Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛЕН АДВОКАТ
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
представено на 11 януари 2024 година[1]

Дело C-624/22

Société BP France
срещу
Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique

(Преюдициално запитване, отправено от Conseil d'État (Държавен съвет, Франция)

„Преюдициално запитване — Директива (ЕС) 2018/2001 — Насърчаване използването на енергия, произведена от възобновяеми източници — Производство на горива чрез съвместна преработка — Доказателства за съвместимост с критериите за устойчивост — Метод на масовия баланс — Методика за определяне на дела на хидротретираните растителни масла в съвместно преработените горива — Метод за радиовъглеродно датиране C14“

1. Френският законодател е въвел стимулиращ данък[2], свързан с добавянето на *екологични* горива (биогорива). С този данък се цели делът на енергията от възобновяеми източници в транспортния сектор да достигне равнище, което да съответства на критериите на Съюза за устойчивост и за реално намаление на емисиите на парникови газове.

2. За доказване на дела на енергията от възобновяеми източници, който се взема предвид за целите на определяне на посочения данък, френските разпоредби предвиждат внасяните биогорива да бъдат подлагани на анализ с радиовъглерод C14[3]. Този анализ позволява да се установи действителното съдържание на молекули с биогенен произход, които се съдържат в горивата, произведени чрез технологията на *съвместна преработка*.

3. Настоящото преюдициално запитване се отнася до съвместимостта на описаната национална мярка с правото на Съюза, с оглед на евентуалното противоречие на същата с методите за изпитване, установени в директивите за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници, както и с член 34 ДФЕС.

[1] Език на оригиналния текст: испански.

[2] Става въпрос за taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (стимулиращ данък, свързан с добавянето на биогорива; наричан по-нататък „TIRIB“). От 1 януари 2022 г. наименованието на този данък е taxe incitative relative à l'utilisation de l'énergie renouvelable dans le transport (стимулиращ данък, свързан с използването на възобновяема енергия в транспорта; наричан по-нататък „TIRUERT“).

[3] Въглерод-14 представлява радиоактивен изотоп на въглерода, който може да бъде използван за установяване наличието на съществуващи биологични елементи във проби като смеси на биодизел и други течни проби, които са с изцяло или частично органичен произход, например, растителни масла.

4. Съдът вече е установил постоянна съдебна практика [4] относно използването на така наречения метод на масовия баланс (наричан по-нататък „МБ“) за проверка на изпълнението на критериите за устойчивост за биогоривата, предвидени в членове 17 и 18 от Директива 2009/28/ЕО [5]. Тази съдебна практика може да бъде приложена спрямо Директива (ЕС) 2018/2001 [6], но за да се отговори на въпросите на запитващата юрисдикция в един по-скоро технически контекст, тя трябва да бъде допълнена.

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Директива 2018/2001

5. Член 25 („Увеличаване на използването на възобновяема енергия в транспортния сектор“), параграф 1 предвижда:

„С цел да се увеличи използването на възобновяема енергия в транспортния сектор, всяка държава членка въвежда задължение за доставчиците на горива да гарантират, че делът на възобновяема енергия, в рамките на крайното потребление на енергия в транспортния сектор, е най-малко 14 % до 2030 г. (минимален дял), в съответствие с индикативната крива, определена от държавата членка […]“.

6. Член 28 („Други разпоредби относно възобновяемата енергия в транспортния сектор“), параграф 5 предвижда:

„До 31 декември 2021 г. Комисията приема делегирани актове в съответствие с член 35 за допълване на настоящата директива, като уточнява методиката за определяне на дела на биогоривото и биогаза за транспорта при съвместна обработка в общ процес на биомаса с изкопаеми горива и уточнява методиката за оценяване на намаленията на емисиите на парникови газове от възобновяеми течни и газообразни транспортни горива от небиологичен произход и от рециклирани въглеродни горива, които да гарантират, че не се дават кредити за избегнати емисии на CO2, за чието улавяне вече е получен кредит съгласно други правни разпоредби“.

[4] По-специално решение от 22 юни 2017 г., E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490; наричано по-нататък „решение E.ON Biofor Sverige“).

[5] Директива 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).

[6] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници (преработен текст) (ОВ L 328, 2018 г., стр. 82). Консолидиран текст от 7 юни 2022 г.

7. Съгласно член 29 („Критерии за устойчивост и за намаление на емисиите на парникови газове за биогоривата, течните горива от биомаса и газообразните и твърдите горива от биомаса“):

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

а) отчитане като принос за постигане на установената в член 3, параграф 1 цел на Съюза и на дяловете на държавите членки на възобновяема енергия;

б) определяне на степента на съответствие със задълженията за енергия от възобновяеми източници, включително със задължението, установено в член 25;

в) съответствие на условията за получаване на финансово подпомагане за потреблението на биогорива, течни горива от биомаса и газообразни и твърди горива от биомаса.

[…]

Критериите за устойчивост и критериите за намаление на емисиите на парникови газове, формулирани в параграфи 2—7 и параграф 10 се прилагат независимо от географския произход на биомасата.

[…]

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

[…]“.

8. Съгласно член 30 („Проверка на съответствието с критериите за устойчивост и за намаление на емисиите на парникови газове“):

„1. Когато биогорива, течни горива от биомаса и газообразни и твърди горива от биомаса или други горива, съответстващи на условията за отчитане в числителя, посочен в член 27, параграф 1, буква б), се отчитат за целите, посочени в членове 23 и 25 и в член 29, параграф 1, първа алинея, букви а), б) и в), държавите членки изискват от икономическите оператори да покажат, че са изпълнени установените в член 29, параграфи 2 — 7 и

параграф 10 критерии за устойчивост и за намаление на емисиите на парникови газове. За тези цели те изискват от икономическите оператори да използват система за масов баланс, която:

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

б) позволява смесване на партиди от суровини с различно енергийно съдържание за целите на по-нататъшна преработка, при условие че размерът на партидите се уточнява в съответствие с тяхното енергийно съдържание;

в) изисква информацията за характеристиките за устойчивост и за намаление на емисиите на парникови газове и за размера на партидите, посочени в буква а), да остава прикрепена към сместа; и

г) осигурява сборът от всички партиди, напуснали сместа, да има същите характеристики за устойчивост, каквито има сборът на всички партиди, добавени към сместа и изисква този баланс да се постига в рамките на подходящ времеви период.

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

[…]

3. Държавите членки предприемат мерки, за да гарантират, че икономическите оператори подават надеждна информация за спазването на праговете за намаления на емисиите на парникови газове, установени и приети съгласно член 25, параграф 2 и за спазването на критериите за устойчивост и за намаление на емисиите на парникови газове, установени в член 29, параграфи 2—7 и параграф 10, и че икономическите оператори при поискване предоставят на съответната държава членка данните, използвани за съставяне на информацията. Държавите членки изискват от икономическите оператори да организират подходящо независимо одитиране на подаваната от тях информация, както и да представят доказателства за неговото провеждане. […]

4. Комисията може да реши, че доброволни национални или международни схеми за установяване на стандарти за производството на биогорива, течни горива от биомаса или газообразни и твърди горива от биомаса или други горива, съответстващи на условията за отчитане в числителя, посочен в член 27, параграф 1, буква б), предоставят точни данни за намалението на емисиите на парникови газове за целите на член 25, параграф 2 и член 29, параграф 10, доказват съответствие с разпоредбите на член 27, параграф 3, и член 28, параграфи 2 и 4 или доказват, че партидите от биогорива, течни горива от биомаса или газообразни и твърди горива от биомаса отговарят на критериите за устойчивост, установени в член 29, параграфи 2—7. […]

[…]

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

[…]“.

2. Делегиран регламент (ЕС) 2023/1640[7]

9. Макар и да не е приложим ratione temporis спрямо спора в настоящото производство, Делегиран регламент 2023/1640 предлага някои елементи за преценка, които могат да се окажат от полза за решаването му.

10. Съгласно съображение 4 от Делегирания регламент:

„С цел да се постигне баланс между разходите за проверка и точността на изпитванията, делегираният акт предоставя на стопанските субекти възможност или да използват общ хармонизиран метод за изпитване, който се основава на радиовъглерод (^{14}C), или да използват собствени методи за изпитване, които може да са специфични за дружеството или за съответния процес. За да се гарантира обаче, че на пазара се прилага общ метод за проверка, стопанските субекти, използващи като основен метод за изпитване метод, различен от този на изпитване с радиовъглерод (^{14}C), следва редовно да използват за крайните продукти изпитването с радиовъглерод (^{14}C) за проверка на точността на използвания основен метод за изпитване. Освен това, за да се даде възможност на стопанските субекти да свикнат с прилагането на изпитването с радиовъглерод (^{14}C) в комбинация с друг метод за изпитване като основен метод през първата година от прилагането на тази методика, се разрешава известна гъвкавост по отношение на приемливия процент на отклонение между резултатите от основните и вторичните изпитвания за проверка“.

Б. Френското право

1. Митнически кодекс

11. Съгласно член 266 quindecies[8]:

„I — Лицата, които се облагат с национален данък върху потреблението, предвиден в член 265, подлежат на облагане със стимулиращ данък, свързан с добавянето на биогорива […]

[7] Делегиран регламент на Комисията от 5 юни 2023 година относно методиката за определяне на дела на биогоривото и биогаза за транспорта, произведени при преработка на биомаса в общ процес с изкопаеми горива (ОВ L 205, 2023 г., стр. 1).

[8] В редакцията, приложима ratione temporis в главното производство. Впоследствие разпоредбата е изменена със Закон № 2022-1726 от 30 декември, член 67 (V).

III — Стимулиращият данък, свързан с добавянето на биогорива, се определя върху общото количество, съответно на бензиновите и дизеловите горива, за които той е станал изискуем през календарната година.

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

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

[…]

V.— A. — Делът на енергията от възобновяеми източници е изчисленият като долна топлина на изгаряне дял на енергията, произведена от възобновяеми източници, за която данъчнозадълженото лице може да докаже, че се съдържа в горивата, включени в данъчната основа […]. Съдържащата се в горивата енергия е възобновяема, когато последните изпълняват критериите за устойчивост, определени в член 17 от Директива 2009/28 […], в редакцията ѝ, в сила към 24 септември 2018 г.

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

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

[…]“.

2. Постановление № 2019-570 относно стимулиращия данък, свързан с добавянето на биогорива[9]

12. Съгласно член 3 от Постановлението, за целите на член 266 quindecies, параграф V, буква A от Митническия кодекс данъчнозадълженото лице трябва да удостовери, че облагаемите горива съдържат енергия, произведена от възобновяеми източници, по-специално чрез материална отчетност за контрол на възобновяемата енергия.

13. Съгласно член 4, чрез тази материална отчетност се проследяват „количествата постъпили и изписани от склада отговарящи на условията продукти, като се вземат по-специално предвид добавянията, прехвърлянията, придобиванията и установените със сертификатите изписвания“.

[9] Décret nº 2019-570 du 7 juin 2019 portant sur la taxe incitative relative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports (JORF, бр. 133 от 9 юни 2019 г.). Същото е изменено с Décret nº 2022-1330 du 17 octobre 2022 (JORF, бр. 242 от 18 октомври 2022 г.

14. Съгласно член 7 в материалната отчетност се посочват наименованията и количествата на отговарящите на условията продукти, съдържащи възобновяема енергия, които са добавени или не са добавени към облагаемите горива, както и „информацията, предвидена от Администрацията по въпросите на митата и косвените данъци, необходима за контрола на възобновяемата енергия“.

15. Съгласно член 8, воденето на материална отчетност за контрол на възобновяемата енергия се констатира със заверка на митническите служби.

3. Циркулярно писмо от 18 август 2020 г. относно TIRIB [10]

16. Циркулярното писмо запознава операторите и административните служби с правилата за прилагане на TIRIB.

17. В глава IV от Циркулярното писмо („Правила за контрол на отговарящите на условията продукти, които да се вземат предвид за намаляването на ставката TIRIB, е включен раздел V, чиято част A, озаглавена „Отчитане на действителното съдържание на биогорива при вписването в материалната отчетност, водена във връзка с TIRIB“, съдържа параграфи 109—115 със следното съдържание:

„[109] „Количествата, отговарящи на условията продукти, вписани като постъпващи в материалната отчетност, водена във връзка с TIRIB, трябва да съответстват на количеството, признато от митническите служби при пристигането на продукта в UE[11] или в EFS[12]. По принцип това са количествата, вписани в придружителните документи (DAU, DAE, DSA или DSAC).

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

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

[10] Circulaire du 18 août 2020 du ministre délégué chargé des comptes publiques aux opérateurs économiques et aux services des douanes sur la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB) (NOR: ECOD2020901C) [Циркулярно писмо от 18 август 2020 г. на делегирания министър, отговарящ за публичните сметки на икономическите оператори и на митническите служби, относно стимулиращия данък, свързан с добавянето на биогорива от (TIRIB) (NOR: ECOD2020901C); наричано по-нататък „Циркулярното писмо TIRIB“)]

[11] „Usine exercée“ (EC): представлява предприятие или инсталация под митнически контрол, което позволява производство, приемане или изпращане на енергийни продукти под режим на отложено данъчно облагане. Според френското правителство (т. 84 от писменото му становище), „режимът на UE […] — заводът, който е френска рафинерия“ е един от митническите режими, предвидени за получаването на биогорива.

[12] „Entrepôt fiscal de stockage“ (EFS): по отношение на петролните продукти, това са данъчни складове, в които тези продукти могат да бъдат приемани, задържани или изпращани при режим на отложено облагане с определени данъци.

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

[…]

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

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

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

II. Фактите, главното производство и преюдициалните въпроси

18. Дружеството BP France внася във Франция горива, съдържащи хидрогенирани растителни масла (HVO)[13], произведени в Испания чрез технологията на съвместна преработка.

19. Съвместната преработка се състои в добавянето в рафинерията, преди инсталацията за десулфуризация, на растителни масла към изкопаемите суровини, което води до превръщането на растителните масла в HVO под въздействието на водорода.

20. Подложените на описаната съвместна преработка горива се изпращат в данъчен склад във Франция, преди да бъдат освободени за потребление.

21. BP France иска от Conseil d’État (Държавен съвет, Франция) да отмени Циркулярното писмо TIRIB. Дружеството твърди по-конкретно, че това циркулярно писмо налага извършването на физически лабораторен анализ за HVO, за да се определи тяхното действително съдържание на биогенни молекули при получаването им в първия френски данъчен склад.

22. Изложените от BP France доводи в подкрепа на жалбата му най-общо са следните:

– Циркулярното писмо TIRIB е несъвместимо с целите на Директиви 2009/28 и 2018/2001, тъй като изисква от икономическите оператори доказателства за съвместимост (с

[13] На английски „Hydrotreated Vegetable Oil“, познати под абревиатурата HVO.

критериите за устойчивост за биогоривата, включени в данъчната основа), различни от предвидените в тези директиви.

– Целта на задължението за извършване на физически анализ на горивата, съдържащи биогорива, при постъпването в данъчен склад е да се определи действителното съдържание на биогенни молекули в съответната партида [14].

– С оглед на случайното разпределение на биогенните молекули в потока от изкопаеми суровини, предизвикано от съвместната преработка, измереното съдържание може да се отклонява от отбелязаното в придружителния документ към съответната партида с повече от разрешените 10 % в точка 111 от Циркулярното писмо TIRIB. Възприемането на средното съдържание вместо отбелязаното в придружителния документ може доведе до по-малко намаление на TIRIB.

– Тъй като заводът, от който произхождат биогоривата, участва в доброволна схема, призната от Европейската комисия за цялостна схема, методът на МБ, предвиден в директиви 2009/28/ЕО и 2018/2001, е достатъчен, за да се определи — за целите на воденето на специална материална отчетност във връзка с TIRIB — съдържанието в биогенни молекули на горивата, които дружеството внася във френския данъчен склад.

23. Администрацията ответник твърди, че възможността да се използва физически анализ цели само определяне на количествата горива, получени в първия френски данъчен склад, преди вписването като постъпващи на тези количества в специалната материална отчетност, водена във връзка с TIRIB. По този начин се цели отговарящите на условията продукти, взети предвид за намаляването на TIRIB, да съответстват на действително доставените във Франция количества биогорива.

24. Администрацията ответник допълва, че по този начин френската държава би могла да постигне определената в Директива 2009/28 цел за въвеждане на биогоривата в транспортния сектор. Наложеният с Циркулярното писмо TIRIB анализ не е предназначен да определи суровината, от която е произведено биогоривото, нито да провери дали то отговаря на критериите за устойчивост, установени с Директива 2009/28 и Директива 2018/2001.

25. В този контекст Conseil d'État (Държавен съвет) отправя до Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли разпоредбите на членове 17 и 18 от Директива 2009/28/ЕО и член 30 от Директива 2018/2001 да се тълкуват в смисъл, че целта на механизмите за контрол чрез масов баланс и националните или доброволни схеми, предвидени в тези директиви, е само да се оцени и обоснове устойчивостта на суровините и биогоривата, както и на техните смеси, а не да се регулират контролът и проследимостта в получените от съвместна преработка крайни продукти на дела на енергията от възобновяеми източници в тези продукти и така да се хармонизира отчитането на дела на енергията в такива продукти за целите, посочени в член 17, параграф 1, букви а), б) и в) от Директива 2009/28/ЕС, както и в член 25 и член 29, параграф 1, първа алинея, букви а), б) и в) от Директива 2018/2001?

[14] Съгласно акта за преюдициално запитване, в главното производство между страните няма спор, че по отношение на горивата, съдържащи HVO, произведени чрез технологията на съвместна преработка, понастоящем само методът за радиовъглеродно датиране (C14) позволява измерване на това съдържание,.

2) При отрицателен отговор на предходния въпрос допускат ли същите разпоредби при получаването в първия национален данъчен склад за внос на горива, съдържащи HVO, произведени в друга държава членка чрез съвместна преработка, държава членка да изисква — за да определи количеството HVO, което да се впише като постъпващо в материалната отчетност, която операторите трябва да водят за целите на установяването на стимулиращ данък, свързан с добавянето на биогорива, който се дължи в тази държава, когато делът на енергията от възобновяеми източници в горивата, освободени за потребление през календарната година, е по-малък от национален целеви процент на въвеждане на енергия от възобновяеми източници в транспорта — извършването на физически анализ на съдържанието на HVO на тези горива, включително когато заводът, в който са произведени тези горива, използва система за масов баланс, сертифицирана от доброволна схема, призната от Комисията като цялостна схема?

3) Допуска ли правото на Съюза, и по-специално разпоредбите на член 34 от Договора за функционирането на Европейския съюз, мярка на държава членка като посочената в точка 14 от настоящия акт, въпреки че, от една страна, когато са освободени за потребление в тази държава членка направо от завода, горивата, съдържащи биогорива, получени чрез съвместна преработка в рафинерия, разположена на нейната територия, не подлежат на такъв физически анализ, и макар че, от друга страна, за да определи при напускането на инсталация под митнически контрол или на национален данъчен склад съдържанието на биогорива, което за нуждите на определянето на данъка може да бъде разпределено между издадените за определен период сертификати за съдържание, тази държава членка приема да оцени въз основа на средната месечна стойност на добавяне на склада или инсталацията съдържанието на биогорива в изнесените или освободените за потребление горива в сектори, различни от транспорта?

III. Производството пред Съда

26. Преюдициалното запитване е постъпило в Съда на 30 септември 2022 г.

27. Писмени становища представят BP France, австрийското, френското и нидерландското правителство, както и Европейската комисия. Всички изброени страни вземат участие в съдебното заседание, проведено на 25 октомври 2023 г.

IV. Анализ

A. Предварителни бележки

1. Приложима директива

28. Директива 2018/2001 влиза в сила на 24 декември 2018 г. и отменя Директива 2009/28, считано от 1 юли 2021 г.[15] Въпросите на запитващата юрисдикция се отнасят до тълкуването и на двете директиви, от което стигам до извода, че по съображения, основани на националното право, според нея приложима в главното производство е Директива 2018/2001.

29. Ако това е така, според мен е достатъчно Съдът да се произнесе само по Директива 2018/2001, членове 29 и 30 от която като цяло съответстват на членове 17 и 18 от Директива 2009/28. Тълкуването на разпоредбите от Директива 2018/2001, което Съдът ще предостави, при всички положения ще бъде валидно и за съответстващите разпоредби от Директива 2009/28.

2. Производството на биогорива

30. За по-доброто разбиране на предмета на спора е необходимо, въз основа на данните, съдържащи се в преписката, накратко да бъде обяснен начинът на производство на биогоривата[16] чрез технологията на съвместна преработка, както и на методите за определяне на процента на биогенните молекули в крайния продукт.

31. Съществуват промишлени инсталации, които се занимават основно с производството на биогорива (биорафинерии), в които проблемът за смесването на същите с изкопаеми суровини отсъства. Но има и заводи, какъвто е случаят с този в Кастейон (Испания), от който BP France внася биогориво във Франция, които използват технологията на съвместна преработка за съвместно обработване в общ процес на биомаса и изкопаеми суровини.

32. Чрез съвместната преработка, даден завод извършва преработка на суровини от биомаса[17] съвместно с изкопаеми суровини (които обикновено произхождат от нефт) и ги превръща в крайни горива[18]. Съвместно преработените по този начин горива трябва да съдържат дял биогорива[19].

[15] Член 37 от Директива 2018/2001: „Директива 2009/28/ЕО […] се отменя, считано от 1 юли 2021 г. […] Позоваванията на отменените директиви се считат за позовавания на настоящата директива и се четат съгласно таблицата на съответствието, съдържаща се в приложение XI“.

[16] Под биогорива се разбира „течни горива в транспорта, произведени от биомаса“ (член 2, точка 33 от Директива 2018/2001.

[17] „Биомаса“ означава биоразградимата част на продукти, отпадъци и остатъци от биологичен произход от селското стопанство (включително растителни и животински вещества), от горското стопанство и свързаните с тях промишлености, включително рибното стопанство и аквакултурите, както и биоразградимата фракция на отпадъци, включително на промишлени и битови отпадъци от биологичен произход“ (член 2, точка 24 от Директива 2018/2001). Биомасата може да бъде например материал на основата на липиди (като например растително масло, сурово талово масло или пиролизно масло).

[18] Обикновено крайните горива, произведени от такава смес от суровини, са дизелово гориво, гориво за реактивни двигатели, мазут за отопление, корабно гориво, бензин, съставки на бензина и понякога газ пропан, който е съставка на втечнени нефтени газове, като същевременно могат да присъстват и незначителни фракции от други продукти.

[19] Вж. съображение 1 от Делегиран регламент 2023/1640.

33. Или, крайният продукт, получен чрез съвместна преработка, съдържа молекули с произход от изкопаеми горива и молекули с биогенен произход, чието разделяне е технологично невъзможно. Вярно е, че този продукт трябва да съдържа определен процент биогорива, но количеството на същите е трудно за определяне.

34. Точното количество на биомасата в началото на производствения процес може да бъде контролирано (чрез отчетността на материалите), но в края на процеса съответното количество биомаса в конкретна партита трудно може да бъде определено със същата точност.

35. Тази трудност произтича от обстоятелството, че потокът на суровините по време на третирането води до случайно разпределение на биогенните молекули. Ето защо една партида гориво, произведено чрез съвместна преработка, може да бъде с по-голямо съдържание на биогорива, от друга.

36. Научният метод, който позволява най-точно измерване на процентното съдържание на биогенни молекули в съвместно преработените горива, изглежда е C14. Това обяснява налагането на използването му от страна на Комисията при приемането на Делегиран регламент 2023/1640, който, както вече бе посочено, е неприложим ratione temporis в разглежданията случай.

Б. По първия преюдициален въпрос

37. Запитващата юрисдикция иска да установи, най-общо, дали методът на МБ, предвиден в член 30 от Директива 2018/2001: а) се използва само за да се оцени устойчивостта на суровините и биогоривата, както и на техните смеси; или б) служи и за гарантиране на съответствието и на проследимостта на дела на възобновяемата енергия, която се съдържа в крайния продукт, получен при съвместната преработка.

38. Директива 2018/2001 има за цел да насърчи използването на възобновяема енергия, за което държавите членки:

– колективно осигуряват постигането през 2030 г. на поне 32-процентен дял на енергията от възобновяеми източници в брутното крайно потребление на енергия (член 3, параграф 1),

– трябва да въведат задължение за „доставчиците на горива“ да увеличат на 14 % минималния дял на възобновяема енергията в рамките на крайното потребление на енергия в транспортния сектор (член 25, параграф 1). Един от начините за постигане на този праг е насърчаване използването на биогорива.

39. Членове 29 и 30 от Директива 2018/2001 установяват съответно критериите за устойчивост и за намаление на емисиите парникови газове за биогоривата, течните горива от биомаса и газообразните и твърдите горива от биомаса (член 29) и правилата за проверка на изпълнението на тези критерии (член 30).

40. Директива 2009/28 осъществява изчерпателна хармонизация на критериите за устойчивост, която Директива 2018/2001 запазва. Следователно, държавите членки не могат да въвеждат допълнителни критерии, нито да преустановят прилагането на някой от

установените в член 17 от Директива 2009/28 [20].

41. За *доказване изпълнението* на посочените критерии за устойчивост, когато съгласно член 30 от Директива 2018/2001 [21] това е необходимо, законодателят на Съюза е избрал методът на МБ [22], при условие че същият отговаря на условията, изброени в тази разпоредба.

42. Методът на МБ установява верига на наблюдение от производството до продажбата и се основава на документална и отчетна система с независим контрол. Ето защо този метод е един от „[…] механизмите за проверка, предназначени да гарантират правилното прилагане на член 17 от Директива [2009/28] [съответстващ на член 29 от Директива 2018/2001]“ [23], или, което е същото, на установените критерии за устойчивост на биогоривата.

43. Съдът е имал възможност да анализира този метод в решение E.ON Biofor Sverige, изтъквайки, че същият е избран „[…] за да гарантира, че се запазва такава физическа зависимост между момента на производството на устойчиво биогориво и момента на потреблението му. […] Освен това 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“ [24].

44. Член 30, параграф 4 от Директива 2018/2001 предвижда контролът за прилагането на метода на МБ да се осъществява чрез доброволни национални или международни схеми, признати от Комисията [25], които установяват стандарти за производството на биогорива, течни горива от биомаса или газообразни и твърди горива от биомаса и са в състояние да доказват изпълнение на критериите за устойчивост по член 29, параграфи 2—7 [26].

45. Както нидерландското правителство посочва, тези доброволни схеми могат да бъдат признати от Комисията, само ако прилагат метода на МБ [27].

[20] Това становище е изразено от Комисията в нейно Съобщение относно практическото прилагане на схемата за устойчивост на ЕС на биогорива и течни горива от биомаса и относно правила за отчитане на биогорива (ОВ C 160, 2010 г., стр. 8).

[21] Възпроизведен в точка 8 от настоящото заключение.

[22] Както посочвам в т. 44 и 45 от заключението си по дело E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:25), този избор предполага отхвърлянето на метода на запазване на идентичността, които не допуска смесване на биогорива помежду им или с други видове горива,, както и на метода на търгуемите сертификати (book and claim), който не изисква пряка връзка между продаваното биогориво и неговото производство от биомаса, което да отговаря на критериите за устойчивост.

[23] Решение E.ON Biofor Sverige, точка. 39.

[24] Решение E.ON Biofor Sverige, точка 64.

[25] Съгласно член 30, параграф 5, първа алинея от Директива 2018/2001, „Комисията приема решения по параграф 4 от настоящия член посредством актове за изпълнение. Тези актове за изпълнение се приемат в съответствие с процедурата по разглеждане посочена в член 34, параграф 3. Тези решения имат срок на действие от не повече от пет години“.

[26] Доброволните схеми играят съществена роля за доказване изпълнението на критериите за устойчивост и за намаление на емисиите на парникови газове при Директива 2009/28. Директива 2018/2001 разширява тяхната роля, доколкото понастоящем същите могат да служат: а) за удостоверяване, че всички горива, произведени от биомаса, включително газообразните и твърди горива, отговарят на критериите за устойчивост, както и за предоставяне на точни данни за намалението на емисиите на парникови газове, б) за удостоверяване, че възобновяемите течни и газообразни транспортни горива от небиологичен произход [предназначен за сектора на транспорта] и рециклираните въглеродни горива изпълняват критериите за намаление на емисиите парникови газове, в) за доказване изпълнението на съответствие с разпоредбите на член 27, параграф 3 от Директива 2018/2001 за изчисляване на възобновяемата електрическа енергия в транспорта, г) за доказване, че икономическите оператори представят точна информация в националната база данни или базата данни на Съюза относно възобновяемите горива и рециклираните въглеродни горива, използвани в транспорта, съгласно член 28, параграф 4 от Директива 2018/2001, и д) за сертифициране на биогоривата, течните горива от биомаса и газообразни и твърди горива от биомаса с нисък риск от непреки промени в земеползването.

[27] Признатите от Комисията доброволни схеми са публикувани на интернет адрес: https://energy.ec.europa.eu/topics/renewable-energy/bioenergy/voluntary-schemes_en.

46. В разглеждания случай заводът, от който BP France внася биогорива, прилага доброволна схема [28], призната от Комисията [29] за доказване изпълнението на критериите за устойчивост по Директива 2018/2001.

47. Тази доброволна схема прилага методика на МБ в съответствие с изискванията на член 30, параграфи 1 и 2 от Директива 2018/2001. Това е видно от съображение 6 от Решение за изпълнение 2022/602. В посоченото решение обаче не се посочва, че доброволна схема ISCC EU може да се използва за установяване на процентното съдържание на биогенни молекули в гориво, произведено чрез съвместна преработка.

48. Съгласен съм с Комисията и с френското, нидерландското и австрийското правителство, че член 30 от Директива 2018/2001 единствено определя метода на МБ като подходящ за проверка на изпълнението (от биогоривата) на критериите за устойчивост по тази директива, но не и за установяване на процентното съдържание на биогенни молекули в съвместно преработените биогорива.

49. Член 30 от Директива 2018/2001 по никакъв начин не предвижда, че методът на МБ трябва да бъде използван за доказване на процентното съдържание на биогенни молекули в гориво, произведено чрез съвместна преработка. В решенията на Комисията за признаване на доброволните схеми също не се споменава използването на метода на МБ за такива цели [30].

50. Методът на МБ позволява отчитане на биогоривото, което постъпва в завода и придаване на пропорционален дял на устойчивост на произведеното гориво. Съгласно данните, предоставени на Съда, този метод не би бил подходящ за измерване на точния процент молекули с биогенен произход в отделните партиди, произведени чрез съвместна преработка.

51. Поради това ограничение на метода на МБ, член 28, параграф 5 от Директива 2018/2001 възлага на Комисията да приеме делегиран акт, в който да се уточни методиката за определяне на дела на биогоривото и биогаза за транспорта при съвместна обработка в общ процес на биомаса с изкопаеми горива.

52. В изпълнение на посоченото задължение, Комисията приема Делегиран регламент 2023/1640, който, както вече посочих, макар и да е неприложим ratione temporis в настоящото производство (същият влиза в сила на 8 септември 2023), може да предостави някои насоки за тълкуването на Директива 2018/2001.

[28] Наречена International Sustainability & Carbon Certification (ISCC EU).

[29] Решение за изпълнение (ЕС) 2022/602 на Комисията от 8 април 2022 година за признаване на доброволната схема „International Sustainability & Carbon Certification- ISCC EU“ за доказване на съответствие с изискванията, определени в Директива (ЕС) 2018/2001 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на биогоривата, течните горива от биомаса, газообразните и твърдите горива от биомаса, възобновяемите течни и газообразни горива от небиологичен произход и рециклираните въглеродни горива (ОВ L 114, 2022 г., стр. 182).

[30] Това посочи Комисията в съдебно заседание.

53. Делегиран регламент 2023/1640, разрешава на стопанските субекти да използват собствени методи за проверка [31], но едновременно с това ги задължава редовно да проверяват тяхната точност чрез изпитването с C14 [32]. Освен това проверката чрез изпитване с C14 се изисква за всички продукти, за които се твърди, че имат биосъдържание на основата на въглерод (член 1, параграф 5 от Делегиран регламент 2023/1640).

54. Ако стопанските субекти са избрали метода на МБ, съгласно посоченото изискване „[…] за всеки краен продукт се прилагат различни коефициенти на преобразуване, които най-точно съответстват на измереното биосъдържание чрез резултатите от изпитването с радиовъглерод 14C […]“ [33].

55. Или, според мен, от Делегиран регламент 2023/1640 се установява, че методът на МБ сам по себе си не е подходящ за определяне на съдържанието на молекули с биогенен произход в отделните партиди биогориво, произведено чрез съвместна преработка.

56. Като цяло считам, че методът на МБ, предвиден в член 30 от Директива 2018/2001, се използва за установяване изпълнението на критериите за устойчивост, приложими за суровините, биогоривата и техните смеси, но не е предназначен да измерва съдържанието на молекулите с биогенен произход в дадено биогориво, произведено чрез съвместна преработка.

B. По втория преюдициален въпрос

57. Запитващата юрисдикция поставя втория си преюдициален въпрос, в случай че отговорът на първия въпрос е в смисъла, който предлагам.

58. Запитващата юрисдикция иска да установи дали член 30 от Директива 2018/2001 допуска правна уредба, която изисква „[…] при получаването в първия национален данъчен склад за внос на горива, съдържащи HVO, произведени в друга държава членка чрез съвместна преработка, извършването на физически анализ на съдържанието на HVO на тези горива, включително когато заводът, в който са произведени […], използва система за масов баланс, сертифицирана от доброволна схема, призната от Комисията като цялостна схема“.

59. Франция е регламентирала TIRIB (който от 2022 г. става TIRUERT) в член 266 quindecies от своя Митнически кодекс, в Постановление 2019-570 и в Циркулярно писмо TIRIB. Данъчнозадължените лица, които продават горива, плащат този данък върху разликата между целевия национален процент на въвеждане на енергия от възобновяеми източници в транспорта и дела на енергията от възобновяеми източници в продаваното гориво.

[31] Съгласно член 1, параграф 1 от Делегиран регламент 2023/1640, „[с]топански субекти, които извършват съвместна преработка на биомаса, могат да разработят и да използват специфичен за дадено дружество или процес метод за изпитване за определяне на дела на биосъдържанието на въглеродна основа, който се адаптира към тяхното конкретно производство и смес от суровини. Основният метод за изпитване се основава на масовия или на енергийния баланс, методите въз основа на добива или изпитването с радиовъглерод (^{14}C) (т.е. откриване на радиовъглерод чрез метода на масспектрометрия с ускорител (AMS) или метода на течното сцинтилационно броене (LSC) на крайните продукти“.

[32] Вж. съображение 4, възпроизведено в точка 10 от настоящото заключение.

[33] Член 2, параграф 1 от Делегиран регламент 2023/1640.

60. Тъй като TIRIB се основава на годишния обем на потребление на гориво, Циркулярното писмо изисква лабораторен анализ C14, за да може да се установи действителното съдържание на молекули с биогенно съдържание в биогоривата, получени във Франция.

61. BP France счита, че изискването да се използва методът C14 е неподходящо за горивата, произведени чрез съвместна преработка. Освен това същото било в противоречие с използването на метода на МБ и на доброволните схеми за сертифициране, признати от Комисията.

62. Не споделям доводите на BP France по съображенията, които излагам по-нататък.

63. На първо място, извършената с Регламент 2023/1640 хармонизация не би била необходима, ако методът на МБ и доброволните схеми за сертифициране бяха достатъчни и подходящи за измерване на процентното съдържание на молекули с биогенен произход.

64. Само че, както вече посочих, изглежда, методът на МБ не е подходящ за измерване на това съдържание. Преди влизане в сила на Делегиран регламент 2023/1640, същото се отнася и за доброволните схеми за сертифициране, чиято основна цел е да докажат изпълнение на критериите за устойчивост за биогоривата по член 29 от Директива 2018/2001.

65. Поради тази причина, за измерване на процентното съдържание на молекулите с биогенен произход в горивата, произведени чрез съвместна преработка, Регламент 2023/1640 предвижда като единствен метод — или като допълващ, ако се използва друг (на масовия или на енергийния баланс, методите въз основа на добива) — изпитването с C14.

66. На второ място, вярно е, че съгласно член 30, параграф 9 от Директива 2018/2001, ако даден икономически оператор представи доказателство или данни, придобити в съответствие с призната от Комисията схема, държавата членка не следва да иска от заявителя да представя допълнително доказателство за спазване на критериите за устойчивост, определени в член 29, параграфи 2—7 от същата директива.

67. Това, което посочената разпоредба ограничава, обаче, е държавата членка да изисква допълнителни доказателства (освен представените в доброволната схема за сертифициране) за изпълнението на *критериите за устойчивост* [34]. Същата не предвижда нищо по отношение на допълнителните доказателства за процентното съдържание на молекулите с биогенен произход в горивата, произведени чрез съвместна преработка.

68. На трето място, Директива 2018/2001 насърчава използването на доброволни схеми за сертифициране, спрямо които се прилагат по-строги изисквания за надеждност, прозрачност и независимо одитиране, с цел предотвратяване на измами при представянето на доказателства или данни за спазването на критериите за устойчивост за биогоривата [35].

[34] Вж. съображение 110 от Директива 2018/2001.

[35] Вж. съображение 108 и член 30, параграф 8 от Директива 2018/2001.

69. Същите тези цели (получаване на надеждни и прозрачни данни, предотвратяване на измамите)[36] поначало биха могли да обосноват национални разпоредби, които налагат даден по-прецизен метод, какъвто е C14, за измерване на процентното съдържание на молекули с биогенен произход в биогорива, произведени чрез съвместна преработка.

70. Анализите с C14, които Циркулярното писмо TIRIB налага, обаче не биха били обосновани (като дублиращи), ако доброволната схема за сертифициране, към която се е присъединил производителят на съвместно преработени горива, поначало предвижда този вид анализ. Такъв ще бъде случаят, когато посочената схема удостоверява, че е извършено точно измерване на процентното съдържание на молекули с биогенен произход в произведеното гориво.

71. В съдебно заседание:

– BP France обясни, че използва анализът C14 в заводите, които прилагат доброволната схема ISCC EU, но не потвърди, че конкретните партиди съвместно преработено гориво, изнасяни за Франция от завода в Кастейон (Испания) се подлагат на анализ C14, съответстващ на изисквания от френското законодателство.

– Френското правителство посочи, че до момента нито една от партидите съвместно преработено биогориво, внесени във Франция от други държави членки, не са придружени от сертификати, удостоверяващи подлагането им на анализ C14 за доказване на процента на съдържащите се в тях молекули с биогенен произход.

72. При всички положения задължение на запитващата юрисдикция е да разреши спора между страните относно включването в доброволната схема за сертифициране, към която се е присъединило BP France, на анализите C14, позволяващи да се установи процентното съдържание на молекули с биогенен произход във внасяното гориво.

73. От изложеното до тук може да се направи изводът, че:

– Член 30 от Директива 201882001 допуска държава членка да приеме уредба като френската за точно измерване на процентното съдържание на биогенни молекули в съвместно преработените биогорива за целите на прилагане на данък, с който се цели насърчаване използването на възобновяема енергия.

– Използването на признати от Комисията доброволни схеми за сертифициране като ISCC EU, изглежда, не предоставя достатъчно подходящи доказателства за процентното съдържание на молекули с биогенен произход в партидите внесено биогориво, произведено чрез съвместна преработка, но преценката за това трябва да бъде извършена от запитващата юрисдикция.

74. Макар Делегиран регламент 2023/1640 да е неприложим ratione temporis в главното производство, неговото приемане променя съществуващото положение. С влизането си в сила този регламент предвижда като единствен метод за измерване на процентното съдържание на молекули с биогенен произход в съвместно преработените горива — или като допълващ, ако се използва друг метод (на масовия или на енергийния баланс,

[36] Приносът на метода на МБ и на доброволните схеми за сертифициране за предотвратяване на измамите е посочен от Съда в решение от 4 октомври 2018 г., L.E.G.O. (C-242/17, EU:C:2018:804, т. 66), както и в заключението ми по това дело (EU:C:2018:318, т. 84 и 97).

методите въз основа на добива) — изпитването C14. След тази изчерпателна хармонизация държавите членки вече няма да разполагат с правомощия да приемат национални правила, налагащи метод на изпитване, различен от предвидените в посочения регламент.

75. Освен това, както потвърди Комисията в съдебно заседание, признаваните от нея доброволните схеми за сертифициране след влизане в сила на Делегиран регламент 2023/1640 трябва да включват не само метода на МБ за доказване изпълнението на критериите за устойчивост, но и метода C14 за доказване на процентното съдържание на биогенни молекули в съвместно преработените горива, в съответствие с предвиденото в този регламент.

76. Като цяло отговорът, който предлагам на втория преюдициален въпрос, е, че до влизане в сила и прилагане на Делегиран регламент 2023/1640, член 30 от Директива 2018/2001 поначало допуска национална правна уредба като разглежданата в настоящото производство, която изисква изпитване C14 за измерване на точното процентно съдържание на молекули с биогенен произход в горивата, произведени чрез съвместна преработка, включително когато заводът производител използва метода на МБ, сертифициран от доброволна схема, призната от Комисията като цялостна схема.

Г. По третия преюдициален въпрос

77. Третият преюдициален въпрос е със сложна формулировка. Запитващата юрисдикция иска да установи дали е съвместима с член 34 ДФЕС (свободно движение на стоки) национална правна уредба, чието приложение разкрива два аспекта:

– „когато са освободени за потребление в тази държава членка [Франция] направо от завода, горивата, съдържащи биогорива, получени чрез съвместна преработка в рафинерия, разположена на […] [френска територия], не подлежат на такъв физически анализ [C14]“;

– „за да определи при напускането на инсталация под митнически контрол или на национален данъчен склад съдържанието на биогорива, което за нуждите на определянето на [TIRIB] може да бъде разпределено между издадените за определен период сертификати за съдържание, [Франция] приема да оцени въз основа на средната месечна стойност на добавяне на склада или инсталацията съдържанието на биогорива в изнесените или освободените за потребление горива в сектори, различни от транспорта“.

78. Към момента на възникване на спора в главното производство Съюзът все още не е хармонизирал изчерпателно използваните методи за определяне на процентното съдържание на биогенни молекули в съвместно преработените горива. Както вече бе посочено, тази хармонизация е извършена в последствие с Делегиран регламент 2023/1640.

79. Следователно държавите членки са разполагали с правомощието да установяват такива методи за измерване, което Франция е направила. При упражняване на това правомощие в област, която не е хармонизирана, държавите членки трябва да спазват първичното право [37], и по-конкретно член 34 ДФЕС, който забранява количествените ограничения върху вноса и всички мерки, имащи равностоен ефект в търговията в рамките на Съюза.

[37] Решение от 12 ноември 2015 г., Visnapuu (C-198/14, EU:C:2017:751, т. 40).

80. Съгласно постоянната практика на Съда [38] всяка мярка на държава членка, която може пряко или непряко, действително или потенциално да възпрепятства търговията в рамките на Съюза, трябва да се счита за мярка с равностоен на количествени ограничения ефект по смисъла на член 34 ДФЕС. Такива са мерките, които установяват пряко или непряко различно третиране на вноса, които се отнасят до условията за продажба на съответните стоки и които затрудняват достъпа до пазара на държава членка на продукти с произход от друга държава членка [39].

81. Съгласно точка 114 от Циркулярното писмо TIRIB, спорната мярка се прилага само по отношение на съвместно преработените биогорива, които се внасят от други държави членки. Физическият анализ C14 се изисква само за вноса, вътреобщностните и националните доставки на горива, съдържащи биогорива, при получаването им в първия френски данъчен склад, но не и за произведените във френски рафинерии. Това посочва запитващата юрисдикция: „от съдебното заседание за събиране на доказателства е видно, че биогоривата, произведени чрез съвместна преработка във френска рафинерия, не подлежат на такъв контрол, когато след това не се изпращат в данъчен склад преди освобождаването им за потребление“ [40].

82. Следователно е налице по-благоприятно третиране на цялото или на част от съвместно преработеното гориво, произвеждано във Франция, което е освободено от задължението за анализ C14. Същият вид гориво, което е внесено, обаче трябва да бъде подложено на такъв анализ за определяне на процентното съдържание на биогенни молекули за целите на TIRIB.

83. Ако създаденото положение е такова, мярката затруднява достъпа на съвместно преработено гориво, което се внася във Франция от други държави членки. Това се признава от френското правителство, според което изискването за анализ C14 би могло да затрудни вноса на горива от други държави членки.

84. Тезата на френското правителство обаче е, че анализът C14 не се прилага само за внасяните горива, но и за тези с национален произход [41].

85. На поставен в съдебно заседания въпрос във връзка с това, френското правителство признава, че неговото тълкуване на съвпада с изложеното от Conseil d'État (Държавен съвет) в акта за преюдициално запитване. Според същото правителство:

– Еднаквото третиране на всички съвместно преработени горива (внесени или не) се установява от член 266 quindecies от Митническия кодекс, както и от член 3, точка 3 от Декрет 2019-570 и точки 30 и—33 от Циркулярно писмо 20-004 за режима на usine exercée [42].

[38] Решения от 11 юли 1974 г., Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, т. 5), от 23 декември 2015 г., Scotch Whisky Association и др. (C-333/14, EU:C:2015:845, т. 31), и от 9 януари 2023 г., CIHEF и др. (C-147/21, EU:C:2023:31, т. 37).

[39] Решение от 10 февруари 2009 г., Комисия/Италия (C-110/05, EU:C:2009:66, т. 35 и 37).

[40] Точка 16 от акта за преюдициално запитване.

[41] Писменото му становище, точки 93—100.

[42] Circulaire du ministre de l'action et des comptes publics aux opérateurs économiques et aux services des douanes, du 4 février 2020, relative au régime de l'usine exercée (NOR: CPAD 1917906C) (Циркулярно писмо на Министъра на публичната дейност и на публичните финанси на икономическите оператори и на митническите служби от 4 февруари 2020 г. относно режима на инсталациите под митнически контрол. Това циркулярно писмо не се споменава в акта за преюдициално запитване.

– Във Франция съществуват две рафинерии, в които се произвеждат съвместно преработени горива. Френското правителство посочва, че в тях се прилага митнически режим (usine exercée), който позволява пряката продажба на съвместно преработените горива без преминаването им през данъчен склад, тъй като митническите органи могат да осъществяват постоянен контрол върху тяхното производство [43].

86. Тълкуването на националното право не е в правомощията на Съда, който трябва да се придържа към данните, предоставени от запитващата юрисдикция. Ще повторя, Съдът трябва да отговори на преюдициалното запитване, приемайки, че относимата правна и фактическа рамка е тази, изложена от запитващата юрисдикция, независимо от несъгласието с тази рамка на някоя от страните в производството.

87. Изхождайки от тази предпоставка, характеристиките на спорното изискване, така както същото е описано от запитващата юрисдикция, допускат то да бъде определено като мярка с равностоен на количествени ограничения върху вноса ефект, несъвместима с член 34 ДФЕС. От съдържанието на акта за преюдициално запитване се налага изводът, че Циркулярното писмо TIRIB благоприятства използването на биогорива, които са съвместно преработени във Франция, и едновременно създава затруднения за същите продукти с произход от други държави членки.

88. Освен това посочената правна уредба би имала характера на мярка с равностоен на количествени ограничения върху вноса ефект дори ако се прилагаше по недискриминационен и еднакъв начин както за съвместно преработените биогорива, които са внесени, така и за тези, произведени във Франция: изискването за анализ C14 при всички положения би затруднило вноса на такива горива на френска територия.

89. Въпреки това е възможно тази ограничителна мярка да е обоснована, което да я прави съвместима с правото на Съюза. При всички положения ще бъде много трудно нейната обоснованост да бъде защитена, ако същата се прилага само за внесените съвместно преработени биогорива, но не и за тези, които са национално производство.

1. Относно обосноваността на мярката

90. Национална правна уредба или практика, която представлява мярка с равностоен на количествени ограничения ефект, може да бъде обоснована с някое от съображенията от общ интерес, изброени в член 36 ДФЕС, или с императивни изисквания. И в двата случая съгласно принципа на пропорционалност националната мярка трябва да е в състояние да гарантира осъществяването на преследваната цел и да не надхвърля необходимото за нейното постигане, като задължение на държавата членка, приела тази мярка, е да докаже спазването на посочения принцип [44].

91. За да обоснове ограничителната мярка, френското правителство се позовава на императивните изисквания за защита на околната среда и за борбата с измамите. То твърди, че данъчното предимство, изразяващо се в намаление на TIRIB, трябва да ползва само горивата, освободени за потребление на територията на страната, чието

[43] Националните производители са задължени да съставят техническо досие за всеки произведен продукт, който е обект на контрол от митническите органи — досие, в което се посочва извършването на анализа C14.

[44] Решение E.ON Biofor Sverige, точки 46 и 90.

действително съдържание на молекули с биогенен произход наистина надвишава целевия процент на въвеждане в транспортния сектор, определен в член 266 quindecies от Митническия кодекс.

92. Съгласно традиционната практика на Съда[45], императивните изисквания могат да обосноват национални мерки, които важат в еднаква степен за национални и вносни продукти. Следователно, ако, както посочва националната юрисдикция, френската мярка се прилага за вноса на съвместно преработени биогорива, но е и за националното производство на този вид стока, императивните изисквания за защита на околната среда и за превенция на измамите не биха могли да служат за обосноваване на тази мярка.

93. Вярно е, че впоследствие Съдът е смекчил тази традиционна съдебна практика, анализирайки обосноваността на мерките с различно приложение в контекста на някое от императивните изисквания или подчинявайки някоя от тях на основание по член 36 ДФЕС[46].

94. Ето защо ще анализирам евентуалната обоснованост от гледна точка на защитата на околната средна и на превенцията на измамите — императивни изисквания, които Съдът е приел по отношение на търговията в рамките на Съюза[47].

95. Принципно, Циркулярното писмо TIRIB би могло да бъде в достатъчна степен обосновано, тъй като е насочено към и способства за:

– от една страна, *защита на околната среда* чрез използването на възобновяема енергия. Използването на анализите C14 позволява предоставянето на предимства (насърчава) за определени горива, като намалява данъчната тежест върху тях в зависимост от процентното им съдържание на биогорива,

– от друга страна, *превенция на риска от измами*[48] във веригата на производство на съвместно преработени горива. Методът C14 позволява да се установи по категоричен начин действителното съдържание на биогенни молекули на HVO в тези горива и въз основа на тези данни правилно да се определи стимулиращият данък за използване на биогорива.

[45] Решения от 7 май 1997 г., Pistre и др. (C-321/94—C-324/94, EU:C:1997:229, т. 52), и от 17 юни 1981 г., Комисия/Ирландия (113/80, EU:C:1981:139, т. 11).

[46] Решение от 1 юли 2014 г., Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, т. 77—119), и заключението на генерален адвокат Bot по същото дело (C-573/12, EU:C:2014:37, т. 79). Генерален адвокат Bot също предлага прилагането на императивните изисквания за обосноваване на дискриминационните мерки, но при условието на „засилена“ обосновка.

[47] Решение от 6 октомври 2011 г., Bonnarde (C-443/10, EU:C:2011:641, т. 34), от 1 юли 2014 г., Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, т. 77—82), и от 4 октомври 2018 г., L.E.G.O. (C-242/17, EU:C:2018:804, т. 64).

[48] В съдебно заседание френското правителство посочи, че оспорваната правна уредба има за цел да се справи с някои измамни действия, тъй като са установени сертификати за изпълнение на критериите за устойчивост, в които е декларирано, че изнесените за Франция партиди съдържат количество молекули с биогенен произход, което съществено надвишава действителното. Например, ако дадена рафинерия е произвеждала биогориво, съвместно преработено с 50 % биомаса, установено с използването на метода на масовия баланс, то с цел да не се плаща TIRIB е декларирано, че изнасяните във Франция партиди са с 80 % съдържание на молекули с биогенен произход.

2. Относно спазването на принципа на пропорционалност

96. След приемане на ограничителната мярка за обоснована, остава да се установи дали същата спазва принципа на пропорционалност. Това ще бъде така, ако тази мярка е подходяща да гарантира постигането на преследваната цел и не надхвърля необходимото за постигането ѝ, поради отсъствието на друга, ограничителна в по-малка степен алтернатива.

97. От тази гледна точка може да се приеме, че изискването наложено с Циркулярното писмо TIRIB, е подходящо за постигане на преследваната цел, тъй като:

– Определянето на процентното съдържание на биогенни молекули в съвместно преработените горива изглежда не е възможно с други, по-малко ограничителни методи от анализа C14.

– Методът на МБ е с ограничено приложение в това отношение и предоставя само приблизителни резултати. Поради тази причина Делегиран регламент 2023/1640 установява анализа C14 като общ метод за проверка за измерване на процентното съдържание на молекулите с биогенен произход в съвместно преработените горива, както и неговото редовно използване (допълнително), когато производителите прилагат други методи (като този на масовия баланс).

98. В подкрепа на пропорционалността следва да се отбележи още, че Циркулярното писмо TIRIB не налага извършването на физически лабораторен анализ винаги и за всеки внос на съвместно преработени горива: след извършване на първия анализ, ако е налице съответствие [49] (с отклонение до 10 %) с процентното съдържание на молекулите с биогенен произход, декларирани от предприятието вносител, анализите C14 ще се извършват на случаен принцип [50].

99. Ограничителна мярка би могла да се счита за годна да гарантира осъществяването на набелязаната цел само ако действително е проява на загриженост за постигането ѝ чрез *последователни и систематични действия* [51].

100. Запитващата юрисдикция излага в акта си [52] три обстоятелства, които сочат на отсъствие на такава последователност и систематичност:

– анализ C14 се изисква само за вноса, вътреобщностните и националните доставки на горива, съдържащи биогорива, при получаването им в първия френски данъчен склад,

– биогоривата, получени чрез съвместна преработка в рафинерия, разположена на френска територия, не подлежат на анализ C14, когато се освобождават за потребление във Франция, без да преминават през данъчен склад,

[49] Точка 114, възпроизведена по-горе.

[50] Излишно е да споменавам, че принципът на пропорционалност нямаше да бъде спазен, ако беше налице дублиране на изискванията за внасяните съвместно преработени горива. С други думи, ако в държавата по произход съществува задължение за анализ C14, същото изпитване няма да може да се изисква в държавата по местоназначение. По същия начин, ако процентното съдържание на молекули с биогенен произход бъде точно доказано с представените от производителя данни в рамките на доброволна схема за сертифициране, също няма да може да се изисква анализ C14. Няма данни това да е така в случая в главното производство, но проверката в този смисъл трябва да бъде извършена от запитващата юрисдикция.

[51] Решение от 23 декември 2015 г., Scotch Whisky Association и др. (C-333/14, EU:C:2015:845, т. 37).

[52] Точки 16 и 19.

– Френската държава допуска оценяването на съдържанието в изнесените или освободените за потребление горива в други сектори, различни от транспорта, въз основа на сертификатите за месечно добавяне на биогорива и без да използва анализа C14.

101. В тази връзка BP France обяснява [53], че за да се ползва от намалената данъчна ставка на TIRIB (или на TIRUERT), френските органи изискват, от една страна, абсолютна сигурност посредством изпитанията C14 за действителното съдържание на възобновяема енергия в момента на продажбата на внесения продукт (биогорива, произведени чрез съвместна преработка), а от друга страна, едно средногодишно изчисление, което не предоставя никакви гаранции за проследимост, за разлика от МБ при електрическата енергия, произведена от възобновяеми източници.

102. От тези данни може да се направи изводът, че спорната мярка нарушава член 34 ДФЕС, доколкото не може да гарантира *последователно и систематично* постигането на целите, които биха могли да я обосноват.

V. Заключение

103. По изложените съображения, предлагам на Conseil d'État (Държавен съвет, Франция) да бъде отговорено по следния начин:

„Член 30 от Директива (ЕС) 2018/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници, в нормативния контекст, предхождащ влизането в сила на Делегиран регламент (ЕС) 2023/1640 на Комисията от 5 юни 2023 година относно методиката за определяне на дела на биогоривото и биогаза за транспорта, произведени при преработка на биомаса в общ процес с изкопаеми горива, както и член 34 ДФЕС

трябва да се тълкуват в смисъл, че:

– Методът на масовия баланс има за цел установяване на изпълнението на критериите за устойчивост по член 29 от Директива 2018/2001, приложими за суровините, биогоривата и техните смеси, но не е предназначен да измерва количеството молекули с биогенен произход, съдържащи се в дадено биогориво, произведено чрез съвместна преработка.

– Принципно, до влизане в сила и прилагане на Делегиран регламент 2023/1640, член 30 от Директива 2018/2001 допуска национална правна уредба, която изисква извършването на анализ с радиовъглерод (C14) при получаването в първия национален данъчен склад на внесени биогорива, произведени чрез съвместна преработка, за да се установи процентното съдържание на молекулите с биогенен произход за целите на изчисляване на стимулиращ данък, свързан с добавянето на биогорива. В този смисъл, обстоятелството, че заводът, в който са произведени тези горива, използва система за масов баланс, сертифицирана от доброволна схема, призната от Комисията като цялостна, е без значение.

– Член 34 ДФЕС не допуска национална правна уредба, която изисква извършването на анализ с радиовъглерод (C14) при постъпване в първия национален данъчен склад на

[53] Точки 72—79 от писменото му становище.

внесени биогорива, произведени чрез съвместна преработка, за да се установи процентното съдържание на молекулите с биогенен произход за целите на изчисляване на стимулиращ данък, свързан с добавянето на биогорива, ако този анализ не се изисква за съвместно преработени биогорива национално производство“.