



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
fremsat den 11. januar 2024¹

Sag C-624/22

**Société BP France
mod**

Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Conseil d'État (øverste domstol i
forvaltningsretlige sager, Frankrig))

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv (EU) 2018/2001 – fremme af energi fra vedvarende energikilder – produktion af brændstoffer ved sambehandling – dokumentation for overholdelse af bæredygtighedskriterierne – massebalancemetoden – metoder til vurdering af procentandelen af hydrogenbehandlede vegetabiliske olier i de sambehandlede brændstoffer – kulstof-14-metoden«

1. Den franske lovgiver har indført en afgift² for at fremme indarbejdningen af *grønne* brændstoffer (biobrændstoffer). Hermed tilsigtes det inden for transportsektoren, at andelen af energi fra vedvarende energikilder når et niveau, der opfylder Unionens målsætninger for bæredygtighed og effektiv reduktion af drivhusgasemissionerne.
2. Som dokumentation for, hvilken mængde energi fra vedvarende energikilder der skal tages i betragtning ved beregningen af denne afgift, kræver den franske lovgivning, at importerede biobrændstoffer undergives en analyse med kulstof-14³. Denne analyse gør det muligt at kontrollere det reelle procentuelle indhold af biobaserede molekyler i de brændstoffer, der er produceret ved *sambehandlingsteknikken*.
3. Denne præjudicielle forelæggelse vedrører foreneligheden mellem den beskrevne nationale foranstaltning og EU-retten, for så vidt som denne foranstaltning muligvis ikke følger de kontrolmetoder, der er fastsat i direktiverne om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder, og endvidere kan være i strid med artikel 34 TEUF.

¹ – Originalsprog: spansk.

² – Der er tale om *taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants* (tilskyndelsesafgift vedrørende indarbejdning af biobrændstoffer). Fra den 1.1.2022 har den været betegnet *taxe incitative relative à l'utilisation de l'énergie renouvelable dans le transport* (tilskyndelsesafgift vedrørende anvendelse af vedvarende energi inden for transport).

³ – Kulstof-14 er en radioaktiv isotop, som kan anvendes til at undersøge tilstedeværelsen af biologiske elementer i prøver såsom biodieselblandinger eller andre flydende prøver af helt eller delvist organisk oprindelse, f.eks. vegetabiliske olier.

4. Domstolen har allerede en relevant retspraksis⁴ vedrørende anvendelsen af den nævnte massebalancemetode til at kontrollere opfyldelsen af bæredygtighedskriterierne for biobrændstoffer, som er fastsat i artikel 17 og 18 i direktiv 2009/28/EF⁵. Denne retspraksis kan overføres på det nye direktiv (EU) 2018/2001⁶, men kræver uddybning af hensyn til besvarelsen af den forelæggende rets spørgsmål på et yderst teknisk område.

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Direktiv 2018/2001

5. Artikel 25 (»Integration af vedvarende energi i transportsektoren«), stk. 1, fastsætter følgende:

»For at integrere brugen af vedvarende energi i transportsektoren pålægger hver medlemsstat brændstofleverandører en forpligtelse til at sikre, at andelen af vedvarende energi inden for det endelige energiforbrug i transportsektoren udgør mindst 14% senest i 2030 (minimumsandel) i overensstemmelse med et vejledende udviklingsforløb, som medlemsstaten har fastsat og beregnet [...].«

6. Artikel 28 (»Andre bestemmelser om vedvarende energi i transportsektoren«), stk. 5, har følgende ordlyd:

»Senest den 31. december 2021 vedtager Kommissionen delegerede retsakter i overensstemmelse med artikel 35 som supplement til dette direktiv ved at præcisere den metode, der skal bestemme andelen af biobrændstoffer og biogas til transport, der stammer fra biomasse forarbejdet med fossile brændstoffer i en fælles proces, og præcisere metoden til vurdering af drivhusgasemissionsbesparelser fra vedvarende flydende eller gasformige transportbrændstoffer, der ikke er af biologisk[...] oprindelse, og fra genanvendt kulstofbrændsel, hvilket skal sikre, at der ikke sker godskrivning for undgåede emissioner for CO₂, hvis opsamling allerede har modtaget en emissionsgodskrivning i henhold til andre retlige bestemmelser.«

7. Artikel 29 (»Bæredygtighedskriterier og kriterier for besparelse af drivhusgasemissioner for biobrændstoffer, flydende biobrændsler og biomassebrændsler«) fastsætter følgende:

»1. Energi fra biobrændstoffer, flydende biobrændsler og biomassebrændsler tages kun i betragtning med henblik på de i dette afsnits litra a), b) og c) omhandlede formål, hvis de opfylder bæredygtighedskriterierne og kriterier for besparelse af drivhusgasemissioner fastsat i stk. 2-7 og 10:

a) bidrager til opfyldelsen af EU-målet fastlagt i artikel 3, stk. 1, og medlemsstaternes andel af vedvarende energi

⁴ – Jf. navnlig dom af 22.6.2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, herefter »dommen i sagen E.ON Biofor Sverige«).

⁵ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 23.4.2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF (EUT 2009, L 140, s. 16).

⁶ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 11.12.2018 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder (omarbejdning) (EUT 2018, L 328, s. 82). Konsolideret udgave af 7.6.2022.

- b) måling af overholdelse af VE-forpligtelse, herunder den forpligtelse, der er fastsat i artikel 25
- c) berettigelse til finansiel støtte til forbrug af biobrændstoffer, flydende biobrændsler og biomassebrændsler.

[...]

Bæredygtighedskriterierne og kriterierne for besparelse af drivhusgasemissioner fastsat i stk. 2-7 og 10 gælder uanset biomassens geografiske oprindelse.

[...]

12. Med henblik på de i nærværende artikels stk. 1, første afsnit, litra a), b) og c), omhandlede formål, og uden at dette berører artikel 25 og 26, må medlemsstaterne ikke ud fra andre bæredygtighedsbegrundelser afvise at tage biobrændstoffer og flydende biobrændsler, der er fremstillet i overensstemmelse med nærværende artikel, i betragtning. Nærværende stykke berører ikke offentlig støtte, der ydes i henhold til støtteordninger, som er godkendt inden den 24. december 2018.

[...]«

8. Artikel 30 (»Kontrol af overholdelsen af bæredygtighedskriterierne og kriterierne for besparelse af drivhusgasemissioner«) har følgende ordlyd:

»1. Hvor biobrændstoffer, flydende biobrændsler og biomassebrændsler, eller andre brændstoffer, som kan komme i betragtning ved beregningen af tælleren, der er omhandlet i artikel 27, stk. 1, litra b), skal tages i betragtning med henblik på de i artikel 23 og 25 samt i artikel 26, stk. 1, litra a), b) og c), omhandlede formål, kræver medlemsstaterne af de økonomiske aktører, at de dokumenterer, at de bæredygtighedskriterier og kriterier for besparelse af drivhusgasemissioner, der er fastsat i artikel 29, stk. 2-7 og 10, er opfyldt. Til disse formål kræver de, at de økonomiske aktører anvender et massebalancesystem, der:

- a) tillader, at partier af råmaterialer eller brændstoffer med forskellige bæredygtigheds- og drivhusgasemissionsbesparelseskarakteristika blandes eksempelvis i en container, i et forarbejdnings- eller logistik anlæg samt i transmissions- og distributionsinfrastruktur eller i en transmissions- og distributionslokalitet
- b) tillader, at partier af råmaterialer med forskelligt energiindhold blandes med henblik på yderligere forarbejdning, forudsat at partiernes størrelse justeres efter deres energiindhold
- c) kræver, at oplysninger om bæredygtigheds- og drivhusgasemissionsbesparelseskarakteristikaene og de i litra a) nævnte partiers størrelse forbliver knyttet til blandingen, og
- d) fastsætter, at summen af alle partier, der trækkes ud af blandingen, beskrives som havende de samme bæredygtighedskarakteristika i de samme mængder som summen af alle partier, der tilføres blandingen, og stiller krav om, at denne balance opretholdes i et passende tidsrum.

Massebalancesystemet sikrer, at hvert parti kun tælles én gang i artikel 7, stk. 1, første afsnit, litra a), b) eller c), med henblik på beregning af det endelige bruttoenergiforbrug fra vedvarende

energikilder og indeholder oplysninger om, hvorvidt der er ydet støtte til produktion af det pågældende parti, og i givet fald fra hvilken type støtteordning.

[...]

3. Medlemsstaterne træffer foranstaltninger til at sikre, at de økonomiske aktører forelægger pålidelige oplysninger om overholdelsen af de drivhusgasemissionsbesparelsetærskler, der er fastsat i og vedtaget i medfør af artikel 25, stk. 2, og af de bæredygtighedskriterier og kriterier for besparelse af drivhusgasemissioner, der er fastsat i artikel 29, stk. 2-7 og 10, og at økonomiske aktører efter anmodning stiller de data, der blev anvendt til at udarbejde oplysningerne, til rådighed for den relevante medlemsstat. Medlemsstaterne kræver af de økonomiske aktører, at de sørger for en tilstrækkelig standard for en uafhængig kontrol af de oplysninger, de forelægger, og at de dokumenterer, at dette er blevet gjort. [...]

[...]

4. Kommissionen kan træffe afgørelse om, at frivillige nationale eller internationale ordninger, der fastsætter standarder for fremstilling af biobrændstoffer, flydende biobrændsler eller biomassebrændsler eller andre brændstoffer, som kan komme i betragtning ved beregningen af tælleren, der er omhandlet i artikel 27, stk. 1, litra b), indeholder nøjagtige data om drivhusgasemissionsbesparelser med henblik på artikel 25, stk. 2, og artikel 29, stk. 10, påviser overholdelsen af artikel 27, stk. 2, og artikel 28, stk. 2 og 4 eller påviser, at partier af biobrændstoffer, flydende biobrændsler eller biomassebrændsler overholder bæredygtighedskriterierne fastsat i artikel 29, stk. 2-7 [...].

[...]

9. Såfremt en økonomisk aktør fremlægger dokumentation eller data, der er opnået i overensstemmelse med en ordning, der har været genstand for en afgørelse i henhold til denne artikels stk. 4 eller 6, kan en medlemsstat ikke, i det omfang dette er omfattet af den pågældende afgørelse, kræve, at leverandøren fremlægger yderligere dokumentation for overholdelse af de bæredygtighedskriterier og kriterier for besparelse af drivhusgasemissioner, der er fastsat i artikel 29, stk. 2-7 og 10.

[...]«

2. Delegeret forordning (EU) 2023/1640⁷

9. Selv om delegeret forordning 2023/1640 ikke finder anvendelse på den foreliggende sag *ratione temporis*, indeholder den visse vurderingselementer, som kan vise sig nyttige ved sagens afgørelse.

10. I fjerde betragtning anføres følgende:

»For at opnå en balance mellem kontrolomkostninger og testenes nøjagtighed giver den delegerede retsakt de økonomiske aktører mulighed for enten at anvende en fælles harmoniseret testmetode, der er baseret på kulstof-14-test, eller at anvende deres egne testmetoder, som kan være virksomhedsspecifikke eller forarbejdningsspecifikke. For at sikre, at der anvendes en fælles

⁷ – Kommissionens delegerede forordning af 5.6.2023 om metoden til at bestemme andelen af biobrændstoffer og biogas til transport, der er produceret af biomasse forarbejdet med fossile brændstoffer i en fælles proces (EUT 2023, L 205, s. 1).

kontrolmetode på markedet, bør de økonomiske aktører, der anvender en anden metode end kulstof-14-test som den primære testmetode, regelmæssigt foretage kulstof-14-test af outputtet for at kontrollere, om deres primære testmetode er korrekt. For at gøre det muligt for de økonomiske aktører at tilpasse sig til anvendelsen af kulstof-14-testen i kombination med en anden testmetode som primær metode tillades der desuden vis fleksibilitet med hensyn til den acceptable procentdel af afvigelsen mellem resultaterne af både den primære kontroltest og den sekundære kontroltest inden for denne metodes første anvendelsesår.«

B. Fransk ret

1. Toldloven

11. Følgende fremgår af artikel 266-15⁸:

»I – De personer, der er pligtige at betale den i artikel 265 omhandlede indenlandske afgift på forbrug, betaler en tilskyndelsesafgift vedrørende indarbejdning af biobrændstoffer.

[...]

III – Tilskyndelsesafgiften vedrørende indarbejdning af biobrændstoffer er baseret på den samlede mængde af henholdsvis benzin og diesel, for hvilken afgiften skal betales i løbet af et kalenderår.

Afgiftsbeløbet beregnes separat dels for benzin, dels for diesel.

Dette beløb svarer til afkastet af det i dette punkt III, første afsnit, fastsatte afgiftsgrundlag til den i punkt IV fastsatte takst, i forbindelse med hvilken der anvendes en koefficient svarende til forskellen mellem den nationale målprocentsats for indarbejdning af vedvarende energi inden for transportsektoren fastsat i samme punkt IV og andelen af vedvarende energi i de produkter, der indgår i afgiftsgrundlaget. Hvis andelen af vedvarende energi er højere eller svarer til den nationale målprocentsats for indarbejdning af vedvarende energi inden for transportsektoren, bortfalder afgiften.

[...]

V – A – Andelen af vedvarende energi betegner den andel, fastsat som den nedre brændværdi, af energien, der er fremstillet af vedvarende energikilder, som den afgiftspligtige person kan dokumentere findes i de brændstoffer, der indgår i afgiftsgrundlaget [...]. Energien i biobrændstoffer er vedvarende, når biobrændstofferne opfylder de krav til bæredygtighed, der er opstillet i artikel 17 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28 [...] i den version, der var gældende pr. 24. september 2018.

Aa – Der tages kun hensyn til den energi, der er indeholdt i produkter, der er sporbare i hele produktionskæden.

⁸ – I den affattelse, der finder anvendelse på den foreliggende sag *ratione temporis*. Denne bestemmelse blev senest ændret ved lov 2022-1726 af 30.12.2022, artikel 67, punkt V.

Et dekret fastsætter de nærmere regler for sporbarhed, der finder anvendelse på hvert enkelt produkt afhængigt af de råvarer, der indgår i produktet, og reglerne for bogføring af energien, der anvendes i henhold til dette punkt V.

[...]«

2. Dekret 2019-570 om tilskyndelsesafgiften vedrørende anvendelsen af vedvarende energi på transportområdet⁹

12. I henhold til artikel 3 skal den afgiftspligtige person, for at afsnit A i punkt V i artikel 266-15 i den franske toldlov finder anvendelse, godtgøre, at de afgiftspligtige brændstoffer indeholder energi fremstillet af vedvarende kilder, bl.a. ved hjælp af lagerregnskaber over den vedvarende energi.

13. Disse lagerregnskaber skal i henhold til dekretets artikel 4 redegøre for »indførte og udførte mængder af produkter, der opfylder betingelserne, idet der bl.a. tages hensyn til indarbejdninger, afhændelser, erhvervelser og udlagringer, der er dokumenteret ved hjælp af certifikater«.

14. I medfør af artikel 7 skal lagerregnskaberne indeholde betegnelserne på og mængderne af produkter, der opfylder betingelserne, og som består af vedvarende energi, uanset om de er indarbejdet i afgiftspligtige brændstoffer eller ej, og »de oplysninger, der er nødvendige for at kunne følge den vedvarende energi, og som toldforvaltningen har fastsat«.

15. I henhold til artikel 8 dokumenteres udarbejdelsen af lagerregnskaber med henblik på kontrol med den vedvarende energi med en påtegning fra toldadministrationen.

3. Cirkulæret af 18. august 2020 om tilskyndelsesafgiften vedrørende indarbejdelse af biobrændstoffer¹⁰

16. Cirkulæret oplyser operatørerne og de administrative myndigheder om de nærmere regler for anvendelsen af tilskyndelsesafgiften vedrørende indarbejdning af biobrændstoffer.

17. Cirkulærets kapitel IV (»Nærmere regler for kontrol med produkter, der opfylder betingelserne, med henblik på hensyntagen til disse ved nedsættelsen af afgiftssatsen«) indeholder et punkt V om udarbejdelse af lagerregnskaber, herunder afsnit A med overskriften

⁹ – Décret n° 2019-570 du 7 juin 2019 portant sur la taxe incitative relative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports (JORF nr. 133 af 9.6.2019). Dette dekret blev ændret ved dekret 2022-1330 af 17.10.2022 (JORF nr. 242 af 18.10.2022).

¹⁰ – Circulaire du 18 août 2020 du ministre délégué chargé des comptes publics aux opérateurs économiques et aux services des douanes sur la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB) (NOR: ECOD2020901C) (cirkulære af 18.8.2020 udstedt af viceministeren for offentlige regnskaber til økonomiske aktører og toldmyndigheder om tilskyndelsesafgiften vedrørende indarbejdelse af biobrændstoffer, herefter »cirkulæret«).

»Hensyntagen til det reelle indhold af biobrændstoffer ved opførelsen i de lagerregnskaber, der føres inden for rammerne af tilskyndelsesafgiften vedrørende indarbejdelse af biobrændstoffer«, der indeholder stk. 109-115 med følgende ordlyd:

»[109] Mængden af produkter, der opfylder betingelserne, der er opført i de lagerregnskaber, der føres inden for rammerne af tilskyndelsesafgiften vedrørende indarbejdelse af biobrændstoffer, skal svare til den mængde, der anerkendes af toldvæsenet ved produktets ankomst til en UE ^[11] eller en EFS ^[12]. Der er i princippet tale om de mængder, der er opført i ledsagedokumenterne (DAU, DAE, DSA eller DSAC).

I tilfælde af leveringer af brændstoffer indeholdende biobrændstoffer, som modtages ved ankomsten til en UE eller en EFS, skal der udføres en laboratorieanalyse på grundlag af en prøve udtaget ved lodsningen af brændstofpartiet, således at det reelle indhold af biobrændstof i det modtagne produkt kan fastslås. Denne analyse skal foretages for alle typer biobrændstoffer.«

»[110] Det skal fremgå af ledsagedokumenterne til leverancer af brændstoffer indeholdende biobrændstoffer, hvor stor den reelle leverede mængde er, og hvor stor en reel mængde biobrændstoffer, der er i det leverede brændstof. Hvis ledsagedokumenterne til brændstofleverancerne angiver en mængde biobrændstoffer, der ikke svarer til den fysiske analyse, som udføres af et laboratorium, kan kun den mængde biobrændstof, der reelt er i det modtagne brændstof, bestemt på grundlag af en fysisk analyse foretaget ved produktets ankomst til afgiftsoplaget, opføres i en indførsel i lagerregnskaberne. [...]«

»[111] For så vidt angår hydrogenbehandlede vegetabiliske olier (HVO) af typen benzin eller dieselolie skal den fysiske kulstof-14-laboratorieanalyse svare til den mængde, der er anført i ledsagedokumenterne +/- 10% [...]«

[...]

»[114] Laboratorieanalysen er obligatorisk en første gang for hver modtagelse af brændstof indeholdende biobrændstoffer i 2020 for hver enkelt leverandør og dernæst for hver ny leverandør. Hvis det fremgår af de fysiske analyser, at mængden af biobrændstoffer svarer til den mængde, der er angivet i ledsagedokumentet, er det ikke længere obligatorisk at udføre fysiske analyser af fremtidige leverancer fra denne leverandør, men de kan udføres på stikprøvebasis på den relevante toldtjenestes foranledning.

Denne laboratorieanalyse gælder import, EU-interne leverancer samt nationale leverancer af brændstof indeholdende biobrændstoffer ved modtagelsen i det første franske afgiftsoplag.«

»[115] Denne fysiske analyse har alene til formål at fastslå mængden af biobrændstoffer modtaget på UE'en eller EFS'en med henblik på at indføre denne mængde i det råvareregnskab, som føres i forbindelse med tilskyndelsesafgiften vedrørende indarbejdelse af biobrændstoffer. Denne analyse kan ikke fastslå, hvilken råvare biobrændstoffet er produceret af. Råvaren skal angives i ledsagedokumenterne til forsendelsen og navnlig i bæredygtighedscertifikatet. Denne råvare kan fastslås ved massebalancemetoden, som er anerkendt i de frivillige bæredygtighedsordninger.«

¹¹ – »Usine exercée« (UE): Herved forstås en facilitet eller et anlæg under toldvæsenet, som gør det muligt at producere, modtage eller afsende energiprodukter i forbindelse med suspensionsprocedurer for den afgift, der finder anvendelse på disse produkter. Ifølge den franske regering (punkt 84 i dens skriftlige indlæg) er »UE-proceduren [...] – en fabrik, der hører under et fransk raffinaderi« en af de to toldprocedurer, som er fastsat for modtagelse af biobrændstoffer.

¹² – »Entrepôt fiscal de stockage« (EFS): I forbindelse med olieprodukter forstås der herved afgiftsoplag, hvor disse produkter kan modtages, opbevares eller afsendes i forbindelse med en suspensionsprocedure for visse afgifter.

II. Faktiske omstændigheder, tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

18. Selskabet BP France importerer brændstoffer til Frankrig indeholdende hydrogenbehandlede vegetabiliske olier (herefter »HVO«)¹³ fremstillet i Spanien i henhold til en sambehandlingsteknik.

19. Sambehandlingen består i på raffinaderiet at indarbejde vegetabiliske olier i det fossile materiale inden afsvovlingsenheden, idet disse vegetabiliske olier omdannes til HVO under påvirkning fra hydrogen.

20. De således sambehandlede brændstoffer anbringes dernæst i afgiftsoplag i Frankrig, inden de bliver bragt i omsætning.

21. BP France har nedlagt påstand for Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) om annullation af cirkulæret. Selskabet har navnlig anfægtet, at cirkulæret i forbindelse med HVO kræver gennemførelse af en fysisk laboratorieanalyse med henblik på bestemmelse af deres reelle indhold af biobaserede molekyler, når de modtages i det første afgiftsoplag i Frankrig.

22. BP France har fremsat følgende argumenter til støtte for sin påstand:

- Cirkulæret er uforeneligt med de mål, der forfølges med direktiv 2009/28 og 2018/2001, for så vidt som de kræver af en økonomisk aktør, at denne fremlægger yderligere dokumentation (for overholdelse af de bæredygtighedskriterier for biobrændstoffer, der indgår i beregningsgrundlaget for afgiften) end den, der er fastsat i direktiverne.
- Forpligtelsen til at gennemføre en fysisk analyse ved ankomsten til et fransk afgiftsoplag for brændstoffer, der indeholder biobrændstoffer, har til formål at bestemme det reelle indhold af organiske molekyler i det pågældende parti¹⁴.
- Henset til den stokastiske fordeling af organiske molekyler i det fossile materiale, som sambehandling medfører, kan det målte indhold afvige fra det indhold, der er angivet i ledsagedokumentet til det pågældende parti, med mere end de 10%, der er tilladt i henhold til cirkulærets stk. 111. Hvis det målte indhold anvendes i stedet for den mængde, der angives i ledsagedokumentet, kan dette medføre en mindre nedsættelse af tilskyndelsesafgiften vedrørende indarbejdning af biobrændstoffer.
- Når det raffinaderi, som biobrændstofferne stammer fra, deltager i en frivillig ordning, som Kommissionen har anerkendt som en fuldstændig ordning, er massebalancemetoden, der er fastsat i direktiv 2009/28 og 2018/2001, tilstrækkelig til med henblik på udarbejdelse af de lagerregnskaber, der er specifikke for tilskyndelsesafgiften vedrørende indarbejdning af biobrændstoffer, at vurdere indholdet af organiske molekyler i de brændstoffer, som det indfører i det franske afgiftsoplag.

23. Den sagsøgte myndighed har gjort gældende, at anvendelsen af en fysisk analyse udelukkende har til formål at bestemme mængden af biobrændstoffer, der modtages i det første franske afgiftsoplag, inden denne mængde indføres i det særlige lagerregnskab, som føres med henblik på tilskyndelsesafgiften vedrørende indarbejdning af biobrændstoffer. Herved sikres det, at de

¹³ – Hydrotreated Vegetable Oil.

¹⁴ – Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at parterne i hovedsagen ikke er uenige om, at kulstof-14-metoden faktisk er den eneste metode til at måle dette indhold i brændstoffer produceret ved sambehandlingsmetoden.

produkter, der opfylder betingelserne for nedsættelse af tilskyndelsesafgiften vedrørende indarbejdning af biobrændstoffer, svarer til de mængder biobrændstoffer, der rent faktisk leveres i Frankrig.

24. Den sagsøgte myndighed har tilføjet, at den franske stat på denne måde kan nå det mål for indarbejdning af biobrændstoffer inden for transport, der er fastsat i direktiv 2009/28. Den analyse, der påbydes ved cirkulæret, drejer sig ikke om at identificere den råvare, som biobrændstoffet er produceret af, eller at kontrollere opfyldelsen af de bæredygtighedskriterier, som er fastsat i direktiv 2009/28 og 2018/2001.

25. På denne baggrund har Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal bestemmelserne i artikel 17 og 18 i direktiv 2009/28[...] og i artikel 30 i direktiv 2018/2001 fortolkes således, at massebalanceovervågningsmekanismerne og de nationale eller frivillige ordninger, som direktiverne fastsætter, kun har til formål at vurdere og dokumentere bæredygtigheden af råvarer, biobrændstofferne og blandinger heraf og dermed ikke har til formål at danne ramme om overvågningen og sporbarheden i de færdige produkter, der er resultatet af denne [sambehandling], af den andel vedvarende energi, der findes i produkterne, og efterfølgende at harmonisere medregningen af den andel af energien, som sådanne produkter udgør, med henblik på de i artikel 17, stk. 1, litra a), b) og c), i direktiv 2009/28[...] og artikel 25 samt artikel 29, stk. 1, første afsnit, litra a), b) og c), i direktiv 2018/2001 fastsatte formål?
- 2) Er disse bestemmelser, såfremt det foregående spørgsmål besvares benægtende, til hinder for, at en medlemsstat med henblik på fastsættelse af den mængde HVO, der skal tages i betragtning ved indførelsen i de lagerregnskaber, som operatørerne skal føre med henblik på fastsættelse af en afgift, der tilskynder til indarbejdning af biobrændstoffer, der betales i denne medlemsstat, når andelen af vedvarende energi i de brændstoffer, der bringes i omsætning i et kalenderår, er lavere end en national målprocentsats for indarbejdelse af vedvarende energi i transportsektoren, ved modtagelsen i det første nationale afgiftsoplag af brændstoffer indeholdende HVO produceret i en anden medlemsstat i en [sambehandling] kræver, at der gennemføres en fysisk analyse af indholdet af HVO i disse brændstoffer, herunder når den fabrik, hvor disse brændstoffer er fremstillet, har benyttet et massebalancesystem, der er godkendt under en frivillig ordning, som af Kommissionen er anerkendt som en fuldstændig ordning?
- 3) Er EU-retten, bl.a. bestemmelserne i artikel 34 [TEUF], til hinder for en foranstaltning truffet af en medlemsstat, som den foranstaltning, der er beskrevet i denne afgørelses præmis 14, når brændstoffer indeholdende biobrændstoffer som resultat af en [sambehandling] i et raffinaderi beliggende på dens område ikke er underlagt kravet om en sådan fysisk analyse, når brændstofferne bringes i omsætning i denne medlemsstat direkte af fabrik, og når denne medlemsstat med henblik på bestemmelse af fabrik eller af det nationale afgiftsoplag af indholdet af biobrændstoffer, der med henblik på afgiftsberegning kan tildeles indholdscertifikater udstedt i en bestemt periode, accepterer på grundlag af virksomhedens eller fabrikkens gennemsnitlige månedlige indarbejdning at evaluere indholdet af biobrændstoffer i eksporterede produkter eller produkter, der bringes i omsætning i andre sektorer end transportsektoren?»

III. Retsforhandlingerne for Domstolen

26. Anmodningen om præjudiciel afgørelse indgik til Domstolen den 30. september 2022.

27. BP France, den østrigske, den franske og den nederlandske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. De deltog alle i retsmødet den 25. oktober 2023.

IV. Bedømmelse

A. *Indledende bemærkninger*

1. *Det direktiv, der finder anvendelse*

28. Direktiv 2018/2001 trådte i kraft den 24. december 2018 og ophævede direktiv 2009/28 med virkning fra den 1. juli 2021¹⁵. Den forelæggende ret har anmodet Domstolen om fortolkning af begge direktiver, hvoraf jeg udleder, at direktiv 2018/2001 ifølge den forelæggende ret finder anvendelse på hovedsagen af grunde, der vedrører den nationale lovgivning.

29. For så vidt som dette er tilfældet, er det efter min opfattelse tilstrækkeligt, at Domstolen alene udtaler sig om direktiv 2018/2001, hvis artikel 29 og 30 i vidt omfang er enslydende med artikel 17 og 18 i direktiv 2009/28. Domstolens fortolkning af bestemmelserne i direktiv 2018/2001 vil under alle omstændigheder kunne overføres på de tilsvarende bestemmelser i direktiv 2009/28.

2. *Fremstilling af biobrændstoffer*

30. Af hensyn til en bedre forståelse af tvisten er det nødvendigt med en kort forklaring – på grundlag af de oplysninger, der fremgår af sagsakterne – af, hvorledes biobrændstoffer¹⁶ fremstilles ved sambehandlingsteknikken, og af metoderne til at fastslå procentandelen af molekyler af organisk oprindelse i det endelige produkt.

31. Der findes industrielle anlæg, som udelukkende er beregnet til produktion af biobrændstoffer (bioraffinaderier), og hvor problemet med blanding af disse brændstoffer med fossile materialer ikke opstår. Der findes imidlertid også anlæg, såsom fabrikken i Castellón (Spanien), hvorfra BP France importerer biobrændstoffer til Frankrig, som anvender sambehandlingsteknikken til at behandle biomasse og fossile råvarer samlet i en fælles proces.

¹⁵ – Artikel 37 i direktiv 2018/2001: »Direktiv 2009/28/EF [...] ophæves med virkning fra den 1.7.2021 [...] Henvisninger til det ophævede direktiv gælder som henvisninger til nærværende direktiv og læses efter sammenligningstabellen i bilag XI.«

¹⁶ – Ved biobrændstoffer forstås »flydende brændstof til transport, som er produceret på grundlag af biomasse« [artikel 2, nr. 33), i direktiv 2018/2001].

32. Ved sambehandlingen behandler et raffinaderi biomasseråvarer¹⁷ sammen med fossile råvarer (som sædvanligvis hidrører fra olie) og omdanner dem til de endelige brændstoffer¹⁸. De således sambehandlede brændstoffer skal indeholde en vis andel biobrændstoffer¹⁹.

33. Det slutprodukt, der opnås ved sambehandlingen, består således af molekyler af fossil oprindelse sammen med molekyler af organisk oprindelse, uden at det er teknisk muligt at adskille dem fra hinanden. Det skal ganske vist indeholde en vis procentandel af biobrændstoffer, men det er vanskeligt at fastslå mængden heraf.

34. Den nøjagtige mængde biomasse kan kontrolleres præcist ved indledningen af den industrielle proces på raffinaderiet (idet der føres regnskab over materialerne), men det er vanskeligt at fastslå mængden af biomasse i et bestemt parti ved afslutningen af denne proces med den samme præcision.

35. Årsagen til denne vanskelighed er, at strømmen af materiale under raffineringen medfører en stokastisk fordeling af molekylerne af organisk oprindelse. Derfor kan et bestemt parti efter sambehandlingen indeholde en højere koncentration af biobrændstoffer end et andet.

36. Den mest præcise videnskabelige metode til at måle mængden af molekyler af organisk oprindelse i sambehandlede brændstoffer synes at være kulstof-14-metoden. Dette er forklaringen på, at Kommissionen påbød brugen af denne metode, da den vedtog delegeret forordning 2023/1640, der som tidligere nævnt ikke finder anvendelse på den foreliggende sag *ratione temporis*.

B. Det første præjudicielle spørgsmål

37. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om massebalancemetoden, som er fastsat i artikel 30 i direktiv 2018/2001, a) kun anvendes for at fastslå bæredygtigheden af råvarer, biobrændstofferne og blandinger heraf eller b) også har til formål at sikre overvågningen og sporbarheden af den andel vedvarende energi, der findes i det færdige produkt, der er resultatet af sambehandlingen.

38. Direktiv 2018/2001 har til formål at fremme anvendelsen af vedvarende energi, og til dette formål skal medlemsstaterne:

- i fællesskab sikre, at andelen af energi fra vedvarende energikilder senest i 2030 udgør mindst 32% af Unionens endelige bruttoenergiforbrug (artikel 3, stk. 1)
- pålægge »brændstofleverandørerne« en forpligtelse til at øge minimumsandelen af vedvarende energi inden for det endelige energiforbrug i transportsektoren til 14% (artikel 25, stk. 1). En af de måder, hvorpå denne tærskel kan nås, er at fremme anvendelsen af biobrændstoffer.

¹⁷ – Ved biomasse forstås »den bionedbrydelige del af produkter, affald og restprodukter af biologisk oprindelse fra landbrug, herunder vegetabiliske og animalske stoffer, fra skovbrug og tilknyttede erhvervsgrene, herunder fiskeri og akvakultur, samt den bionedbrydelige del af affald og herunder industriaffald og kommunalt affald af biologisk oprindelse« [artikel 2, nr. 24], i direktiv 2018/2001]. Biomasse kan f.eks. bestå af lipidbaserede materialer (såsom vegetabilisk olie, harpiksråolie eller pyrolyseolie).

¹⁸ – De endelige brændstoffer, der fremstilles af en sådan råproduktblanding, er normalt dieselbrændstof, jetbrændstof, fyringsolie, skibsbrændstof, benzin, benzinkomponenter og nogle gange propangas, som er en bestanddel i flydende gas, mens mindre fraktioner af andre produkter også kan være til stede.

¹⁹ – Jf. første betragtning til delegeret forordning 2023/1640.

39. Artikel 29 og 30 i direktiv 2018/2001 indeholder henholdsvis bæredygtighedskriterier og kriterier for besparelse af drivhusgasemissioner for biobrændstoffer, flydende biobrændsler og biomassebrændsler (artikel 29) og regler for kontrol af overholdelsen af disse kriterier (artikel 30).

40. Ved direktiv 2009/28 blev der gennemført en omfattende harmonisering af bæredygtighedskriterierne, som blev opretholdt ved direktiv 2018/2001. Medlemsstaterne kan derfor ikke indføre yderligere kriterier eller ophøre med at anvende nogen af de kriterier, der er fastsat i artikel 17 i direktiv 2009/28²⁰.

41. Med henblik på *dokumentationen for opfyldelsen* af disse bæredygtighedskriterier, hvor det er påkrævet i henhold til artikel 30 i direktiv 2018/2001²¹, valgte EU-lovgiver massebalancemetoden²², for så vidt som de i denne bestemmelse anførte betingelser er opfyldt.

42. Massebalancemetoden indebærer en kæde af overvågning fra produktionen til markedsføringen og er baseret på et dokumentations- og regnskabssystem med uafhængig kontrol. Den er dermed en af »kontrolforanstaltninger[ne] til sikring af en korrekt anvendelse af [...] artikel 17 [i direktiv 2009/28 (som svarer til artikel 29 i direktiv 2018/2001)]«²³ eller, tilsvarende, et af de bæredygtighedskriterier, som biobrændstoffer skal opfylde.

43. Domstolen har behandlet denne metode i dommen i sagen E.ON Biofor Sverige, hvori den bemærkede, at denne metode blev valgt »[...] med henblik på at sikre, at der foreligger en sådan fysisk forbindelse mellem tidspunktet for fremstillingen af biobrændstoffer og forbruget heraf. [...] EU-lovgiver [har] desuden fremhævet, at anvendelsen af massebalancemetoden til kontrol af overensstemmelse bevarer systemets integritet, samtidig med at industrien ikke pålægges en urimelig byrde«²⁴.

44. Artikel 30, stk. 4, i direktiv 2018/2001 fastsætter, at kontrollen med anvendelsen af massebalancemetoden gennemføres ved frivillige nationale eller internationale ordninger, som er godkendt af Kommissionen²⁵, og som fastsætter standarder for fremstilling af biobrændstoffer, flydende biobrændsler eller biomassebrændsler, hvormed det kan påvises, at bæredygtighedskriterierne i artikel 29, stk. 2-7, er opfyldt²⁶.

²⁰ – Kommissionen gav udtryk for denne opfattelse i meddelelse om den praktiske gennemførelse af EU's bæredygtighedsordning for biobrændstoffer og flydende biobrændsler og om regler for medregning af biobrændstoffer (EUT 2010, C 160, s. 8).

²¹ – Gengivet i punkt 8 i dette forslag til afgørelse.

²² – Som jeg anførte i mit forslag til afgørelse E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:25), punkt 44 og 45, indebærer dette valg en udelukkelse af identitetsbevaringsmetoden, hvorefter det ikke er tilladt at blande biobrændstoffer med hinanden eller med andre typer brændstoffer, og metoden med omsættelige certifikater (book and claim), som ikke kræver en direkte forbindelse mellem det markedsførte biobrændstof og dets fremstilling på grundlag af biomasse, som opfylder bæredygtighedskriterierne.

²³ – Dommen i sagen E.ON Biofor Sverige, præmis 39.

²⁴ – Dommen i sagen E.ON Biofor Sverige, præmis 64.

²⁵ – I henhold til artikel 30, stk. 5, første afsnit, i direktiv 2018/2001 »[vedtager] Kommissionen [...] afgørelser i henhold til nærværende artikels stk. 4 i form af gennemførelsesretsakter. Sådanne gennemførelsesretsakter vedtages efter undersøgelsesproceduren i artikel 34, stk. 3. Sådanne afgørelser er gyldige i højst fem år«.

²⁶ – De frivillige ordninger har spillet en vigtig rolle i forbindelse med dokumentationen for overholdelsen af bæredygtighedskriterierne og kriterierne for besparelse af drivhusgasemissioner for biobrændstoffer og flydende biobrændsler i henhold til direktiv 2009/28. Direktiv 2018/2001 har udvidet deres rolle, idet de nu har til formål at a) dokumentere, at alle brændstoffer, som er fremstillet af biomasse, herunder gasformige og faste brændstoffer, opfylder bæredygtighedskriterierne, og indeholde nøjagtige data om drivhusgasemissionsbesparelser, b) påvise, at vedvarende flydende og gasformige transportbrændstoffer, der ikke er af biologisk oprindelse, og genanvendt kulstofbrændsel overholder kriterierne for besparelse af drivhusgasemissioner, c) påvise overholdelsen af de regler for beregning af vedvarende elektricitet i transportsektoren, der er fastsat i artikel 27, stk. 3, i direktiv 2018/2001, d) påvise, at de økonomiske aktører indfører nøjagtige oplysninger på grundlag af EU-data eller nationale data om vedvarende brændstoffer og genanvendte kulstofbrændsler, som anvendes i transportsektoren, i overensstemmelse med artikel 28, stk. 4, i direktiv 2018/2001, og e) certificere biobrændstoffer, flydende biobrændsler og biomassebrændsler med lav risiko for indirekte ændringer i arealanvendelsen.

45. Som den nederlandske regering har anført, kan disse frivillige ordninger kun anerkendes af Kommissionen, hvis der anvendes en massebalancemetode²⁷.

46. I den foreliggende sag anvender det raffinaderi, hvorfra BP France importerer biobrændstoffer, en frivillig ordning²⁸, som er anerkendt af Kommissionen²⁹, til kontrol med overholdelsen af bæredygtighedskriterierne i direktiv 2018/2001.

47. I forbindelse med denne frivillige ordning anvendes en massebalancemetode, som er i overensstemmelse med kravene i artikel 30, stk. 1 og 2, i direktiv 2018/2001. Dette fremgår af sjette betragtning til gennemførelsesafgørelse 2022/602. Imidlertid anføres der intet i denne afgørelse om muligheden for at anvende den frivillige ordning ISCC EU til at fastslå procentandelen af molekyler af organisk oprindelse i et brændstof, som er fremstillet ved sambehandling.

48. Jeg er enig med Kommissionen og med den franske, den nederlandske og den østrigske regering i, at artikel 30 i direktiv 2018/2001 kun fastsætter massebalancemetoden som den mest hensigtsmæssige metode til at efterprøve overholdelsen af bæredygtighedskriterierne i dette direktiv, men ikke med henblik på at påvise, hvor mange molekyler af organisk oprindelse de sambehandlede biobrændstoffer indeholder.

49. Intet i artikel 30 i direktiv 2018/2001 indikerer, at massebalancemetoden skal anvendes til at kontrollere procentandelen af molekyler af organisk oprindelse i et brændstof, som er fremstillet ved sambehandling. Kommissionens afgørelser om anerkendelsen af frivillige ordninger nævner heller ikke anvendelse af massebalancemetoden i denne sammenhæng³⁰.

50. Massebalancemetoden gør det muligt at beregne, hvor meget biobrændstof der indføres i raffinaderiet, og tilskrive det producerede brændstof en proportionel bæredygtighedsprocentandel. Ifølge de oplysninger, der er forelagt Domstolen, er denne metode ikke egnet til at måle den nøjagtige procentandel af molekyler af organisk oprindelse i ethvert parti, som fremstilles ved sambehandling.

51. Som følge af denne begrænsning ved massebalancemetoden blev Kommissionen ved artikel 28, stk. 5, i direktiv 2018/2001 pålagt at vedtage en delegeret retsakt, som præciserer den andel af biobrændstoffer og biogas til transport, der stammer fra biomasse forarbejdet med fossile brændstoffer.

52. Til opfyldelse af denne forpligtelse vedtog Kommissionen delegeret forordning 2023/1640, der som tidligere anført, selv om den ikke finder anvendelse på hovedsagen *ratione temporis* (den trådte i kraft den 8.9.2023), kan angive visse fortolkningselementer med hensyn til direktiv 2018/2001.

²⁷ – De frivillige ordninger, som er anerkendt af Kommissionen, findes på https://energy.ec.europa.eu/topics/renewable-energy/bioenergy/voluntary-schemes_en

²⁸ – Ved navn *International Sustainability & Carbon Certification (ISCC EU)*.

²⁹ – Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/602 af 8.4.2022 om anerkendelse af den frivillige ordning »International Sustainability & Carbon Certification« (ISCC EU) til påvisning af overholdelsen af kravene i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/2001 vedrørende biobrændstoffer, flydende biobrændsler, biomassebrændsler, vedvarende flydende og gasformige brændstoffer, der ikke er af biologisk oprindelse, samt genanvendte kulstofbrændsler (EUT 2022, L 114, s. 182).

³⁰ – Dette blev anført af Kommissionen i retsmødet.

53. Delegeret forordning 2023/1640 tillader, at de økonomiske aktører anvender deres egne kontrolmetoder³¹, men forpligter dem samtidig til regelmæssigt at kontrollere, om de er korrekte, ved en kulstof-14-test³². Det kræves endvidere, at kontrol ved hjælp af kulstof-14-test anvendes for alt output, for hvilket der angives et kulstofbaseret bioindhold (artikel 1, stk. 5, i delegeret forordning 2023/1640).

54. Såfremt de økonomiske aktører vælger massebalancemetoden, indebærer det nævnte krav nærmere bestemt, at »[d]er skal anvendes forskellige omregningsfaktorer for hvert output, således at disse mest nøjagtigt modsvarer resultatet af målingen af bioindholdet ved hjælp af kulstof-14-testen [...]«³³.

55. Delegeret forordning 2023/1640 underbygger dermed efter min opfattelse det synspunkt, at massebalancemetoden ikke er egnet til i sig selv at fastslå indholdet af molekyler af organisk oprindelse i ethvert parti sambehandlet biobrændstof.

56. Alt i alt er jeg af den opfattelse, at massebalancemetoden, som er fastsat i artikel 30 i direktiv 2018/2001, anvendes til at påvise overholdelsen af de bæredygtighedskriterier, der finder anvendelse på råstoffer, biobrændstofferne og blandinger heraf, men ikke har til formål at måle andelen af molekyler af organisk oprindelse i et biobrændstof, som er fremstillet ved sambehandling.

C. Det andet præjudicielle spørgsmål

57. Den forelæggende ret forelægger sit andet præjudicielle spørgsmål for det tilfælde, at det første spørgsmål besvares benægtende, således som jeg foreslår.

58. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om artikel 30 i direktiv 2018/2001 er til hinder for en bestemmelse, som »ved modtagelsen i det første nationale afgiftsoplæg af brændstoffer indeholdende HVO produceret i en anden medlemsstat i en sambehandling kræver, at der gennemføres en fysisk analyse af indholdet af HVO i disse brændstoffer, herunder når den fabrik, hvor disse brændstoffer er fremstillet, har benyttet et massebalancesystem, der er godkendt under en frivillig ordning, som af Kommissionen er anerkendt som en fuldstændig ordning«.

59. Frankrig fastsatte reglerne for tilskyndelsesafgiften vedrørende indarbejdning af biobrændstoffer (der siden 2022 har været betegnet som tilskyndelsesafgift vedrørende anvendelse af vedvarende energi inden for transport) ved artikel 266-15 i den franske toldlov, ved dekret 2019/570 og ved cirkulæret. Skatte- og afgiftspligtige personer, som markedsfører brændstoffer, skal betale denne afgift af forskellen mellem den nationale procentsats, der er fastsat som målsætning for indarbejdningen af vedvarende energi i transportsektoren, og andelen af vedvarende energi i det markedsførte brændstof.

³¹ – I henhold til artikel 1, stk. 1, i delegeret forordning 2023/1640 »[kan] [d]e økonomiske aktører, der sambehandler biomasse, [...] til at bestemme den kulstofbaserede andel af bioindhold udvikle og anvende en virksomhedsspecifik eller forarbejdningsspecifik testmetode, der er tilpasset deres særlige fabriksdesign og råproduktblanding. Denne primære testmetode skal være baseret på enten masse- eller energibalance, udbyttemetoder eller kulstof-14-test (dvs. påvisning af radioaktivt kulstof i outputtet ved hjælp af AMS-metoden (acceleratormassespektrometrimetoden) eller LSC-metoden (væskescintillationsmetoden)).«

³² – Jf. fjerde betragtning, som er gengivet i punkt 10 i dette forslag til afgørelse.

³³ – Artikel 2, stk. 1, i delegeret forordning 2023/1640.

60. Idet tilskyndelsesafgiften vedrørende indarbejdning af biobrændstoffer er baseret på den årlige mængde brændstof, der forbruges, kræver cirkulæret, at der gennemføres en kulstof-14-analyse i et laboratorium, således at det reelle indhold af molekyler af organisk oprindelse i biobrændstoffer, der modtages i Frankrig, kan fastslås.

61. Ifølge BP France er kravet om at anvende kulstof-14-metoden ikke hensigtsmæssigt i forbindelse med brændstoffer, som fremstilles ved sambehandling. Dette krav er endvidere i strid med anvendelsen af massebalancemetoden og de frivillige ordninger for certificering, som er godkendt af Kommissionen.

62. Af de nedenfor anførte grunde er jeg ikke enig i BP Frances argumenter.

63. For det første ville den harmonisering, der blev gennemført ved delegeret forordning 2023/1640, ikke have været nødvendig, hvis massebalancemetoden og de frivillige certificeringsordninger havde været tilstrækkelige og egnede til at måle procentandelen af molekyler af organisk oprindelse.

64. Som tidligere anført synes massebalancemetoden imidlertid ikke at være velegnet til at måle den nævnte procentandel. Det samme gælder med hensyn til den situation, der forelå før ikrafttrædelsen af delegeret forordning 2023/1640, de frivillige certificeringsordninger, hvis hovedformål er at påvise overholdelsen af bæredygtighedskriterierne i artikel 29 i direktiv 2018/2001 for så vidt angår biobrændstoffer.

65. Derfor fastsætter delegeret forordning 2023/1640 kulstof-14-metoden som den eneste metode til at måle procentandelen af molekyler af organisk oprindelse i sambehandlede brændstoffer – eller som en supplerende metode, såfremt der anvendes en anden metode (massebalancemetoden, energibalancemetoden eller udbyttemetoder).

66. For det andet følger det ganske vist af artikel 30, stk. 9, i direktiv 2018/2001, at såfremt en økonomisk aktør fremlægger dokumentation eller data, der er opnået i overensstemmelse med en frivillig certificeringsordning, som er godkendt af Kommissionen, kan en medlemsstat ikke kræve, at leverandøren fremlægger yderligere dokumentation for overholdelse af de bæredygtighedskriterier, der er fastsat i dette direktivs artikel 29, stk. 2-7.

67. Imidlertid er det, der forbydes ved denne bestemmelse, at en medlemsstat kræver yderligere dokumentation (i forhold til den, der forelægges i forbindelse med den frivillige certificeringsordning) for *bæredygtighedskriterierne*³⁴. Der fremgår intet om en sådan yderligere dokumentation hvad angår procentandelen af molekyler af organisk oprindelse i brændstoffer, som er fremstillet ved sambehandling.

68. For det tredje fremmer direktiv 2018/2001 anvendelsen af frivillige certificeringsordninger, som er underlagt styrkede standarder for pålidelighed, gennemsigtighed og uafhængig revision, for at forebygge svig med hensyn til tilvejebringelse af dokumentation for og oplysninger om biobrændstofferne overholdelse af bæredygtighedskriterierne³⁵.

³⁴ – Jf. 110. betragtning til direktiv 2018/2001.

³⁵ – Jf. artikel 30, stk. 8, i og 108. betragtning til direktiv 2018/2001.

69. Samme formål (om at tilvejebringe pålidelige og gennemsigtige oplysninger og at forebygge svig³⁶) kan i princippet begrunde nationale bestemmelser, som foreskriver anvendelse af en mere præcis metode til at måle procentandelen af molekyler af organisk oprindelse i brændstoffer, som er produceret ved sambehandling, såsom kulstof-14-metoden.

70. Kulstof-14-analyser, som kræves i henhold til cirkulæret, er imidlertid ikke begrundede (idet de er overflødige), såfremt den frivillige certificeringsordning, som producenten af sambehandlet brændstof følger, allerede omfatter denne type analyse. Dette vil være tilfældet, hvis det ved denne ordning kontrolleres, at procentandelen af molekyler af organisk oprindelse i det fremstillede brændstof er blevet målt nøjagtigt.

71. I retsmødet:

- oplyste BP France, at selskabet benytter kulstof-14-analyse i de raffinaderier, der anvender den frivillige ordning ISCC EU, men selskabet bekræftede ikke, at de konkrete partier af sambehandlet brændstof, der eksporteres til Frankrig fra raffinaderiet i Castellón (Spanien), undergives en kulstof-14-analyse svarende til den, der kræves i henhold til fransk ret
- oplyste den franske regering, at intet af de partier af sambehandlede biobrændstoffer, som er importeret til Frankrig fra andre medlemsstater, hidtil er blevet forsynet med en bekræftelse af, at de har været undergivet en kulstof-14-analyse med henblik på at påvise procentandelen af molekyler af organisk oprindelse i disse brændstoffer.

72. Det tilkommer under alle omstændigheder den forelæggende ret at afgøre uenigheden mellem parterne vedrørende det forhold, at kulstof-14-analyser, som gør det muligt at efterprøve procentandelen af molekyler af organisk oprindelse i det importerede brændstof, indgår i den frivillige certificeringsordning, som BP France følger.

73. Det kan udledes af det ovenstående, at:

- Artikel 30 i direktiv 2018/2001 tillader, at en medlemsstat vedtager lovgivning såsom den franske for præcist at måle procentandelen af organiske molekyler i sambehandlede biobrændstoffer med henblik på anvendelsen af en afgift, der tager sigte på at fremme anvendelsen af vedvarende energi.
- Anvendelsen af frivillige certificeringsordninger, som er godkendt af Kommissionen, såsom ISCC EU, med forbehold af den forelæggende rets vurdering synes ikke at tilvejebringe passende dokumentation for procentandelen af molekyler af organisk oprindelse i de importerede partier af sambehandlede biobrændstoffer.

74. Selv om delegeret forordning 2023/1640 ikke finder anvendelse på tvisten i hovedsagen ratione temporis, har dens vedtagelse ændret den tidligere situation. Fra sin ikrafttrædelse fastsætter denne forordning kulstof-14-analysen som den eneste metode (eller som en supplerende metode, såfremt der anvendes andre metoder (massebalancemetoden, energibalancemetoden eller udbyttemetoder)) til at måle procentandelen af molekyler af organisk oprindelse i sambehandlede brændstoffer. Efter gennemførelsen af denne omfattende harmonisering har medlemsstaterne ikke længere kompetence til at vedtage nationale regler, som foreskriver en anden analysemetode end den, der er fastsat i denne forordning.

³⁶ – Massebalancemetodens og de frivillige certificeringsordningers bidrag til forebyggelsen af svig blev understreget af Domstolen i dom af 14.10.2018, L.E.G.O. (C-242/17, EU:C:2018:804), præmis 66, og i mit forslag til afgørelse i denne sag (EU:C:2018:318), punkt 84 og 97.

75. Endvidere skal de frivillige certificeringsordninger, som har været anerkendt af Kommissionen fra ikrafttrædelsen af delegeret forordning 2023/1640, således som Kommissionen bekræftede i retsmødet, i henhold til det nævnte direktiv ikke blot omfatte massebalancemetoden med henblik på dokumentation for overholdelsen af bæredygtighedskriterierne, men også kulstof-14-metoden med henblik på at påvise procentandelen af organiske molekyler i sambehandlede biobrændstoffer.

76. Alt i alt foreslår jeg, at det andet præjudicielle spørgsmål besvares således, at indtil ikrafttrædelsen og anvendelsen af delegeret forordning 2023/1640 var artikel 30 i direktiv 2018/2001 i princippet ikke til hinder for en national lovgivning såsom den, der er omtvistet i den foreliggende sag, som kræver, at der gennemføres en kulstof-14-analyse for præcist at måle procentandelen af molekyler af organisk oprindelse i brændstof, som er fremstillet ved sambehandling, herunder når den fabrik, hvor disse brændstoffer er fremstillet, har benyttet et massebalancesystem, der er godkendt under en frivillig ordning, som af Kommissionen er anerkendt som en fuldstændig ordning.

D. Det tredje præjudicielle spørgsmål

77. Det tredje præjudicielle spørgsmål har en kompleks ordlyd. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om en national lovgivning, hvis anvendelse er kendetegnet ved, at

- »brændstoffer indeholdende biobrændstoffer som resultat af en [sambehandling] i et raffinaderi beliggende på [Frankrigs] område ikke er underlagt kravet om en sådan fysisk analyse, når brændstofferne bringes i omsætning i denne medlemsstat direkte af fabrik«, og at
- Frankrig »med henblik på bestemmelse af fabrik eller af det nationale afgiftsoplag af indholdet af biobrændstoffer, der med henblik på afgiftsberegning [af tilskyndelsesafgiften vedrørende indarbejdelse af biobrændstoffer] kan tildeles indholdscertifikater udstedt i en bestemt periode, accepterer på grundlag af virksomhedens eller fabrikkens gennemsnitlige månedlige indarbejdning at evaluere indholdet af biobrændstoffer i eksporterede produkter eller produkter, der bringes i omsætning i andre sektorer end transportsektoren«,

er forenelig med artikel 34 TEUF (de frie varebevægelser).

78. På tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen havde Unionen endnu ikke foretaget en omfattende harmonisering af de metoder, der kan anvendes til at fastslå procentandelen af organiske molekyler i sambehandlede brændstoffer. Denne harmonisering blev som tidligere nævnt gennemført senere ved delegeret forordning 2023/1640.

79. Medlemsstaterne havde dermed mulighed for at fastsætte regler for sådanne målemetoder, hvilket den franske stat gjorde. Ved udøvelsen af denne kompetence på et ikke-harmoniseret område skal medlemsstaterne overholde den primære ret³⁷, navnlig artikel 34, som forbyder kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning i samhandelen inden for Unionen.

³⁷ – Dom af 12.11.2015, Visnapuu (C-198/14, EU:C:2017:751), præmis 40.

80. Det følger af Domstolens faste praksis³⁸, at enhver foranstaltning truffet af en medlemsstat, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt kan hindre samhandelen i Unionen, anses for at være en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion som omhandlet i artikel 34 TEUF. Sådanne foranstaltninger omfatter bl.a. foranstaltninger, der direkte eller indirekte forskelsbehandler i forbindelse med indførsel, foranstaltninger vedrørende former for varesalg og foranstaltninger, som medfører ulemper for adgangen til markedet i en medlemsstat for produkter fra andre medlemsstater³⁹.

81. I henhold til cirkulærets stk. 114 finder den omtvistede foranstaltning kun anvendelse på sambehandlede biobrændstoffer, som importeres fra andre medlemsstater. Den fysiske kulstof-14-analyse påbydes kun for import, EU-interne leverancer samt nationale leverancer af brændstof indeholdende biobrændstoffer ved modtagelsen i det første franske afgiftsoplag, men ikke for leverancer, der er fremstillet i franske raffinaderier. Den forelæggende ret udtrykker det således: »Det fremgik [...] af de mundtlige retsforhandlinger, at biobrændstoffer fremstillet [ved sambehandling] i et raffinaderi i Frankrig ikke er underlagt en sådan kontrol, når de ikke efterfølgende modtages i et afgiftsoplag, inden de bringes i omsætning«⁴⁰.

82. Der foreligger således en mere fordelagtig behandling af hele eller dele af det sambehandlede brændstof, der fremstilles i Frankrig, idet det er fritaget fra kulstof-14-analyserne. Derimod skal samme type brændstof, hvis det importeres, undergives sådanne analyser for at fastslå procentandelen af organiske molekyler med henblik på tilskyndelsesafgiften vedrørende indarbejdning af biobrændstoffer.

83. Den heraf følgende situation vanskeliggør således adgangen for forarbejdet brændstof, som importeres til Frankrig fra andre medlemsstater. Den franske regering har medgivet dette og anerkendt, at kravet om en kulstof-14-analyse kan hindre importen af brændstoffer fra disse andre medlemsstater.

84. Den franske regering er ikke desto mindre af den opfattelse, at kulstof-14-analysen ikke udelukkende finder anvendelse på importerede brændstoffer, men også på brændstoffer af fransk oprindelse⁴¹.

85. Da den blev forespurgt på dette punkt i retsmødet, anerkendte den franske regering, at dens fortolkning ikke stemte overens med den, der anføres af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) i forelæggelseskendelsen. Ifølge denne regering:

- følger ligebehandlingen af alle brændstoffer, som er genstand for sambehandling (hvad enten de er importerede eller ej), af toldlovens artikel 266-15 og af artikel 3, nr. 3, i dekret 2019-570 og af nr. 30 og 33 i cirkulære 20-004 om *usine exercée*-ordningen⁴²
- findes der to raffinaderier i Frankrig, der fremstiller sambehandlede brændstoffer. Den franske regering anførte, at der på disse raffinaderier anvendes en toldprocedure (*usine exercée*), som

³⁸ – Dom af 11.7.1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82), præmis 5, af 23.12.2015, Scotch Whisky Association m.fl. (C-333/14, EU:C:2015:845), præmis 31, og af 9.1.2023, CIHEF m.fl. (C-147/21, EU:C:2023:31), præmis 37.

³⁹ – Dom af 10.2.2009, Kommissionen mod Italien (C-110/05, EU:C:2009:66), præmis 35 og 37.

⁴⁰ – Forelæggelseskendelsens præmis 16.

⁴¹ – Skriftligt indlæg, punkt 93-100.

⁴² – Circulaire du ministre de l'action et des comptes publics aux opérateurs économiques et aux services des douanes, du 4 février 2020, relative au régime de l'usine exercée (NOR: CPAD1917906C) (cirkulære udstedt af ministeren for offentlig forvaltning og offentlige regnskaber til økonomiske aktører og toldmyndigheder den 4.2.2020 om *usine exercée*-ordningen). Der henvises ikke til dette cirkulære i forelæggelseskendelsen.

tillader direkte markedsføring af de sambehandlede brændstoffer, uden at de skal anbringes i toldoplæg, eftersom toldmyndighederne kan udøve permanent kontrol med fremstillingen af dem⁴³.

86. Fortolkningen af den nationale lovgivning tilkommer ikke Domstolen, som skal henholde sig til de oplysninger, der er angivet af den forelæggende ret. Jeg fastholder, at Domstolen ved besvarelsen af anmodningen om præjudiciel afgørelse skal lægge til grund, at de relevante retsfor skrifter og faktiske omstændigheder er dem, der er angivet af den forelæggende ret, uanset i hvor høj grad dette er blevet bestridt af en af parterne.

87. På dette grundlag kan det omtvistede krav, henset dets karakter, således som det er beskrevet af den forelæggende ret, kvalificeres som en foranstaltning med en virkning, der svarer til en kvantitativ indførselsrestriktion, hvilket er i strid med artikel 34 TEUF. Det følger af indholdet af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at cirkulæret begunstiger anvendelsen af biobrændstoffer, som er blevet sambehandlet i Frankrig, idet det medfører ulemper for anvendelsen af de samme produkter, når de hidrører fra andre medlemsstater.

88. Endvidere vil denne lovgivning også have karakter af en foranstaltning med en virkning, der svarer til en indførselsrestriktion, selv om det anvendes på ikke-diskriminerende vis og anvendes ens for sambehandlede biobrændstoffer, hvad enten de er importerede eller fremstillet i Frankrig: Kravet om en kulstof-14-analyse vanskeliggør under alle omstændigheder import af sådanne biobrændstoffer til Frankrigs område.

89. Det er på trods heraf muligt, at denne restriktive foranstaltning har en begrundelse, som medfører, at den er forenelig med EU-retten. Under alle omstændigheder vil det dog være langt vanskeligere at argumentere for, at der foreligger en sådan begrundelse, hvis foranstaltningen kun finder anvendelse på importerede sambehandlede biobrændstoffer og ikke på sambehandlede biobrændstoffer, der er produceret i Frankrig.

1. Er foranstaltningen begrundet?

90. En national lovgivning eller praksis, som udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, kan være begrundet i et af de almene hensyn, som er opregnet i artikel 36 TEUF, eller i tvingende hensyn. I begge tilfælde skal den nationale foranstaltning – i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet – være egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, den forfølger, og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for, at formålet opfyldes, idet det påhviler den medlemsstat, der har iværksat foranstaltningen, at påvise overholdelsen af dette princip⁴⁴.

91. Den franske regering har som begrundelse for den restriktive foranstaltning påberåbt sig de tvingende hensyn om miljøbeskyttelse og bekæmpelse af svig. Den har gjort gældende, at den skattefordel, som nedsættelsen af tilskyndelsesafgiften vedrørende indarbejdning af biobrændstoffer udgør, kun skal indrømmes biobrændstoffer, der bringes i omsætning på det nationale område, hvis reelle indhold af biobaserede molekyler reelt overstiger målprocentsatsen for indarbejdning i transportsektoren, der er fastsat i artikel 266-15 i den franske toldlov.

⁴³ – De nationale producenter skal udfylde en teknisk formular for hvert fremstillet produkt, som kontrolleres af toldmyndighederne, idet det i denne formular angives, at kulstof-14-analysen er gennemført.

⁴⁴ – Dommen i sagen E.ON Biofor Sverige, præmis 46 og 90.

92. Det følger af Domstolens traditionelle praksis⁴⁵, at tvingende hensyn kun kan begrunde nationale foranstaltninger, der uden forskel gælder for indenlandske og indførte produkter. Hvis den franske foranstaltning, således som den forelæggende ret anfører, finder anvendelse på import af sambehandlede biobrændstoffer og ikke på den nationale produktion af denne type varer, vil den derfor ikke kunne anses for at være begrundet i tvingende almene hensyn om miljøbeskyttelse og forebyggelse af svig.

93. Domstolen har dog senere gjort denne traditionelle retspraksis mere fleksibel, idet den har undersøgt, hvorledes foranstaltninger, der anvendes forskelligt, kan være begrundet i et tvingende hensyn, eller subsumeret et af disse hensyn under en af de grunde, der er anført i artikel 36 TEUF⁴⁶.

94. Jeg vil derfor undersøge de mulige begrundelser vedrørende miljøbeskyttelse og forebyggelse af svig, som af Domstolen er anerkendt som tvingende hensyn i forbindelse med samhandelen inden for Unionen⁴⁷.

95. Cirkulæret kan i princippet være tilstrækkeligt begrundet, idet det tager sigte på og er egnet til:

- Dels *at beskytte miljøet* gennem anvendelsen af vedvarende energi. Brugen af kulstof-14-analyse gør det muligt at begunstige (fremme) visse brændstoffer ved at nedsætte den afgiftsbyrde, de pålægges, afhængigt af deres procentuelle indhold af biobrændstoffer.
- Dels *at forebygge risikoen for svig*⁴⁸ i produktionskæden for sambehandlede brændstoffer. Kulstof-14-metoden gør det muligt at fastslå den reelle procentandel af organiske HVO-molekyler i disse brændstoffer med sikkerhed og på baggrund af disse oplysninger foretage en korrekt anvendelse af en afgift, som tilskynder til brug af biobrændstoffer.

2. Er proportionalitetsprincippet overholdt?

96. Hvis begrundelsen anerkendes, skal det fortsat prøves, om den restriktive foranstaltning overholder proportionalitetsprincippet. Dette vil kun være tilfældet, såfremt den er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, den forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for, at formålet opfyldes, idet der ikke findes et mindre indgribende alternativ.

97. Fra denne synsvinkel kan det anerkendes, at det krav, der pålægges ved cirkulæret, er egnet til at opfylde det forfulgte formål, idet

⁴⁵ – Dom af 7.5.1997, Pistre m.fl. (C-321/94 – C-324/94, EU:C:1997:229), præmis 52, og af 17.6.1981, Kommissionen mod Irland (113/80, EU:C:1981:139), præmis 11.

⁴⁶ – Dom af 1.7.2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037), præmis 77-119, og generaladvokat Bots forslag til afgørelse i denne sag (C-573/12, EU:C:2014:37), punkt 79. Generaladvokat Bot foreslog, at de tvingende hensyn også blev anvendt som begrundelse for diskriminerende foranstaltninger, idet disse dog skulle underlægges et »større krav om proportionalitet«.

⁴⁷ – Dom af 6.10.2011, Bonnarde (C-443/10, EU:C:2011:641), præmis 34, af 1.7.2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037), præmis 77-82, og af 4.10.2018, L.E.G.O. (C-242/17, EU:C:2018:804), præmis 64.

⁴⁸ – I retsmødet anførte den franske regering, at den anfægtede lovgivning imødegår visse former for svig, idet der er konstateret certifikater for overholdelsen af bæredygtighedskriterierne, hvori det blev angivet, at de partier, der blev eksporteret til Frankrig, indeholdt en langt højere procentandel af molekyler af organisk oprindelse end den reelle andel. Hvis et raffinaderi f.eks. fremstillede sambehandlet biobrændstof med 50% biomasse, som blev dokumenteret ved massebalancemetoden, blev det angivet, at de partier, der blev eksporteret til Frankrig, indeholdt 80% molekyler af organisk oprindelse, med henblik på ikke at betale tilskyndelsesafgiften vedrørende indarbejdelse af biobrændstoffer.

- det tilsyneladende ikke er muligt at fastslå procentandelen af organiske molekyler i de sambehandlede brændstoffer med mindre indgribende alternativer til kulstof-14-analyse
- massebalancemetoden har begrænset anvendelighed i denne forbindelse og kun giver omtrentlige resultater. Derfor har delegeret forordning 2023/1640 fastsat kulstof-14-analyse som den fælles kontrolmetode til måling af procentandelen af molekyler af organisk oprindelse i sambehandlede brændstoffer og foreskrevet, at den anvendes regelmæssigt (som supplement), når fabrikanterne anvender andre metoder (såsom massebalancemetoden).

98. Til støtte for, at foranstaltningen er forholdsmæssig, skal det endvidere anføres, at cirkulæret ikke kræver en fysisk kulstof-14-analyse i et laboratorium i alle tilfælde og for al import af sambehandlede brændstoffer⁴⁹. Hvis der efter gennemførelsen af en første analyse er overensstemmelse (inden for en margen på 10%) med de af importvirksomheden angivne procentandele af molekyler af organisk oprindelse, skal kulstof-14-analyserne kun gentages på stikprøvebasis⁵⁰.

99. En restriktiv foranstaltning kan dog kun anses for at være egnet til at sikre gennemførelsen af det ønskede formål, hvis den reelt opfylder hensynet om at nå dette *på en sammenhængende og systematisk måde*⁵¹.

100. Den forelæggende ret peger i sin forelæggelseskendelse⁵² på tre forhold, som er til hinder for, at denne systematiske sammenhæng kan anses for at foreligge:

- Kulstof-14-analyserne er kun påkrævet i forbindelse med import, EU-interne leverancer og nationale leverancer af brændstof indeholdende biobrændstoffer ved modtagelsen i det første franske afgiftsoplag.
- Biobrændstoffer fremstillet i henhold til sambehandlingsprocessen i et raffinaderi i Frankrig er ikke underlagt en sådan kontrol, når de ikke efterfølgende modtages i et afgiftsoplag, inden de bringes i omsætning.
- Den franske stat accepterer at evaluere indholdet af biobrændstoffer i eksporterede produkter eller produkter, der bringes i omsætning i andre sektorer end transportsektoren, under hensyntagen til certifikaterne for den månedlige indarbejdning af biobrændstoffer og uden anvendelse af kulstof-14-analyser.

101. I samme retning har BP France forklaret⁵³, at de franske myndigheder som betingelse for, at nedsættelsen af tilskyndelsesafgiften vedrørende indarbejdelse af biobrændstoffer (eller af tilskyndelsesafgiften vedrørende anvendelse af vedvarende energi inden for transport) kan indrømmes, på den ene side kræver, at der ved kulstof-14-tests opnås absolut vished om det faktiske indhold af vedvarende energi på tidspunktet for markedsføringen af det importerede

⁴⁹ – Stk. 114, gengivet ovenfor i punkt 17 i dette forslag til afgørelse.

⁵⁰ – Naturligvis overholdes proportionalitetsprincippet ikke, hvis der foreligger en fordobling af kravene til importerede sambehandlede brændstoffer. Hvis en kulstof-14-analyse er obligatorisk i oprindelsesstaten, kan samme undersøgelse med andre ord ikke kræves i bestemmelsesstaten. Tilsvarende kan der, såfremt procentandelen af molekyler af organisk oprindelse er påvist nøjagtigt ved de oplysninger, som fabrikanten har angivet inden for rammerne af en frivillig certificeringsordning, heller ikke stilles krav om en kulstof-14-analyse. Intet tyder på, at dette er tilfældet i hovedsagen, med forbehold af den efterprøvning, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage.

⁵¹ – Dom af 23.12.2015, Scotch Whisky Association m.fl. (C-333/14, EU:C:2015:845), præmis 37.

⁵² – Præmis 16 og 19.

⁵³ – Skriftligt indlæg, punkt 72-79.

produkt (biobrændstoffer, der er resultatet af sambehandling), og på den anden side kræver en simpel forholdsmæssig årlig beregning, som ikke indebærer nogen garanti for sporbarhed, i modsætning til massebalancemetoden i forbindelse med vedvarende elektricitet.

102. Det kan udledes af disse oplysninger, at den omtvistede foranstaltning ikke overholder artikel 34 TEUF, eftersom den ikke kan anses for at være egnet til *på en sammenhængende og systematisk måde* at sikre gennemførelsen af de formål, som ville kunne begrunde den.

V. Forslag til afgørelse

103. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen, at den svarer Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) således:

»Artikel 30 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/2001 af 11. december 2018 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder for så vidt angår den lovgivningsmæssige situation forud for ikrafttrædelsen af Kommissionens delegerede forordning (EU) 2023/1640 af 5. juni 2023 om metoden til at bestemme andelen af biobrændstoffer og biogas til transport, der er produceret af biomasse forarbejdet med fossile brændstoffer i en fælles proces, og artikel 34 TEUF

skal fortolkes således, at

- massebalancemetoden har til formål at fastslå overholdelsen af bæredygtighedskriterierne i artikel 29 i direktiv 2018/2001, som finder anvendelse på råvarer, biobrændstofferne og blandinger heraf, og ikke har til formål at måle andelen af molekyler af organisk oprindelse i et biobrændstof, som er fremstillet ved sambehandling
- artikel 30 i direktiv 2018/2001 indtil ikrafttrædelsen af delegeret forordning 2023/1640 principielt ikke var til hinder for en national lovgivning, som ved modtagelsen i det første nationale afgiftsoplæg af importerede biobrændstoffer fremstillet ved sambehandling kræver, at der gennemføres en kulstof-14-analyse for at fastslå den procentandel af molekyler af organisk oprindelse, som er relevant for beregningen af en tilskyndelsesafgift vedrørende anvendelsen af biobrændstoffer; det er i denne forbindelse irrelevant, at det raffinaderi, hvor disse brændstoffer er fremstillet, har benyttet et massebalancesystem, der er godkendt under en frivillig ordning, som af Kommissionen er anerkendt som en fuldstændig ordning
- artikel 34 TEUF er til hinder for en national lovgivning, som ved modtagelsen i det første nationale afgiftsoplæg af importerede biobrændstoffer fremstillet ved sambehandling kræver, at der gennemføres en kulstof-14-analyse for at fastslå den procentandel af molekyler af organisk oprindelse, som er relevant for beregningen af en tilskyndelsesafgift vedrørende anvendelsen af biobrændstoffer, såfremt den samme undersøgelse ikke kræves for den nationale produktion af de sambehandlede biobrændstoffer.«