



Határozatok Tára

MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2017. január 18.¹¹

C-549/15. sz. ügy

**E.ON Biofor Sverige AB
kontra
Statens energimyndighet**

(a Förvaltningsrätten i Linköping [elsőfokú közigazgatási bíróság, Svédország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Az EUMSZ 34. cikk és a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról szóló, 2009. április 23-i 2009/28/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 18. cikke (1) bekezdésének értelmezése - Olyan tömegmérlegrendszer, amely a fenntartható gáz azonosítására szolgál annak biztosítása céljából, hogy a biogáz felhasználása megfeleljen az irányelvben előírt fenntarthatósági kritériumoknak - Valamely tagállamban letelepedett társaság, amely másik tagállamból az összekapcsolt nemzeti gázhálózatokon keresztül biogázt hoz be - Olyan nemzeti szabályozás, amely a biogázra vonatkozó adókedvezményt a tömegmérleg egyértelműen körülhatárolt helyszínen való eléréséhez köti, és ezzel kizárja a gázvezetéken keresztül történő, határokon átnyúló szállítását”

1. A biogáz² természetes körülmények között vagy ipari üzemekben keletkezik, a szerves anyagok bizonyos mikroorganizmusok által oxigénhiányos környezetben kiváltott bomlási reakciója során. Használata (például a közlekedéshez, bioüzemanyagként) nagyon pozitív a környezet számára, ha szerves hulladékokból származik,³ más érdekeket (többek között a lakosság étel- és ital-ellátását vagy a nagy ökológiai értékű területek biodiverzitását) viszont sérthet,⁴ amennyiben nyersanyagokból, és nem hulladékból állítják elő.

2. E kockázatot kívánja ellensúlyozni a 2009/28/EK irányelv⁵ annak megállapításával, hogy a bioüzemanyagként felhasznált biogáznak néhány szigorú „fenntarthatósági kritériumnak” kell megfelelnie ahhoz, hogy a megújuló energiaforrásokból előállított energiák rendszerébe tartozzon. Az e kritériumoknak való megfelelés ellenőrzése egyébként a tömegmérlegnek nevezett módszer révén történik, amellyel kapcsolatosak a kérdést előterjesztő bíróság által a Bíróság elé terjesztett kérdések.

1 Eredeti nyelv: spanyol.

2 A biogáz metánt (50% és 70% közötti arányú mennyiségben), szén-dioxidot és kisebb mennyiségben egyéb gázokat tartalmaz. A begyűjtését és az ipari üzemekben történő tisztítását követően megfelelően átalakított sütőkben, kályhákban, szárítókban, kazánokban és egyéb tüzelőrendszerekben villamos energia előállítására használják. Ha koncentrált és sűrített természetes biogázt állítanak elő (a szén-dioxid kivonását követően a metán aránya 96%-ra emelkedik), az a fosszilis tüzelőanyagokból származó földgázzal azonos minőségűnek tekinthető, ezért a gázhálózatba betáplálható (ahogy ez a jelen ügyben történik) és gépjárművek működéséhez felhasználható.

3 A termelőüzemek rendelkeznek rothasztóval vagy biológiai emésztővel, amely kihasználja bizonyos baktériumok anaerob emésztését a szénhidrátok és a zsírok biogázzá történő átalakításához. Az e célra szánt nyersanyagokat alapvetően a biomassza képezi, azaz állati és növény eredetű trágya, erdőgazdálkodási, vízgazdálkodási és élelmiszeripari melléktermékek, valamint biológiailag lebontható háztartási hulladék. Ezen ipari létesítmények tevékenysége lehetővé teszi a hulladékok ártalmatlanítását és ezzel egyidejűleg a biogáz és biotrágya termelését.

4 A biogáz előállításának műszaki részleteitől lásd: Varnero Moreno, M. T., *Manual del biogás*, FAO, 2011.

5 A megújuló energiaforrásból előállított energia [helyesen: energia felhasználásának] támogatásáról, valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. április 23-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 140., 16. o.).

3. Konkrétan először merül fel kétség a Bíróság előtt azzal kapcsolatban, hogy a 2009/28 irányelvnek a tömegmérlegmódszert szabályozó 18. cikke előírja-e, hogy a tagállamoknak fogadniuk kell az összekapcsolt nemzeti gázhálózatokon keresztül másik tagállamból behozott fenntartható biogázt.⁶ Ha nem így van, az alapügyben eljáró bíróság azt kívánja megtudni, hogy az említett rendelkezés sérti-e a behozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedések tilalmát (EUMSZ 34. cikk).

4. Véleményem szerint az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések⁷ hasznos megválaszolásához a Bíróságnak ezenkívül tisztáznia kell, hogy az EUMSZ 34. cikkel összeegyeztethető-e a svédhez hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely a nemzeti gázhálózata esetében elfogadja a tömegmérlegmódszer alkalmazását, a határokon átnyúló, összekapcsolt gázhálózatnál azonban nem.

I – Jogi keret

A – Az uniós jog: a 2009/28 irányelv

5. Az 1. cikk szerint:

„Ez az irányelv közös keretet hoz létre a megújuló energiaforrásokból előállított energia támogatására. Kötelező nemzeti célkitűzéseket állapít meg a megújuló energiaforrásokból előállított energiának a teljes bruttó energiafogyasztásban képviselt összarányára és a megújuló energiaforrásokból előállított energiának a közlekedésben felhasznált részarányára vonatkozóan. [...] A bioüzemanyagokra és a folyékony bio-energiahordozókra vonatkozóan fenntarthatósági kritériumokat állapít meg.”

6. A 2. cikk második bekezdésének a), e), i) és k) pontja a következőket írja elő:

„a) »megújuló energiaforrásokból előállított energia«: a nem fosszilis megújuló energiaforrásokból származó energia: szél-, nap-, légtermikus, geotermikus, hidrotermikus, valamint az óceánból nyert energia, vízenergia, biomassza, hulladéklerakó helyeken és szennyvíztisztító telepeken keletkező gázok és biogázok energiája;

[...]

e) »biomassza«: a mezőgazdaságból (a növényi és állati eredetű anyagokat is beleértve), erdőgazdálkodásból és a kapcsolódó iparágakból – többek között a halászatból és az akvakultúrából – származó, biológiai eredetű termékek, hulladékok és maradékanyagok biológiailag lebontható része, valamint az ipari és települési hulladék biológiailag lebontható része;

[...]

i) »bioüzemanyagok«: a biomasszából előállított folyékony vagy gáz halmazállapotú, a közlekedésben használt üzemanyagok;

j) »származási garancia«: elektronikus dokumentum, amelynek kizárólagos rendeltetése a végső fogyasztó felé annak bizonyítása a 2003/54/EK irányelv 3. cikke (6) bekezdésének megfelelően, hogy az energia egy meghatározott részét vagy mennyiségét megújuló energiaforrásokból állították elő;

⁶ Az Európai Unió 15 tagállamában termelnek biogázt a European Biogas Association adatai szerint, *EBA's Biomethane fact sheet*, 2015.

⁷ A Bíróság azon jogáról, hogy átfogalmazza az előzetes döntéshozatal céljából feltett kérdéseket, annak érdekében, hogy a nemzeti bíróságnak hasznos választ adjon, lásd: 2016. október 13-i M. és S. ítélet (C-303/15, EU:C:2016:17), 16. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

k) »támogatási rendszer«: egy tagállam vagy tagállamok egy csoportja által alkalmazott olyan eszköz, rendszer vagy mechanizmus, amely a megújuló energiaforrásokból előállított energia felhasználására ösztönöz ezen energia költségének csökkentésével, az eladási ár emelésével, vagy a megújuló energiaforrásokból előállított energia megvásárolt mennyiségének – a megújuló energiával kapcsolatos kötelezettség bevezetése révén vagy egyéb módon való – növelésével. Magában foglalja a beruházási támogatásokat, az adómentességet vagy adókedvezményeket, az adó-visszatérítést, a megújuló energiával kapcsolatos kötelezettséghez kapcsolódó – többek között zöld bizonyítványokat alkalmazó – támogatási rendszereket, valamint a közvetlen ártámogatás rendszerét, beleértve a betáplálási tarifát és a támogatások kifizetését, de nem korlátozódik az említettekre.”

7. A 3. cikk értelmében:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy a megújuló energiaforrásokból előállított energiának a végső fogyasztásban betöltött, az 5–11. cikknek megfelelően számított részaránya 2020-ban legalább a nemzeti átfogó célkitűzésükben erre az évre az I. melléklet A. részében szereplő táblázat harmadik oszlopa szerint megállapított részarány. Ezek az összesített kötelező nemzeti célkitűzések összhangban vannak azzal a célkitűzéssel, hogy 2020-ig megvalósuljon a megújuló energiaforrásoknak a Közösség teljes bruttó energiafogyasztásában való részarányára vonatkozóan előírt 20%-os minimum-célkitűzés. Az e cikkben szereplő célkitűzések könnyebb megvalósítása érdekében valamennyi tagállam ösztönzi és elősegíti az energiahatékonyságot és az energiatakarékosságot.

[...]

(4) A tagállamok biztosítják, hogy a megújuló energiaforrásokból előállított energiának a közlekedés valamennyi formájában felhasznált részaránya 2020-ban legalább az egyes tagállamokban közlekedési célra felhasznált végső energiafogyasztás 10%-a legyen.

[...]”

8. A megújuló energiaforrásokból előállított energia részarányának kiszámítását illetően az 5. cikk (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A megújuló energiaforrásokból előállított energia teljes bruttó fogyasztását a következő elemek összeadásával kell kiszámítani:

- a) a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia teljes bruttó fogyasztása;
- b) a megújuló energiaforrásokból előállított energia fűtési és hűtési célú teljes bruttó fogyasztása; és
- c) a megújuló energiaforrásokból előállított energia teljes felhasználása a közlekedésben.

A megújuló energiaforrásokból előállított energiának a teljes bruttó fogyasztásban képviselt részaránya kiszámításakor a megújuló energiaforrásokból előállított gáz, villamos energia és hidrogén csak egyszer, az 1. cikknek [helyesen: az első albekezdés] a), b) vagy c) pontja szerint vehető számításba.

[...] nem lehet figyelembe venni azokat a bioüzemanyagokat és folyékony bio-energiahordozókat, amelyek a 17. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított fenntarthatósági kritériumokat nem teljesítik.”

9. A (65) preambulumbekzdés értelmében:

„A bioüzemanyagok előállításának fenntarthatónak kell lennie. Az ezen irányelvben meghatározott célkitűzéseknek való megfelelés céljára használt, illetve a nemzeti támogatási rendszerek által támogatott bioüzemanyagokkal kapcsolatban meg kell követelni a fenntarthatósági kritériumok betartását.”

10. A 17. cikk a következőképpen határozza meg részletesen e fenntarthatósági kritériumokat:

„(1) Tekintet nélkül arra, hogy a nyersanyagokat a Közösség területén belül vagy kívül termesztették-e, a bioüzemanyagokat és a folyékony bio-energiahordozókat az a), b) és c) pontban említett célokra csak abban az esetben lehet figyelembe venni, ha azok teljesítik a (2)–(6) bekezdésben meghatározott fenntarthatósági kritériumokat:

- a) az ezen irányelvben a nemzeti célkitűzések tekintetében meghatározott követelmények teljesítésének mérése;
- b) a megújuló energiák tekintetében fennálló kötelezettségek teljesítésének mérése;
- c) a bioüzemanyagok és folyékony bio-energiahordozók fogyasztásáért adható pénzügyi támogatásra való jogosultság megállapítása.

[...]

(2) Az (1) bekezdés a), b) és c) pontjában említett célokra figyelembe vett, a bioüzemanyagok és a folyékony bio-energiahordozók használatából eredő, az üvegházhatású gázkibocsátás-megtakarítás legalább 35%.

[...]

(3) Az (1) bekezdés a), b) és c) pontjában említett célokra figyelembe vett bioüzemanyagok és folyékony bio-energiahordozók nem állíthatók elő a biológiai sokféleség szempontjából nagy értéket képviselő földterületekről [...].

[...]

(4) Az (1) bekezdés a), b) és c) pontjában említett célokra figyelembe vett bioüzemanyagokat és a folyékony bio-energiahordozókat nem lehet jelentős szénkészletekkel rendelkező földterületekről származó nyersanyagból előállítani [...].

[...]

(5) Az (1) bekezdés a), b) és c) pontjában említett célok tekintetében figyelembe vett bioüzemanyagok és folyékony bio-energiahordozók nem állíthatók elő olyan földterületen termelt nyersanyagból, amely 2008 januárjában tőzeges őslápként működő földterület volt [...].

(6) A Közösségben termesztett és az (1) bekezdés a), b) és c) pontjában említett célokra figyelembe vett bioüzemanyagok és folyékony bio-energiahordozók termelésére használt mezőgazdasági nyersanyagokat [...] a 2009. január 19-i, 73/2009/EK tanácsi rendelet II. mellékletének A. részében és 9. pontjában a »Környezetvédelem« cím alatt említett rendelkezések szerinti követelményeknek és szabványoknak megfelelően [...] kell előállítani.

[...]

(8) Az e cikknek megfelelően előállított bioüzemanyagoknak és folyékony bio-energiáhozódozóknak az (1) bekezdés a), b) és c) pontjában említett célokra való figyelembevételét a tagállamok más fenntarthatósági indokok alapján nem utasíthatják el.

[...]

11. A 18. cikk a következőképpen rendelkezik:

„(1) Amennyiben a bioüzemanyagokat és a folyékony bio-energiáhozódozókat figyelembe veszik a 17. cikk (1) bekezdésének a), b) és c) pontjában említett célokra, a tagállamoknak elő kell írniuk a gazdasági szereplők számára annak bizonyítását, hogy a 17. cikk (2)–(5) bekezdésében meghatározott fenntarthatósági kritériumok teljesültek. Ebből a célból a gazdasági szereplők számára tömegmérlegrendszer alkalmazását kell előírni, amely:

- a) megengedi az eltérő fenntarthatósági jellemzőkkel rendelkező nyersanyagszállítmányok vagy bioüzemanyagok összekeverését;
- b) előírja, hogy a fenntarthatósági jellemzőkkel kapcsolatos információk és az a) pontban említett szállítmányok mérete a keverékhez rendelve megmaradjon [helyesen: hogy az a) pontban említett szállítmányok fenntarthatósági jellemzőivel és méretével kapcsolatos információk a keverékhez rendelve megmaradjanak]; és
- c) biztosítja, hogy a keverékből kivett minden szállítmány összege azonos fenntarthatósági jellemzőkkel kerüljön leírásra és ugyanolyan mennyiségben, mint a keverékhez adott összes szállítmány összege.

(2) A Bizottság 2010-ben és 2012-ben jelentést tesz az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az (1) bekezdésben leírt tömegmérleg-ellenőrzési módszer működéséről és annak lehetőségéről, hogy a nyersanyagok, bioüzemanyagok vagy folyékony bio-energiáhozódozó néhány vagy összes típusával kapcsolatban más ellenőrzési módszereket engedélyezzenek. [...]

(3) A tagállamok intézkedéseket hoznak annak biztosítására, hogy a gazdasági szereplők megbízható információkat nyújtsanak be, és hogy kérésre bocsássák a többi tagállam [helyesen: a tagállam] rendelkezésére az információk előállításához felhasznált adatokat. A tagállamok előírják a gazdasági szereplők számára, hogy az általuk benyújtott információk tekintetében dolgozzák ki a független audit megfelelő normáit, és mellékeljék az audit elvégzésével kapcsolatos bizonyítékokat. Az audit során meg kell vizsgálni, hogy a gazdasági szereplők által használt rendszerek a pontosság, a megbízhatóság és a csalásbiztosság tekintetében megfelelnek-e az előírásoknak. Értékelni kell továbbá a mintavétel gyakoriságát és módszerét és az adatok megbízhatóságát.

Az első albekezdésében említett információk magukban foglalják különösen a 17. cikk (2)–(5) bekezdésében említett fenntarthatósági kritériumoknak való megfelelésre, a talaj, a víz és a levegő védelme, a degradálódott földterületek helyreállítása, a vízhiánnyal küzdő területeken a túlzott vízfogyasztás elkerülése érdekében fogantatosított intézkedésekre, továbbá a 17. cikk (7) bekezdésének második albekezdésében említett elemek figyelembevétele érdekében fogantatosított intézkedésekre vonatkozó megfelelő és lényeges információkat.

[...]

(4) A Közösség törekszik arra, hogy harmadik országokkal olyan két- vagy többoldalú megállapodásokat kössön, amelyek a fenntarthatósági kritériumokra vonatkozóan az ezen irányelvben foglaltaknak megfelelő rendelkezéseket tartalmaznak. Amennyiben a Közösség olyan megállapodásokat kötött, amelyek a 17. cikk (2)–(5) bekezdésében megállapított fenntarthatósági kritériumok hatálya alá

tartozó kérdésekre vonatkozó rendelkezéseket tartalmazzák, a Bizottság dönthet úgy, hogy ezek a megállapodások bizonyítják, hogy az említett országokban termelt nyersanyagokból előállított bioüzemanyagok és folyékony bio-energiahordozók megfelelnek a szóban forgó fenntarthatósági kritériumoknak. [...]

A Bizottság határozhat úgy, hogy a biomasszatermékek termelésével kapcsolatban szabványokat megállapító önkéntes nemzeti vagy nemzetközi rendszereknek pontos adatokat kell tartalmazniuk a 17. cikk (2) bekezdésének céljaira, vagy bizonyítaniuk kell, hogy a bioüzemanyag-szállítmányok megfelelnek a 17. cikk (3) és (5) bekezdésében [helyesen: (3)–(5) bekezdésében] meghatározott fenntarthatósági kritériumoknak.

[...]

(5) A Bizottság a (4) bekezdés alapján csak akkor fogad el határozatot, ha a szóban forgó megállapodás vagy rendszer megfelel a megbízhatóság, az átláthatóság és a független audit tekintetében támasztott megfelelő normáknak. [...]

(6) A (4) bekezdés alapján meghozott határozatokat a 25. cikk (3) bekezdésében említett eljárásnak megfelelően fogadják el. Az ilyen határozatok legfeljebb ötéves időtartamra érvényesek.

(7) Ha egy gazdasági szereplő az e cikk (4) bekezdése alapján hozott határozat tárgyát képező megállapodásnak vagy rendszernek megfelelően nyert bizonyítékokat vagy adatokat ajánl fel, a határozat által érintett mértékben a tagállam nem kötelezi az adatszolgáltatót arra, hogy további bizonyítékokkal támassza alá a 17. cikk (2)–(5) bekezdésében meghatározott fenntarthatósági kritériumoknak való megfelelést, sem pedig arra, hogy információkat szolgáltatson az e cikk (3) bekezdésének második albekezdésében említett intézkedésekről.

[...]”

12. A (94) preambulumbekkezdés értelmében:

„Mivel a 17–19. cikk rendelkezései a belső piac működésére is hatással vannak azáltal, hogy a bioüzemanyagok és a folyékony bio-energiahordozók fenntarthatósági feltételeit az ezen irányelv szerinti elszámolási célkitűzések érdekében harmonizálják, és ezáltal a 17. cikk (8) bekezdésével összhangban megkönnyítik az e feltételeket teljesítő bioüzemanyagok és a folyékony bio-energiahordozók tagállamok közötti kereskedelmét, jogalapjuk az EK-Szerződés 95. cikke.”

B – A nemzeti jog

13. A 2009/28 irányelvet a bioüzemanyagokra és folyékony bio-energiahordozókra vonatkozó fenntarthatósági kritériumokról szóló 2010:598. sz. törvény,⁸ és az ennek végrehajtására irányuló, a bioüzemanyagokra és folyékony bio-energiahordozókra vonatkozó fenntarthatósági kritériumokról szóló 2011:1088. sz. rendelet⁹ ültette át a svéd jogba. A Statens Energimyndighet (nemzeti energiaügynökség, Svédország, a továbbiakban: energiaügynökség) bioüzemanyagokra és folyékony bio-energiahordozókra vonatkozó fenntarthatósági kritériumokról szóló szabályzata mind a két jogszabályt kiegészítette.¹⁰

8 Lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränsle (a továbbiakban: 2010:598. sz. törvény).

9 Förordning (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen (a továbbiakban: 2011:1088. sz. rendelet).

10 Statens energimyndighets föreskrifter om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen (a továbbiakban: STEMFS 2011:2).

14. A 2010:598. sz. törvény 3. fejezete 1. §-ának a) pontja tartalmazza a bioüzemanyagok fenntarthatóságára vonatkozó ellenőrzési eljárás néhány további részletét. Többek között megállapítja, hogy a bejelentésre kötelezett személynek egy ellenőrzési rendszer segítségével kell biztosítania, hogy a bioüzemanyagok fenntarthatóak legyenek, amelynek érdekében megállapodásokat kell kötnie a teljes termelési lánc üzemeltetőivel és létesítményeikben mintákat kell vennie. Az ellenőrzési rendszert egy független ellenőrnek kell felügyelnie, aki meggyőződik arról, hogy a pontosság, a megbízhatóság és a csalásbiztosság tekintetében az megfelel-e az előírásoknak. E felügyelet tartalmazza a mintavételi módszer és a mintavétel gyakoriságának értékelését, valamint a bejelentésre kötelezett által az ellenőrzési rendszere tekintetében nyújtott információk értékelését is, amely rendszerre nézve a független ellenőr erre vonatkozó véleményét rögzítő tanúsítványt állít ki. Az ellenőrt kijelölő kormány vagy hatóság kiegészítő intézkedéseket hozhat az ellenőrzési rendszer és annak felügyelete tekintetében.

15. A 2011:1088. sz. rendelet 14. §-a szerint a bioüzemanyagok fenntarthatóságát ellenőrző rendszer a tömegmérleg-rendszer, a 2009/28 irányelv 18. cikkének (1) bekezdésében foglaltakkal azonos feltételek mellett. Az energiaügynekség további intézkedéseket hozhat az ellenőrzési rendszer és annak felügyelete tekintetében.

16. Az energiaügynekség a STEMFS 2011:2 elfogadására használta e felhatalmazást. A 3. fejezet 2. §-a megállapítja, hogy a bejelentésre kötelezett személynek az ellenőrzési rendszerével biztosítania kell, hogy a bioüzemanyagok a nyersanyagok termelésének, előállításának vagy összegyűjtésének helyétől az üzemanyag-fogyasztás helyéig vagy az adó felszámíthatóvá válásának időpontjáig nyomonkövethetők legyenek.

17. A STEMFS 2011:2 3. fejezetének 3. §-a értelmében:

„A hållbarhetsfrordningen 14. §-a első szakaszának 3. pontja értelmében a tömegmérleget egyértelműen körülhatárolt helyszínen és a termelési lánchoz igazított időszakon belül kell elérni.

A bejelentésre kötelezett személynek az energiaadóról szóló 1994:1766. sz. törvény [lagen (1994:1766) om skatt på energy] szerinti teljes adóraktára az első bekezdés szerinti helyszínek minősülhet.”

II – A nemzeti eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

18. Az E.ON Biofor Sverige AB társaság (a továbbiakban: E.ON Biofor) fenntartható biogázt vásárol Németországból egy testvérvállalatától és azt Dánián keresztül Svédországba szállítja úgy, hogy a biogáz tulajdonjogát minden szakaszban fenntartja. A tényállás leírása szerint a német vállalat egy egyértelműen meghatározott ponton bocsát be biogázt a német gázhálózatba, ahol a biogáz tulajdonjoga átszáll az E.ON Biofor svéd vállalatára, amely aztán egy hasonlóképpen egyértelműen és világosan meghatározott ponton (a német és dán gázhálózat határpontján) kivesz egy adott mennyiséget a gázhálózatból. A gáz Dragörnél elhagyja a dán gázhálózatot, és azt átszállítják a svéd hálózatba.

19. A nemzeti gázhálózatba történő bebocsátásért és az onnan való kivételért egyetlen üzemeltető felel, amelynek a határponton szállítási vagy adásvételi szerződéssel kell rendelkeznie azért, hogy ugyanazt a mennyiséget ne lehessen kétszer eladni vagy megvenni, mivel az felborítaná az egyensúlyt a rendszerben. Minden, teljes egészében a nemzeti gázhálózatok határpontjához szállított tétel REDCert DE fenntarthatósági tanúsítvánnyal rendelkezik, amelyet a tömegmérleg-módszert alkalmazó német nemzeti rendszernek megfelelően állítanak ki. A tanúsítvány garantálja, hogy a leszállított és bebocsátott biogáz a fenntarthatósági feltételeknek megfelel, és azt nem adták el harmadik félnek. A tanúsítvány csak egyszer szerezhető meg, és azt azonos nevű német vállalat közvetlenül átadja a svéd E.ON Biofor vállalatnak.

20. 2013. szeptember 3-án az energiaügynökség a STEMFS 2011:2 3. §-a alapján arra kötelezte az E.ON Biofort, hogy módosítsa a biogáz fenntarthatóságára irányuló ellenőrzési rendszerét annak biztosítása céljából, hogy a tömegmérleget „egyértelműen körülhatárolt helyszínen” érje el.

21. Az energiaügynökség szerint a fenntarthatóság jellemzőinek megtartása mellett van lehetőség arra, hogy fenntartható biogázt bocsássanak a svéd gázhálózatba, és annak megfelelő mennyiségű gázt ilyen minőségűként adjanak el bárhol Svédországban, annak ellenére, hogy fizikailag ez nem ugyanaz a gáz. Az E.ON Bioforhoz intézett határozatában azonban megállapította, hogy ez a szabály a nemzeti határokon átnyúlóan nem lehet irányadó.

22. Az energiaügynökség véleménye szerint a földgázhálózaton keresztül behozott biogáz azért nem teljesítheti a tömegmérlegmódszerre vonatkozó követelményeket, mert e módszert nem egy „egyértelműen körülhatárolt helyszínen” alkalmazzák, amint azt a STEMFS 2011:2 3. fejezetének 3. §-a is előírja. Következésképpen az E.ON Biofor által Svédországba behozott biogáz nem tartozhatott a fenntarthatóság ellenőrzési rendszerének hatálya alá.¹¹

23. Az E.ON Biofor az energiaügynökség határozata ellen keresetet nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz, és azt kérte, hogy a határozat 4. pontját helyezték hatályon kívül, az energiaügynökség ezzel szemben ellenkérelmet nyújtott be.

24. A szembenálló álláspontokra figyelemmel a Förvaltningsrätten i Linköping (elsőfokú közigazgatási bíróság, Svédország) felfüggesztette az eljárást és előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) A 2009/28 irányelv 18. cikkének (1) bekezdésében szereplő »tömegmérleg« és »keverék« fogalmakat úgy kell-e értelmezni, hogy a tagállamok kötelesek elfogadni a tagállamok között összekapcsolt gázhálózaton keresztül történő biogáz-kereskedelmet?

2) Amennyiben az 1) kérdésre nemleges válasz adandó, ebben az esetben az irányelv releváns rendelkezése összeegyeztethető-e az EUMSZ 34. cikkel annak ellenére, hogy alkalmazása valószínűleg kereskedelemkorlátozó hatású?”

25. Az alapeljárásban részt vevő két fél, az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság, valamint a holland és észt kormány terjesztett elő írásbeli észrevételt. Az E.ON Biofor, az energiaügynökség és a három európai intézmény vett részt a 2016. október 26-i tárgyaláson.

III – A felek észrevételei

A – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésről

26. Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság szerint a 2009/28 irányelv 18. cikkének (1) bekezdése a tömegmérleg használatát kizárólag műszaki eljárásnéven írja elő a biogázra vonatkozó fenntarthatósági kritériumoknak való megfelelés ellenőrzése céljából. A rendelkezés csak néhány olyan minimumfeltételt rögzít, amelyeket a tagállamoknak követniük kell a tömegmérleg-módszer alkalmazásakor. E feltételek között nem található semmilyen földrajzi korlátozás, ezért az államok szabadon előírhatják vagy mellőzhetik a tömegmérleg alkalmazását az összekapcsolt nemzeti gázhálózaton keresztül végzett, Közösségen belüli biogáz-kereskedelemre.

¹¹ A behozott biogáz fenntarthatóként történő besorolása a svéd jogszabályok alapján tehát megszűnt, és elveszítette az energiaadóóról szóló 1994:1766. sz. törvény (Lagen [1994:1776] om skatt på energi) szerinti adótámogatások igénybevételének lehetőségét, amely biztosítja, hogy a biogázt a fosszilis tüzelőanyagokból előállított gázzal versenyképes áron értékesítsék.

27. Az Unió ezen intézményei szerint a 18. cikk (1) bekezdése közömbös a biogáz Közösségen belüli kereskedelme tekintetében, amely tárgykört nem szabályozza. A Bizottság szerint a 2009/28 irányelv a szabad mozgásra vonatkozóan egyáltalán nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely arra kötelezné a tagállamokat, hogy fenntartható biogázként hozzák forgalomba a más tagállamokban ilyen minősítéssel jogszerűen értékesített gázt.

28. Következésképpen álláspontjuk szerint a 2009/28 irányelv 18. cikkének (1) bekezdése nem értelmezhető úgy, mint amely a tagállamokat arra kötelezi, hogy fogadják el az összekapcsolt nemzeti gázhálózaton keresztül másik államból behozott gáz fenntartható biogázként történő forgalmazását.

29. A holland kormány egyetért ezzel az állásponttal, de hozzáteszi, hogy ha Svédország elfogadja a nemzeti gázhálózatában a tömegmérleg-eljárás alkalmazásának lehetőségét, azt a más tagállamokból származó biogáz-behozatal tekintetében is el kell fogadnia. E következtetést azon önkéntes nemzeti és nemzetközi rendszerek fennállása is igazolja, amelyeket a Bizottság a 2009/28 irányelv 18. cikkének (4) bekezdése értelmében elfogadott, és amelyek támogatják a biogáz határokon átnyúló kereskedelmét.

30. Az E.ON Biofor megállapítja, hogy a 2009/28 irányelv 18. cikkének (1) bekezdésével ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely korlátozza a gázvezetékeken keresztül másik tagállamból behozott biogáz fenntarthatóként való forgalomba hozatalát, ha az említett behozatal megfelel a tömegmérlegrendszer alkalmazása tekintetében meghatározott feltételeknek.

31. Véleménye szerint a Németországból Svédországba irányuló behozatal eleget tesz az említett feltételeknek a jelen ügyben. A gázhálózatban különböző fenntarthatósági jellemzőkkel rendelkező gázkeverék jön létre, és a termék, illetve a fogyasztás közötti kapcsolat biztosítva van, mivel a biogáz bebocsátása és kivétele összekapcsolt nemzeti gázhálózatokban valósul meg, amely jól körülhatárolt fizikai tér.

32. Ezenkívül az E.ON Biofor azzal érvel, hogy az általa bemutatott tanúsítványok lehetővé teszik, hogy az energiaügynökség ellenőrizze, hogy a keverékből Svédországban kivett összes tétel összege azonos fenntarthatósági jellemzőkkel rendelkezik, mint az ugyanezen keverékhez Németországban adott tételek.

33. Az E.ON Biofor szerint a magyarázata összhangban van az uniós jogalkotó céljaival, mivel a biogáz gázvezetékeken keresztül történő szállítása kevésbé környezetszennyező és költséges, mint a közúton, hajón vagy vasúton történő szállítása. A határokon átnyúló kereskedelme ösztönzi a [biogáz] fogyasztását ezzel az üvegházhatású gázok [kibocsátásának] csökkentése formájában jelentkező kedvező hatást érve el, amelyet a 2009/28 irányelv célként tűzött ki. A tömegmérleg-módszer kizárása a gázvezetékeken keresztül történő Közösségen belüli kereskedelem ellenben növelné a biogáz szállításának költségeit.

34. Az észt kormány és az energiaügynökség ezzel ellenkező álláspontot képvisel. Azzal érvelnek, hogy a 2009/28 irányelv 18. cikkének (1) bekezdése nem a biogáz Unión belüli kereskedelmének harmonizálására irányul, és ezért nem lehet úgy értelmezni, hogy a tagállamokat arra kötelezi, hogy fogadják el a tömegmérleg-módszer alkalmazását az összekapcsolt gázhálózaton keresztül behozott biogáz esetében.

35. Az energiaügynökség szerint a tömegmérleg-módszer a biogáz termeléstől fogyasztásig történő nyomonkövethetőségének ellenőrzését igényli, amelyet egy olyan egyértelműen körülhatárolt helyszínen kell elvégezni, ahol az ellenőrző hatóság megvizsgálhatja a keverékhez hozzáadott és abból kivett biogázzállítmányok fenntarthatóságát. Az összekapcsolt nemzeti gázhálózaton ez az ellenőrzés nem valósítható meg egy olyan európai hatóság hiányában, amely azt felügyelné. Ebben a helyzetben a tömegmérlegmódszer alkalmazásának jóváhagyása valójában megegyezne az átruházható tanúsítványok rendszere (*book and claim*) alkalmazásának elfogadásával.

B – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésről

36. A 2009/28 irányelv 18. cikke (1) bekezdésének érvényességét illetően az Európai Parlament és a Tanács úgy tekintik, hogy az nem jelenti a biogáz Közösségen belüli kereskedelmének korlátozását, és ezért nem ütközik a behozattal azonos hatású intézkedések tilalmába (EUMSZ 34. cikk). Hozzáteszik, hogy ha az említett korlátozások mégis megvalósulnának, azokat a környezetvédelem feltétlenül érvényesítendő követelménye indokolja és azok az arányosság elvének is megfelelnek.

37. A Bizottság és az észrt kormány azt állítja, hogy a tömegmérleg-módszer alkalmazása akadályozza a biogáz Közösségen belüli kereskedelmét, ez pedig alapvetően ellentétes az EUMSZ 34. cikkel, ugyanakkor a környezetvédelem által igazolt. Az uniós jogalkotó mérlegelési jogkörében nem járt el aránytalan módon azzal, hogy a tömegmérleget választotta a biogáz fenntarthatóságának ellenőrzési módszereként. Az energiaügynökség, amely szintén ezen álláspontot támogatja, további indoklásként az energiaellátás biztosításának szükségességére hivatkozik.

38. Az E.ON Biofor szerint a 2009/28 irányelv 18. cikkének (1) bekezdése azonban ellentétes az EUMSZ 34. cikkel olyan értelmezés esetén, hogy az teljes körű harmonizációt hajtott végre és nem biztosítja a fenntartható biogáz gázvezetéken keresztül történő, Közösségen belüli szabad mozgását. Ezenkívül, teszi hozzá, a svéd intézkedés, amely lehetővé teszi a tömegmérleg alkalmazását a nemzeti gázhálózatban a svéd eredetű biogáz tekintetében, de azt elveti az összekapcsolt nemzeti gázvezetékek hálózatán keresztül behozott biogáz vonatkozásában, sérti az EUMSZ 34. cikket. Véleménye szerint e korlátozás hátrányos megkülönböztetést eredményez, és azt a környezetvédelem, illetve az energiaellátás biztonsága sem igazolja, mivel nem állják ki az arányosság elvének próbáját.

IV – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések értékelése

39. Mivel az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a 2009/28 irányelv 18. cikkének (1) bekezdésében szereplő „tömegmérleg” és „keverék” fogalmak értelmezését, valamint az említett cikkek az EUMSZ 34. cikkel való összeegyeztethetőségére vonatkozó ítélet meghozatalát kéri, szükségesnek tartok e fogalmakkal kapcsolatban néhány előzetes észrevételt tenni.

40. A 2009/28 irányelv 18. cikkének (1) bekezdése a tömegmérleg-módszert írja elő annak ellenőrzéséhez, hogy teljesülnek-e a 17. cikkének (2)–(6) bekezdésében meghatározott azon fenntarthatósági kritériumok, amelyeknek a biogáznak meg kell felelnie fenntartható bioüzemanyagként való minősítéséhez.

41. E minősítés vagy „zöld címke” elengedhetetlen feltétele annak, hogy a bioüzemanyag-fogyasztást számításba vegyék: a) annak értékelése céljából, hogy az államok teljesítik-e az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére irányuló kötelezettségüket; b) a megújuló energiák felhasználására vonatkozó kötelezettségek teljesítésének értékelése céljából; és c) az államok által a megújuló energiák fogyasztásának ösztönzése érdekében létrehozott különböző típusú támogatások igénybevétele céljából.

42. A 2009/28 irányelv 17. cikkének (2)–(6) bekezdésében foglalt fenntarthatósági kritériumok logikája szerint el kell kerülni, hogy nagy ökológiai értékű területeket¹² a bioüzemanyagok gyártására szolgáló biomassza termelésére használjanak. A biogáz termelésére használt nyersanyagoknak egyébként meg kell felelniük az uniós mezőgazdasági szabályozás környezetvédelmi követelményeinek.¹³ A biogázra vonatkozó fenntarthatósági kritériumok konkrétan mind a két célkitűzést figyelembe veszik.

43. A 2009/28 irányelv kimerítő jelleggel harmonizálja a biogázra vonatkozó fenntarthatósági kritériumokat, így a 17. cikk (8) bekezdése szerint a tagállamok nem vezethetnek be egyéb kritériumokat, és nem is mellőzhetik a 2009/28 irányelv 17. cikkében meghatározott egyik kritérium alkalmazását sem.¹⁴

44. Ésszerű, hogy ellenőrizni kell, hogy a forgalmazott biogáz eleget tesz-e a fenntarthatósági követelményeknek, ehhez különböző technikák és eljárások állnak rendelkezésre, amelyekből a 2009/28 irányelv a tömegmérleg-módszert választotta. E választással elvetette:

- Az azonosság megőrzésének módszerét, amely korlátozza, hogy a bioüzemanyagokat egymás között és más típusú üzemanyaggal összekeverjék, mivel megköveteli, hogy a bioüzemanyag maradjon szigorúan elkülönítve és a termeléstől a fogyasztásig azonosítható legyen. Az uniós jogalkotó nem hagyta jóvá ezt a módszert annak magas adminisztratív és szállítási költségei miatt.¹⁵
- Az átruházható tanúsítványok módszere (*book and claim*),¹⁶ amely lehetővé teszi a szolgáltatóknak annak bizonyítását, hogy az általuk forgalmazott üzemanyagot megújuló energiaforrásokból állították elő. E módszer esetén nincs közvetlen kapcsolat a forgalmazott bioüzemanyag és a fenntarthatósági kritériumoknak megfelelő biomasszából történő gyártása között, ezáltal a gazdasági szereplőknek semmilyen nyomonkövethetőséget nem kell bizonyítani és az adminisztratív költségeik is minimálisak.

45. Az uniós jogalkotó, ismétlem, a tömegmérlegmódszer előírása mellett foglalt állást az előző két módszer közötti köztes választásként, mert ugyan megengedi a különböző bioüzemanyagok keverését a forgalmazás során, egyúttal biztosítja a kezdetektől a fogyasztásig történő nyomonkövetést. A tömegmérlegmódszer arra kötelezi a forgalmazót, hogy olyan dokumentációval rendelkezzen, amely tanúsítja, hogy az elosztási hálózathoz kivett bioüzemanyaggal azonos mennyiségű bioüzemanyagot

12 Például, a biológiai sokféleség szempontjából jelentős értékű földterületek (természetes erdők és erdős területek; természetvédelmi területek, illetve a ritka vagy veszélyeztetett ökoszisztémák vagy fajok védelmére kijelölt területek; gazdag diverzitású rétek és legelők) vagy jelentős szénkészletekkel rendelkező földterületek (vizes élőhelyek, erdőterületek vagy magas fás területek) és lápok.

13 A közös agrárpolitika keretében tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról, az 1290/2005/EK, a 247/2006/EK és a 378/2007/EK rendelet módosításáról, valamint az 1782/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. január 19-i 73/2009/EK tanácsi rendelete (HL L 30., 16. o.).

14 Ez a Bizottság véleménye, amelyet a bioüzemanyagok és folyékony bio-energiához vezető európai uniós fenntarthatósági rendszerének gyakorlati végrehajtásáról és a bioüzemanyagokra vonatkozó számítási szabályokról szóló közleményében fejtett ki (HL C 160., 8. o.).

15 E három módszer előnyeinek és hátrányainak összehasonlító elemzése itt található: Final report for Task 1 in the context of the project ENER/C1/2010–431, Jasper Van de Staaij, J.; Van den Bos, A.; Toop, G.; Alberici, S.; Yıldız, I., *Analysis of the operation of the mass balance system and alternatives*, 2012.

16 Lásd: a 2008. január 23-i SEC/2008/0085 végleges dokumentum: Commission staff working document – Impact assessment – Document accompanying the package of implementation measures for the EU's objectives on climate change and renewable energy for 2020, 148. o.

bocsátottak az említett rendszerbe, amelyet előzőleg a 2009/28 irányelv 17. cikkének (2)–(6) bekezdése szerinti fenntarthatósági kritériumok tiszteletben tartásával állítottak elő. Alkalmazásának adminisztratív költségei magasabbak, mint az átruházható tanúsítványok költségei, de hatékonyabb a bioüzemanyagok termelésének ösztönzése tekintetében.¹⁷

46. A 2009/28 irányelv (76) preambulumbekzdése szerint a Bizottságnak a bioüzemanyagokra irányuló más ellenőrzési módszereket is mérlegelnie kellett, és 2010-ben, illetve 2012-ben jelentést kellett tennie az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a tömegmérlegmódszer működéséről és más ellenőrzési módszerek engedélyezési lehetőségéről. A jelentése megállapította, hogy továbbra is a tömegmérlegmódszer a legmegfelelőbb.¹⁸

47. Véleményem szerint a 2009/28 irányelv 18. cikk (1) bekezdése részlegesen harmonizálja a tömegmérlegmódszer alkalmazási módját¹⁹ és három feltételt ír elő, tudniillik:

- Engedélyezni kell az eltérő fenntarthatósági jellemzőkkel rendelkező nyersanyagszállítmányok vagy bioüzemanyagok összekeverését.
- Elő kell írni, hogy a fenntarthatósági jellemzőkkel kapcsolatos információk és a bioüzemanyag-szállítmányok mérete a keverékhez rendelve megmaradjon.
- Biztosítani kell, hogy a keverékből kivett minden szállítmány összege azonos fenntarthatósági jellemzőkkel kerüljön leírásra és ugyanolyan mennyiségben, mint a keverékhez adott összes szállítmány összege.

48. A részleges harmonizáció alapján a 2009/28 irányelv az alábbi rendszerek vagylagos alkalmazásával teszi lehetővé a tömegmérlegmódszer végrehajtását:

- Olyan nemzeti végrehajtási rendszer, amelyet az egyes tagállamok illetékes hatósága a 2009/28 irányelv 18. cikkének (3) bekezdése értelmében határoz meg.
- Olyan önkéntes nemzeti vagy nemzetközi rendszerek, amelyeket a Bizottság a 2009/28 irányelv 18. cikkének (4) és (5) bekezdése szerinti feltételek alapján ismer el.
- Az Unió által harmadik országokkal kötött kétoldalú vagy sokoldalú megállapodásban előírt nemzetközi rendszer, amelyet e célból a Bizottság is elismert.

¹⁷ E tekintetben a 2009/28 irányelv (76) preambulumbekzdése megállapítja, hogy a piaci szereplők „csak akkor fogják magatartásukat megváltoztatni, ha az e kritériumoknak megfelelő bioüzemanyagok és a folyékony bio-energiához tartozók felárta tarthatnak igényt. A megfelelőség ellenőrzésére szolgáló tömegmérleg-módszer szerint a fenntarthatósági kritériumoknak megfelelő bioüzemanyagok és a folyékony bio-energiához tartozók előállítására és a bioüzemanyagok és a folyékony bio-energiához tartozók Közösségen belüli fogyasztása között fizikai kapcsolat áll fenn, amely megfelelő egyensúlyt hoz létre a kereslet és kínálat között, és nagyobb felárta biztosít, mint ami az ilyen kapcsolattal nem rendelkező rendszerekben elérhető. Annak érdekében, hogy a fenntarthatósági kritériumoknak megfelelő bioüzemanyagokat és a folyékony bio-energiához tartozókat magasabb áron lehessen értékesíteni, a rendszer integritásának fenntartása, ugyanakkor az ipar észszerűtlenül nagy terhelésének elkerülése mellett ezért a tömegmérleg-rendszert kell a megfelelőség ellenőrzésére használni”.

¹⁸ Lásd: a 2011. január 31-i SEC/2010/0129 végleges dokumentum: 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.

¹⁹ A bioüzemanyagokra és a folyékony bio-energiához tartozókra vonatkozó fenntarthatósági rendszer keretében alkalmazható önkéntes rendszerekről és alapértelmezett értékekről szóló bizottsági közlemény (HL C 160., 1. o.) további pontosításokat tett a tömegmérleg-módszernek a bioüzemanyagok felügyeleti láncát biztosító olyan eljárásként történő felhasználási módját illetően, amely képes a termelési szakasztól a végső fogyasztásig biztosítani a fenntarthatósági kritériumoknak való megfelelés nyomonkövethetőségét. A Bizottság pontosította, hogy a tömegmérlegrendszer egy olyan rendszert takar, amelyben a „fenntarthatósági jellemzők” az egyes szállítmányokhoz rendelve maradnak, és amennyiben eltérő fenntarthatósági jellemzőkkel rendelkező alapanyag-szállítmányokat kevernek össze, a keverék esetében úgy kell tekinteni, hogy az egyes szállítmányok méretei összeadódnak, és a fenntarthatósági jellemzők mindegyike megmarad a keverékhez rendelve. Ha egy szállítmánykeveréket elemeire bontanak, az egyes elemekhez a fenntarthatósági jellemzők bármely együttese hozzárendelhető (a mennyiségi jellemzők feltüntetésével), azzal a feltétellel, hogy a keverékből kivett elemek együttesen azután ugyanazt a mennyiséget adják ki az egyes fenntarthatósági jellemzőkészetek tekintetében, mint a keveréken belül.

49. A jelen helyzet szerint az Unió harmadik államokkal nem kötött semmilyen megállapodást, és a tömegmérlegmódszert az egyes nemzeti rendszerek (mint a jelen ügyben a svéd rendszer) vagy a Bizottság által mostanáig elismert tizenkilenc önkéntes rendszer keretében alkalmazza.²⁰

A – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés: a 2009/28 irányelv 18. cikke (1) bekezdésének értelmezése

50. A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésében azt kérdezi, hogy 2009/28 irányelv 18. cikkének (1) bekezdése a tömegmérlegmódszer alkalmazásának előírásával a tagállamok között összekapcsolt gázhálózaton keresztül történő biogáz kereskedelmének engedélyezésére kötelez-e.

51. A jogvitát kiváltó körülmény, amint az kifejtésre került, az a követelmény, miszerint a tömegmérlegrendszer Svédországban „egyértelműen körülhatárolt helyszínen” kell elérni, amely oknál fogva az energiaügynökség azt közölte az E.ON Bioforral, hogy az összekapcsolt nemzeti gázhálózat nem felel meg az említett követelménynek.

52. A 2009/28 irányelv 18. cikkének (1) bekezdése valójában a tömegmérlegre vonatkozó feltételek között nem írja elő, hogy azt egyértelműen körülhatárolt helyszínen kell elérni. A helyszín említése a Bizottság 2010-es közleményében szerepel, amely a bioüzemanyag-keverék által felvett különböző formákat vizsgálva megállapítja, hogy „a szállítmányok rendes körülmények között tartályban, feldolgozó vagy logisztikai létesítményben vagy helyszínen való elhelyezéskor egymással érintkeznek (feldolgozó vagy logisztikai létesítmény vagy helyszín alatt az olyan, pontosan körülhatárolt földrajzi terület értendő, ahol az anyagok egymással keveredhetnek)”²¹.

53. A Bizottság e pontosításából a 2009/28 irányelv 18. cikkének (1) bekezdésében foglalt feltételeken túl semmilyen további feltétel nem következik a tömegmérlegmódszer használata tekintetében. Összekeverhetők tehát a különböző fenntarthatósági szinttel rendelkező biogázok, illetve a biogázok és a fosszilis üzemanyagból származó gázok, a keveréket pedig erre alkalmas földrajzi helyszínen kell előállítani (szállítótartályok, kezelőlétesítmények vagy logisztikai létesítmények, gázvezetékek stb.).

54. Mivel a 2009/28 irányelv 18. cikkének (1) bekezdése a tömegmérlegmódszer alkalmazása tekintetében csak alapvető műszaki előírásokat tartalmaz, amelyekre korábban hivatkoztam,²² annak a biogáz gázvezetékeken keresztül történő, Közösségen belüli kereskedelmére gyakorolt hatása közömbös. Egyetértek a Bizottsággal, a Tanáccsal és a Parlamenttel abban, hogy a rendelkezés nem írja elő és nem is tiltja meg a módszer alkalmazását a biogáz határokon átnyúló kereskedelmében.

55. A tagállamok feladata a tömegmérlegmódszerre irányadó szabályok megállapítása az alkalmazásának pontos meghatározása céljából, biztosítva a 2009/28 irányelv 18. cikkének (1) bekezdése szerinti feltételek betartását. Megállapíthatják tehát, hogy a tömegmérleget vagy a termelési üzemekben vagy a nemzeti gázhálózatban (ahogy azt Svédország, Németország és Hollandia elfogadta) vagy az összekapcsolt nemzeti gázhálózatokban kell teljesíteni, azzal a feltétellel, hogy biztosítható legyen a felügyeleti lánc és a biogáz nyomonkövethetősége.

20 Megtekinthető az alábbi oldalon: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/voluntary-schemes>

21 A 19. lábjegyzetben hivatkozott bizottsági közlemény 2.2.3 pontja.

22 Lásd a jelen indítvány 47. pontját.

56. A fenntarthatósági kritériumok teljes körű harmonizációja, a tömegmérleg előírása annak ellenőrzéséhez, hogy a biogáz e kritériumoknak megfelel-e, és a tömegmérleg használatára vonatkozó műszaki feltételek részleges harmonizációja kétségtelenül kedvez e bioüzemanyag Közösségen belüli kereskedelmének. A 2009/28 irányelv (94) preambulumbekzdése éppen a 17. és 18. cikkének harmonizációs szándékára utal, és megállapítja, hogy az elfogadásuk jogalapja az EK-Szerződés 95. cikke (EUMSZ 114. cikk) és hogy célja ezekkel „megkönnyít[eni] [...] a bioüzemanyagok és a folyékony bio-energiához tartozó tagállamok közötti kereskedelmét [...]”.

57. Márpedig, ahogy azt a Bizottság észrevételeiben megjegyezte, a 2009/28 irányelvben nem szerepel a biogáz tagállamok közötti feltétel nélküli mozgására vonatkozó rendelkezés, és a tagállamok a tömegmérleg tekintetében eltérő alkalmazási szabályokat vezethetnek be, amelyek a fenntartható biogáz Közösségen belüli kereskedelmét korlátozó intézkedéseket eredményezhetnek. A tömegmérlegmódszer használatára vonatkozó feltételeket teljesskörűen harmonizálni kellett volna ahhoz, hogy valamennyi nemzeti rendszer hasonló legyen, és ezáltal biztosítsák a bármely rendszer hatálya alatt jogszerűen forgalmazott biogáz szabad mozgását.

58. A teljes körű harmonizáció hiányában a gazdasági szereplők csak a Bizottság által a 2009/28 irányelv 18. cikkének (4) bekezdése értelmében engedélyezett önkéntes ellenőrzési rendszerek alkalmazásával érhetik el a biogáz határokon átnyúló szabad mozgását. Az energiaügynökség ebben a helyzetben elismeri, hogy nincs kifogása az ellen, hogy bármely említett tanúsítvánnyal behozott fenntartható biogázt elfogadják²³ azzal a feltétellel, hogy az kiterjed a határokon átnyúló kereskedelemre, ahogy ez az International Sustainability and Carbon Certification (ISCC), a REDcert EU és az NTA 8080 rendszer esetében történik.²⁴

59. Következésképpen javaslom, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre annak megállapításával válaszoljon, hogy a 2009/28 irányelv 18. cikkének (1) bekezdésében szereplő „tömegmérleg” és „keverék” fogalmak értelmezése a tagállamokat nem akadályozza abban, és azokat nem is kötelezi arra, hogy feltétel nélkül elfogadják a fenntartható biogáz összekapcsolt nemzeti gázhálózatokon keresztül történő kereskedelmét.

B – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés: a 2009/28 irányelv 18. cikke (1) bekezdésének az EUMSZ 34. cikkel való összeegyeztethetőségéről

60. Arra az esetre, ha az első kérdésre nemleges válasz adandó, a kérdést előterjesztő bíróság a 2009/28 irányelv 18. cikke (1) bekezdésének a mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedéseket tiltó EUMSZ 34. cikkel való esetleges összeegyeztethetlenségről kérdezi a Bíróságot.

61. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az EUMSZ 34. cikk szerinti tilalom „nemcsak a nemzeti intézkedésekre vonatkozik, hanem az uniós intézmények által hozott intézkedésekre is”, ezért a másodlagos jog rendelkezéseit is tiszteletben kell tartani.²⁵

²³ Az írásbeli észrevétel 30–32. pontja.

²⁴ A 98/70/EK és a 2009/28/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti fenntarthatósági kritériumoknak való megfelelést igazoló „International Sustainability & Carbon Certification system” elnevezésű tanúsítási rendszer elismeréséről szóló, 2016. augusztus 9-i 2016/1361/EU bizottsági végrehajtási határozat (HL L 215., 33. o.); a 98/70/EK és a 2009/28/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti fenntarthatósági kritériumoknak való megfelelést igazoló „REDcert” elnevezésű rendszer elismeréséről szóló, 2012. július 24-i 2012/432/EU bizottsági végrehajtási határozat (HL L 199., 24. o.), valamint a 98/70/EK és a 2009/28/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti fenntarthatósági kritériumoknak való megfelelést igazoló „NTA 8080” elnevezésű rendszer elismeréséről szóló, 2012. július 31-i 2012/452/EU bizottsági végrehajtási határozat (HL L 205., 17. o.).

²⁵ 1984. május 17-i Denkvit Nederland ítélet (15/83, EU:C:1984:183), 15. pont; 2005. július 12-i Alliance for Natural Health és társai ítélet (C-154/04 és C-155/04 egyesített ügyek, EU:C:2005:449), 47. pont; 2012. július 12-i Association Kokopelli ítélet (C-59/11, EU:C:2012:447), 80. pont. Lásd szintén: Bot főtanácsnok Álands Vindkraft ügyre vonatkozó indítványa (C-573/12, EU:C:2014:37), amelyben az EUMSZ 34–36. cikk megsértése miatt a 2009/28 irányelv 3. cikke (3) bekezdése érvénytelenségének megállapítását javasolta, mivel ez hatáskört biztosít a tagállamok számára arra, hogy a támogatási rendszerükhöz való hozzáférést kizárják vagy korlátozzák azon zöldségtermesztés-termelők tekintetében, akiknek a létesítményei más tagállamokban találhatók.

62. Márpedig e tilalom a tagállamokhoz képest kevésbé szigorúan vonatkozik az uniós intézményekre,²⁶ mert a Bíróság széles mérlegelési jogkört biztosít ezen intézményeknek az áruk termelése és fogalmazása területére irányuló harmonizációs hatáskörük gyakorlása során. Hozhatnak tehát olyan szabályokat, amelyek átmenetileg korlátozzák a Közösségen belüli kereskedelmet, a korlátozások végleges megszüntetését megelőző lépésként.²⁷

63. A tömegmérleg-módszernek a biogázra vonatkozó fenntarthatósági kritériumok teljesítésének ellenőrzéséhez való, a 2009/28 irányelv 18. cikkének (1) bekezdésében foglalt feltételek szerinti előírása, bizonyos mértékben akadályozza ezen áru Közösségen belüli kereskedelmét, mivel a gazdasági szereplőknek olyan adminisztratív és pénzügyi többletterheket kell vállalniuk, amelyek nem merülnek fel, ha az átruházható tanúsítványok módszerét választották volna (vagy akár a teljes deregulációt, amely teljes mértékű szabadságot biztosít a gazdasági szereplőknek ahhoz, hogy más módszerekkel bizonyítsák a biogázuk fenntarthatóságát).

64. Ezenkívül, amint azt már jeleztem, a 2009/28 irányelv 18. cikkének (1) bekezdése szerinti, a tömegmérlegmódszert illető részleges harmonizáció a tagállamok számára lehetőséget nyújt arra, hogy a használatára vonatkozóan eltérő nemzeti rendszereket állapítsanak meg, amely miatt előfordulhat, hogy a valamely nemzeti rendszer alapján fenntarthatónak tekintett biogázt egy másik tagállamban nem tartják annak. A teljes harmonizáció megelőzte volna e műszaki akadályok megjelenését, és biztosította volna, hogy a valamely tagállamban jogszerűen termelt és forgalomba hozott fenntartható biogáz ugyanezen „címkével” kerülhessen be forgalmazási céllal a többi uniós országba is.

65. Ugyanakkor a tömegmérlegmódszer alkalmazásából eredően a Közösségen belüli kereskedelemre vonatkozó korlátozásokat (amelyek adott esetben ellentétesek az EUMSZ 34. cikk szerinti tilalommal) indokolhatja a környezetvédelem feltétlenül érvényesítendő követelménye, és azoknak meg kell felelniük az arányosság elvének. Az azon nemzeti rendelkezéssel kapcsolatban később kifejtendő észrevételek, amely szerint Svédországban egyértelműen körülhatárolt helyszínen kell a tömegmérleget elérni, azzal a különbséggel terjeszthetők ki a jelen ügyre, hogy a 2008/29 irányelv 18. cikkében foglalt szabályozás valamennyi állam tekintetében általános jelleggel irányadó, az arányossági kritériumokat sértő, hátrányosan megkülönböztető vagy védelemben részesítő bármilyen rendelkezés nélkül.

66. Egyébként annak ellenére, hogy a 2009/28 irányelv 18. cikkének (1) bekezdése a biogáz Közösségen belüli kereskedelmének időleges korlátozásáról rendelkezik, ugyanakkor támogatja e kereskedelem hosszú távú fejlesztését, amely a Bíróság fent hivatkozott ítélezési gyakorlata szerint kizárja az EUMSZ 34. cikkel ellentétes azonos hatású intézkedésként történő minősítését. Több ok is alátámasztja e következtetést.

67. Először is a tömegmérlegmódszer kevésbé hátráltatja a Közösségen belüli kereskedelmet, mint az azonosság megőrzésének módszere, amint azt korábban kifejtettem,²⁸ ugyanakkor lehetővé teszi a fenntartható biogáz nyomonkövethetőségének ellenőrzését.

26 Például a 2004. december 14-i Arnold André ítéletben (C-434/02, EU:C:2004:800), 59. pont, a Bíróság megerősítette, hogy: „A szájon át fogyasztható dohánytermékek forgalmazásának a 2001/37 irányelvben előírt tilalma az EK 28. cikkben [jelenleg EUMSZ 34. cikk] meghatározott korlátozások egyik esetét képviseli, melyet, ahogyan azt jelen ítélet 56. pontjában a Bíróság megjegyezte, a személyek egészségvédelme minden esetben igazol. Ezért pedig semmi esetre sem tekinthető az EK 28. cikk [jelenleg EUMSZ 34. cikk] rendelkezéseinek megsértésével hozott rendelkezésnek.”

27 Az állandó ítélezési gyakorlat szerint „el kell ismerni, hogy a közösségi jogalkotó az alapügyben szereplőhöz hasonló jogterületen széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, ez pedig a jogalkotó részéről olyan politikai, gazdasági és szociális tényezők közötti választást követel meg, amelyen belül összetett értékelést kell elvégeznie. Következésképpen csak az e területen meghozott intézkedésnek a hatáskörrel rendelkező intézmény által elérni kívánt céllal kapcsolatos nyilvánvalóan alkalmatlan jellege érintheti az ilyen intézkedés jogszerűségét”. Lásd többek között: 2016. május 4-i Philip Morris Brand és társai ítélet (C-547/14, EU:C:2016:325), 166. pont; 2002. december 10-i British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741), 123. pont.

28 Lásd a jelen indítvány 43. és 44. pontját.

68. Másodszor a 2009/28 irányelv a 18. cikkének (4) bekezdésében elfogadta, hogy a gazdasági szereplők a tömegmérlegrendszer alkalmazásához olyan önkéntes nemzeti és nemzetközi rendszereket használjanak, amelyeket a Bizottság már elismert. Az önkéntes rendszerek valamely ország belkereskedelmében és a Közösségen belüli kereskedelemben is alkalmazhatók. Használatukkal a gazdasági szereplő a szóban forgó irányelv 18. cikkének (7) bekezdése²⁹ értelmében biztos lehet abban, hogy a biogáz, amelynek fenntarthatóságát valamelyik önkéntes rendszer hatálya alá tartozó tömegmérleggel igazolták, másik tagállamban ugyanolyan feltételek mellett forgalmazható, mint a nemzeti eredetű biogáz, amelyet a nemzeti rendszer hatálya alá tartozó tömegmérleggel ellenőriztek.

69. Harmadszor a 2009/28 irányelv 18. cikkének (9) bekezdése megállapítja annak lehetőségét, hogy a jövőben a tömegmérlegmódszert a Közösségen belüli kereskedelmet kevésbé korlátozó módszerrel váltsák fel, mint amilyen például az átruházható tanúsítványoké. E rendelkezés bizonyítja, hogy a tömegmérlegmódszer az első lépést jelenti a biogáz Közösségen belüli kereskedelmének ösztönzésében, még akkor is, ha időszakosan fenntart bizonyos akadályokat, amelyek később azonban kijavíthatók.

70. Következésképpen, mivel a tömegmérlegmódszer kiválasztása, amint az megvalósult, különböző (gazdasági és műszaki jellegű) tényezők nyilvánvalóan bonyolult értékelésén alapszik, és nem tűnik úgy, hogy a kitűzött cél szempontjából egyértelműen alkalmatlan intézkedés lenne, nem indokolt annak megállapítása, hogy a 2009/28 irányelv 18. cikkének (1) bekezdése sértené az EUMSZ 34. cikket.

C – A svéd szabályozásnak az EUMSZ 34. cikkel való összeegyeztethetősége

71. A Bíróság kimondta, hogy ha valamely területet uniós szinten kimerítő jelleggel harmonizáltak, e területre vonatkozóan bármely nemzeti intézkedést e harmonizációs intézkedés rendelkezései, nem pedig az elsődleges jog rendelkezései alapján kell megítélni.³⁰ Azonban minden olyan belső szabálynak, amely nem kimerítő jellegű harmonizációt végrehajtó irányelvet ültet át a belső jogba, az elsődleges joggal kell összhangban lennie.³¹

72. Mivel a 2009/28 irányelv 18. cikkének (1) bekezdése csak részben és nem kimerítő jelleggel harmonizálja a tömegmérlegmódszer használatát a biogáz fenntartható jellegének ellenőrzéséhez, a svéd nemzeti rendszert az EUMSZ 34. cikk alapján kell vizsgálni.

73. Konkrétabban annak meghatározásáról van szó, hogy az a feltétel, amely szerint a tömegmérleget egyértelműen körülhatárolt helyszínen kell elérni, ilyenek tekintve a svéd gázvezeték-hálózatot, de az összekapcsolt nemzeti gázvezetékek hálózatát nem, a behozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek minősül-e, amelyet az EUMSZ 34. cikk tilt. Bár a kérdést előterjesztő bíróság e kérdést nem közvetlenül teszi fel, nekem úgy tűnik, hogy ezzel foglalkozni kell ahhoz, hogy a Bíróság által adott válasz hasznos legyen az alapeljárás megoldása során.

²⁹ Emlékeztetnem kell a következőkre: „Ha egy gazdasági szereplő az e cikk (4) bekezdése alapján hozott határozat tárgyát képező megállapodásnak vagy rendszernek megfelelően nyert bizonyítékokat vagy adatokat ajánl fel, a határozat által érintett mértékben a tagállam nem kötelezi az adatszolgáltatót arra, hogy további bizonyítékokkal támassza alá a 17. cikk (2)–(5) bekezdésében meghatározott fenntarthatósági kritériumoknak való megfelelést, sem pedig arra, hogy információkat szolgáltatson az e cikk (3) bekezdésének második albekezdésében említett intézkedésekről.”

³⁰ 2014. július 1-jei Álands Vindkraft ítélet (C-573/12, EU:C:2014:2037), 57. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

³¹ 2000. október 12-i Ruwet-ítélet (C-3/99, EU:C:2000:560), 47. pont; és 2003. szeptember 8-i Bosal-ítélet (C-168/01, EU:C:2003:479), 25. és 26. pont. A magasabb szintű védelmet nyújtó nemzeti intézkedéseket lehetővé tevő irányelvek útján történő kimerítő jellegű harmonizáció esetén a Bíróság szintén úgy véli, hogy ezen irányelveknek az EUMSZ 34–36. cikkével kell összhangban lenniük (2008. december 16-i Gysbrechts és Santurel Inter ítélet, C-205/07, EU:C:2008:730, 33–35. pont).

74. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 34. cikk azzal, hogy megtiltja a tagállamok között a behozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedéseket, minden olyan nemzeti intézkedésre vonatkozik, amely közvetlenül vagy közvetve, ténylegesen vagy potenciálisan akadályozhatja a Közösségen belüli kereskedelmet.³²

75. Márpedig az energiaügynökség intézkedése, mivel eredetétől függetlenül, megkülönböztetés nélkül alkalmazandó a Svédországban forgalomba hozott minden fenntartható biogázra, akadályozza az összekapcsolt nemzeti gázhálózatokon keresztül behozott biogáz tekintetében a tömegmérleg elérését, és ezáltal megnehezíti és gátolja a más tagállamokból származó biogáz e hálózaton keresztül történő behozatalát.

76. Amennyiben a Németországban jogszerűen előállított és forgalomba hozott biogáz, amely eleget tesz a 2009/28 irányelv 17. cikke szerinti fenntarthatósági feltételeknek, nem vihető be Svédországba fenntartható biogázként, ha gázvezetéken keresztül áramlik, e nemzeti intézkedés korlátozza a behozatalt és ezért ellentétes az EUMSZ 34. cikkel. Még ha az energiaügynökség érvelése szerint nem fenntartható biogázként forgalmazható is lehet, a gazdasági szereplő számára jövedelmezősége csökken, mivel csak a fenntartható biogázra vonatkoznak olyan, kedvezőbb adószabályok, amelyek azt a fosszilis üzemanyagok tekintetében versenyképesé teszik.

77. Az energiaügynökség szerint a svéd szabály nem korlátozza a fenntartható biogáz határokon átnyúló kereskedelmét, amelyet a gazdasági szereplők más tagállamokból gázvezetéken keresztül behozhatnak a Bizottság által a 2009/28 irányelv 18. cikkének (4) bekezdése értelmében elfogadott önkéntes rendszerek egyikét használva.³³ Hozzáteszi továbbá, hogy emellett a közúton, vasúton vagy hajón történő szállítást is igénybe vehetik, és az így behozott biogázt bebocsáthatják a svéd gázhálózatba.

78. Egyik érv sem tűnik elegendőnek az intézkedés korlátozó hatásának kizárásához. Kétségtelen, hogy a biogáz cseppfolyósítható és közúton, tengeri úton, illetve vasúton kivihető Svédországba a jellemzőinek megtartásával és a fenntarthatóságának ellenőrzése érdekében az azonosság megőrzésének módszere alkalmazásával, azonban, ahogy azt az E.ON Biofor megjegyezte, a gázvezetéktől eltérő ilyen szállítási módok jelentősen megemelik a végső árat, és ezzel ténylegesen megakadályozzák a Svédországba történő behozatalát, mivel nem lenne versenyképes a svéd eredetű biogázzal.³⁴

79. A tömegmérlegmódszer alkalmazására vonatkozó valamely önkéntes rendszer igénybevétele az egyetlen módja annak, hogy más tagállamok gazdasági szereplői fenntartható biogázt vigyenek ki Svédországba, míg a svéd biogáztermelők választhatnak az egyik önkéntes rendszer és a svéd nemzeti rendszert között, utóbbi pedig kedvezőbb is lehet számukra. Az E.ON Biofor a német nemzeti REDCert DE rendszert használta a biogáza fenntarthatóságának bizonyítására, és ahogy azt a tárgyaláson állította, a tömegmérlegre vonatkozó és a Bizottság által elfogadott olyan önkéntes ellenőrzési rendszer választása, mint amilyen a REDCert EU, számára többletköltségeket eredményez.

32 Lásd különösen: 1974. július 11-i Dassonville-ítélet (8/74, EU:C:1974:82), 5. pont; 2014. július 1-jei Ålands Vindkraft ítélet (C-573/12, EU:C:2014:2037), 66. pont; 2014. szeptember 11-i Essent Belgium ítélet (C-204/12 – C-208/12, EU:C:2014:2192), 77. pont; 2016. szeptember 29-i Essent Belgium ítélet (C-492/14, EU:C:2016:732), 96. pont.

33 Lásd a jelen indítvány 68. pontját.

34 Az E.ON Biofor számításai szerint a Németországból Svédországba közúton történő behozatal 25–50-szer drágább, mint ugyanazon fenntartható biogáz gázvezetéseken történő behozatala.

80. Más tagállamokból származó biogáz gázhálózaton történő behozatalának korlátozását azonban az EUMSZ 36. cikkben felsorolt valamely közérdeken alapuló kényszerítő ok, illetve feltétlenül érvényesítendő követelmény igazolhatja. A Bíróság elismerte, hogy a behozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedést jelentő nemzeti szabályozást vagy nemzeti gyakorlatot a hivatkozott okok vagy követelmények indokolhatják. Bármelyik esetben a nemzeti intézkedésnek az arányosság elvével összhangban alkalmasnak kell lennie az általa elérni kívánt cél megvalósítására, és nem haladhatja meg az e cél eléréséhez szükséges mértéket.³⁵

81. Az energiaügynökség intézkedése megkönnyíti a svéd biogáztermelők számára a tömegmérleg alkalmazását azáltal, hogy lehetővé teszi a biogáz összekeverését a nemzeti gázhálózatban a tömegmérlegrendszer alkalmazásával, ez pedig kevésbé korlátozó jellegű, mint ha azt az egyes termelési üzemekben kellene alkalmazniuk. Előnyben részesíti tehát e megújuló energia felhasználását, és ebből a szempontból a környezetvédelmet szolgálja,³⁶ illetve konkrétan, a biogázt olyan megújuló energiaforrásként támogatja,³⁷ amely hozzájárul az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentéséhez, amely gázok a klímaváltozás elsődleges okai közé sorolandók, mely változás leküzdése mellett az Unió és a tagállamok elkötelezték magukat.³⁸ A svéd intézkedés emellett kedvező hatással van az energiaellátás biztosítására, amellyel segíti a közlekedésben felhasznált biogáz iránti kereslet fedezését, ez pedig az adókedvezményt biztosító svéd szabályok célkitűzésének felel meg.

82. Mivel előnyben részesíti a környezet megőrzését és általában véve a megújuló energiák, különösen a biogáz támogatását, az intézkedés közvetve hozzájárul az emberek, az állatok és növények egészségének és életének védelméhez, amely az EUMSZ 36. cikkben felsorolt közérdeken alapuló kényszerítő okok egyike.³⁹

83. Ugyanakkor az energiaügynökség határozatának meg kell felelnie az arányosság elvének, amely azt jelenti, hogy alkalmasnak kell lennie az általa elérni kívánt cél megvalósítására, és az nem lépheti túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket.

84. Kétlem, hogy a fenntartható biogáz svédországi felhasználásának elősegítéséhez feltétlenül szükséges a tömegmérlegmódszernek a svéd gázhálózatra történő korlátozása az uniós tagállamok között összekapcsolt nemzeti gázhálózatokon történő alkalmazásának egyidejű kizárásával. Inkább ellenkezőleg, azt eredményezi, hogy más tagállamokból származó biogázt ténylegesen lehetetlen behozni Svédországba, noha az ilyen behozatok növelnék a biogáz kínálatot és ösztönöznék ezen üzemanyag nagyobb felhasználását.

85. Véleményem szerint nem indokolt, hogy Svédország az erre vállalkozó gazdasági szereplők számára korlátozza a tömegmérlegmódszerrel ellenőrzött fenntartható biogáz uniós országok közötti összekapcsolt gázhálózaton keresztül történő behozatalt, feltéve, hogy azok a svéd termelőkkel azonos módon bizonyítani tudják, hogy a biogáz fenntarthatósága a 2009/28 irányelv 18. cikke és a

35 Lásd különösen: 2014. július 1-jei Álands Vindkraft ítélet (C-573/12, EU:C:2014:2037), 76. pont; 2008. december 11-i Bizottság kontra Ausztria ítélet (C-524/07, EU:C:2008:717), 54. pont.

36 A felek által benyújtott adatok szerint a közlekedésben felhasznált biogáz sokkal kevésbé környezetszennyező üzemanyag, mint a benzin vagy a gázolaj, mivel energiaegységként akár 93%-kal kevesebb szén-dioxidot bocsát ki.

37 Lásd: 2001. március 13-i PreussenElektra-ítélet (C-379/98, EU:C:2001:160), 73. pont; 2014. szeptember 11-i Essent Belgium ítélet (C-204/12–C-208/12, EU:C:2014:2192), 91. pont; 2016. szeptember 29-i Essent Belgium ítélet (C-492/14, EU:C:2016:732), 84. pont.

38 Amint azt a 2009/28 irányelv (1) preambulumbekzdése világosan megállapítja, a felhasználásának növelése fontos részét képezi a kibocsátás csökkentéséhez, a Kiotói Jegyzőkönyvben foglaltak teljesítéséhez és az abban foglalt célok elérésének gyorsításához szükséges intézkedéscsomagnak. Lásd: 2013. szeptember 26-i IBV & Cie ítélet (C-195/12, EU:C:2013:598), 56. pont; 2014. szeptember 11-i Essent Belgium ítélet (C-204/12–C-208/12, EU:C:2014:2192), 92. pont.

39 2001. március 13-i PreussenElektra-ítélet (C-379/98, EU:C:2001:160), 75. pont; 2014. július 1-jei Álands Vindkraft ítélet (C-573/12, EU:C:2014:2037), 80. pont.

tömegmérleg-módszer alkalmazására vonatkozó nemzeti rendszer alapján biztosított. Ezt az érvelést erősíti annak megállapítása, hogy a Bizottság hozhat olyan határozatot, amelyben meghatározza, hogy a tömegmérlegmódszer valamely – számára bejelentett – nemzeti alkalmazási rendszerét az önkéntes rendszerekhez hasonlóan automatikusan kölcsönösen el kell ismerni.⁴⁰

86. A svéd energiaügynökség a magatartását azzal próbálja igazolni, hogy nem létezik a nemzeti hálózatokat ellenőrző olyan európai hatóság, amely képes a tömegmérleg alkalmazásának felügyeletére, a Közösségen belüli kereskedelem tárgyát képező fenntartható biogáz szállítmányok nyomkövethetőségének biztosítására, és ugyanakkor annak elkerülésére, hogy a gazdasági szereplők egynél több támogatásban részesüljenek annak termelése és fogalmazása tekintetében. A tárgyaláson hangsúlyozta, hogy lehetetlen ellenőrizni a Németországból Svédországba behozott biogáz felügyeleti láncát, mert az ügynökség maga nem tudja ellenőrizni a németországi biogáztermelőket.

87. Ez az érv nem tűnik elfogadhatónak számomra, mivel a 2009/28 irányelv 18. cikkének (4) bekezdése lehetővé teszi a fenntartható biogáz gázvezetékeken keresztül történő szabad mozgását, ha nyomkövethetőségét a Bizottság által elfogadott önkéntes rendszerekkel biztosítják. Ha valamely gazdasági szereplő a termelési ország nemzeti rendszerével összhangban bizonyítja a tömegmérleg betartását egy másik tagállamból gázvezetékeken keresztül behozott fenntartható biogázz szállítmány tekintetében, a svéd hatóságoknak el kell fogadniuk annak behozatalát, és nem akadályozhatják a svéd gázhálózaton történő szállítását.

88. A tömegmérleg-használat részleges harmonizációjának, amelyet a 2009/28 irányelv 18. cikkének (1) és (3) bekezdése szabályoz, lehetővé kell tennie a tagállamokban előállított fenntartható biogáz kölcsönös elismerését, kivéve, ha a tagállamok bizonyítják, hogy az megtagadását elutasítását igazoló feltétlenül érvényesítendő követelmény áll fenn. A svéd energiaügynökség nem hozott fel elégséges érvet azon vélelem megdöntésére, amely szerint a Németországban fenntarthatóként jogszerűen előállított és forgalomba hozott és gázvezetékeken keresztül Svédországba kivitt biogáz tekintetében alkalmazni kell a kölcsönös elismerést.

89. Svédország megengedhette volna, hogy a gazdasági szereplők a biogáz fenntartható jellegét a származási ország szerinti tömegmérlegmódszer alkalmazási szabályára vonatkozó információkkal bizonyítsák. Ez az alternatíva kevésbé korlátozza a Közösségen belüli kereskedelmet, mint a gázvezetékeken keresztül történő behozatal tényleges tilalma. Ugyanis az energiaügynökség, amint azt a tárgyaláson elismerte, a biogáz fenntarthatóságát a nemzeti gazdasági szereplők által benyújtott dokumentáció vizsgálatával ellenőrzi. Nem értem, hogy miért ne lenne alkalmazható ugyanez a megoldás az olyan, megbízható nemzeti tanúsítványokat benyújtó biogázimportőrök esetében, amely tanúsítványok bizonyítják a biogáz fenntartható minőségét.

90. Véleményem szerint a vitatott intézkedés tehát nincs összhangban az arányosság elvével. Mindenesetre, az energiaügynökségnek (és adott esetben a határozatait jogorvoslati eljárás során elbíró bíróságnak) kell meghatározni, hogy az E.ON Biofor által benyújtott bizonyítékok alkalmasak-e annak bizonyítására, hogy a behozott biogázz szállítmányok eleget tesznek a 2009/28 irányelv fenntarthatósági kritériumainak, hogy a tömegmérlegmódszer feltételeit teljesítik, és hogy nem áll fenn annak a kockázata, hogy az említett szállítmányokat kétszer könyvelik Németországban és Svédországban az összekapcsolt nemzeti gázhálózatokon keresztül történő szállítása ellenére.

⁴⁰ Ausztria mezőgazdasági tanúsítási rendszerének (Austrian Agricultural Certification Scheme) a 98/70/EK és 2009/28/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvekben foglalt feltételeknek való megfeleléséről szóló, 2016. május 11-i 2016/708/EU bizottsági végrehajtási határozat (HL L 122., 60. o.).

D – Az energiaügynökségnek a nemzeti támogatási rendszerre vonatkozó intézkedése

91. Végezetül, másodlagosan és csak arra az esetre, ha a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdéseket a 2009/28 irányelv 2. cikke második bekezdésének k) pontja értelmében vett, a biogáz termelésre vonatkozó „nemzeti támogatási rendszerek” tekintetében elfogadható korlátozások szempontjából vizsgálják, szeretném hangsúlyozni, hogy a tömegmérleg-módszernek a svéd gázvezetékekben áramló biogázra történő korlátozása, kizárva az összekapcsolt nemzeti hálózatokból eredő biogázt, egyik ilyen rendszerbe sem sorolható. A zöld villamos energia termelésre vonatkozó azon nemzeti támogatási rendszerekkel sem hasonlítható össze, amelyeket a Bíróság az Ålands Vindkraft ítéletben vizsgált.⁴¹

92. Bár az előzetes döntéshozatalra utaló végzés nem tartalmaz kifejezett rendelkezést e tekintetben,⁴² az alapján arra lehet következtetni (és ezt az energiaügynökség is megerősítette a tárgyaláson), hogy az adókedvezmény az összes fenntartható biogázra kiterjed, nem csak a svéd eredetűekre, ezért az importőr is részesül ebben, ha a tömegmérleg alkalmazásához az önkéntes rendszereket választja.⁴³

93. A Bíróság elfogadta, hogy az államok a zöld villamos energia támogatására vonatkozó megkülönböztető intézkedéseket tehetnek és azokat a területükön előállított villamos energiára korlátozhatják.⁴⁴ A véleményem szerint ez az ítélkezési gyakorlat, amelynek néhány vetülete bírálat tárgyát képezi,⁴⁵ nem terjeszthető ki a jelen ügyre. Először is azért, mert, ahogy kifejtettem, az nem a biogáz termelésre vonatkozó nemzeti támogatási rendszerről szól. Másodsorban, mert a zöld villamos energia termelése és kereskedelme során a nyomkövethetőséget nagyon nehéz fenntartani (ez magyarázza az átruházható tanúsítványok használatát), míg a biogázt nyomon lehet követni és ezt a 2009/28 irányelv éppen a tömegmérleg-módszer útján biztosítja. Végül, a Bíróság bizonyos megkülönböztető intézkedéseket (mint például kedvezményes szállítási díj alkalmazása csak a regionális eredetű zöld villamos áram tekintetében) az EUMSZ 34. cikkel ellentétesnek minősített és azokat nem tekintette indokoltnak.⁴⁶

94. Végeredményben úgy vélem, hogy az olyan nemzeti rendelkezés, amely szerint a tömegmérleg-módszert olyan, egyértelműen körülhatárolt helyen kell alkalmazni, mint például a nemzeti hálózat, kizárva az összekapcsolt nemzeti gázhálózatokból származó, e módszerrel ellenőrzött biogázt, a behozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek minősül, amely ellentétes az EUMSZ 34. cikkel.

41 A 2014. július 1-jei ítélet (C-573/12, EU:C:2014:2037).

42 Az alapügyben eljáró bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelmében egyáltalán nem fogalmazott meg kérdést az azon svéd szabályra esetlegesen alkalmazandó uniós jog értelmezése kapcsán, amely adókedvezményt biztosít a fenntartható biogáz tekintetében annak érdekében, hogy fogyasztását versenyképessé tegye a fosszilis tüzelőanyagokból származó gázokhoz viszonyítva.

43 A „Sweden’s third progress report on the development of renewable energy pursuant to Article 22 of Directive 2009/28/EC” dokumentum (2015.12.22., 77. o.) szerint: „Of the proportion of biofuels sold in Sweden in 2014, more than 90 % were certified as coming from one of the voluntary certification schemes that have been approved by the Commission. The biofuels that are not covered by certification include nationally produced biogas, for example.”

44 2014. július 1-jei Ålands Vindkraft ítélet (C-573/12, EU:C:2014:2037), 94–104. pont.

45 Lásd: Bot főtanácsnok Essent Belgium ügyre vonatkozó indítványa (C-492/14, EU:C:2016:257), 4. pont, valamint Michel, V. magyarázatai: „Marché intérieur et politiques de l’Union: brèves réflexions sur une quête d’unité”, *L’identité du droit de l’Union européenne – Mélanges en l’honneur de Claude Blumann, Bruylant, Brüssel, 2015.*, 229. o.

46 2016. szeptember 29-i Essent Belgium ítélet (C-492/14, EU:C:2016:732).

V – Véggövetkeztetések

95. A fent kifejtettek alapján, azt javaslom, hogy a Bíróság a Förvaltningsrätten i Linköping (elsőfokú közigazgatási bíróság, Svédország) által előzetes döntéshozatal céljából előterjesztett kérdéseket a következőképpen válaszolja meg:

- „1) A megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról, valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. április 23-i 2009/28/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 18. cikkének (1) bekezdése a »tömegmérleg« és »keverék« fogalmainak alkalmazásával nem akadályozza a tagállamokat abban, és nem is kötelezi a tagállamokat arra, hogy feltétel nélkül fogadják el a biogáz összekapcsolt nemzeti gázhálózatokon keresztül történő, határokon átnyúló kereskedelmét.
- 2) Nem indokolt annak megállapítása, hogy a 2009/28 irányelv 18. cikkének (1) bekezdése sérti az EUMSZ 34. cikket.
- 3) Az olyan nemzeti rendelkezés, amely szerint a tömegmérlegmódszert olyan, egyértelműen körülhatárolt helyen kell alkalmazni, mint például a nemzeti hálózat, kizárva az összekapcsolt nemzeti gázhálózatokból származó, e módszerrel ellenőrzött biogázt, a behozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek minősül, amely ellentétes az EUMSZ 34. cikkel.”

i — A jelen szöveg I.A. címében, valamint 16., 22., 28. és 33. lábjegyzetében az első elektronikus közzétételt követően nyelvi módosítás történt.