



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

4 октомври 2018 година *

„Преюдициално запитване — Околна среда — Насърчаване на използването на енергия от възобновяеми източници — Течни горива от биомаса, използвани в топлоцентрала — Директива 2009/28/ЕО — Член 17 — Критерии за устойчивост за течните горива от биомаса — Член 18 — Национални схеми за сертифициране на устойчивостта — Решение за изпълнение 2011/438/ЕС — Доброволни схеми за сертифициране на устойчивостта на биогоривата и на течните горива от биомаса, одобрени от Европейската комисия — Национална правна уредба, която предвижда задължение на операторите посредници да представят сертификати за устойчивост — Член 34 ДФЕС — Свободно движение на стоки“

По дело C-242/17

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) с акт от 26 януари 2017 г., постъпил в Съда на 8 май 2017 г., в рамките на производство по дело

Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto (L.E.G.O.) SpA

срещу

Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dello Sviluppo Economico,

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali,

в присъствието на:

ED & F Man Liquid Products Italia Srl,

Unigrà Srl,

Movendi Srl,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: М. Pešič, председател на състава, А. Rosas, С. Toader (докладчик), А. Prechal и Е. Jarašiūnas, съдии,

генерален адвокат: М. Campos Sánchez-Bordona,

* Език на производството: италиански.

секретар: М. Ferreira, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 28 февруари 2018 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto (L.E.G.O.) SpA, от А. Fantini и G. Scaccia, avvocati,
- за Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, от S. Fidanzia и А. Gigliola, avvocati,
- за ED & F Man Liquid Products Italia Srl, от С.Е. Rossi и F. P. Francica, avvocati,
- за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от G. Palatiello, avvocato dello Stato,
- за Европейската комисия, от G. Gattinara и К. Talabér-Ritz, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 16 май 2018 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 18 от Директива № 2009/28/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници и за изменение и впоследствие за отмяна на директиви 2001/77/ЕО и 2003/30/ЕО (ОВ L 140, 2009 г., стр. 16 и поправка в ОВ L 216, 2014 г., стр. 5) във връзка с Решение за изпълнение 2011/438/ЕС на Комисията от 19 юли 2011 година относно признаването на схемата „International Sustainability and Carbon Certification“ за доказване на спазването на критериите за устойчивост в съответствие с директиви 2009/28/ЕО и 2009/30/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 190, 2011 г., стр. 79).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto (L.E.G.O.) SpA, от една страна, и Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Mare e del Territorio (Министерство на околната среда и на защитата на морето и природните ресурси, Италия), Ministero dello Sviluppo Economico (Министерство на икономическото развитие, Италия) и Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (Министерство на политиката в областта на земеделието и горите, Италия), от друга страна, по повод непредставянето на сертификати за устойчивост за течни горива от биомаса, използвани за функционирането на топлоцентрала на L.E.G.O., като това е довело до отпадането от схемата за стимулиране чрез зелени сертификати, от която се е ползвала тази топлоцентрала.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 2009/28

3 Съгласно съображения 65, 67, 76 и 79 от Директива 2009/28:

„(65) Производството на биогорива следва да бъде устойчиво. Поради това биогоривата, които се използват за постигане на съответствие с целите, установени в настоящата директива, както и тези, които се ползват от националните схеми за подпомагане, следва задължително да отговарят на критериите за устойчивост.

[...]

(67) Въвеждането на критерии за устойчивост на биогоривата няма да постигне своята цел, ако тези продукти, които не удовлетворяват критериите и които иначе биха били използвани като биогорива, вместо това се използват като течни горива от биомаса в секторите на топлинната енергия или на електроенергията. Поради тази причина критериите за устойчивост следва да се прилагат към всички течни горива от биомаса.

[...]

(76) Критериите за устойчивост ще дадат резултат, само ако доведат до промяна в поведението на участниците на пазара. Тези промени ще настъпят, само ако отговарящите на тези критерии биогорива и течни горива от биомаса получават ценова премия в сравнение с неотговарящите на критериите горива. Съгласно метода на масов баланс за проверка на съответствието съществува физическа зависимост между производството на биогорива и течни горива от биомаса, отговарящи на критериите за устойчивост, и потреблението на такива горива в [Съюза], което създава баланс между предлагането и търсенето и осигурява по-голяма ценова премия в сравнение със системите, в които няма такава зависимост. Следователно, за да може биогоривата и течните горива от биомаса, отговарящи на критериите за устойчивост, да се продават на по-висока цена, следва да се използва методът на масов баланс, за да се проверява съответствието. Това следва да поддържа целостта на системата, като в същото време избягва прекомерно натоварване на промишлеността. Въпреки това следва да бъдат проучени и други методи за проверка.

[...]

(79) В интерес на Общността е да се насърчава разработването на многостранни и двустранни споразумения и на доброволни международни и национални схеми, задаващи стандарти за производство по устойчив начин на биогорива и на течни горива от биомаса, както и за удостоверяване, че производството на биогорива и на течни горива от биомаса съответства на тези стандарти. За тази цел следва да бъдат въведени разпоредби, даващи възможност да се признае, че тези споразумения или схеми предоставят надеждни доказателства и данни, при условие че схемите съответстват на адекватни стандарти за надеждност, прозрачност и независимо одитиране“.

4 Член 2, втора алинея от Директива 2009/28 определя понятията „биомаса“, „течни горива от биомаса“ и „биогорива“, както следва:

„[...]

д) „биомаса“ означава биоразградимата част на продукти, отпадъци и остатъци от биологичен произход от селското стопанство (включително растителни и животински вещества), горското стопанство и свързаните с тях промишлености, включително рибно стопанство и аквакултури, както и биоразградимата част на промишлени и битови отпадъци;

[...]

з) „течни горива от биомаса“ означава течни горива за енергийни цели, различни от тези за транспорт, включително за електроенергия, топлинна енергия и енергия за охлаждане, произведени от биомаса;

и) „биогорива“ означава течни или газообразни горива в транспорта, произведени от биомаса“.

5 Член 17 от тази директива, озаглавен „Критерии за устойчивост по отношение на биогоривата и течните горива от биомаса“, предвижда в параграф 1:

„Независимо дали суровините са отгледани на или извън територията на [Съюза], енергия[та] от биогорива и течни горива от биомаса се взема предвид за целите, посочени в букви а), б) и в), само при условие че отговарят на критериите за устойчивост, посочени в параграфи 2—6:

а) определяне на степента на съответствие с изискванията на настоящата директива относно националните цели;

б) определяне на степента на съответствие със задълженията за енергия от възобновяеми източници;

в) съответствие на условията за получаване на финансова подкрепа за потреблението на биогорива и течни горива от биомаса.

[...]“.

6 Член 17, параграфи 2—6 от посочената директива определя критериите за устойчивост, отнасящи се до производството на биогорива и на течни горива от биомаса.

7 Член 17, параграф 8 от същата директива предвижда:

„За целите, посочени в параграф 1, букви а), б) и в), държавите членки не отказват отчитане на такива биогорива и течни горива, които са получени в съответствие с изискванията на настоящия член“.

8 Член 18 от Директива 2009/28, озаглавен „Проверка на съответствието с критериите за устойчивост по отношение на биогоривата и течните горива от биомаса“, предвижда:

„1. При отчитане на биогорива и течни горива от биомаса за целите, посочени в член 17, параграф 1, букви а), б) и в), държавите членки изискват от икономическите оператори да покажат, че са изпълнени посочените в член 17, параграфи 2—5 критерии за устойчивост. За тази цел те изискват от икономическите оператори използването на система за масов баланс, която:

а) позволява смесването на партиди от суровини или биогорива с различни характеристики за устойчивост;

б) изисква информация за характеристиките за устойчивост и обемите на партидите, посочени в буква а), да остава прикрепена към сместа; и

в) осигурява сборът от всички партии, напуснали сместа, да има същите характеристики за устойчивост, каквито има сборът на всички партии, добавени към сместа.

[...]

3. Държавите членки предприемат мерки за гарантиране, че икономическите оператори подават надеждна информация, както и [че] представят при поискване на държавата членка данните, използвани за съставяне на информацията. Също така държавите членки следва да поискат от икономическите оператори да организират подходящо независимо одитиране на подаваната от тях информация, както и да представят доказателства за неговото провеждане. При одитирането следва да се проверява дали използваните от икономическите оператори системи са точни, надеждни и защитени срещу измами. Също така при одитирането се проверяват честотата и методиката на вземане на проби и достоверността на данните.

Информацията, посочена в първа алинея, включва по-специално информация относно спазването на критериите за устойчивост, установени в член 17, параграфи 2—5, подходяща и приложима информация относно мерките, взети за защита на почвите, водата и въздуха, възстановяването на деградиралата земя, избягването на излишно потребление на вода в зони с недостатъчно количество вода, както и подходяща и приложима информация относно мерките, взети за отчитане на елементите, посочени в член 17, параграф 7, втора алинея.

[...]

Задълженията, установени в настоящия параграф, се прилагат независимо дали биогоривата или горивата от течна биомаса са произведени в [Съюза], или са внесени.

4. [...]

Комисията може да реши, че доброволни национални или международни схеми за установяване на стандарти за производството на продукти от биомаса съдържат точни данни за целите на член 17, параграф 2 или доказват, че партидите от биогорива съответстват на критериите за устойчивост, установени в член 17, параграфи 3—5. Комисията може да реши, че тези схеми съдържат точни данни за информацията относно предприетите мерки за опазване на зоните, които осигуряват основни услуги на екосистемите в критични ситуации (като защитата на речни басейни и ерозивния контрол), за опазването на почвите, водата и въздуха, за възстановяването на земя с влошено качество, избягването на излишно потребление на вода в зони с недостатъчно количество вода, както и въпросите, посочени в член 17 параграф 7, втора алинея. [...]

[...]

5. Комисията приема решения съгласно параграф 4, само ако въпросното споразумение или схема отговаря на адекватни стандарти за надеждност, прозрачност и независимо одитиране. Ако съответните схеми са предназначени за определяне на намаления на емисии на парникови газове, тези схеми следва също да съответстват на методическите изисквания, посочени в приложение V. [...]

[...]

7. Когато даден икономически оператор предложи доказателство или данни, придобити в съответствие със споразумение или схема, предмет на решение съгласно параграф 4, в рамките на това решение, държавата членка не следва да иска от заявителя да представя допълнително доказателство за спазване на критериите за устойчивост, посочени в член 17, параграфи 2—5, нито информация относно мерките, посочени в параграф 3, втора алинея от настоящия член.

[...]“.

Решение за изпълнение 2011/438

- 9 Съгласно член 2 от Решение за изпълнение 2011/438 то е валидно за срок от пет години след влизането му в сила, т.е. до 9 август 2016 г. Предвид момента на настъпване на фактите по главното производство, това решение за изпълнение обаче следва да се вземе предвид.
- 10 Съображения 4 и 6—8 от посоченото решение за изпълнение гласят:

„(4) Възможно е Комисията да реши, че дадена доброволна национална или международна схема показва, че партидите биогорива съответстват на критериите за устойчивост, посочени в член 17, параграфи 3—5 от Директива [2009/28], или че доброволните национални или международни схеми за измерване на парниковите газове съдържат точни данни за целите на член 17, параграф 2 от посочената директива.

[...]

(6) Когато един икономически оператор предостави доказателство или данни, получени в съответствие със схема, която е била призната от Комисията, в степента, изисквана от това решение за признаване, държавата членка не изисква от доставчика да предостави допълнителни доказателства за съответствие с критериите за устойчивост.

(7) Схемата „International Sustainability and Carbon Certification“ (наричана по-нататък „ISCC“) бе представена на Комисията на 18 март 2011 г. с искане за признаване. Схемата има глобален обхват и може да включва широк спектър от различни биогорива. Признатата схема ще бъде на разположение на платформата за прозрачност, създадена по силата на Директива [2009/28]. Комисията ще вземе предвид съображенията, свързани с търговската поверителност, и може да реши да публикува схемата само частично.

(8) Оценката на схемата ISCC установи, че тя адекватно покрива критериите за устойчивост на Директива [2009/28/], както и [че] прилага методологията на системата за масов баланс в съответствие с изискванията на член 18, параграф 1 от Директива [2009/28]“.

- 11 Съгласно член 1 от същото решение за изпълнение:

„[Схемата ISCC], за която е подадено заявлението за признаване до Комисията на 18 март 2011 г., показва, че партидите биогорива съответстват на критериите за устойчивост, предвидени в член 17, параграф 3, букви а), б) и в), член 17, параграф 4 и член 17, параграф 5 от Директива [2009/28] [...].Схемата също така съдържа точни данни за целите на член 17, параграф 2 от Директива [2009/28] и член 7б, параграф 2 от Директива 98/70/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 1998 година относно качеството на бензиновите и дизеловите горива и за изменение на Директива 93/12/ЕИО на Съвета (ОВ L 350, 1998 г., стр. 58; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 26, стр. 3)].

Освен това, данните могат да бъдат използвани за доказване на съответствие с член 18, параграф 1 от Директива [2009/28] и с член 7в, параграф 1 от Директива [98/70]“.

Италианското право

12 Член 2, параграф 2, букви i) и p) и параграф 3 от Decreto interministeriale che istituisce il „Sistema di certificazione nazionale della sostenibilità dei biocarburanti e dei bioliquidi“ (Междуправително постановление относно „национална схема за сертифициране на биогорива и течни горива от биомаса“) от 23 януари 2012 г. (GURI № 31 от 7 февруари 2012 г., наричано по-нататък „междуправителното постановление от 23 януари 2012 г.“) съдържа следните определения:

„2. [...]

i) Сертификат за устойчивост: съставена от последния оператор по снабдителната верига декларация за самосертифициране [...], с последващите изменения, съдържаща необходимите данни, за да се гарантира, че партидата биогориво или течно гориво от биомаса е устойчиво.

[...]

p) Снабдителна верига или верига на доставките: метод, който дава възможност да се направи връзка между сведенията или твърденията относно суровините или междинните продукти и сведенията и твърденията относно крайните продукти. Този метод включва всички етапи от производството на суровините до доставката на предназначения за потребление биогориво или течно гориво от биомаса.

[...]

3. Определението за икономически оператор [...] включва:

a) всяко физическо или юридическо лице, установено в [Съюза] или в трета страна, което предлага или доставя на трети лица срещу заплащане или безплатно биогорива и течни горива от биомаса, предназначени за [вътрешния] пазар, и всяко физическо или юридическо лице, установено в Съюза, което произвежда биогорива и течни горива от биомаса и впоследствие ги използва за своя сметка на територията на страната, както и

b) всяко физическо или юридическо лице, установено в Съюза или в трета страна, което предлага или доставя на трети лица срещу заплащане или безплатно суровини, междинни продукти, отпадъци, странични продукти или смеси от такива за производството на биогорива и течни горива от биомаса, предназначени за [вътрешния] пазар“.

13 Член 8 от това междуправително постановление отчита положението на операторите, които не са се присъединили към националната схема за сертифициране, като предвижда следното:

„1. По отношение само на аспектите, обхванати от доброволна схема, за която има решение по смисъла на член 7в, параграф 4, втора алинея от Директива [98/70] [...], икономическите оператори, които са се присъединили към такива доброволни схеми, доказват достоверността на информацията или твърденията, отправени до следващия икономически оператор по снабдителната верига или до доставчика или потребителя, като прилагат към партидата предвидените от посочените схеми доказателства или данни. Тези доказателства или данни се предоставят чрез самосертифициране [...]

[...]

4. Ако доброволните схеми по параграф 1 и споразуменията по параграф 2 не включват проверка на всички критерии за устойчивост и на използването на масовия баланс, икономическите оператори от снабдителната верига, които са се присъединили към тях, трябва във всеки случай да допълнят проверката в аспектите, които не са обхванати от споменатите доброволни схеми или споразумения, като приложат националната схема за сертифициране.

[...]“.

14 Съгласно член 12 от междуведомственото постановление от 23 януари 2012 г.:

„1. За целите на това постановление икономическите оператори от веригата за снабдяване с течни горива от биомаса могат, в отклонение от предвиденото в член 8, параграф 1, да се присъединят към доброволните схеми, за които има решение по член 7в, параграф 4, втора алинея от Директива [98/70], приложимо по отношение на биогоривата, ако изпълняват условията по параграф 2.

2. Посочените в параграф 1 икономически оператори от веригата за снабдяване с течни горива от биомаса трябва да отразят в декларацията или сертификата, придружаващ(а) партидите по цялата снабдителна верига, данните по член 7, параграфи 5, 6, 7 и 8 [...]“.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

15 L.E.G.O. е дружество, учредено по италианското право, което притежава печатница. В нея то изгражда топлоцентрала със средна годишна номинална мощност 0,840 мегавата, захранвана със сурово палмово масло — течно гориво от биомаса.

16 На 20 май 2011 г. тази инсталация е призната за захранвана от възобновяеми източници от GSE — публично дружество по италианското право, което отговаря за плащането на помощи за производството на енергия от такива източници. Така L.E.G.O. се включва в схемата за стимулиране чрез зелени сертификати (ЗС) за периода 2012—2014 г. с общо 14 698 ЗС на стойност 1 610 421,58 EUR.

17 С решение от 29 септември 2014 г. GSE приема въз основа на документи, предоставени от L.E.G.O., че последното не отговаря на условията за допускане до схемата за подпомагане, и изисква пълното възстановяване на отпуснатите суми за периода 2012—2014 г.

18 Причината, която GSE изтъква в подкрепа на решението си, е по-специално непредставянето на сертификати за устойчивост от дружеството, изградило топлоцентралата, а именно Movendi Srl. Последното действа и като посредник за закупуването от ED&F Man Liquid Products Italia Srl и от Unigrà Srl на течното гориво от биомаса, използвано за функционирането на тази инсталация. Въпреки че този продукт се продава и доставя директно на L.E.G.O., според GSE Movendi следва да се счита за „икономически оператор“ по смисъла на междуведомственото постановление от 23 януари 2012 г., който е длъжен да представи сертификатите за устойчивост, макар те вече да са били предоставени от ED&F Man Liquid Products Italia и Unigrà. Освен това сертификатите за устойчивост, издадени от тези двама доставчици, носели по-късна дата от действителната дата на превоза, докато според GSE те е трябвало да бъдат издадени заедно с всяка партида течно гориво от биомаса.

19 L.E.G.O. подава жалба срещу това решение пред Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Областен административен съд Лацио, Италия), който с решение от 29 януари 2016 г. постановява, че GSE правилно е определило Movendi като икономически оператор по смисъла на италианското законодателство, задължавайки го следователно самият той да предостави сертификат за устойчивост на въпросното течно гориво от биомаса.

- 20 Според тази юрисдикция, дори всъщност Директива 2009/28 да не уточнява кой може да се разглежда като икономически оператор, тя все пак позволява на държавите членки да определят кои са необходимите сведения и лицата, обвързани със спазването на критериите за устойчивост. Поради това за „икономически оператор“ следва да се счита всяко лице, което участва в снабдителната верига, включително посредниците като Movendi, които не придобиват физически съответното течно гориво от биомаса.
- 21 На 13 май 2016 г. L.E.G.O. обжалва това съдебно решение пред запитващата юрисдикция, Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия).
- 22 Тази юрисдикция счита, че е необходимо да се уточни обхватът на правото на Съюза, за да се установи дали то допуска национална правна уредба, и по-специално членове 8 и 12 от междуведомственото постановление от 23 януари 2012 г., които налагат на операторите, включили се в доброволна схема за сертифициране, при необходимост да допълват осъществявания по тази схема контрол посредством националната схема за сертифициране и да включват в декларацията или в сертификатите, придружаваща(и) партидите по цялата снабдителна верига, информацията, посочена в член 17, параграфи 2—5 от Директива 2009/28.
- 23 В това отношение запитващата юрисдикция отбелязва изтъкнатото в жалбата на L.E.G.O., че тъй като доставчиците ED&F Man Liquid Products Italia и Unigrà са се присъединили към доброволната схема за контрол ISCC, призната с Решение за изпълнение 2011/438, националната схема не може да предвижда допълнителни спрямо посочената доброволна схема задължения, каквото е задължението на посредниците да представят сертификати за устойчивост.
- 24 В този смисъл запитващата юрисдикция изяснява, че преюдициалното запитване се отнася, от една страна, до възможността икономическите оператори, които по правило се присъединяват към доброволни схеми, които са предмет на решения на Комисията, да подлежат на последващи проверки, наложени от националната схема за сертифициране, и от друга страна, до възможността икономическите оператори, които участват в снабдителната верига, да бъдат задължени да допълват придружаващите декларации или сертификати с исканата информация. В това отношение запитващата юрисдикция посочва, че тъй като целта на националната правна уредба е да се осигури проследимостта на продукта и неговия устойчив характер по цялата снабдителна верига, посредниците като Movendi не могат да бъдат освободени от посоченото задължение.
- 25 При тези условия Consiglio di Stato (Държавен съвет) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Допуска ли правото на Съюза, и по-конкретно член 18, параграф 7 от Директива 2009/28 във връзка с Решение [за изпълнение 2011/438], национална правна уредба като [междуведомственото постановление от 23 януари 2012 г.], и по-конкретно членове 8 и 12, с която се налагат специфични задължения, които са различни и по-широки от произтичащите от присъединяването към доброволна схема, за която Европейската комисия е приела решение на основание на член 18, параграф 4 от тази директива?
- 2) При утвърдителен отговор на предходния въпрос, задължени ли са икономическите оператори от веригата за снабдяване с продукта да спазват посочените в първия въпрос разпоредби от правото на Съюза дори когато изпълняват функцията на обикновен [...] посредник, без никакъв реален контакт с продукта?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

- 26 С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 18, параграф 7 от Директива 2009/28, във връзка с Решение за изпълнение 2011/438, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която налага на икономическите оператори специфични условия, които са различни и по-широки от предвидените в доброволна схема за сертифициране на устойчивостта, като схемата ISCC, призната с посоченото решение за изпълнение, прието от Комисията съгласно член 18, параграф 4 от споменатата директива.
- 27 В самото начало следва да се отбележи, че в член 17, параграфи 2—5 от Директива 2009/28 се посочват критериите за устойчивост, които трябва да се спазват, за да могат биогоривата и течните горива от биомаса да бъдат отчетени като възобновяем източник на енергия.
- 28 Както е видно от член 17 във връзка със съображения 65 и 67 от Директива 2009/28, въз основа по-специално на член 114 ДФЕС волята на законодателя на Съюза е да се хармонизират критериите за устойчивост, на които задължително трябва да отговарят биогоривата и течните горива от биомаса, за да може произведената от тях енергия да бъде взета предвид във всяка държава членка с оглед на трите цели, посочени съответно в същия член 17, параграф 1, букви а), б) и в). Тези цели са проверката на степента, в която държавите членки постигат националните си цели, посочени в член 3 от споменатата директива, от една страна, и изпълняват задълженията си в областта на енергията от възобновяеми източници, от друга страна, както и евентуалното допускане на национална финансова подкрепа за потреблението на биогорива и течни горива от биомаса (вж. в този смисъл решение от 22 юни 2017 г., E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, т. 28).
- 29 Хармонизацията на посочените критерии за устойчивост е изчерпателна, тъй като член 17, параграф 8 от Директива 2009/28 уточнява всъщност, че за тези три цели държавите членки не могат да откажат отчитане, по други съображения за устойчивост, на биогоривата и течните горива от биомаса, които отговарят на критериите за устойчивост, предвидени в този член (вж. в този смисъл решение от 22 юни 2017 г., E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, т. 32).
- 30 Що се отнася до проверката на съответствието с критериите за устойчивост по отношение на биогоривата и течните горива от биомаса, както следва от член 18, параграф 1, първо изречение от Директива 2009/28, при отчитането им за трите цели, посочени в член 17, параграф 1 от тази директива, държавите членки задължават икономическите оператори да покажат, че са изпълнени посочените в параграфи 2—5 от този член критерии за устойчивост.
- 31 За тази цел държавите членки по-специално са длъжни, както следва от член 18, параграф 1, второ изречение от Директива 2009/28, да изискват от посочените оператори да използват система за масов баланс, която, както е пояснено в букви а)—в) от тази разпоредба, първо, позволява смесването на партиди от суровини или биогорива с различни характеристики за устойчивост, второ, изисква информация за характеристиките за устойчивост и обемите на посочените партиди да остава прикрепена към сместа и трето, осигурява сборът от всички партиди, напуснали сместа, да има същите характеристики за устойчивост, каквито има сборът на всички партиди, добавени към сместа.
- 32 В този контекст системата за масов баланс може по-специално да се приложи, както отбелязва генералният адвокат в точка 42 от заключението си, посредством национална схема, предвидена от компетентния орган на всяка държава членка съгласно член 18, параграф 3 от Директива

- 2009/28, или посредством доброволни национални или международни схеми, признати от Комисията, като схемата ISCC, съгласно изискванията на член 18, параграфи 4 и 5 от тази директива.
- 33 В това отношение, от член 18, параграф 7 от посочената директива е видно, че когато даден икономически оператор предложи доказателства или данни, придобити в съответствие със споразумение или схема, предмет на решение, прието от Комисията въз основа на член 18, параграф 4 от Директива 2009/28, и в рамките на предвиденото в това решение, държавите членки не могат да изискват от заявителя да представя допълнителни доказателства за спазване на критериите за устойчивост, посочени в член 17, параграфи 2—5 от тази директива.
- 34 В замяна на това, когато Комисията не е приела решение относно дадена схема за сертифициране или когато в това решение се уточнява, че тази схема не обхваща всички посочени в член 17, параграфи 2—5 от Директива 2009/28 критерии за устойчивост, държавите членки са свободни да налагат на икономическите оператори в това отношение да спазват националната правна уредба, която цели да гарантира проверката за спазването на тези критерии.
- 35 Поради това, за да се отговори на първия въпрос, следва да се определи обхватът на Решение за изпълнение 2011/438, прието от Комисията на основание на член 18, параграф 4 от Директива 2009/28, що се отнася до разглежданата в главното производство схема за сертифициране.
- 36 В това отношение следва да се констатира, че признаването с това решение за изпълнение на схемата ISCC за срок от пет години важи за доказване само на устойчивостта на биогоривата, но не и на устойчивостта на течните горива от биомаса, както следва от член 1, първа алинея от решението. Следователно, тъй като схемата ISCC, предмет на решение за изпълнение 2011/438, използва метода на масовия баланс за доказване на устойчивостта на биогоривата, тя не може да ограничи компетентността на държавите членки съгласно член 18, параграфи 1 и 3 от Директива 2009/28 да установяват условията и реда за проверка на съответствието с критериите за устойчивост, посочени в член 17, параграфи 2—5 от Директива 2009/28, що се отнася до течните горива от биомаса.
- 37 Всъщност член 18, параграф 4 от Директива 2009/28 — който позволява на Комисията да реши, че дадена доброволна, национална или международна схема служи за доказване на съответствието с критериите за устойчивост, определени в член 17, параграфи 2—5 от посочената директива — е бил приложим само за биогоривата до приемането на Директива (ЕС) 2015/1513 на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 година за изменение на Директива 98/70 и за изменение на Директива 2009/28 (ОВ L 239, 2015 г., стр. 1), която влиза в сила на 15 октомври 2015 г. и въвежда възможността за сертифициране на устойчивостта на течните горива от биомаса посредством доброволни схеми.
- 38 В това отношение трябва да се уточни, както следва от член 2, втора алинея, букви з) и и) от Директива 2009/28, че течните горива от биомаса и биогоривата са различни понятия, тъй като последните включват само течни горива в транспорта, докато първите се отнасят до течните горива за енергийни цели, различни от тези за транспорт.
- 39 В конкретния случай L.E.G.O. се е възползвало от схемата за стимулиране чрез ЗС за периода 2012—2014 г. за топлоцентра, захранвана с енергия от възобновяеми източници, която използва течно гориво от биомаса, а именно палмово масло. С решение от 29 септември 2014 г. компетентният орган е поискал възстановяване на отпуснатите на това основание суми по-специално поради неспазването на задълженията по националната схема за сертифициране относно доказването на устойчивостта на течните горива от биомаса.

- 40 При тези обстоятелства, и предвид факта, че с Решение за изпълнение 2011/438 схемата ISCC е призната само за биогоривата, наложените с италианската правна уредба допълнителни условия за проверката на устойчивостта на течните горива от биомаса не попадат в обхвата на забраната, съдържаща се в член 18, параграф 7 от Директива 2009/28.
- 41 С оглед на изложеното на първия въпрос следва да се отговори, че член 18, параграф 7 от Директива 2009/28, във връзка с Решение за изпълнение 2011/438, трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която налага на икономическите оператори специфични условия за сертифицирането на устойчивостта на течните горива от биомаса, които са различни и по-широки от предвидените в доброволна схема за сертифициране на устойчивостта, като схемата ISCC, призната с посоченото решение за изпълнение, прието от Комисията съгласно член 18, параграф 4 от споменатата директива, тъй като тази схема е била одобрена само за биогоривата и посочените условия се отнасят само до течните горива от биомаса.

По втория въпрос

- 42 С втория въпрос, който е поставен, ако отговорът на първия въпрос е утвърдителен, се цели по същество да се определи дали правото на Съюза, и по-специално член 18, параграфи 1 и 3 от Директива 2009/28, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство да установява национална схема за проверка на устойчивостта на течните горива от биомаса, която предвижда, че всички икономически оператори, които участват в снабдителната верига на разглеждания продукт, дори когато става въпрос за посредници, които не придобиват физически партидите течни горива от биомаса, са обвързани от определени задължения за сертифициране, уведомяване и предоставяне на информация, произтичащи от посочената схема.
- 43 Както следва от постоянната практика на Съда, формалното посочване от национална юрисдикция в преюдициалното запитване на някои разпоредби от правото на Съюза не е пречка Съдът да даде на тази юрисдикция всички насоки за тълкуване, които могат да бъдат полезни за решаване на делото, с което е сезирана, независимо дали тя е посочила съответните разпоредби във въпросите си. В това отношение Съдът е длъжен да извлече от цялата информация, предоставена от националния съд, и по-специално от мотивите на акта за преюдициално запитване, разпоредбите от правото на Съюза, които изискват тълкуване предвид предмета на спора (решение от 22 юни 2017 г., E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, т. 72 и цитираната съдебна практика).
- 44 В случая, макар запитващата юрисдикция да не е отправила формално запитване до Съда относно тълкуването на разпоредбите от Договора, отнасящи се до свободното движение на стоки, следва, както препоръчва генералният адвокат в точка 87 от заключението си, да се разгледа и въпросът дали член 34 ДФЕС допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство.

По тълкуването на Директива 2009/28

- 45 На първо място, следва да се отбележи, че Директива 2009/28 използва понятието „икономически оператор“, без обаче да го дефинира. Предвид общото формулиране на критериите, изброени в член 18, параграф 1, букви а)—в) от тази директива, Съдът вече е постановил, че с посочената разпоредба не е извършена пълна хармонизация на свързания със системата за масов баланс метод на проверка. Следователно държавите членки запазват, при спазване на общите изисквания, предвидени в букви а)—в) от тази разпоредба, значителна

свобода на действие, когато определят по-точно конкретните условия, при които съответните икономически оператори следва да използват тази система (вж. в този смисъл решение от 22 юни 2017 г., E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, т. 40 и 77).

- 46 На второ място, както следва от съображение 76 от Директива 2009/28, методът на масовия баланс, посочен в член 18, параграф 1 от директивата, се основава на физическа зависимост между производството и потреблението на течни горива от биомаса в Съюза за целите на проверката на съответствието, като в същото време се цели избягване на прекомерно натоварване на промишлеността.
- 47 В случая, от текста на член 12, параграф 2 от междуведомственото постановление от 23 януари 2012 г., във връзка с член 2, параграф 1, подточка i) septies от Законодателен декрет № 66/2005 и с член 2, параграф 3, буква а) от същото постановление, е видно, че тази правна уредба налага на всички икономически оператори, които участват в снабдителната верига на течните горива от биомаса, включително посредниците, които не придобиват физически посочените продукти, задължението да включат в декларацията или в сертификата, придружаващ(а) партидите течни горива от биомаса, информацията, която позволява да се докаже тяхната устойчивост.
- 48 От акта за преюдициално запитване следва, че квалифицирането на посредниците като „икономически оператори“ цели да гарантира, в съответствие с изискванията на член 18, параграф 3 от Директива 2009/28, проследяването на партидите течни горива от биомаса по цялата снабдителна верига, позволявайки така по-добър контрол на производството и продажбата им, за да се намали рискът от измами.
- 49 В това отношение следва да се отбележи, че съгласно член 18, параграф 3 от Директива 2009/28 държавите членки предприемат мерки за гарантиране, че икономическите оператори подават надеждна информация и че представят при поискване на заинтересованата държава членка данните, използвани за съставяне на информацията за характеристиките за устойчивост на съответния продукт. Също така държавите членки изискват от икономическите оператори да организират подходящо независимо одитиране на подаваната от тях информация, както и да представят доказателства за неговото провеждане, изразяващи се в проверка дали използваните от икономическите оператори системи са точни, надеждни и защитени срещу измами.
- 50 Тъй като понятието „икономически оператори“ не е определено в Директива 2009/28 и предвид сегашното състояние на хармонизацията, извършена от законодателя на Съюза относно условията и реда за свързвания със системата за масов баланс метод на проверка, трябва да се приеме, че държавите членки разполагат със свобода на преценка, за да определят, при зачитане на правото на Съюза, кои икономически оператори са длъжни да доказват съответствие с критериите за устойчивост, предвидени в член 17, параграфи 2—5 от посочената директива.
- 51 От изложените съображения следва, че член 18, параграфи 1 и 3 от Директива 2009/28 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство да установява национална схема за проверка на устойчивостта на течните горива от биомаса, която предвижда, че всички икономически оператори, които участват в снабдителната верига на продукта, дори когато става въпрос за посредници, които не придобиват физически партидите течни горива от биомаса, са обвързани от определени задължения за сертифициране, уведомяване и предоставяне на информация, произтичащи от посочената схема.

По тълкуването на член 34 ДФЕС

- 52 Следва да се припомни в самото начало, че когато дадена област е предмет на изчерпателна хармонизация на равнището на Съюза, всяка свързана с нея национална мярка трябва да се преценява с оглед на разпоредбите на тази мярка за хармонизация, а не с оглед на разпоредбите на първичното право (решение от 1 юли 2014 г., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, т. 57).
- 53 Без да има намерение да извършва изчерпателна хармонизация на националните схеми за подпомагане на производството на зелена енергия, законодателят на Съюза, както следва по-специално от съображение 25 от Директива 2009/28, приема за отправна точка, от една страна, констатацията, че държавите членки прилагат различни схеми за подпомагане, и от друга страна, принципа, че е необходимо да се гарантира доброто функциониране на тези схеми, за да се поддържа доверието на инвеститорите и да се даде възможност на тези държави да разработят ефективни национални мерки за постигане на задължителните общи национални цели, които им отрежда посочената директива (решение от 1 юли 2014 г., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, т. 59).
- 54 Освен това, както следва от точка 45 от настоящото съдебно решение, с член 18 от Директива 2009/28 не се извършва изчерпателна хармонизация по отношение на метода на проверка, свързан със системата на масовия баланс, така че държавите членки запазват значителна свобода на действие при прилагането на посочения член. При това прилагане те обаче продължават да носят задължението да спазват член 34 ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 22 юни 2017 г., E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, т. 78).
- 55 Ето защо следва да се направи тълкуване на разпоредбите на Договора, отнасящи се до свободното движение на стоки, за да се определи дали член 34 ДФЕС допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която предвижда, че икономическите оператори, които участват в снабдителната верига на продукта, дори когато става въпрос за посредници, които не придобиват физически течните горива от биомаса, са обвързани от определени задължения за сертифициране, уведомяване и предоставяне на информация, произтичащи от национална схема за проверка на устойчивостта.
- 56 В конкретния случай, както следва от представената пред Съда преписка и от данните, предоставени от ED & F Man Liquid Products Italia в съдебното заседание, разглежданото в главното производство течно гориво от биомаса — палмово масло, е произведено в Индонезия, внесено в Съюза, пуснато в свободно обращение и съхранявано във Франция, а впоследствие е транспортирано до Италия за продажбата му на L.E.G.O.
- 57 Съгласно член 28, параграф 2 ДФЕС забраната за количествените ограничения между държавите членки, предвидена в членове 34—37 ДФЕС, се прилага както за стоките с произход от държавите членки, така и за стоките, идващи от трети страни, които се намират в свободно обращение в държавите членки.
- 58 Впрочем съгласно постоянната съдебна практика, като забранява между държавите членки мерките с равностоен на количествени ограничения на вноса ефект, член 34 ДФЕС се отнася до всяка национална мярка, която може пряко или непряко, действително или потенциално да възпрепятства търговията в рамките на Общността (решение от 1 юли 2014 г., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, т. 66 и цитираната съдебна практика).
- 59 Трябва да се считат за мерки с равностоен на количествени ограничения на вноса ефект по смисъла на член 34 ДФЕС пречките пред свободното движение на стоки, възникнали — при липса на хармонизация на националните законодателства — вследствие на прилагането от държава членка за стоки с произход от други държави членки, където те се продават законно,

на правила относно условията, на които тези стоки трябва да отговарят, дори правилата да се прилагат без разлика за всички стоки (вж. в този смисъл решение от 22 септември 2016 г., Комисия/Чешка република, C-525/14, EU:C:2016:714, т. 35).

- 60 В случая следва да се констатира, че задължението за представяне на сертификати за устойчивост, наложено от разглежданата в главното производство национална правна уредба върху посредниците, които не придобиват физически течните горива от биомаса — предмет на сделката, в която участват, може да възпрепятства, най-малкото непряко и потенциално, вноса на такива продукти, идващи от други държави членки.
- 61 Всъщност такова задължение води до затрудняване на вноса на течни горива от биомаса, доколкото обикновените посредници, които не са обвързани от това задължение за сертифициране по силата на член 18 от Директива 2009/28, все пак трябва да представят посочения сертификат, когато внасят течно гориво от биомаса в Италия, и поради това са обвързани от административни задължения и от свързаните с тях разходи.
- 62 Следователно такава национална правна уредба представлява мярка с равностоен на количествени ограничения на вноса ефект, която по принцип е несъвместима с член 34 ДФЕС, освен ако тази правна уредба може да бъде обективно обоснована (вж. по аналогия решение от 1 юли 2014 г., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, т. 75).

По евентуалното обосноваване

- 63 Национална правна уредба или практика, която представлява мярка с равностоен на количествени ограничения ефект, може да бъде обоснована с едно от съображенията от общ интерес, изброени в член 36 ДФЕС, или с императивни изисквания. И в единия, и в другия случай националната мярка трябва да е в състояние да гарантира в съответствие с принципа на пропорционалност осъществяването на преследваната цел и да не надхвърля необходимото за нейното постигане (решение от 1 юли 2014 г., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, т. 76).
- 64 В това отношение от постоянната практика на Съда следва, че национални мерки, които могат да възпрепятстват търговията в рамките на Съюза, могат да бъдат обосновани по-специално с императивни изисквания за опазването на околната среда. Впрочем използването на възобновяеми енергийни източници за производството на електроенергия, което национална правна уредба като разглежданата в главното производство има за цел да насърчава, е полезно за опазването на околната среда, тъй като допринася за намаляването на емисиите на парникови газове, които са сред основните причини за климатичните промени, с които Съюзът и неговите държави членки са се ангажирали да се справят (в този смисъл вж. решение от 13 март 2001 г., PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, т. 73, от 1 юли 2014 г., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, т. 77, 78 и 82 и от 22 юни 2017 г., E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, т. 85—88).
- 65 Ето защо, тъй като благоприятства използването на възобновяеми енергийни източници, такава национална правна уредба допринася и за закрилата на здравето и живота на хората, животните или растенията — съображения от общ интерес, изброени в член 36 ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 22 юни 2017 г., E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, т. 89).
- 66 Освен това, както отбелязва генералният адвокат в точка 97 от заключението си, доколкото национална правна уредба като разглежданата в главното производство задължава всички оператори, които участват в производството и разпространението на устойчиви течни горива от биомаса, включително посредниците, да предоставят сертификати за устойчивост, тя допринася за предотвратяване на риска от измами в снабдителната верига на течните горива от биомаса.

- 67 Впрочем съгласно постоянната практика на Съда целта за опазване на околната среда, както и целта за борба с измамите са в състояние да обосноват национални мерки, които могат да препятстват търговията в рамките на Съюза, при условие че тези мерки са пропорционални на визираната цел (решение от 6 октомври 2011 г., *Bonnarde*, C-443/10, EU:C:2011:641, т. 34).
- 68 Поради това следва да се провери, видно от точка 63 от настоящото съдебно решение, дали национална правна уредба като разглежданата в главното производство отговаря на изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност, тоест дали е годна да постигне преследваната от нея законосъобразна цел и дали е необходима за постигането на целта (вж. в този смисъл решение от 1 юли 2014 г., *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037, т. 83).
- 69 В това отношение следва да се отбележи, че национална разпоредба като член 12, параграф 2 от междуведомственото постановление от 23 януари 2012 г. гарантира проследимостта на продукта по веригата на производство и транспорт, както и неговата устойчивост, за да се избегне евентуалната преработка или фалшифициране на палмовото масло. Всъщност посредник като *Movendi*, който купува разглежданото в главното производство течно гориво от биомаса и разполага с право на собственост върху него, включително с цялата релевантна документация, е в състояние, преди да го продаде на крайния потребител, да промени неговите качества, да го предостави на разположение на трети лица и да го смеси с други несертифицирани течности или течни горива от биомаса. В този смисъл, като обхваща всички оператори от веригата за снабдяване с течни горива от биомаса, посочената национална разпоредба допринася за предотвратяване на риска от измами във връзка с устойчивостта на това течно гориво от биомаса. Следователно тя представлява подходяща мярка за постигането на законосъобразната цел, която преследва.
- 70 По този начин разглежданата в главното производство национална разпоредба може да допринесе и за целите за закрилата на здравето и живота на хората, животните или растенията, посочени в точки 63—66 от настоящото съдебно решение.
- 71 Що се отнася до необходимостта от такава правна уредба, следва да се отбележи, че макар посредникът, като *Movendi* в главното производство, да не придобива физически течните горива от биомаса — предмет на сделката, в която участва, той все пак има право на собственост върху тях за определен период и поради това по принцип има възможност да ги премести, да промени съдържанието им или да подправи отнасящите се до тях документи. Поради това следва да се признае, че Италианската република с основание е приела, че тъй като предотвратява тези рискове, посочената мярка е необходима за постигане на преследваните цели.
- 72 От гореизложените съображения следва, че на втория въпрос трябва да се отговори, че правото на Съюза, по-специално член 34 ДФЕС и член 18, параграфи 1 и 3 от Директива 2009/28, трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство да установява национална схема за проверка на устойчивостта на течните горива от биомаса, която предвижда, че всички икономически оператори, които участват в снабдителната верига на продукта, дори когато става въпрос за посредници, които не придобиват физически течните горива от биомаса, са обвързани от определени задължения за сертифициране, уведомяване и предоставяне на информация, произтичащи от посочената схема.

По съдебните разноски

73 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

- 1) Член 18, параграф 7 от Директива № 2009/28/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници и за изменение и впоследствие за отмяна на директиви 2001/77/ЕО и 2003/30/ЕО, във връзка с Решение за изпълнение 2011/438/ЕС на Комисията от 19 юли 2011 година относно признаването на схемата „International Sustainability and Carbon Certification“ за доказване на спазването на критериите за устойчивост в съответствие с директиви 2009/28/ЕО и 2009/30/ЕО, трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която налага на икономическите оператори специфични условия за сертифицирането на устойчивостта на течните горива от биомаса, които са различни и по-широки от предвидените в доброволна схема за сертифициране на устойчивостта, като схемата ISCC, призната с посоченото решение за изпълнение, прието от Европейската комисия съгласно член 18, параграф 4 от споменатата директива, тъй като тази схема е била одобрена само за биогоривата и посочените условия се отнасят само до течните горива от биомаса.
- 2) Правото на Съюза, по-специално член 34 ДФЕС и член 18, параграфи 1 и 3 от Директива 2009/28, трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство да установява национална схема за проверка на устойчивостта на течните горива от биомаса, която предвижда, че всички икономически оператори, които участват в снабдителната верига на продукта, дори когато става въпрос за посредници, които не придобиват физически партидите течни горива от биомаса, са обвързани от определени задължения за сертифициране, уведомяване и предоставяне на информация, произтичащи от посочената схема.

Подписи