



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

22 юни 2017 година*

„Преюдициално запитване — Насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници — Биогорива за транспорт — Директива 2009/28/ЕО — Член 18, параграф 1 — Система за „масов баланс“, предназначена да гарантира, че използването на биогаза отговаря на предвидените критерии за устойчивост — Валидност — Членове 34 ДФЕС и 114 ДФЕС — Национална правна уредба, която изисква масовият баланс да се постига на място с ясно определени граници — Практика на компетентния национален орган, който приема, че това условие може да бъде изпълнено, когато устойчивият биогаз е пренасян посредством националната газова мрежа — Разпореждане на посочения орган, изключващо възможността същото условие да бъде изпълнено при внос на устойчив биогаз с произход от други държави членки през взаимосвързани национални газови мрежи — Свободно движение на стоки“

По дело C-549/15

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Förvaltningsrätten i Linköping (Административен съд със седалище в Линшьопинг, Швеция) с акт от 19 октомври 2015 г., постъпил в Съда на 22 октомври 2015 г., в рамките на производство по дело

E.ON Biofor Sverige AB

срещу

Statens energimyndighet,

СЪДЪТ (втори състав),

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

генерален адвокат: М. Campos Sánchez-Bordona,

секретар: I. Illéssy, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 26 октомври 2016 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за E.ON Biofor Sverige AB, от А. Johansson, S. Perván Lindeborg и Т. Pettersson, advokater,

* Език на производството: шведски.

- за Statens energimyndighet, първоначално от F. Forsberg и J. Holgersson, в качеството на представители, впоследствие от E. Jozsa, в качеството на представител, подпомагана от K. Forsbacka, advokat,
- за естонското правителство, от K. Kraavi-Käerdi, в качеството на представител,
- за нидерландското правителство, от M. Bulterman и M. de Ree, в качеството на представители,
- за Европейския парламент, от A. Neergaard и P. Schonard, в качеството на представители,
- за Съвета на Европейския съюз, от A. Norberg и J. Herrmann, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от K. Talabér-Ritz и M. E. Manhaeve, в качеството на представители, подпомагани от M. Johansson, advokat,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 18 януари 2017 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването и валидността на член 18, параграф 1 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).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между E.ON Biofor Sverige AB (наричано по-нататък „E.ON Biofor“) и Statens energimyndighet (Национална агенция по енергетика, Швеция, наричана по-нататък „Агенцията по енергетика“) по повод на разпореждането, което тя е отправила до E.ON Biofor относно въведената от последното система за проверка на устойчивостта на биогаза.

Правна уредба

Правото на Съюза

- 3 Съображения 1, 12, 65, 76 и 94 от Директива 2009/28 гласят:
„(1) Контролът на енергийното потребление в Европа, както и увеличеното използване на енергия от възобновяеми източници заедно с енергоспестяването и увеличената енергийна ефективност представляват важни части от пакета от мерки, необходими за намаляване на емисиите на парникови газове и за съобразяване с Протокола от Киото към Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации по изменението на климата, както и с допълнителни общностни и международни ангажименти за намаление на емисиите на парникови газове след 2012 г. Тези фактори играят важна роля за подобряване на сигурността на енергийните доставки, за насърчаване на технологичното развитие и иновациите и създаване на възможности за заетост и регионално развитие, особено в селски и изолирани области. [...]

[...]

- (12) Използването на селскостопански материали като твърди и течни торове, както и на други отпадъци от животински и органичен произход за производството на биогаз, поради високия си потенциал за ограничаване на емисиите на парникови газове предлага значителни предимства от гледна точка на околната среда както при производството на топлинна и електроенергия, така и при използването му като биогориво. Поради децентрализирания си характер и регионалната инвестиционна структура инсталациите за биогаз могат да окажат значителен принос за устойчивото развитие в селските райони и да открият нови възможности за приходи на земеделските стопани.

[...]

- (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.

[...]

- (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 Общността, 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 се разгледат и други методи за проверка.

[...]

- (94) Доколкото мерките, предвидени в членове 17—19, също така въздействат върху функционирането на вътрешния пазар чрез хармонизиране на критериите за устойчивост за биогоривата и течните горива от биомаса с оглед на отчитането на целите по настоящата директива и по този начин улесняват, в съответствие с член 17, параграф 8, търговията между държавите членки с биогорива и течни горива от биомаса, които отговарят на тези условия, тези разпоредби се основават на член 95 от Договора“.

- 4 Съгласно член 1 от Директива 2009/28, озаглавен „Предмет и приложно поле“, тя „установява обща рамка за насърчаването на енергията от възобновяеми източници. С нея се задават задължителни национални цели за общия дял на енергия от възобновяеми източници в брутното крайно потребление на енергия, както и за дела на енергията от възобновяеми източници в транспорта. [...] В нея са установени и критерии за устойчивост на биогоривата и течните горива от биомаса“.

5 Член 2, втора алинея, букви а), д) и и) от посочената директива съдържа следните определения:

„а) „енергия от възобновяеми източници“ означава енергия от възобновяеми неизкопаеми източници, а именно вятърна, слънчева, аеротермална, геотермална, хидротермална и океанска енергия, водноелектрическа енергия, биомаса, сметищен газ, газ от пречиствателни инсталации за отпадни води и биогазове;

[...]

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;

[...]

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

6 Член 3 от Директива 2009/28 предвижда:

„1. Всяка държава членка гарантира, че нейният дял на енергия от възобновяеми източници, изчислен в съответствие с разпоредбите на членове 5—11, в брутно крайно потребление на енергия през 2020 г. е най-малко равен на нейната обща национална цел за дела на енергията от възобновяеми източници през тази година, посочен в третата колона на таблицата от приложение I, част А. [...]

[...]

4. Всяка държава членка гарантира, че през 2020 г. делът 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.

[...]“.

7 Член 5 от посочената директива, озаглавен „Изчисляване на дела на енергия от възобновяеми източници“, предвижда в параграф 1:

„Брутното крайно потребление на енергия от възобновяеми източници във всяка държава членка се изчислява като сбор от:

- а) брутното крайно потребление на електроенергия от възобновяеми източници;
- б) брутното крайно потребление на енергия от възобновяеми източници за топлинна енергия и енергия за охлаждане; и
- в) крайното потребление на енергия от възобновяеми източници в транспорта.

Газ, електроенергия и водород от възобновяеми източници се отчитат само веднъж при изчислението на дела на брутното крайно потребление на енергия от възобновяеми източници по първа алинея, буква а), б) или в).

[...] не се отчитат биогорива и течни горива от биомаса, които не отговарят на критериите за устойчивост, посочени в член 17, параграфи 2—6“.

8 Член 17 от същата директива, озаглавен „Критерии за устойчивост по отношение на биогоривата и течните горива от биомаса“, гласи:

„1. Независимо дали суровините са отгледани на или извън територията на Общността, 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—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.

[...]

2. За да се отчита за целите, посочени в параграф 1, букви а), б) и в), ползването на биогорива и течни горива от биомаса трябва да води до намаление на емисии на парникови газове с поне 35 %.

[...]

3. Биогоривата и течните горива, които се отчитат за целите, посочени в параграф 1, букви а), б) и в), не са произведени от суровини, произхождащи от терени с голямо значение за биоразнообразието [...]

4. [...] не са произведени от суровини, произхождащи от терени с високи въглеродни запаси [...]

5. [...] не се добиват от суров материал, получен от земя, която е била торфище през януари 2008 г. [...]

6. Селскостопанските суровини, отглеждани в Общността и използвани за производството на биогорива и течни горива от биомаса, които се отчитат за целите, посочени в параграф 1, букви а), б) и в), следва да бъдат добити в съответствие с изискванията и стандартите, посочени под заглавието „Околна среда“ в част А и в точка 9 от приложение II към Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета от 19 януари 2009 г. за установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски стопани [ОВ L 30, 2009 г., стр. 16 и поправка в ОВ L 43, 2010 г., стр. 7], и в съответствие с минималните изисквания за добро земеделско и екологично състояние, определени в член 6, параграф 1 от същия регламент.

[...]

8. 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[, на други основания за устойчивост].

[...]“.

- 9 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.

2. Комисията докладва на Европейския парламент и на Съвета през 2010 и 2012 г. относно действието на описания в параграф 1 метод за проверка на масовия баланс, както и за възможността за допускане на други методи за проверка по отношение на някои или всички видове суровини, биогорива или течни горива от биомаса. В своята оценка Комисията разглежда тези методи за проверка, при които не е необходимо информацията за характеристиките за устойчивост да остава физически прикрепена към определени партиди или смеси. При оценката се отчита, че системата за проверка трябва да е достоверна и ефикасна, като в същото време се избегне налагането на прекомерна тежест върху промишлеността. Докладът е съпроводен, ако е уместно, от предложения до Европейския парламент и до Съвета относно използването на други методи за проверка.

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 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.

[...]

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. [...]

[...]

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

[...]

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 информацията относно мерките, посочени в параграф 3, втора алинея от настоящия член.

[...]“.

10 Точка 2.2.3 „Система на масовия баланс“ от Съобщението на Комисията относно доброволните схеми и приетите стойности в рамките на Схемата на ЕС за устойчивост по отношение на транспортните биогорива и другите течни горива от биомаса (ОВ С 160, 2010 г., стр. 1), предвижда по-специално:

„[...]

Методът, чрез който се прави връзка между информацията или твърденията относно суровините или относно междинните продукти и твърденията относно крайните продукти е известен като верига на доставките (chain of custody). Във веригата на доставките обикновено се включват всички етапи, като се започне от добива на суровините и се стигне до доставката на горивата за потребление. Формулираният в Директивата метод за проследяване на веригата на доставките е методът на масовия баланс [...]

Доброволната схема би следвало да изисква провеждане на верификация на системата на масовия баланс, едновременно с верификацията на правилното спазване на критериите на схемата [...]. Това би следвало да включва верификация на всякакви данни или системи, използвани за целите на спазването на изискванията за системата за масов баланс.

Система за масов баланс означава [...] система, в която „характеристиките за устойчивост“ („sustainability characteristics“) остават свързани с определени „партиди“ („consignments“). [...]

[...]

При смесване на партиди с различни характеристики за устойчивост (или с липсващи характеристики за устойчивост) [...], към сместа продължават да се водят разделно данни за размера [...] и характеристиките за устойчивост на всяка от партидите [...]. При разделяне на смесена партида, на всяка произхождаща от сместа партида могат да се водят всякакви набори характеристики за устойчивост[...] (в комбинация с данни за размера на съответната партида), при условие че съвкупността на произхождащите от сместа партиди има същия набор от характеристики за устойчивост като тези на сместа. Понятието „смес“ може да означава всяка комбинация от партиди, които обикновено са във физически контакт помежду си — например разположени в контейнер, съоръжение или обект за обработка или логистика (определен като географско местонахождение със строго определени граници, в които могат да бъдат смесвани продукти).

[...]“.

Шведското право

Закон № 598

11 С lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen [Закон (2010:598) за критериите за устойчивост на биогоривата и течните горива от биомаса, наричан по-нататък „Закон № 598“] се привеждат в действие някои разпоредби на Директива 2009/28.

12 Член 3, параграф 1 от Закон № 598 гласи:

„Единствено енергията от биогорива и течни горива от биомаса, отговарящи на предвидените в глава 2, членове 1—5 критерии за устойчивост, може да се взема предвид за целите на съответствието с изискването относно частта от енергията от възобновяеми източници в предвиденото в член 3, параграфи 1, 2 и 4 от Директива 2009/28 крайно потребление на енергия. [...]“.

13 Глава 3, член 1 от този закон предвижда:

„Задължени да подадат декларация са лицата, които:

a) по силата на глава 4 от lagen (1994:1776) om skatt på energi [Закон (1994:1776) за данъка върху енергията] се облага с данък за горивото, което се състои изцяло или отчасти от биогорива или течни горива от биомаса, или

[...]“.

14 Член 1а от глава 3 от Закон № 598 предвижда:

„Задълженото да подаде декларация лице гарантира посредством система за проверка, че биогоривата и течните горива от биомаса, за които трябва да подаде декларация, следва да се считат за устойчиви.

Задълженото да подаде декларация лице гарантира чрез преки или косвени споразумения, сключени с всички оператори по цялата верига на производството и посредством проби, взети от тези оператори, че изискването по първата алинея е изпълнено.

Системата за проверка, въведена от задълженото да подаде декларация лице, трябва да бъде контролирана от независим проверител. Проверителят контролира дали системата за проверка е точна, надеждна и защитена срещу измами. Контролът обхваща и оценка на методиката за вземане на проби, която трябва да се използва в системата за проверка, както и честотата на вземане на проби.

Освен това контролът трябва да включва оценка на информацията, предоставена от задълженото да подаде декларация лице, що се отнася до неговата система за проверка.

Посредством сертификат независимият проверител дава становище по системата за проверка.

Правителството или определен от него орган може да приема допълнителни мерки относно системата за проверка и контрола върху същата“.

Правилник № 1088

- 15 Член 14 du förordning (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen [Правилник (2011:1088) за критериите за устойчивост на биогоривата и течните горива от биомаса, наричан по-нататък „Правилник № 1088“] гласи:

„Посочената в член 1a от [глава] 3 от Закон [№ 598] система за проверка трябва да обхваща процедури, за да гарантира използването, в хода на различните етапи от веригата на производство, на система за масов баланс, която:

1. позволява смесването на партиди от суровини или биогорива с различни характеристики за устойчивост;
2. изисква информация за характеристиките за устойчивост и обемите на партидите, посочени в точка 1, да остава прикрепена към сместа, и
3. осигурява сборът от всички партиди, напуснали сместа, да има същите характеристики за устойчивост, каквито има сборът на всички партиди, добавени към сместа.

[...]

Агенцията по енергетика може да приема допълнителни мерки относно системата за проверка и контрола върху нея“.

Разпоредбите от 2011 г. на Агенцията по енергетика

- 16 Членове 2—4 от глава 3 от Statens energimyndighets föreskrifter om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen (Разпоредби на Националната агенция по енергетика за критериите за устойчивост на биогоривата и течните горива от биомаса, наричани по-нататък „Разпоредбите от 2011 г. на Агенцията по енергетика“), предвиждат следното:

„Член 2

Задълженото да подаде декларация лице трябва да гарантира посредством своята система за проверка, предвидена в член 14 от Правилник [№ 1088], че биогоривата и течните горива от биомаса са проследими от мястото, на което суровините са отглеждани, създавани или събирани, до потреблението на горивото или момента, в който е станал изискуем данъкът по глава 5 от Закон (1994:1776) за данъка върху енергията.

Член 3

„Съгласно член 14, първа алинея, точка 3 от Правилник [№ 1088] масовият баланс трябва да се постигне на място с ясно определени граници и в рамките на срок, съответстващ на веригата на производство.

Всички данъчни складове на задължено да подаде декларация лице по смисъла на Закон (1994:1776) за данъка върху енергията могат да представляват място по смисъла на първа алинея“.

Член 4

Партидите, които обикновено са във физически контакт едни с други, представляват смес по смисъла на член 14, първа алинея от Правилник [№ 1088]. [...]“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 17 E.ON Biofor — дружество, установено в Швеция, посочва пред запитващата юрисдикция, че е закупило от установено в Германия дружество сестра партиди устойчив биогаз, произведени от последното в тази държава членка. По-нататък E.ON Biofor пренася тези партиди към Швеция посредством германската и датската газова мрежа, като на всички етапи от преноса биогазът остава собственост на дружествата от групата. След като посоченото дружество сестра въвежда тези партиди в ясно определена точка в германската газова мрежа, последните са изведени от E.ON Biofor през граничния пункт между немската и датската газова мрежа, като във всеки един момент са придружавани от сертификат за устойчивост REDCert DE, издаден в съответствие с германската национална система за проверка чрез масов баланс и връчен пряко от същото дружество сестра на E.ON Biofor. Така са гарантирани едновременно устойчивостта на въпросните партиди и това, че те не са продадени другаде в Германия, тъй като посочените сертификати могат да бъдат изтеглени само веднъж от системата за удостоверяване и за всяко въвеждане в национална газова мрежа или извеждане от нея носи отговорност само един оператор, който е сключил договор за доставка или за покупко-продажба на граничен пункт.
- 18 На 3 септември 2013 г. Агенцията по енергетика разпорежда на E.ON Biofor да промени системата си за проверка на устойчивостта на биогаза, за да гарантира, че масовият баланс е постигнат на „място с ясно определени граници“, както предвижда глава 3, член 3 от Разпоредбите от 2011 г. на Агенцията по енергетика (наричано по-нататък „спорното разпореждане“). Последницата от спазването на посоченото разпореждане е, че произведеният в Германия биогаз, който E.ON Biofor внася в Швеция през германската и датската газова мрежа, не може да бъде включен в посочената система за проверка, доколкото посочените мрежи не могат да представляват такова място с ясно определени граници, и поради това не може да бъде квалифициран като „устойчив“ по смисъла на Закон № 598 и на Директива 2009/28.
- 19 E.ON Biofor подава жалба за отмяна на спорното разпореждане пред Förvaltningsrätten i Linköping (Административен съд със седалище в Линшьопинг, Швеция).
- 20 Като твърди, че това разпореждане го лишава от значителни намаления на данъците върху въглеродния диоксид и върху енергията по отношение на устойчивия биогаз по силата на Закон (1994:1776) за данъка върху енергията, E.ON Biofor поддържа, че произтичащото от посоченото разпореждане ограничаване на системата за масов баланс до „място с ясно определени граници“ в рамките на Швеция нарушава както Директива 2009/28, така и член 34 ДФЕС.
- 21 Относно член 34 ДФЕС E.ON Biofor твърди по-специално че във връзка с устойчивия биогаз, въведен пряко в шведската газова мрежа, Агенцията по енергетика приема, че той може да бъде продаван като устойчив биогаз, въпреки че по отношение на проследяемостта и устойчивостта на биогаза няма никаква разлика между тази хипотеза и разглежданата в главното производство, така че в случая било налице дискриминационно възпрепятстване на вноса на устойчив биогаз с произход от други държави членки.
- 22 От своя страна Агенцията по енергетика поддържа, че системата на масовия баланс изисква информацията за характеристиките за устойчивост да остава физически прикрепена към „партидите“, когато те са добавени към „смес“ по смисъла на член 18, параграф 1 от Директива 2009/28, а именно съгласно точка 2.2.3 от Съобщението на Комисията, посочено в точка 10 от настоящото решение, понятие, дефинирано като приложимо „в“ „географско местонахождение със строго определени граници“.
- 23 Впрочем, макар Кралство Швеция несъмнено да приема, подобно на Федерална република Германия и на Кралство Нидерландия, но противно на други държави членки, че масовият баланс може да се постига в националната газова система в качеството ѝ на място с ясно определени граници, не е налице такова място в случая с биогаза, внесен от E.ON Biofor от

Германия, нито поради това система за проверка на масовия баланс. Подобна система изисквала, що се отнася до съответното място, да съществува оператор, който да проверява дали същият обем устойчиво биогориво е добавен и после изведен от посоченото място, а относно европейската газова система нямало такъв глобален европейски оператор.

- 24 По този начин, тъй като спорното разпореждане било съобразено с член 18, параграф 1 от Директива 2009/28, той не следвало да бъде разглеждан с оглед на член 34 ДФЕС.
- 25 При тези обстоятелства Förvaltningsrätten i Linköping (Административен съд със седалище в Линшьопинг, Швеция) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Трябва ли понятията „масов баланс“ и „смес“ в член 18, параграф 1 от Директива 2009/28 да се тълкуват в смисъл, че държавите членки са задължени да разрешат търговия с биогаз помежду си посредством взаимосвързана газова мрежа?
- 2) При отрицателен отговор на първия въпрос, съвместима ли е в такъв случай посочената разпорежба [...] с член 34 ДФЕС, макар да е налице вероятност нейното прилагане да доведе до ограничаване на търговията?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

- 26 В началото следва да се уточни, че както е видно от фактическата обстановка по главното производство и от текста на член 18, параграф 1 от Директива 2009/28, отнасящ се до проверката за спазването на критериите за устойчивост, изброени в член 17, параграфи 2—5 от посочената директива, като посочва понятието „биогаз“ в преюдициалните си въпроси, запитващата юрисдикция явно има предвид само биогаза, който отговаря на посочените критерии за устойчивост и е предназначен да бъде използван като биогориво (наричан по-нататък „устойчивият биогаз“).
- 27 Така първият въпрос трябва да се разбира по същество като насочен към това дали член 18, параграф 1 от Директива 2009/28 трябва да се тълкува в смисъл, че предвижда в тежест на държавите членки задължение да разрешат вноса на устойчив биогаз посредством взаимосвързаните си газови мрежи.
- 28 В това отношение следва да се подчертае в началото, че както е видно от член 17 във връзка със съображения 65 и 94 от Директива 2009/28, въз основа на член 95 ЕО, понастоящем член 114 ДФЕС, волята на законодателя на Европейския съюз е да се хармонизират 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 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 Директива 2009/28, от една страна, и изпълняват задълженията си в областта на възобновяемата енергия, от друга страна, както и евентуалното допускане на национална финансова помощ за потреблението на биогорива.
- 29 Следва да се припомни, че член 114, параграф 1 ДФЕС предвижда, че Парламентът и Съветът приемат мерките за сближаване на законовите, подзаконовите или административните разпоредби на държавите членки, които имат за цел създаването или функционирането на вътрешния пазар.

- 30 Чрез употребата на израза „мерки за сближаване“ в посочената разпоредба авторите на Договора за функционирането на ЕС са искали да дадат на законодателя на Съюза свобода на преценка относно начина на сближаване, който в зависимост от общия контекст и конкретните обстоятелства по материята, обект на хармонизиране, е най-подходящ за постигане на желания резултат, особено в области, характеризиращи се с техническа сложност. Ето защо, упражнявайки тази свобода на преценка, законодателят на Съюза би могъл да предприеме само поэтапна хармонизация и да изиска само постепенно премахване на взетите от държавите членки едностранни мерки (вж. по-специално решение от 4 май 2016 г., Philip Morris Brands и др., С-547/14, EU:C:2016:325, т. 63 и цитираната съдебна практика).
- 31 По този начин в зависимост от обстоятелствата мерките по член 114, параграф 1 ДФЕС може да се изразяват по-специално в задължение за всички държави членки да разрешат пускането на пазара на съответния продукт или продукти, в добавянето на определени условия към такова задължение за разрешаване, дори във временна или окончателна забрана за пускане на пазара на един или няколко продукта (вж. в този смисъл решение от 4 май 2016 г., Philip Morris Brands и др., С-547/14, EU:C:2016:325, т. 64 и цитираната съдебна практика).
- 32 В случая хармонизирането, извършено с член 17 от Директива 2009/28, има много специфичен характер, доколкото е свързано само с биогоривата, които са дефинирани в член 2, втора алинея, буква и) от тази директива като течни или газообразни горива в транспорта, произведени от биомаса, и доколкото се свежда до това да се уточни на какви критерии за устойчивост трябва да отговарят тези биогорива, за да може произведената от тях енергия да се вземе предвид от държавите членки за трите конкретни цели, посочени в член 17, параграф 1 от същата директива и припомнени в точка 28 от настоящото решение. Освен това в така очертаната рамка посочената хармонизация 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 на такива биогорива и течни горива, които са получени в съответствие с изискванията на този член, на други основания за устойчивост.
- 33 Така целта на член 17 от Директива 2009/28 е, от една страна, да гарантира, че за да се осигури високото равнище на защита на околната среда, към което препраща член 95, параграф 3 ЕО, понастоящем член 114, параграф 3 ДФЕС, биогоривата могат да бъдат взети предвид от държавите членки за трите свързани с околната среда цели, посочени в член 17, параграф 1 от тази директива, само при условие че се спазват критериите за устойчивост, които в случая са предвидени от законодателя на Съюза.
- 34 От друга страна, както е видно по-специално от съображение 94 от Директива 2009/28, същият член 17 е насочен към улесняване на търговията между държавите членки с биогорива. Това улеснение се основава главно на факта, че както бе подчертано в точка 32 от настоящото решение, когато биогорива, включително произхождащи от други държави членки, отговарят на критериите за устойчивост, предвидени в член 17 от Директива 2009/28, параграф 8 от този член забранява на държавите членки да откажат отчитане на тези устойчиви биогорива за трите цели, посочени в член 17, параграф 1 от тази директива, „на други основания за устойчивост“, различни от предвидените в този член.
- 35 Макар в тази степен член 17 от Директива 2009/28 да позволява по-специално да се улесни търговията с устойчив биогаз, от изложеното по-горе не може да се направи извод, че целта на този член е да уреди вноса на устойчиви биогорива между държавите членки, нито в частност да ги задължи да разрешават безусловно подобен внос. Както бе изложено, целта на посочения член се състои всъщност само в регламентирането чрез хармонизиране на условията за устойчивост, на които трябва да отговарят биогоривата, за да могат да бъдат взети предвид от държава членка за трите специфични цели, посочени в член 17, параграф 1 от тази директива.

- Както отбелязва генералният адвокат в точка 57 от заключението си, Директива 2009/28 не съдържа обаче нито една разпоредба, предвиждаща безусловно свободно движение на устойчив биогаз между държавите членки.
- 36 Що се отнася до член 18, параграф 1, първо изречение от Директива 2009/28, той предвижда единствено че при отчитане на биогорива за трите цели, посочени в член 17, параграф 1 от тази директива, държавите членки изискват от икономическите оператори да покажат, че са изпълнени посочените в параграфи 2—5 от този член критерии за устойчивост.
- 37 Както е видно от член 18, параграф 1, второ изречение от Директива 2009/28, държавите членки са длъжни по-специално да изискват от посочените оператори да използват така наречената система за „масов баланс“, която трябва да отговаря на определени общи характеристики, уточнени в букви а)—в) от тази разпоредба. Така съгласно тези букви посочената 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 обемите на партидите да остава прикрепена към сместа, и трето, да осигурява сборът от всички партиди, напуснали сместа, да има същите характеристики за устойчивост, каквито има сборът на всички партиди, добавени към сместа.
- 38 Тази разпоредба обаче не може да се тълкува в смисъл, че предвижда в тежест на държавите членки задължение да разрешат вноса на устойчив биогаз посредством взаимосвързаните си газови мрежи.
- 39 Всъщност, от една страна, член 18, параграф 1 от Директива 2009/28, чиято единствена цел е да въведе механизми за проверка, предназначени да гарантират правилното прилагане на член 17 от тази директива, също не може подобно на последния член 17 с оглед на така съществуващата връзка между посочените две разпоредби да се тълкува като насочен към създаване на безусловно задължение за държави членки да разрешат вноса на устойчив биогаз произход от други държави членки.
- 40 От друга страна, както отбелязва генералният адвокат по същество в точка 57 от заключението си, предвид общото формулиране на критериите, изброени в член 18, параграф 1, букви а)—в) от Директива 2009/28, не може да се смята и че с посочената разпоредба е извършена пълна хармонизация на свързания със системата за масов баланс метод на проверка. Напротив, от посочените букви е видно, че държавите членки запазват свобода на преценка и на действие, когато определят по-точно конкретните условия, на които трябва да отговарят системите за масов баланс, които следва да въведат икономическите оператори. Следователно, разглеждана в този смисъл, посочената разпоредба не може да доведе автоматично до това да се гарантира свободно движение на устойчив биогаз посредством трансгранична газова мрежа, след като този биогаз надлежно е характеризирани като устойчив в държавата членка по място на производство.
- 41 Освен това е необходимо да се припомни и че, както отбелязва генералният адвокат в точка 48 от заключението си, системите за проверка на критериите за устойчивост, които държавите членки са наложили евентуално на икономическите оператори в съответствие с член 18, параграфи 1 и 3 от Директива 2009/28, представляват само един от способите, позволяващи да се осигури такава проверка по силата на тази директива. Всъщност, както е видно от член 18, параграфи 4 и 5 от посочената директива, така наречените „доброволни“ национални или международни схеми, които също съдържат разпоредби, свързани по-специално със системата за масов баланс, могат да бъдат одобрени от Комисията, като в това отношение параграф 7 от същия член предвижда, че при наличие на доказателства или данни, придобити в съответствие с подобна система, държавата членка не следва да изисква от заявителя да представя допълнително доказателство за спазване на критериите за устойчивост, посочени в член 17 от Директива 2009/28.

42 С оглед на всичко изложено по-горе на първия въпрос следва да се отговори, че член 18, параграф 1 от Директива 2009/28 трябва да се тълкува в смисъл, че неговата цел не е да се предвиди в тежест на държавите членки задължение да разрешат вноса на устойчив биогаз посредством взаимосвързаните си национални газови мрежи.

По втория въпрос

43 С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали, доколкото прилагането на член 18, параграф 1 от Директива 2009/28 може да доведе до ограничаване на търговията с устойчив биогаз, посочената разпоредба е валидна по отношение на член 34 ДФЕС.

По валидността на член 18, параграф 1 от Директива 2009/28

44 В началото следва да се припомни, от една страна, 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 Общността (вж. по-специално решение от 1 юли 2014 г., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, т. 66 и цитираната съдебна практика).

45 Посочената забрана се отнася не само до националните мерки, но и до мерките, приети от институциите на Съюза (вж. по-специално решения от 29 февруари 1984 г., Rewe-Zentrale, 37/83, EU:C:1984:89, т. 18, от 14 декември 2004 г., Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, т. 59 и от 12 юли 2005 г., Alliance for Natural Health и др., C-154/04 и C-155/04, EU:C:2005:449, т. 47).

46 Съгласно постоянната съдебна практика обаче член 34 ДФЕС не създава пречка през забраните или ограниченията, обосновани с някое от съображенията от общ интерес, изброени в член 36 ДФЕС, или с императивни изисквания, на равнището на които изисквания е по-специално защитата на околната среда. И в единия, и в другия случай съответната 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 (в този смисъл вж. по-специално решения от 12 юли 2005 г., Alliance for Natural Health и др., C-154/04 и C-155/04, EU:C:2005:449, т. 48 и 51 и от 1 юли 2014 г., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, т. 76 и 77).

47 От друга страна, следва да се подчертае, че както вече бе отбелязано в точка 28 от настоящото решение, членове 17—19 от Директива 2009/28 са приети на основание член 95 ЕО, понастоящем член 114 ДФЕС.

48 В това отношение следва да се припомни, че член 11 ДФЕС предвижда, че изискванията за защита на околната среда трябва да бъдат включени в определянето и изпълнението на политиките и действията на Съюза, в частност за да се насърчи устойчивото развитие (вж. по-специално становище 2/15 от 16 май 2017 г., EU:C:2017:376, т. 146), и че член 114, параграф 3 ДФЕС изрично изисква при осъществяваната хармонизация да се гарантира високо равнище на защита на човешкото здраве (вж. по аналогия, що се отнася до защитата на здравето, решение от 4 май 2016 г., Philip Morris Brands и др., C-547/14, EU:C:2016:325, т. 61 и цитираната съдебна практика).

49 По този начин, когато има пречки за търговията или съществува вероятност от появата на такива пречки в бъдеще, поради това че по отношение на определена стока или определена категория стоки държавите членки са взели или са на път да вземат разнопосочни мерки, годни да създадат различно равнище на защита, член 114 ДФЕС овластява законодателя на Съюза да се намеси, като приеме подходящите мерки при спазване, от една страна, на параграф 3 от този член, и от друга, на правните принципи, упоменати в Договора за функционирането на ЕС или

разработени в съдебната практика, в частност принципа на пропорционалност (вж. в този смисъл решение от 4 май 2016 г., *Philip Morris Brands и др.*, C-547/14, EU:C:2016:325, т. 62 и цитираната съдебна практика).

- 50 От друга страна, що се отнася до съдебния контрол за спазването на посочените в предходната точка условия, трябва да се припомни и че когато законодателят на Съюза приема нормативни актове в област, която предполага той да направи избор от политическо, икономическо и социално естество и в която се налага да извършва комплексни преценки, следва да му се признае широко право на преценка. Законосъобразността на такава мярка може да бъде засегната единствено когато в тази област е приета мярка, която е явно неподходяща с оглед на целта, която компетентните институции възнамеряват да постигнат (вж. в този смисъл, в областта на защитата на здравето, решение от 14 декември 2004 г., *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, т. 48 и от 12 юли 2005 г., *Alliance for Natural Health и др.*, C-154/04 и C-155/04, EU:C:2005:449, т. 52; в този смисъл вж. също, що се отнася до политиката на Съюза в областта на околната среда, решения от 15 декември 2005 г., *Гърция/Комисия*, C-86/03, EU:C:2005:769, т. 87 и 88, както и от 21 декември 2016 г., *Associazione Italia Nostra Onlus*, C-444/15, EU:C:2016:978, т. 46).
- 51 Относно член 18, параграф 1 от Директива 2009/28 е необходимо да се подчертае, на първо място, че както поддържат Парламентът и Съветът, предвид общото формулиране на букви а)—в) на тази разпоредба, критериите, на които трябва да отговарят системите за масов баланс, които следва да въведат държавите членки, не могат а priori да изключат възможността подобна система да се окаже приложима в случай на пренос на партиди устойчив биогаз в рамките на национална газова мрежа или на взаимосвързани национални мрежи.
- 52 Всъщност не изглежда да има пречка държава членка да предвиди задължение за икономическите оператори да използват система за проверка, която да дава възможност „смес“ по смисъла на член 18, параграф 1, буква а) от Директива 2009/28 на различни партиди газ „с различни характеристики за устойчивост“, някои от които отговарящи на критериите за устойчивост по член 17 от посочената директива, а други не, да постъпи в подобна национална мрежа или във взаимосвързани национални мрежи.
- 53 Видно е и че нищо не изключва възможността в този контекст да се изисква посочената система да отговаря на условия, с които да може да се гарантира, че информацията относно характеристиките за устойчивост и за обема на разглежданите партиди да остане свързана с посочената смес, доколкото последната продължава да е налице, както предвижда член 18, параграф 1, буква б) от Директива 2009/28.
- 54 Накрая, не изглежда невъзможно и държавите членки да наложат на същите оператори изискване характеристиките на разглежданата система за проверка да могат да гарантират, че общо партидите, които даден оператор извежда от така направената предварително в национална газова мрежа или във взаимосвързани национални мрежи смес и на които са признати характеристиките на устойчивост по член 17 от Директива 2009/28, не превишават по обем сумата на партидите, които са имали такива характеристики и които преди това са инжектирани от този оператор в същата смес.
- 55 Впрочем в това отношение следва да се отбележи, че Агенцията по енергетика изрично е посочила както пред запитващата юрисдикция, така и пред Съда, че по силата на шведската правна уредба инжектирането в шведската национална газова мрежа на партиди биогаз, отговарящи на характеристиките на устойчивост, предвидени в член 17 от Директива 2009/28, и тяхното смесване в тази мрежа с други газове, изобщо не е пречка след извеждането на тези партиди от посочената мрежа да им се признаят отново в съответните обеми посочените характеристики за устойчивост, по-специално с оглед на целите, посочени в параграф 1 от същия член 17, а именно допускането на финансова помощ за тяхното потребление.

- 56 От изложеното по-горе следва, че не може да се смята, че сам по себе си член 18, параграф 1 от Директива 2009/28 създава невъзможност при движението на устойчив биогаз между държавите членки посредством взаимосвързани национални газови мрежи, да се признае устойчивостта на този газ в държавата членка по вноса за целите, посочени в член 17, параграф 1 от тази директива, нито че вследствие на това посоченият член 18, параграф 1 би възпрепятствал на това основание свободното движение на стоки, гарантирано в член 34 ДФЕС.
- 57 На второ място, като е поискала и запитващата юрисдикция в своя въпрос, следва да се обърне внимание и на обстоятелството, че както е видно от отговора на първия въпрос, член 18, параграф 1 от Директива 2009/28 не води и до задължение за държавите членки да разрешат вноса на устойчив биогаз посредством своите взаимосвързани газови мрежи.
- 58 В това отношение обаче е необходимо да се припомни, както вече бе отбелязано в точка 34 от настоящото решение и както е видно по-специално от член 17, параграф 8 от Директива 2009/28 и от съображение 94 от същата, че членове 17—19 от нея улесняват търговията между държавите членки с устойчив биогаз, от една страна, като хармонизират характеристиките за устойчивост, на които трябва да отговаря биогазът за трите цели, посочени в член 17, параграф 1 от тази директива, и от друга страна, като позволяват, благодарение на предвидените в член 18 от същата директива правила за проверка, посочените характеристики да останат за същите цели свързани с биогаза, независимо от смесването му с други газове.
- 59 По тази начин така въведеният с членове 17—19 от Директива 2009/28 режим по-скоро благоприятства, отколкото ограничава свободното движение на стоки (вж. по аналогия решения от 29 февруари 1984 г., *Rewe-Zentrale*, 37/83, EU:C:1984:89, т. 19 и от 12 юли 2012 г., *Association Kokopelli*, C-59/11, EU:C:2012:447, т. 81).
- 60 Впрочем, макар с членове 17 и 18 от Директива 2009/28 да не се цели да се гарантира, че устойчивият биогаз ще може безусловно да бъде внасян от една държава членка в друга, като същевременно запазва характеристиките си на устойчивост, това обстоятелство е неизбежна последица от техниката за хармонизиране, избрана в конкретния случай от законодателя на Съюза, който, както бе припомнено в точки 30 и 31 от настоящото решение, разполага със свобода на преценка, в частност що се отнася до възможността да предприеме само поетапна хармонизация и да изиска само постепенно премахване на взетите от държавите членки едностранни мерки (вж. по аналогия решение от 4 май 2016 г., *Philip Morris Brands* и др., C-547/14, EU:C:2016:325, т. 79 и 80).
- 61 На трето място, както отбелязва генералният адвокат в точка 63 от заключението си, следва да се отбележи, че самото въвеждане на система за масов баланс като предвидената в член 18, параграф 1 от Директива 2009/28, в тежест на икономическите оператори, които искат да се позовават на устойчивостта на търгувания от тях биогаз, по-специално в други държави членки, в които е изнасян посоченият биогаз, може едновременно да усложни и оскъпи износа и търгуването поради административните и финансовите тежести, създавани от тази система.
- 62 Що се отнася до направения от законодателя на Съюза избор, който се състои по-точно в предоставянето на предимство на системата за проверка на масовия баланс по отношение на другите два метода, които *arguere* са на разположение, а именно, от една страна, така наречената техника на „запазване на идентичността“, и от друга страна, тази на „търгуеми сертификати“ или *book and claim*, все пак трябва да се отбележи следното.
- 63 Първо, безспорно е, че като изключва всякаква възможност за смесване на партида устойчив биогаз с партида газ, който няма подобни характеристики на устойчивост, методът на запазването на идентичността не допринася в същата степен за търговията с устойчив биогаз между държавите членки, тъй като този метод би трябвало да води на практика автоматично до изключване на възможността устойчив биогаз да се инжектира в газова мрежа и оттук да

бъде пренасян и изнасян посредством подобна инфраструктура, като същевременно запазва характеристиките си на устойчивост за трите цели, посочени в член 17, параграф 1 от Директива 2009/28.

- 64 Второ, относно факта, че предоставя предимство на системата на масовия баланс по отношение на тази на търгуемите сертификати, която от своя страна не изисква информацията за характеристиките за устойчивост да остава физически прикрепена към партиди или към смесени партиди, от една страна, от съображение 76 от Директива 2009/28 е видно, че законодателят на Съюза е направил такъв избор, за да гарантира, че се запазва такава физическа зависимост между момента на производството на устойчиво биогориво и момента на потреблението му. Според това съображение е предоставено предимство на тази физическа зависимост, тъй като тя може да създаде баланс между предлагането и търсенето и осигури по-голяма ценова премия за устойчивото биогориво, която да е достатъчно висока, за да доведе до исканата промяна в поведението на икономическите субекти и така да гарантира самата полезност на критериите за устойчивост. Освен това в посоченото съображение 76 законодателят на Съюза е подчертал, че прилагането на метода на масовия баланс за проверка на съответствието следва да поддържа целостта на системата, като в същото време избягва прекомерно натоварване на промишлеността.
- 65 От друга страна, следва да се отбележи, че законодателят на Съюза е подчертал в същото съображение 76 и че въпреки това следва да бъдат проучени и други методи за проверка. Така член 18, параграф 2 от Директива 2009/28 предвижда, че Комисията изготвя доклад за действието на метода за проверка на масовия баланс и за възможността за допускане на други методи за проверка, в частност тези, при които не е необходимо информацията за характеристиките за устойчивост да остава физически прикрепена към определени партиди или смеси, като се отчита и необходимостта да се запази целостта и ефективността на системата за проверка и се избегне налагането на прекомерна тежест върху предприятията. В това отношение Комисията заключава, че е уместно да се запази методът на масовия баланс (вж. по-специално Commission Staff Working Document: Report on the operation of the mass balance verification method for the biofuels and bioliquids sustainability scheme in accordance with Article 18(2) of Directive 2009/28/EC (SEC/2010/0129 final).
- 66 Няма основание обаче да се приеме, че като е решил в съответствие с предвидената в член 114, параграф 3 ДФЕС цел, състояща се в осигуряването на високо равнище на защита на околната среда и съобразно с целите, посочени по-конкретно в съображение 76 от Директива 2009/28, да предостави предимство на въвеждането на система за проверка на критериите за устойчивост, която да е едновременно единна и ефективна, и да е насочена към осигуряване на наличието на физическа връзка между производството на устойчиви биогорива и потреблението им в Съюза, като по този начин влияе по-ефикасно на поведението на икономическите субекти, законодателят на Съюза е превишил границите на широката си свобода на преценка, припомнена в точка 50 от настоящото решение, нито че е нарушил изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност.
- 67 Всъщност, както отбелязва генералният адвокат в точка 70 от заключението си, специфичната област, в която посоченият законодател приема в случая нормативни актове, изисква очевидно от негова страна да направи избор едновременно от политическо, научно и икономическо естество и така да извърши особено сложна преценка, по-специално от технически и икономически характер.
- 68 Впрочем, без да превишава границите на посочената свобода на преценка, законодателят на Съюза с основание е приел в случая, че предвид, от една страна, въведената от него форма на проследяемост и с оглед на условията за осигуряване на нейната ефективност и цялост, които я придружават по силата на член 18 от Директива 2009/28, и от друга страна, предвид влиянието, което иска да упражни по този начин върху цените на устойчивите биогорива и върху

икономическите субекти, като същевременно се ограничава рискът от измами, системата за проверка чрез техниката на масовия баланс изглежда годна да осигури постигането на високо равнище на защита на околната среда.

69. Нещо повече, в това отношение законодателят на Съюза е имал разумно основание и да приеме, без да превиши границите на свободата си на преценка, че подобна система за проверка е необходима и че по-специално не съществува алтернативна мярка, позволяваща в случая да се постигнат по-ефективно така преследваните законни цели, като на икономическите оператори се наложат по-малки икономически и административни ограничения. По-конкретно посоченият законодател не е допуснал явна грешка в преценката, като не е възприел системата на търгуемите сертификати и е счел, че от своя страна тя не осигурява наличието на физическа връзка между партидата произведен устойчив биогаз и партидата впоследствие потребен газ и че тази система не предоставя достатъчни гаранции за ефективност и цялост, по-специално с оглед на целта да се гарантира, че само устойчивият биогаз, отговарящ на изброените в член 17 от Директива 2009/28 точни изисквания, може да се вземе предвид за трите цели, посочени в параграф 1 на този член.
70. По същите причини, както е видно от съдебната практика, припомнена в точка 46 от настоящото решение, не може да се смята, че пречката за свободното движение на стоки, посочена в точка 61 от същото решение, която при спазване на принципа на пропорционалност се обосновава по съображения за защита на околната среда, е в нарушение на член 34 ДФЕС (вж. по аналогия решение от 14 декември 2004 г., *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, т. 61).
71. От всички изложени по-горе съображения следва, че при разглеждането на втория въпрос не се установяват обстоятелства, които могат да засегнат валидността на член 18, параграф 1 от Директива 2009/28.

По тълкуването на член 34 ДФЕС

72. Както следва от практиката 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 ги е посочила 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, въпросите на правото на Съюза, които изискват тълкуване, като се вземе предвид предметът на спора (вж. по-специално решение от 27 октомври 2009 г., *CEZ*, C-115/08, EU:C:2009:660, т. 81 и цитираната съдебна практика).
73. В случая, макар с втория си въпрос запитващата юрисдикция да не е отправила формално запитване до Съда относно съответствието на член 18, параграф 1 от Директива 2009/28 с член 34 ДФЕС, както предлагат Съветът и E.ON Biofor и както препоръчва генералният адвокат в точка 73 от заключението си, следва да се разгледа и въпросът дали член 34 ДФЕС трябва евентуално да се тълкува в смисъл, че не допуска разпореждане като спорното.
74. Всъщност, както бе изложено в точки 18—20 от настоящото решение, от акта за преюдициално запитване е видно, че с жалбата си в главното производство E.ON Biofor иска отмяна на спорното разпореждане, тъй като вследствие на това разпореждане устойчивият биогаз, произведен в Германия и предназначен за пренос, който биогаз E.ON Biofor внася в Швеция през германската и датската газова мрежа не може да бъде включен в системата за проверка на устойчивостта му, и поради това не може да бъде квалифициран като „устойчив“ по смисъла на Закон № 598 и на Директива 2009/28, и да се ползва от някои намаления на данъците върху въглеродния диоксид и върху енергията.

- 75 Впрочем условието масовият баланс да се постигне „на място с ясно определени граници“, на което в случая се основава Агенцията за енергетика, не се съдържа в член 18, параграф 1 от Директива 2009/28, а произтича от вътрешни шведски разпоредби, приети за транспониране на посочената разпоредба. Всъщност насоченият към това транспониране член 14 от Правилник № 1088 възпроизвежда, от една страна, трите общи критерия, предвидени в член 18, параграф 1, букви а)—в), и предвижда, от друга страна, че Агенцията по енергетика може да приема допълнителни мерки относно системата за проверка и контрола върху нея. Глава 3, член 3 от Разпоредбите от 2011 г. на Агенцията по енергетика, в която е уточнено, че масовият баланс трябва да се постига на „място с ясно определени граници“, е приета на основание на това овластяване.
- 76 В това отношение несъмнено следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика, 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 (вж. по-специално решение от 1 юли 2014 г., *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037, т. 57 и цитираната съдебна практика).
- 77 Както обаче бе отбелязано вече в точка 38 от настоящото решение, член 18, параграф 1 от Директива 2009/28 не е хармонизирал изчерпателно метода на проверка, свързан със системата на масовия баланс, така че при спазване на общите изисквания, предвидени в букви а)—в) от тази разпоредба, държавите членки запазват значителна свобода на действие, когато определят по-точно конкретните условия, при които съответните икономически оператори следва да използват тази система.
- 78 От това следва, както отбелязва генералният адвокат в точка 72 от заключението си, че когато държавите членки прилагат по този начин член 18, параграф 1 от Директива 2009/28, те продължават да носят задължението да спазват член 34 ДФЕС.
- 79 На първо място, относно наличието на пречка за търговията по смисъла на посочения член 34, следва да се приеме, че спорното разпореждане може да възпрепятства, най-малкото косвено и потенциално, вноса на устойчив биогаз към Швеция с произход от други държави членки по смисъла на съдебната практика, припомнена в точка 44 от настоящото решение.
- 80 Всъщност, като отбелязва генералният адвокат в точки 75, 76 и 78 от заключението си, посоченото разпореждане води до възпрепятстване на постигането на масов баланс на устойчивия биогаз, внасян през взаимосвързаните национални газови мрежи, и следователно изключва възможността, след като бъде внесен в Швеция, посоченият биогаз да запази характеристиките си на устойчивост, позволяващи му да се ползва от по-благоприятен данъчен режим в посочената държава членка, приложим за потреблението на устойчиви биогорива.
- 81 В това отношение е необходимо да се подчертае, че както в писменото си становище, така и на съдебното заседание Агенцията по енергетика твърди, че устойчивият биогаз с произход от други държави членки е отговарял на изискванията, за да се ползва от посоченото данъчно предимство в Швеция, по-специално когато е превозен към посочената държава членка чрез транспортни средства, например пътни транспортни средства, които не предполагат смесването му с други партии газ. Следователно само невъзможността, произтичаща от спорното разпореждане и от глава 3, член 3 от Разпоредбите от 2011 г. на Агенцията за енергетика, да се постигне масов баланс при внос посредством взаимосвързани национални газови мрежи, създава в случая пречка така внесенят устойчив биогаз да се ползва от посоченото данъчно предимство.

- 82 Относно възможността при това положение да се използват други средства за транспорт, следва да се отбележи, че несъмнено пренасянето чрез взаимосвързаните национални газови мрежи представлява за съответните икономически оператори по правило и поради цената му единственият действително конкурентоспособен начин за трансграничен превоз.
- 83 Накрая, що се отнася до обстоятелството, че Агенцията по енергетика заявява готовност да признае устойчивостта на биогаза, който ще се внася към Швеция през взаимосвързаните газови мрежи, доколкото този внос се вписва в контекста на международните доброволни схеми, одобрени от Комисията в съответствие с член 18, параграф 4 от Директива 2009/28, налага се изводът, че посоченото твърдение остава изключително неясно. Всъщност Агенцията по енергетика не е направила постъпки пред Съда, за да покаже по какъв начин така одобрените схеми, на които се позовава, биха дали конкретно възможност на E.ON Biofor да постигне смесване на устойчив биогаз в тези мрежи при спазване на изискванията за системата на масовия баланс. Освен това, както посочва генералният адвокат в точка 79 от заключението си, E.ON Biofor твърди в съдебното заседание, като Агенцията по енергетика не оспорва твърдението му, че използването на подобна одобрена доброволна схема би довело до това то да понесе допълнителни разходи.
- 84 На второ място, в съответствие със съдебната практика, припомнена в точка 46 от настоящото решение, при така установената пречка следва да се провери дали националната мярка, която е в основата на посочената пречка, все пак може да бъде обоснована с някое от съображенията от общ интерес, изброени в член 36 ДФЕС, или със съществуващи императивни изисквания, каквото е по-специално защитата на околната среда, и дали посочената мярка отговаря на изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност.
- 85 В това отношение следва да се припомни, първо, че използването на възобновяеми енергийни източници за производството на биогаз, което правна уредба като тази, която се вписва в глава 3, член 3 от Разпоредбите от 2011 г. на Агенцията за енергетика има за цел да насърчава *in fine*, е полезно за опазването на околната среда. Всъщност предназначението на тази правна уредба въз основа на целите, преследвани в това отношение от Директива 2009/28, и по-специално от членове 17 и 18 от нея, към чието конкретно прилагане тя е насочена, е да 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 (вж. по аналогия решение от 1 юли 2014 г., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, т. 78 и цитираната съдебна практика).
- 86 Що се отнася специално до критериите за устойчивост, които са хармонизирани в член 17 от Директива 2009/28 и към спазването на които е насочена мярка като разглежданата в главното производство, в съображение 65 от тази директива се подчертава, че целта на посочените критерии е да гарантират, че биогоривата, използвани за постигане на определените в същата директива цели, действително са устойчиви.
- 87 Както се подчертава по-общо в съображение 12 от Директива 2009/28, използването на селскостопански материали като твърди и течни торове, както и на други отпадъци от животински и органичен произход за производството на биогаз, поради високия си потенциал за ограничаване на емисиите на парникови газове предлага значителни предимства от гледна точка на околната среда както при производството на топлинна и електроенергия, така и при използването му като биогориво.
- 88 Ето защо увеличението на използването на възобновяеми енергийни източници представлява, както е посочено по-специално в съображение 1 от Директива 2009/28, важна част от пакета от мерки, необходими за намаляване на тези емисии и за съобразяване с Протокола от Киото към Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации по изменението на климата, както и с допълнителни ангажименти, приети на равнището на Съюза или на международно

равнище, за намаление на емисиите на парникови газове след 2012 г. (вж. в този смисъл решение от 1 юли 2014 г., *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037, т. 79 и цитираната съдебна практика)

- 89 Както Съдът вече е отбелязал, такова увеличение има за цел и закрилата на здравето и живота на хората, животните или растенията — съображения от общ интерес, изброени в член 36 ДФЕС (решение от 1 юли 2014 г., *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037, т. 80 и цитираната съдебна практика).
- 90 Второ, следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика националните органи са длъжни да докажат, че въвежданото от тях изключение от принципа на свободното движение на стоки е необходимо, за да се постигнат съответните цели, и че то е съобразено с принципа на пропорционалност. По този начин, когато се позовават на мотив, обосноваващ ограничение на свободното движение на стоки, посочените органи следва да докажат конкретно наличието на съображение от общ интерес, както и пропорционалността на тази мярка по отношение на преследваната цел (вж. в този смисъл решение от 8 май 2003 г., *ATRAL*, C-14/02, EU:C:2003:265, т. 67—69 и цитираната съдебна практика).
- 91 В случая обаче следва да се приеме, че Агенцията по енергетика не е доказала пред Съда, че мярка като спорното разпореждане, приета на основание глава 3, член 3 от Разпоредбите от 2011 г. на тази агенция, би отговорила на посочените изисквания.
- 92 В това отношение следва да се припомни, че в посочения член 3 се уточнява, че масовият баланс трябва да се постига на „място с ясно определени граници“ и че като е приела спорното разпореждане, Агенцията по енергетика е счела, че взаимосвързаните национални газови мрежи като тези, които свързват Германия, Дания и Швеция, не представляват място с ясно определени граници.
- 93 Напротив, както е видно от акта за преюдициално запитване и както потвърждава Агенцията по енергетика пред Съда, тълкувателната практика на същата агенция се състои в това да се приема, че когато устойчивият биогаз е инжектиран в шведската национална газова мрежа, това обстоятелство не е пречка да се постигне масов баланс, що се отнася до биогаза.
- 94 Налага се обаче изводът, че Агенцията по енергетика не е обяснила обективно как може да се смята, от една страна, че шведската национална газова мрежа, в която са смесени различни видове биогаз, представлява „място с ясно определени граници“ по смисъла на глава 3, член 3 от Разпоредбите от 2011 г. на Агенцията по енергетика, и от друга страна, че когато става въпрос за газовите мрежи на другите държави членки или за взаимосвързани национални мрежи, тези национални мрежи, разглеждани поотделно или заедно, не са „място с ясно определени граници“.
- 95 Освен това както в писменото си становище, така и на съдебното заседание Агенцията по енергетика многократно заявява и че когато устойчивият биогаз е внесен през взаимосвързани национални газови мрежи в рамките на доброволни национални или международни схеми, одобрени от Комисията на основание член 18, параграф 4 от Директива 2009/28, посочената агенция не е имала възражения за признаването на устойчивостта на така внесенния биогаз с произход от други държави членки, от което е видно, че по този начин приема, че обстоятелството, че устойчивият биогаз е смесен в такива мрежи, не е пречка да се приложи масов баланс във връзка с така направената смес.
- 96 Относно обяснението, което дава Агенцията по енергетика, за да обоснове приемането на спорното разпореждане, и като сочи, че липсва европейски орган, който да е в състояние да упражнява контрол върху пространството, обхванато от взаимосвързаните национални газови мрежи, следва да се отбележи, първо, че това обяснение се отклонява от изрично посоченото от

Агенцията по енергетика правно основание за приемането на спорното разпореждане, изведено от липсата на „място с ясно определени граници“ по смисъла на глава 3, член 3 от Разпоредбите от 2011 г. на тази агенция.

- 97 Второ, наред с така установената несъгласуваност, това обяснение е и неубедително. Всъщност, както е видно от глава 3, член 1а от Закон № 598, икономическите оператори, които се позовават на устойчивостта на биогаза, с който търгуват, следва да гарантират по-специално чрез преки или косвени споразумения, сключени с всички оператори по цялата верига на производството, и посредством въвеждането на система за проверка, която от своя страна се контролира от независим проверител, който трябва да се увери, че посочената система за проверка е точна, надеждна и защитена срещу измами, че биогазът, за който искат данъчно предимство, отговаря на критериите за устойчивост, предвидени в член 17 от Директива 2009/28.
- 98 Впрочем, както отбелязва генералният адвокат в точки 89 и 90 от заключението си, видно е, че не е невъзможно, и Агенцията по енергетика не доказва противното, последната да се увери в устойчивостта на биогаза, внасян от други държави членки през взаимосвързаните национални газови мрежи, като изиска от съответните икономическите оператори да представят необходимите съгласно националното право доказателства, като същевременно взема предвид в това отношение информацията и документите, които произтичат от системата за масов баланс, въведена в държавите членки, от които произхожда съответната партида устойчив биогаз, и като се увери, че за целите, уточнени в член 17, параграф 1 от Директива 2009/28, посочената партида се счита за изведена само веднъж от сместа или смесите, както изисква установената в член 18, параграф 1 от тази директива система на масовия баланс.
- 99 От изложеното по-горе следва, че Агенцията по енергетика не е доказала, че спорното разпореждане, прието на основание глава 3, член 3 от Разпоредбите от 2011 г. на тази агенция, е било необходимо, за да се увери в устойчивостта на биогаза, внесен от други държави членки, за целите, посочени в член 17, параграф 1 от Директива 2009/28, така че тази мярка нарушава принципа на пропорционалност и при това положение не може да бъде обоснована.
- 100 Предвид всичко изложено по-горе на запитващата юрисдикция следва да се отговори, че член 34 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска разпореждане като това в главното производство, с което национален орган цели да изключи възможността икономически оператор да въведе система за масов баланс по смисъла на член 18, параграф 1 от Директива 2009/28 по отношение на устойчив биогаз, пренасян във взаимосвързани национални газови мрежи, по силата на разпоредба, приета от този орган, съгласно която този масов баланс трябва да се постигне „на място с ясно определени граници“, въпреки че същият орган е приел въз основа на тази разпоредба, че може да се въведе система на масов баланс по отношение на устойчив биогаз, пренасян в националната газова мрежа на държавата членка, към която принадлежи този орган.

По съдебните разноски

- 101 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 1 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 трябва да се тълкува в смисъл, че неговата цел не е да се предвиди в тежест на държавите членки задължение да разрешат вноса посредством взаимосвързаните си национални газови мрежи на биогаз, който отговаря на критериите за устойчивост, предвидени в член 17 от тази директива, и е предназначен да бъде използван като биогориво.**
- 2) **При разглеждането на втория въпрос не се установяват обстоятелства, които могат да засегнат валидността на член 18, параграф 1 от Директива 2009/28.**
- 3) **Член 34 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска разпореждане като това в главното производство, с което национален орган цели да изключи възможността икономически оператор да въведе система за масов баланс по смисъла на член 18, параграф 1 от Директива 2009/28 по отношение на устойчив биогаз, пренасян във взаимосвързани национални газови мрежи, по силата на разпоредба, приета от този орган, съгласно която посоченият масов баланс трябва да се постигне „на място с ясно определени граници“, въпреки че същият орган е приел въз основа на тази разпоредба, че може да се въведе система на масов баланс по отношение на устойчив биогаз, пренасян в националната газова мрежа на държавата членка, към която принадлежи този орган.**

Подписи