning som de har i detta hänseende genom att anse att de olika kategorierna av biomassa inte befinner sig i samma situation (se, analogt, domen i det ovannämnda målet Luxemburg mot parlamentet och rådet, punkterna 50 och 51).

82 Av det anförda följer att den första frågans andra del och den andra frågan ska besvaras på följande sätt: Principerna om likabehandling och icke-diskriminering, vilka bland annat är stadfästa i artiklarna 20 och 21 i stadgan, utgör inte, på unionsrättens nuvarande stadium, hinder för medlemsstaterna att – när de inrättar sådana nationella stödsystem för kraftvärme och elproduktion från förnybara energikällor, såsom de system som avses i artikel 7 i direktiv 2004/8 och i artikel 4 i direktiv 2001/77 – föreskriva att en extra stödåtgärd, såsom den som är aktuell i det nationella målet, ska vara öppen för alla kraftvärmeanläggningar som huvudsakligen återvinner biomassa, med undantag för kraftvärmeanläggningar som huvudsakligen återvinner trä och/eller träavfall.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

1) **Artikel 7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/8/EG av den 11 februari 2004 om främjande av kraftvärme på grundval av efterfrågan på nyttiggjord värme på den inre marknaden för energi och om ändring av direktiv 92/42/EEG ska tolkas på så sätt att dess räckvidd inte är begränsad till enbart högeffektiva kraftvärmeanläggningar i detta direktivs mening.**

2) **Principerna om likabehandling och icke-diskriminering, vilka bland annat är stadfästa i artiklarna 20 och 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna utgör inte, på unionsrättens nuvarande stadium, hinder för medlemsstaterna att – när de inrättar sådana nationella stödsystem för kraftvärme och elproduktion från förnybara energikällor såsom de som avses i artikel 7 i direktiv 2004/8 och i artikel 4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG om främjande av el producerad från förnybara energikällor på**

den inre marknaden för el – föreskriva att en extra stödåtgärd, såsom den som är aktuell i det nationella målet, ska vara öppen för alla kraftvärmeanläggningar som huvudsakligen återvinner biomassa, med undantag för kraftvärmeanläggningar som huvudsakligen återvinner trä och/eller träavfall.

Underskrifter