Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 19 lipca 2012 r.[1]

Sprawa C-26/11

Belgische Petroleum Unie VZW i in.
przeciwko
Belgische Staat

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Grondwettelijk Hof (Belgia)]

Paliwa — Obowiązek zbytu bioetanolu — Dyrektywa 98/70/WE — Jakość benzyny i oleju napędowego — Dyrektywa 2003/30/WE — Biopaliwa — Kryteria zrównoważonego rozwoju — Dyrektywa 98/34/WE — Procedura udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego

I – Wprowadzenie

1. Paliwa produkowane z surowców wytworzonych w rolnictwie, tak zwane biopaliwa, mogą chronić klimat, gdyż przy ich spalaniu uwalniany jest tylko dwutlenek węgla, który został wcześniej pobrany z atmosfery przez rośliny wykorzystane do ich produkcji. Z uwagi na to, że surowce mogą być uprawiane na europejskich polach, ich stosowanie przysparza europejskiemu rolnictwu dodatkowego źródła dochodów i zmniejszane jest uzależnienie od ropy naftowej. Celem dyrektywy 2003/30/WE[2] (zwanej dalej „dyrektywą biopaliwową") było w związku z tym wspieranie większego użycia biopaliw.

2. W międzyczasie europejski prawodawca uznał jednak, że ze stosowaniem biopaliw wiążą się również negatywne skutki. Dlatego też w ramach dyrektywy 2009/28/WE[3] (zwanej dalej „dyrektywą w sprawie promowania energii odnawialnej") oraz dyrektywy 2009/30/WE[4] wzmocnił wprawdzie cel stosowania biopaliw, ale jednocześnie powiązał to z tak zwanymi kryteriami zrównoważonego rozwoju. Kryteria te mają zapobiegać wystąpieniu określonych szkód środowiskowych przy produkcji biopaliw, w szczególności negatywnemu oddziaływaniu na obszary o wysokiej bioróżnorodności lub zasobnych w pierwiastek węgla.

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych (Dz.U. L 123, s. 42).

3 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.U. L 140, s. 16).

4 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do specyfikacji benzyny i olejów napędowych oraz wprowadzającą mechanizm monitorowania i ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 1999/32/WE odnoszącą się do specyfikacji paliw wykorzystywanych przez statki żeglugi śródlądowej oraz uchylająca dyrektywę 93/12/EWG (Dz.U. L 140, s. 88).

3. Krótko po przyjęciu obu ostatnio wymienionych dyrektyw Belgia wprowadziła tak zwany udział biopaliw. Zobowiązuje on przedsiębiorstwa paliwowe do wprowadzania na rynek określonej ilości biopaliw, która odpowiada łącznie 4% sprzedanej ilości tradycyjnych paliw. Obecnie należy wyjaśnić, czy to uregulowanie jest zgodne z dyrektywą 98/70/WE[5] dotyczącą jakości paliw (zwaną dalej „dyrektywą paliwową"). Ta kwestia ma znaczenie nie tylko dla zainteresowanego państwa członkowskiego Belgii, ale również dla większości innych państw członkowskich, w których istnieją podobne uregulowania[6].

4. Ponadto ze względu na moment wprowadzenia udziału biopaliw w Belgii powstają pytania dotyczące skutków czasowych dyrektyw. Należy również wyjaśnić, czy Belgia w sposób wystarczający zasięgnęła opinii Komisji zgodnie z dyrektywą 98/34/WE[7] w przedmiocie spornych przepisów belgijskich.

II – Ramy prawne

A – *Prawo Unii*

1. Dyrektywa paliwowa

5. Pierwsze pytanie dotyczy między innymi dyrektywy paliwowej, która została zmieniona dyrektywą 2009/30. Ostatnia wymieniona dyrektywa weszła w życie zgodnie z jej art. 5 dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, tj. w dniu 25 czerwca 2009 r., i zgodnie z jej art. 4 należało dokonać jej transpozycji do dnia 31 grudnia 2010 r.

6. Artykuł 3 *zmienionej* dyrektywy paliwowej reguluje jakość benzyny. Dopuszczalna zawartość etanolu stanowi przedmiot ust. 3:

„Państwa członkowskie wymagają od dostawców zagwarantowania wprowadzenia na rynek benzyny o […] maksymalnej zawartości etanolu wynoszącej 5% do 2013 r. […]. Zapewniają one udostępnienie konsumentom należytych informacji dotyczących zawartości biopaliwa w benzynie oraz zwłaszcza dotyczących właściwego stosowania różnych mieszanek paliw".

7. Zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. b) i załącznikiem I do starej wersji dyrektywy paliwowej[8] dopuszczalna była również zawartość etanolu wynosząca maksymalnie 5%.

8. Jakość oleju napędowego jest uregulowana w zmienionym art. 4 dyrektywy paliwowej:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, że olej napędowy może być wprowadzony do obrotu na ich terytorium tylko wtedy, jeżeli będzie on zgodny ze specyfikacjami określonymi w załączniku II.

5 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 1998 r. odnosząca się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 93/12/EWG (Dz.U. L 350, s. 58).

6 — Zgodnie z komunikatem Komisji skierowanym do Parlamentu Europejskiego i Rady „Energia odnawialna: dążenie do osiągnięcia celu na rok 2020" z dnia 31 stycznia 2011 r. [COM(2011) 31 wersja ostateczna, s. 12] w ówczesnym momencie 20 państw członkowskich wprowadziło już podobne obowiązki.

7 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.U. L 204, s. 37), zmieniona dyrektywą Rady 2006/96/WE z dnia 20 listopada 2006 r. dostosowującą niektóre dyrektywy w dziedzinie swobodnego przepływu towarów w związku z przystąpieniem Bułgarii i Rumunii (Dz.U. L 363, s. 81).

8 — Dyrektywa 97/80 zmieniona rozporządzeniem (WE) nr 1882/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 września 2003 r. dostosowującym do decyzji Rady 1999/468/WE przepisy odnoszące się do komitetów, które wspomagają Komisję w wykonywaniu jej uprawnień wykonawczych ustanowionych w instrumentach podlegających procedurze określonej w art. 251 traktatu WE (Dz.U. L 284, s. 1), w brzmieniu obowiązującym do dnia 25 czerwca 2009 r.

Niezależnie od wymagań załącznika II, państwa członkowskie mogą zezwolić na wprowadzenie do obrotu oleju napędowego zawierającego ponad 7% estrów metylowych kwasów tłuszczowych (FAME).

Państwa członkowskie zapewniają udostępnienie konsumentom należytych informacji dotyczących zawartości biopaliwa, zwłaszcza FAME, w oleju napędowym.

2. […]".

9. W wersji dyrektywy paliwowej obowiązującej do 25 czerwca 2009 r. brak było uregulowań dotyczących zawartości estrów metylowych kwasów tłuszczowych w oleju napędowym.

10. Niezmieniony dyrektywą 2009/30 art. 5 dyrektywy paliwowej przewiduje swobodny obrót paliwami:

„Żadne państwo członkowskie nie może zabraniać, ograniczać lub utrudniać wprowadzania do obrotu paliw zgodnych z wymogami niniejszej dyrektywy".

11. Również niezmieniony art. 6 dyrektywy paliwowej zezwala państwom członkowskim w określonych okolicznościach na wprowadzenie bardziej restrykcyjnych wymogów dla określonych obszarów ich terytoriów, jeżeli zanieczyszczenie powietrza lub wód gruntowych stanowi poważny i groźny problem dla zdrowia ludzkiego i środowiska lub jeśli obawy, że może stanowić ono taki problem, są uzasadnione. Tego rodzaju środki wymagają zezwolenia Komisji. Zgodnie z motywem 20 dyrektywy paliwowej procedura ta stanowi odstępstwo od procedury informowania ustanowionej dyrektywą 98/34.

12. Przy zmianie dyrektywy paliwowej przez dyrektywę 2009/30 zostały wprowadzone dodatkowe przepisy odnoszące się do stosowania biopaliw. Artykuł 7a ust. 2 dyrektywy paliwowej zobowiązuje państwa członkowskie do redukcji emisji gazów cieplarnianych wynikającej z używania paliw:

„Państwa członkowskie wymagają od dostawców możliwie stopniowego zmniejszania emisji gazów cieplarnianych w całym cyklu życia w przeliczeniu na jednostkę energii uzyskanej z paliw i energii dostarczonej [uzyskanych z dostarczonych paliw i energii] o maksymalnie 10% do dnia 31 grudnia 2020 r. w stosunku do podstawowej normy dla paliw, o której mowa w ust. 5 lit. b). Zmniejszenie to składa się z:

a) 6% do dnia 31 grudnia 2020 r. Dla celów zmniejszenia emisji państwa członkowskie mogą wymagać od dostawców spełnienia następujących celów przejściowych: 2% do dnia 31 grudnia 2014 r. i 4% do dnia 31 grudnia 2017 r.;

b) wskaźnikowego celu dodatkowego 2% do dnia 31 grudnia 2020 r., z zastrzeżeniem art. 9 ust. 1 lit. h), osiąganego za pośrednictwem jednej lub obu następujących metod:

   (i) zaopatrzenia transportu w energię dostarczaną w celu stosowania we wszelkiego rodzaju pojazdach drogowych lub maszynach jezdnych nieporuszających się po drogach (w tym w statkach żeglugi śródlądowej), ciągnikach rolniczych i leśnych oraz statkach rekreacyjnych;

   (ii) wykorzystania wszelkich technologii (w tym wychwytywania i składowania dwutlenku węgla) umożliwiających zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych w cyklu życia dostarczonego paliwa lub energii w przeliczeniu na jednostkę energii;

c) wskaźnikowego celu dodatkowego 2% do dnia 31 grudnia 2020 r., z zastrzeżeniem art. 9 ust. 1 lit. i), osiąganego za pośrednictwem wykorzystania kredytów nabytych w ramach mechanizmu czystego rozwoju protokołu z Kioto, na warunkach określonych w dyrektywie 2003/87/WE […], w celu redukcji w sektorze dostaw paliw".

13. Artykuł 7b dyrektywy 98/70 reguluje wykorzystanie biopaliw przy osiąganiu tych celów:

„1. Niezależnie od tego, czy surowce były uprawiane na terenie Wspólnoty, czy poza jej terytorium, energię z biopaliw uwzględnia się do celów, o których mowa w art. 7a, tylko wtedy, gdy spełniają one kryteria zrównoważonego rozwoju określone w ust. 2–6 niniejszego artykułu.

[…]

2. Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych dzięki wykorzystaniu biopaliw uwzględnionych dla celów, o których mowa w ust.1, wynosi co najmniej 35%.

[…]”.

14. Artykuł 7b ust. 3–5 dyrektywy paliwowej wyłącza uwzględnianie biopaliw, które pochodzą z surowców uzyskanych z określonych terenów o wysokiej bioróżnorodności lub zasobnych w pierwiastek węgla lub będących torfowiskami osuszonymi dla tego celu. Zgodnie z art. 7b ust. 6 należy przestrzegać określonych przepisów Unii dotyczących rolnictwa.

2. Dyrektywa biopaliwowa

15. Dyrektywa biopaliwowa z 2003 r. była pierwszą regulacją dotyczącą wspierania użycia biopaliw. Artykuł 3 zawiera wymogi dotyczące celów w zakresie użycia biopaliw w dziedzinie transportu:

„1.

a) Państwa członkowskie powinny dopilnować, by minimalna proporcja biopaliw i innych paliw odnawialnych znalazła się na ich rynkach, i w tym celu ustanawiają narodowe cele wskaźnikowe.

b) i) Wartość odniesienia dla tych celów wynosi 2%, naliczona na podstawie zawartości energii[, całości] benzyny i oleju napędowego do celów transportowych umieszczonych na ich rynkach przed dniem 31 grudnia 2005 r.

ii) wartość odniesienia dla tych celów wynosi 5,75%, naliczona na podstawie zawartości energii[, całości] benzyny i oleju napędowego do celów transportowych umieszczonych na ich rynkach przed dniem 31 grudnia 2010 r.”.

3. Dyrektywa w sprawie promowania energii odnawialnej

16. Dyrektywa biopaliwowa została zastąpiona dyrektywą w sprawie promowania energii odnawialnej [9] z 2009 r. Zawiera ona obszerne uregulowania dotyczące promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uwzględniania tej energii w ramach ochrony klimatu. Uregulowania te odpowiadają w części zmianom wprowadzonym w tym samym czasie do dyrektywy paliwowej.

17. Artykuł 3 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy w sprawie promowania energii odnawialnej określa wiążący udział procentowy dla stosowania energii odnawialnych w sektorze transportu:

„Każde państwo członkowskie zapewnia, aby jego udział energii ze źródeł odnawialnych we wszystkich rodzajach transportu w 2020 r. wynosił co najmniej 10% końcowego zużycia energii w transporcie w tym państwie członkowskim”.

9 — Wyżej wymienioną w przypisie 3.

18. Artykuł 17 dyrektywy w sprawie promowania energii odnawialnej zawiera te same kryteria zrównoważonego rozwoju co art. 7b dyrektywy paliwowej.

19. Ponadto art. 26 ust. 2 i 3 dyrektywy w sprawie promowania energii odnawialnej uchyla w dwóch etapach dyrektywę biopaliwową:

„2. W dyrektywie 2003/30/WE skreśla się art. 2, art. 3 ust. 2, 3 i 5, art. 5 i 6 z mocą od dnia 1 kwietnia 2010 r.

3. Dyrektywa 2001/77/WE i dyrektywa 2003/30/WE tracą moc z dniem 1 stycznia 2012 r.”.

20. Dyrektywa w sprawie promowania energii odnawialnej weszła w życie zgodnie z art. 28, tak jak dyrektywa 2009/30, w dniu 25 czerwca 2009 r. i zgodnie z art. 27 ust. 1 należało dokonać jej transpozycji zasadniczo do 5 grudnia 2010 r.

4. Dyrektywa 98/34

21. Zgodnie z dyrektywą 98/34 przed przyjęciem określonych przepisów, które mogą mieć wpływ na rynek wewnętrzny, państwa członkowskie muszą uzyskać opinię Komisji.

22. Artykuł 1 dyrektywy 98/34 zawiera podstawowe definicje:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się poniższe terminy:

1. »produkt« oznacza każdy wyprodukowany przemysłowo produkt lub każdy produkt rolniczy, włącznie z produktami rybnymi;

[…]

3. »specyfikacja techniczna« oznacza specyfikację zawartą w dokumencie, który opisuje wymagane cechy produktu, takie jak: poziom jakości, wydajności, bezpieczeństwa lub wymiary, włącznie z wymaganiami mającymi zastosowanie do produktu w zakresie nazwy, pod jaką jest sprzedawany, terminologii, symboli, badań i metod badania, opakowania, oznakowania i etykietowania oraz procedur oceny zgodności;

   […]

4. »inne wymagania« oznaczają wymagania inne niż specyfikacje techniczne, nałożone na produkt w celu ochrony, w szczególności konsumentów i środowiska, które wpływają na jego cykl życiowy po wprowadzeniu go na rynek, takie jak warunki użytkowania, powtórne przetwarzanie, ponowne zastosowanie lub składowanie [usuwanie], gdzie takie warunki mogą mieć istotny wpływ na skład lub rodzaj produktu lub jego obrót;

[…]

11. »przepisy techniczne« [oznaczają] specyfikacje techniczne i inne wymagania […], jak również przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne państw członkowskich, z wyjątkiem tych określonych w art. 10, zakazujących [zakazujące] produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu i stosowania produktu […].

[…]

[…]”.

23. Artykuł 8 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 98/34 przewiduje obowiązek informowania:

„Z zastrzeżeniem art. 10 państwa członkowskie niezwłocznie przekazują Komisji wszelkie projekty przepisów technicznych z wyjątkiem tych, które w pełni stanowią transpozycję normy międzynarodowej lub europejskiej, w którym to przypadku wystarczająca jest informacja dotycząca odpowiedniej normy. Przekazują Komisji także podstawę prawną konieczną do przyjęcia uregulowań technicznych, jeżeli nie zostały one wyraźnie ujęte w projekcie [Przekazują Komisji także uzasadnienie przyjęcia uregulowań technicznych, jeżeli nie zostało ono wyraźnie ujęte w projekcie]".

24. Artykuł 10 dyrektywy 98/34 określa wyjątki od obowiązku informowania. Należy zwrócić uwagę na wyjątek określony w ust. 1 tiret pierwsze:

„1. Artykuły 8 i 9 nie stosują się do tych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich lub dobrowolnych porozumień, dzięki którym państwa członkowskie:

— są zgodne z wiążącymi aktami wspólnotowymi, które skutkują przyjęciem specyfikacji technicznych i zasad dotyczących usług".

B – *Prawo belgijskie*

25. Sporny w postępowaniu przed sądem krajowym udział biopaliw jest określony w wet van 22 juli 2009 houdende verplichting tot bijmenging van biobrandstof in de tot verbruik uitgeslagen fossiele motorbrandstoffen (ustawie z dnia 22 lipca 2009 r. dotyczącej obowiązku dodawania biopaliwa do wprowadzonych do obrotu dla celów konsumpcji paliw kopalnych) [10].

26. Artykuł 2 pkt 5–8 tej ustawy definiuje różne biopaliwa:

„5. »FAME«: ester metylowy kwasu tłuszczowego objęty kodem Nomenklatury scalonej 3824 90 99, który jest zgodny ze specyfikacjami normy NBN-EN 14214,

6. »bioetanol«: etanol produkowany z biomasy lub ulegającej biodegradacji części odpadów objętych kodem Nomenklatury scalonej 2207 10 00 o zawartości alkoholu wynoszącej co najmniej 99% objętości i zgodny ze specyfikacjami normy NBN-EN 15376,

7. »bio-ETBE«: eter etylowo-t-butylowy objęty kodem Nomenklatury scalonej 2909 19 00, który nie jest pochodzenia syntetycznego, o zawartości objętościowej bioetanolu wynoszącej 47%,

8. »zrównoważone biopaliwa«: biopaliwa produkowane we Wspólnocie Europejskiej (WE) i spełniające następujące kryteria zrównoważonego rozwoju:

— surowce muszą pochodzić z rolnictwa i być uprawiane z wykorzystaniem jak najmniejszej ilości nawozów i pestycydów; produkcja musi spełniać co najmniej wymogi podstawowe w zakresie zarządzania określone w tytule »Środowisko« w pkt A i ppkt 9 załącznika II do rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 oraz wymogi podstawowe związane z przestrzeganiem zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska wynikające z załącznika III do tego samego rozporządzenia;

10 — *Moniteur belge* z dnia 3 sierpnia 2009 r., s. 51920.

— surowce nie mogą pochodzić z obszaru rolniczego spoza WE, który niedawno był przedmiotem odlesiania;

— wyprodukowane biopaliwa muszą powodować znaczne zmniejszenie się emisji CO_2;

— produkcja biopaliw musi być zgodna z ustalonymi przez UE technicznymi specyfikacjami z punktu widzenia przestrzegania przepisów dotyczących spraw społecznych i środowiska naturalnego.

Król ustala w drodze dekretu królewskiego zaopiniowanego przez radę ministrów środki dowodowe oraz w odpowiednim przypadku harmonogram oraz metodę obliczania dla wymienionych wyżej kryteriów".

27. Artykuły 4 i 5 określają udział biopaliw, który musi zostać zrealizowany poprzez dodanie do tradycyjnych paliw:

„Artykuł 4 § 1. Zarejestrowane spółki przemysłu naftowego, które wprowadzają do obrotu dla celów konsumpcji produkty benzyny lub oleju napędowego, mają obowiązek wprowadzenia w tym samym roku kalendarzowym do obrotu dla celów konsumpcji również pewnej ilości zrównoważonych biopaliw, określonej poniżej:

— FAME w ilości co najmniej 4% v/v ilości produktów oleju napędowego wprowadzonych do obrotu dla celów konsumpcji,

— bioetanolu, czystego bądź w formie bio-ETBE, w ilości co najmniej 4% v/v ilości produktów benzyny wprowadzonych do obrotu dla celów konsumpcji.

§ 2 […].

Artykuł 5. Wprowadzenie do obrotu dla celów konsumpcji zrównoważonych biopaliw, o czym mowa w art. 4, następuje poprzez zmieszanie z wprowadzonymi do obrotu dla celów konsumpcji produktami benzyny lub oleju napędowego przy zachowaniu norm produktu NBN EN 590 dla produktów oleju napędowego i NBN EN 228 dla produktów benzyny".

28. Zgodnie z art. 13 ustawy obowiązywała ona najpierw od dnia 1 lipca 2009 r. do dnia 30 czerwca 2011 r., jednakże na podstawie dekretu królewskiego z dnia 23 czerwca 2011 r.[11] jej obowiązywanie zostało przedłużone do dnia 30 czerwca 2013 r.

III – Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

29. Różne przedsiębiorstwa należące do sektora paliwowego (zwane dalej „Belgische Petroleum Unie i in.") kwestionują przed belgijskim Grondwettelijk Hof (sądem konstytucyjnym) udział biopaliw. W tym postępowaniu Grondwettelijk Hof zwraca się do Trybunału z następującymi pytaniami:

1) Czy art. 3, 4 i 5 dyrektywy [paliwowej] oraz w odpowiednim wypadku art. 4 ust. 3 TUE i art. 26 ust. 2, art. 28 i art. 34–36 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przyjęciu przepisu ustawowego, na mocy którego zarejestrowane spółki przemysłu naftowego wprowadzające do obrotu dla celów konsumpcji benzynę lub olej napędowy, są zobowiązane w tym samym roku kalendarzowym do wprowadzenia do obrotu dla celów konsumpcji również pewnej określonej ilości zrównoważonych biopaliw, i to bioetanolu, czystego bądź w formie

11 — *Moniteur belge* z dnia 30 czerwca 2011 r., s. 37981.

bio-ETBE, w ilości co najmniej 4% (v/v) produktów benzyny wprowadzonych do obrotu dla celów konsumpcji i FAME w ilości co najmniej 4% (v/v) produktów oleju napędowego wprowadzonych do obrotu dla celów konsumpcji?

2) Czy w przypadku udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi przeczącej art. 8 dyrektywy [98/34] należy interpretować w ten sposób, że pomimo treści art. 10 ust. 1 tiret pierwsze tej samej dyrektywy przepis ten stanowi, iż Komisji przekazywany jest projekt normy, na mocy której zarejestrowane spółki przemysłu naftowego wprowadzające do obrotu dla celów konsumpcji produkty benzyny lub oleju napędowego są zobowiązane w tym samym roku kalendarzowym do wprowadzenia do obrotu dla celów konsumpcji również pewnej określonej ilości zrównoważonych biopaliw, i to bioetanolu, czystego bądź w formie bio-ETBE, w ilości co najmniej 4% (v/v) produktów benzyny wprowadzonych do obrotu dla celów konsumpcji i FAME w ilości co najmniej 4% (v/v) produktów oleju napędowego wprowadzonych do obrotu dla celów konsumpcji?".

30. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez Belgische Petroleum Unie i in., Belgian Bioethanol Association VZW i in. (zwane dalej „Belgian Bioethanol i in."), Królestwo Belgii, Królestwo Niderlandów oraz Komisję Europejską. Wymienieni uczestnicy z wyjątkiem Niderlandów wzięli także udział w rozprawie w dniu 7 czerwca 2012 r.

IV – Ocena prawna

A – *W przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym*

31. Belgian Bioethanol i in. wyrażają wątpliwości co do dopuszczalności wniosku, jako że nie ma on związku ze sporem przed belgijskim Grondwettelijk Hof. Postępowanie przed sądem krajowym dotyczy zarzutu naruszenia zagwarantowanej zgodnie z prawem belgijskim swobody handlu i przemysłu. Naruszenie przywołanych przepisów prawa Unii nie zostało podniesione.

32. Jednakże pytania dotyczące wykładni prawa Unii postawione przez sąd krajowy w ramach stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny, przy czym prawidłowość tych ustaleń nie podlega ocenie przez Trybunał, korzystają z domniemania, iż mają znaczenie dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o które wnioskował sąd krajowy, jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o które wnosi sąd krajowy, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym czy przedmiotem głównego sporu, gdy problem ma charakter hipotetyczny lub gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia przydatnej odpowiedzi na pytania, które zostały mu postawione [12].

33. Grondwettelijk Hof uznaje, że swoboda handlu i przemysłu zostałaby naruszona, gdyby belgijski udział biopaliw naruszał przywołane przepisy prawa Unii. W związku z tym nie można stwierdzić, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w oczywisty sposób nie ma żadnego związku z przedmiotem sporu przed sądem krajowym. Wniosek ten jest zatem dopuszczalny.

12 — Wyroki Trybunału: z dnia 7 września 1999 r. w sprawie C-355/97 Beck i Bergdorf, Rec. s. I-4977, pkt 22; z dnia 5 grudnia 2006 r. w sprawach połączonych C-94/04 i C-202/04 Cipolla i in., Zb.Orz. s. I-11421, pkt 25; z dnia 8 września 2009 r. w sprawie C-478/07 Budějovický Budvar, Zb.Orz. s. I-7721, pkt 63; z dnia 1 grudnia 2011 r. w sprawie C-145/10 Painer, Zb.Orz. s. I-12533, pkt 59.

B – *W przedmiocie dyrektywy paliwowej*

34. Poprzez pytanie pierwsze Grondwettelijk Hof zmierza przede wszystkim do ustalenia, czy udział biopaliw jest zgodny z art. 3, 4 i 5 dyrektywy paliwowej. Pytanie wymienia wprawdzie tylko zawarty w art. 4 belgijskiej ustawy obowiązek wprowadzenia do obrotu określonej ilości biopaliw, jednakże trzeba mieć jednocześnie na względzie, że zgodnie z art. 5 tej ustawy dzieje się to poprzez dodanie biopaliw do tradycyjnych paliw.

1. W przedmiocie art. 3 i 4 dyrektywy paliwowej

35. Belgijski udział biopaliw byłby w każdym razie niedopuszczalny, gdyby powstałe mieszanki paliw były niezgodne ze specyfikacjami dla benzyny i oleju napędowego określonymi w art. 3 i 4 dyrektywy paliwowej.

36. W odniesieniu do *nowej* wersji dyrektywy paliwowej nie powstaje żaden problem. Artykuł 3 ust. 3 i art. 4 ust. 1 akapit drugi wskazują odpowiednio *maksymalną zawartość* etanolu wynoszącą w benzynie (5%) i estrów metylowych kwasów tłuszczowych w oleju napędowym (7%). Belgijski przepis dotyczący wprowadzania do obrotu 4% biopaliw poprzez dodanie ich do tradycyjnych paliw nie zmusza do przekroczenia tego progu. Zatem brak jest jakiejkolwiek sprzeczności.

37. W świetle *starej* wersji dyrektywy paliwowej sytuacja byłaby inna. Wprawdzie art. 3 ust. 2 lit. b) i załącznik I również dopuszczały w przypadku benzyny zawartość etanolu wynoszącą maksymalnie 5%, niemniej nie było przewidziane dodawanie estrów metylowych kwasów tłuszczowych do oleju napędowego.

38. W dniu wejścia w życie belgijskiego udziału biopaliw w dniu 1 lipca 2009 r. dyrektywa 2009/30 zmieniająca dyrektywę biopaliwową dokonała już zmian w tej ostatniej, a w szczególności w mających tutaj znaczenie art. 3 i 4. Zmiany te weszły w życie niezależnie od terminu transpozycji natychmiast wraz z nową dyrektywą [13]. Brak jest szczególnych przepisów przejściowych, które przewidywałyby dalsze obowiązywanie starych przepisów w odniesieniu do określonych stanów faktycznych. Zatem art. 3 i 4 starej wersji nie mogą być przywoływane jako kryterium oceny belgijskiego udziału biopaliw.

39. W związku z powyższym na podstawie nowej wersji dyrektywy paliwowej należy stwierdzić, że udział biopaliw jest zgodny z jej art. 3 i 4.

2. W przedmiocie art. 5 dyrektywy paliwowej

40. Przedmiotem rozważań uczestników jest jednak przede wszystkim art. 5 dyrektywy paliwowej, na którego brzmienie nie miały wpływu zmiany tej dyrektywy dokonane w 2009 r. Zgodnie z tym przepisem żadne państwo członkowskie nie może zabraniać, ograniczać lub utrudniać wprowadzania do obrotu paliw zgodnych z wymogami tej dyrektywy. Belgische Petroleum Unie i in. uważają, że obowiązek dodawania biopaliw ogranicza wprowadzanie paliw do obrotu. Stanowi on bowiem dodatkowy warunek wprowadzania do obrotu paliwa, które spełnia już wymogi dyrektywy.

13 — Zobacz w przedmiocie *powołania się* na nowe przepisy przed upływem terminu transpozycji pkt 57 poniżej.

a) W przedmiocie wykładni art. 5 dyrektywy paliwowej

41. To stanowisko oparte jest na zakazach ograniczania podstawowych swobód, które mają zastosowanie już wtedy, gdy dany środek może bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie, utrudnić handel wewnątrz Unii [14] bądź zakazać, utrudnić lub uczynić mniej atrakcyjnym korzystanie z podstawowych swobód [15]. Rzeczywiście na pierwszy rzut oka można przyjąć, że zamiarem prawodawcy było oparcie się przy wprowadzaniu zakazu ograniczeń w art. 5 dyrektywy paliwowej na tych znanych zakazach ograniczeń. Jasne jest również, że wykładni tego przepisu – tak samo jak innych przepisów prawa wtórnego – należy dokonywać w razie wątpliwości zgodnie z podstawowymi swobodami.

42. Z okoliczności tej nie wynika jednak, że art. 5 dyrektywy paliwowej należałoby interpretować tak jak podstawową swobodę i że w związku z tym sprzeciwiałby się on każdemu ograniczeniu wprowadzania na rynek zgodnych z normami paliw, co zgodnie z brzmieniem tego przepisu dotyczyłoby również sytuacji czysto wewnątrzkrajowych. Podstawowe swobody prawa Unii [16] mają bowiem zupełnie inny cel niż zakaz ograniczeń określony w art. 5. Cel ten wynika w szczególności z kontekstu regulacyjnego i celów dyrektywy paliwowej.

43. Dyrektywa paliwowa nie zmierza do pełnej harmonizacji gospodarki paliwami. Zgodnie z jej motywem 1 chodzi raczej o zbliżenie specyfikacji dla paliw, tj. uregulowań dotyczących składu i właściwości paliw w celu uniknięcia ograniczeń handlu wynikających z różnych norm. Można zatem przyjąć, że zakaz ograniczeń odnosi się tylko do tych uregulowań, które dotyczą specyfikacji paliw.

44. Przemawia za tym ponadto sam wyraźnie przewidziany wyjątek, ustanowiony w art. 6 dyrektywy paliwowej, który dotyczy wyłącznie przyjęcia surowszych specyfikacji środowiskowych. Gdyby prawodawca miał zamiar przyjąć w art. 5 obszerny zakaz ograniczeń, to wówczas wprowadziłby odpowiednio obszerne uregulowanie odstępstw. Uregulowanie to objęłoby również potencjalne ograniczenia, które nie wchodzą w zakres art. 6, np. reglamentacje cen, uregulowania dotyczące bezpieczeństwa dystrybucji paliw lub przepisy dotyczące reklamowania paliw.

45. Inne przepisy prawa wtórnego – przykładowo dotyczące opodatkowania produktów z olejów mineralnych [17] – potwierdzają ograniczony zakres określonego w dyrektywie paliwowej zakazu ograniczeń. Przy szeroko rozumianym zakazie ograniczeń również taki podatek wymagałby uzasadnienia, jednakowoż stosunek między podatkiem i zakazem ograniczeń nie jest nigdzie wspomniany.

46. Podsumowując, można stwierdzić, że art. 5 dyrektywy paliwowej sprzeciwia się wyłącznie tym przepisom, które nawiązują bezpośrednio do specyfikacji paliw.

14 — Wyrok Trybunału z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie C-110/05 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-519, pkt 33.

15 — Zobacz w przedmiocie swobody przepływu pracowników wyrok z dnia 10 marca 2011 r. w sprawie C-379/09 Casteels, Zb.Orz. s. I-1379, pkt 22; w przedmiocie swobody przedsiębiorczości wyrok z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie C-384/08 Attanasio Group, Zb.Orz. s. I-2055, pkt 43; w przedmiocie swobody świadczenia usług wyroki: z dnia 28 marca 1996 r. w sprawie C-272/94 Guiot, Rec. s. I-1905, pkt 10; z dnia 4 października 2011 r. w sprawach połączonych C-403/08 i C-429/08 Football Association Premier League i in., Zb.Orz. s. I-9083, pkt 85; a także w przedmiocie swobody przepływu kapitału wyrok z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie C-446/04 Test Claimants in the FII Group Litigation, Zb.Orz. s. I-11753, pkt 184.

16 — Zobacz przykładowo wyroki: z dnia 7 lutego 1979 r. w sprawie 115/78 Knoors, Rec. s. 399, pkt 17; z dnia 30 listopada 1995 r. w sprawie C-55/94 Gebhard, Rec. s. I-4165, pkt 37; z dnia 15 kwietnia 2010 r. w sprawie C-96/08 CIBA, Zb.Orz. s. I-2911, pkt 45.

17 — Dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (Dz.U. L 283, s. 51).

b) W przedmiocie stosowania zakazu ograniczeń określonego w art. 5 dyrektywy paliwowej

47. Sporny belgijski udział biopaliw nie zawiera z formalnego punktu widzenia żadnych dodatkowych specyfikacji paliw. Belgia, Belgian Bioethanol Association oraz Komisja podkreślają słusznie, że obowiązek zbytu biopaliw poprzez ich dodawanie nie odnosi się do każdego pojedynczego litra paliwa. Producenci mogą sami zdecydować, czy dodadzą do każdego litra 4% biopaliw, czy też sprzedadzą określone partie bez ich dodawania i dodadzą do innych partii odpowiednio większe ilości procentowe biopaliw.

48. Mimo to uregulowanie belgijskie odpowiada w rezultacie dodatkowej specyfikacji paliw, gdyż przedsiębiorstwa paliwowe muszą w każdym przypadku mieszać znaczną część wprowadzonych przez nie do obrotu ilości paliw z biopaliwami. Okoliczność, że mogą oni dodawać do określonych ilości paliw różne ilości procentowe biopaliw, o ile tylko łącznie sprzedają wystarczające ilości biopaliw, nie przekraczając przy tym maksymalnej zawartości biopaliw określonych w dyrektywie paliwowej, nie zmienia natury obowiązku: znaczne ilości zbywanych paliw muszą zostać wymieszane z biopaliwami.

49. Wprawdzie Niderlandy wymieniają kilka innych sposobów wprowadzania do obrotu stosownych ilości biopaliw, jednakże sposoby te nie mają znaczenia w sporze przed sądem krajowym. Zgodnie z art. 5 belgijskiej ustawy biopaliwa są bowiem wprowadzane do obrotu poprzez wymieszanie z benzyną lub olejem napędowym.

50. Do podobnego wniosku doszedł również belgijski Grondwettelijk Hof, gdy – dokładnie jak wcześniej w toku procedury legislacyjnej już belgijska Raad van State [18] – stwierdził, że belgijska regulacja stanowi „normę dotyczącą produktu” w rozumieniu przepisów dotyczących podziału wewnątrzkrajowych kompetencji [19].

51. Ta dodatkowa specyfikacja paliw ogranicza wprowadzanie do obrotu paliw, które spełniają wymogi dyrektywy paliwowej. Wprowadzanie tych paliw do obrotu jest mniej atrakcyjne, gdy przedsiębiorstwo paliwowe jest zobowiązane do sprzedaży 4% biopaliw. Wypełnienie tego obowiązku mogłoby być związane z większymi kosztami lub dodatkowym ryzykiem.

52. Zatem udział biopaliw zasadniczo ogranicza wprowadzanie na obrotu paliw w rozumieniu art. 5 dyrektywy paliwowej.

c) W przedmiocie możliwych wyjątków od zakazu ograniczeń określonego w art. 5 dyrektywy paliwowej

53. Pozostaje jednak sprawdzić, czy udział biopaliw jest objęty wyjątkiem od określonego w art. 5 dyrektywy paliwowej zakazu ograniczeń. Wyjątki mogą wynikać z przepisów tej dyrektywy lub z innych dyrektyw.

i) W przedmiocie art. 3 i 4 dyrektywy paliwowej

54. Artykuł 3 ust. 3 i art. 4 ust. 1 akapit drugi dyrektywy paliwowej nie wchodzą w rachubę jako wyjątki od art. 5. Zgodnie z tymi przepisami państwa członkowskie muszą dopuścić stosowne domieszki, jednakże nie można stwierdzić, że byłyby one upoważnione do wymagania dodawania biopaliw.

18 — DOC 52 2037/001 belgijskiej izby deputowanych z dnia 9 czerwca 2009 r., s. 17, 20 i nast., pkt 5.2.

19 — Wyrok Grondwettelijk Hof z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie 149/2010 Belgische Petroleum Unie i in., pkt B.5.2.

ii) W przedmiocie art. 6 dyrektywy paliwowej

55. Nie można również stwierdzić, aby zastosowanie miał wyjątek określony w art. 6 dyrektywy paliwowej dla surowszych specyfikacji środowiskowych. Brak jest bowiem wymaganego zgodnie z tym przepisem zezwolenia Komisji. Wielokrotnie wymieniana w postępowaniu opinia Komisji z dnia 15 sierpnia 2007 r. dotycząca wcześniejszego belgijskiego projektu legislacyjnego [20] została wydana nie na podstawie art. 6, lecz w postępowaniu określonym w dyrektywie 98/34. Nie zawierała także zgody Komisji odnoszącej się do belgijskiego udziału biopaliw.

iii) W przedmiocie art. 7a i 7b dyrektywy paliwowej

56. Udział biopaliw mógłby opierać się jednak na art. 7a ust. 2 dyrektywy paliwowej. Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie wymagają od dostawców energii zmniejszania emisji gazów cieplarnianych w przeliczeniu na jednostkę energii uzyskanej z dostarczonych paliw o określone ilości wyrażone w procentach. Motyw 9 dyrektywy 2009/30, który wprowadził ten cel do dyrektywy paliwowej, stanowi, że powinien on zostać osiągnięty przynajmniej w części poprzez stosowanie biopaliw. Stosownie do tego założenia art. 7b ust. 2 dyrektywy paliwowej wymaga, aby ograniczenie emisji gazów cieplarnianych dzięki wykorzystaniu biopaliw wyniosło najpierw 35%, później 50% i wreszcie 60%. Zatem zobowiązanie przedsiębiorstw paliwowych do stosowania biopaliw nie może być sprzeczne z dyrektywą paliwową, a w szczególności z jej art. 5.

57. W momencie przyjęcia belgijskiego udziału biopaliw termin transpozycji tych przepisów jeszcze nie upłynął. Niemniej dyrektywa rodzi skutki prawne w odniesieniu do państwa członkowskiego od jej wejścia w życie [21] i może oczywiście zostać transponowana również wcześniej [22]. Belgia może się więc powołać na art. 7a ust. 2 już przed upływem terminu transpozycji.

58. Jak jednak Belgische Petroleum Unie i in. podkreślają trafnie, zgodnie z art. 7b ust. 1 dyrektywy paliwowej biopaliwa mogą być uwzględniane przy wykonywaniu tego obowiązku, o ile zostały wyprodukowane z poszanowaniem kryteriów zrównoważonego rozwoju określonych w art. 7b ust. 3–6. Kryteria te zakazują w szczególności wykorzystywania terenów o wysokiej wartości dla środowiska i wymagają – przy produkcji biopaliw i stosownych surowców w Unii – poszanowania przepisów Unii dotyczących ochrony środowiska w zakresie rolnictwa.

59. Belgijski udział biopaliw wchodzi zatem w zakres stosowania art. 7a ust. 2 dyrektywy paliwowej tylko, jeżeli jest zapewnione, że biopaliwa bądź wykorzystane surowce zostały wyprodukowane z poszanowaniem kryteriów zrównoważonego rozwoju określonych w art. 7b ust. 3–6.

60. Kwestia tego, czy belgijskie przepisy to gwarantują, nie jest przedmiotem wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i w świetle informacji zawartych we wniosku nie może być również analizowana. To zagadnienie musi więc zostać jeszcze zbadane przez Grondwettelijk Hof. Nie jest jednak oczywiste, że definicja zrównoważonych paliw określona w art. 2 pkt 8 belgijskiej ustawy z dnia 22 lipca 2009 r. jest w tym względzie wystarczająca.

20 — Załącznik 4 do pisma Komisji.

21 — Wyrok Trybunału z dnia 4 lipca 2006 r. w sprawie C-212/04 Adeneler i in., Zb.Orz. s. I-6057, pkt 119.

22 — Zobacz wyroki Trybunału: z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie C-320/03 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. s. I-9871, pkt 80; z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie C-422/05 Komisja przeciwko Belgii, Zb.Orz. s. I-4749, pkt 52.

iv) W przedmiocie dyrektywy w sprawie promowania energii odnawialnej

61. W odniesieniu do dyrektywy w sprawie promowania energii odnawialnej mają zasadniczo zastosowanie te same rozważania co w odniesieniu do art. 7a i 7b dyrektywy paliwowej. Udział biopaliw jest środkiem, który przyczynia się do zrealizowania określonego w art. 3 ust. 4 dyrektywy w sprawie promowania energii odnawialnej udziału procentowego dotyczącego wykorzystania energii odnawialnych w sektorze transportu. Niemniej jednak w rachubę wchodzi w tym względzie tylko biopaliwo, które zostało wyprodukowane z poszanowaniem kryteriów zrównoważonego rozwoju. W związku z tym zastosowanie tej dyrektywy nie mogłoby zmienić rezultatu oceny dyrektywy paliwowej.

v) W przedmiocie art. 3 dyrektywy biopaliwowej

62. W razie niezagwarantowania poszanowania kryteriów zrównoważonego rozwoju wchodziłoby jeszcze w grę oparcie udziału biopaliw na art. 3 ust. 1 dyrektywy biopaliwowej z 2003 r. Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie poprzez ustanowienie narodowych celów wskaźnikowych powinny dopilnować w odniesieniu do sektora transportu, by przed dniem 31 grudnia 2010 r. została osiągnięta minimalna proporcja biopaliw wynosząca 5,75% całkowitej ilości benzyny i oleju napędowego do celów transportowych umieszczonej na ich rynkach.

63. Jak stwierdził Trybunał, skoro dyrektywa biopaliwowa nie zobowiązuje państw członkowskich do stosowania konkretnych środków osiągnięcia tych celów wskaźnikowych, lecz zostawia im w tym zakresie swobodę wyboru co do charakteru tych środków, to państwa członkowskie mają szeroki zakres swobodnego uznania. W szczególności ustalenie obowiązkowego udziału procentowego biopaliw dla przedsiębiorstw naftowych stanowi odpowiedni środek [23]. Zakaz ograniczeń, o którym mowa w art. 5 dyrektywy paliwowej, nie może więc zasadniczo sprzeciwiać się takiemu udziałowi procentowemu.

64. Motyw 21 dyrektywy biopaliwowej przypomina jednak o tym, że polityka poszczególnych krajów promująca użycie biopaliw nie powinna prowadzić do ograniczenia swobodnego przepływu paliw, które spełniają zharmonizowane normy ekologiczne zawarte w przepisach Wspólnoty. Dyrektywę biopaliwową należy interpretować w ten sposób, że działania podejmowane w celu jej wykonania muszą respektować swobodę przepływu towarów zgodnie z art. 34 TFUE [24]. Nie mogą zatem wprowadzać niedozwolonych ograniczeń handlu paliwami.

65. Jak wyjaśniono wyżej, udział biopaliw czyni handel tradycyjnymi paliwami, które są zgodne ze specyfikacjami dyrektywy paliwowej, mniej atrakcyjnym [25]. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym oparty jest w związku z tym najwyraźniej na założeniu, że sporne belgijskie przepisy ograniczają swobodny przepływ towarów [26], tj. że wspomniany udział odnosi się do importowanych paliw tak samo jak do paliw wprowadzonych na rynek w obrocie wewnątrzkrajowym. Niemniej nawet gdyby udział biopaliw odnosił się tylko do krajowej produkcji paliw, mógłby on co najmniej pośrednio ograniczać import ropy naftowej lub innych produktów wstępnych dla produkcji paliw. Produkcja paliw z tych surowców dla krajowej konsumpcji byłaby bowiem mniej atrakcyjna.

23 — Wyrok Trybunału z dnia 10 września 2009 r. w sprawie C-201/08 Plantanol, Zb.Orz. s. I-8343, pkt 35 i nast.

24 — Zobacz wyrok Trybunału z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie C-309/02 Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz, Zb.Orz. s. I-11763, pkt 36.

25 — Zobacz pkt 51 powyżej.

26 — Wyżej wymieniony w przypisie 19, pkt B.11.

66. Krajowe środki mogące utrudniać handel wewnątrzwspólnotowy mogą być uzasadnione nadrzędnymi względami ochrony środowiska, o ile są proporcjonalne do zamierzonego celu [27].

67. Jeśli prawodawca unijny przyjął już właściwe przepisy, to potwierdzają one takie uzasadnienie, ale muszą być również przestrzegane [28].

68. Jak dowodzi wyrok w sprawie Plantanol [29] dotyczący dyrektywy biopaliwowej, państwa członkowskie mogły najpierw uznać, że udział biopaliw w ramach przewidzianych progów był bez dalszych ograniczeń uzasadniony nadrzędnymi względami ochrony środowiska.

69. Wprowadzony w międzyczasie art. 7b ust. 3–6 dyrektywy paliwowej oraz art. 17 dyrektywy w sprawie promowania energii odnawialnej zastępującej dyrektywę biopaliwową dowodzą jednak, iż od tej pory Unia nie uznaje już nieodzownie stosowania biopaliw za nadrzędny cel ochrony środowiska. Zgodnie z motywem 11 dyrektywy 2009/30 i motywem 69 dyrektywy w sprawie promowania energii odnawialnej tereny o dużej bioróżnorodności muszą być chronione przed zniszczeniem wskutek wytwarzania surowców dla produkcji biopaliw. To samo dotyczy zgodnie z motywami 12 i 14 dyrektywy 2009/30 i motywami 70 i 72 dyrektywy w sprawie promowania energii odnawialnej terenów zasobnych w pierwiastek węgla znajdujący się w glebie lub roślinności, gdyż negatywne skutki uwolnienia węgla mogłyby przeważać nad korzyściami wynikającymi ze stosowania biopaliw.

70. Te od niedawna akcentowane ustalenia w przedmiocie ryzyka związanego z promowaniem biopaliw miały już wprawdzie znaczenie przed przyjęciem obu dyrektyw z roku 2009, jednakże najpóźniej od tego momentu musiały być znane państwom członkowskim. Muszą one więc zostać uwzględnione przy ocenie uzasadnienia ograniczeń swobody przepływu towarów względami ochrony środowiska.

71. Jednakowoż terminy transpozycji dyrektyw potwierdzają, że do dostosowania prawa krajowego konieczny jest czas. Dla oceny *istniejących* przepisów kryteria zrównoważonego rozwoju mają więc znaczenie dopiero od upływu terminu transpozycji tych dyrektyw, tj. od 30 grudnia 2010 r., końca terminu transpozycji zmian wprowadzonych do dyrektywy paliwowej.

72. Nie dotyczy to jednak nowych ograniczeń, takich jak belgijski udział biopaliw, które zostały przyjęte dopiero *po* wejściu w życie dyrektywy w sprawie promowania energii odnawialnej i dyrektywy 2009/30.

73. Państwa członkowskie nie były wprawdzie zobowiązane w tym czasie do ustanowienia przepisów dokonujących transpozycji dyrektywy przed upływem przewidzianego w tym zakresie terminu. Jednak z art. 4 ust. 3 TUE w związku z art. 288 akapit trzeci TFUE, jak również z samej dyrektywy wynika, że w okresie biegu tego terminu powinny one powstrzymać się od podejmowania wszelkich działań, które mogłyby poważnie utrudnić osiągnięcie rezultatu przewidzianego w tej dyrektywie [30].

27 — Zobacz przykładowo wyroki Trybunału: z dnia 20 września 1988 r. w sprawie 302/86 Komisja przeciwko Danii, Rec. s. 4607, pkt 8; z dnia 9 lipca 1992 r. w sprawie C-2/90 Komisja przeciwko Belgii, Rec. s. I-4431, pkt 22; a także ww. w przypisie 24 wyrok w sprawie Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz, pkt 75.

28 — Wyżej wymieniony w przypisie 22 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Austrii, pkt 74. Zobacz także wyrok z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie C-379/98 PreussenElektra, Rec. s. I-2099, pkt 77 i nast.

29 — Wyżej wymieniony w przypisie 23.

30 — Wyrok Trybunału z dnia 18 grudnia 1997 r. w sprawie C-129/96 Inter-Environnement Wallonie, Rec. s. I-7411, pkt 45; ww. w przypisie 21 wyrok z dnia 4 lipca 2006 r. w sprawie Adeneler i in., pkt 121; ww. w przypisie 22 wyrok z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 62; wyrok z dnia 26 maja 2011 r. w sprawach połączonych od C-165/09 do C-167/09 Stichting Natuur en Milieu i in., Zb.Orz. s. I-4599, pkt 78.

74. Nie można wykluczyć, że ten „zakaz działania wbrew celom dyrektywy” [31] sprzeciwiał się wprowadzeniu udziału biopaliw bez poszanowania kryteriów zrównoważonego rozwoju. Zwiększony popyt na biopaliwa mógł bowiem skutkować powstaniem przy produkcji surowców szkód, których nie można usunąć, a którym zapobiec powinny były kryteria zrównoważonego rozwoju.

75. Nie trzeba jednakże ostatecznie rozstrzygać, czy zakaz działania wbrew celom dyrektywy ma zastosowanie. W niniejszej sprawie nie bada się bowiem tego, czy dyrektywa w sprawie promowania energii odnawialnej i dyrektywa 2009/30 stoją na przeszkodzie belgijskiemu udziałowi biopaliw, lecz to, czy ograniczenie swobody przepływu towarów przez belgijski udział biopaliw mogą uzasadniać nadrzędne względy ochrony środowiska i w związku z tym dyrektywa biopaliwowa zezwala na odstępstwo od zakazu ograniczeń, o którym mowa w art. 5 dyrektywy paliwowej. Wykładnia tego uzasadnienia powinna uwzględniać dokonane przez prawodawcę Unii oceny w obowiązujących aktach prawnych. W tym zakresie nie jest konieczne powoływanie się na zakaz działania wbrew celom dyrektywy ani odczekanie do chwili upływu terminu transpozycji [32].

76. Z tego wynika, że Belgia może powołać się na uzasadnienie oparte na dyrektywie biopaliwowej tylko wtedy, jeśli udział biopaliw spełnia kryteria zrównoważonego rozwoju.

77. W przypadku niepodzielenia przez Trybunał mojego stanowiska, zgodnie z którym przy stosowaniu art. 3 ust. 1 dyrektywy biopaliwowej należy uwzględnić kryteria zrównoważonego rozwoju, należy zwrócić uwagę, że w sposób nieuchronny końcową datą każdego uzasadnienia opartego na tej dyrektywie był dzień 1 stycznia 2012 r., gdyż w tym dniu została ona uchylona przez art. 26 ust. 3 dyrektywy w sprawie promowania energii odnawialnej.

vi) W przedmiocie art. 193 TFUE

78. O ile Belgia powołuje się również na art. 193 TFUE, który zezwala państwom członkowskim na podjęcie bardziej rygorystycznych środków w celu ochrony środowiska, o tyle udział biopaliw, który nie spełnia kryteriów zrównoważonego rozwoju, nie stanowi jednak bardziej rygorystycznego środka ochronnego, lecz osłabia ochronę środowiska w stosunku do wymaganego w Unii poziomu ochrony.

79. Niezależnie od tego art. 193 TFUE ma zastosowanie tylko w stosunku do podejmowanych przez Unię środków ochronnych dotyczących środowiska, które są oparte na art. 192 TFUE. Kryteria zrównoważonego rozwoju zostały jednak oparte zgodnie z motywem 95 dyrektywy w sprawie promowania energii odnawialnej i motywem 23 dyrektywy 2009/30 na kompetencji w zakresie rynku wewnętrznego określonej w art. 114 TFUE. W tym przypadku bardziej restrykcyjne środki ochronne są dopuszczalne tylko na podstawie art. 114 ust. 5–7 TFUE. Warunki określone w tych przepisach nie są spełnione w niniejszej sprawie z samego tego względu, że Belgia nie przedłożyła Komisji odpowiedniego wniosku.

vii) Wniosek częściowy

80. Belgijski udział biopaliw jest zgodny z dyrektywą paliwową tylko wtedy, jeśli uwzględnia kryteria zrównoważonego rozwoju określone w art. 7b ust. 3–6.

31 — Zobacz przykładowo moje opinie: z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie C-313/02 Wippel, Zb.Orz. s. I-9483, pkt 60; z dnia 27 października 2005 r. w sprawie Adeneler i in., Zb.Orz., s. I-6057, pkt 48; z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawach połączonych od C-165/09 do C-167/09 Stichting Natuur en Milieu i in., Zb.Orz. s. I-4599, pkt 83 i nast.

32 — Zobacz również rozważania w przedmiocie wykładni zgodnej z dyrektywą przed upływem terminu transpozycji w ww. w przypisie 31 moich opiniach: w sprawie Wippel, pkt 58–63; w sprawie Adeneler, pkt 45–53.

3. W przedmiocie przywołanych przepisów prawa pierwotnego

81. Nie jest konieczne odrębne badanie przywołanych posiłkowo przez Grondwettelijk Hof przepisów prawa pierwotnego, tj. art. 4 ust. 3 TUE i art. 26 ust. 2, art. 28 oraz art. 34–36 TFUE. Jeśli belgijski udział biopaliw spełnia kryteria zrównoważonego rozwoju, to jest on zgodny również z rynkiem wewnętrznym, ponieważ jego celem jest implementacja niezakwestionowanego obowiązku wynikającego z prawa wtórnego. Jeśli natomiast nie spełnia on kryteriów zrównoważonego rozwoju, jest niedopuszczalny na podstawie samego prawa wtórnego.

4. W przedmiocie udzielenia odpowiedzi na pytanie pierwsze

82. Na pytanie pierwsze należy zatem odpowiedzieć, iż art. 3, 4, 5, 7a i 7b dyrektywy paliwowej należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisowi ustawowemu przyjętemu po dniu 25 czerwca 2009 r., na mocy którego zarejestrowane spółki naftowe wprowadzające do obrotu dla celów konsumpcji produkty benzyny lub oleju napędowego są zobowiązane w tym samym roku kalendarzowym do wprowadzenia do obrotu dla celów konsumpcji również pewnej określonej ilości zrównoważonych biopaliw, i to bioetanolu, czystego bądź w formie bio-ETBE, w ilości co najmniej 4% (v/v) produktów benzyny wprowadzonych do obrotu dla celów konsumpcji oraz estrów metylowych kwasów tłuszczowych w ilości co najmniej 4% (v/v) produktów oleju napędowego wprowadzonych do obrotu dla celów konsumpcji, poprzez wymieszanie z benzyną lub olejem napędowym, jeśli przy produkcji tych biopaliw muszą zostać spełnione kryteria zrównoważonego rozwoju określone w art. 7b tej dyrektywy.

C – *W przedmiocie konsultacji z Komisją*

83. Poprzez pytanie drugie Grondwettelijk Hof zmierza do ustalenia, czy zgodnie z art. 8 ust. 1 dyrektywy 98/34 Belgia miała obowiązek zasięgnąć opinii Komisji w przedmiocie spornych przepisów dotyczących wprowadzenia udziału biopaliw, zanim przepisy te weszły w życie.

84. Zgodnie z art. 8 ust. 1 dyrektywy 98/34 państwa członkowskie niezwłocznie przekazują Komisji wszelkie projekty przepisów technicznych.

85. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że dyrektywa 98/34 ma na celu ochronę za pomocą kontroli prewencyjnej swobodnego przepływu towarów, który jest jedną z podstaw Unii, oraz że kontrola ta jest o tyle przydatna, iż przepisy techniczne objęte tą dyrektywą mogą stanowić przeszkody w handlu między państwami członkowskimi, które to przeszkody dopuszczalne są jedynie wówczas, gdy są one niezbędne, aby spełnić wymogi nadrzędne, których przestrzeganie leży w interesie ogólnym [33].

86. Ponieważ obowiązek notyfikowania, o którym mowa w art. 8 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 98/34, stanowi główny środek sprawowania tej wspólnotowej kontroli, jej skuteczność zostanie wzmocniona tego rodzaju wykładnią dyrektywy, że niedopełnienie obowiązku notyfikowania stanowi istotne uchybienie proceduralne, które może powodować, że odnośne przepisy techniczne nie mogą być stosowane, a w rezultacie nie mają mocy obowiązującej wobec osób prywatnych [34].

87. Grondwettelijk Hof pyta zatem, czy belgijski udział biopaliw stanowi podlegający notyfikowaniu przepis techniczny w rozumieniu dyrektywy 98/34.

33 — Wyroki: z dnia 15 kwietnia 2010 r. w sprawie C-433/05 Sandström, Zb.Orz. s. I-2885, pkt 42; z dnia 9 czerwca 2011 r. w sprawie C-361/10 Intercommunale Intermosane i Fédération de l'industrie et du gaz, Zb.Orz. s. I-5079, pkt 10 i przytoczone tam orzecznictwo.

34 — Wyżej wymieniony w przypisie 33 wyrok w sprawie Sandström, pkt 43.

88. W tym kontekście trzeba przypomnieć, iż zgodnie z orzecznictwem z art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34 wynika, że na pojęcie przepisu technicznego składają się trzy kategorie, to jest, po pierwsze, „specyfikacje techniczne" w rozumieniu art. 1 pkt 3 tej dyrektywy, po drugie, „inne wymagania", określone w art. 1 pkt 4 dyrektywy, i po trzecie, zakaz produkcji, przywozu, obrotu lub użytkowania produktu, o którym mowa w art. 1 pkt 11 dyrektywy [35].

89. Udział biopaliw nie zawiera żadnego zakazu i w niniejszej sprawie może pozostać nierozstrzygnięte, czy okoliczność, że nie do każdego litra paliwa musi być domieszane biopaliwo, wyłącza istnienie specyfikacji technicznej. Chodzi bowiem w każdym razie o „inne wymagania" w rozumieniu art. 1 pkt 4 dyrektywy 98/34.

90. Zgodnie z orzecznictwem mamy do czynienia z innymi wymaganiami, gdy sporne przepisy mogą mieć istotny wpływ na skład lub charakter produktu bądź na jego sprzedaż [36]. Ponieważ udział biopaliw jest realizowany poprzez wymieszanie biopaliw z benzyną lub olejem napędowym, ma on wpływ na skład i sprzedaż tych produktów.

91. Przywołany przez belgijski Grondwettelijk Hof art. 10 ust. 1 tiret pierwsze dyrektywy 98/34 nie zezwala na uchylenie obowiązku przeprowadzenia konsultacji. Wyjątek ten dotyczy bowiem jedynie środków, dzięki którym państwa członkowskie dostosowują się do obowiązujących wspólnotowych aktów prawnych prowadzących do przyjęcia specyfikacji technicznych lub zasad dotyczących usług.

92. Udział biopaliw nie odpowiada jednak żadnej specyfikacji Unii, lecz transponuje unijny obowiązek, który pozostawia państwom członkowskim znaczny margines swobody. W celu uniknięcia błędów przy korzystaniu z tej swobody konieczne jest co do zasady przeprowadzenie konsultacji z Komisją.

93. Komisja wskazuje jednak słusznie, że mimo to w sprawie zawisłej przed sądem krajowym konsultacje nie były konieczne.

94. Trybunał stwierdził bowiem, że zmiany w notyfikowanym już Komisji zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 98/34 projekcie przepisów technicznych, które to zmiany zawierają jedynie złagodzenie w stosunku do tego projektu warunków użytkowania omawianego produktu i które w konsekwencji zmniejszają ewentualny wpływ przepisów technicznych na wymianę handlową, nie stanowią istotnych zmian projektu w świetle wskazanego powyżej w pkt 85 celu dyrektywy 98/34. Zmiany takie nie podlegają zatem obowiązkowi uprzedniej notyfikacji [37].

95. Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że Belgia zasięgnęła opinii Komisji w przedmiocie wcześniejszego projektu regulacji, na podstawie którego benzyna miała zawierać 7% etanolu, a olej napędowy 5% estrów metylowych kwasów tłuszczowych [38]. Komisja wyraziła w tym względzie stanowisko, że art. 3 dyrektywy paliwowej dopuszcza w przypadku benzyny maksymalnie tylko 5% etanolu, art. 4 nie przewiduje dla oleju napędowego żadnego udziału estrów metylowych kwasów tłuszczowych, a art. 5 stoi na przeszkodzie uregulowaniom, które przewidują dla każdego litra paliwa określoną ilość biopaliw.

96. Sporny belgijski udział biopaliw został określony przy uwzględnieniu tych uwag i dokonanej w międzyczasie zmiany art. 3 i 4 dyrektywy paliwowej. Udziały procentowe pozostają poniżej maksymalnej zawartości dla benzyny i oleju napędowego. Nie odnoszą się one również bezwzględnie do każdego litra paliwa.

35 — Wyżej wymieniony w przypisie 33 wyrok w sprawie Intercommunale Intermosane i Fédération de l'industrie et du gaz, pkt 11 i przytoczone tam orzecznictwo.

36 — Wyżej wymieniony w przypisie 33 wyrok w sprawie Intercommunale Intermosane i Fédération de l'industrie et du gaz, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo.

37 — Wyżej wymieniony w przypisie 33 wyrok w sprawie Sandström, pkt 47.

38 — Wyżej wymienionego w przypisie 19, pkt B.5.1.

97. W konsekwencji chodzi o złagodzenie wcześniejszej regulacji, które nie wymagało ponownych konsultacji z Komisją.

98. Na pytanie drugie należy zatem odpowiedzieć, że projekt normy, na mocy której zarejestrowane spółki naftowe wprowadzające do obrotu dla celów konsumpcji produkty benzyny lub oleju napędowego są zobowiązane w tym samym roku kalendarzowym do wprowadzenia do obrotu dla celów konsumpcji również pewnej określonej ilości zrównoważonych biopaliw poprzez wymieszanie z benzyną lub olejem napędowym, należy co do zasady notyfikować Komisji zgodnie z art. 8 dyrektywy 98/34/WE jako inne wymaganie. Jednakże obowiązek notyfikacji nie ma zastosowania, jeśli projekt ten stanowi tylko złagodzenie już notyfikowanego projektu.

V – Wnioski

99. Proponuję zatem, by na pytania prejudycjalne Trybunał odpowiedział następująco:

1. Artykuły 3, 4, 5, 7a i 7b dyrektywy 98/70/WE w brzmieniu zmienionym dyrektywą 2009/30/WE należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisowi ustawowemu przyjętemu po dniu 25 czerwca 2009 r., na mocy którego zarejestrowane spółki naftowe wprowadzające do obrotu dla celów konsumpcji produkty benzyny lub oleju napędowego są zobowiązane w tym samym roku kalendarzowym do wprowadzenia do obrotu dla celów konsumpcji również pewnej określonej ilości zrównoważonych biopaliw poprzez wymieszanie z benzyną lub olejem napędowym, i to bioetanolu, czystego bądź w formie bio-ETBE, w ilości co najmniej 4% (v/v) produktów benzyny wprowadzonych do obrotu dla celów konsumpcji oraz estrów metylowych kwasów tłuszczowych w ilości co najmniej 4% (v/v) produktów oleju napędowego wprowadzonych do obrotu dla celów konsumpcji, jeśli przy produkcji tych biopaliw muszą zostać uwzględnione kryteria zrównoważonego rozwoju określone w art. 7b tej dyrektywy.

2. Projekt normy, na mocy której zarejestrowane spółki naftowe wprowadzające do obrotu dla celów konsumpcji produkty benzyny lub oleju napędowego są zobowiązane w tym samym roku kalendarzowym do wprowadzenia do obrotu dla celów konsumpcji również pewnej określonej ilości zrównoważonych biopaliw poprzez wymieszanie z benzyną lub olejem napędowym, należy co do zasady notyfikować Komisji zgodnie z art. 8 dyrektywy 98/34/WE jako inne wymaganie. Jednakże obowiązek notyfikacji nie ma zastosowania, jeśli projekt ten stanowi tylko złagodzenie już notyfikowanego projektu.