Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

26 септември 2013 година*

„Директива 2004/8/ЕО — Приложно поле — Комбинирано производство на енергия и високоефективно комбинирано производство на енергия — Член 7 — Регионална схема за подпомагане, предвиждаща отпускането на „зелени сертификати“ за съоръженията за комбинирано производство на енергия — Отпускане на по-голямо количество зелени сертификати за съоръженията за комбинираното производство на енергия, използващи основно видове биомаса, различна от дървесина или дървесни отпадъци — Принцип на равенство и на недопускане на дискриминация — Членове 20 и 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз“

По дело C-195/12,

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Cour constitutionnelle (Белгия) с акт от 19 април 2012 г., постъпил в Съда на 26 април 2012 г., в рамките на производство по дело

Industrie du bois de Vielsalm & Cie (IBV) SA

срещу

Région wallonne,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от г-н L. Bay Larsen, председател на състав, г-н J. Malenovský, г-н U. Lõhmus, г-н M. Safjan и г-жа A. Prechal (докладчик), съдии,

генерален адвокат: г-н Y. Bot,

секретар: г-н V. Tourrès, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 13 март 2013 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Industrie du bois de Vielsalm & Cie (IBV) SA, от E. Lemmens и E. Kiehl, avocats,

— за белгийското правителство, от г-жа M. Jacobs и г-жа C. Pochet, в качеството на представители, подпомагани от L. Depré, avocat,

* Език на производството: френски.

— за полското правителство, от г-н M. Szpunar и г-н B. Majczyna, в качеството на представители,

— за Европейския парламент, от г-н J. Rodrigues и г-н A. Tamás, в качеството на представители,

— за Европейската комисия, от г-жа O. Beynet и г-жа K. Herrmann, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 8 май 2013 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 7 от Директива 2004/8/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 февруари 2004 година относно насърчаване на комбинираното производство на енергия, основаващо се на търсенето на полезна топлоенергия във вътрешния енергиен пазар и за изменение на Директива 92/42/ЕИО (ОВ L 52, стр. 50; Специално издание на български език, 2007 г., глава 12, том 2, стр. 107) във връзка с членове 2 и 4 от Директива 2001/77/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 септември 2001 година относно насърчаване на производството и потреблението на електроенергия от възобновяеми енергийни източници на вътрешния електроенергиен пазар (ОВ L 283, стр. 33; Специално издание на български език, 2007 г., глава 12, том 2, стр. 36) и с член 22 от Директива 2009/28/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници и за изменение и впоследствие за отмяна на директиви 2001/77/ЕО и 2003/30/ЕО (ОВ L 140, стр. 16).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Industrie du bois de Vielsalm & Cie SA (наричано по-нататък „IBV“) и Région wallonne [Валонски регион] по повод отказа на последния да позволи на IBV да се ползва от схема за засилено подпомагане, предвиждаща отпускането на допълнителни „зелени сертификати“.

Правна уредба

Право на Съюза

Директива 2004/8

3 Директива 2004/8 е приета на основание член 175, параграф 1 ЕО в рамките на политиката на Европейския съюз в областта на околната среда.

4 Съображения 1, 5, 24, 26, 31 и 32 от Директива 2004/8 гласят:

„(1) Понастоящем в Общността не се използва изцяло потенциалът за използване на комбинираното производство на енергия като мярка за икономия на енергия. Насърчаването на високоефективно комбинирано производство на енергия, основаващо се на търсенето на полезна топлоенергия, е приоритет на Общността, предвид потенциалните ползи от комбинираното производство на енергия по отношение икономия на първична енергия, избягване загуби по мрежата и намаляване на емисии, по-специално на парникови газове. В допълнение, ефективното използване на енергията чрез комбинирано

производство може също да допринесе положително за сигурността на енергоснабдяването и [за] конкурентно[то] положение на Европейския съюз и неговите държави членки. Поради това е необходимо да се вземат мерки, за да се осигури по-доброто използване на този потенциал в рамките на вътрешния енергиен пазар.

[…]

(5) Увеличеното използване на комбинирано производство на енергия, насочено към спестяване на първична енергия, би могло да съставлява важна част от пакета от мерки, необходими за спазването на Протокола от Киото към Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации по промяната на климата [наричан по-нататък „Протоколът от Киото“] […]

[…]

(24) Обществената подкрепа трябва да е в съответствие с разпоредбите на [Н]асоките на Общността относно [използването на] държавна[…] помощ за опазване[то] на околната среда [ОВ C 37, 2001 г., стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 3, стр. 251, наричани по-нататък „Насоките на Общността“], включително относно ненатрупването на помощ. Тези насоки понастоящем дават възможност за някои видове обществена подкрепа, ако може да се покаже, че мерките за насърчаване са [полезни за] опазването на околната среда, тъй като ефективността от пренасочване на средства е особено висока, защото мерките ще позволят да се намали консумацията на енергия или защото производственият процес ще бъде по-малко вреден за околната среда. Такава подкрепа в някои случаи ще е необходима за по-пълното използване на възможностите за комбинирано производство на енергия, по-специално за да се отчете необходимостта за приемане на външните разходи.

[…]

(26) Държавите членки прилагат на национално ниво различни механизми за насърчаване на комбинираното производство на енергия, включително инвестиционна помощ, освобождаване от или намаляване на данъци, зелени сертификати и схеми за пряка подкрепа на цените. Едно важно средство за постигане целите на настоящата директива е да се гарантира правилното функциониране на тези механизми, докато започне да действа хармонизирана рамка на Общността, за да се поддържа доверието на инвеститорите. Комисията възнамерява да наблюдава положението и да докладва за придобития опит от прилагането на националните схеми за подпомагане.

[…]

(31) Общата ефективност и устойчивост на комбинираното производство на енергия зависи от много фактори, като използваната технология, видовете гориво, кривите на товара, размера на агрегата, а също от качествата на топлоенергията. […]

(32) В съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност, предвидени в член 5 [ЕО], основните принципи, осигуряващи рамката за насърчаване на комбинираното производство на енергия на вътрешния пазар, следва да се създават на ниво Общност, но подробното прилагане следва да се остави на държавите членки, така че всяка държава членка да избере режима, който отговаря най-добре на нейното конкретно положение. Настоящата директива се ограничава до необходимия минимум за постигането на тези цели и не излиза извън рамките на необходимото за това“.

5 Съгласно член 1 от Директива 2004/8 нейната цел „е да увеличи енергийната ефективност и да подобри сигурността на снабдяването посредством създаването на рамка за насърчаване и развитие на високоефективно комбинирано производство на топлинна и електроенергия, основаващо се на търсенето на полезна топлоенергия и икономии на първична енергия на вътрешния енергиен пазар, като се вземат предвид конкретните национални обстоятелства, особено по отношение климатичните и икономическите условия“.

6 Член 2 от Директива 2004/8 е озаглавен „Обхват“ и в него се посочва, че тя „се прилага по отношение на комбинираното производство на енергия, както е дефинирано в член 3 и технологиите за комбинирано производство на енергия, изброени в приложение I“.

7 Съгласно член 3 от същата директива:

„[За целите] на настоящата директива се прилагат следните дефиниции:

а) „комбинирано производство на енергия“ означава комбинираното производство в един процес на термична енергия и електрическа и/или механична енергия;

б) „полезна топлоенергия“ означава топлоенергия, произведена в процес на комбинирано производство на енергия, за да задоволи икономически оправдано търсене на топлина или охлаждане;

[…]

и) „високоефективно комбинирано производство на енергия“ означава комбинирано производство на енергия, отговарящо на критериите на приложение III;

[…]

л) „агрегат за комбинирано производство на енергия“ означава агрегат, който може да работи в режим на комбинирано производство на енергия;

[…]

В допълнение се прилагат съответните дефиниции от Директива 2003/54/ЕО и от Директива 2001/77/ЕО“.

8 Член 7 от Директива 2004/8 е озаглавен „Схеми на насърчаване“ и в параграфи 1 и 2 от него се посочва:

„1. Държавите членки осигуряват насърчаването на комбинираното производство на енергия — съществуващи и бъдещи агрегати — да се основава на търсенето на полезна топлоенергия и на икономиите на първична енергия в светлината на съществуващите възможности за намаляване на търсенето на енергия посредством други икономически приемливи или екологично изгодни мерки, като други мерки за енергийна ефективност.

2. Без да се засягат членове [87 ЕО] и [88 ЕО], Комисията оценява прилагането на механизмите за насърчаване, използвани от държавите членки, [чрез] които производителят на комбинирано производство на енергия, на базата на подзаконови разпоредби на публичните власти, получава пряка или косвена подкрепа, което би могло да [доведе до] ограничаване на търговията.

Комисията преценява дали тези механизми допринасят за постигането на целите, предвидени в членове [6 ЕО] и [174, параграф 1 ЕО]“.

9 Приложение III към Директива 2004/8 по-специално предвижда:

„а) *Високоефективно комбинирано производство на енергия*

За целите на настоящата директива високоефективното комбинирано производство на енергия отговаря на следните критерии:

— комбинираното производство от агрегати за комбинирано производство на енергия осигурява икономии на първична енергия, изчислени съгласно буква б), от поне 10 % в сравнение с референтните количества за отделно производство на топлоенергия и електричество,

[…]“.

Директива 2001/77

10 Считано от 1 януари 2012 г., Директива 2009/28 отменя Директива 2001/77. Специално членове 2 и 4 от последната обаче са отменени, считано от 1 април 2010 г., на основание член 26, параграф 1 от Директива 2009/28.

11 Директива 2001/77 е приета на основание член 175, параграф 1 ЕО.

12 Съображения 1, 2, 8, 14, 15 и 19 от Директива 2001/77 гласят:

„(1) Понастоящем потенциалът на възобновяемите енергийни източници не се оползотворява достатъчно в Общността. Общността оценява необходимостта от насърчаване използването на възобновяеми енергийни източници като приоритетна мярка, като има предвид, че тяхното използване допринася за опазването на околната среда и устойчивото развитие. Освен това използването на тези източници може също така да създаде нови работни места на местно равнище, да има положително въздействие върху социалната кохезия, да допринесе за сигурността на доставките и да спомогне за по-бързото постигане на целите на Протокола от Киото. Следователно е необходимо да се осигури по-добро оползотворяване на този потенциал в рамките на вътрешния електроенергиен пазар.

(2) Насърчаването на използването на електроенергията, произведена от възобновяеми енергийни източници е изключително важен приоритет за Общността […] поради причини, свързани със сигурността и разнообразяването на енергийните доставки, опазването на околната среда и социалната и икономическата кохезия. […]

[…]

(8) При използване на отпадъците като енергиен източник, държавите членки следва да се съобразяват със законодателството на Общността по отношение на управлението на отпадъците. […] Подкрепата по отношение на използването на възобновяеми енергийни източници следва да съответства на другите цели на Общността, и по-специално да е съобразена с йерархията по отношение на третирането на отпадъците. […]

[…]

(14) Държавите членки прилагат различни механизми за подпомагане за възобновяеми енергийни източници на национално ниво, включително зелени сертификати, инвестиционна помощ, освобождаване от данъци или данъчни облекчения, възстановяване

на данъци и схеми за пряко ценово подпомагане. Едно от важните средства за постигането на целта на настоящата директива е гарантирането на правилното функциониране на тези механизми, докато не влезе в действие една обща рамка на Общността, за да се поддържа доверието на инвеститорите.

(15) Още е твърде рано да се вземе решение за цялостна рамка на Общността по отношение на схемите за подпомагане […]

[…]

(19) Като се поощрява развитието на пазара на възобновяеми енергийни източници, е важно да се вземе предвид положителното въздействие върху възможностите за развитие на местно и регионално равнище, перспективите за износ, възможностите за социално сближаване и създаване на работни места, особено що се отнася до малките и средни предприятия и независимите производители на електроенергия“.

13 Съгласно член 1 от Директива 2001/77 „[ц]елта [ѝ] е да насърчи увеличението на дела на възобновяемите енергийни източници при производството на електрическа енергия на вътрешния пазар на електроенергия и да положи основата за бъдещата рамка на Общността в тази област“.

14 В член 2 от същата директива се посочва:

„По смисъла на настоящата директива се прилагат следните определения:

а) „възобновяеми енергийни източници“ означава възобновяеми неизкопаеми енергийни източници (вятърна, слънчева, геотермална енергия, енергия на вълните, на приливите и отливите, водна енергия, биомаса, газове от сметищата, от съоръжения за преработване на отпадъчни води и биогазове);

б) „биомаса“ означава биологично разлагаемата част от продуктите, отпадъците и остатъците от земеделска дейност (включително от растителен и от животински произход), горско стопанство и свързаните с него промишлености, както и биологично разлагаемата част от промишлените и [битови] отпадъци;

[…]“.

15 Член 3, параграф 1 от същата директива гласи:

„Държавите членки предприемат необходимите стъпки, за да насърчават по-широкото потребление на електроенергия, произведена от възобновяеми енергийни източници в съответствие с националните индикативни цели, посочени в точка 2. Тези стъпки следва да бъдат съобразени с поставената цел“.

16 Член 4 от Директива 2001/77 е озаглавен „Схеми за подпомагане“ и в него се предвижда:

„1. Без да се засягат членове [87 ЕО] и [88 ЕО], Комисията оценява прилагането на механизми, използвани в държавите членки, [чрез] които даден производител на електроенергия, на основата на нормативен акт, издаден от публичните власти, получава пряко или косвено подпомагане, и което би могло да [доведе до] ограничаване на търговията, [отчитайки] принос[а на тези механизми] за постигане на целите по членове [6 ЕО] и [174 ЕО].

2. Най-късно до 27 октомври 2005 г. Комисията следва да представи добре документиран доклад относно опита, придобит от прилагането и едновременното съществуване на различните механизми, посочени в параграф 1. […] Ако е необходимо, [в] този доклад [се включва] предложение за рамка на Общността по отношение на схемите за подпомагане на [производството на] електроенергия[…] от възобновяеми енергийни източници.

Всяко предложение за рамка следва да:

[…]

в) отчита характеристиките на различните възобновяеми енергийни източници, заедно с различните технологии и географските различия;

[…]“.

Насоки на Общността относно държавната помощ за защита на околната среда

17 Съгласно точка 202 от Насоките на Общността относно държавната помощ за защита на околната среда (ОВ C 82, 2008 г., стр. 1, наричани по-нататък „Насоките“), считано от 2 април 2008 г., те заменят посочените в съображение 24 от Директива 2004/8 Насоки на Общността.

18 Точка 112 от Насоките е включена в техния раздел 3.1.7., озаглавен „Помощи за комбинирано производство“, и в нея се правят следните уточнения:

„Инвестициите за опазване на околната среда и оперативната помощ за комбинирано производство на енергия ще бъдат считани за съвместими с общия пазар по смисъла на член [87, параграф 3, буква в) ЕО,] при условие че инсталацията за комбинирано производство на енергия отговаря на определението за високоефективно комбинирано производство, съгласно точка 70(11) […]“.

19 Точка 70 от Насоките гласи следното:

„За целите на настоящите Насоки се прилагат следните дефиниции:

[…]

11) *високоефективно комбинирано производство на енергия* означава комбинирано производство на енергия, което отговаря на критериите от приложение III към Директива 2004/8/ЕО […]“.

Право на Валонския регион

20 Член 2, точки 7, 9, 11 и 14 от Декрета на Валонския регион от 12 април 2001 г. относно организацията на регионалния пазар на електрическа енергия (*Moniteur belge* от 1 май 2001 г., стр. 14118), изменен с Декрета от 4 октомври 2007 г. (*Moniteur belge* от 26 октомври 2007 г., стр. 55517, наричан по-нататък „Декретът от 2001 г.“), съдържа следните определения:

„7. „качествено комбинирано производство на енергия“: комбинирано производство на топлинна и електрическа енергия съобразено с нуждите на клиента от топлоенергия или охлаждане, чрез което се реализира икономия на енергия в сравнение с отделното производство на същите количества топлинна и електрическа енергия, както и на

съответното охлаждане, и се извършва в съвременни модели съоръжения, чиято годишна експлоатационна ефективност се определя и публикува ежегодно от Commission wallonne pour l'énergie [Валонска енергийна комисия] (CWaPE);

[…]

9. „възобновяеми енергийни източници“: всеки източник на енергия, различен от изкопаеми горива и делящи се материали, чието изразходване не ограничава бъдещото му използване, и по-специално водната енергия, вятърната енергия, слънчевата енергия, геотермалната енергия и биомасата;

[…]

11. „зелена електроенергия“: електроенергия, която е произведена от възобновяеми енергийни източници или чрез качествено комбинирано производство на енергия, при чието производство се реализира поне 10 % икономия на въглероден диоксид спрямо определяните и публикувани ежегодно от CWaPE емисии въглероден диоксид за традиционно производство в посочените в член 2, точка 7 съвременни модели съоръжения;

[…]

14. „зелен сертификат“: прехвърляема ценна книга, която се предоставя на производителите на зелена електроенергия в съответствие с член 38 и с която — посредством задълженията, наложени на доставчиците и управителите на мрежи — се цели подпомагане на развитието на съоръжения за производство на зелена електроенергия“.

21 Член 37 от Декрета от 2001 г. е включен в неговата глава X, озаглавена „Насърчаване на възобновяемите енергийни източници и на качественото комбинирано производство на енергия“, и гласи:

„За да насърчи развитието на производството на електроенергия от възобновяеми енергийни източници и/или от качествено комбинирано производство на енергия, правителството въвежда система на зелени сертификати“.

22 В член 38, параграфи 2 и 3 от Декрета от 2001 г. се предвижда:

„§ 2. Зелен сертификат се предоставя за брой произведени kWh, съответстващ на 1 MWh, разделен на показателя за икономия на въглероден диоксид.

Показателят за икономия на въглероден диоксид се определя, като се разделят подобрените показатели за въглероден диоксид, постигнати от разглеждания сектор, на емисиите въглероден диоксид от класическия сектор за производство на електроенергия, чиито емисии се определят и публикуват ежегодно от CWaPE. Този показател за икономия на въглероден диоксид е ограничен до 1 за производството чрез съоръжение с мощност над 5 MW. Под този праг пределната му стойност е 2.

§ 3. Същевременно, когато съоръжение, използващо основно биомаса, различна от дървесина, получена от промишлени дейности, осъществявани на площадката на съоръжението за производство, приложи особено иновационен процес и се ориентира към постигането на устойчиво развитие, правителството може, след становище от CWaPE относно особено иновационния характер на използвания процес, да реши да ограничи показателя за икономия на въглероден диоксид до 2 за цялото производство на съоръжението, получено от сбора на мощностите, разгърнати на един и същ производствен обект, който сбор не надхвърля 20 MW.

[…]“.

23 Член 57 от Декрета от 17 юли 2008 г. за изменение на Декрета от 12 април 2001 г. относно организацията на регионалния пазар на електрическа енергия гласи:

„Член 38, § 3 от [Декрета от 2001 г.] се тълкува в смисъл, че изключването на съоръженията, използващи дървесина, от възможността за ползване на предвидения в него режим се отнася за съоръженията, използващи всякакви лигноцелулозни материали от дървета, от всякаква широколистна и иглолистна дървесина без изключение (включително дървесни култури с кратък или много кратък цикъл на ротация) преди и/или след всякакъв вид обработка“.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

24 Дейността на IBV е бичене на трупи и дружеството експлоатира централа за комбинирано производство на енергия, чрез която оползотворява остатъчни материали основно от тази дейност, за да осигури собственото си снабдяване с енергия.

25 На 23 юни 2008 г. IBV иска да му се отпуснат допълнителни зелени сертификати по член 38, параграф 3 от Декрета от 2001 г. С решение от 18 юни 2009 г. валонското правителство отхвърля искането, с довода че съоръжението на IBV не отговаря на три от изискваните от тази разпоредба условия, тъй като, първо, за комбинираното производство на енергия IBV използва дървесина, второ, IBV не използва особено иновационен процес и трето, то не е ориентирано към постигане на устойчиво развитие.

26 Conseil d’État [Върховен административен съд], който е сезиран от IBV с жалба за отмяна на това решение, преценява, че валонското правителство неправилно приема, че в разглеждания случай не са изпълнени условията, свързани съответно с иновационния характер на използвания процес и ориентирането на въпросното съоръжение към постигането на устойчиво развитие.

27 Що се отнася до изключването на съоръжението на IBV от приложното поле на разглеждания в случая механизъм за допълнително подпомагане, поради това че посоченото съоръжение използва дървесина, Conseil d’État изпитва съмнения относно конституционосъобразността на това изключване и решава да спре производството като сезира Cour constitutionnelle [Конституционен съд] със следния преюдициален въпрос:

„Нарушава ли член 38, параграф 3 от [Декрета от 2001 г.] членове 10 и 11 от Конституцията, като въвежда различно третиране на съоръженията, използващи основно биомаса, след като изключва от ползването на [спорния] механизъм за подпомагане съоръженията за комбинирано производство на енергия от биомаса, които използват дървесина или дървесни отпадъци, а същевременно включва в него съоръженията за комбинирано производство на енергия от биомаса, използващи всякакви други видове отпадъци?“.

28 Cour constitutionnelle подчертава, че видно от подготвителните работи по предвидената в член 38, параграф 3 от Декрета от 2001 г. мярка за допълнително подпомагане, първоначалното предложение за въвеждането на тази мярка е било придружено със следните уточнения. Увеличавайки на 20 MW ограничението, което дотогава съгласно член 38, параграф 2 от Декрета от 2001 г. е било установено на 5 MW, посочената мярка целяла да се отчете обстоятелството, че за някои перспективни проекти, използващи иновационни технологии, би могло да се наложи допълнително подпомагане. Именно обаче с цел избягването на нежеланите последици от такава мярка за дървообработващата промишленост, която вече се конкурирала със сектор „отглеждане на дървесина за енергийни цели“, било предложено това допълнително подпомагане да се предостави само за биомасата, различна от дървесина. В това

отношение се посочвало също, че не става въпрос за изолиран случай, тъй като в различните държави членки механизмите за подпомагане на производството на електроенергия от възобновяеми енергийни източници често се различавали според секторите.

29 В становище от 5 април 2007 г. CWaPE по-специално приема, че различният достъп до схемата за подпомагане в зависимост от естеството на използваната биомаса може да се окаже дискриминационен.

30 Въпреки това валонското правителство решава да одобри разглежданият в главното производство механизъм за подпомагане, отбелязвайки по-специално, първо, че действащата дотогава система в достатъчна степен осигурява развитието на множество проекти за комбинирано производство на енергия от дървесина, което не било така по отношение на други иновационни проекти, и второ, че предоставянето на различно подпомагане според съответния отрасъл, използваното гориво или пък според мощността на съоръжението било присъщо за системата на зелените сертификати.

31 Освен това Cour constitutionnelle подчертава, че с приемането на член 38 от Декрета от 2001 г. валонският законодател частично е изпълнил директиви 2001/77 и 2004/8.

32 В това отношение — след като отбелязва, че пред Conseil d'État между страните нямо съгласие за това дали експлоатираното от IBV съоръжение за комбинираното производство на енергия може да се счита за съоръжение за високоефективно комбинирано производство на енергия по смисъла на Директива 2004/8 — Cour constitutionnelle иска, на първо място, да се установи дали член 7 от тази директива се прилага единствено по отношение на съоръженията за комбинираното производство на енергия от този вид.

33 На второ място, Cour constitutionnelle счита, че са му необходими разяснения относно това дали предвид принципа на равно третиране от правото на Съюза същият член 7 трябва да се тълкува в смисъл, че налага, позволява или забранява различно третиране като следващото такова от член 38, параграф 3 от Декрета от 2001 г.

34 При тези обстоятелства Cour constitutionnelle решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли член 7 от Директива [2004/8], във връзка при необходимост с членове 2 и 4 от Директива [2001/77] и във връзка с член 22 от Директива [2009/28], да се тълкува в светлината на общия принцип на равенство, на член 6 от Договора за Европейския съюз и на членове 20 и 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз [наричана по-нататък „Хартата“] в смисъл, че:

а) се прилага единствено за съоръженията за високоефективно комбинирано производство на енергия по смисъла на приложение III към Директива [2004/8];

б) налага, позволява или забранява дадена мярка за подпомагане като съдържащата се в член 38, параграф 3 от Декрета [от 2001 г.] да е достъпна за всички съоръжения за комбинирано производство на енергия, използващи основно биомаса, които отговарят на определените от този член условия, с изключение на съоръженията за комбинирано производство на енергия, които използват основно дървесина или дървесни отпадъци?

2) Различен ли е отговорът, ако съоръжението за комбинирано производство на енергия използва основно само дървесина или, обратно, само дървесни отпадъци?“.

По преюдициалните въпроси

По първата част от първия въпрос

35 С първата част от първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество пита дали член 7 от Директива 2004/8 трябва да се тълкува в смисъл, че приложното му поле се ограничава само до съоръженията за комбинирано производство на енергия, които притежават характеристиките на високоефективни съоръжения по смисъла на тази директива.

36 В това отношение най-напред следва да се отбележи, че видно от член 3, букви а) и и) от Директива 2004/8, законодателят на Съюза надлежно е дал съответното определение на понятията „комбинираното производство на енергия“ и „високоефективно комбинирано производство на енергия“ за целите на д(ирективата.

37 В член 2 от Директива 2004/8, чиято цел, както показва наименованието му, е да очертае нейния „обхват“, се подчертава, че тя се прилага за „комбинираното производство на енергия, както е дефинирано в член 3“. От това уточнение следва да се направи изводът, че законодателят на Съюза не е имал намерение да ограничава този обхват само до високоефективното комбинирано производство на енергия по смисъла на посочения член 3, буква и).

38 При това положение трябва да се констатира, че след като съгласно самата редакция на член 7, параграф 1 от Директива 2004/8 този член, свързан със схемите за подпомагане на национално ниво, се отнася за подпомагането на „комбинираното производство на енергия“, то той не може да се тълкува в смисъл, че приложното му поле се ограничава единствено до „високоефективното“ комбинираното производство на енергия.

39 Обратно на твърдението на белгийското правителство, това тълкуване не може да се обори нито от съдържащото се в член 7, параграф 2 от Директива 2004/8 позоваване на разпоредбите от Договора относно държавните помощи, нито от подчертаването в съображение 24 от същата директива на това, че обществената подкрепа трябва да е в съответствие с разпоредбите на Насоките на Общността, които впоследствие са заменени от Насоките, в чиито точки 70 и 112 се предвижда, че помощите за комбинираното производство на енергия са съвместими с общия пазар, ако се отнасят за агрегати за високоефективно комбинирано производство на енергия по смисъла на приложение III от посочената директива.

40 Наистина, ако национална схема за подпомагане на комбинираното производство на енергия представлява също и държавна помощ, предвид последната квалификация схемата със сигурност трябва да се прецени с оглед на разпоредбите от правото на Съюза относно държавните помощи, чието използване освен това се запазва напълно от Директива 2004/8, и това по-специално се подчертава в член 7, параграф 2 от нея. От друга страна, обаче това обстоятелство не може да засегне определянето на приложното поле на посочения член 7 съгласно извършения в точки 36—38 от настоящото решение анализ.

41 Предвид всичко гореизложено, на първата част от първия въпрос следва да се отговори, че член 7 от Директива 2004/8 трябва да се тълкува в смисъл, че приложното му поле не се ограничава единствено до съоръженията за комбинираното производство на енергия, които притежават характеристиките на високоефективни съоръжения по смисъла на тази директива.

По втората част от първия въпрос и по втория въпрос

42 С втората част от първия си въпрос и с втория си въпрос, които следва да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 7 от Директива 2004/8 във връзка с членове 2 и 4 от Директива 2001/77 и член 22 от Директива 2009/28, както

и предвид принципа на равно третиране и на недопускане на дискриминация, установен по-специално в членове 20 и 21 от Хартата, трябва да се тълкува в смисъл, че налага, позволява или забранява засилена мярка за подпомагане като разглежданата в главното производство, доколкото от нея могат да се ползват всички съоръжения за комбинирано производство на енергия, използващи основно биомаса, с изключение на съоръженията за комбинираното производство на енергия, които използват основно дървесина и/или дървесни отпадъци.

43 Най-напред следва се отбележи, че едновременното посочване във въпросите на разпоредбите на член 7 от Директива 2004/8, членове 2 и 4 от Директива 2001/77 и член 22 от Директива 2009/28 се обяснява най-вече с подчертаното в акта за преюдициално запитване обстоятелство, че с Декрета от 2001 г. разпоредби от тези отделни директиви се въвеждат едновременно по отношение на Валонския регион.

44 Що се отнася по-специално до член 38 от посочения декрет, въз основа на който е приета разглежданата в главното производство мярка, трябва да се отбележи, че съгласно член 37 от същия декрет системата на отпусканите съгласно член 38 зелени сертификати е въведена с цел да се насърчи както производството на електроенергия от възобновяеми енергийни източници, така и комбинираното производство на енергия.

45 Разглежданото в главното производство съоръжение дава възможност за производство на електроенергия от такъв възобновяем енергиен източник по смисъла на член 2, букви а) и б) от Директива 2001/77 — в разглеждания случай биомаса на основата на дървесина, като успоредно с това обаче то представлява агрегат за комбинирано производство на енергия по смисъла на член 3, буква л) от Директива 2004/8.

46 Следователно, за да се отговори на въпросите на запитващата юрисдикция, трябва да се съобразят както разпоредбите на Директива 2004/8, по-специално член 7 от нея относно националните мерки за подпомагане на комбинираното производство на енергия, така и разпоредбите на Директива 2001/77, по-специално член 4 от нея относно националните мерки за подпомагане на възобновяеми енергийни източници.

47 От друга страна, обаче трябва да се отбележи, че след като решението, с което на IBV се отказва възможността да се ползва от предвидената в член 38, параграф 3 от Декрета от 2001 г. схема за допълнително подпомагане, е прието на 18 юни 2009 г. — тоест преди датата, на която влиза в сила Директива 2009/28, — изглежда ненужно разпоредбите на последната да се вземат предвид в настоящото дело.

48 Освен това е важно да се напомни, че принципът на равно третиране и на недопускане на дискриминация, установен в членове 20 и 21 от Хартата, се отнася за държавите членки, когато прилагат правото на Съюза, и това по-специално следва от член 51, параграф 1, от Хартата.

49 Следователно, ако в случай като разглеждания в главното производство държава членка приеме мерки за подпомагане в полза на комбинираното производство на енергия и на възобновяемите енергийни източници, които мерки попадат в рамките, очертани, от една страна, от Директива 2004/8, и по-специално член 7 от нея, и от друга страна, от Директива 2001/77, и по-специално член 4 от нея, като по този начин прилага правото на Съюза, то държавата членка трябва да спазва принципа на равно третиране и на недопускане на дискриминация, установен по-специално в членове 20 и 21 от Хартата (вж. в този смисъл Решение от 11 април 2013 г. по дело Soukupová, C-401/11, точка 28).

50 Съгласно постоянната практика на Съда принципът на равно третиране и на недопускане на дискриминация изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране не е обективно обосновано (вж. по-специално Решение от 16 декември 2008 г. по дело Arcelor Atlantique et Lorraine и др.,

C-127/07, Сборник, стр. I-9895, точка 23, Решение от 12 май 2011 г. по дело Люксембург/Парламент и Съвет, C-176/09, Сборник, стр. I-3727, точка 31 и Решение от 21 юли 2011 г. по дело Nagy, C-21/10, Сборник, стр. I-6769, точка 47).

51 Следователно евентуалното нарушение на принципа на равно третиране поради различно третиране предполага, че разглежданите положения са сходни по отношение на всички характеризиращи ги елементи (вж. по-специално Решение по дело Arcelor Atlantique et Lorraine и др., посочено по-горе, точка 25). В становищата си полското правителство и Комисията твърдят именно че в разглеждания случай това условие не е изпълнено.

52 В това отношение следва да се напомни, че елементите, които характеризират различните положения, и в този смисъл сходния им характер, трябва по-специално да бъдат определени и преценени в светлината на предмета и целта на акта от правото на Съюза, който установява разглежданото различие. Освен това трябва да бъдат взети предвид принципите и целите в областта, към която се отнася разглежданият акт (вж. по-специално посочените по-горе Решение по дело Arcelor Atlantique et Lorraine и др., точка 26 и Решение по дело Люксембург/Парламент и Съвет, точка 32 и цитираната съдебна практика).

53 Този подход mutatis mutandis трябва да бъде водещ при анализа за преценка на съответствието на националните мерки, прилагащи правото на Съюза, с принципа на равно третиране.

54 На първо място, що се отнася до предмета и целите на актовете от правото на Съюза, в рамките на които попада разглежданата в главното производство правна уредба, трябва да се отбележи, че съгласно член 1 от Директива 2004/8 тя има за цел да увеличи енергийната ефективност и да подобри сигурността на снабдяването посредством създаването на рамка за насърчаване и развитие на високоефективно комбинирано производство на топлинна и електроенергия. В съображения 1 и 5 от същата директива се подчертава, че това насърчаване е приоритет на Съюза предвид потенциалните ползи от комбинираното производство на енергия по отношение на икономията на първична енергия, избягването на загуби по мрежата и намаляването на емисии, по-специално на парникови газове, което допринася за опазването на околната среда, и по-специално за съблюдаването на целите на Протокола от Киото, както и за сигурността на енергоснабдяването.

55 Що се отнася до Директива 2001/77, съгласно член 1 от нея тя има за цел да насърчи увеличението на дела на възобновяемите енергийни източници при производството на електрическа енергия на вътрешния пазар на електроенергия и да положи основата за бъдещата рамка на Общността в тази област.

56 Съгласно съображения 1 и 2 от посочената директива насърчаването на възобновяемите енергийни източници, което е един от първостепенните приоритети на Съюза, се обосновава по-специално с това, че използването на тази енергийни източници допринася за опазването на околната среда и устойчивото развитие, може да допринесе за сигурността и за разнообразяването на енергийните доставки, както и да ускори постигането на целите на Протокола от Киото.

57 Освен това, що се отнася по-специално до националните механизми за подпомагане на комбинираното производство на енергия и на производството на електроенергия от възобновяеми енергийни източници, които механизми са посочени съответно в член 7 от Директива 2004/8 и в член 4 Директива 2001/77, от съображение 26 от Директива 2004/8 и от съображение 14 от Директива 2001/77 изрично следва, че осигуряването на правилно функциониране на посочените механизми е важно средство за постигане на преследваните от тези директиви цели.

58 На второ място, що се отнася до ръководните принципи и цели в областта, към която спадат директиви 2004/8 и 2001/77, важно е да се отбележи, че и двете директиви са приети на основание член 175, параграф 1 ЕО, тоест в рамките на политиката на Съюза в областта на околната среда.

59 В това отношение, както член 7, параграф 2, втора алинея от Директива 2004/8, така и член 4, параграф 1 от Директива 2001/77 в допълнение подчертават, че предвидените в тези разпоредби механизми за национално подпомагане могат да допринесат за постигането на определените в член 6 ЕО и член 174, параграф 1 ЕО цели.

60 В последната разпоредба се изброяват целите на политиката на Съюза в областта на околната среда, като се отбелязва опазването, защитата и подобряването на качеството на околната среда, защитата на здравето на хората, разумното и рационално използване на природните ресурси, както и насърчаването, на международно равнище, на мерки за справяне с регионални или световни проблеми на околната среда.

61 На трето място, по-специално що се отнася до избора, който трябва да се направи при изработването на националните схеми за подпомагане на комбинираното производство на енергия и на производството на електроенергия чрез възобновяеми енергийни източници, които директиви 2004/8 и 2001/77 целят да насърчат, трябва да се констатира, че в съответствие с последните държавите членки си запазват широко право на преценка в това отношение.

62 Всъщност, най-напред, съгласно съображение 32 от Директива 2004/8 тя има за цел основните принципи, осигуряващи рамката за насърчаване на комбинираното производство на енергия на вътрешния енергиен пазар, да се създадат на равнище Съюз, но подробното прилагане следва да се остави на държавите членки, така че всяка от тях да избере режима, който отговаря най-добре на нейното конкретно положение, и в това отношение съгласно член 1 от същата директива се вземат предвид националните особености, и по-специално климатичните и икономическите условия.

63 Освен това, макар съгласно член 3, параграф 1 и член 4 от Директива 2001/77 държавите членки да се насърчават за вземането на подходящи мерки за стимулиране на по-широкото потребление на електроенергия от възобновяеми енергийни източници, част от които мерки са приеманите на национално равнище схеми за подпомагане, в това отношение от съображение 15 от същата директива следва, че с нея не се създава общностна рамка на посочените схеми.

64 По-нататък, що се отнася до формата, която могат да приемат механизмите за подпомагане, трябва да се отбележи, че съображение 26 от Директива 2004/8 и съображение 14 от Директива 2001/77 само изброяват различните форми, които държавите членки обикновено използват в това отношение, а именно зелени сертификати, инвестиционна помощ, освобождаване от данъци или предоставяне на данъчни облекчения, възстановяване на данъци и схеми за пряко ценово подпомагане.

65 Накрая, що се отнася до съдържанието на такива схеми за подпомагане на комбинираното производство на енергия, член 7, параграф 1 от Директива 2004/8 само уточнява, че държавите членки следят предоставеното от тях подпомагане да се основава на търсенето на полезна топлоенергия и на икономиите на първична енергия с оглед на съществуващите възможности за намаляване на търсенето на енергия посредством други икономически приемливи или полезни за околната среда мерки, като например други мерки за енергийна ефективност. Що се отнася до член 4, параграф 1 от Директива 2001/77, той не съдържа никаква конкретна насока относно мерките за подпомагане на възобновяемите енергийни източници, чието приемане се насърчава, освен тази, която бе напомнена в точка 59 от настоящото решение и която е свързана с приноса на такива мерки за постигането на целите по член 174 ЕО.

66 От точки 62—65 от настоящото решение следва, че макар посредством прилагането на механизми за подпомагане на комбинираното производство на енергия и на производството на електроенергия от възобновяеми енергийни източници държавите членки да се приканват да спомогнат за постигането на преследваните от директиви 2004/8 и 2001/77 цели, и по-общо на целите на Съюза в областта на околната среда, в настоящото си състояние правото на Съюза предоставя на държавите членки голяма свобода на избора при прилагането на такива механизми.

67 При описаното в точки 54—66 от настоящото решение положение нищо не позволява единствено поради това че член 2, буква б) от Директива 2001/77 съдържа определение на понятието „биомаса“ — обхващащо биологично разлагаемата част от продуктите, отпадъците и остатъците от земеделска дейност, включително материалите от растителен и от животински произход, биологично разлагаемата част от продуктите, отпадъците и остатъците от горското стопанство и свързаните с него промишлености, както и биологично разлагаемата част от промишлените и битовите отпадъци, — по-специално да се направи изводът, че така изброените различни категории материали трябва да се третират по сходен начин при изработването на националните мерки за подпомагане на комбинираното производство на енергия и на производството на електроенергия от възобновяеми енергийни източници.

68 Всъщност съдържащите се в директиви 2004/8 и 2001/77 различни насоки, както и целите, за реализирането на които трябва да допринесат посочените мерки за подпомагане в този контекст, водят до извода, че напротив, в очертаната от тези директиви рамка е нормално така изброените в член 2, буква б) от Директива 2001/77 материали да бъдат оценявани по различен начин от страна на държавите членки в зависимост от твърде разнообразни критерии.

69 Първо, що се отнася до съдържащите се в директиви 2004/8 и 2001/77 насоки, следва да се отбележи, че съгласно съображение 31 от Директива 2004/8 общата ефективност и устойчивост на комбинираното производство на енергия зависи от много фактори, между които по-специално са „видовете гориво“.

70 Освен това, както бе отбелязано в точка 62 от настоящото решение, съгласно член 1 и съображение 32 от Директива 2004/8 подробното ѝ прилагане е оставено на държавите членки, така че всяка от тях да избере режима, който „отговаря най-добре на нейното конкретно положение“, и в това отношение съгласно член 1 от същата директива се вземат предвид „конкретните национални обстоятелства, особено по отношение климатичните и икономическите условия“.

71 В съображение 19 от Директива 2001/77 е подчертано, че като се поощрява развитието на пазара на възобновяеми енергийни източници, е важно да се вземе предвид положителното му въздействие върху „възможностите за развитие на местно и регионално равнище, перспективите за износ, възможностите за социално сближаване и създаване на работни места, особено що се отнася до малките и средни предприятия и независимите производители на електроенергия“.

72 В член 4, параграф 2 от същата директива, засягащ по-специално предложението за рамка на Общността по отношение на схемите за подпомагане на електроенергията, произведена от възобновяеми енергийни източници, което предложение Комисията може да се наложи да изготви на по-късен етап, се посочва, че всяко предложение за рамка следва по-специално да „отчита характеристиките на различните възобновяеми енергийни източници, заедно с различните технологии и географските различия“.

73 Второ, всички преследвани от директиви 2004/8 и 2001/77, цели и по-общо целите на Съюза в областта на околната среда, също водят до извода, че е необходимо различните категории материали, включени в наименованието „биомаса“ в член 2, буква б) от Директива 2001/77, да могат да се оценяват различно.

74 Именно по този начин — предвид самия възобновяем характер на ресурса и съответно предвид неговото наличие, както и от гледна точка на устойчивото развитие, разумното и рационално използване на природните ресурси и сигурността на доставките — дървесината, която е ресурс, чието възобновяване изисква дълъг период от време, се отличава от земеделските продукти или от битовите и индустриалните отпадъци, чието производство се осъществява в значително по-кратък период от време.

75 Освен това е безспорно, че цялостното въздействие върху околната среда, предизвикано от засиленото използване на биомаса за производството на енергия, до което въздействие може да се стигне вследствие на мерките за подпомагане, е различно в зависимост от характеристиките, присъщи на използвания вид биомаса.

76 Така, що се отнася до въздействието върху околната среда, до което може да се стигне поради засиленото прилагане на мерки за подпомагане на използването на дървесина и/или на дървесни отпадъци за производството на енергия, възможно е да се окаже необходимо да се отчете обстоятелството, че прекаленото или преждевременно обезлесяване, което евентуално се насърчава от такива мерки за подпомагане, може да доведе до увеличаване на съдържанието на въглероден диоксид в атмосферата, както и до увреждане на биологичното разнообразие или качеството на водата.

77 От своя страна засиленото отглеждане на земеделски продукти за енергийни цели може да доведе до увеличаване на различните форми на замърсяване, свързани конкретно със земеделските дейности, и по-специално с използването на торове и пестициди, като например увреждане на водните ресурси.

78 Важно е също да се отбележи, че изброените в член 2, буква б) от Директива 2001/77 различни категории биомаса включват по-специално различни видове отпадъци. В това отношение съображение 8 от Директива 2001/77 впрочем подчертава, че подпомагането, което държавите членки предоставят на възобновяемите енергийни източници, следва да съответства на другите цели на Съюза, и по-специално да е съобразено с йерархията по отношение на третирането на отпадъците. Безспорно е обаче, че с оглед на тази йерархия, която последно е била уточнена в член 4 от Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година относно отпадъците и за отмяна на определени директиви (ОВ L 312, стр. 3), материали, като например биологично разлагаемата част от индустриални и битови отпадъци — които са предназначени предимно за обезвреждане или оползотворяване с цел получаване на енергия, по-специално чрез комбинирано производство на енергия, — не могат да се считат за сравними нито с дървесината, която може да се използва като суровина, нито с дървесните отпадъци, тъй като те могат да се използват отново или да се рециклират в съответните промишлени сектори, в които предвид посочената йерархия такива видове обработка може да се наложи да се ползват с предимство спрямо оползотворяването с цел получаване на енергия.

79 На последно място, фактори, като например количеството, в което различните възобновяеми енергийни източници се съдържат на територията на съответната държава членка, или пък евентуалното вече достигнато в нея равнище на развитие при използването на един или друг възобновяем енергиен източник за нуждите на комбинираното производство на енергия или за производството на електроенергия, също могат да окажат въздействие върху вземаните

решения при избора на възобновяеми енергийни източници, които да бъдат насърчавани в тази държава членка за целите както на защитата на околната среда, така и на сигурността и разнообразяването на енергийните доставки.

80 Въз основа на гореизложеното трябва да се приеме, че предвид по-специално преследваните от директиви 2001/77 и 2004/8 цели, както и целите на Съюза в областта на околната среда, признатото от тези директиви на държавите членки широко право на преценка при приемането и прилагането на схеми за подпомагане с цел насърчаване на комбинираното производство на енергия и производството на електроенергия от възобновяеми енергийни източници и предвид характеристиките, присъщи на различните категории биомаса, които могат да бъдат използвани в процеса на комбинирано производство на енергия, в контекста на такива схеми за подпомагане посочените категории не трябва да се считат за намиращи се в сходно положение за целите на евентуалното прилагане на принципа на равно третиране, чието спазване се осигурява от правото на Съюза.

81 От друга страна, обаче необходимостта тези различни категории биомаса да могат да бъдат третирани различно — а именно съобразно различните екологични съображения да се извършва избор по отношение на видовете материали, които трябва да се ползват от подпомагане, и разграничение по отношение на конкретните условия за такова подпомагане, включително обхвата му, — трябва да се счита като присъща за посочения контекст, като не може да се приеме, че при настоящото състояние на правото на Съюза държавите членки явно биха надхвърлили пределите на широкото право на преценка, с което разполагат в тази област, считайки, че тези различни категории биомаса не се намират в еднакво положение (вж. по аналогия Решение по дело Люксембург/Парламент и Съвет, посочено по-горе, точки 50 и 51).

82 Предвид гореизложените съображения, на втората част от първия въпрос и на втория въпрос следва да се отговори, че при настоящото състояние на правото на Съюза, принципът на равно третиране и на недопускане на дискриминация, установен по-специално в членове 20 и 21 от Хартата, допуска при създаването на национални схеми за подпомагане на комбинираното производство на енергия и на производството на електроенергия чрез възобновяеми енергийни източници, като схемите по член 7 от Директива 2004/8 и член 4 от Директива 2001/77, държавите членки да предвиждат засилена мярка за подпомагане, като разглежданата в главното производство, от която могат да се ползват всички съоръжения за комбинирано производство на енергия, използващи основно биомаса, с изключение на съоръженията, които използват основно дървесина и/или дървесни отпадъци.

По съдебните разноски

83 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

1) Член 7 от Директива 2004/8/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 февруари 2004 година относно насърчаване на комбинираното производство на енергия, основаващо се на търсенето на полезна топлоенергия във вътрешния енергиен пазар и за изменение на Директива 92/42/ЕИО, трябва да се тълкува в смисъл, че приложното му поле не се ограничава единствено до съоръженията за комбинираното производство на енергия, които притежават характеристиките на високоефективни съоръжения по смисъла на тази директива.

2) При настоящото състояние на правото на Съюза, принципът на равно третиране и на недопускане на дискриминация, установен по-специално в членове 20 и 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз, допуска при създаването на национални схеми за подпомагане на комбинираното производство на енергия и на производството на електроенергия чрез възобновяеми енергийни източници, като схемите по член 7 от Директива 2004/8 и член 4 от Директива 2001/77/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 септември 2001 година относно насърчаване на производството и потреблението на електроенергия от възобновяеми енергийни източници на вътрешния електроенергиен пазар, държавите членки да предвиждат засилена мярка за подпомагане, като разглежданата в главното производство, от която могат да се ползват всички съоръжения за комбинирано производство на енергия, използващи основно биомаса, с изключение на съоръженията, които използват основно дървесина и/или дървесни отпадъци.

Подписи