



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Dritte Kammer)

29. Juli 2024*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen – Richtlinie 2009/28/EG – Art. 17 und 18 – Richtlinie (EU) 2018/2001 – Art. 25, 29 und 30 – Nachhaltigkeitskriterien und Kriterien für Treibhausgaseinsparungen – Überprüfung der Einhaltung dieser Kriterien – Biokraftstoffe im Verkehrssektor – Herstellung von Kraftstoffen nach dem Verfahren der gemeinsamen Verarbeitung – Nachweise für die Erfüllung der Nachhaltigkeitskriterien – Massenbilanzverfahren – Methoden zur Bestimmung des Gehalts an hydrierten Pflanzenölen (HVO) in nach dem Verfahren der gemeinsamen Verarbeitung hergestellten Kraftstoffen – Regelung eines Mitgliedstaats, die eine physikalische 14C-Analyse verlangt – Art. 34 AEUV – Freier Warenverkehr“

In der Rechtssache C-624/22

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Conseil d'État (Staatsrat, Frankreich) mit Entscheidung vom 30. September 2022, beim Gerichtshof eingegangen am 30. September 2022, in dem Verfahren

BP France SAS

gegen

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

erlässt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin K. Jürimäe, des Präsidenten des Gerichtshofs K. Lenaerts in Wahrnehmung der Aufgaben eines Richters der Dritten Kammer sowie der Richter N. Piçarra, N. Jääskinen und M. Gavalec (Berichterstatter),

Generalanwalt: M. Campos Sánchez-Bordona,

Kanzler: N. Mundhenke, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 25. Oktober 2023,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

* Verfahrenssprache: Französisch.

- von BP France SAS, vertreten durch M. Dantin und A. Kourtih, Avocats, im Beistand von A. Comtesse York von Wartenberg und J. Lopez als Sachverständige,
- der französischen Regierung, vertreten durch J.-L. Carré, V. Depenne, B. Fodda und M. Guiresse als Bevollmächtigte,
- der niederländischen Regierung, vertreten durch M.K. Bulterman und A. Hanje als Bevollmächtigte,
- der österreichischen Regierung, vertreten durch A. Posch, J. Schmoll, F. Koppensteiner und F. Werni als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch B. De Meester und F. Thiran als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 11. Januar 2024

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Art. 17 und 18 der Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG (ABl. 2009, L 140, S. 16, berichtigt in ABl. 2014, L 216, S. 5, und ABl. 2014, L 265, S. 33) in der durch die Richtlinie (EU) 2015/1513 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 (ABl. 2015, L 239, S. 1) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 2009/28), der Art. 25, 29 und 30 der Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (ABl. 2018, L 328, S. 82) sowie von Art. 34 AEUV.
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der BP France SAS und dem Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (Minister für Wirtschaft, Finanzen sowie industrielle und digitale Souveränität, Frankreich) über die Rechtmäßigkeit des Runderlasses des beigeordneten Ministers für die öffentlichen Haushalte vom 18. August 2020 über die Lenkungssteuer betreffend die Beimischung von Biokraftstoffen (TIRIB) (im Folgenden: streitiger Runderlass), der eine im Labor durchgeführte physikalische 14C-Analyse zur Feststellung des tatsächlichen Gehalts an hydrierten Pflanzenölen (im Folgenden: HVO) vom Typ Benzin oder vom Typ Diesel eines nach dem Verfahren der gemeinsamen Verarbeitung hergestellten Kraftstoffs vorschreibt.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Richtlinie 2009/28

- 3 Die Richtlinie 2009/28 ist mit Wirkung vom 1. Juli 2021 aufgehoben und durch die Richtlinie 2018/2001 ersetzt worden. Art. 2 Abs. 2 Buchst. i der Richtlinie 2009/28 enthielt folgende Begriffsbestimmung:

„...“

- i) ‚Biokraftstoffe‘ flüssige oder gasförmige Kraftstoffe für den Verkehr, die aus Biomasse hergestellt werden“.

- 4 Art. 3 („Verbindliche nationale Gesamtziele und Maßnahmen auf dem Gebiet der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen“) Abs. 4 der Richtlinie 2009/28 sah vor:

„Jeder Mitgliedstaat gewährleistet, dass sein Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen bei allen Verkehrsträgern im Jahr 2020 mindestens 10 % seines Endenergieverbrauchs im Verkehrssektor entspricht.

...“

- 5 Art. 17 („Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe und flüssige Brennstoffe“) Abs. 1 der Richtlinie 2009/28 bestimmte:

„Ungeachtet der Frage, ob Rohstoffe innerhalb oder außerhalb der [Europäischen] Gemeinschaft angebaut wurden, wird Energie in Form von Biokraftstoffen und flüssigen Biobrennstoffen für die in den Buchstaben a, b und c genannten Zwecke nur dann berücksichtigt, wenn sie die in den Absätzen 2 bis 6 dieses Artikels festgelegten Nachhaltigkeitskriterien erfüllen:

- a) Bewertung der Einhaltung der die nationalen Ziele betreffenden Anforderungen der Richtlinie,
b) Bewertung der Einhaltung der Verpflichtungen zur Nutzung erneuerbarer Energie,
c) Möglichkeit der finanziellen Förderung für den Verbrauch von Biokraftstoffen und flüssigen Biobrennstoffen.

...“

- 6 Art. 17 Abs. 2 bis 5 legte die Nachhaltigkeitskriterien bezüglich der Herstellung von Biokraftstoffen und flüssigen Biobrennstoffen fest.

- 7 Art. 17 Abs. 8 sah vor:

„Für die Zwecke des Absatzes 1 Buchstaben a, b und c dürfen die Mitgliedstaaten Biokraftstoffe und flüssige Biobrennstoffe, die in Übereinstimmung mit diesem Artikel gewonnen werden, nicht aus sonstigen Nachhaltigkeitsgründen außer Acht lassen.“

8 Art. 18 („Überprüfung der Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe und flüssige Biobrennstoffe“) der Richtlinie 2009/28 bestimmte:

„(1) Werden Biokraftstoffe und flüssige Biobrennstoffe für die in Artikel 17 Absatz 1 Buchstaben a, b und c genannten Zwecke berücksichtigt, verpflichten die Mitgliedstaaten die Wirtschaftsteilnehmer nachzuweisen, dass die in Artikel 17 Absätze 2 bis 5 festgelegten Nachhaltigkeitskriterien erfüllt sind. Zu diesem Zweck verpflichten sie die Wirtschaftsteilnehmer zur Verwendung eines Massenbilanzsystems, das

- a) es erlaubt, Lieferungen von Rohstoffen oder Biokraftstoffen mit unterschiedlichen Nachhaltigkeitseigenschaften zu mischen,
- b) vorschreibt, dass Angaben über die Nachhaltigkeitseigenschaften und den jeweiligen Umfang der unter Buchstabe a genannten Lieferungen weiterhin dem Gemisch zugeordnet sind, und
- c) vorsieht, dass die Summe sämtlicher Lieferungen, die dem Gemisch entnommen werden, dieselben Nachhaltigkeitseigenschaften in denselben Mengen hat wie die Summe sämtlicher Lieferungen, die dem Gemisch zugefügt werden.

...

(3) Die Mitgliedstaaten treffen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Wirtschaftsteilnehmer dazu verlässliche Informationen vorlegen und dem Mitgliedstaat auf Anfrage die Daten zur Verfügung ... stellen, die zur Zusammenstellung der Informationen verwendet wurden. Die Mitgliedstaaten verpflichten die Wirtschaftsteilnehmer, für ein angemessenes unabhängiges Audit der von ihnen vorgelegten Informationen zu sorgen und nachzuweisen, dass ein solches Audit erfolgt ist. Das Audit erstreckt sich auf die Frage, ob die von den Wirtschaftsteilnehmern verwendeten Systeme genau, verlässlich und vor Betrug geschützt sind. Ferner werden die Häufigkeit und Methodik der Probenahme sowie die Zuverlässigkeit der Daten bewertet.

Die in Unterabsatz 1 genannten Informationen erstrecken sich insbesondere auf die Einhaltung der in Artikel 17 Absätze 2 bis 5 genannten Nachhaltigkeitskriterien, auf sachdienliche und aussagekräftige Informationen über die Maßnahmen, die zum Schutz von Boden, Wasser und Luft, zur Sanierung von degradierten Flächen und zur Vermeidung eines übermäßigen Wasserverbrauchs in Gebieten mit Wasserknappheit getroffen wurden, und auf sachdienliche und aussagekräftige Informationen über die Maßnahmen, die zur Berücksichtigung der in Artikel 17 Absatz 7 Unterabsatz 2 genannten Aspekte getroffen wurden.

...

(4) Die Gemeinschaft bemüht sich, bilaterale oder multilaterale Übereinkünfte mit Drittländern zu schließen, die Bestimmungen über Nachhaltigkeitskriterien enthalten, die den Bestimmungen dieser Richtlinie entsprechen. Hat die Gemeinschaft Übereinkünfte geschlossen, die Bestimmungen zu den Aspekten enthalten, die mit den in Artikel 17 Absätze 2 bis 5 aufgeführten Nachhaltigkeitskriterien erfasst werden, so kann die [Europäische] Kommission beschließen, dass diese Übereinkünfte als Nachweis dafür herangezogen werden dürfen, dass Biokraftstoffe und flüssige Biobrennstoffe, die aus in diesen Ländern angebauten Rohstoffen hergestellt werden, mit den besagten Nachhaltigkeitskriterien übereinstimmen. ...

Die Kommission kann beschließen, dass freiwillige nationale oder internationale Systeme, in denen Standards für die Herstellung von Biomasseerzeugnissen vorgegeben werden, genaue Daten für die Zwecke des Artikels 17 Absatz 2 enthalten und/oder als Nachweis dafür herangezogen werden dürfen, dass Lieferungen von Biokraftstoff oder flüssigem Biobrennstoff mit den in Artikel 17 Absätze 3, 4 und 5 aufgeführten Nachhaltigkeitskriterien übereinstimmen und/oder dass keine Materialien absichtlich geändert oder entsorgt wurden, damit die Lieferung oder ein Teil davon unter Anhang IX fallen würde. ...

...

(5) Die Kommission kann nur dann Beschlüsse im Sinne von Absatz 4 fassen, wenn die betreffende Übereinkunft oder das betreffende System angemessenen Standards der Zuverlässigkeit, Transparenz und unabhängiger Audits entspricht. ...

Die freiwilligen Systeme nach Absatz 4 (im Folgenden ‚freiwillige Systeme‘) müssen regelmäßig und mindestens einmal pro Jahr eine Liste ihrer für unabhängige Audits eingesetzten Zertifizierungsstellen veröffentlichen, in der für jede Zertifizierungsstelle angegeben ist, von welcher Einrichtung oder nationalen Behörde sie anerkannt wurde und von welcher Einrichtung oder nationalen Behörde sie überwacht wird.

Die Kommission kann insbesondere zur Verhinderung von Betrug auf der Grundlage einer Risikoanalyse oder der in Absatz 6 Unterabsatz 2 dieses Artikels genannten Berichte die Standards für unabhängige Audits festlegen und vorschreiben, dass bei allen freiwilligen Systemen diese Standards angewandt werden. Dies erfolgt mittels Durchführungsrechtsakten, die nach dem in Artikel 25 Absatz 3 genannten Prüfverfahren erlassen werden. In diesen Rechtsakten wird ein Zeitraum festgelegt, in dem diese Standards im Rahmen der freiwilligen Systeme umgesetzt werden müssen. Die Kommission kann Beschlüsse über die Anerkennung freiwilliger Systeme aufheben, falls diese Systeme diese Standards nicht im vorgesehenen Zeitraum umgesetzt haben.

...

(7) Wenn ein Wirtschaftsteilnehmer Nachweise oder Daten vorlegt, die gemäß einer Übereinkunft oder einem System eingeholt wurden, die bzw. das Gegenstand eines Beschlusses im Sinne von Absatz 4 ist, darf ein Mitgliedstaat, soweit dieser Beschluss dies vorsieht, von dem Lieferanten keine weiteren Nachweise für die Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien gemäß Artikel 17 Absätze 2 bis 5 oder Angaben zu den in Absatz 3 Unterabsatz 2 genannten Maßnahmen verlangen.

...“

Richtlinie 2018/2001

9 Die Erwägungsgründe 94, 107 bis 110 und 126 der Richtlinie 2018/2001 lauten:

„(94) Die Produktion von Biokraftstoffen, flüssigen Biobrennstoffen und Biomasse-Brennstoffen sollte stets auf nachhaltige Weise erfolgen. Biokraftstoffe, flüssige Biobrennstoffe und Biomasse-Brennstoffe, die dafür verwendet werden, das Unionsziel dieser Richtlinie zu erreichen, und jene, denen Förderregelungen zugutekommen, sollten daher Nachhaltigkeitskriterien und Kriterien für Treibhausgaseinsparungen erfüllen müssen.

Die Harmonisierung dieser Kriterien für Biokraftstoffe und flüssige Biobrennstoffe ist Voraussetzung dafür, dass die in Artikel 194 Absatz 1 AEUV festgelegten energiepolitischen Ziele der Union erreicht werden. Diese Harmonisierung garantiert die Funktion des Energiebinnenmarkts und erleichtert somit, insbesondere im Hinblick auf die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, es nicht abzulehnen, gemäß dieser Richtlinie bezogene Biokraftstoffe und flüssige Biobrennstoffe aufgrund anderer Nachhaltigkeitserwägungen zu berücksichtigen, den Handel mit konformen Biokraftstoffen und flüssigen Biobrennstoffen zwischen den Mitgliedstaaten. Die positiven Auswirkungen der Harmonisierung der vorgenannten Kriterien, was das reibungslose Funktionieren des Energiebinnenmarktes und die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen in der Union anbelangt, werden sich unweigerlich einstellen. Für Biomasse-Brennstoffe sollten die Mitgliedstaaten zusätzliche Nachhaltigkeitskriterien und Kriterien für Treibhausgaseinsparungen festlegen dürfen.

...

- (107) Aufgrund der Erfahrungen mit der praktischen Umsetzung der Nachhaltigkeitskriterien der Union ist es sinnvoll, die Rolle freiwilliger internationaler und nationaler Zertifizierungssysteme zur einheitlichen Überprüfung der Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien zu stärken.
- (108) Die Förderung freiwilliger internationaler oder nationaler Regelungen, in denen Standards für die nachhaltige Produktion von Biokraftstoffen, flüssigen Biobrennstoffen und Biomasse-Brennstoffen festgelegt sind und die bescheinigen, dass die Produktion von Biokraftstoffen, flüssigen Biobrennstoffen und Biomasse-Brennstoffen diese Standards erfüllt, ist im Interesse der Union. Daher sollte bei solchen Regelungen dafür gesorgt werden, dass sie anerkanntermaßen zuverlässige Erkenntnisse und Daten hervorbringen, wenn sie angemessene Standards der Zuverlässigkeit, Transparenz und Unabhängigkeit der Audits erfüllen. Um zu gewährleisten, dass die Einhaltung der Kriterien für die Nachhaltigkeit und für Treibhausgaseinsparungen solide und einheitlich überprüft wird, und insbesondere um Betrug zu verhindern, sollte die Kommission die Befugnis erhalten, Durchführungsbestimmungen einschließlich angemessener Standards der Zuverlässigkeit, Transparenz und Unabhängigkeit der Audits, die im Rahmen der freiwilligen Systeme anzuwenden sind, zu erlassen.
- (109) Freiwillige Systeme spielen eine zunehmend wichtige Rolle, wenn es darum geht, die Einhaltung der Kriterien für die Nachhaltigkeit und für Treibhausgaseinsparungen für Biokraftstoffe, flüssige Biobrennstoffe und Biomasse-Brennstoffe nachzuweisen. Daher wäre es für die Kommission angemessen zu verlangen, dass freiwillige Systeme – einschließlich der bereits von der Kommission anerkannten – regelmäßig über ihre Tätigkeit Bericht erstatten. Diese Berichte sollten veröffentlicht werden, um mehr Transparenz zu schaffen und die Aufsicht durch die Kommission zu verbessern. Außerdem würde die Kommission aufgrund dieser Berichterstattung die Informationen erhalten, die sie benötigt, um einen Bericht über das Funktionieren der freiwilligen Systeme erstellen zu können, in dem sie aufzeigt, welche Verfahren sich bewährt haben, und gegebenenfalls einen Vorschlag unterbreitet, wie diese Verfahren noch stärker gefördert werden können.

(110) Um das Funktionieren des Binnenmarkts zu erleichtern, sollten Nachweise hinsichtlich der Kriterien für die Nachhaltigkeit und für Treibhausgaseinsparungen für Biokraftstoffe, flüssige Biobrennstoffe und Biomasse-Brennstoffe, die nach einer von der Kommission anerkannten Regelung erlangt wurden, in allen Mitgliedstaaten anerkannt werden. Die Mitgliedstaaten sollten dazu beitragen, dass die ordnungsgemäße Umsetzung der Zertifizierungsgrundsätze der freiwilligen Regelungen gewährleistet wird, indem sie die Arbeitsweise der Zertifizierungsstellen, die durch die nationale Zulassungsstelle akkreditiert wurden, überwachen und indem sie den freiwilligen Regelungen relevante Beobachtungen mitteilen.

...

(126) Zur Änderung oder Ergänzung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Richtlinie sollte der Kommission die Befugnis übertragen werden, gemäß Artikel 290 des AEUV Rechtsakte [zu erlassen] zur ... Festlegung der Methode zur Bestimmung des sich aus der Verarbeitung von Biomasse in einem einzigen Verfahren mit fossilen Brennstoffen ergebenden Anteils von Biokraftstoff und Biogas für den Verkehr sowie der Methode zur Bewertung der Treibhausgaseinsparungen von flüssigen oder gasförmigen erneuerbaren Kraftstoffen für den Verkehr nicht biogenen Ursprungs und wiederverwerteten kohlenstoffhaltigen Kraftstoffen, um sicherzustellen, dass Gutschriften für die Treibhausgaseinsparungen nur einmal gewährt werden; ...“

10 Art. 2 („Begriffsbestimmungen“) Abs. 2 der Richtlinie 2018/2001 bestimmt:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

...

33. ‚Biokraftstoffe‘ flüssige Kraftstoffe für den Verkehr, die aus Biomasse hergestellt werden;

...“

11 Art. 25 („Einbeziehung erneuerbarer Energie im Verkehrssektor“) Abs. 1 der Richtlinie 2018/2001 sieht vor:

„Damit erneuerbare Energie im Verkehrssektor durchgängig genutzt wird, verpflichtet jeder Mitgliedstaat die Kraftstoffanbieter, dafür zu sorgen, dass der Anteil erneuerbarer Energie am Endenergieverbrauch des Verkehrssektors bis 2030 einem von dem betreffenden Mitgliedstaat festgelegten indikativen Zielpfad entsprechend mindestens 14 % beträgt (Mindestanteil) und nach der in Artikel 26 und 27 festgelegten Methode berechnet wird. ...

...“

12 Art. 28 („Andere Bestimmungen für erneuerbare Energie im Verkehrssektor“) Abs. 5 der Richtlinie 2018/2001 sieht vor:

„Die Kommission erlässt bis zum 31. Dezember 2021 im Einklang mit Artikel 35 delegierte Rechtsakte, um diese Richtlinie durch Festlegung der Methode zur Bestimmung des Anteils an Biokraftstoffen und Biogas für den Verkehr, der sich aus der Verarbeitung von Biomasse in einem einzigen Verfahren mit fossilen Kraftstoffen ergibt, ... zu ergänzen.“

- 13 Art. 29 („Nachhaltigkeitskriterien und Kriterien für Treibhausgaseinsparungen für Biokraftstoffe, flüssige Brennstoffe und Biomasse-Brennstoffe“) Abs. 1 der Richtlinie 2018/2001 bestimmt:

„Energie in Form von Biokraftstoffen, flüssigen Biobrennstoffen und Biomasse-Brennstoffen wird für die in den Buchstaben a, b und c genannten Zwecke nur dann berücksichtigt, wenn sie die in den Absätzen 2 bis 7 und 10 festgelegten Nachhaltigkeitskriterien und die Kriterien für die Treibhausgaseinsparungen erfüllen:

- a) Beitrag zum Unionsziel nach Artikel 3 Absatz 1 und zum Anteil erneuerbarer Energie der Mitgliedstaaten;
- b) Bewertung der Einhaltung der Verpflichtungen zur Nutzung erneuerbarer Energie, einschließlich der in Artikel 25 festgelegten Verpflichtung;
- c) Möglichkeit der finanziellen Förderung für den Verbrauch von Biokraftstoffen, flüssigen Biobrennstoffen und Biomasse-Brennstoffen.

...“

- 14 Art. 29 Abs. 2 bis 7 legt die Nachhaltigkeitskriterien bezüglich der Herstellung von Biokraftstoffen, flüssigen Biobrennstoffen und Biomasse-Brennstoffen fest.

- 15 Art. 29 Abs. 12 lautet:

„Für die Zwecke von Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a, b und c dieses Artikels, und unbeschadet von Artikel 25 und 26, dürfen die Mitgliedstaaten Biokraftstoffe und flüssige Biobrennstoffe, die in Übereinstimmung mit diesem Artikel gewonnen werden, nicht wegen anderer Nachhaltigkeitserwägungen außer Acht lassen. Dieser Absatz lässt die öffentliche Förderung im Rahmen von Förderregelungen, die vor dem 24. Dezember 2018 genehmigt werden, unberührt.“

- 16 Art. 30 („Überprüfung der Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien und der Kriterien für Treibhausgaseinsparungen“) der Richtlinie 2018/2001 sieht vor:

„(1) Werden Biokraftstoffe, flüssige Biobrennstoffe und Biomasse-Brennstoffe, oder andere Brennstoffe, die auf den Zähler gemäß Artikel 27 Absatz 1 Buchstabe b angerechnet werden können, für die in den Artikeln 23 und 25 sowie in Artikel 29 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a, b und c genannten Zwecke berücksichtigt, verpflichten die Mitgliedstaaten die Wirtschaftsteilnehmer nachzuweisen, dass die in Artikel 29 Absatz 2 bis 7 und 10 festgelegten Nachhaltigkeitskriterien und Kriterien für Treibhausgaseinsparungen erfüllt sind. Zu diesen Zwecken verpflichten sie die Wirtschaftsteilnehmer zur Verwendung eines Massenbilanzsystems, das

- a) es erlaubt, Lieferungen von Rohstoffen oder Brennstoffen mit unterschiedlichen Nachhaltigkeitseigenschaften und Eigenschaften in Bezug auf Treibhausgaseinsparungen zu mischen, z. B. in einem Container, einer Verarbeitungs- oder Logistikeinrichtung oder einer Übertragungs- und Verteilungsinfrastruktur bzw. -stätte,
- b) es erlaubt, Lieferungen von Rohstoffen mit unterschiedlichem Energiegehalt zur weiteren Verarbeitung zu mischen, sofern der Umfang der Lieferungen nach ihrem Energiegehalt angepasst wird,

- c) vorschreibt, dass dem Gemisch weiterhin Angaben über die Nachhaltigkeitseigenschaften sowie Eigenschaften in Bezug auf Treibhausgaseinsparungen und den jeweiligen Umfang der unter Buchstabe a genannten Lieferungen zugeordnet sind, und
- d) vorsieht, dass die Summe sämtlicher Lieferungen, die dem Gemisch entnommen werden, dieselben Nachhaltigkeitseigenschaften in denselben Mengen hat wie die Summe sämtlicher Lieferungen, die dem Gemisch zugefügt werden, und dass diese Bilanz innerhalb eines angemessenen Zeitraums erreicht wird.

Durch das Massenbilanzsystem soll zudem sichergestellt werden, dass jede Lieferung nur einmal gemäß Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a, b oder c für die Berechnung des Bruttoendverbrauchs von Energie aus erneuerbaren Quellen berücksichtigt wird und dass Informationen dazu angegeben werden, ob für die Produktion der betreffenden Lieferung eine Förderung gewährt wurde und[,] wenn ja, um welche Art von Förderregelung es sich handelte.

(2) Bei Verarbeitung einer Lieferung werden die Angaben hinsichtlich der Eigenschaften der Lieferung in Bezug auf die Nachhaltigkeit und Treibhausgaseinsparungen angepasst und im Einklang mit folgenden Vorschriften dem Output zugeordnet:

- a) Sollte die Verarbeitung der Rohstofflieferung nur einen Output hervorbringen, der zur Produktion von Biokraftstoffen, flüssigen Biobrennstoffen, Biomasse-Brennstoffen, flüssigen und gasförmigen erneuerbaren Kraftstoffen für den Verkehr nicht biogenen Ursprungs oder wiederverwerteten kohlenstoffhaltigen Kraftstoffen dienen soll, werden der Umfang der Lieferung und die entsprechenden Werte der Eigenschaften in Bezug auf die Nachhaltigkeit und Treibhausgaseinsparungen durch Anwendung eines Umrechnungsfaktors angepasst, der das Verhältnis zwischen der Masse des Outputs, die dieser Produktion dienen soll, und der Rohstoffmasse zu Beginn des Verfahrens aus[ge]drückt;
- b) sollte die Verarbeitung der Rohstofflieferung mehrere Outputs hervorbringen, die zur Produktion von Biokraftstoffen, flüssigen Biobrennstoffen, Biomasse-Brennstoffen, flüssigen und gasförmigen erneuerbaren Kraftstoffen für den Verkehr nicht biogenen Ursprungs oder wiederverwerteten kohlenstoffhaltigen Kraftstoffen dienen sollen, ist für jeden Output ein gesonderter Umrechnungsfaktor anzuwenden und eine gesonderte Massenbilanz zugrunde zu legen.

(3) Die Mitgliedstaaten treffen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Wirtschaftsteilnehmer hinsichtlich der Einhaltung der in Artikel 25 Absatz 2 festgelegten und durch jenen Artikel angenommenen Mindestschwellenwerte für Treibhausgaseinsparungen sowie der in Artikel 29 Absatz 2 bis 7 und 10 festgelegten Nachhaltigkeitskriterien und Kriterien für Treibhausgaseinsparungen verlässliche Informationen vorlegen und dass die Wirtschaftsteilnehmer dem jeweiligen Mitgliedstaat auf Anfrage die Daten zur Verfügung stellen, die zur Zusammenstellung der Informationen verwendet wurden. Die Mitgliedstaaten verpflichten die Wirtschaftsteilnehmer, für ein angemessenes unabhängiges Audit der von ihnen vorgelegten Informationen zu sorgen und nachzuweisen, dass ein solches Audit erfolgt ist. Hinsichtlich der Einhaltung von Artikel 29 Absatz 6 Buchstabe a und Absatz 7 Buchstabe a kann bis zum Ersterfassungspunkt der forstwirtschaftlichen Biomasse das Erst- oder Zweitparteien-Audit verwendet werden. Das Audit erstreckt sich auf die Frage, ob die von den Wirtschaftsteilnehmern verwendeten Systeme genau, verlässlich und vor Betrug geschützt sind, wobei durch die Überprüfung auch sichergestellt wird, dass Materialien nicht absichtlich so verändert oder entsorgt werden, dass die Lieferung ganz oder teilweise zu Abfall oder Reststoffen

werden könnte. Ferner werden die Häufigkeit und Methodik der Probenahme sowie die Zuverlässigkeit der Daten bewertet.

...

(4) Die Kommission kann beschließen, dass freiwillige nationale oder internationale Systeme, in denen Standards für die Produktion von Biokraftstoffen, flüssigen Biobrennstoffen oder Biomasse-Brennstoffen, oder anderen Brennstoffen, die auf den Zähler gemäß Artikel 27 Absatz 1 Buchstabe b angerechnet werden können, vorgegeben werden, genaue Daten zu den Treibhausgaseinsparungen für die Zwecke von Artikel 25 Absatz 2 und Artikel 29 Absatz 10 enthalten und als Nachweis dafür herangezogen werden dürfen, dass die Bestimmungen von Artikel 27 Absatz 3 und Artikel 28 Absatz 2 und 4 eingehalten werden, und/oder als Nachweis dafür herangezogen werden dürfen, dass Lieferungen von Biokraftstoff, flüssigem Brennstoff oder Biomasse-Brennstoffen den in Artikel 29 Absatz 2 bis 7 aufgeführten Nachhaltigkeitskriterien genügen. Für den Nachweis, dass den in Artikel 29 Absätze 6 und 7 festgelegten Anforderungen entsprochen wird, können die Betreiber die erforderlichen Belege direkt auf Ebene des Gewinnungsgebiets vorlegen. Die Kommission kann Flächen zum Schutz von seltenen, bedrohten oder gefährdeten Ökosystemen oder Arten, die in internationalen Übereinkommen anerkannt werden oder in den Verzeichnissen zwischenstaatlicher Organisationen oder der Internationalen Union für die Erhaltung der Natur aufgeführt sind, für die Zwecke des Artikels 29 Absatz 3 Unterabsatz 1 Buchstabe c Ziffer ii anerkennen.

Die Kommission kann beschließen, dass diese Systeme präzise Angaben über Maßnahmen enthalten, die zum Schutz von Boden, Wasser und Luft, zur Sanierung von degradierten Flächen und zur Vermeidung eines übermäßigen Wasserverbrauchs in Gebieten mit Wasserknappheit und zur Zertifizierung von Biokraftstoffen, flüssigen Biobrennstoffen und Biomasse-Brennstoffen, bei denen ein geringes Risiko indirekter Landnutzungsänderungen besteht, getroffen wurden.

...

(6) Die Mitgliedstaaten können nationale Systeme einführen, in deren Rahmen die Einhaltung der in Artikel 29 Absatz 2 bis 7 und 10 festgelegten Kriterien für die Nachhaltigkeit und Treibhausgaseinsparungen und der in Artikel 25 Absatz 2 festgelegten und durch jenen Artikel sowie gemäß Artikel 28 Absatz 5 angenommenen, für flüssige und gasförmige erneuerbare Kraftstoffe für den Verkehr nicht biogenen Ursprungs und wiederverwertete kohlenstoffhaltige Kraftstoffe geltenden Mindestschwellenwerte für Treibhausgaseinsparungen entlang der gesamten Produktkette unter Beteiligung der zuständigen nationalen Behörden überprüft wird.

...

(9) Wenn ein Wirtschaftsteilnehmer Nachweise oder Daten vorlegt, die im Einklang mit einem System eingeholt wurden, das Gegenstand eines Beschlusses im Sinne von Absatz 4 oder 6 dieses Artikels ist, darf ein Mitgliedstaat, soweit dieser Beschluss dies vorsieht, von dem Lieferanten keine weiteren Nachweise für die Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien und der Kriterien für Treibhausgaseinsparungen gemäß Artikel 29 Absatz 2 bis 7 und 10 verlangen.

...“

Delegierte Verordnung (EU) 2023/1640

- 17 Die Delegierte Verordnung (EU) 2023/1640 der Kommission vom 5. Juni 2023 über die Methode zur Bestimmung des Anteils an Biokraftstoffen und Biogas für den Verkehr, der sich aus der Verarbeitung von Biomasse in einem einzigen Verfahren mit fossilen Kraftstoffen ergibt (ABl. 2023, L 205, S. 1), wurde auf der Grundlage von Art. 28 Abs. 5 der Richtlinie 2018/2001 erlassen. Art. 2 („Massenbilanzverfahren“) dieser Verordnung bestimmt:

„(1) Wird ein Massenbilanzverfahren verwendet, so führt der Wirtschaftsteilnehmer eine vollständige Massenbilanzanalyse der Gesamtmasse der Inputs und Outputs durch. Das Massenbilanzverfahren muss gewährleisten, dass der Anteil biologischer Inhaltsstoffe an den gesamten Outputs proportional zum Anteil biologischer Inhaltsstoffe an den Inputs ist und dass der durch die Ergebnisse der Radiokarbonmethode (14C) ermittelte Anteil an biogenen Stoffen den einzelnen Outputs zugeordnet wird. Für jeden Output werden unterschiedliche Umrechnungsfaktoren angewendet, die dem Ergebnis des mit Hilfe der Radiokarbonmethode (14C) gemessenen Anteils biologischer Inhaltsstoffe am besten entsprechen. Im Output wird der Massenverlust berücksichtigt, der durch Abgase, flüssige Industrieabwässer und feste Rückstände entsteht. Das Massenbilanzverfahren muss eine zusätzliche analytische Charakterisierung der Rohstoffe und Produkte umfassen, wie beispielsweise Ultimat- und Proximatanalysen der Massenströme des Systems.

...“

Französisches Recht

Code des douanes

- 18 Art. 266quindecies des Code des douanes (Zollgesetzbuch) in der auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren Fassung bestimmte:

„I. Die Personen, die zur Zahlung der in Art. 265 vorgesehenen innerstaatlichen Verbrauchsteuer verpflichtet sind, haben eine [TIRIB] zu zahlen.

...

III. Die [TIRIB] betreffend die Beimischung von Biokraftstoffen bemisst sich nach dem Gesamtvolumen der Benzin- bzw. Dieselmotorkraftstoffe, für die der Steueranspruch im Lauf des Kalenderjahrs entstanden ist.

Der Betrag der Steuer wird für Benzin- und Dieselmotorkraftstoffe getrennt berechnet.

Dieser Betrag entspricht der in Abs. 1 dieses Abschnitts III definierten Bemessungsgrundlage, multipliziert mit dem in Abschnitt IV festgesetzten Tarif; hierauf wird ein Koeffizient angewandt, der der Differenz zwischen dem in Abschnitt IV festgesetzten nationalen Zielprozentsatz für die Einbeziehung erneuerbarer Energie im Verkehrssektor und dem Anteil erneuerbarer Energie in den Erzeugnissen, die die Steuerbemessungsgrundlage bilden, entspricht. Entspricht der Anteil erneuerbarer Energie dem nationalen Zielprozentsatz für die Einbeziehung erneuerbarer Energie im Verkehrssektor oder geht er darüber hinaus, so ist die Steuer gleich null.

IV. Der Steuertarif und die nationalen Zielprozentsätze für die Einbeziehung erneuerbarer Energie im Verkehrssektor lauten wie folgt:

Jahr	2020	ab 2021
Tarif ([Euro]/hl)	101	104
Zielprozentsatz für Diesel	8 %	8 %
Zielprozentsatz für Benzin	8,2 %	8,6 %

V.-A.- Der Anteil erneuerbarer Energie bezeichnet den aus erneuerbaren Quellen erzeugten Energieanteil, bewertet als (unterer) Brennwert, in Bezug auf den der Steuerschuldner nachweisen kann, dass er in den Kraftstoffen, die die Steuerbemessungsgrundlage bilden, enthalten ist, wobei gegebenenfalls die spezifischen Berechnungsregeln für bestimmte Rohstoffe gemäß den Buchst. C und D des vorliegenden Abschnitts V und den Bestimmungen des Abschnitts VII zu berücksichtigen sind.

Die in den Biokraftstoffen enthaltene Energie ist erneuerbar, wenn die Kraftstoffe die in Art. 17 der [Richtlinie 2009/28] festgelegten Nachhaltigkeitskriterien erfüllen.

Abis.- Nur die Energie, die in Erzeugnissen enthalten ist, deren Rückverfolgbarkeit seit ihrer Herstellung gewährleistet worden ist, wird berücksichtigt.

Ein Dekret legt die Modalitäten der Rückverfolgbarkeit fest, die auf jedes Erzeugnis nach Maßgabe der Rohstoffe, aus denen es erzeugt wurde, und der gemäß diesem Abschnitt V angewandten Regeln zur Erfassung der Energie Anwendung findet.

...“

Dekret Nr. 2019-570

- 19 Art. 3 des Décret n° 2019-570 du 7 juin 2019, portant sur la taxe incitative relative à l’incorporation des biocarburants (Dekret Nr. 2019-570 vom 7. Juni 2019 über die Lenkungssteuer betreffend die Beimischung von Biokraftstoffen) (JORF vom 9. Juni 2019, Text Nr. 13) bestimmt:

„Die Elemente, mit denen der Steuerpflichtige der Lenkungssteuer für die Anwendung des zweiten Absatzes von Buchst. A des Abschnitts V des Art. 266*quindecies* des Zollgesetzbuchs nachweist, dass die steuerbaren Kraftstoffe Energie aus erneuerbaren Quellen enthalten, umfassen – neben gegebenenfalls den Begleitdokumenten und der Bestandserfassung gemäß Art. 158*octies* II b des Zollgesetzbuchs in Bezug auf die berücksichtigungsfähigen Erzeugnisse und die steuerbaren Kraftstoffe –:

1. die Beimischungsbescheinigungen, die bei der Beimischung berücksichtigungsfähiger Erzeugnisse in einen steuerbaren Kraftstoff in einem Steuerlager für Erdölerzeugnisse ausgestellt werden;

...

3. die Bestandsaufzeichnungen zur Überwachung der erneuerbaren Energie;

4. Bescheinigungen über den Gehalt, die ausgestellt werden, wenn der Lenkungssteueranspruch für einen steuerpflichtigen Kraftstoff, von dem angenommen wird, dass er Energie aus erneuerbaren Quellen enthält, entsteht;

...“

20 Art. 4 Nr. III des Dekrets bestimmt:

„III. - Die Bestandsaufzeichnungen zur Überwachung der erneuerbaren Energie werden von Personen, die in einem Steuerlager, in einem Steuerlager für Energieerzeugnisse oder in einer Anlage, für die ein Steueraussetzungsverfahren gilt, berücksichtigungsfähige Erzeugnisse besitzen, sowie von Personen, die die in Nr. 3 von Art. 5 vorgesehene Option in Anspruch nehmen, geführt.

Sie verzeichnen:

1. die Zu- und Abgänge von Bestandsmengen der berücksichtigungsfähigen Erzeugnisse unter Berücksichtigung insbesondere der in den Bescheinigungen festgestellten Beimischungen, Veräußerungen, Erwerbe und Abgänge;

...“

21 Art. 7 des Dekrets sieht vor:

„In den Bescheinigungen und Bestandsaufzeichnungen zur Überwachung der erneuerbaren Energie sind die Bezeichnungen und Mengen der berücksichtigungsfähigen Erzeugnisse, die aus erneuerbarer Energie bestehen, unabhängig davon anzugeben, ob sie in steuerbaren Kraftstoffen enthalten sind oder nicht, wobei zu unterscheiden sind:

1. Erzeugnisse, die nicht aus Biomasse hergestellt werden;
2. Biokraftstoffe;
3. Erzeugnisse aus Rohstoffen im Sinne von Art. 266*quindecies* Abschnitt V Buchst. B Nr. 2 des Zollgesetzbuchs;
4. Erzeugnisse auf Palmölbasis;
5. Erzeugnisse, die den besonderen Rückverfolgbarkeitspflichten nach Titel III dieses Dekrets unterliegen.

Sie enthalten auch die von der Verwaltung für Zölle und indirekte Steuern vorgesehenen, für die Überwachung der erneuerbaren Energie erforderlichen Informationen.“

22 Art. 8 des Dekrets bestimmt:

„Die Ausstellung von Bescheinigungen und die Vornahme der Bestandsaufzeichnungen zur Überwachung der erneuerbaren Energie wird durch einen Sichtvermerk der Zolldienststellen festgestellt.

...“

Der streitige Runderlass

- 23 Die Nrn. 109 bis 111, 114 und 115 in Abschnitt V Buchst. A des streitigen Runderlasses („Berücksichtigung des tatsächlichen Biokraftstoffgehalts bei der Aufnahme in die Bestandsaufzeichnungen im Rahmen des TIRIB“) des Kapitels IV sehen vor:

„(109) Die Volumen der berücksichtigungsfähigen Erzeugnisse, die als Eingang der im Rahmen der TIRIB geführten Bestandsaufzeichnungen eingetragen werden, müssen dem Volumen entsprechen, das von den Zollbehörden bei der Ankunft des Erzeugnisses in der [Anlage, für die ein Steueraussetzungsverfahren gilt,] oder dem [Steuerlager] anerkannt wird. Es handelt sich grundsätzlich um die in den Begleitpapieren (Einheitliches Verwaltungsdokument [DAU], elektronisches Verwaltungsdokument [DAE], vereinfachtes Begleitdokument [DSA] oder vereinfachtes Handelsbegleitdokument [DSAC]) eingetragenen Volumen.

Bei Lieferungen von Biokraftstoffe enthaltenden Kraftstoffen, die als Eingänge in einer [Anlage, für die ein Steueraussetzungsverfahren gilt,] oder einem Steuerlager aufgenommen werden, muss eine Laboranalyse auf der Grundlage einer beim Entladen der Kraftstofflieferung entnommenen Probe durchgeführt werden, die Aufschluss über den tatsächlichen Biokraftstoffgehalt des aufgenommenen Erzeugnisses gibt. Diese Analyse muss für alle Arten von Biokraftstoffen durchgeführt werden.

(110) In den Begleitpapieren von Lieferungen von Kraftstoffen, die Biokraftstoffe enthalten, müssen das tatsächliche Volumen des gelieferten Erzeugnisses sowie das tatsächliche Volumen des Biokraftstoffs, der in dem gelieferten Kraftstoff enthalten ist, angegeben werden. Wird in den Begleitpapieren von Kraftstofflieferungen ein Volumen von Biokraftstoffen angegeben, das nicht mit der von einem Labor durchgeführten physikalischen Analyse übereinstimmt, kann nur das in dem aufgenommenen Kraftstoff tatsächlich enthaltene Volumen von Biokraftstoffen, wie es durch die bei der Aufnahme des Erzeugnisses im Steuerlager durchgeführte physikalische Analyse bestimmt wurde, als Eingang in die Bestandsaufzeichnungen aufgenommen werden. Die in die Bestandsaufzeichnungen aufgenommen Volumen müssen auch den Volumen an Biokraftstoff entsprechen, die von der vom Biokraftstofflieferanten ausgestellten Nachhaltigkeitsbescheinigung erfasst werden.

(111) Für hydrierte Pflanzenöle (HVO) vom Typ Benzin oder vom Typ Diesel muss die physikalische 14C-Laboranalyse dem in den Begleitpapieren eingetragenen Volumen mit einer Abweichung von +/- 10 % entsprechen.

...

(114) Die physikalische Laboranalyse ist erstmals für jeden Lieferanten bei jeder Aufnahme von Kraftstoffen, die Biokraftstoffe enthalten, für das Jahr 2020 obligatorisch, danach für jeden neuen Lieferanten. Wenn die physikalischen Analysen ein Volumen an Biokraftstoffen ergeben, das mit dem auf dem Begleitdokument angegebenen Volumen übereinstimmt, sind physikalische Analysen bei künftigen Lieferungen, die von dem betreffenden Lieferanten stammen, nicht mehr zwingend vorgeschrieben, sondern können auf Anfrage der zuständigen Zollbehörde stichprobenartig durchgeführt werden.

Diese Laboranalyse betrifft Einfuhren, innergemeinschaftliche Verbringungen sowie inländische Lieferungen von Kraftstoffen, die Biokraftstoffe enthalten, bei ihrer Aufnahme in das erste französische Steuerlager.

(115) Einziger Zweck dieser physikalischen Analyse ist es, die in einer [Anlage, für die ein Steueraussetzungsverfahren gilt,] bzw. im Steuerlager eingegangenen Volumen der Biokraftstoffe zu bestimmen, um diese Volumen als Eingang in die im Rahmen der TIRIB geführten Bestandsaufzeichnungen einzutragen. Die Analyse dient nicht dazu, den Rohstoff zu bestimmen, aus dem der Biokraftstoff hergestellt wurde. Der Rohstoff ist in den Begleitpapieren der Lieferung und insbesondere in der Nachhaltigkeitsbescheinigung anzugeben. Er kann nach der von freiwilligen Zertifizierungssystemen anerkannten Massenbilanzmethode bestimmt werden.“

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

- 24 BP France führt Kraftstoffe, die in Spanien nach dem Verfahren „der gemeinsamen Verarbeitung“ hergestellte HVO enthalten, nach Frankreich ein. Bei diesem Verfahren werden fossilen Stoffen in der Raffinerie vor der Entschwefelung Pflanzenöle beigemischt, damit diese Pflanzenöle unter der Einwirkung von Wasserstoff in HVO umgewandelt werden. Die nach diesem Verfahren hergestellten Kraftstoffe sind im Wesentlichen eine Mischung aus fossilen und biobasierten Molekülen.
- 25 Diese Kraftstoffe werden dann in Frankreich in einem Steuerlager aufgenommen, bevor sie in den steuerrechtlich freien Verkehr überführt werden.
- 26 Um die Verwendung von Biokraftstoffen im Verkehrssektor zu fördern, haben die französischen Behörden in Art. 266*quindecies* des Zollgesetzbuchs die TIRIB eingeführt. Diese Steuer wird auf das Gesamtvolumen der von den Steuerschuldnern in den steuerrechtlich freien Verkehr überführten Otto- und Dieselmotorkraftstoffe in einem Kalenderjahr erhoben, auf das ein in Euro je Hektoliter ausgedrückter Tarif angewandt wird. Auf das Produkt dieser Bemessungsgrundlage wird dann ein Koeffizient angewendet, der der Differenz zwischen dem nationalen Zielprozentsatz für die Einbeziehung erneuerbarer Energie im Verkehrssektor und dem Anteil erneuerbarer Energie an der Gesamtmenge der betreffenden Kraftstoffe entspricht. Daraus folgt, dass der Betrag der TIRIB proportional zur Erhöhung des Biokraftstoffanteils an den in die Bemessungsgrundlage dieser Steuer einbezogenen Erzeugnissen sinkt und gleich null ist, wenn dieser Anteil größer oder gleich dem nationalen Zielprozentsatz ist.
- 27 Das Dekret Nr. 2019-570 legt die Modalitäten fest, nach denen ein Steuerschuldner nachweisen kann, dass die steuerbaren Kraftstoffe Biokraftstoffe enthalten. Gemäß den Art. 3, 4 und 7 dieses Dekrets führt der Besitzer solcher Kraftstoffe im Steuerlager oder in der Anlage, für die ein Steueraussetzungsverfahren gilt, Bestandsaufzeichnungen zur Überwachung der erneuerbaren Energie, die die Zu- und Abgänge der Kraftstoffmengen nachvollziehen, wobei er u. a. zwischen Biokraftstoffen und Erzeugnissen, die nicht aus Biomasse hergestellt werden, unterscheidet.
- 28 Am 18. August 2020 verabschiedete der für die öffentlichen Haushalte zuständige beigeordnete Minister den streitigen Runderlass, der bei der Aufnahme von Kraftstoffen, die Biokraftstoffe wie HVO enthalten, in dem ersten französischen Steuerlager die Durchführung einer physikalischen Laboranalyse einer Probe dieser Kraftstoffe auf Kohlenstoff 14 (im Folgenden: Radiokarbonmethode oder physikalische ¹⁴C-Analyse) vorschreibt, um den tatsächlichen Biokraftstoffgehalt dieser Kraftstoffe für die Berechnung der geschuldeten TIRIB zu ermitteln.

- 29 BP France erhob beim Conseil d'État (Staatsrat, Frankreich), dem vorlegenden Gericht, Klage auf Nichtigerklärung dieses Runderlasses wegen Befugnisüberschreitung, soweit er für die nach dem Verfahren der gemeinsamen Verarbeitung hergestellten Kraftstoffe die Durchführung einer solchen physikalischen 14C-Analyse vorschreibt.
- 30 Vor diesem Gericht machte BP France u. a. geltend, der Runderlass verstoße gegen die mit den Art. 17 und 18 der Richtlinie 2009/28 sowie mit den Art. 28 bis 30 der Richtlinie 2018/2001 verfolgten Ziele, da er einem Wirtschaftsteilnehmer andere Nachweise für die Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien auferlege als die in diesen Artikeln vorgesehenen.
- 31 BP France trug ferner vor, dass die Raffinerie, aus der die Biokraftstoffe stammten, an einem freiwilligen System teilnehme, das von der Kommission als vollständiges System gemäß Art. 18 Abs. 4 der Richtlinie 2009/28 anerkannt worden sei. Folglich sei die in Art. 18 Abs. 1 dieser Richtlinie und in Art. 30 der Richtlinie 2018/2001 vorgesehene Methode der Massenbilanz, die im Rahmen dieses freiwilligen Systems angewandt werde, ausreichend, um für die Zwecke der Führung der Bestandsaufzeichnungen für die TIRIB die Menge sogenannter „biobasierter“ Moleküle wie HVO zu beurteilen, die in den von dieser Gesellschaft im ersten französischen Steuerlager aufgenommenen Kraftstoffen enthalten sei.
- 32 Dem vorlegenden Gericht zufolge ist die physikalische 14C-Analyse beim gegenwärtigen Stand der Wissenschaft die einzige Methode zur Messung des tatsächlichen Gehalts an sogenannten „biobasierten“ Molekülen wie HVO in nach dem Verfahren der gemeinsamen Verarbeitung hergestellten Kraftstoffen.
- 33 Das vorlegende Gericht hat jedoch in dreierlei Hinsicht Zweifel.
- 34 Erstens fragt es sich nach dem Zweck der Art. 17 und 18 der Richtlinie 2009/28 sowie von Art. 30 der Richtlinie 2018/2001. Es hat nämlich Zweifel, ob die Mechanismen zur Überwachung durch Massenbilanzierung und die in diesen Artikeln vorgesehenen nationalen oder freiwilligen Systeme, nur dazu dienen, die Nachhaltigkeit der Rohstoffe und der Biokraftstoffe sowie ihrer Gemische zu beurteilen und zu belegen, und nicht dazu, die Beurteilung des in nach dem Verfahren der gemeinsamen Verarbeitung hergestellten Kraftstoffen enthaltenen Anteils an Energie aus erneuerbaren Quellen zu regeln und demnach die Berücksichtigung des in solchen Erzeugnissen enthaltenen Energieanteils für die in Art. 17 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. a bis c der Richtlinie 2009/28 sowie in Art. 25 und Art. 29 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. a bis c der Richtlinie 2018/2001 genannten Zwecke zu harmonisieren.
- 35 Falls dem nicht so sein sollte, fragt sich das vorlegende Gericht zweitens, ob diese Bestimmungen dem entgegenstehen, dass ein Mitgliedstaat zur Festlegung der HVO-Menge, die als Eingang in den Bestandsaufzeichnungen zu verzeichnen ist, die die Wirtschaftsteilnehmer zum Zweck der Festsetzung der TIRIB führen müssen, bei der Aufnahme von Kraftstoffeinfuhren, die HVO enthalten, die in einem anderen Mitgliedstaat im Rahmen des Verfahrens der gemeinsamen Verarbeitung hergestellt wurden, im ersten inländischen Steuerlager die Durchführung einer physikalischen 14C-Analyse des HVO-Gehalts dieser Kraftstoffe verlangt, und zwar auch dann, wenn die Anlage, in der diese Kraftstoffe hergestellt wurden, ein Massenbilanzsystem anwendet, das durch ein freiwilliges System zertifiziert ist, das von der Kommission als vollständiges System gemäß Art. 18 Abs. 4 der Richtlinie 2009/28 anerkannt ist.

- 36 Drittens und letztens wirft das vorliegende Gericht die Frage auf, ob die für die Einfuhr, die innergemeinschaftliche Verbringung sowie die innerstaatlichen Lieferungen von Biokraftstoff enthaltenden Kraftstoffen bestehende Verpflichtung, bei deren Aufnahme im ersten französischen Steuerlager eine physikalische 14C-Analyse durchzuführen, während zum einen Kraftstoffe, die Biokraftstoffe enthalten, die aus der gemeinsamen Verarbeitung in einer in Frankreich gelegenen Raffinerie stammen und die in diesem Mitgliedstaat unmittelbar ab Werk in den steuerrechtlich freien Verkehr überführt werden, keiner solchen physikalischen Analyse unterzogen werden, und dieser Mitgliedstaat es zum anderen für die Zwecke der betreffenden Steuer akzeptiert, den Biokraftstoffgehalt der Ausfuhren oder der Überführungen in den steuerrechtlich freien Verkehr in anderen Sektoren als dem Verkehrssektor auf der Grundlage einer durchschnittlichen monatlichen Beimischung in der betreffenden Einrichtung oder Anlage zu bewerten, eine mit Art. 34 AEUV unvereinbare Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung darstellt.
- 37 Unter diesen Umständen hat der Conseil d'État (Staatsrat) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
1. Sind die Bestimmungen der Art. 17 und 18 der Richtlinie 2009/28 und von Art. 30 der Richtlinie 2018/2001 dahin auszulegen, dass die Mechanismen zur Überwachung durch Massenbilanzierung und die nationalen oder freiwilligen Systeme, die sie vorsehen, nur dazu dienen, die Nachhaltigkeit der Rohstoffe und der Biokraftstoffe sowie ihrer Gemische zu beurteilen und zu belegen, und somit nicht dazu, bei Enderzeugnissen, die aus der gemeinsamen Verarbeitung hervorgegangen sind, die Überwachung und die Rückverfolgbarkeit des darin enthaltenen Anteils von Energie aus erneuerbaren Quellen zu regeln und demnach die Berücksichtigung des in solchen Erzeugnissen enthaltenen Energieanteils für die in Art. 17 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. a bis c der Richtlinie 2009/28 und in Art. 25 und Art. 29 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. a bis c der Richtlinie 2018/2001 genannten Zwecke zu harmonisieren?
 2. Falls die vorstehende Frage verneint wird: Stehen die genannten Bestimmungen dem entgegen, dass ein Mitgliedstaat zur Festlegung der HVO-Menge, die als Eingang in den Bestandsaufzeichnungen zu verzeichnen ist, die die Wirtschaftsteilnehmer zum Zweck der Festsetzung einer Lenkungssteuer betreffend die Beimischung von Biokraftstoffen führen müssen, die in diesem Staat zu entrichten ist, wenn der Anteil erneuerbarer Energie an den im Kalenderjahr in den steuerrechtlich freien Verkehr überführten Kraftstoffen unter einem nationalen Zielprozentsatz für die Einbeziehung erneuerbarer Energie im Verkehrssektor liegt, bei der Aufnahme von Kraftstoffeinfuhren, die HVO enthalten, die in einem anderen Mitgliedstaat im Rahmen eines Verfahrens der gemeinsamen Verarbeitung hergestellt wurden, im ersten inländischen Steuerlager die Durchführung einer physikalischen Analyse des HVO-Gehalts dieser Kraftstoffe verlangt, und zwar auch dann, wenn die Anlage, in der diese Kraftstoffe hergestellt wurden, ein Massenbilanzsystem anwendet, das durch ein freiwilliges System zertifiziert ist, das von der Kommission als vollständiges System anerkannt ist?
 3. Steht das Unionsrecht, insbesondere Art. 34 AEUV, einer Maßnahme eines Mitgliedstaats wie der – in Rn. 36 des vorliegenden Urteils – beschriebenen entgegen, wenn demgegenüber zum einen Kraftstoffe, die Biokraftstoffe enthalten, die aus der gemeinsamen Verarbeitung in einer in seinem Hoheitsgebiet gelegenen Raffinerie stammen, keiner solchen physikalischen Analyse unterzogen werden, wenn sie in diesem Mitgliedstaat unmittelbar ab Werk in den steuerrechtlich freien Verkehr überführt werden, und zum anderen dieser Mitgliedstaat es

akzeptiert, zur Bestimmung des Biokraftstoffgehalts, der bei der Entnahme aus einer Anlage, für die ein Steueraussetzungsverfahren gilt, oder aus einer inländischen Steuereinrichtung für die Zwecke der Steuer den für einen bestimmten Zeitraum ausgestellten Bescheinigungen über den entsprechenden Gehalt zugewiesen werden kann, den Biokraftstoffgehalt der Ausfuhren oder der Überführungen in den steuerrechtlich freien Verkehr in anderen Sektoren als dem Verkehrssektor auf der Grundlage einer durchschnittlichen monatlichen Beimischung in der Einrichtung oder der Anlage zu bewerten?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten und zur zweiten Frage

- 38 Vorab ist klarzustellen, dass das vorlegende Gericht in seiner ersten Frage zwar ausdrücklich auf die Art. 17 und 18 der Richtlinie 2009/28, die die Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe und flüssige Brennstoffe bzw. die Überprüfung ihrer Einhaltung betreffen, und auf Art. 30 der Richtlinie 2018/2001, der die Überprüfung der Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien und der Kriterien für Treibhausgaseinsparungen betrifft, Bezug nimmt, jedoch offensichtlich auch auf die Auslegung von Art. 29 der letztgenannten Richtlinie abzielt, der die Nachhaltigkeitskriterien und Kriterien für Treibhausgaseinsparungen für Biokraftstoffe, flüssige Brennstoffe und Biomasse-Brennstoffe betrifft.
- 39 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht daher im Wesentlichen wissen, ob die Art. 17 und 18 der Richtlinie 2009/28 sowie die Art. 29 und 30 der Richtlinie 2018/2001 dahin auszulegen sind, dass das System zur Überwachung durch Massenbilanzierung und die nationalen oder freiwilligen Systeme, die diese Artikel vorsehen, nur dazu dienen, die Nachhaltigkeit der Rohstoffe und Biokraftstoffe sowie ihrer Gemische zu beurteilen und zu belegen, und nicht bezwecken, die Bewertung des Anteils an Energie aus erneuerbaren Quellen in nach dem Verfahren der gemeinsamen Verarbeitung hergestellten Kraftstoffen zu regeln.
- 40 Hierzu ist festzustellen, dass die Vorschriften der Richtlinie 2009/28 und der Richtlinie 2018/2001, was die Auslegung angeht, die der Gerichtshof in dieser Rechtssache vornehmen wird, im Wesentlichen denselben Gegenstand und Inhalt haben (vgl. entsprechend Urteil vom 20. September 2022, VD und SR, C-339/20 und C-397/20, EU:C:2022:703, Rn. 64).
- 41 Als Erstes wollte der Unionsgesetzgeber, wie aus Art. 17 der Richtlinie 2009/28 und Art. 29 der Richtlinie 2018/2001 im Licht ihres 94. Erwägungsgrundes hervorgeht, die Nachhaltigkeitskriterien harmonisieren, die Biokraftstoffe zwingend zu erfüllen haben, damit die aus ihnen erzeugte Energie in jedem Mitgliedstaat für die drei in Art. 17 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. a bis c bzw. Art. 29 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. a bis c genannten Zwecke berücksichtigt werden kann. Bei diesen Zwecken handelt es sich um, erstens, die Überprüfung, inwieweit die Mitgliedstaaten ihre nationalen Ziele und das Unionsziel einhalten, die in Art. 3 der Richtlinie 2009/28 bzw. in Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2018/2001 genannt sind, um, zweitens, die Beurteilung, ob sie ihren Verpflichtungen zur Nutzung erneuerbarer Energie, einschließlich – was die Richtlinie 2018/2001 betrifft – der in Art. 25 dieser Richtlinie festgelegten Verpflichtung in Bezug auf den Mindestanteil erneuerbarer Energie am Endenergieverbrauch des Verkehrssektors, nachkommen, und um, drittens, die Möglichkeit der finanziellen Förderung für den Verbrauch von Biokraftstoffen, flüssigen Biobrennstoffen und Biomasse-Brennstoffen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Juni 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, Rn. 28).

- 42 Diese Nachhaltigkeitskriterien beziehen sich auf die Herkunft der organischen Rohstoffe, aus denen die Biokraftstoffe hergestellt wurden, oder auch auf die Produktionsbedingungen dieser Rohstoffe. So dürfen beispielsweise Biokraftstoffe, die aus Rohstoffen hergestellt werden, die auf Flächen mit hohem Wert hinsichtlich der biologischen Vielfalt gewonnen wurden, nicht für die in Art. 17 Abs. 1 der Richtlinie 2009/28 oder in Art. 29 Abs. 1 der Richtlinie 2018/2001 genannten Zwecke berücksichtigt werden.
- 43 Die mit Art. 17 der Richtlinie 2009/28 und Art. 29 der Richtlinie 2018/2001 vorgenommene Harmonisierung ist somit sehr spezifisch, da sie nur Biokraftstoffe betrifft, die in Art. 2 Abs. 2 Buchst. i der Richtlinie 2009/28 und in Art. 2 Abs. 2 Nr. 33 der Richtlinie 2018/2001 als alle aus Biomasse hergestellten flüssigen oder gasförmigen Kraftstoffe für den Verkehr definiert sind, und nur klarstellt, welche Nachhaltigkeitskriterien diese Biokraftstoffe erfüllen müssen, damit die aus ihnen erzeugte Energie von den Mitgliedstaaten für die in Art. 17 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. a bis c der Richtlinie 2009/28 und Art. 29 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. a bis c der Richtlinie 2018/2001 genannten drei besonderen Zwecke berücksichtigt werden kann. In dem so abgesteckten Rahmen ist diese Harmonisierung außerdem abschließend, denn Art. 17 Abs. 8 der Richtlinie 2009/28 und Art. 29 Abs. 12 der Richtlinie 2018/2001 stellen klar, dass die Mitgliedstaaten Biokraftstoffe, die die in diesen Artikeln genannten Nachhaltigkeitskriterien erfüllen, für diese drei Zwecke nicht aus sonstigen Nachhaltigkeitsgründen außer Acht lassen dürfen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Juni 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, Rn. 32).
- 44 Zum einen sollen Art. 17 der Richtlinie 2009/28 und Art. 29 der Richtlinie 2018/2001 somit zur Gewährleistung des in Art. 95 Abs. 3 EG, jetzt Art. 114 Abs. 3 AEUV, genannten hohen Umweltschutzniveaus sicherstellen, dass Biokraftstoffe von den Mitgliedstaaten nur dann für die in Art. 17 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. a bis c der Richtlinie 2009/28 und Art. 29 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. a bis c der Richtlinie 2018/2001 genannten drei Umweltschutzzwecke berücksichtigt werden dürfen, wenn die vom Unionsgesetzgeber hier festgesetzten Nachhaltigkeitskriterien erfüllt sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Juni 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, Rn. 33).
- 45 Zum anderen sollen Art. 17 der Richtlinie 2009/28 und Art. 29 der Richtlinie 2018/2001 im Licht der Erwägungsgründe 94 und 110 der letztgenannten Richtlinie den Handel mit nachhaltigen Biokraftstoffen zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern. Diese Erleichterung besteht hauptsächlich darin, dass – wie in Rn. 43 des vorliegenden Urteils ausgeführt – Art. 17 Abs. 8 der Richtlinie 2009/28 und Art. 29 Abs. 12 der Richtlinie 2018/2001 den Mitgliedstaaten dann, wenn Biokraftstoffe einschließlich derjenigen aus anderen Mitgliedstaaten die in diesen Art. 17 bzw. 29 genannten Nachhaltigkeitskriterien erfüllen, verbieten, diese nachhaltigen Biokraftstoffe für die in Art. 17 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. a bis c der Richtlinie 2009/28 bzw. Art. 29 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. a bis c der Richtlinie 2018/2001 genannten drei Zwecke aus „anderen Nachhaltigkeitsgründen“ als den in diesen Art. 17 und 29 genannten außer Acht zu lassen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Juni 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, Rn. 34).
- 46 Zwar ermöglichen Art. 17 der Richtlinie 2009/28 und Art. 29 der Richtlinie 2018/2001 in dem Maße u. a. eine Erleichterung des Handels mit nachhaltigem Biokraftstoff, doch kann aus dem Vorstehenden nicht abgeleitet werden, dass diese Artikel die Bewertung des Anteils von Energie aus erneuerbaren Quellen in nach dem Verfahren der gemeinsamen Verarbeitung hergestellten Kraftstoffen regeln und folglich die Berücksichtigung dieses Anteils für die in Art. 17 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. a bis c und Art. 29 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. a bis c genannten drei Zwecke

harmonisieren sollen. Wie bereits ausgeführt, sollen diese Art. 17 und 29 nämlich nur die Nachhaltigkeitskriterien regeln und harmonisieren, die Biokraftstoffe erfüllen müssen, damit sie von einem Mitgliedstaat für diese drei Zwecke berücksichtigt werden dürfen.

- 47 Vor diesem Hintergrund sehen Art. 18 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2009/28 und Art. 30 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2018/2001 lediglich vor, dass die Mitgliedstaaten, wenn Biokraftstoffe für die in Art. 17 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. a bis c der Richtlinie 2009/28 bzw. Art. 29 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. a bis c der Richtlinie 2018/2001 genannten drei Zwecke zu berücksichtigen sind, die Wirtschaftsteilnehmer verpflichten, nachzuweisen, dass die in Art. 17 Abs. 2 bis 5 der Richtlinie 2009/28 und in Art. 29 Abs. 2 bis 7 der Richtlinie 2018/2001 vorgesehenen Nachhaltigkeitskriterien erfüllt sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Juni 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, Rn. 36).
- 48 Zu diesem Zweck geht aus Art. 18 Abs. 1 Satz 2 und Art. 30 Abs. 1 Satz 2 hervor, dass die Mitgliedstaaten die Wirtschaftsteilnehmer zur Verwendung eines Massenbilanzsystems zu verpflichten haben, das bestimmte allgemeine Merkmale aufweisen muss, die in den Buchst. a bis c bzw. in den Buchst. a bis d dieser Vorschriften angegeben sind. So muss ein solches System danach, erstens, es erlauben, Lieferungen von Rohstoffen oder Biokraftstoffen mit unterschiedlichen Nachhaltigkeitseigenschaften zu mischen, zweitens vorschreiben, dass Angaben über die Nachhaltigkeitseigenschaften und den jeweiligen Umfang dieser Lieferungen weiterhin dem Gemisch zugeordnet sind, drittens, es erlauben, Lieferungen von Rohstoffen mit unterschiedlichem Energiegehalt zur weiteren Verarbeitung zu mischen, sofern der Umfang der Lieferungen nach ihrem Energiegehalt angepasst wird, und viertens vorsehen, dass die Summe sämtlicher Lieferungen, die dem Gemisch entnommen werden, dieselben Nachhaltigkeitseigenschaften in denselben Mengen hat wie die Summe sämtlicher Lieferungen, die dem Gemisch zugefügt werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Juni 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, Rn. 37).
- 49 Diese Bestimmungen können jedoch nicht dahin ausgelegt werden, dass sie auch die Bewertung des Anteils von Energie aus erneuerbaren Quellen in nach dem Verfahren der gemeinsamen Verarbeitung hergestellten Kraftstoffen regeln und folglich die Berücksichtigung dieses Anteils für die in Art. 17 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. a bis c der Richtlinie 2009/28 und Art. 29 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. a bis c der Richtlinie 2018/2001 genannten drei Zwecke harmonisieren sollen.
- 50 Erstens ist nämlich festzustellen, dass Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie 2009/28 und Art. 30 Abs. 1 der Richtlinie 2018/2001 ihrem Wortlaut nach den alleinigen Zweck haben, Überprüfungsmechanismen einzuführen, die die korrekte Anwendung von Art. 17 der Richtlinie 2009/28 bzw. Art. 29 der Richtlinie 2018/2001 gewährleisten sollen. So beziehen sich die Informationen, die die Wirtschaftsteilnehmer den Mitgliedstaaten nach Art. 18 Abs. 3 Unterabs. 2 und Art. 30 Abs. 3 Unterabs. 1 dieser Richtlinien vorlegen müssen, vor allem auf die Einhaltung der in Art. 17 Abs. 2 bis 5 und Art. 29 Abs. 2 bis 7 dieser Richtlinien genannten Nachhaltigkeitskriterien.
- 51 Zweitens ist auch darauf hinzuweisen, dass die Systeme zur Überprüfung dieser Nachhaltigkeitskriterien, die den Wirtschaftsteilnehmern von den Mitgliedstaaten gegebenenfalls gemäß Art. 18 Abs. 1 und 3 der Richtlinie 2009/28 und Art. 30 Abs. 1 und 3 der Richtlinie 2018/2001 auferlegt werden, nur eine der Möglichkeiten darstellen, eine solche Überprüfung gemäß diesen Richtlinien zu gewährleisten. Wie nämlich aus Art. 18 Abs. 4 und 5 sowie Art. 30 Abs. 4 und 6 hervorgeht, können sogenannte „freiwillige“ nationale oder internationale Systeme, die ebenfalls u. a. Bestimmungen enthalten, die sich auf das

Massenbilanzsystem beziehen, von der Kommission genehmigt werden, wobei Art. 18 Abs. 7 und Art. 30 Abs. 9 insoweit vorsehen, dass die Mitgliedstaaten, wenn ein Wirtschaftsteilnehmer Nachweise oder Daten vorlegt, die im Einklang mit einem solchen System eingeholt wurden, von diesem Wirtschaftsteilnehmer keine weiteren Nachweise für die Einhaltung dieser Nachhaltigkeitskriterien verlangen.

- 52 Im Übrigen wollte der Unionsgesetzgeber, wie aus den Erwägungsgründen 107, 109 und 110 der Richtlinie 2018/2001 hervorgeht, aufgrund der Erfahrungen mit der praktischen Umsetzung dieser Nachhaltigkeitskriterien die Rolle freiwilliger nationaler oder internationaler Zertifizierungssysteme nur zur einheitlichen Überprüfung der Einhaltung der in Art. 17 Abs. 2 bis 5 der Richtlinie 2009/28 und in Art. 29 Abs. 2 bis 7 der Richtlinie 2018/2001 vorgesehenen Nachhaltigkeitskriterien stärken, nicht aber zur Bewertung des Anteils von Energie aus erneuerbaren Quellen in nach dem Verfahren der gemeinsamen Verarbeitung hergestellten Kraftstoffen.
- 53 Schließlich geht aus Art. 28 Abs. 5 der Richtlinie 2018/2001 im Licht ihres 126. Erwägungsgrundes hervor, dass der Unionsgesetzgeber der Kommission die Befugnis übertragen hat, delegierte Rechtsakte zu erlassen, um diese Richtlinie durch Festlegung der Methode zur Bestimmung des Anteils an Biokraftstoffen und Biogas für den Verkehr, der sich aus der Verarbeitung von Biomasse in einem einzigen Verfahren mit fossilen Kraftstoffen (sogenanntes Verfahren „der gemeinsamen Verarbeitung“) ergibt, zu ergänzen.
- 54 Wie der Generalanwalt in den Nrn. 51 bis 55 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, bestätigt der Umstand, dass die Kommission am 5. Juni 2023 in Durchführung dieser Bestimmung die Delegierte Verordnung 2023/1640 erlassen hat, dass der Unionsgesetzgeber die in Art. 30 Abs. 1 der Richtlinie 2018/2001 vorgesehene Massenbilanzmethode nicht für geeignet hielt, die Bewertung des Anteils von Energie aus erneuerbaren Quellen in nach dem Verfahren der gemeinsamen Verarbeitung hergestellten Kraftstoffen sicherzustellen und folglich die Berücksichtigung dieses Anteils für die in Art. 25 und Art. 29 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. a bis c dieser Richtlinie genannten Zwecke zu harmonisieren.
- 55 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Art. 17 und 18 der Richtlinie 2009/28 sowie die Art. 29 und 30 der Richtlinie 2018/2001, da sie nicht die Bewertung des Anteils von Energie aus erneuerbaren Quellen in nach dem Verfahren der gemeinsamen Verarbeitung hergestellten Kraftstoffen regeln sollen, einer Regelung eines Mitgliedstaats nicht entgegenstehen können, die die Durchführung einer physikalischen 14C-Analyse des HVO-Gehalts dieser Kraftstoffe bei deren Aufnahme im ersten Steuerlager dieses Mitgliedstaats verlangt, auch wenn die Kraftstoffe von einem Wirtschaftsteilnehmer hergestellt werden, der ein freiwilliges System zur Überwachung der Massenbilanz anwendet, das von der Kommission als vollständiges System gemäß Art. 18 Abs. 4 der Richtlinie 2009/28 und Art. 30 Abs. 4 der Richtlinie 2018/2001 anerkannt wird.
- 56 Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass die Art. 17 und 18 der Richtlinie 2009/28 sowie die Art. 29 und 30 der Richtlinie 2018/2001 dahin auszulegen sind, dass das System zur Überwachung durch Massenbilanzierung und die nationalen oder freiwilligen Systeme, die diese Artikel vorsehen, dazu dienen, die Nachhaltigkeit der Rohstoffe und Biokraftstoffe sowie ihrer Gemische zu beurteilen und zu belegen, und nicht bezwecken, die Bewertung des Anteils von Energie aus erneuerbaren Quellen in nach dem Verfahren der gemeinsamen Verarbeitung hergestellten Kraftstoffen zu regeln.

57 In Anbetracht der Antwort auf die erste Frage erübrigt sich die Beantwortung der zweiten Frage.

Zur dritten Frage

- 58 Mit seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 34 AEUV dahin auszulegen ist, dass er einer Regelung eines Mitgliedstaats entgegensteht, die für die Berechnung einer Lenkungssteuer für die Beimischung von Biokraftstoffen die Durchführung einer physikalischen 14C-Analyse des HVO-Gehalts von nach dem Verfahren der gemeinsamen Verarbeitung hergestellten Kraftstoffen bei deren Aufnahme im ersten Steuerlager dieses Mitgliedstaats verlangt, wenn diese Kraftstoffe in einer Anlage in einem anderen Mitgliedstaat hergestellt wurden, die ein Massenbilanzsystem anwendet, das durch ein freiwilliges System zertifiziert ist, das von der Kommission gemäß Art. 18 Abs. 4 der Richtlinie 2009/28 und Art. 30 Abs. 4 der Richtlinie 2018/2001 als vollständig anerkannt wird, wohingegen für die im ersten Mitgliedstaat nach diesem Verfahren hergestellten Kraftstoffe keine solche Analyse verlangt wird, wenn sie unmittelbar ab Werk in den steuerrechtlich freien Verkehr überführt werden, und die Behörden des erstgenannten Mitgliedstaats es akzeptieren, zur Bestimmung des Biokraftstoffgehalts, der bei der Entnahme aus einer Anlage, für die ein Steueraussetzungsverfahren gilt, oder aus einer inländischen Steuereinrichtung für die Zwecke dieser Steuer zugewiesen werden kann, den Biokraftstoffgehalt der Ausfuhren oder der Überführungen in den steuerrechtlich freien Verkehr in anderen Sektoren als dem Verkehrssektor auf der Grundlage einer durchschnittlichen monatlichen Beimischung in der betreffenden Einrichtung oder Anlage zu bewerten.
- 59 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass eine nationale Maßnahme in einem Bereich, der auf Unionsebene abschließend harmonisiert wurde, anhand der Bestimmungen dieser Harmonisierungsmaßnahme und nicht des Primärrechts zu beurteilen ist (Urteile vom 22. Juni 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, Rn. 76, und vom 4. Oktober 2018, L.E.G.O., C-242/17, EU:C:2018:804, Rn. 52).
- 60 Wie in den Rn. 46 und 49 des vorliegenden Urteils festgestellt worden ist, haben weder die Richtlinie 2009/28 noch die Richtlinie 2018/2001 die Methoden zur Überprüfung des HVO-Gehalts von nach Verfahren der gemeinsamen Verarbeitung hergestellten Kraftstoffen abschließend harmonisiert, so dass die Mitgliedstaaten insoweit einen Beurteilungsspielraum behalten, dabei aber Art. 34 AEUV beachten müssen.
- 61 Nach dieser Klarstellung ist darauf hinzuweisen, dass Art. 34 AEUV, der Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten verbietet, auf alle nationalen Maßnahmen anwendbar ist, die geeignet sind, den Handel innerhalb der Union unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 11. Juli 1974, Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82, Rn. 5, sowie vom 22. Juni 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, Rn. 44 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 62 Hierzu ist festzustellen, dass ein Erfordernis, eine physikalische 14C-Analyse des HVO-Gehalts von nach dem Verfahren der gemeinsamen Verarbeitung hergestellten Kraftstoffen durchzuführen, wie es sich aus Art. 266*quindecies* des Zollgesetzbuchs in Verbindung mit Art. 3 des Dekrets Nr. 2019-570 und dem streitigen Runderlass ergibt, geeignet ist, die Einfuhr von nach diesem Verfahren hergestellten Biokraftstoffen aus anderen Mitgliedstaaten nach Frankreich unmittelbar und tatsächlich zu behindern.

- 63 Wie sich insbesondere aus Nr. 114 des streitigen Runderlasses ergibt, gilt dieses Erfordernis nämlich nur für die Einfuhr, die innergemeinschaftliche Verbringung sowie die innerstaatlichen Lieferungen von Biokraftstoff enthaltenden Kraftstoffen bei deren Aufnahme im ersten französischen Steuerlager, aber, wie das vorlegende Gericht hervorhebt, nicht für Biokraftstoffe, die aus der gemeinsamen Verarbeitung in einer in Frankreich gelegenen Raffinerie stammen und die in diesem Mitgliedstaat unmittelbar ab Werk in den steuerrechtlich freien Verkehr überführt werden, ohne in einem Steuerlager aufgenommen zu werden.
- 64 Dieses Erfordernis ist geeignet, den Zugang zum französischen Markt für nach diesem Verfahren hergestellte Kraftstoffe aus anderen Mitgliedstaaten als Frankreich zu erschweren, wie die französische Regierung im Übrigen in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat, da es diese Kraftstoffe Kosten aussetzt, die ihre Einfuhr in diesen Mitgliedstaat verteuern und denen vergleichbare Erzeugnisse, die in diesem Mitgliedstaat hergestellt, nicht in einem Steuerlager aufgenommen und unmittelbar in diesem Mitgliedstaat in den steuerrechtlich freien Verkehr überführt werden, nicht ausgesetzt sind.
- 65 Nach ständiger Rechtsprechung kann eine nationale Maßnahme, die eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen darstellt, durch einen der in Art. 36 AEUV genannten Gründe des Allgemeininteresses oder durch zwingende Erfordernisse gerechtfertigt sein. Im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit muss in beiden Fällen die betreffende nationale Maßnahme geeignet sein, die Erreichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten, und darf nicht über das hinausgehen, was zu seiner Erreichung erforderlich ist (Urteil vom 4. Oktober 2018, L.E.G.O., C-242/17, EU:C:2018:804, Rn. 63 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 66 Insoweit geht aus der Vorlageentscheidung hervor, dass das Erfordernis einer physikalischen 14C-Analyse von nach dem Verfahren der gemeinsamen Verarbeitung hergestellten Kraftstoffen es ermöglicht, die Bemessungsgrundlage der TIRIB zu berechnen, und es damit zur Förderung der Beimischung von Biokraftstoffen und der Verwendung von Energie aus erneuerbaren Quellen beiträgt, was grundsätzlich dem Umweltschutz dient. In diesem Sinne soll dieses Erfordernis in Fortführung der in Art. 3 Abs. 4 der Richtlinie 2009/28 bzw. in den Art. 3 und 25 der Richtlinie 2018/2001 festgelegten Ziele die konkrete Umsetzung der Verringerung der Treibhausgasemissionen sicherstellen, die zu den Hauptursachen der Klimaänderungen zählen, zu deren Bekämpfung sich die Union und ihre Mitgliedstaaten verpflichtet haben (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. Oktober 2018, L.E.G.O., C-242/17, EU:C:2018:804, Rn. 64 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 67 Ebenso ist, soweit dieses Erfordernis gemäß den Nrn. 109, 110, 114 und 115 des streitigen Runderlasses darauf abzielt, die tatsächlichen Volumen an Biokraftstoffen zu bestimmen, die in einem nach dem Verfahren der gemeinsamen Verarbeitung hergestellten Kraftstoff bei seiner Aufnahme in einem Steuerlager enthalten sind, um die Bemessungsgrundlage der TIRIB zu berechnen, davon auszugehen, dass dieses Erfordernis, wie die französische Regierung in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, dazu beiträgt, der Betrugsgefahr in der Produktionskette solcher Kraftstoffe vorzubeugen. Eine solche Prüfung ermöglicht es nämlich, wie das vorlegende Gericht hervorgehoben hat, den tatsächlichen HVO-Gehalt in einer nach diesem Verfahren hergestellten Lieferung von Kraftstoff exakt zu bestimmen und damit die TIRIB genau zu berechnen.

- 68 Nach ständiger Rechtsprechung können die Ziele des Umweltschutzes und der Betrugsbekämpfung aber nationale Maßnahmen rechtfertigen, die geeignet sind, den Handel innerhalb der Union zu behindern, sofern diese Maßnahmen in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen (Urteil vom 4. Oktober 2018, L.E.G.O., C-242/17, EU:C:2018:804, Rn. 67 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 69 Daher ist nachzuprüfen, ob eine nationale Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende den Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit entspricht, d. h., ob sie zur Erreichung der mit ihr verfolgten legitimen Ziele geeignet und erforderlich ist (Urteil vom 4. Oktober 2018, L.E.G.O., C-242/17, EU:C:2018:804, Rn. 68 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 70 Was die Eignung der im streitigen Runderlass vorgesehenen physikalischen ^{14}C -Analyse zur Erreichung dieser Ziele angeht, ist festzustellen, dass es nach den Angaben des vorliegenden Gerichts beim gegenwärtigen wissenschaftlichen Kenntnisstand keine anderen Prüfverfahren gibt, mit deren Hilfe sich der tatsächliche Gehalt an „biobasierten“ Molekülen wie HVO von nach dem Verfahren der gemeinsamen Verarbeitung hergestellten Kraftstoffen bestimmen ließe.
- 71 In diesem Zusammenhang ergibt sich aus Art. 2 der Delegierten Verordnung 2023/1640, dass die physikalische ^{14}C -Analyse zwar nicht die einzige Methode zur Bestimmung des biogenen Gehalts eines im Verfahren der gemeinsamen Verarbeitung hergestellten Kraftstoffs ist, aber doch zumindest das ergänzende Prüfverfahren, wenn von dem betreffenden Wirtschaftsteilnehmer andere Methoden angewendet werden.
- 72 Das Erfordernis der Durchführung dieser Analyse erscheint somit geeignet, die in den Rn. 66 und 67 des vorliegenden Urteils genannten Ziele zu erreichen.
- 73 Jedoch ist noch darauf hinzuweisen, dass eine nationale Regelung nur dann als geeignet angesehen werden kann, die Verwirklichung des angestrebten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen (Urteil vom 23. Dezember 2015, Scotch Whisky Association u. a., C-333/14, EU:C:2015:845, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 74 Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass das Erfordernis einer physikalischen ^{14}C -Analyse Teil einer allgemeineren Politik zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen ist. Aus den Angaben des vorliegenden Gerichts ergibt sich jedoch, dass diese Analyse zum einen, wenn es um Biokraftstoffe geht, die nach dem Verfahren der gemeinsamen Verarbeitung in einer in Frankreich gelegenen Raffinerie hergestellt und in diesem Mitgliedstaat unmittelbar ab Werk in den steuerrechtlich freien Verkehr überführt werden, ohne in einem Steuerlager aufgenommen zu werden, und zum anderen, wenn es darum geht, den Biokraftstoffgehalt der Ausfuhren oder der Überführungen in den steuerrechtlich freien Verkehr in anderen Sektoren als dem Verkehrssektor auf der Grundlage einer durchschnittlichen monatlichen Beimischung in der betreffenden Einrichtung oder Anlage zu bewerten, nicht verlangt wird.
- 75 Unter diesen Umständen ist, wie der Generalanwalt in den Nrn. 100 und 102 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, vorbehaltlich einer Überprüfung durch das vorliegende Gericht, ein solches Erfordernis nicht geeignet, die Erreichung der angestrebten Ziele zu gewährleisten, da es nicht tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, sie in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen.

- 76 Soweit die französische Regierung sowohl in ihren schriftlichen Erklärungen als auch in der mündlichen Verhandlung vorgetragen hat, dass das französische Recht in Wirklichkeit keine Ungleichbehandlung von Biokraftstoffen je nach ihrer Herkunft vorsehe, ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof im Rahmen der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Unionsgerichten und den nationalen Gerichten in Bezug auf den tatsächlichen und rechtlichen Kontext, in den sich die Vorlagefragen einfügen, von den Feststellungen in der Vorlageentscheidung auszugehen hat. Somit kann die Prüfung einer Vorlage zur Vorabentscheidung nicht anhand der von der Regierung eines Mitgliedstaats vorgebrachten Auslegung des nationalen Rechts erfolgen (Urteil vom 15. April 2021, État belge [Nach der Überstellungsentscheidung eingetretene Umstände], C-194/19, EU:C:2021:270, Rn. 26 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 77 Aus den vorstehend dargelegten Gründen ist auf die dritte Frage zu antworten, dass Art. 34 AEUV dahin auszulegen ist, dass er einer Regelung eines Mitgliedstaats entgegensteht, die für die Berechnung einer Lenkungssteuer für die Beimischung von Biokraftstoffen die Durchführung einer physikalischen 14C-Analyse des Gehalts an Biokraftstoffen (HVO) von nach dem Verfahren der gemeinsamen Verarbeitung hergestellten Kraftstoffen bei deren Aufnahme im ersten Steuerlager dieses Mitgliedstaats verlangt, wenn diese Kraftstoffe in einer Anlage in einem anderen Mitgliedstaat hergestellt wurden, die ein freiwilliges Überwachungssystem durch Massenbilanzierung anwendet, das von der Kommission gemäß Art. 18 Abs. 4 der Richtlinie 2009/28 und Art. 30 Abs. 4 der Richtlinie 2018/2001 als vollständig anerkannt wird, wohingegen für die im ersten Mitgliedstaat nach diesem Verfahren hergestellten Kraftstoffe keine solche Analyse verlangt wird, wenn sie unmittelbar ab Werk in den steuerrechtlich freien Verkehr überführt werden, und die Behörden des erstgenannten Mitgliedstaats es akzeptieren, zur Bestimmung des Biokraftstoffgehalts, der bei der Entnahme aus einer Anlage, für die ein Steueraussetzungsverfahren gilt, oder aus einer inländischen Steuereinrichtung für die Zwecke dieser Steuer zugewiesen werden kann, den Biokraftstoffgehalt der Ausfuhren oder der Überführungen in den steuerrechtlich freien Verkehr in anderen Sektoren als dem Verkehrssektor auf der Grundlage einer durchschnittlichen monatlichen Beimischung in der betreffenden Einrichtung oder Anlage zu bewerten.

Kosten

- 78 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des beim vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Dritte Kammer) für Recht erkannt:

- 1. Die Art. 17 und 18 der Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG in der durch die Richtlinie (EU) 2015/1513 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 geänderten Fassung sowie die Art. 29 und 30 der Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen**

sind dahin auszulegen, dass

das System zur Überwachung durch Massenbilanzierung und die nationalen oder freiwilligen Systeme, die diese Artikel vorsehen, dazu dienen, die Nachhaltigkeit der Rohstoffe und Biokraftstoffe sowie ihrer Gemische zu beurteilen und zu belegen, und nicht bezwecken, die Bewertung des Anteils von Energie aus erneuerbaren Quellen in nach dem Verfahren der gemeinsamen Verarbeitung hergestellten Kraftstoffen zu regeln.

2. Art. 34 AEUV

ist dahin auszulegen, dass

er einer Regelung eines Mitgliedstaats entgegensteht, die für die Berechnung einer Lenkungssteuer für die Beimischung von Biokraftstoffen die Durchführung einer physikalischen 14C-Analyse des Gehalts an Biokraftstoffen (HVO) von nach dem Verfahren der gemeinsamen Verarbeitung hergestellten Kraftstoffen bei deren Aufnahme im ersten Steuerlager dieses Mitgliedstaats verlangt, wenn diese Kraftstoffe in einer Anlage in einem anderen Mitgliedstaat hergestellt wurden, die ein freiwilliges Überwachungssystem durch Massenbilanzierung anwendet, das von der Europäischen Kommission gemäß Art. 18 Abs. 4 der Richtlinie 2009/28 und Art. 30 Abs. 4 der Richtlinie 2018/2001 als vollständig anerkannt wird, wohingegen, während für die im ersten Mitgliedstaat nach diesem Verfahren hergestellten Kraftstoffe keine solche Analyse verlangt wird, wenn sie unmittelbar ab Werk in den steuerrechtlich freien Verkehr überführt werden, und die Behörden des erstgenannten Mitgliedstaats es akzeptieren, zur Bestimmung des Biokraftstoffgehalts, der bei der Entnahme aus einer Anlage, für die ein Steueraussetzungsverfahren gilt, oder aus einer inländischen Steuereinrichtung für die Zwecke dieser Steuer zugewiesen werden kann, den Biokraftstoffgehalt der Ausfuhren oder der Überführungen in den steuerrechtlich freien Verkehr in anderen Sektoren als dem Verkehrssektor auf der Grundlage einer durchschnittlichen monatlichen Beimischung in der betreffenden Einrichtung oder Anlage zu bewerten.

Unterschriften