



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

29 юли 2024 година *

„Преюдициално запитване — Насърчаване на използването на енергия от възобновяеми източници — Директива 2009/28/ЕО — Членове 17 и 18 — Директива 2018/2001/ЕО — Членове 25, 29 и 30 — Критерии за устойчивост и за намаляване на емисиите на парникови газове — Проверка на съответствието с тези критерии — Биогорива, използвани за транспорт — Производство на горива чрез съвместна преработка — Доказателства за съответствие с критериите за устойчивост — Метод на масовия баланс — Методи за оценка на съдържанието на хидрогенирани растителни масла (HVO) в горивата, произведени чрез този метод — Правна уредба на държава членка, която изисква физически анализ C14 — Член 34 ДФЕС — Свободно движение на стоки“

По дело C-624/22

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Conseil d'État (Държавен съвет, Франция) с акт от 30 септември 2022 г., постъпил в Съда на 30 септември 2022 г., в рамките на производство по дело

BP France SAS

срещу

Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: К. Jürimäe, председател на състава, К. Lenaerts, председател на Съда, изпълняващ длъжността на съдия от трети състав, N. Piçarra, N. Jääskinen и M. Gavalec (докладчик), съдии,

генерален адвокат: M. Campos Sánchez-Bordona,

секретар: N. Mundhenke, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 25 октомври 2023 г.,

* Език на производството: френски.

като има предвид становищата, представени:

- за BP France SAS, от М. Dantin и А. Kourtih, адвокати, подпомагани от А. Comtesse York von Wartenberg и de J. Lopez, в качеството на експерти,
- за френското правителство, от J.-L. Carré, V. Depenne, B. Fodda и M. Guiresse, в качеството на представители,
- за нидерландското правителство, от М.К. Bulterman и А. Hanje, в качеството на представители,
- за австрийското правителство, от А. Posch, J. Schmoll, F. Koppensteiner и F. Werni, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от В. De Meester и F. Thiran, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 11 януари 2024 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 17 и 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), изменена с Директива (ЕС) 2015/1513 на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 г. (ОВ L 239, 2015 г., стр. 1) (наричана по-нататък „Директива 2009/28“), на членове 25, 29 и 30 от Директива (ЕС) 2018/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници (ОВ L 328, 2018 г., стр. 82), както и на член 34 ДФЕС.
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между дружеството BP France SAS и ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (министър на икономиката, финансите и промишления и цифров суверенитет, Франция) относно на циркулярното писмо от 18 август 2020 г. на делегирания министър, отговарящ за публичните сметки относно стимулиращия данък, свързан с добавянето на биогорива (TIRIB) (наричано по-нататък „спорното циркулярно писмо“), което налага използването на лабораторен физически анализ C14 за установяване на действителното съдържание на хидрогенирани растителни масла (наричани по-нататък „HVO“) от бензинов или дизелов тип на гориво, произведено чрез съвместна преработка.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 2009/28

- 3 Директива 2009/28 е отменена и заменена с Директива 2018/2001, считано от 1 юли 2021 г. Член 2, втора алинея, буква и) от Директива 2009/28 съдържа следното определение:

„[...]“

– „биогорива“ означава: течни или газообразни горива в транспорта, произведени от биомаса“.

- 4 Член 3, параграф 4 от посочената директива, озаглавен „Задължителни общи национални цели и мерки за използване на енергия от възобновяеми източници“, гласи:

„Всяка държава членка гарантира, че през 2020 г. дялът на енергията от възобновяеми източници във всички видове транспорт се равнява поне на 10 % от крайното потребление на енергия в транспорта в тази държава членка.

[...]“.

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

„Независимо дали суровините са отгледани на или извън територията на [Европейската общност], енергия 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—5:

- 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 Посоченият член 17, параграфи 2—5 определя критериите за устойчивост, отнасящи се до производството на биогорива и на течни горива от биомаса.

- 7 Посоченият член 17, параграф 8 предвижда:

„За целите, посочени в параграф 1, букви а), б) и в), държавите членки не отказват отчитане, по други съображения за устойчивост, 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 партиди, напуснали сместа, да има същите характеристики за устойчивост, каквито има сборът на всички партиди, добавени към сместа.

[...]

3. Държавите членки предприемат мерки за гарантиране, че икономическите оператори подават надеждна информация, както и да 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 съответствието с 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.

[...]

4. Общността се стреми да сключва двустранни или многостранни споразумения с трети държави, които съдържат разпоредби относно критериите за устойчивост, съответстващи на разпоредбите в настоящата директива. Когато Общността е сключила споразумения, в които се съдържат разпоредби, свързани с въпросите, обхванати от критериите за устойчивост, определени в член 17, параграфи 2—5, [Европейската комисия] може да реши, че тези споразумения служат за доказателство, че биогоривата и течните горива от биомаса, произведени от суровини, отгледани в тези държави, съответстват на въпросните критерии за устойчивост. [...]

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 и/или доказват, че партидите от биогорива или течни горива от биомаса съответстват на критериите за устойчивост, установени в член 17, параграфи 3, 4 и 5, и/или че няма материали, които са били умишлено модифицирани или превърнати в отпадъци, така че партидата или част от нея да попадне в обхвата на приложение IX. [...]

[...]

5. Комисията приема решения съгласно параграф 4, само ако въпросното споразумение или схема отговаря на адекватни стандарти за надеждност, прозрачност и независимо одитиране. [...]

Доброволните схеми, посочени в параграф 4 („доброволните схеми“), публикуват редовно, поне веднъж годишно, списък на своите сертифициращи органи, които се използват за независимо одитиране, като в списъка за всеки сертифициращ орган се посочва от кое образование или национален публичен орган е признат и кое образование или национален публичен орган упражнява мониторинг над него.

С цел по-конкретно предотвратяване на измамите Комисията може въз основа на анализ на риска или на докладите, посочени във втората алинея на параграф 6 от настоящия член, да уточни подробно стандартите за независимото одитиране и да наложи изискването всички доброволни схеми да съответстват на тези стандарти. Това става посредством актове за изпълнение, приети в съответствие с процедурата по разглеждане, посочена в член 25, параграф 3. В тези актове се определя график, в рамките на който доброволните схеми трябва да спазват стандартите. Комисията може да отменя решения за признаване на доброволни схеми, в случай че те не успеят да изпълнят такива стандарти в предвидения срок.

[...]

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 представи допълнително доказателство за съответствие с критериите за устойчивост, посочени в член 17, параграфи 2—5, нито информацията относно мерките, посочени в параграф 3, втора алинея от настоящия член.

[...]“.

Директива 2018/2001

9 Съгласно съображения 94, 107—110 и 126 от Директива 2018/2001:

„(94) Поради това биогоривата, течните горива от биомаса и газообразните и твърдите горива от биомаса следва винаги да се произвеждат по устойчиво развит начин. Биогоривата, течните горива от биомаса и газообразните и твърдите горива от биомаса, които се използват за постигане на съответствие с целта на [Европейския съюз], установена в настоящата директива, както и тези, които ползват схеми за

подпомагане, следва задължително да отговарят на критериите за устойчивост и за намаление на емисиите на парникови газове. Хармонизирането на тези критерии за биогоривата и за течните горива от биомаса е от основно значение за постигането на целите на енергийната политика на Съюза, посочени в член 194, параграф 1 ДФЕС. Това хармонизиране гарантира функционирането на вътрешния енергиен пазар и по този начин улеснява търговията между държавите членки с отговарящи на изискванията биогорива и течни горива от биомаса, особено като се има предвид задължението на държавите членки да не отказват да вземат предвид, по други съображения, свързани с устойчивостта, биогоривата и течните горива от биомаса, получени в съответствие с настоящата директива. Положителното въздействие на хармонизирането на тези критерии върху доброто функциониране на вътрешния енергиен пазар и избягването на нарушения на конкуренцията в Съюза не бива да бъде възпрепятствано. За газообразни и твърди горива от биомаса на държавите членки следва да се даде възможност да установят допълнителни критерии за устойчивост и за намаляване на емисиите на парникови газове.

[...]

- (107) Въз основа на опита от практическото прилагане на критериите на Съюза за устойчивост, уместно е да се засили ролята на доброволни международни и национални сертификационни схеми за проверяване на съответствието с критериите за устойчивост по хармонизиран начин.
- (108) В интерес на Съюза е да се насърчава разработването на доброволни международни и национални схеми, задаващи стандарти за производство по устойчив начин на биогорива, течни горива от биомаса и газообразни и твърди горива от биомаса както и за удостоверяване, че производството на биогорива, течни горива от биомаса и газообразни и твърди горива от биомаса съответства на тези стандарти. За тази цел следва да бъдат въведени разпоредби, за да се признават такива схеми като предоставящи надеждни доказателства и данни, в случаите, при които схемите съответстват на адекватни стандарти за надеждност, прозрачност и независимо одитиране. С цел да се гарантира, че съответствието с критериите за устойчивост и за намаление на емисиите на парникови газове се проверява по солиден и хармонизиран начин и по-специално с цел да се предотвратяват измами, на Комисията следва да се предостави правомощието да приеме подробни правила за прилагане, включително адекватни стандарти за надеждност, прозрачност и независимо одитиране, които да се прилагат от доброволните схеми.
- (109) Доброволните схеми играят все по-важна роля за осигуряването на доказателства за съответствието с критериите за устойчивост и за намаление на емисиите на парникови газове, отнасящи се за биогорива, течни горива от биомаса и газообразни и твърди горива от биомаса. Поради това е уместно Комисията да изисква от доброволните схеми, включително от вече признатите от Комисията схеми, редовно да докладват за своята дейност. Тези доклади следва да се публикуват, за да се увеличи прозрачността и да се подобри надзорът от страна на Комисията. Също така, тези доклади биха осигурявали на Комисията необходимата информация за докладване относно дейността на доброволните схеми, с оглед идентифициране на най-добра практика и представяне, ако е уместно, на предложение за допълнително насърчаване на такава най-добра практика.

(110) За да се улесни функционирането на вътрешния пазар, доказателствата относно критериите за устойчивост и за намаление на емисиите на парникови газове, отнасящи се за биогорива, течни горива от биомаса и газообразни и твърди горива от биомаса, добити в съответствие с призната от Комисията доброволна схема, следва да се приемат във всички държави членки. Държавите членки следва да допринасят за осигуряването на правилно прилагане на принципите за сертифициране на доброволни схеми като упражняват надзор върху дейността на сертифициращите органи, акредитирани от националния акредитационен орган, и като информират доброволните схеми за съответните си наблюдения.

[...]

(126) За да могат да бъдат изменени или допълвани несъществени елементи от настоящата директива, на Комисията следва да бъде делегирано правомощието да приема в съответствие с член 290 [ДФЕС] актове относно [...] посочването на методологията за определяне на дела на биогоривото и биогаза за транспорта, получаван при обработка на биомаса с изкопаеми горива в общ процес и методологията за оценка на намаленията на емисиите на парникови газове от възобновяеми течни и газообразни транспортни горива от небиологичен произход и рециклираните въглеродни горива, за да се гарантира, че кредити за намаления на емисиите на парникови газове се предоставят само веднъж; [...].“

10 Член 2, втора алинея от посочената директива, озаглавен „Определения“, предвижда:

„Прилагат се и следните определения:

[...]

33) „биогорива“ означава течни горива в транспорта, произведени от биомаса;

[...]“.

11 Член 25, параграф 1 от посочената директива, озаглавен „Увеличаване на използването на възобновяема енергия в транспортния сектор“, предвижда:

„С цел да се увеличи използването на възобновяема енергия в транспортния сектор, всяка държава членка въвежда задължение за доставчиците на горива да гарантират, че делът на възобновяема енергията, в рамките на крайното потребление на енергия в транспортния сектор, е най-малко 14 % до 2030 г. (минимален дял), в съответствие с индикативната крива, определена от държавата членка, и изчислена съгласно методиката, посочена в настоящия член и в членове 26 и 27. [...]

[...]“.

12 Член 28, параграф 5 от същата директива, озаглавен „Други разпоредби относно възобновяемата енергия в транспортния сектор“, предвижда:

„До 31 декември 2021 г. Комисията приема делегирани актове в съответствие с член 35 за допълване на настоящата директива, като уточнява методиката за определяне на дела на биогоривото и биогаза за транспорта при съвместна обработка в общ процес на биомаса с изкопаеми горива [...].“

- 13 Съгласно член 29, параграф 1 от Директива 2018/2001, озаглавен „Критерии за устойчивост и за намаление на емисиите на парникови газове за биогоривата, течните горива от биомаса и газообразните и твърдите горива от биомаса“ гласи:

„Енергията от биогорива, течни горива от биомаса и газообразни и твърди горива от биомаса се взема предвид за целите, посочени в букви а), б) и в) от настоящата алинея, само при условие че отговарят на критериите за устойчивост и на критериите за намаление на емисиите на парникови газове, посочени в параграфи 2—7 и параграф 10:

- а) отчитане като принос за постигане на установената в член 3, параграф 1 цел на Съюза и на дяловете на държавите членки на възобновяема енергия;
- б) определяне на степента на съответствие със задълженията за енергия от възобновяеми източници, включително със задължението, установено в член 25;
- в) съответствие на условията за получаване на финансово подпомагане за потреблението на биогорива, течни горива от биомаса и газообразни и твърди горива от биомаса.

[...]“.

- 14 Посоченият член 29, параграфи 2—7 определя критериите за устойчивост, отнасящи се до производството на биогорива, течни горива от биомаса и газообразни и твърди горива от биомаса.

- 15 Посоченият член 29, параграф 12 има следната редакция:

„За целите, посочени в параграф 1, първа алинея, букви а), б) и в) от настоящия член, и без да се засягат членове 25 и 26, държавите членки не отказват отчитането по други съображения, свързани с устойчивостта, на биогорива, течни горива от биомаса и газообразни и твърди горива от биомаса, които са получени в съответствие с настоящия член. Настоящият параграф не засяга публичната подкрепа, предоставяна по схеми за подпомагане, одобрени преди 24 декември 2018 г.“.

- 16 Съгласно член 30 от Директива 2018/2001, озаглавен „Проверка на съответствието с критериите за устойчивост и за намаление на емисиите на парникови газове“:

„1 Когато биогорива, течни горива от биомаса и газообразни и твърди горива от биомаса или други горива, съответстващи на условията за отчитане в числителя, посочен в член 27, параграф 1, буква б), се отчитат за целите, посочени в членове 23 и 25 и в член 29, параграф 1, първа алинея, букви а), б) и в), държавите членки изискват от икономическите оператори да покажат, че са изпълнени установените в член 29, параграфи 2—7 и параграф 10 критерии за устойчивост и за намаление на емисиите на парникови газове. За тези цели те изискват от икономическите оператори да използват система за масов баланс, която:

- а) позволява смесване на партии от суровини или горива с различни характеристики за устойчивост и за намаление на емисиите на парникови газове, например в един и същ контейнер, съоръжение за преработка или логистично съоръжение, преносна и разпределителна инфраструктура или обект;

- б) позволява смесване на партиди от суровини с различно енергийно съдържание за целите на по-нататъшна преработка, при условие че размерът на партидите се уточнява в съответствие с тяхното енергийно съдържание;
- в) изисква информацията за характеристиките за устойчивост и за намаление на емисиите на парникови газове и за размера на партидите, посочени в буква а), да остава прикрепена към сместа;
- г) осигурява сборът от всички партиди, напуснали сместа, да има същите характеристики за устойчивост, каквито има сборът на всички партиди, добавени към сместа и изисква този баланс да се постига в рамките на подходящ времеви период.

Системата за масов баланс гарантира, че в член 7, параграф 1, алинея първа, букви а), б) или в) всяка партида се отчита само веднъж за целите на изчисляването на брутно крайно потребление на енергия от възобновяеми източници и че включва информация дали за производството на тази партида е била предоставена подкрепа и ако това е така - вида на схемата за подпомагане.

2. При обработването на дадена партида съответната информация за характеристиките за устойчивост и за намаление на емисиите на парникови газове на партидата се уточнява и се прикрепя към изходящия продукт в съответствие със следните правила:

- а) ако обработването на партида от суровина води до получаване на само един изходящ продукт, който е предназначен за производството на биогорива, течни горива от биомаса или газообразни и твърди горива от биомаса, възобновяеми течни и газообразни транспортни горива от небиологичен произход или рециклирани въглеродни горива, размерът на партидата и съответните количествени характеристики за устойчивост и за намаление на емисиите на парникови газове се уточняват чрез използване на преобразователен коефициент, изразяващ отношението на масата на изходящия продукт, предназначен за такова производство към масата на постъпващата в процеса суровина;
- б) ако обработването на партида от суровина води до получаването на повече от един изходящ продукт, предназначен за производството на биогорива, течни горива от биомаса или газообразни и твърди горива от биомаса, възобновяеми течни и газообразни транспортни горива от небиологичен произход или рециклирани въглеродни горива, за всеки изходящ продукт се използва отделен преобразователен коефициент и отделен масов баланс.

3. Държавите членки предприемат мерки, за да гарантират, че икономическите оператори подават надеждна информация за спазването на праговете за намаления на емисиите на парникови газове, установени и приети съгласно член 25, параграф 2 и за спазването на критериите за устойчивост и за намаление на емисиите на парникови газове, установени в член 29, параграфи 2-7 и параграф 10, и че икономическите оператори при поискване предоставят на съответната държава 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. За спазването на член 29, параграф 6, буква а) и член 29, параграф 7, буква а) може да се използва одитиране на равнище първата или втората страна до първата точка на събиране на горскостопанската

биомаса. При одитирането се проверява дали използваните от икономическите оператори системи са точни, надеждни и защитени срещу измами, включително проверка, гарантираща, че материалите не са променени или изхвърлени умишлено, така че партидата или част от нея да може да се превърне в отпадък или остатък. Също така при одитирането се проверяват честотата и методиката на вземане на проби и достоверността на данните.

[...]

4. Комисията може да реши, че доброволни национални или международни схеми за установяване на стандарти за производството на биогорива, течни горива от биомаса или газообразни и твърди горива от биомаса или други горива, съответстващи на условията за отчитане в числителя, посочен в член 27, параграф 1, буква б), предоставят точни данни за намалението на емисиите на парникови газове за целите на член 25, параграф 2, и член 29, параграф 10, доказват съответствие с разпоредбите на член 27, параграф 3, и член 28, параграфи 2 и 4, или доказват, че партидите от биогорива, течни горива от биомаса или газообразни и твърди горива от биомаса отговарят на критериите за устойчивост, установени в член 29, параграфи 2—7. При доказването, че са изпълнени критериите, установени в член 29, параграфи 6 и 7, операторите могат да представят изискваните доказателствени данни пряко на равнището на района за снабдяване. Комисията може да признае зони за защита на редки, под заплахата или застрашени екосистеми или видове, признати с международни споразумения или включени в списъци, изготвени от междуправителствени организации или от Международния съюз за опазване на природата, за целите на член 29, параграф 3, първа алинея, буква в), подточка ii).

Комисията може да реши, че тези схеми съдържат точна информация относно предприетите мерки за опазването на почвите, водите и въздуха, възстановяването на деградирани земи, избягването на прекомерно потребление на вода в райони с оскъдни водни ресурси и сертифицирането на биогоривата, течните горива от биомаса и газообразни и твърди горива от биомаса с нисък риск от непреки промени в земеползването.

[...]

6. Държавите членки могат да създават национални схеми с участието на национални компетентни органи, в които съответствието с критериите за устойчивост и за намаление на емисиите на парникови газове, установени в член 29, параграфи 2 — 7 и параграф 10, и на изискването за прагове за намаление на емисиите на парникови газове за възобновяемите течни и газообразни транспортни горива от небиологичен произход и рециклираните въглеродни горива, установено и прието съгласно член 25, параграф 2, и в съответствие с член 28, параграф 5, да се проверява по цялата верига на доставките.

[...]

9. Когато даден икономически оператор представи доказателство или данни, придобити в съответствие със схема, която е била предмет на решение съгласно параграф 4 или параграф 6 от настоящия член, в рамките на това решение, държавата членка не следва да иска от заявителя да представя допълнително доказателство за спазване на критериите за устойчивост и за намаление на емисиите на парникови газове, определени в член 29, параграфи 2—7 и параграф 10.

[...]“.

Делегиран регламент (ЕС) 2023/1640

- 17 Делегиран регламент (ЕС) 2023/1640 на Комисията от 5 юни 2023 година относно методиката за определяне на дела на биогоривото и биогаза за транспорта, произведени при преработка на биомаса в общ процес с изкопаеми горива (ОВ L 205, 2023 г., стр. 1), е приет на основание член 28, параграф 5 от Директива 2018/2001. Член 2 от посочения делегиран регламент, озаглавен „Метод на масовия баланс“, гласи:

„1 Ако се използва методът на масовия баланс, стопанският субект извършва цялостен анализ на масовия баланс на общата маса на входящите и крайните продукти. Методът на масовия баланс гарантира, че биосъдържанието на всички крайни продукти е пропорционално на биосъдържанието на входящите продукти и че делът на установения чрез резултатите от изпитването с радиовъглерод 14C биогенен материал се разпределя към всеки краен продукт. За всеки краен продукт се прилагат различни коефициенти на преобразуване, които най-точно съответстват на измереното биосъдържание чрез резултатите от изпитването с радиовъглерод 14C. В крайния продукт следва да се вземе под внимание загубата на маса при отпадъчни газове, течните промишлени отпадни води и при твърдите остатъци. Методът на масовия баланс включва допълнителна аналитична характеристика на суровините и продуктите, като например крайни и приблизителни анализи на системните масови потоци.

[...]“.

Френското право

Митнически кодекс

- 18 Член 266 *quindécies* от Митническият кодекс в редакцията му, приложима към спора в главното производство, гласи:

„I. Лицата, които се облагат с национален данък върху потреблението, предвиден в член 265 подлежат на облагане с [TIRIB].

[...]

III. [TIRIB] се определя върху общото количество, съответно на бензиновите и дизеловите горива, за които той е станал изискуем през календарната година.

Размерът на данъка се изчислява отделно, от една страна, за бензиновите и от друга страна, за дизеловите горива.

Този размер е равен на производението от данъчната основа, определена в първа алинея от настоящия параграф, и цената, определена в параграф IV, към която се прилага коефициент, равен на разликата между целевия национален процент на въвеждане на енергия от възобновяеми източници в транспорта, определен в същия параграф IV, и дела на енергията от възобновяеми източници във включените в данъчната основа продукти. Ако

делът на енергията от възобновяеми източници е равен или по-голям от целевия национален процент на въвеждане на енергия от възобновяеми източници в транспорта, данъкът е нулев.

IV. Размерът на таксата и националните целеви проценти на въвеждане на енергия от възобновяеми източници в транспорта са следните:

Година	2020	Считано от 2021
Тарифа ([евро]/hL)	101	104
Целеви процент на дизеловите горива	8 %	8 %
Целеви процент на бензиновите горива	8,2 %	8,6 %

V.-А.- Делът на енергията от възобновяеми източници е изчисленият като долна топлина на изгаряне дял на енергията, произведена от възобновяеми източници, за която данъчнозадълженото лице може да докаже, че се съдържа в горивата, включени в данъчната основа, като се вземат предвид, евентуално, специфичните правила за изчисляване на някои суровини, предвидени в букви С и D от настоящия параграф V и разпоредбите на параграф VII.

Сдържащата се в горивата енергия е възобновяема, когато последните изпълняват критериите за устойчивост, определени в член 17 от [Директива 2009/28].

A bis.- Взаема се предвид само енергията, съдържаща се в продуктите, чиято проследимост може да бъде осигурена още от производството им.

Постановление определя условията за проследимост, приложими към всеки продукт, в зависимост от суровините, от които е произведен, и от правилата за отчитане на енергията, които се прилагат в съответствие с настоящия параграф V.

[...]

Декрет № 2019-570

- 19 Член 3 от Décret du 7 juin 2019 portant sur la taxe incitative relative à l'incorporation des biocarburants (Постановление от 7 юни 2019 г. относно стимулиращия данък, свързан с добавянето на биогорива) (JORF от 9 юни 2019 г., текст № 13) гласи:

„С оглед на прилагането на член 266 quinquies, втора алинея от буква А от параграф V от Митническия кодекс обстоятелствата, чрез които данъчнозадълженото лице по стимулиращия данък, доказва, че облагаемите горива съдържат енергия, произведена от

възобновяеми източници, включват, когато е необходимо, и документите за движението и отчитането на стоките наличности, предвидени в член 158 octies, параграф II, буква b от същия кодекс, отнасящи се до допустимите и облагаемите горива:

1° сертификати за добавяне на отговарящите на условията продукти в облагаеми горива, издадени при добавянето в данъчен склад за съхранение на петролни продукти, издадени при включването в облагаемо гориво в данъчен склад на петролни продукти;

[...]

3° Материална отчетност на проследяване на енергията от възобновяеми източници;

4° Сертификати за съдържание, издадени, когато стимулиращият данък стане изискуем за облагаеми горива, за които се счита, че съдържат енергия от възобновяеми източници;

[...]“.

20 Член 4, точка III от този декрет гласи:

„III. - Материалната отчетност за проследяване на енергията от възобновяеми източници се води от лицата, които държат отговарящи на условията продукти в данъчен склад за съхранение на енергийни продукти или инсталация под митнически контрол, както и от лицата, които се ползват от възможността, предвидена в член 5, точка 3.

Тя проследява:

1. Влизането и излизането на количествата отговарящи на условията продукти, държани предвид по-специално установените в сертификатите добавяния, прехвърляния, придобивания и излизания;

[...]“.

21 Член 7 от посочения декрет предвижда:

„В сертификатите и материалната отчетност за проследяване на енергията от възобновяеми източници се посочват наименованията и количествата отговарящи на условията продукти, съставени от възобновяеми енергийни източници, независимо дали са добавени в облагаеми горива, като се прави разграничение между:

1° Продукти, които не са произведени от биомаса;

2° Биогорива;

3° Продуктите, получени от суровините, определени в член 266 quinquies, точка 2, буква B, параграф V, от Митническият кодекс;

4° Продукти на основата на палмово масло;

5° Продуктите, подлежащи на специфичните задължения за проследимост, предвидени в дял III от настоящото постановление.

Те включват и информацията, необходима за проследяване на енергията от възобновяеми източници, предвидена от митническата администрация и косвените данъци“.

22 Член 8 от същия декрет има следната редакция:

„Издаването на сертификати и воденето на материална отчетност за контрол на енергията от възобновяеми източници се констатира със заверка на митническите служби.

[...]“.

Спорното циркулярно писмо

23 Буква А, част V, глава IV, точки 109—111, 114 и 115 от циркулярното писмо, озаглавено „Отчитане на действителното съдържание на биогорива при вписването в материалната отчетност, водена във връзка с TIRIB“, гласи:

„(109) Количествата, отговарящи на условията продукти, вписани като постъпващи в материалната отчетност, водена във връзка с TIRIB, трябва да съответстват на количеството, признато от митническите служби при пристигането на продукта в [инсталация под митнически контрол] или в [данъчен склад за съхранение (EFS)]. По принцип това са количествата, вписани в придружителните документи [единен административен документ (DAU), административен електронен документ (DAE), опростен придружителен документ (DSA) или опростен придружителен търговски документ (DSAC)].

При доставки на горива, съдържащи биогорива, получени при постъпване в [инсталация под митнически контрол] или в EFS, трябва да се извърши лабораторен анализ въз основа на проба, взета при разтоварването на партидата гориво, за да се определи действителното съдържание на биогориво в получения продукт. Този анализ трябва да се извършва за всички видове биогорива.

[110] В придружителните документи за доставките на горива, съдържащи биогорива, трябва да се посочи действителното количество доставен продукт, както и действителното количество биогориво, съдържащо се в доставеното гориво. Ако в придружителните документи към доставките на горива са посочени количества биогорива, които не съответстват на извършения физически лабораторен анализ, в материалната отчетност като постъпващи могат да се впишат само количествата биогориво, които действително се съдържат в полученото гориво, определени чрез физическия анализ, извършен при постъпването на продукт в данъчния склад. Количествата, постъпващи в материалната отчетност, трябва също така да съответстват на количествата биогорива, обхванати от сертификата за устойчивост, изготвен от доставчика на биогориво.

[111] За хидрогенираните растителни масла от бензинов или дизелов тип физическият лабораторен анализ C14 трябва да съответства на количествата, вписани в придружителните документи +/- 10 %.

[...]“.

[114] Физическият лабораторен анализ ще бъде задължителен първоначално за всяко получаване на гориво, съдържащо биогорива, за 2020 г. за всеки доставчик, а след това — за всеки нов доставчик. Ако при физическите анализи се установи, че количеството биогорива съответства на количеството, посочено в придружителния документ, физическите анализи на бъдещите доставки от този доставчик вече няма да са задължителни, но ще могат да се извършват на случаен принцип по искане на съответната митническа служба.

Този лабораторен анализ се отнася до вноса, вътреобщностните и националните доставки на горива, съдържащи биогорива, при получаването им в първия френски данъчен склад.

[115] Посоченият физически анализ е предназначен единствено за установяване на количеството биогорива, постъпили в инсталация под митнически контрол или в EFS, с цел вписването на това количество в материалната отчетност, водена във връзка с TIRIB. Анализът няма за цел установяване на суровината, от която е произведено биогоривото. Суровината трябва да бъде посочена в документите, придружаващи пратката, и по-специално в сертификата за устойчивост. Тази суровина може да бъде установена посредством метода на масов баланс, признат от доброволните схеми за устойчивост“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 24 ВР Франция внася във Франция горива, съдържащи HVO, произведени в Испания чрез т.нар. „съвместна преработка“. Тази преработка се състои в добавянето в рафинерията, преди инсталацията за десулфуризация, на растителни масла към изкопаемите суровини за превръщането на растителните масла в HVO под въздействието на водорода. Произведените чрез този метод горива по същество представляват смес от молекули изкопаеми суровини и молекули с биогенен произход.
- 25 Преди да бъдат освободени за потребление, тези горива се изпращат в данъчен склад във Франция.
- 26 За да се насърчи използването на биогорива в сектора на транспорта, в член 266 *quindécies* от Митническият кодекс френските власти определят TIRIB. Този данък се основава на общия обем на бензинови и дизелови горива, които данъчнозадължените лица пускат за потребление през календарната година, към което се прилага тарифа, изразена в евро за хектолитър. Впоследствие към производението от тази основа се прилага коефициент, равен на разликата между националния целеви процент за включване на възобновяема енергия в транспорта и дела на енергията от възобновяеми източници, налична в общия обем на разглежданите горива. От това следва, че размерът на TIRIB намалява пропорционално с увеличението на дела на биогоривата, съдържащ се в продуктите, включени в данъчната основа на този данък, докато той стане нулев, ако това съотношение е по-голямо или равно на този национален целеви процент.
- 27 Декрет № 2019-570 предвижда реда и условията, които позволяват на задълженото по този данък лице да докаже, че облагаемите горива съдържат биогорива. Съгласно членове 3, 4 и 7 от посочения декрет притежателят на такива горива в данъчен склад или в инсталация под митнически контрол води материална отчетност за контрол на енергията от възобновяеми

източници, която проследява входящите и изходящите количества от тези горива, като разграничава по-специално биогоривата от продуктите, които не са произведени от биомаса.

- 28 На 18 август 2020 г. делегираният министър, отговарящ за публичните сметки, приема спорното циркулярно писмо, което налага при получаването в първия френски данъчен склад на горива, съдържащи биогорива, като HVO, извършване на лабораторен физически анализ C14 на проба от тези горива (наричан по-нататък „физически анализ C14“), за да се определи действителното съдържание на биогорива в посочените горива, за да се изчисли дължимият TIRIB.
- 29 BP France сезира Conseil d'État (Държавен съвет, Франция) — запитващата юрисдикция — с жалба за отмяна на това циркулярно писмо поради превишаване на правомощия в частта, в която за горивата, произведени чрез съвместна преработка, се налага извършването на такъв физически анализ C14.
- 30 Пред тази юрисдикция BP France по-специално твърди, че посоченото циркулярно писмо не е съобразено с целите, преследвани с членове 17 и 18 от Директива 2009/28, както и с членове 28—30 от Директива 2018/2001, тъй като налага на икономическия оператор доказателства за съответствие с критерии за устойчивост, различни от предвидените в тези членове.
- 31 BP France посочва също, че рафинерията, от която произхождат въпросните горива в главното производство, участва в доброволна схема, призната от Комисията като цялостна схема съгласно член 18, параграф 4 от Директива 2009/28. Вследствие на това методът на масовия баланс, предвиден в член 18, параграф 1 от тази директива и в член 30 от Директива 2018/2001, която би се прилагала в рамките на тази доброволна схема, била достатъчна, за да се прецени количеството на молекулите, наречени „молекули с биогенен произход“, като HVO, съдържащи се в горивата, получени от дружеството в първия френски данъчен склад, с оглед на воденето на материална отчетност за целите на TIRIB.
- 32 Според запитващата юрисдикция при настоящото състояние на научните познания физическият анализ C14 бил единственият метод за измерване на действителното съдържание на молекули, наречени „молекули с биогенен произход“, като HVO, на горива, произведени чрез съвместна преработка.
- 33 Посочената юрисдикция обаче изпитва съмнения в три аспекта.
- 34 На първо място, тя иска да се установи предметът на членове 17 и 18 от Директива 2009/28, както и на член 30 от Директива 2018/2001. Всъщност тя изразява съмнения по въпроса дали механизмите за контрол чрез масов баланс и предвидените в тези членове национални или доброволни схеми имат за цел единствено да преценят и обосноват устойчивостта на суровините и биогоривата, както и на техните смеси, а не да регламентират оценката на частта енергия от възобновяеми източници като HVO, съдържаща се в горивата, произведени чрез съвместна преработка, и впоследствие да хармонизират отчитането на този дял за целите, посочени в член 17, параграф 1, първа алинея, букви а)—в) от Директива 2009/28, както и член 25 и член 29, параграф 1, първа алинея, букви а)—в) от Директива 2018/2001.

- 35 При отрицателен отговор, на второ място, посочената юрисдикция иска да се установи дали посочените разпоредби допускат възможността държава членка, за да определи количеството НВО, което трябва да се запази като постъпващо в материалната отчетност, която операторите трябва да водят за целите на определянето на TIRIB, да изисква при получаването в първия данъчен склад на посочената държава членка на внос на горива, съдържащи НВО, произведени в друга държава членка чрез съвместна преработка, извършването на физически анализ C14 на съдържанието на НВО в тези горива, включително когато заводът, в който са произведени тези горива, използва система за масов баланс, сертифицирана от доброволна схема, призната от Комисията като цялостна схема съгласно член 18, параграф 4 от Директива 2009/28.
- 36 На трето и последно място, същата юрисдикция иска да се установи дали представлява несъвместима с член 34 ДФЕС мярка с равностоен на количествено ограничение върху вноса ефект задължението за извършване на физически анализ C14 за вноса, вътреобщностните доставки, както и националните доставки на гориво, съдържащи биогорива при получаването им в първия френски данъчен склад, при положение че, от една страна, такъв анализ не се изисква за горивата, съдържащи биогорива, произведени чрез съвместна преработка в рафинерия, намираща се във Франция, които са освободени за потребление в тази държава членка направо от завода (без да бъдат получени в данъчен склад за съхранение преди тяхното освобождаване за потребление), и от друга страна, че за нуждите на въпросния данък посочената държава членка приема да извърши оценка на съдържанието на биогорива в износа или освобождаването за потребление в сектори, различни от транспорта въз основа на средната месечна стойност на добавяне на въпросното предприятие или завод.
- 37 При тези условия Conseil d'État (Държавен съвет) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Трябва ли разпоредбите на членове 17 и 18 от Директива 2009/28 и член 30 от Директива 2018/2001 да се тълкуват в смисъл, че целта на механизмите за контрол чрез масов баланс и националните или доброволни схеми, предвидени в тези директиви, е само да се оцени и обоснове устойчивостта на суровините и биогоривата, както и на техните смеси, а не да се регулират контролът и проследимостта в получените от съвместна преработка крайни продукти на дела на енергията от възобновяеми източници в тези продукти и така да се хармонизира отчитането на дела на енергията в такива продукти за целите, посочени в член 17, параграф 1, [първа алинея], букви а)[—]в) от [Директива 2009/28], както и в член 25 и член 29, параграф 1, първа алинея, букви а)[—]в) от Директива 2018/2001?
- 2) При отрицателен отговор на предходния въпрос, допускат ли същите разпоредби при получаването в първия национален данъчен склад за внос на горива, съдържащи НВО, произведени в друга държава членка чрез съвместна преработка, държава членка да изисква — за да определи количеството НВО, което да се впише като постъпващо в материалната отчетност, която операторите трябва да водят за целите на установяването на стимулиращ данък, свързан с добавянето на биогорива, който се дължи в тази държава, когато делът на енергията от възобновяеми източници в горивата, освободени за потребление през календарната година, е по-малък от национален целеви процент на въвеждане на енергия от възобновяеми източници в транспорта — извършването на физически анализ на съдържанието на НВО на тези

горива, включително когато заводът, в който са произведени тези горива, използва система за масов баланс, сертифицирана от доброволна схема, призната от Комисията като цялостна схема?

- 3) Допуска ли правото на Съюза, и по-специално разпоредбите на член 34 [ДФЕС], мярка на държава членка като посочената в точка [36 от настоящото решение], въпреки че, от една страна, когато са освободени за потребление в тази държава членка направо от завода, горивата, съдържащи биогорива, получени чрез съвместна преработка в рафинерия, разположена на нейната територия, не подлежат на такъв физически анализ и макар че, от друга страна, за да определи при напускането на инсталация под митнически контрол или на национален данъчен склад съдържанието на биогорива, което за нуждите на определянето на данъка може да бъде разпределено между издадените за определен период сертификати за съдържание, тази държава членка приема да оцени въз основа на средната месечна стойност на добавяне на склада или инсталацията съдържанието на биогорива в изнесените или освободените за потребление горива в сектори, различни от транспорта?“.

По преюдициалните въпроси

По първия и втория въпрос

- 38 В самото начало следва да се уточни, че макар в първия си въпрос запитващата юрисдикция формално да се позовава на членове 17 и 18 от Директива 2009/28, които се отнасят съответно до критериите за устойчивост за биогоривата и течните горива от биомаса, както и до проверката на съответствието им и до член 30 от Директива 2018/2001, който се отнася до проверката на съответствието с критериите за устойчивост и за намаляване на емисиите на парникови газове, тя очевидно иска тълкуване и на член 29 от последната директива, който се отнася до критериите за устойчивост и за намаляване на емисиите на парникови газове за биогоривата, течните горива от биомаса и за газообразните и твърдите горива от биомаса.
- 39 Също така с първия си въпрос тази юрисдикция иска по същество да се установи дали членове 17 и 18 от Директива 2009/28, както и членове 29 и 30 от Директива 2018/2001 трябва да се тълкуват в смисъл, че единствената цел на схемата за контрол чрез масов баланс, както и на предвидените в тези членове доброволни национални или международни схеми, е да се прецени и докаже устойчивостта на суровините и биогоривата, както и на техните смеси, а не да се регламентира оценката на частта енергия от възобновяеми източници, съдържаща се в горивата, произведени чрез съвместна преработка.
- 40 В това отношение следва да се констатира, че разпоредбите на Директива 2009/28 и тези на Директива 2018/2001, които Съдът трябва да тълкува в рамките на настоящото дело, имат по същество сходни предмет и съдържание за нуждите на тълкуването, което Съдът ще даде по това дело (вж. по аналогия решение от 20 септември 2022 г., VD и SR, C-339/20 и C-397/20, EU:C:2022:703, т. 64).
- 41 На първо място, както следва от член 17 от Директива 2009/28 и от член 29 от Директива 2018/2001 във връзка със съображение 94 от нея, законодателят на Съюза е искал да извърши хармонизиране на критериите за устойчивост, на които задължително трябва да отговарят биогоривата, за да може произведената от тях енергия да бъде взета предвид

във всяка държава членка с трите цели, посочени съответно в член 17, параграф 1, първа алинея, букви а)—в) и в член 29, параграф 1, първа алинея, букви а)—в). Тези цели са, първо, проверка на степента, в която държавите членки изпълняват националните си цели и целите на Съюза, определени съответно в член 3 от Директива 2009/28 и в член 3, параграф 1 от Директива 2018/2001, второ, преценка на съответствието със задълженията им в областта на енергията от възобновяеми източници, включително, що се отнася до Директива 2018/2001, преценката за минималния дял на енергията от възобновяеми източници в крайното потребление на енергия в транспорта, установена в член 25 от Директивата, и трето, евентуалното допускане на 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).

- 42 Тези критерии за устойчивост са свързани с произхода на органичните суровини, от които са произведени биогоривата, или с условията за производство на тези суровини. Така например биогоривата, произведени от суровини, произхождащи от терени с висока степен на биоразнообразие, не могат да се вземат предвид за целите, посочени в член 17, параграф 1 от Директива 2009/28 или в член 29, параграф 1 от Директива 2018/2001.
- 43 По този начин хармонизацията, извършена в член 17 от Директива 2009/28 и в член 29 от Директива 2018/2001, има много специфичен характер, доколкото се отнася само до биогоривата, определени съответно в член 2, втора алинея, буква и) от Директива 2009/28 и в член 2, втора алинея, точка 33 от Директива 2018/2001 като всяко течно или газообразно гориво или биогориво, използвано за транспорт и произведено от биомаса, и доколкото се ограничава до това да уточни на какви критерии за устойчивост трябва да отговарят тези биогорива, за да може произведената от тях енергия да бъде взета предвид от държавите членки за трите специфични цели, посочени в този член 17, параграф 1, първа алинея, букви а)—в), и в посочения член 29, параграф 1, първа алинея, букви а)—в). Освен това в така очертаната рамка тази хармонизация е изчерпателна, тъй като посоченият член 17, параграф 8 и посоченият член 29, параграф 12 уточняват всъщност, че за тези три цели държавите членки не могат да откажат да вземат предвид биогоривата, отговарящи на критериите за устойчивост, посочени във въпросните членове 17 и 29, на други основания за устойчивост (вж. в този смисъл решение от 22 юни 2017 г., E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, т. 32).
- 44 От една страна, член 17 от Директива 2009/28 и член 29 от Директива 2018/2001 целят по този начин да гарантират, с оглед гарантиране на високото равнище на защита на околната среда, към което препраща член 95, параграф 3 ДЕО, впоследствие член 114, параграф 3 ДФЕС, че биогоривата могат да бъдат взети предвид от държавите членки за трите екологични цели, посочени във въпросния член 17, параграф 1, първа алинея, букви а)—в) и посочения член 29, параграф 1, първа алинея, букви а)—в) само при условие че е налице съответствие с критериите за устойчивост, наложени в случая от законодателя на Съюза (вж. в този смисъл решение от 22 юни 2017 г., E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, т. 33).
- 45 От друга страна, член 17 от Директива 2009/28 и член 29 във връзка със съображения 94 и 110 от Директива 2018/2001 целят да улеснят търговията с устойчиви биогорива между държавите членки. Подобно улесняване се дължи главно на факта, че както бе подчертано в точка 43 от настоящото решение, когато биогорива, включително такива с произход от други държави членки, отговарят на критериите за устойчивост, посочени в членове 17 и 29, член 17, параграф 8 от Директива 2009/28 и член 29, параграф 12 от Директива

2018/2001 забраняват на държавите членки да отказват отчитането на тези устойчиви биогорива за трите цели, посочени във въпросния член 17, параграф 1, първа алинея, букви а)—в) и в посочения член 29, параграф 1, първа алинея, букви а)—в), „на други основания за устойчивост“, различни от посочените в същите членове 17 и 29 (вж. в този смисъл решение от 22 юни 2017 г., E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, т. 34).

- 46 Макар член 17 от Директива 2009/28 и член 29 от Директива 2018/2001 да позволяват в това отношение по-специално улесняване на търговията с устойчиви биогорива, от изложеното по-горе не може да се направи извод, че тези членове имат за цел да уредят и оценката на частта енергия от възобновяеми източници, съдържаща се в горивата, произведени чрез съвместна преработка, и следователно да хармонизират отчитането на този дял за трите цели, посочени в член 17, параграф 1, първа алинея, букви а)—в) и в член 29, параграф 1, първа алинея, букви а)—в). Всъщност, както току-що бе посочено, целта на въпросните членове 17 и 29 се състои единствено в това да се уредят чрез хармонизирането им критериите за устойчивост, на които трябва да отговарят биогоривата, за да могат да бъдат взети предвид от държава членка за тези три цели.
- 47 От тази гледна точка член 18, параграф 1, първо изречение от Директива 2009/28 и член 30, параграф 1, първо изречение от Директива 2018/2001 само предвиждат, че когато биогоривата трябва да бъдат взети предвид за трите цели, посочени съответно в член 17, параграф 1, първа алинея, букви а)—в) от Директива 2009/28 и в член 29, параграф 1, първа алинея, букви а)—в) от Директива 2018/2001, държавите членки задължават икономическите оператори да покажат, че критериите за устойчивост, предвидени в посочения член 17, параграфи 2—5 и в посочения член 29, параграфи 2—7, са спазени (вж. в този смисъл решение от 22 юни 2017 г., E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, т. 36).
- 48 За тази цел от посочения член 18, параграф 1, второ изречение и посочения член 30, параграф 1, второ изречение следва, че държавите членки са длъжни да изискват от тези оператори да използват т.нар. система за „масов баланс“, която трябва да отговаря на някои общи характеристики, уточнени съответно в букви а)—в) и букви а)—г) от посочените разпоредби. Следователно съгласно тези точки такава система трябва, първо, да позволява смесването на партиди от суровини или биогорива с различни характеристики за устойчивост, второ, да изисква информация за характеристиките за устойчивост и обема на тези партиди да остава прикрепен към сместа, трето, да позволява смесването на партиди от суровини с различно енергийно съдържание за целите на по-нататъшна преработка, при условие че размерът на партидите се уточнява в съответствие с тяхното енергийно съдържание, и четвърто, да осигурява сборът от всички партиди, напуснали сместа, да има същите характеристики за устойчивост, каквито има сборът на всички партиди, добавени към сместа (вж. в този смисъл решение от 22 юни 2017 г., E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, т. 37).
- 49 Тези разпоредби обаче не могат да се тълкуват в смисъл, че имат за цел да уредят и оценката на дела на енергията от възобновяеми източници, съдържаща се в горивата, произведени чрез съвместна преработка, и следователно да хармонизират отчитането на тази част за целите, посочени в член 17, параграф 1, първа алинея, букви а)—в) от Директива 2009/28 и в член 29, параграф 1, първа алинея, букви а)—в) от Директива 2018/2001.
- 50 В действителност, първо, налага се констатацията, че предвид редакцията им единствената цел на член 18, параграф 1 от Директива 2009/28 и член 30, параграф 1 от Директива 2018/2001 е да установят механизми за проверка, предназначени да се гарантира

правилното прилагане съответно на член 17 от Директива 2009/28 и на член 29 от Директива 2018/2001. Следователно информацията, която икономическите оператори трябва да предоставят на държавите членки съгласно посочения член 18, параграф 3, втора алинея и посочения член 30, параграф 3, първа алинея, се отнася преди всичко до съответствието с критериите за устойчивост, съдържащи се в посочения член 17, параграфи 2—5 и посочения член 29, параграфи 2—7.

- 51 Второ, важно е също така да се припомни, че системите за проверка на тези критерии за устойчивост, наложени евентуално на икономическите оператори от държавите членки в съответствие с член 18, параграфи 1 и 3 от Директива 2009/28 и член 30, параграфи 1 и 3 от Директива 2018/2001, са само един от способите, позволяващи да се гарантира такава проверка съгласно посочените директиви. Всъщност, както следва от посочения член 18, параграфи 4 и 5 и посочения член 30, параграфи 4 и 6 Комисията може да одобри т.нар. „доброволни“ национални или международни схеми, които също включват по-специално разпоредби, свързани със системата за масов баланс, като посоченият член 18, параграф 7 и посоченият член 30, параграф 9 предвиждат в това отношение, че когато даден икономически оператор представи доказателство или данни, получени в рамките на такава схема, държавите членки не изискват от този икономически оператор да представи допълнителни доказателства за съответствие с посочените критерии за устойчивост.
- 52 Освен това, както следва от съображения 107, 109 и 110 от Директива 2018/2001, въз основа на опита при практическото въвеждане на същите критерии за устойчивост законодателят на Съюза е имал намерение да засили по хармонизиран начин ролята доброволните международни и национални сертификационни схеми не за оценка на дела от енергията от възобновяеми източници, съдържаща се в горивата, произведени чрез съвместна преработка, а единствено за проверката на съответствието с критериите за устойчивост, предвидени в член 17, параграфи 2—5 от Директива 2009/28 и в член 29, параграфи 2—7 от Директива 2018/2001.
- 53 На последно място, от член 28, параграф 5 от Директива 2018/2001 във връзка със съображение 126 от нея следва, че законодателят на Съюза е предоставил на Комисията правомощието да приема делегирани актове за допълване на тази директива, като уточнява методиката за определяне на дела на биогоривото и биогаза за транспорта, произведени при преработка на биомаса в общ процес с изкопаеми горива (метод, наречен „съвместна преработка“).
- 54 Както обаче отбелязва генералният адвокат в точки 51—55 от заключението си, обстоятелството, че на 5 юни 2023 г. Комисията е приела в изпълнение на тази разпоредба Делегиран регламент 2023/1640, потвърждава, че законодателят на Съюза не е имал намерение предвиденият в член 30, параграф 1 от Директива 2018/2001 метод на масовия баланс да позволи да се осигури оценката на дела на енергията от възобновяеми източници, съдържаща се в горивата, произведени чрез съвместна преработка, и следователно да се хармонизира отчитането на тази част за целите, посочени в член 25 и член 29, параграф 1, първа алинея, букви а)—в) от тази директива.
- 55 От гореизложеното следва, че тъй като членове 17 и 18 от Директива 2009/28, както и членове 29 и 30 от Директива 2018/2001 нямат за цел да уреждат оценката на дела на енергията от възобновяеми източници, съдържаща се в горивата, произведени чрез съвместна преработка, те следователно не могат да се противопоставят на правна уредба на държава членка, която изисква да се извърши физически анализ C14 на съдържанието

на НВО в тези горива, при получаването им в първия данъчен склад на тази държава членка, макар посочените горива да са произведени от оператор, който използва доброволна схема за контрол чрез масов баланс, призната от Комисията като цялостна съгласно член 18, параграф 4 от Директива 2009/28 и член 30, параграф 4 от Директива 2018/2001.

- 56 С оглед на гореизложените съображения на първия въпрос следва да се отговори, че членове 17 и 18 от Директива 2009/28, както и членове 29 и 30 от Директива 2018/2001 трябва да се тълкуват в смисъл, че целта на схемата за контрол чрез масов баланс, както и на предвидените в тези членове доброволни национални или международни схеми е да се прецени и докаже устойчивостта на суровините и биогоривата, както и на техните смеси, а не да се регламентира оценката на частта енергия от възобновяеми източници, съдържаща се в горивата, произведени чрез съвместна преработка.
- 57 Предвид отговора на първия въпрос не е необходимо да се дава отговор на втория въпрос.

По третия въпрос

- 58 С третия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 34 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, която за целите на изчисляването на данък, стимулиращ добавянето на биогорива, изисква извършването на физически анализ C14 на съдържанието на НВО в горивата, произведени чрез съвместна преработка при получаването им в първия данъчен склад на тази държава членка, когато тези горива се произвеждат в завод, разположен в друга държава членка, който използва схема за масов баланс, сертифицирана от доброволна схема, призната като цялостна от Комисията на основание член 18, параграф 4 от Директива 2009/28 и на основание член 30, параграф 4 от Директива 2018/2001, при положение че горивата, произведени чрез този метод в първата държава членка, не подлежат на такъв анализ, когато са освободени за потребление при напускане на завода и органите на първата държава членка приемат, за да се определи при напускането на инсталация под митнически контрол или на национален данъчен склад съдържанието на биогорива, което за нуждите на определянето на данъка може да бъде разпределено да оценят въз основа на средната месечна стойност на добавяне на склада или инсталацията съдържанието на биогорива в изнесените или освободените за потребление горива в сектори, различни от транспорта.
- 59 В самото начало следва да се припомни, 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 (решения от 22 юни 2017 г., E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, т. 76, и от 4 октомври 2018 г., L.E.G.O., C-242/17, EU:C:2018:804, т. 52).
- 60 Както бе установено в точки 46 и 49 от настоящото решение, нито Директива 2009/28, нито Директива 2018/2001 хармонизират изчерпателно методите на контрол, позволяващи да се определи съдържанието на НВО в горивата, произведени чрез съвместна преработка, така че държавите членки запазват свобода на преценка в това отношение, като същевременно са длъжни да спазват член 34 ДФЕС.

- 61 След това уточнение следва да се припомни, че 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 Съюза (вж. в този смисъл решения от 11 юли 1974 г., *Dassonville*, 8/74, EU:C:1974:82, т. 5, и от 22 юни 2017 г., *E.ON Biofor Sverige*, C-549/15, EU:C:2017:490, т. 44 и цитираната съдебна практика).
- 62 В това отношение следва да се констатира, че изискване за извършване на физически анализ C14 на съдържанието на HVO в горивата, произведени чрез съвместна преработка, като произтичащото от член 266 *quindecies* от Митническият кодекс във връзка с член 3 от Декрет № 2019-570 и спорното циркулярно писмо, може пряко и действително да възпрепятства вноса във Франция на биогорива, произведени чрез този метод с произход от други държави членки.
- 63 Всъщност, както следва по-специално от точка 114 от спорното циркулярно писмо, това изискване се прилага единствено за вноса, вътреобщностното въвеждане и националните доставки на гориво, съдържащо биогориво, при получаването им в първия френски данъчен склад, а не, както подчертава запитващата юрисдикция, за биогоривата, произведени чрез съвместна преработка в рафинерия, намираща се във Франция, и които са освободени за потребление директно в тази държава членка, без да бъдат получени в данъчен склад за съхранение.
- 64 Посоченото изискване може да затрудни достъпа до френския пазар на горивата, произведени чрез този метод, с произход от държави членки, различни от Франция, както впрочем признава френското правителство в съдебното заседание, тъй като излага тези горива на разходи, оскъпяващи вноса им в тази държава членка, на които не са изложени сходни продукти, произведени в посочената държава членка, които не са получени в данъчен склад за съхранение и са пряко освободени за потребление в същата държава членка.
- 65 Съгласно постоянната съдебна практика национална мярка, 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 въпросната национална 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 4 октомври 2018 г., *L.E.G.O.*, C-242/17, EU:C:2018:804, т. 63 и цитираната съдебна практика).
- 66 В това отношение от акта за преюдициално запитване е видно, че изискването за извършване на физически анализ C14 на горивата, произведени чрез съвместна преработка, позволява да се изчисли основата на TIRIB и по този начин допринася за насърчаване на добавянето на биогорива и оттам за използването на енергия от възобновяеми източници, което по принцип е от полза за опазването на околната среда. В този смисъл като продължение на целите, определени съответно в член 3, параграф 4 от Директива 2009/28, както и в членове 3 и 25 от Директива 2018/2001, това изискване е предназначено да гарантира конкретното прилагане на 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 (вж. в този смисъл решение от 4 октомври 2018 г., *L.E.G.O.*, C-24/17, EU:C:2018:804, т. 64 и цитираната съдебна практика).

- 67 Също така, доколкото съгласно точки 109, 110, 114 и 115 от спорното циркулярно писмо посоченото изискване цели да определи действителните количества биогорива, съдържащи се в гориво, произведено чрез съвместна преработка при получаването си в данъчен склад за съхранение, за да се изчисли данъчната основа на TIRIB, следва да се приеме, както отбелязва френското правителство в съдебното заседание, че същото изискване допринася за предотвратяване на риска от измами по производствената верига на такива горива. Всъщност, както подчертава запитващата юрисдикция, подобна проверка позволява да се установи със сигурност действителното съдържание на HVO, съдържащо се в партида гориво, произведено чрез този метод, и следователно да се изчисли точно TIRIB.
- 68 Съгласно постоянната съдебна практика обаче 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 4 октомври 2018 г., L.E.G.O., C-242/17, EU:C:2018:804, т. 67 и цитираната съдебна практика).
- 69 Ето защо следва да се провери 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 (решение от 4 октомври 2018 г., L.E.G.O., C-242/17, EU:C:2018:804, т. 68 и цитираната съдебна практика).
- 70 Що се отнася до годността на посочения в спорното циркулярно писмо физически анализ C14 да постигне тези цели, следва да се отбележи, че според запитващата юрисдикция при сегашното състояние на научните познания не съществуват други методи за контрол, позволяващи да се определи действителното съдържание на молекули, наречени „молекули с биогенен произход“, като HVO, на горива, произведени чрез съвместна преработка.
- 71 В това отношение следва да се отбележи, че член 2 от Делегиран регламент 2023/1640 предвижда, че физическият анализ C14, макар да не е единственият метод за определяне на биогенното съдържание на гориво, произведено чрез съвместна преработка, най-малкото е методът за допълнителна проверка, ако съответният икономически оператор е използвал други методи.
- 72 Следователно изглежда, че изискването за извършване на този анализ може да постигне целите, посочени в точки 66 и 67 от настоящото решение.
- 73 Важно е обаче да се припомни още, че ограничителна мярка би могла да се счита за годна да гарантира осъществяването на набелязаната цел само ако действително е проява на загриженост за постигането ѝ чрез последователни и систематични действия (решение от 23 декември 2015 г., Scotch Whisky Association и др., C-333/14, EU:C:2015:845, т. 37 и цитираната съдебна практика).
- 74 От акта за преюдициално запитване обаче е видно, че изискването за физически анализ C14 се вписва в по-обща политика, насочена към насърчаване на използването на енергия от възобновяеми източници. Въпреки това въз основа на предоставената от запитващата юрисдикция информация се установява, че използването на този анализ не се изисква, от една страна, що се отнася до биогоривата, произведени чрез съвместна преработка в рафинерия, намираща се на френска територия, които са освободени за потребление в тази

държава членка направо от завода, без да бъдат получени в данъчен склад, и от друга страна, когато става въпрос за оценяване на съдържанието на биогорива за износ или за освобождаване за потребление в сектори, различни от транспорта, въз основа на средната месечна стойност на добавяне на въпросното предприятие или завод.

- 75 При тези условия, както отбелязва генералният адвокат в точки 100 и 102 от заключението си и без да се засягат проверките, които запитващата юрисдикция е компетентна да извърши, подобно изискване не изглежда годно да гарантира осъществяването на преследваните цели, тъй като не отговаря действително на грижата за съгласуването им и систематично постигане.
- 76 Доколкото както в писменото си становище, така и в съдебното заседание френското правителство поддържа, че френското право всъщност не предвижда различно третиране на биогоривата в зависимост от техния произход, е важно да се припомни, че при разпределянето на правомощията между националните юрисдикции и съдилищата на Съюза Съдът трябва да вземе предвид фактическия и правен контекст, в който се вписват преюдициалните въпроси, така както той е очертан в акта за преюдициално запитване. Съответно при разглеждането на преюдициалното запитване не е меродавно даденото от правителството на държава членка тълкуване на националното право (решение от 15 април 2021 г., *État belge* (Обстоятелства, настъпили след приемането на решението за прехвърляне), C-194/19, EU:C:2021:270, т. 26 и цитираната съдебна практика).
- 77 С оглед на гореизложените съображения на третия въпрос следва да се отговори, че член 34 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, която за целите на изчисляването на данък, стимулиращ добавянето на биогорива, изисква извършването на физически анализ C14 на съдържанието на биогорива (HVO) в горивата, произведени чрез съвместна преработка, при получаването им в първия данъчен склад на тази държава членка, когато тези горива се произвеждат в завод, разположен в друга държава членка, който използва доброволна система за мониторинг на масовия баланс, призната като цялостна от Комисията на основание член 18, параграф 4 от Директива 2009/28 и член 30, параграф 4 от Директива 2018/2001, при положение че горивата, произведени чрез този метод в първата държава членка, не подлежат на такъв анализ, когато са освободени за потребление при напускане на завода, и органите на първата държава членка приемат, за да се определи при напускането на инсталация под митнически контрол или на национален данъчен склад съдържанието на биогорива, което за нуждите на определянето на данъка може да бъде разпределено, да оценят въз основа на средната месечна стойност на добавяне на склада или инсталацията съдържанието на биогорива в изнесените или освободени за потребление горива в сектори, различни от транспорта.

По съдебните разноски

- 78 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 (трети състав) реши:

- 1) Членове 17 и 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, изменена с Директива (ЕС) 2015/1513 на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 г., и членове 29 и 30 от Директива (ЕС) 2018/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници,

трябва да се тълкуват в смисъл, че

целта на схемата за контрол чрез масов баланс, както и на предвидените в тези членове доброволни национални или международни схеми е да се прецени и докаже устойчивостта на суровините и биогоривата, както и на техните смеси, а не да се регламентира оценката на частта енергия от възобновяеми източници, съдържаща се в горивата, произведени чрез съвместна преработка.

- 2) Член 34 ДФЕС

трябва да се тълкува в смисъл, че

не допуска правна уредба на държава членка, която за целите на изчисляването на данък, стимулиращ добавянето на биогорива, изисква извършването на физически анализ C14 на съдържанието на биогорива (HVO) в горивата, произведени чрез съвместна преработка, при получаването им в първия данъчен склад на тази държава членка, когато тези горива се произвеждат в завод, разположен в друга държава членка, който използва доброволна система за мониторинг на масовия баланс, призната като цялостна от Европейската комисия на основание член 18, параграф 4 от Директива 2009/28 и член 30, параграф 4 от Директива 2018/2001, при положение че горивата, произведени чрез този метод в първата държава членка, не подлежат на такъв анализ, когато са освободени за потребление при напускане на завода, и органите на първата държава членка приемат, за да се определи при напускането на инсталация под митнически контрол или на национален данъчен склад съдържанието на биогорива, което за нуждите на определянето на данъка може да бъде разпределено, да оценят въз основа на средната месечна стойност на добавяне на склада или инсталацията съдържанието на биогорива в изнесените или освободени за потребление горива в сектори, различни от транспорта.

Подписи