



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

22. juni 2017 *

»Præjudiciel forelæggelse — fremme af energi fra vedvarende energikilder — biobrændstof til transport — direktiv 2009/28/EF — artikel 18, stk. 1 — »massebalancesystem«, som har til formål at sikre, at biogas opfylder de foreskrevne bæredygtighedskriterier — gyldighed — artikel 34 TEUF og artikel 114 TEUF — national lovgivning, som kræver, at massebalancen opstilles på et klart afgrænset sted — den kompetente nationale myndigheds praksis, hvorefter dette krav anses for opfyldt, når bæredygtig biogas transporteres via det nationale gasnet — denne myndigheds påbud, hvorefter dette krav ikke anses for overholdt ved import af bæredygtig biogas fra andre medlemsstater via sammenkoblede nationale gasnet — frie varebevægelser«

I sag C-549/15,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Förvaltningsrätten i Linköping (forvaltningsdomstolen i Linköping, Sverige) ved afgørelse af 19. oktober 2015, indgået til Domstolen den 22. oktober 2015, i sagen

E.ON Biofor Sverige AB

mod

Statens energimyndighed,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne A. Prechal (refererende dommer), A. Rosas, C. Toader og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: fuldmægtig I. Illéssy,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 26. oktober 2016,

efter at der er afgivet indlæg af:

- E.ON Biofor Sverige AB ved advokaterne A. Johansson, S. Perván Lindeborg og T. Pettersson,
- Statens energimyndighed ved F. Forsberg, J. Holgersson og E. Jozsa, som befuldmægtigede, bistået af advokat K. Forsbacka,

* Processprog: svensk.

- den estiske regering ved K. Kraavi-Käerdi, som befuldmægtiget,
- den nederlandske regering ved M. Bulterman og M. de Ree, som befuldmægtigede,
- Europa-Parlamentet ved A. Neergaard og P. Schonard, som befuldmægtigede,
- Rådet for Den Europæiske Union ved A. Norberg og J. Herrmann, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved K. Talabér-Ritz og E. Manhaeve, som befuldmægtigede, bistået af advokat M. Johansson,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 18. januar 2017, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen og gyldigheden af artikel 18, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28/EF af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF (EUT 2009, L 140, s. 16).
- 2 Denne anmodning er indgivet under en sag mellem E.ON Biofor Sverige AB (herefter »E.ON Biofor«) og Statens energimyndighed (statens energimyndighed, herefter »energimyndigheden«) vedrørende et påbud fra energimyndigheden til E.ON Biofor om det system til verifikation af biogassens bæredygtighed, som sidstnævnte har indført.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Følgende anføres i 1., 12., 65., 76. og 94. betragtning til direktiv 2009/28:
 - »(1) Styring af det europæiske energiforbrug samt øget anvendelse af energi fra vedvarende energikilder udgør sammen med energibesparelser og øget energieffektivitet vigtige elementer i den pakke af foranstaltninger, som er nødvendig for at reducere drivhusgasemissionerne og efterkomme Kyotoprotokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer samt opfylde yderligere fællesskabsforpligtelser og internationale forpligtelser om at reducere drivhusgasemissionerne efter 2012. [...]
 - [...]
 - (12) Anvendelse af landbrugsmaterialer som f.eks. husdyrgødning, gylle og andre former for animalsk og organisk affald til produktion af biogas giver mulighed for at opnå betydelige miljøfordele på baggrund af de store muligheder for besparelse i drivhusgasemissionen, både i forbindelse med produktion af varme og elektricitet og ved anvendelse som biobrændstof. Biogasanlæg kan på grund af deres decentrale karakter og den regionale investeringsstruktur bidrage afgørende til en bæredygtig udvikling i landdistrikterne og give landbrugerne nye indtægtsmuligheder.

[...]

- (65) Produktionen af biobrændstof bør være bæredygtig. Der bør derfor stilles krav om, at biobrændstoffer, der anvendes for at opfylde målene i dette direktiv, og biobrændstoffer, der nyder godt af nationale støtteordninger, opfylder bæredygtighedskriterier.

[...]

- (76) Bæredygtighedskriterierne vil kun være effektive, hvis de fører til en ændret adfærd blandt markedsaktørerne. Denne ændrede adfærd vil kun forekomme, hvis der er en prisgevinst ved de biobrændstoffer og flydende biobrændsler, som opfylder disse kriterier, i forhold til dem, der ikke gør det. Ifølge massebalancemetoden til kontrol af overensstemmelse er der en fysisk forbindelse mellem på den ene side fremstillingen af biobrændstoffer og flydende biobrændsler, der opfylder bæredygtighedskriterierne, og på den anden side forbruget af biobrændstoffer og flydende biobrændsler i Fællesskabet, hvilket giver en fornuftig balance mellem udbud og efterspørgsel og sikrer en prisgevinst, der er større end i systemer, hvor en sådan forbindelse ikke findes. Massebalancemetoden bør derfor anvendes til kontrol af overensstemmelse for at sikre, at biobrændstoffer og flydende biobrændsler, som opfylder bæredygtighedskriterierne, kan sælges til en højere pris. Herved bevares systemets integritet, samtidig med at industrien ikke pålægges en urimelig byrde. Andre kontrolmetoder bør dog undersøges.

[...]

- (94) Foranstaltningerne i artikel 17 til 19 er baseret på traktatens artikel 95, fordi de også har en indvirkning på det indre markeds funktion ved at harmonisere de bæredygtighedskriterier, som biobrændstoffer og flydende biobrændsler skal opfylde med henblik på målopgørelsen i henhold til dette direktiv og derved letter medlemsstaternes indbyrdes handel med biobrændstoffer og flydende biobrændsler, som opfylder disse betingelser, jf. artikel 17, stk. 8.«

4 I henhold til artikel 1 i direktiv 2009/28 med overskriften »Genstand og anvendelsesområde« fastsætter [dette direktiv] en fælles ramme for fremme af energi fra vedvarende energikilder. Det fastsætter bindende nationale mål for den samlede andel af energi fra vedvarende energikilder i det udvidede endelige energiforbrug og for andelen af energi fra vedvarende energikilder på transportområdet. [...] Det fastlægger bæredygtighedskriterier for biobrændstoffer og flydende biobrændsler«.

5 Direktivets artikel 2, stk. 2, litra a), e) og i), indeholder følgende definitioner:

- »a) »energi fra vedvarende energikilder«: energi fra vedvarende ikke-fossile kilder i form af: vindkraft, solenergi, aerotermisk energi, geotermisk energi, hydrotermisk energi og havenergi, vandkraft, biomasse, lossepladsgas, gas fra spildevandsanlæg og biogas

[...]

- e) »biomasse«: den bionedbrydelige del af produkter, affald og restprodukter af biologisk oprindelse fra landbrug (herunder vegetabiliske og animalske stoffer), skovbrug og tilknyttede industrier, herunder fiskeri og akvakultur, samt den bionedbrydelige del af industriaffald og kommunalt affald

[...]

- i) »biobrændstoffer«: flydende eller gasformigt brændstof til transport, fremstillet på grundlag af biomasse«.

6 Artikel 3 i direktiv 2009/28 bestemmer:

»1. Hver medlemsstat sikrer, at energi fra vedvarende energikilder, som beregnet i overensstemmelse med artikel 5-11, udgør en andel af det udvidede endelige energiforbrug i 2020, der mindst svarer til det nationale overordnede mål for andelen af energi fra vedvarende energikilder, der er opstillet for medlemsstaten i dette år i bilag I, del A, tabellens tredje kolonne. [...]

[...]

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

[...]«

7 Direktivets artikel 5 med overskriften »Beregning af andelen af energi fra vedvarende energikilder« bestemmer følgende i stk. 1:

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

- a) det udvidede endelige forbrug af elektricitet fra vedvarende energikilder
- b) det udvidede endelige energiforbrug fra vedvarende energikilder til opvarmning og køling og
- c) det endelige forbrug af energi fra vedvarende energikilder på transportområdet.

Gas, elektricitet og brint fra vedvarende energikilder tages kun i betragtning én gang i første afsnit, litra a), b) eller c), ved beregningen af andelen af det udvidede endelige energiforbrug fra vedvarende energikilder.

[...] biobrændstoffer og flydende biobrændsler, der ikke opfylder bæredygtighedskriterierne i artikel 17, stk. 2-6, [tages] ikke i betragtning.«

8 Samme direktivs artikel 17 med overskriften »Bæredygtighedskriterier for biobrændstoffer og flydende biobrændsler« bestemmer:

»1. Uanset om råmaterialerne er dyrket på eller uden for Fællesskabets område, må energi fra biobrændstoffer og flydende biobrændsler kun tages i betragtning med henblik på de i litra a), b) og c) omhandlede formål, hvis de opfylder bæredygtighedskriterierne i stk. 2-6:

- a) måling af overholdelse af kravene i dette direktiv vedrørende nationale mål
- b) måling af overholdelse af VE-forpligtelse
- c) berettigelse til finansiel støtte til forbrug af biobrændstoffer og flydende biobrændsler.

[...]

2. Den besparelse i drivhusgasemissionen ved anvendelse af biobrændstoffer og flydende biobrændsler, der tages i betragtning med henblik på de i stk. 1, litra a), b) og c), omhandlede formål, skal være mindst 35%.

[...]

3. Biobrændstoffer og flydende biobrændsler, der tages i betragtning med henblik på de i stk. 1, litra a), b) og c), omhandlede formål, må ikke fremstilles af råmaterialer fra et areal med høj biodiversitetsværdi [...]

4. [...] må ikke fremstilles af råmaterialer fra arealer med stort kulstoflager [...]

5. [...] må ikke fremstilles af råmaterialer fra arealer, der var tørvebundsarealer i januar 2008 [...]

6. Landbrugsråvarer, der dyrkes i Fællesskabet og anvendes til produktion af biobrændstoffer og flydende biobrændsler, og som tages i betragtning med henblik på de i stk. 1, litra a), b) og c), omhandlede formål, fremstilles i overensstemmelse med kravene og standarderne i bestemmelserne under overskriften »Miljø« i del A og i punkt 9 i bilag II til Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 af 19. januar 2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitik's ordninger for direkte støtte til landbrugere og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere [EUT 2009, L 30, s. 16] og i overensstemmelse med de mindstekrav til god landbrugs- og miljømæssig stand, der er fastsat i henhold til nævnte forordnings artikel 6, stk. 1.

[...]

8. Med henblik på de i stk. 1, litra a), b) og c), omhandlede formål må medlemsstaterne ikke ud fra andre bæredygtighedsbegrundelser afvise at tage biobrændstoffer og flydende biobrændsler, der er fremstillet i overensstemmelse med denne artikel, i betragtning.

[...]«

- 9 Artikel 18 i direktiv 2009/28 med overskriften »Kontrol af overholdelsen af bæredygtighedskriterierne for biobrændstoffer og flydende biobrændsler« bestemmer:

»1. Når biobrændstoffer og flydende biobrændsler skal tages i betragtning med henblik på de i artikel 17, stk. 1, litra a), b) og c), omhandlede formål, kræver medlemsstaterne af de økonomiske aktører, at de dokumenterer, at de bæredygtighedskriterier, der er fastsat i artikel 17, stk. 2-5, er opfyldt. Til dette formål kræver de, at de økonomiske aktører anvender et massebalancesystem, der:

- a) tillader, at partier af råmaterialer eller biobrændstoffer med forskellige bæredygtighedskaraktéristika blandes
- b) kræver, at oplysninger om bæredygtighedskaraktéristikaene og de i litra a) nævnte partiers størrelse forbliver knyttet til blandingen, og
- c) fastsætter, at summen af alle partier, der trækkes ud af blandingen, beskrives som havende de samme bæredygtighedskaraktéristika i de samme mængder som summen af alle partier, der tilføres blandingen.

2. Kommissionen aflægger rapport for Europa-Parlamentet og Rådet i 2010 og 2012 om den metode for verifikation af massebalancen, der er beskrevet i stk. 1, og om mulighederne for at bruge andre verifikationsmetoder i relation til nogle eller alle typer råmaterialer, biobrændstoffer eller flydende biobrændsler. I sin vurdering overvejer Kommissionen de verifikationsmetoder, hvor oplysningerne om bæredygtighedskaraktéristikaene ikke behøver at være fysisk knyttet til særlige partier eller blandinger. Vurderingen skal tage hensyn til behovet for at opretholde verifikationssystemets integritet og effektivitet, samtidig med at det undgås at lægge en urimelig byrde på industrien. Rapporten ledsages eventuelt af forslag til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelse af andre verifikationsmetoder.

3. Medlemsstaterne træffer foranstaltninger for at sikre, at de økonomiske aktører forelægger pålidelige oplysninger og på opfordring stiller de data, der er anvendt til at udarbejde oplysningerne, til rådighed for medlemsstaten. Medlemsstaterne kræver af de økonomiske aktører, at de sørger for en tilstrækkelig standard for en uafhængig kontrol af de oplysninger, de forelægger, og at de dokumenterer, at dette er blevet gjort. Det skal kontrolleres, at de systemer, der anvendes af de økonomiske aktører er nøjagtige, pålidelige og sikret mod svindel. Der skal foretages en evaluering af frekvensen og metodologien i prøveudtagningen og dataenes pålidelighed.

De oplysninger, der er nævnt i første afsnit, skal navnlig omfatte oplysninger om opfyldelse af de bæredygtighedskriterier, der er nævnt i artikel 17, stk. 2-5, passende og relevante oplysninger om de foranstaltninger, der er truffet med henblik på beskyttelse af jord, vand og luft, genopretning af nedbrudte arealer og undgåelse af overdrevent vandforbrug i områder, hvor der er vandknaphed, samt passende og relevante oplysninger om de foranstaltninger, der er truffet for at tage hensyn til de forhold, der er nævnt i artikel 17, stk. 7, andet afsnit.

[...]

4. [...]

Kommissionen kan beslutte, at frivillige nationale og internationale ordninger, der fastsætter standarder for fremstilling af biomasseprodukter, indeholder nøjagtige data med henblik på de i artikel 17, stk. 2, omhandlede formål eller godtgør, at partier af biobrændstoffer overholder bæredygtighedskriterierne i artikel 17, stk. 3-5. [...]

[...]

5. Kommissionen vedtager kun beslutninger i henhold til stk. 4, hvis den pågældende [...] ordning opfylder tilstrækkelige standarder for pålidelighed, gennemsigtighed og uafhængig kontrol. [...]

[...]

7. Såfremt en økonomisk aktør fremlægger dokumentation eller data, der er opnået i overensstemmelse med [...] en ordning, der har været genstand for en beslutning i henhold til stk. 4, kan en medlemsstat ikke, i det omfang dette er omfattet af den pågældende beslutning, kræve, at leverandøren fremlægger yderligere dokumentation for overholdelse af de bæredygtighedskriterier, der er fastsat i artikel 17, stk. 2-5, eller oplysninger om de foranstaltninger, der er nævnt i denne artikels stk. 3, andet afsnit.

[...]«

- 10 Punkt 2.2.3 i meddelelse fra Kommissionen om frivillige ordninger og standardværdier i EU's bæredygtighedsordning for biobrændstoffer og flydende biobrændsler (EUT 20010, C 160, s. 1) med overskriften »Massebalancesystem« fastsætter bl.a.: følgende

»[...]

Den metode, hvorved der skabes forbindelse mellem oplysninger og påstande vedrørende råmaterialer eller mellemprodukter og påstande vedrørende endelige produkter, kaldes materialestyring. Leverandørkæden omfatter normalt alle faser fra produktionen af råmaterialer til overgangen af brændstoffer til forbrug. Den metode, der er fastlagt i direktivet vedrørende materialestyringen, er massebalancemetoden [...]

Den frivillige ordning skal indebære, at kontrollen af massebalancesystemet udføres samtidig med kontrollen af, om ordningens kriterier er blevet overholdt korrekt [...]. Dette bør omfatte en kontrol af al den dokumentation eller de systemer, der anvendes for at overholde kravene i massebalancesystemet.

Med massebalancesystemet menes [...] et system, hvor »bæredygtighedskarakteristika« forbliver knyttet til »partier«. [...]

[...]

Når partier med forskellige (eller ingen) bæredygtighedskarakteristika blandes [...], forbliver de enkelte partiers størrelse [...] og bæredygtighedskarakteristika knyttet til blandingen [...]. Såfremt en blanding opdeles, kan der til alle partier, der trækkes ud heraf, knyttes alle grupper af bæredygtighedskarakteristika [...] (med tilhørende størrelse), så længe alle de partier, der er trukket ud af blandingen, tilsammen har samme størrelse som hver af de grupper bæredygtighedskarakteristika, der fandtes i blandingen. En »blanding« kan antage enhver form, hvor partier normalt er i kontakt med hinanden, som f.eks. i en beholder eller i et forarbejdnings- eller forsyningsanlæg (defineret som et præcist afgrænset geografisk sted, hvor produkter kan blandes).

[...]«

Svensk lovgivning

Lov nr. 598

- 11 Lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen (lov (2010:598) om bæredygtighedskriterier for biobrændstoffer og flydende biobrændsler, herefter »lov nr. 598«) gennemfører visse bestemmelser i direktiv 2009/28.

- 12 § 3 i kapitel 1 i lov nr. 598 bestemmer:

»Kun energi fra biobrændstoffer og flydende biobrændsler, som opfylder bæredygtighedskriterierne i artikel 1-5 i kapitel 2, kan tages i betragtning ved vurderingen af overholdelse af kravet om, at energi fra vedvarende energikilder skal udgøre en andel af det udvidede endelige energiforbrug som omhandlet i artikel 3, stk. 1, 2, og 4, i direktiv 2009/28. [...]«

- 13 Lovens § 1 i kapitel 3 bestemmer:

»Den indberetningspligtige er den, som

- a) i henhold til kapitel 4 i lov (1994:1776) om skatt på energi (lov (1994:1776) om energiafgift) er afgiftspligtig for brændstoffer, der helt eller delvist udgøres af biobrændstoffer eller flydende biobrændsler, eller

[...]«

- 14 § 1a i samme kapitel 3 i lov nr. 598 bestemmer:

»Den indberetningspligtige sikrer ved hjælp af et verifikationssystem, at biobrændstoffer og flydende biobrændsler, for hvilke der skal afgives erklæringer, er bæredygtige.

Den indberetningspligtige sikrer gennem aftaler, der er indgået direkte eller indirekte med samtlige aktører i produktionskæden, og prøveudtagninger, der er udtaget hos disse aktører, at det i første afsnit omhandlede krav er opfyldt.

Det af den indberetningspligtige indførte verifikationssystem skal kontrolleres af en uafhængig kontrolenhed. Kontrolenheden skal fastslå, om verifikationssystemet er nøjagtigt, pålideligt og sikret mod svindel. Dette tilsyn omfatter ligeledes en evaluering af den metode for prøveudtagning, der skal anvendes i verifikationssystemet, og prøveudtagningsfrekvensen.

Tilsynet skal ligeledes omfatte en vurdering af de oplysninger, som den indberetningspligtige har afgivet vedrørende sit verifikationssystem.

Den uafhængige kontrolenhed skal gennem en attest afgive en udtalelse om verifikationssystemet.

Regeringen eller den heraf udnævnte myndighed kan træffe supplerende foranstaltninger vedrørende verifikationssystemet og tilsynet hermed.«

Bekendtgørelse nr. 1088

- 15 § 14 i förordning (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen (bekendtgørelse (2011:1088) om bæredygtighedskriterier for biobrændstoffer og flydende biobrændsler, herefter »bekendtgørelse nr. 1088«) bestemmer:

»Det verifikationssystem, der er nævnt i § 1a i [kapitel 3] i lov [nr. 598], skal omfatte procedurer med henblik på at sikre, at de forskellige led i produktionskæden anvender et massebalancesystem, der

1. tillader, at partier af råmaterialer eller biobrændstoffer med forskellige bæredygtighedskaraktistika blandes

2. kræver, at oplysninger om bæredygtighedskaraktistika og de i litra a) nævnte partiers størrelse forbliver knyttet til blandingen, og

3. fastsætter, at summen af alle partier, der trækkes ud af blandingen, beskrives som havende de samme bæredygtighedskaraktistika i de samme mængder som summen af alle partier, der tilføres blandingen.

[...]

Statens energimyndighed kan vedtage supplerende bestemmelser vedrørende verifikationssystemet og tilsynet hermed.«

Energimyndighedens forskrifter (STEMFS 2011:2)

- 16 §§ 2-4 i kapitel 3 i Statens energimyndighets föreskrifter om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen (statens energimyndigheds forskrifter om bæredygtighedskriterierne for biobrændstoffer og flydende biobrændsler, herefter »energimyndighedens forskrifter (STEMFS 2011:2)«) foreskriver følgende:

»§ 2

Den indberetningspligtige skal med sit verifikationssystem, som er omhandlet i § 14 i bekendtgørelse [nr. 1088], sikre, at bæredygtige biobrændstoffer og flydende biobrændsler kan spores fra det sted, hvor råmaterialerne blev dyrket, skabt eller samlet, og frem til brændstoffets forbrug eller det tidspunkt, hvor afgiften forfalder i henhold til § 5 i lov (1994:1776) om energiafgift.

§ 3

I henhold til § 14, stk. 1, nr. 3, i bekendtgørelse [nr. 1088] skal massebalancen være opstillet inden for et klart afgrænset område og være opstillet inden for en tidsperiode, som er tilpasset produktionskæden.

En indberetningspligtig persons samlede afgiftsoplag i henhold til lov (1994:1766/1776) om energiafgift kan udgøre et område i henhold til stk. 1.

§ 4

De partier, som normalt er i fysisk kontakt med hinanden, udgør en blanding som omhandlet i § 14, stk. 1, i bekendtgørelse [nr. 1088]. [...]«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 17 E.ON Biofor, der er et selskab med hjemsted i Sverige, har for den forelæggende ret anført, at det af et søsterselskab med hjemsted i Tyskland køber partier af bæredygtig biogas, som fremstilles af sidstnævnte selskab i denne medlemsstat. Dernæst overfører E.ON Biofor disse partier til Sverige via det tyske og det danske gasnet, og ejerskabet til denne biogas forbliver i koncernen under transportens forskellige etaper. Søsterselskabet tilfører nævnte partier i det tyske gasdistributionsnet på et klart defineret punkt, og E.ON Biofor trækker dernæst disse partier ud på grænsepunktet mellem det tyske og det danske distributionsnet, og partierne ledsages hele tiden af et bæredygtighedscertifikat, REDCert DE, som udstedes i overensstemmelse med det nationale tyske system til verifikation af massebalancen, og som udleveres direkte af nævnte søsterselskab til E.ON Biofor. Hermed garanteres de omhandlede partiets bæredygtighed, og at de ikke har været solgt andre steder i Tyskland, idet nævnte certifikater kun kan udstedes én gang fra certifikationssystemet, og enhver tilførsel og ethvert udtag fra et nationalt gasnet finder sted under en enkelt aktørs ansvar, idet denne aktør er indehaver af en leverings- eller købskontrakt på grænsepunktet.
- 18 Den 3. september 2013 pålagde energimyndigheden E.ON Biofor at ændre sit system til verifikation af biogassens bæredygtighed med henblik på at sikre, at massebalancen opstilles inden for »et klart afgrænset område« som foreskrevet i § 3 i kapitel 3 i energimyndighedens forskrifter STEMFS 2011:2 (herefter »det omtvistede påbud«). Overholdelsen af nævnte påbud har bevirket, at den i Tyskland fremstillede biogas, som E.ON Biofor indfører til Sverige via det tyske og danske gasnet, ikke kan indgå i verifikationssystemet, eftersom disse gasnet ikke kan anses for at udgøre et sådant klart afgrænset område, og at denne biogas derfor ikke kan kvalificeres som »bæredygtig« som omhandlet i lov nr. 598 og direktiv 2009/28.
- 19 E.ON Biofor anlagde sag ved Förvaltningsrätten i Linköping (forvaltningsdomstolen i Linköping, Sverige) med påstand om, at det omtvistede påbud skulle ophæves.
- 20 Idet E.ON Biofor har gjort gældende, at dette påbud fratager selskabet betydelige afgiftsnedsættelser på den bæredygtig biogas i form af nedsættelser af CO²-afgiften og energiafgiften i henhold til lov (1994:1776), anførte E.ON Biofor, at den i påbuddet omhandlede indskrænkning af massebalancesystemet til et klart afgrænset område og til Sveriges grænser udgør en tilsidesættelse af såvel direktiv 2009/28 som artikel 34 TEUF.
- 21 Hvad angår artikel 34 TEUF har E.ON Biofor navnlig gjort gældende, at med hensyn til den bæredygtige biogas, som direkte tilføjes det svenske gasnet, har energimyndigheden anerkendt, at denne gas kan sælges som bæredygtig gas, selv om denne situation ikke adskiller sig fra situationen i hovedsagen hvad angår sporbarheden af biogassen, hvilket bevirker, at der er tale om forskelsbehandling som udgør en hindring for importen af bæredygtig biogas fra andre medlemsstater.

- 22 Energimyndigheden har gjort gældende, at massebalancesystemet kræver, at oplysninger vedrørende bæredygtighedskarakteristikaene forbliver fysisk knyttet til »partier«, når disse tilføjes en »blanding« som omhandlet i artikel 18, stk. 1, i direktiv 2009/28, dvs. et begreb, som i henhold til punkt 2.2.3 i den meddelelse fra Kommissionen, der er nævnt i nærværende doms præmis 10, skal finde anvendelse på »et præcist afgrænset geografisk sted«.
- 23 Selv om Kongeriget Sverige ligesom Forbundsrepublikken Tyskland og Kongeriget Nederlandene, men til forskel fra andre medlemsstater, har medgivet, at det er muligt at opstille massebalancen inden for det nationale gasnet, forstået som et klart afgrænset område, foreligger der ikke noget klart afgrænset område for så vidt angår den biogas, som E.ON Biofor importerer fra Tyskland, og således heller ikke et system til kontrol af massebalancen. Et sådant system kræver for så vidt angår det pågældende område en aktør, som kontrollerer, at samme mængde bæredygtigt biobrændstof tilføjes og dernæst udtages fra dette område, og der findes ikke en sådan overordnet europæisk aktør hvad angår det europæiske gasnet.
- 24 Eftersom det omtvistede påbud dermed er i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, i direktiv 2009/28, er det ikke nødvendigt at undersøge det i lyset af artikel 34 TEUF.
- 25 Det er på den baggrund, at förvaltningsrätten i Linköping (forvaltningsdomstolen i Linköping) har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal begreberne »massebalance« og »blanding« i [...] artikel 18, stk. 1, [i direktiv 2009/28] fortolkes således, at medlemsstaterne er forpligtede til at godkende handel med biogas mellem medlemsstaterne via sammenkoblede gasnet?
- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, er den omhandlede [...] bestemmelse i så fald forenelig med artikel 34 TEUF, selv om anvendelsen kan antages at virke handelsbegrænsende?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 26 Det skal indledningsvis præciseres, at som det fremgår af såvel den faktiske sammenhæng i hovedsagen som af ordlyden af artikel 18, stk. 1, i direktiv 2009/28, der vedrører kontrol af overholdelsen af de bæredygtighedskriterier, der er anført i direktivets artikel 17, stk. 2-5, mener den forelæggende ret med henvisningen til »biogas« i sine præjudicielle spørgsmål tydeligvis alene den biogas, som opfylder disse bæredygtighedskriterier og er beregnet til at skulle anvendes som biobrændstof (herefter »bæredygtig biogas«).
- 27 Det første spørgsmål må derfor forstås således, at det nærmere bestemt ønskes oplyst, om artikel 18, stk. 1, i direktiv 2009/28 skal fortolkes således, at den indebærer en forpligtelse for medlemsstaterne til at tillade import af bæredygtig biogas via deres sammenkoblede nationale gasnet.
- 28 Det skal i denne forbindelse indledningsvis fremhæves, at som det fremgår af artikel 17 i direktiv 2009/28, sammenholdt med 65. og 94. betragtning til dette direktiv, har EU-lovgiver med henvisning til bl.a. artikel 95 EF, nu artikel 114 TEUF, haft til hensigt at foretage en harmonisering af de bæredygtighedskriterier, som det er bydende nødvendigt, at biobrændstof opfylder, for at energi fra disse brændstoffer i hver medlemsstat kan tages i betragtning med henblik på de i artikel 17, stk. 1, litra a), b) og c), omhandlede formål. Disse formål tjener til at kontrollere, i hvilken udstrækning medlemsstaterne dels når de nationale mål, som er omhandlet i artikel 3 i direktiv 2009/28, dels opfylder målene for vedvarende energi, samt den eventuelle berettigelse til finansiel støtte til forbrug af biobrændstoffer.

- 29 Det skal bemærkes, at artikel 114, stk. 1, TEUF foreskriver, at Parlamentet og Rådet vedtager de foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion.
- 30 Ved udtrykket »foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse« i denne bestemmelse har EUF-traktatens ophavsmænd villet tillægge EU-lovgiver et skøn – på grundlag af den generelle sammenhæng og de særlige omstændigheder vedrørende det område, der skal harmoniseres – med hensyn til den mest hensigtsmæssige metode for indbyrdes tilnærmelse med henblik på at opnå det ønskede resultat, især inden for teknisk komplicerede områder. EU-lovgiver kan således under udøvelse af dette skøn nøjes med at foretage en etapevis harmonisering og kræve en gradvis ophævelse af de af medlemsstaterne ensidigt truffene foranstaltninger (jf. bl.a. dom af 4.5.2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).
- 31 Afhængigt af de faktiske omstændigheder kan de i artikel 114, stk. 1, TEUF omhandlede foranstaltninger bl.a. bestå i at forpligte samtlige medlemsstater til at tillade markedsføring af den eller de pågældende varer, at knytte visse betingelser til en sådan forpligtelse til at tillade markedsføring eller helt at forbyde, midlertidigt eller permanent, markedsføring af den eller de bestemte varer (jf. i denne retning dom af 4.5.2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).
- 32 I det foreliggende tilfælde er den ved artikel 17 i direktiv 2009/28 foretagne harmonisering meget specifik, idet den alene vedrører biobrændstof som omhandlet i dette direktivs artikel 2, stk. 2, litra i), forstået som al flydende eller gasformigt brændstof til transport, fremstillet på grundlag af biomasse, og idet den alene præciserer, hvilke bæredygtighedskriterier sådant biobrændstof skal opfylde, for at medlemsstaterne kan tage energi fra disse brændstoffer i betragtning med henblik på de tre særlige formål, der er nævnt i nævnte direktivs artikel 17, stk. 1, og i nærværende doms præmis 28. I denne sammenhæng er der desuden tale om en udtømmende harmonisering, idet artikel 17, stk. 8, i direktiv 2009/28 nemlig præciserer, at med henblik på disse tre formål må medlemsstaterne ikke ud fra andre bæredygtighedsbegrundelser afvise at tage biobrændstoffer, som opfylder bæredygtighedskriterierne i denne artikel i betragtning.
- 33 Formålet med artikel 17 i direktiv 2009/28 er således, for det første – med henblik på at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau, hvortil artikel 95, stk. 3, EF, nu artikel 114, stk. 3, TEUF, henviser – at sikre, at biobrændstoffer alene kan tages i betragtning af medlemsstaterne med henblik på de i direktivets artikel 17, stk. 1, tre omhandlede miljøformål, hvis de opfylder de bæredygtighedskriterier, som EU-lovgiver i det foreliggende tilfælde har indført.
- 34 Samme artikel 17 har for det andet, som det bl.a. fremgår af 94. betragtning til direktiv 2009/28, til formål at lette medlemsstaternes indbyrdes handel med bæredygtige biobrændstoffer. Denne lettelse beror først og fremmest på den omstændighed, som allerede er fremhævet i nærværende doms præmis 32, at når biobrændstoffer, herunder brændstoffer fra andre medlemsstater, opfylder bæredygtighedskriterierne i artikel 17 i direktiv 2009/28, må medlemsstaterne i henhold til artikel 17, stk. 8, med henblik på de i direktivets artikel 17, stk. 1, omhandlede tre formål ikke »ud fra andre bæredygtighedsbegrundelser« end de begrundelser, der er indeholdt i denne artikel, afvise at tage disse biobrændstoffer i betragtning.
- 35 Selv om artikel 17 i direktiv 2009/28 således med denne foranstaltning bl.a. gør det muligt at lette handelen med bæredygtig biogas, kan det ikke desto mindre hverken udledes af det foregående, at denne artikel har til formål at regulere importen af bæredygtige biobrændstoffer mellem medlemsstaterne eller navnlig at forpligte dem til betingelsesløst at anerkende sådan import. Som redegjort for i det ovenstående, består formålet med denne artikel nemlig alene i gennem en harmonisering at regulere de betingelser vedrørende bæredygtigheden, som biobrændstofferne skal opfylde, for at en medlemsstat kan tage dem i betragtning med henblik på de tre specifikke formål,

som er nævnt i direktivs artikel 17, stk. 1. Som generaladvokaten har anført i punkt 57 i forslaget til afgørelse, indeholder direktiv 2009/28 ingen bestemmelse om ubegrænset fri bevægelighed for biogas mellem medlemsstater

- 36 Artikel 18, stk. 1, første punktum, i direktiv 2009/28 foreskriver alene, at når biobrændstoffer skal tages i betragtning med henblik på de i artikel 17, stk. 1, tre omhandlede formål, kræver medlemsstaterne af de økonomiske aktører, at de dokumenterer, at de bæredygtighedskriterier, der er fastsat i denne artikels stk. 2-5, er opfyldt.
- 37 Med henblik herpå er medlemsstaterne bl.a., som det fremgår af artikel 18, stk. 1, andet punktum, i direktiv 2009/28, forpligtet til at kræve, at de økonomiske aktører anvender et såkaldt »massebalancesystem«, der skal have visse generelle kendetegn, som er præciseret i denne bestemmelses litra a)-c). Ifølge disse litra a)-c) skal et sådant system for det første tillade, at partier af råmaterialer eller biobrændstoffer med forskellige bæredygtighedskaraktistika kan blandes, for det andet kræve, at oplysninger om bæredygtighedskaraktistikaene og de nævnte partiers størrelse forbliver knyttet til blandingen, og for det tredje fastsætte, at summen af alle partier, der trækkes ud af blandingen, beskrives som havende de samme bæredygtighedskaraktistika i de samme mængder som summen af alle partier, der tilføres blandingen.
- 38 En sådan bestemmelse kan dermed ikke fortolkes således, at den forpligter medlemsstaterne til at tillade import af bæredygtig biogas via deres sammenkoblede gasnet.
- 39 For det første kan artikel 18, stk. 1, i direktiv 2009/28, der alene har til formål at indføre kontrolforanstaltninger til sikring af en korrekt anvendelse af direktivets artikel 17, lige så lidt som artikel 17, nemlig ikke – henset til forbindelsen mellem de to bestemmelser – fortolkes således, at den har til formål at forpligte medlemsstaterne til betingelsesløst at tillade import af bæredygtig biogas fra andre medlemsstater.
- 40 Som anført af generaladvokaten i punkt 57 i forslaget til afgørelse kan det for det andet ikke – henset til den omstændighed, at kriterierne i artikel 18, stk. 1, litra a)-c), i direktiv 2009/28 er generelt formuleret – antages, at der med denne bestemmelse er foretaget en fuldstændig harmonisering af den verifikationsmetode, der er forbundet med massebalancesystemet. Det fremgår tværtimod af litra a)-c), at medlemsstaterne har en skønsbeføjelse og handlefrihed, når de nærmere i detaljer skal bestemme, hvilke konkrete betingelser der skal opfyldes af de massebalancesystemer, som de økonomiske aktører skal indføre. En sådan bestemmelse fører dermed heller ikke som sådan til, at den frie bevægelighed for biogas via et grænseoverskridende gasnet automatisk garanteres, så snart biogassen lovligt betegnes som bæredygtig i den medlemsstat, hvori den fremstilles.
- 41 Det skal derudover ligeledes bemærkes, at som anført af generaladvokaten i punkt 48 i forslaget til afgørelse udgør de systemer til verifikation af bæredygtigheden, som medlemsstaterne i givet fald pålægger de økonomiske aktører i henhold til artikel 18, stk. 1 og 3, i direktiv 2009/28 alene en af måderne, hvorpå en sådan verifikation kan sikres i henhold til dette direktiv. Som det fremgår af direktivets artikel 18, stk. 4 og 5, kan såkaldte »frivillige« nationale og internationale ordninger, som også indeholder bestemmelser vedrørende massebalancesystemet, godkendes af Kommissionen, idet samme artikels stk. 7 i denne forbindelse bestemmer, at ved fremlæggelse af dokumentation eller data, der er opnået i overensstemmelse med en sådan ordning, kræver medlemsstaterne ikke, at leverandøren fremlægger yderligere dokumentation for overholdelse af de bæredygtighedskriterier, der er fastsat i artikel 17 i direktiv 2009/28.
- 42 Under hensyn til det ovenstående skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 18, stk. 1, i direktiv 2009/28 skal fortolkes således, at den ikke har til formål at opstille en forpligtelse for medlemsstaterne til at tillade import af bæredygtig biogas via deres sammenkoblede nationale gasnet.

Det andet spørgsmål

- 43 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 18, stk. 1, i direktiv 2009/28 er gyldig i forhold til artikel 34 TEUF, for så vidt som anvendelsen af denne bestemmelse kan begrænse handelen med bæredygtig biogas.

Vedrørende gyldigheden af artikel 18, stk. 1, i direktiv 2009/28

- 44 Indledningsvis bemærkes for det første, at artikel 34 TEUF, idet den forbyder foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner mellem medlemsstaterne, omfatter enhver af medlemsstaternes bestemmelser, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet (jf. bl.a. dom af 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).
- 45 Dette forbud gælder ikke blot for nationale foranstaltninger, men også for foranstaltninger, der udgår fra EU-institutionerne (jf. bl.a. dom af 29.2.1984, Rewe-Zentrale, 37/83, EU:C:1984:89, præmis 18, af 14.12.2004, Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, præmis 59, og af 12.7.2005, Alliance for Natural Health m.fl., C-154/04 og C-155/04, EU:C:2005:449, præmis 47).
- 46 Ifølge fast retspraksis er artikel 34 imidlertid ikke til hinder for sådanne forbud eller restriktioner, som er begrundet i et af de almene hensyn, som er opregnet i artikel 36 TEUF, eller i et af de tvingende hensyn, som bl.a. kan bestå i beskyttelsen af miljøet. I begge tilfælde skal den pågældende foranstaltning – i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet – være egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, den forfølger, og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for, at formålet opfyldes (jf. i denne retning dom af 12.7.2005, Alliance for Natural Health m.fl., C-154/04 og C-155/04, EU:C:2005:449, præmis 48 og 51, og af 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, præmis 76 og 77).
- 47 Det skal for det andet fremhæves, som det allerede er bemærket i nærværende doms præmis 28, at artikel 17-19 i direktiv 2009/28 blev vedtaget på baggrund af artikel 95 EF, nu artikel 114 TEUF.
- 48 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at artikel 11 TEUF fastsætter, at miljøbeskyttelseskrav skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Unionens politikker og aktioner, især med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling (jf. bl.a. udtalelse 2/15 af 16.5.2017, EU:C:2017:376, punkt 146), og at artikel 114, stk. 3, TEUF udtrykkeligt kræver et højt beskyttelsesniveau for miljøet ved gennemførte harmoniseringsforanstaltninger (jf. analogt for så vidt angår sundhedsbeskyttelsen dom af 4.5.2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).
- 49 Når der således foreligger hindringer for samhandelen, eller det er sandsynligt, at sådanne hindringer vil opstå i fremtiden, fordi medlemsstaterne har truffet eller er ved at træffe forskellige foranstaltninger med hensyn til en vare eller en varekategori, således at der sikres forskellige beskyttelsesniveauer, indeholder artikel 114 TEUF en bemyndigelse for EU-lovgiver til at gribe ind og vedtage de nødvendige foranstaltninger under overholdelse af dels artikel 114, stk. 3, TEUF, dels de retsprinsipper, der er nævnt i EUF-traktaten eller udledt af retspraksis, bl.a. proportionalitetsprincippet (jf. i denne retning dom af 4.5.2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).
- 50 Det skal derudover hvad angår domstolskontrollen med overholdelsen af de betingelser, der er nævnt i den foregående præmis, ligeledes bemærkes, at EU-lovgiver må indrømmes et vidt skøn inden for et område, hvor denne skal træffe valg af politisk, økonomisk og social karakter og foretage komplekse vurderinger. Det er således kun i tilfælde af, at en foranstaltning på dette område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institutioner forfølger, at den vil kunne kendes ulovlig (jf. i denne retning for så vidt angår beskyttelse af sundheden dom af 14.12.2004,

Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, præmis 48, af 12.7.2005, Alliance for Natural Health m.fl., C-154/04 og C-155/04, EU:C:2005:449, præmis 52; jf. ligeledes i denne retning hvad angår Unionens politik på miljøområdet dom af 15.12.2005, Grækenland mod Kommissionen, C-86/03, EU:C:2005:769, præmis 87 og 88, og af 21.12.2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, præmis 46).

- 51 Hvad angår artikel 18, stk. 1, i direktiv 2009/28 skal det for det første fremhæves, at som Parlamentet og Rådet har gjort gældende vedrørende den generelle affattelse af denne bestemmelses litra a) og c), udelukker de kriterier, som skal opfyldes af de massebalancesystemer, der skal indføres af medlemsstaterne, ikke umiddelbart, at et sådant system kan finde anvendelse på transport af partier af bæredygtig gas inden for et nationalt gasnet eller inden for sammenkoblede nationale gasnet.
- 52 Der er nemlig ikke til hinder for, at en medlemsstat forpligter de økonomiske aktører til at anvende et verifikationssystem, der tillader, at der inden for et sådant nationalt gasnet eller sammenkoblede nationale gasnet kan forekomme en »blanding« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 18, stk. 1, litra a), i direktiv 2009/28 af forskellige partier af gas »med forskellige bæredygtighedskaraktéristika«, hvoraf visse opfylder de i direktivets artikel 17 omhandlede bæredygtighedskriterier og andre ikke.
- 53 Det fremgår heller ikke, at der er noget til hinder for, at det i denne sammenhæng kræves, at systemet opfylder betingelser, der kan sikre, at oplysninger om bæredygtighedskaraktéristikaene og de omhandlede partiers størrelse forbliver knyttet til denne blanding, så længe blandingen findes som foreskrevet i artikel 18, stk. 1, litra b), i direktiv 2009/28.
- 54 Endelig ses det heller ikke at være umuligt for medlemsstaterne at pålægge de samme aktører, at det omhandlede verifikationssystemes karakteristika skal kunne sikre, at summen af de partier, som en aktør trækker ud af en blanding, der forinden er blevet lavet i et nationalt gasnet eller i sammenkoblede nationale gasnet, og som tilskrives de bæredygtighedskaraktéristika, som er omhandlet i artikel 17 i direktiv 2009/28, ikke volumenmæssigt set overskrider summen af de partier med sådanne karakteristika, som denne aktør tidligere har indført i blandingen.
- 55 I denne forbindelse bemærkes desuden, at energimyndigheden for den forelæggende ret og Domstolen udtrykkeligt har anerkendt, at i henhold til den svenske lovgivning er indførslen i det nationale svenske gasnet af partier biogas, som har de bæredygtighedskaraktéristika, som er omhandlet i artikel 17 i direktiv 2009/28, og en blanding af disse – i nettet – med andre gasser ikke til hinder for, at disse partier, efter at de er blevet trukket ud, på ny anses for i tilsvarende mængder at opfylde de nævnte bæredygtighedskaraktéristika, bl.a. med henblik på et af de i artikel 17, stk. 1, omhandlede formål, nemlig tildeling af finansiel støtte til forbrug heraf.
- 56 Det følger af de anførte betragtninger, at artikel 18, stk. 1, i direktiv 2009/28 ikke som sådan er til hinder for, at i det tilfælde, at bæredygtig gas cirkulerer frit mellem medlemsstaterne via sammenkoblede nationale gasnet, kan denne gas anerkendes som bæredygtig i importmedlemsstaten med henblik på de i direktivets artikel 17, stk. 1, omhandlede formål, og derfor hindrer artikel 18, stk. 1, heller ikke de frie varebevægelser, der er sikret ved artikel 34 TEUF.
- 57 Som den forelæggende ret har anmodet om i sit spørgsmål, skal der for det andet ligeledes tages hensyn til den omstændighed, at artikel 18, stk. 1, i direktiv 2009/28, som det fremgår af besvarelsen af det første spørgsmål, imidlertid ikke har den virkning, at den forpligter medlemsstaterne til at tillade import af bæredygtig biogas via deres sammenkoblede gasnet.
- 58 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at som det allerede er anført i nærværende doms præmis 34, og som det navnlig fremgår af artikel 17, stk. 8, i direktiv 2009/28 og af 94. betragtning hertil, letter direktivets artikel 17-19 medlemsstaternes indbyrdes handel med bæredygtig biogas ved dels at harmonisere de bæredygtighedskaraktéristika, som biogas skal opfylde med henblik på de tre formål,

som er nævnt i direktivets artikel 17, stk. 1, dels at lade disse karakteristika – takket være verifikationsreglerne i direktivets artikel 18 – forblive knyttet til biogassen med henblik på ovennævnte formål, selv om den blandes med andre gasser.

- 59 Den ordning, der er indført ved artikel 17-19 i direktiv 2009/28, fremmer således den frie varebevægelse frem for at begrænse den (jf. analogt dom af 29.2.1984, Rewe-Zentrale, 37/83, EU:C:1984:89, præmis 19, og af 12.7.2012, Association Kokopelli, C-59/11, EU:C:2012:447, præmis 81).
- 60 Selv om artikel 17 og 18 i direktiv 2009/28 ikke som sådan har til formål at sikre, at bæredygtig biogas betingelsesløst kan indføres fra én medlemsstat til en anden, samtidig med at bæredygtighedskarakteristikaene bevares, er denne omstændighed imidlertid uundgåeligt forbundet med den harmoniseringsteknik, som i det foreliggende tilfælde er valgt af EU-lovgiver, der som nævnt i nærværende doms præmis 30 og 31 råder over en skønsmargen bl.a. for så vidt angår muligheden for at nøjes med at foretage en etapevis harmonisering og kun at kræve en gradvis ophævelse af de af medlemsstaterne ensidigt truffene foranstaltninger (jf. analogt dom af 4.5.2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, præmis 79 og 80).
- 61 Det skal for det tredje i lighed med det, som er anført af generaladvokaten i punkt 63 i forslaget til afgørelse, bemærkes, at den omstændighed alene, at de økonomiske aktører – som ønsker at påberåbe sig bæredygtigheden af den biogas, som de markedsfører, navnlig i de medlemsstater, som biogassen er blevet eksporteret til – pålægges at indføre en massebalancemethode, såsom den, der er omhandlet i artikel 18, stk. 1, i direktiv 2009/28, i sig selv kan gøre eksporten og markedsføring både mere kompleks og kostbar som følge af de administrative og finansielle byrder, som en sådan metode medfører.
- 62 Hvad angår det valg, der er foretaget af EU-lovgiver, og som nærmere bestemt bestod i at vælge det såkaldte massebalance verifikationssystem, frem for to andre umiddelbart tilgængelige metoder, nemlig dels den såkaldte »identitetsbevaringsmetode«, dels den såkaldte ordning med »omsættelige certifikater« også kaldet »book and claim«, skal følgende bemærkes.
- 63 Det er for det første ubestridt, at identitetsbevaringsmetoden i og med den udelukker enhver mulighed for, at et parti bæredygtig biogas kan blandes med et parti gas uden sådan bæredygtighedskarakteristika, ikke på samme måde er med til at sikre handelen med bæredygtig gas mellem medlemsstaterne, eftersom en sådan metode bl.a. automatisk vil betyde, at bæredygtig biogas reelt ikke kan indføres i et gasnet, og dermed transporteres og eksporteres via en sådan infrastruktur, samtidig med at den bevarer sine bæredygtighedskarakteristika med henblik på de i artikel 17, stk. 1, i direktiv 2009/28 omhandlede tre formål.
- 64 Hvad for det andet angår valget af massebalancesystemet frem for ordningen med omsættelige certifikater, som ikke kræver, at oplysninger om bæredygtighedskarakteristika fysisk skal forblive knyttet til partierne eller de blandede partier, fremgår det for det første af 76. betragtning til direktiv 2009/28, at EU-lovgiver traf et sådant valg med henblik på at sikre, at der foreligger en sådan fysisk forbindelse mellem tidspunktet for fremstillingen af biobrændstoffer og forbruget heraf. Ifølge denne betragtning anses en sådan fysisk forbindelse for at kunne give en fornuftig balance mellem udbud og efterspørgsel og sikre en prisgevinst, der er større for bæredygtig biobrændstoffer, og som er tilstrækkelig høj til, at den gennem en ændret adfærd blandt markedsaktørerne har de påkrævede ændringer og dermed er med til at sikre, at bæredygtighedskriterierne fungerer hensigtsmæssigt. I 76. betragtning har EU-lovgiver desuden fremhævet, at anvendelsen af massebalancemetoden til kontrol af overensstemmelse bevarer systemets integritet, samtidig med at industrien ikke pålægges en urimelig byrde.
- 65 Det skal endvidere bemærkes, at EU-lovgiver ikke desto mindre ligeledes i 76. betragtning har fremhævet, at andre kontrolmetoder dog bør undersøges. Artikel 18, stk. 2, i direktiv 2009/28 foreskriver således, at Kommissionen aflægger rapport om den metode for verifikation af

massebalancen og om mulighederne for at bruge andre verifikationsmetoder, navnlig de verifikationsmetoder, hvor oplysningerne om bæredygtighedskarakteristikaene ikke behøver at være fysisk knyttet til særlige partier eller blandinger, idet der ligeledes tages hensyn til behovet for at opretholde verifikationssystemets integritet og effektivitet, samtidig med at det undgås at lægge en urimelig byrde på industrien. Kommissionen konkluderede i denne forbindelse, at det var hensigtsmæssigt at bevare massebalancemetoden (jf. bl.a. Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene: Report on the operation of the mass balance verification method for the biofuels and bioliquids sustainability scheme in accordance with Article 18(2) of Directive 2009/28/EC (SEC/2010/0129 final)).

- 66 Der er således ingen holdepunkter for at antage, at EU-lovgiver ved i bestræbelserne på at nå det i artikel 114, stk. 3, TEUF fastsatte mål om at sikre et højt beskyttelsesniveau for miljøet eller de mål, der nærmere bestemt er nævnt i 76. betragtning til direktiv 2009/28, at vælge at indføre et system til verifikation af bæredygtighedskriterierne, der både er integreret og effektivt samt har til formål at sikre en fysisk forbindelse mellem fremstillingen af bæredygtige biobrændstoffer og forbruget heraf i EU samtidig med mere effektivt at påvirke adfærden blandt markedsaktørerne, har overskredet grænserne for det vide skøn, der er henvist til i nærværende doms præmis 50, og som EU-lovgiver råder over, eller tilsidesat de krav, der følger af proportionalitetsprincippet.
- 67 Som generaladvokaten har anført i punkt 70 i forslaget til afgørelse, kræver det specifikke område, som EU-lovgiver i det foreliggende tilfælde skulle lovgive på, åbenlyst, at lovgiver skulle træffe såvel politiske som videnskabelige og økonomiske valg, og at lovgiver i denne forbindelse skulle foretage åbenlyst komplekse vurderinger af navnlig økonomisk og teknisk art.
- 68 I det foreliggende tilfælde kunne EU-lovgiver således uden at overskride grænserne for den nævnte skønsmargen lægge til grund, at verifikationssystemet, der anvender massebalancemetoden, var egnet til nå et højt beskyttelsesniveau for miljøet, henset til dels den form for sporing, som indføres med systemet, og de betingelser til systemet, som i overensstemmelse med artikel 18 i direktiv 2009/28 har til formål at sikre systemets effektivitet og integrerede karakter, dels den indflydelse på prisen for bæredygtig biobrændstof og på markedsaktørerne, som det er hensigten, at systemet derigennem skal have, samtidig med at det begrænser risikoen for svig.
- 69 EU-lovgiver kunne ligeledes med føje i denne forbindelse uden at overskride grænserne for den skønsmargen, som denne råder over, lægge til grund, at et sådant verifikationssystem var nødvendigt, og navnlig at der ikke fandtes andre muligheder for at nå de foreliggende forfulgte lovlige mål lige så effektivt, samtidig med at industrien pålægges mindre økonomiske og administrative byrder. EU-lovgiver kunne navnlig uden at anlægge et åbenbart urigtigt skøn forkaste ordningen med omsættelige certifikater, idet EU-lovgiver var af den opfattelse, at ordningen ikke sikrede nogen fysisk forbindelse mellem et fremstillet parti bæredygtig biogas og det parti gas, som efterfølgende forbruges, og at ordningen opstillede færre garantier hvad angår effektivitet og integritet, navnlig hvad angår formålet om at sikre, at det alene er bæredygtig biogas, som opfylder de strenge krav i artikel 17 i direktiv 2009/28, som kan tages i betragtning med henblik på de i denne artikel omhandlede tre formål.
- 70 Af samme grund kan den hindring for varernes frie bevægelighed, som der er henvist til i nærværende doms præmis 61, og som, henset til proportionalitetsprincippet, må anses for begrundet i hensynet til beskyttelse af miljøet, ikke, som det fremgår af den faste retspraksis, der er henvist til i præmis 46 i samme dom, anses for at tilsidesætte bestemmelserne i artikel 34 TEUF (jf. analogt dom af 14.12.2004, *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, præmis 61).
- 71 Det følger af det ovenstående, at gennemgangen af det forelagte præjudicielle spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 18, stk. 1, i direktiv 2009/28.

Fortolkningen af artikel 34 TEUF

- 72 Det fremgår af Domstolens praksis, at den omstændighed, at en national ret rent formelt har udformet sit præjudicielle spørgsmål under henvisning til bestemte EU-retlige bestemmelser, ikke er til hinder for, at Domstolen oplyser denne ret om alle de fortolkningsmomenter, der kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for denne, uanset om den henviser til dem i sine spørgsmål. Det tilkommer Domstolen herved fra samtlige de oplysninger, der er fremlagt af den nationale ret, navnlig af forelæggelsesafgørelsens præmisser at udlede de EU-retlige elementer, som det under hensyn til sagens genstand er nødvendigt at fortolke (jf. bl.a. dom af 27.10.2009, ČEZ, C-115/08, EU:C:2009:660, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis).
- 73 Selv om den forelæggende ret i det foreliggende tilfælde med sit andet spørgsmål ikke formelt set har spurgt Domstolen om, hvorvidt artikel 18, stk. 1, i direktiv 2009/28 er i overensstemmelse med artikel 34 TEUF, skal det som foreslået af såvel Rådet som E.ON Biofor, og som anbefalet af generaladvokaten i punkt 73 i forslaget til afgørelse, ligeledes undersøges, om artikel 34 TEUF i givet fald skal fortolkes således, at den er til hinder for et sådant påbud som det omtvistede.
- 74 Som det anføres i denne doms præmis 18-20, fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at E.ON Biofor med sit søgsmål i hovedsagen har nedlagt påstand om ophævelse af det omtvistede påbud, idet det bevirker, at den bæredygtige biogas, som er produceret i Tyskland og beregnet til transportformål, som E.ON Biofor importerer til Sverige via tyske og danske gasnet, ikke kan indgå i selskabets system til verifikation af, om biogassen er bæredygtig, og heller ikke kvalificeres som »bæredygtig« som omhandlet i lov nr. 598 og i direktiv 2009/28 og dermed give ret til visse afdrag på CO²-afgiften og energiafgiften.
- 75 Det krav om, at massebalancen skal opstilles »på et klart afgrænset sted«, som energimyndigheden i det foreliggende tilfælde har lagt til grund, fremgår ikke af artikel 18, stk. 1, i direktiv 2009/28, men af de nationale svenske bestemmelser, der blev vedtaget til gennemførelse af nævnte bestemmelse. § 14 i bekendtgørelse nr. 1088, der har til formål at sikre en sådan gennemførelse, indeholder nemlig for det første de tre almindelige kriterier, som fremgår af artikel 18, stk. 1, litra a)-c), og bestemmer for det andet, at energimyndigheden kan træffe supplerende foranstaltninger vedrørende verifikationssystemet og tilsynet hermed. § 3 i kapitel 3 i energimyndighedens forskrifter STEMFS 2011:2, hvori det er præciseret, at massebalancen skal være opnået »inden for et klart afgrænset område«, blev vedtaget på baggrund af denne bemyndigelse.
- 76 Det bemærkes i denne henseende, at det følger af fast retspraksis, at enhver national foranstaltning vedrørende et område, hvor der er foretaget en udtømmende harmonisering på EU-plan, ganske vist ikke skal bedømmes på grundlag af den primære EU-ret, men på grundlag af bestemmelserne i den retsakt, der gennemfører denne harmonisering (jf. bl.a. dom af 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).
- 77 Som det allerede er anført i nærværende doms præmis 38, er der med artikel 18, stk. 1, i direktiv 2009/28 imidlertid ikke foretaget en udtømmende harmonisering af den metode for verifikation, som er tilknyttet massebalancesystemet, således at medlemsstaterne, forudsat at de almindelige betingelser i bestemmelsens litra a)-c), er opfyldt, fortsat har et betydeligt råderum i forbindelse med fastlæggelsen af de konkrete betingelser for de økonomiske aktørers anvendelse af et sådant system.
- 78 Heraf følger, at når medlemsstaterne gennemfører artikel 18, stk. 1, i direktiv 2009/28, er de som anført af generaladvokaten i punkt 72 i forslaget til afgørelse forpligtede til at overholde artikel 34 TEUF.
- 79 Hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en hindring af samhandelen i henhold til artikel 34, skal det konstateres, at det omtvistede påbud i det mindste indirekte og potentielt, kan forhindre import af bæredygtig biogas til Sverige fra andre medlemsstater som omhandlet i den retspraksis, der er henvist til i nærværende doms præmis 44.

- 80 Som anført af generaladvokaten i punkt 75, 76 og 78 i forslaget til afgørelse er dette påbud til hinder for, at der kan opnås en massebalance for bæredygtig biogas indført via sammenkoblede nationale gasnet, og det udelukker dermed, at denne biogas, når den én gang er importeret til Sverige, kan bevare de bæredygtighedskarakteristika, der gør det muligt at blive omfattet af den gunstige skatteordning, der i denne medlemsstat anvendes på forbrug af bæredygtige biobrændstoffer.
- 81 Det skal i denne forbindelse fremhæves, at energimyndigheden såvel i sine skriftlige indlæg som under retsmødet bekræftede, at bæredygtig biogas fra andre medlemsstater var omfattet af nævnte afgiftsfordel i Sverige, navnlig når den indførtes til denne medlemsstat ved anvendelse af transportmidler, såsom vejtransport, der ikke bevirker, at den bæredygtige biogas bliver blandet med andre partier af gas. Heraf følger, at det alene er den omstændighed, at det omtvistede påbud og § 3 i kapitel 3 i energimyndighedens forskrifter STEMFS 2011:2 gør det umuligt at opstille en massebalance i forbindelse med import via sammenkoblede nationale gasnet, der i det foreliggende tilfælde er til hinder for, at den således importerede bæredygtig biogas kan være omfattet af samme afgiftsfordele.
- 82 Hvad angår muligheden for at benytte andre transportmetoder skal det bemærkes, at det er ubestridt, at transport via sammenkoblede nationale gasnet som hovedregel og som følge af de omkostninger, der er forbundet hermed, udgør den eneste grænseoverskridende transportmetode, som er konkurrencedygtig for de berørte økonomiske aktører.
- 83 Hvad endelig angår den omstændighed, at energimyndigheden har erklæret sig villig til at kvalificere biogas, som importeres til Sverige via sammenkoblede gasnet, som bæredygtig, forudsat at importen foretages inden for rammerne af de frivillige internationale ordninger, som er godkendt af Kommissionen i henhold til artikel 18, stk. 4, i direktiv 2009/28, skal det konstateres, at der er tale om en meget vag oplysning. Energimyndigheden har nemlig på ingen måde for Domstolen forsøgt at godtgøre, hvordan disse godkendte ordninger, som myndigheden har henvist til, konkret vil kunne gøre det muligt for E.ON Biofor at blande bæredygtig biogas i sådanne net i overensstemmelse de krav, som er uløseligt forbundet med massebalancesystemet. Som generaladvokaten har anført i punkt 79 i forslaget til afgørelse, anførte E.ON Biofor desuden i retsmødet, uden at blive modsagt af energimyndigheden, at en eventuel anvendelse af en sådan godkendt frivillig ordning ville medføre yderligere omkostninger for selskabet.
- 84 Idet det er godtgjort, at der foreligger en hindring for samhandelen, skal det for det andet undersøges, om den nationale foranstaltning, der ligger til grund for denne hindring, i henhold til den retspraksis, der er henvist til i denne doms præmis 46, kan begrundes i et af de almene hensyn, som er opregnet i artikel 36 TEUF, eller i tvingende hensyn, såsom beskyttelsen af miljøet, og om foranstaltningen opfylder de krav, der følger af proportionalitetsprincippet.
- 85 Det skal i denne forbindelse for det første bemærkes, at brugen af vedvarende energikilder til fremstilling af biogas – som i sidste ende er målet med en national ordning som den, som § 3 i kapitel 3 i energimyndighedens forskrifter STEMFS 2011:2 indgår i – i princippet er egnet til at beskytte miljøet. En sådan ordning har således, i forlængelse af de formål, der i denne henseende følges med direktiv 2009/28, og navnlig dette direktivs artikel 17 og 18, som ordningen har til formål at sikre den konkrete gennemførelse af, til formål at bidrage til en reduktion af drivhusgasemissioner, der er en af hovedårsagerne til de klimaændringer, som EU og dens medlemsstater har forpligtet sig til at bekæmpe (jf. analogt dom af 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis).
- 86 Hvad mere specifikt angår de bæredygtighedskriterier, som er harmoniseret i artikel 17 i direktiv 2009/28, og som en foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede i princippet skal sikre overholdelsen af, er formålet med disse kriterier, som fremhævet i 65. betragtning til dette direktiv, at sikre, at det biobrændstof, som anvendes til at nå de i direktivet fastlagte mål, reelt er bæredygtigt.

- 87 Som det mere overordnet er fremhævet i 12. betragtning til direktiv 2009/28, giver anvendelse af landbrugsmaterialer som f.eks. husdyrgødning, gylle og andre former for animalsk og organisk affald til produktion af biogas mulighed for at opnå betydelige miljøfordele på baggrund af de store muligheder for besparelse i drivhusgasemissionen, både i forbindelse med produktion af varme og elektricitet og ved anvendelse som biobrændstof.
- 88 Den øgede brug af vedvarende energikilder udgør i denne forbindelse, således som det bl.a. er forklaret i første betragtning til direktiv 2009/28, et af de vigtige elementer i den pakke af foranstaltninger, som er nødvendig for at reducere drivhusgasemissionerne og efterkomme Kyotoprotokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer samt opfylde yderligere unions- og internationale forpligtelser med henblik på at reducere drivhusgasemissionerne efter 2012 (jf. i denne retning dom af 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis).
- 89 Som Domstolen allerede har fremhævet, vedrører en sådan forøgelse også beskyttelsen af menneskers og dyrs liv og sundhed samt bevaring af plantevækster, der udgør de tvingende almene hensyn i artikel 36 TEUF (dom af 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis).
- 90 Det fremgår for det andet af fast retspraksis, at de nationale myndigheder, som indfører en undtagelse fra princippet om de frie varebevægelser, er forpligtede til at godtgøre, at denne undtagelse er nødvendig for at tilgodese de i nævnte artikel anførte hensyn, og at den er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Det påhviler således myndighederne, når de påberåber sig et hensyn, der berettiger en begrænsning af de frie varebevægelser, konkret at påvise, at der foreligger et alment hensyn, og at denne begrænsning står i rimeligt forhold til det tilsigtede mål (jf. i denne retning dom af 8.5.2003, ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, præmis 67-69 og den deri nævnte retspraksis).
- 91 Det skal i det foreliggende tilfælde konstateres, at energimyndigheden ikke for Domstolen har godtgjort, at en sådan foranstaltning som det omtvistede påbud, der blev vedtaget med hjemme i § 3 i kapitel 3 i energimyndighedens forskrifter STEMFS 2011:2, overholder disse krav.
- 92 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at nævnte § 3 præciserer, at massebalancen skal være opnået »inden for et klart afgrænset område«, og at energimyndigheden ved vedtagelsen af det omtvistede påbud var af den opfattelse, at sammenkoblede nationale gasnet som dem, der forbinder Tyskland, Danmark og Sverige, ikke udgør et sådant klart afgrænset område.
- 93 Som det fremgår af såvel forelæggelsesafgørelsen, og som energimyndigheden har bekræftet over for Domstolen, følger det derimod af denne myndigheds fortolkningspraksis, at når den bæredygtig biogas indføres i det nationale svenske gasnet, er en sådan omstændighed ikke til hinder for, at massebalancen kan opstilles med henblik på denne biogas.
- 94 Det skal imidlertid konstateres, at energimyndigheden ikke har været i stand til at give nogen objektiv forklaring på, hvordan det på den ene side kan lægges til grund, at det nationale svenske gasnet, hvori forskellige typer af biogas blandes, kan udgøre et »klart afgrænset område« som omhandlet i § 3 i kapitel 3 i energimyndighedens forskrifter STEMFS 2011:2, mens andre medlemsstaters gasnet eller sammenkoblede nationale gasnet, anskuet enkeltvis eller samlet, på den anden side ikke anses for at udgøre et sådant »klart afgrænset område«.
- 95 Energimyndigheden har endvidere flere gange såvel i sine skriftlige indlæg som under retsmødet bekræftet, at når bæredygtig biogas importeres via sammenkoblede nationale gasnet inden for rammerne af de frivillige nationale og internationale ordninger, som Kommissionen har godkendt i henhold til artikel 18, stk. 4, i direktiv 2009/28, har energimyndigheden ikke nogen indvendinger mod at anerkende, at biogas, der således importeres fra andre medlemsstater, anerkendes som bæredygtig,

hvorved myndigheden synes at anerkende, at den omstændighed, at bæredygtig biogas blandes i sådanne net, ikke er til hinder for, at massebalancen kan opstilles i forhold til en således fremkommet blanding.

- 96 Hvad angår den forklaring, som energimyndigheden ligeledes gav som begrundelse for vedtagelsen af det omtvistede påbud, og som vedrørte den omstændighed, at der ikke findes en europæisk myndighed, som kan udøve kontrol over det område, som udgøres af sammenkoblede nationale gasnet, skal det for det første bemærkes, at denne forklaring ikke stemmer overens med det retsgrundlag, som energimyndigheden udtrykkeligt har anført i forhold til det omtvistede påbud, og som vedrører den omstændighed, at der ikke findes et »klart afgrænset område« som omhandlet i § 3 i kapitel 3 i denne myndigheds forskrifter STEMFS 2011:2.
- 97 Denne forklaring kan for det andet – uafhængigt af den ovenfor konstaterede manglende sammenhæng – ikke anses for overbevisende. Som det fremgår af § 1a i kapitel 3 i lov nr. 598, tilkommer det nemlig de økonomiske aktører, som gør gældende, at den af dem markedsførte biogas er bæredygtig – gennem bl.a. direkte og indirekte aftaler med samtlige aktører i hele produktionskæden og ved indførelsen af et verifikationssystem, som gennemgås af en uafhængig kontrolenhed, der skal kontrollere, at nævnte verifikationssystem er nøjagtigt, pålideligt og sikret mod svindel – at sikre, at den biogas, for hvilken de ønsker en afgiftsfordel, opfylder bæredygtighedskriterierne i artikel 17 i direktiv 2009/28.
- 98 Som anført af generaladvokaten i punkt 89 og 90 i forslaget til afgørelse har energimyndigheden ikke på nogen måde påvist, at den umuligt kan sikre sig, at den biogas, som importeres fra andre medlemsstater via sammenkoblede nationale gasnet, er bæredygtig ved at kræve, at de berørte økonomiske aktører fremlægger de oplysninger, som kræves i henhold til national ret, samtidig med at den i denne forbindelse tager hensyn til de oplysninger og den dokumentation, som eventuelt er udstedt i henhold til det massebalancesystem, som er indført af de medlemsstater, som det omhandlede parti af bæredygtige biogas stammer fra, og ved at sikre, at det pågældende parti ikke med henblik på formålene i artikel 17, stk. 1, i direktiv 2009/28 er trukket ud af blandingen eller blandingerne mere end én gang, således som krævet i henhold til det massebalancesystem, der er indført med direktivets artikel 18.
- 99 Heraf følger, at energimyndigheden ikke har godtgjort, at det omtvistede påbud, der er vedtaget på grundlag af § 3 i kapitel 3 i denne myndigheds forskrifter STEMFS 2011:2, er nødvendig med henblik på at sikre, at den biogas, der importeres fra andre medlemsstater, er bæredygtig med henblik på de i artikel 17, stk. 1, i direktiv 2009/28 omhandlede formål, og det tilsidesætter dermed proportionalitetsprincippet og kan derfor ikke anses for begrundet.
- 100 På grundlag af det ovenstående skal den forelæggende ret oplyses om, at artikel 34 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for et påbud som det i hovedsagen omhandlede, hvormed en national myndighed tilsigter at udelukke, at en økonomisk aktør anvender et massebalancesystem som omhandlet i artikel 18, stk. 1, i direktiv 2009/28 på bæredygtig biogas, som transporteres i sammenkoblede nationale gasnet, i medfør af en bestemmelse, som er vedtaget af denne myndighed, og hvorefter en sådan massebalance skal opstilles »på et klart afgrænset sted«, selv om nævnte myndighed på grundlag af denne bestemmelse tillader, at der anvendes et massebalancesystem på bæredygtig biogas, som transporteres via det nationale gasnet i den medlemsstat, som denne myndighed henhører under.

Sagsomkostninger

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

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

- 1) Artikel 18, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28/EF af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF skal fortolkes således, at den ikke har til formål at opstille en forpligtelse for medlemsstaterne til at tillade import via deres sammenkoblede nationale gasnet af bæredygtig biogas, der opfylder bæredygtighedskriterierne i direktivets artikel 17, og som er bestemt til anvendelse som biobrændstof.
- 2) Gennemgangen af det andet spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 18, stk. 1, i direktiv 2009/28.
- 3) Artikel 34 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for et påbud som det i hovedsagen omhandlede, hvormed en national myndighed tilsigter at udelukke, at en økonomisk aktør anvender et massebalancesystem som omhandlet i artikel 18, stk. 1, i direktiv 2009/28 på bæredygtig biogas, som transporteres i sammenkoblede nationale gasnet, i medfør af en bestemmelse, som er vedtaget af denne myndighed, og hvorefter en sådan massebalance skal opstilles »på et klart afgrænset sted«, selvom nævnte myndighed på grundlag af denne bestemmelse tillader, at der anvendes et massebalancesystem på bæredygtig biogas, som transporteres via det nationale gasnet i den medlemsstat, som denne myndighed henhører under.

Underskrifter