



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
J. KOKOTT
van 19 juli 2012¹

Zaak C-26/11

**Belgische Petroleum Unie VZW e.a.
tegen
Belgische Staat**

[verzoek van het Grondwettelijk Hof (België) om een prejudiciële beslissing]

„Brandstoffen — Verplichte verkoop van bio-ethanol — Richtlijn 98/70/EG — Kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof — Richtlijn 2003/30/EG — Biobrandstoffen — Duurzaamheidscriteria — Richtlijn 98/34/EG — Informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende diensten van de informatiemaatschappij”

I – Inleiding

1. Brandstoffen die uit agrarische grondstoffen worden vervaardigd, zogenoemde biobrandstoffen, kunnen het klimaat beschermen, omdat bij de verbranding van deze brandstoffen alleen kooldioxide vrijkomt die de voor de productie ervan gebruikte planten tevoren aan de atmosfeer hebben onttrokken. Aangezien de grondstoffen op Europese bodem kunnen worden geproduceerd, vormt het gebruik ervan een bijkomende inkomstenbron voor de Europese landbouw en neemt de afhankelijkheid van minerale olie af. Richtlijn 2003/30/EG² (hierna: „biobrandstoffenrichtlijn”) had dan ook tot doel het gebruik van biobrandstoffen te bevorderen.

2. Ondertussen heeft de Europese wetgever echter ingezien dat er ook nadelen verbonden zijn aan het gebruik van biobrandstoffen. Daarom heeft hij met richtlijn 2009/28/EG³ (hierna: „bevorderingsrichtlijn”) en richtlijn 2009/30/EG⁴ weliswaar de doelstelling betreffende het gebruik van biobrandstoffen aangescherpt, maar daaraan tevens zogenaamde duurzaamheidscriteria verbonden. Deze moeten voorkomen dat bij de productie van biobrandstoffen bepaalde milieuschade wordt veroorzaakt, met name aan gronden met een grote biodiversiteit of waarin veel koolstof is vastgelegd.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 8 mei 2003 ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen of andere hernieuwbare brandstoffen in het vervoer (PB L 123, blz. 42).

3 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van richtlijn 2001/77/EG en richtlijn 2003/30/EG (PB L 140, blz. 16).

4 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van richtlijn 98/70/EG met betrekking tot de specificatie van benzine, dieselbrandstof en gasolie en tot invoering van een mechanisme om de emissies van broeikasgassen te monitoren en te verminderen, tot wijziging van richtlijn 1999/32/EG van de Raad met betrekking tot de specificatie van door binnenschepen gebruikte brandstoffen en tot intrekking van richtlijn 93/12/EEG (PB L 140, blz. 88).

3. Kort na de vaststelling van de twee laatste richtlijnen heeft België een biobrandstofquotum ingevoerd. Brandstofondernemingen moeten een bepaalde hoeveelheid biobrandstoffen, namelijk 4 % van de totale verkochte hoeveelheid conventionele brandstoffen, op de markt brengen. Thans moet worden vastgesteld of deze regeling verenigbaar is met richtlijn 98/70/EG⁵ betreffende de kwaliteit van brandstoffen (hierna: „brandstoffenrichtlijn”). Dit is niet alleen van belang voor de betrokken lidstaat, België, maar ook voor de meeste andere lidstaten, die soortgelijke regelingen hebben getroffen.⁶

4. Bovendien rijzen gelet op het tijdstip waarop het biobrandstofquotum is ingevoerd in België, vragen over de werking in de tijd van richtlijnen. Ook moet een antwoord worden verkregen op de vraag of België de Commissie overeenkomstig richtlijn 98/34/EG⁷ voldoende heeft geraadpleegd over de aan de orde zijnde Belgische bepalingen.

II – Rechtskader

A – *Unierecht*

1. Brandstoffenrichtlijn

5. De eerste vraag betreft onder meer de brandstoffenrichtlijn, die bij richtlijn 2009/30 is gewijzigd. Deze laatste richtlijn is krachtens artikel 5 ervan in werking getreden op de twintigste dag volgend op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad, dus op 25 juni 2009, en moest overeenkomstig artikel 4 ervan uiterlijk op 31 december 2010 zijn omgezet.

6. Artikel 3 van de *nieuwe* versie van de brandstoffenrichtlijn gaat over de kwaliteit van benzine. Het toegestane ethanolgehalte wordt geregeld in lid 3:

„Tot 2013 schrijven de lidstaten voor dat de leveranciers ervoor moeten zorgen dat benzine met een [...] maximumethanolgehalte van 5 % in de handel wordt gebracht. [...] Zij zorgen ervoor dat de consument naar behoren wordt voorgelicht over het biobrandstofgehalte van benzine en in het bijzonder over de wijze waarop de diverse benzinemengsels moeten worden gebruikt.”

7. Ook overeenkomstig artikel 3, lid 2, sub b, en bijlage I van de *oude* versie van de brandstoffenrichtlijn⁸ was een ethanolgehalte van maximaal 5 % toegestaan.

8. De kwaliteit van dieselbrandstof wordt geregeld in artikel 4 van de nieuwe versie van de brandstoffenrichtlijn:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat op hun grondgebied slechts dieselbrandstof in de handel kan worden gebracht die voldoet aan de milieutechnische specificaties van bijlage II.

5 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 1998 betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof en tot wijziging van richtlijn 93/12/EEG van de Raad (PB L 350, blz. 58).

6 — Volgens de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad „Energie uit hernieuwbare bronnen – Voortgang naar de 2020-doelstelling” van 31 januari 2011 [COM(2011) 31 definitief, blz. 12] hadden op dat tijdstip 20 lidstaten soortgelijke verplichtingen ingevoerd.

7 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PB L 204, blz. 37), zoals gewijzigd bij richtlijn 2006/96/EG van de Raad van 20 november 2006 tot aanpassing van een aantal richtlijnen op het gebied van vrij verkeer van goederen in verband met de toetreding van Bulgarije en Roemenië (PB L 363, blz. 81).

8 — Richtlijn 98/70, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 29 september 2003 tot aanpassing aan besluit 1999/468/EG van de Raad van de bepalingen betreffende de comités die de Commissie bijstaan in de uitoefening van haar uitvoeringsbevoegdheden die zijn vastgelegd in besluit en waarop de procedure van artikel 251 van het Verdrag van toepassing is (PB L 284, blz. 1), zoals deze tot 25 juni 2009 van kracht was.

Met inachtneming van de vereisten van bijlage II mogen de lidstaten toestaan dat diesel met een methylvetzuurgehalte (FAME) van meer dan 7 % in de handel wordt gebracht.

De lidstaten zorgen ervoor dat de consument naar behoren wordt voorgelicht over het biobrandstofgehalte van dieselbrandstof, in het bijzonder FAME.

2. [...]”

9. In de tot 25 juni 2009 geldende versie van de brandstoffenrichtlijn was niet bepaald hoeveel methylvetzuur dieselbrandstof mocht bevatten.

10. Het niet bij richtlijn 2009/30 gewijzigde artikel 5 van de brandstoffenrichtlijn legt het beginsel van het vrije verkeer van brandstoffen neer:

„De lidstaten mogen het in de handel brengen van brandstoffen die met de voorschriften van deze richtlijn in overeenstemming zijn niet verbieden, beperken of beletten.”

11. Op basis van het eveneens ongewijzigde artikel 6 van de brandstoffenrichtlijn kunnen de lidstaten onder bepaalde voorwaarden strengere eisen stellen voor bepaalde gebieden van hun territorium, wanneer de luchtverontreiniging of grondwaterverontreiniging een ernstig en steeds terugkerend probleem voor de menselijke gezondheid of het milieu vormt, of redelijkerwijze kan worden verwacht dat zulks het geval is. De Commissie moet die maatregelen goedkeuren. Volgens punt 20 van de considerans van de brandstoffenrichtlijn wijkt deze procedure af van de informatieprocedure van richtlijn 98/34.

12. Bij de wijzigingen van de brandstoffenrichtlijn bij richtlijn 2009/30 zijn bijkomende bepalingen over het gebruik van biobrandstoffen ingevoerd. Artikel 7 bis, lid 2, van de brandstoffenrichtlijn verplicht de lidstaten om de broeikasgasemissies door brandstoffen te verminderen:

„De lidstaten verlangen van de leveranciers dat zij voor 31 december 2020 zo geleidelijk mogelijk de broeikasgasemissies gedurende de levenscyclus per eenheid energie uit geleverde brandstof of energie met 10 % verminderen ten opzichte van de in lid 5, sub b bedoelde uitgangswaarde voor brandstoffen. Deze vermindering behelst:

- a) 6 % op uiterlijk 31 december 2020. De lidstaten kunnen van de leveranciers verlangen dat zij met het oog op deze vermindering aan de volgende tussentijdse streefcijfers voldoen: 2 % per 31 december 2014 en 4 % per 31 december 2017;
- b) een indicatief aanvullend streefcijfer, waarop artikel 9, lid 1, sub h, van toepassing is, van 2 % per 31 december 2020 dat door een of beide van de volgende methoden wordt bereikt:
 - i) de levering van energie voor vervoer voor gebruik in alle wegvoertuigen, niet voor de weg bestemde mobiele machines (met inbegrip van binnenschepen), landbouwtrekkers of bosbouwmachines en pleziervaartuigen;
 - ii) het gebruik van elke technologie (met inbegrip van afvang en opslag van koolstof) waarmee broeikasgasemissies gedurende de levenscyclus per eenheid energie van geleverde brandstof of energie kan worden verminderd;
- c) een indicatief aanvullend streefcijfer, waarop artikel 9, lid 1, sub i, van toepassing is, van 2 % per 31 december 2020, dat bereikt wordt door gebruik te maken van de via het mechanisme voor schone ontwikkeling van het Kyotoprotocol aangekochte kredieten, overeenkomstig de voorwaarden vastgelegd in richtlijn 2003/87/EG [...], met het oog op verminderingen in de brandstofvoorzieningssector.”

13. Artikel 7 ter van de brandstoffenrichtlijn gaat over het gebruik van biobrandstoffen bij het bereiken van die doelstellingen:

„1. Ongeacht of de grondstoffen op of buiten het grondgebied van de Gemeenschap werden verbouwd, wordt energie uit biobrandstoffen alleen in aanmerking worden genomen voor de doeleinden bedoeld in artikel 7 bis indien deze voldoen aan de duurzaamheidscriteria van de leden 2 tot en met 6 van dit artikel.

[...]

2. Om voor de doeleinden bedoeld in lid 1 in aanmerking te komen moet de broeikasgasemissiereductie ten gevolge van het gebruik van biobrandstoffen minstens 35 % bedragen.

[...]”

14. Krachtens artikel 7 ter, leden 3 tot en met 5, van de brandstoffenrichtlijn kunnen geen biobrandstoffen in aanmerking worden genomen die zijn geproduceerd uit grondstoffen die vervaardigd zijn op gronden met een grote biodiversiteit of waarop veel koolstof is vastgelegd of op daartoe drooggelegd veengebied. Overeenkomstig artikel 7 ter, lid 6, moeten bepaalde landbouwrechtelijke regelingen in acht worden genomen.

2. Biobrandstoffenrichtlijn

15. De biobrandstoffenrichtlijn uit 2003 was de eerste regeling ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen. Artikel 3 bevat streefcijfers voor het gebruik van biotransportbrandstoffen:

„1.

- a) De lidstaten dragen er zorg voor dat een minimaal aandeel van biobrandstoffen en andere hernieuwbare brandstoffen op hun markten aangeboden wordt, en stellen daarvoor nationale indicatieve streefcijfers vast.
- b)
 - i) De referentiewaarde voor deze streefcijfers bedraagt 2 %, berekend op basis van de energie-inhoud van de totale hoeveelheid benzine en dieselolie die op 31 december 2005 voor vervoersdoeleinden op hun markten aangeboden wordt.
 - ii) De referentiewaarde voor deze streefcijfers bedraagt 5,75 %, berekend op basis van de energie-inhoud van de totale hoeveelheid benzine en dieselolie die op 31 december 2010 voor vervoersdoeleinden op hun markten aangeboden wordt.”

3. Bevorderingsrichtlijn

16. De biobrandstoffenrichtlijn is vervangen door de bevorderingsrichtlijn⁹ uit 2009. Deze laatste richtlijn bevat gedetailleerde regels om energie uit hernieuwbare energiebronnen te bevorderen en om deze energie in aanmerking te nemen in het kader van de klimaatbescherming. Die regels stemmen gedeeltelijk overeen met de tegelijkertijd vastgestelde wijzigingen van de brandstoffenrichtlijn.

⁹ — Aangehaald in voetnoot 3.

17. Artikel 3, lid 4, eerste volzin, van de bevorderingsrichtlijn bevat een bindend percentage voor het gebruik van hernieuwbare energie in het vervoer:

„Elke lidstaat ziet erop toe dat het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in alle vormen van vervoer in 2020 minstens 10 % bedraagt van het eindverbruik van energie in het vervoer in die lidstaat.”

18. Artikel 17 van de bevorderingsrichtlijn bevat dezelfde duurzaamheidscriteria als artikel 7 ter van de brandstoffenrichtlijn.

19. Voor het overige trekt artikel 26, leden 2 en 3, van de bevorderingsrichtlijn de biobrandstoffenrichtlijn in twee stappen in:

„2. In richtlijn 2003/30/EG worden artikel 2, artikel 3, leden 2, 3 en 5, en de artikelen 5 en 6 geschrapt met ingang van 1 april 2010.

3. Richtlijnen 2001/77/EG en 2003/30/EG worden ingetrokken met ingang van 1 januari 2012.”

20. De bevorderingsrichtlijn is krachtens artikel 28 ervan in werking getreden op 25 juni 2009, op welke dag ook richtlijn 2009/30 in werking is getreden. Zij moest overeenkomstig artikel 27, lid 1, in wezen uiterlijk op 5 december 2010 zijn omgezet.

4. Richtlijn 98/34

21. Krachtens richtlijn 98/34 moeten de lidstaten de Commissie raadplegen alvorens zij bepaalde regelingen treffen die de interne markt kunnen schaden.

22. Artikel 1 van richtlijn 98/34 bevat de voornaamste definities:

„In de zin van deze richtlijn wordt verstaan onder:

1. ‚product’: alle producten die industrieel worden vervaardigd, en alle landbouwproducten, met inbegrip van visproducten;

[...]

3. ‚technische specificatie’: een specificatie die voorkomt in een document ter omschrijving van de vereiste kenmerken van een product, zoals kwaliteitsniveau, prestaties, veiligheid of afmetingen, met inbegrip van de voor het product geldende voorschriften inzake verkoopbenaming, terminologie, symbolen, beproeving en beproevingsmethoden, verpakking, het merken of etiketteren, en de overeenstemmingsbeoordelingsprocedures.

[...]

4. ‚andere eis’: een eis die, zonder een technische specificatie te zijn, ter bescherming van met name de consument of het milieu wordt opgelegd en betrekking heeft op de levenscyclus van het product nadat dit in de handel is gebracht, zoals voorwaarden voor gebruik, recycling, hergebruik of verwijdering van het product, wanneer deze voorwaarden op significante wijze de samenstelling, de aard of de verhandeling van het product kunnen beïnvloeden;

[...]

11. „technisch voorschrift’: een technische specificatie of een andere eis [...] alsmede de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, behoudens die bedoeld in artikel 10, van de lidstaten waarbij de vervaardiging, de invoer, de verhandeling of het gebruik van een product [...] wordt verboden.

[...]

[...]”

23. Artikel 8, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 98/34 bevat de informatieverplichting:

„Onverminderd artikel 10 delen de lidstaten de Commissie onverwijld ieder ontwerp voor een technisch voorschrift mee, tenzij het een integrale omzetting van een internationale of Europese norm betreft, in welk geval louter met een mededeling van de betrokken norm kan worden volstaan; zij geven de Commissie tevens kennis van de redenen waarom de vaststelling van dit technisch voorschrift nodig is, tenzij die redenen reeds uit het ontwerp zelf blijken.”

24. Artikel 10 van richtlijn 98/34 bevat uitzonderingen op de informatieverplichting. De aandacht moet worden gevestigd op de uitzondering in het eerste streepje van het eerste lid:

„1. De artikelen 8 en 9 zijn niet van toepassing op de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten of op de vrijwillige overeenkomsten waarbij de lidstaten:

- zich voegen naar dwingende communautaire besluiten die de aanneming van technische voorschriften of regels betreffende diensten tot gevolg hebben”.

B – *Belgisch recht*

25. Het in het hoofdgeding aan de orde zijnde biobrandstofquotum is vastgesteld in de Wet van 22 juli 2009 houdende verplichting tot bijmenging van biobrandstof in de tot verbruik uitgeslagen fossiele motorbrandstoffen.¹⁰

26. In artikel 2, punten 5 tot en met 8, van die wet worden de verschillende biobrandstoffen gedefinieerd:

„5° „FAME’: fatty acid methyl ester van de GN-code 3824 90 99 en dat beantwoordt aan de specificaties van de norm NBN-EN 14214;

6° „bio-ethanol’: ethanol geproduceerd uit biomassa en/of uit de biologisch afbreekbare fractie van afval van de GN-code 2207 10 00 met een alcoholvolumegehalte van ten minste 99 % vol en dat beantwoordt aan de specificaties van de norm NBN-EN 15376;

7° „bio-ETBE’: ethyl-tertiair-butylether van de GN-code 2909 19 00 die niet van synthetische oorsprong is en die 47 % van het volume bio-ethanol bevat;

8° „duurzame biobrandstoffen’: biobrandstoffen geproduceerd in de Europese Gemeenschap (EG) die aan volgende duurzaamheidscriteria voldoen:

- de grondstoffen moeten uit de landbouw afkomstig zijn. Deze grondstoffen moeten geteeld worden met gebruikmaking van zo weinig mogelijk meststoffen en pesticiden en de productie moet minimaal voldoen aan de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen die vermeld worden in de titel „Milieu’ van het punt A en onder punt 9 van bijlage II, en de

¹⁰ — *Belgisch Staatsblad* van 3 augustus 2009, blz. 51920.

beheerseisen voortvloeiende uit de goede landbouw- en milieuconditie van bijlage III van verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1782/2003;

- de grondstoffen mogen niet afkomstig zijn van landbouwareaal buiten de EG [dat] onlangs voorwerp is geweest van ontbossing;
- de geproduceerde biobrandstoffen moeten een substantiële reductie van CO₂-emissie bewerkstelligen;
- de productie van de biobrandstoffen moet[...] voldoen aan de door de EU opgelegde technische specificaties voor de naleving van de sociale en milieuregelgeving.

De Koning stelt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de bewijsmiddelen en, in voorkomend geval, de kalender en de methode van berekening vast van de hierboven vermelde criteria”.

27. De artikelen 4 en 5 stellen het biobrandstofquotum vast dat door bijmenging in conventionele brandstoffen moet worden verwezenlijkt:

„Art. 4. § 1. Elke geregistreerde aardoliemaatschappij die benzineproducten en/of dieselproducten uitslaat tot verbruik, is verplicht in hetzelfde kalenderjaar eveneens een hoeveelheid duurzame biobrandstoffen in verbruik te stellen, als volgt:

- FAME ten belope van minstens 4 v/v % van de tot verbruik uitgeslagen hoeveelheid dieselproducten;
- bio-ethanol, zuiver of in de vorm van bio-ETBE, ten belope van minstens 4 v/v % van de tot verbruik uitgeslagen hoeveelheid benzineproducten.

§ 2. [...]

Art. 5. De uitslag tot verbruik van duurzame biobrandstoffen zoals bedoeld in artikel 4 gebeurt door vermenging met de tot verbruik uit te slagen benzineproducten en/of dieselproducten, met naleving van de productnormen NBN EN 590 voor dieselproducten en NBN EN 228 voor benzineproducten.”

28. Overeenkomstig artikel 13 van de wet was deze aanvankelijk van 1 juli 2009 tot 30 juni 2011 in werking, maar de werking ervan is bij Koninklijk Besluit van 23 juni 2011¹¹ verlengd tot 30 juni 2013.

11 — *Belgisch Staatsblad* van 30 juni 2011, blz. 37981.

III – Verzoek om een prejudiciële beslissing

29. Verscheidene Belgische ondernemingen uit de brandstoffensector (hierna: „Belgische Petroleum Unie e.a.”) zijn tegen het biobrandstofquotum opgekomen bij het Belgische Grondwettelijk Hof. In die procedure heeft het Grondwettelijk Hof het Hof de volgende vragen gesteld:

- „1) Dienen de artikelen 3, 4 en 5 van richtlijn [98/70] alsook, in voorkomend geval, artikel 4, lid 3, [VEU] en de artikelen 26, lid 2, 28 en 34 tot 36 [VWEU] in die zin te worden geïnterpreteerd dat zij zich verzetten tegen een wetsbepaling op grond waarvan elke geregistreerde aardoliemaatschappij die benzineproducten en/of dieselproducten uitslaat tot verbruik, verplicht is in het hetzelfde kalenderjaar eveneens een hoeveelheid duurzame biobrandstoffen in verbruik te stellen, namelijk bio-ethanol, zuiver of in de vorm van bio-ETBE, ten belope van minstens 4 v/v % van de tot verbruik uitgeslagen hoeveelheid benzineproducten, en FAME ten belope van minstens 4 v/v % van de tot verbruik uitgeslagen hoeveelheid dieselproducten?
- 2) Dient, indien de eerste prejudiciële vraag ontkennend wordt beantwoord, artikel 8 van richtlijn [98/34] in die zin te worden geïnterpreteerd dat het, niettegenstaande artikel 10, lid 1, eerste streepje, van dezelfde richtlijn, de verplichting oplegt dat de Commissie in kennis wordt gesteld van een ontwerpnorm op grond waarvan elke geregistreerde aardoliemaatschappij die benzineproducten en/of dieselproducten uitslaat tot verbruik, verplicht is in hetzelfde kalenderjaar eveneens een hoeveelheid duurzame biobrandstoffen in verbruik te stellen, namelijk bio-ethanol, zuiver of in de vorm van bio-ETBE, ten belope van minstens 4 v/v % van de tot verbruik uitgeslagen hoeveelheid benzineproducten, en FAME ten belope van minstens 4 v/v % van de tot verbruik uitgeslagen hoeveelheid dieselproducten?”

30. Belgische Petroleum Unie e.a., Belgian Bioethanol Association VZW e.a. (hierna: „Belgian Bioethanol e.a.”), het Koninkrijk België, het Koninkrijk der Nederlanden en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Met uitzondering van Nederland hebben deze partijen ook ter terechtzitting van 7 juni 2012 opmerkingen gemaakt.

IV – Juridische beoordeling

A – Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

31. Belgian Bioethanol e.a. hebben twijfel over de ontvankelijkheid van het verzoek, dat volgens hen geen betrekking heeft op het geding voor het Belgische Grondwettelijk Hof. In het hoofdgeding gaat het om een grief inzake schending van de in het Belgische recht gegarandeerde vrijheid van handel en nijverheid. Schending van de aangevoerde bepalingen van Unierecht is niet aangevoerd.

32. Er rust echter een vermoeden van relevantie op de vragen die de nationale rechter betreffende de uitlegging van het Unierecht heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste feitelijke en wettelijke kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof is de juistheid te onderzoeken. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een verzoek van een nationale rechter om een prejudiciële beslissing wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die het nodig heeft om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen.¹²

12 — Arresten van 7 september 1999, Beck en Bergdorf (C-355/97, Jurispr. blz. I-4977, punt 22); 5 december 2006, Cipolla e.a. (C-94/04 en C-202/04, Jurispr. blz. I-11421, punt 25); 8 september 2009, Budějovický Budvar (C-478/07, Jurispr. blz. I-7721, punt 63), en 1 december 2011, Painer (C-145/10, Jurispr. blz. I-12533, punt 59).

33. Het Grondwettelijk Hof gaat ervan uit dat de vrijheid van handel en nijverheid zou worden geschonden indien het Belgische biobrandstofquotum in strijd zou zijn met de aangevoerde bepalingen van Unierecht. Bijgevolg kan niet worden vastgesteld dat duidelijk blijkt dat het verzoek om een prejudiciële beslissing geen verband houdt met het voorwerp van het hoofdgeding. Het verzoek is derhalve ontvankelijk.

B – Brandstoffenrichtlijn

34. Met de eerste vraag wenst het Grondwettelijk Hof in het bijzonder te vernemen of het biobrandstofquotum verenigbaar is met de artikelen 3, 4 en 5 van de brandstoffenrichtlijn. Hoewel de vraag enkel gewag maakt van de in artikel 4 van de aan de orde zijnde Belgische wet neergelegde verplichting om een bepaald percentage biobrandstof in de handel te brengen, moet ook rekening worden gehouden met het feit dat dit overeenkomstig artikel 5 van de wet door bijmenging in conventionele brandstoffen gebeurt.

1. Artikelen 3 en 4 van de brandstoffenrichtlijn

35. Het Belgische biobrandstofquotum zou in elk geval ongeoorloofd zijn indien de daaruit resulterende brandstofmengsels niet zouden voldoen aan de specificaties in de artikelen 3 en 4 van de brandstoffenrichtlijn voor benzine en diesel.

36. Voor de *nieuwe* versie van de brandstoffenrichtlijn is dit geen probleem. Artikel 3, lid 3, en artikel 4, lid 1, tweede alinea, spreken telkens van het *maximumgehalte* ethanol in benzine (5 %) en methylvetzuur in diesel (7 %). De Belgische regeling, op basis waarvan telkens 4 % biobrandstof in de handel moet worden gebracht door bijmenging in conventionele brandstoffen, houdt niet noodzakelijkerwijs in dat die drempel wordt overschreden. Bijgevolg is er geen sprake van strijdigheid met die bepalingen.

37. Indien de *oude* versie van de brandstoffenrichtlijn als basis wordt genomen, is de situatie anders. Artikel 3, lid 2, sub b, en bijlage I stonden weliswaar bij benzine ook een maximumethanolgehalte van 5 % toe, maar er was niet voorzien in bijmenging van methylvetzuur in diesel.

38. Toen het Belgische biobrandstofquotum op 1 juli 2009 in werking trad, waren de brandstoffenrichtlijn en in het bijzonder de hier aan de orde zijnde artikelen 3 en 4 echter reeds gewijzigd bij richtlijn 2009/30 tot wijziging van de brandstoffenrichtlijn. Die wijzigingen traden los van de omzettingstermijn onmiddellijk met de nieuwe richtlijn in werking.¹³ Bijzondere overgangsbepalingen op basis waarvan de oude bepalingen in bepaalde situaties blijven gelden, zijn er niet. Bijgevolg kunnen de artikelen 3 en 4 van de oude versie niet langer als toetssteen voor het Belgische biobrandstofquotum worden gebruikt.

39. Derhalve moet op basis van de nieuwe versie van de brandstoffenrichtlijn worden vastgesteld dat het biobrandstofquotum verenigbaar is met de artikelen 3 en 4 van deze richtlijn.

13 — Zie in verband met het *beroep op* de nieuwe bepalingen vóór het verstrijken van de omzettingstermijn punt 57 hieronder.

2. Artikel 5 van de brandstoffenrichtlijn

40. Partijen discussiëren echter vooral over artikel 5 van de brandstoffenrichtlijn, dat niet is gewijzigd in 2009. Volgens dit artikel mogen de lidstaten het in de handel brengen van brandstoffen die met de voorschriften van deze richtlijn in overeenstemming zijn niet verbieden, beperken of beletten. Belgische Petroleum Unie e.a. zijn van mening dat de verplichting om biobrandstoffen bij te mengen, het in de handel brengen van brandstoffen beperkt. Het gaat volgens hen namelijk om een bijkomende voorwaarde voor het in de handel brengen van brandstoffen die reeds voldoen aan de eisen van de richtlijn.

a) Uitlegging van artikel 5 van de brandstoffenrichtlijn

41. Dat standpunt is gebaseerd op de verboden op beperking van de fundamentele vrijheden, die reeds spelen wanneer de maatregel de handel in de Unie al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren¹⁴ of het gebruik van de fundamentele vrijheden kan belemmeren of minder aantrekkelijk kan maken.¹⁵ Het ligt inderdaad op het eerste gezicht voor de hand aan te nemen dat de wetgever bij de invoering van het in artikel 5 van de brandstoffenrichtlijn neergelegde beperkingsverbod een voorbeeld heeft willen nemen aan deze bekende beperkingsverboden. Tevens is duidelijk dat die bepaling – zoals het overige afgeleid recht – bij twijfel in overeenstemming met de fundamentele vrijheden moet worden uitgelegd.

42. Dit betekent echter niet dat artikel 5 van de brandstoffenrichtlijn als een fundamentele vrijheid moet worden opgevat en dus in de weg staat aan elke beperking van het in de handel brengen van brandstoffen die aan de normen voldoen, wat volgens de bewoordingen van de regeling ook voor louter nationale situaties zou gelden. De fundamentele vrijheden van het Unierecht¹⁶ hebben namelijk een heel andere bedoeling dan het beperkingsverbod van artikel 5. Dit blijkt in het bijzonder uit de opzet en de doelstellingen van de brandstoffenrichtlijn.

43. De brandstoffenrichtlijn streeft niet naar een volledige harmonisatie van de brandstoffeneconomie. Volgens punt 1 van de considerans ervan gaat het er veeleer om de specificaties voor brandstoffen, dus de voorschriften over de samenstelling en de eigenschappen van brandstoffen, nader tot elkaar te brengen, om te voorkomen dat de handel wordt beperkt doordat verschillende standaarden worden gehanteerd. Het ligt dan ook voor de hand het beperkingsverbod enkel toe te passen op voorschriften die brandstofsificaties betreffen.

44. Daarvoor pleit bovendien de enige uitdrukkelijk vastgestelde uitzondering, in artikel 6 van de brandstoffenrichtlijn, die uitsluitend de vaststelling van strengere milieuspecificaties betreft. Indien de wetgever met artikel 5 een omvattend beperkingsverbod had willen vaststellen, dan had hij ook een omvattende uitzonderingsregeling getroffen. Die regeling zou ook mogelijke beperkingen hebben omvat die niet onder artikel 6 vallen, bijvoorbeeld prijsregelingen, voorschriften over de zekerheid van de brandstofdistributie of bepalingen over de reclame voor brandstoffen.

14 — Arrest van 10 februari 2009, Commissie/Italië (C-110/05, Jurispr. blz. I-519, punt 33).

15 — Zie met betrekking tot het vrije verkeer van werknemers arrest van 10 maart 2011, Casteels (C-379/09, Jurispr. blz. I-1379, punt 22); de vrijheid van vestiging arrest van 11 maart 2010, Attanasio Group (C-384/08, Jurispr. blz. I-2055, punt 43); de vrijheid van dienstverrichting arresten van 28 maart 1996, Guiot (C-272/94, Jurispr. blz. I-1905, punt 10), en 4 oktober 2011, Football Association Premier League e.a. (C-403/08 en C-429/08, Jurispr. blz. I-9083, punt 85), alsmede het vrije verkeer van kapitaal arrest van 12 december 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation (C-446/04, Jurispr. blz. I-11753, punt 184).

16 — Zie bijvoorbeeld arresten van 7 februari 1979, Knoors (115/78, Jurispr. blz. 399, punt 17); 30 november 1995, Gebhard (C-55/94, Jurispr. blz. I-4165, punt 37), en 15 april 2010, CIBA (C-96/08, Jurispr. blz. I-2911, punt 45).

45. Andere regelingen van afgeleid recht, bijvoorbeeld over de belasting van aardolieproducten¹⁷, bevestigen dat het in de brandstoffenrichtlijn neergelegde beperkingsverbod een beperkte draagwijdte heeft. Ook een dergelijke belasting zou bij een ruim opgevat beperkingsverbod gerechtvaardigd moeten worden, maar de verhouding tussen belasting en beperkingsverbod komt nergens aan bod.

46. Samenvattend staat artikel 5 van de brandstoffenrichtlijn uitsluitend in de weg aan voorschriften die rechtstreeks verband houden met de specificaties van brandstoffen.

b) Toepassing van het beperkingsverbod van artikel 5 van de brandstoffenrichtlijn

47. Het aan de orde zijnde Belgische biobrandstofquotum bevat formeel gezien geen bijkomende brandstofsspecificaties. België, Belgian Bioethanol Association en de Commissie benadrukken terecht dat de verplichting om biobrandstoffen te verkopen door bijmenging, niet voor elke afzonderlijke liter brandstof geldt. De producent kan zelf beslissen of hij bij elke liter 4 % biobrandstof mengt dan wel bepaalde hoeveelheden zonder bijmenging verkoopt en aan andere hoeveelheden overeenkomstige grotere hoeveelheden biobrandstof toevoegt.

48. Alles bij elkaar genomen bevat de Belgische regeling evenwel een bijkomende brandstofsspecificatie, aangezien brandstofondernemingen hoe dan ook een aanzienlijk deel van de brandstof die zij in de handel brengen, met biobrandstoffen moeten mengen. Dat zij bij bepaalde hoeveelheden brandstof verschillende percentages biobrandstof kunnen mengen zolang zij maar in totaal voldoende biobrandstof verkopen en de in de brandstoffenrichtlijn bepaalde maximumgehalten niet overschrijden, doet niet af aan de aard van de verplichting, die erin bestaat dat aanzienlijke hoeveelheden van de verkochte brandstoffen met biobrandstoffen moeten worden vermengd.

49. Nederland noemt weliswaar enkele andere manieren om de betrokken hoeveelheden biobrandstoffen in de handel te brengen, maar deze zijn niet relevant voor het hoofdgeding. Krachtens artikel 5 van de Belgische wet wordt biobrandstof namelijk in de handel gebracht door deze met benzine of diesel te mengen.

50. Ook het Belgische Grondwettelijk Hof is overigens tot een soortgelijke conclusie gekomen toen het – zoals eerst de Belgische Raad van State in de wetgevingsprocedure¹⁸ – vaststelde dat de Belgische regeling een „productnorm” is in de zin van de bepalingen over de nationale bevoegdheidsverdeling.¹⁹

51. Deze bijkomende brandstofsspecificatie beperkt het in de handel brengen van brandstoffen die voldoen aan de brandstoffenrichtlijn. Het in de handel brengen van die brandstoffen is minder aantrekkelijk wanneer de brandstofonderneming 4 % biobrandstof moet verkopen. Aan het nakomen van die verplichting kunnen grotere kosten of bijkomende risico's verbonden zijn.

52. Derhalve beperkt het biobrandstofquotum in beginsel het in de handel brengen van brandstoffen in de zin van artikel 5 van de brandstoffenrichtlijn.

c) Mogelijke uitzonderingen op het beperkingsverbod van artikel 5 van de brandstoffenrichtlijn

53. Onderzocht moet echter nog worden of het biobrandstofquotum onder een uitzondering op het beperkingsverbod van artikel 5 van de brandstoffenrichtlijn valt. Uitzonderingen kunnen uit bepalingen van die richtlijn of uit andere richtlijnen voortvloeien.

17 — Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (PB L 283, blz. 51).

18 — DOC 52 2037/001 van de Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers van 9 juni 2009, blz. 17, 20 e.v. (punt 5.2).

19 — Arrest van het Grondwettelijk Hof van 22 december 2010, Belgische Petroleum Unie e.a. (149/2010, punt B.5.2).

i) Artikelen 3 en 4 van de brandstoffenrichtlijn

54. Artikel 3, lid 3, en artikel 4, lid 1, tweede alinea, van de brandstoffenrichtlijn komen niet als uitzondering op artikel 5 in aanmerking. De lidstaten moeten volgens deze bepalingen weliswaar de daarin vermelde bijmengingen toestaan, maar er blijkt niet dat zij worden gemachtigd een bijmenging van biobrandstoffen te eisen.

ii) Artikel 6 van de brandstoffenrichtlijn

55. Evenmin blijkt dat gebruik kan worden gemaakt van de uitzonderingsbepaling van artikel 6 van de brandstoffenrichtlijn in verband met strengere milieuspecificaties voor brandstoffen. De Commissie heeft namelijk niet de door die bepaling vereiste toestemming gegeven. Het meermaals in de procedure ter sprake gebrachte advies van de Commissie van 15 augustus 2007 over een vroegere Belgische wetgevingsprocedure²⁰ was niet op artikel 6 gebaseerd, maar is in het kader van de procedure van richtlijn 98/34 gegeven. De Commissie stemt daarin overigens niet in met het Belgische biobrandstofquotum.

iii) Artikel 7 bis en artikel 7 ter van de brandstoffenrichtlijn

56. Het biobrandstofquotum zou echter kunnen worden gebaseerd op artikel 7 bis, lid 2, van de brandstoffenrichtlijn. Volgens dit artikel moeten de lidstaten energieleveranciers verplichten om de broeikasgasemissies per eenheid energie van de geleverde brandstof met bepaalde percentages te verminderen. In punt 9 van de considerans van richtlijn 2009/30, waarbij deze doelstelling in de brandstoffenrichtlijn is ingevoerd, heet het dat deze minstens gedeeltelijk door het gebruik van biobrandstoffen moet worden bereikt. Artikel 7 ter, lid 2, van de brandstoffenrichtlijn verlangt dan ook dat de door het gebruik van biobrandstoffen bereikte vermindering van broeikasgasemissies eerst minstens 35 % bedraagt, later 50 % en tot slot 60 %. Bijgevolg kan een verplichting voor brandstofondernemingen om biobrandstoffen te gebruiken, niet in strijd zijn met de brandstoffenrichtlijn en in het bijzonder artikel 5 ervan.

57. De omzettingstermijn voor die bepalingen was weliswaar nog niet verstreken toen het Belgische biobrandstofquotum werd vastgesteld, maar de richtlijn sorteert vanaf de inwerkingtreding ervan rechtsgevolgen voor de lidstaten²¹ en kan natuurlijk ook reeds vervroegd worden omgezet.²² België kan zich dus reeds vóór het verstrijken van de omzettingstermijn beroepen op artikel 7 bis, lid 2.

58. Zoals echter terecht wordt betoogd door Belgische Petroleum Unie e.a., mogen biobrandstoffen bij de vervulling van deze verplichting overeenkomstig artikel 7 ter, lid 1, van de brandstoffenrichtlijn slechts in aanmerking worden genomen indien zij met inachtneming van de duurzaamheidscriteria van artikel 7 ter, leden 3 tot en met 6, zijn geproduceerd. Volgens die criteria mag in het bijzonder geen gebruik worden gemaakt van bepaalde gronden met een grote milieuwaaarde en moet – bij de productie van biobrandstoffen of van de grondstoffen daarvoor binnen de Unie – het landbouwmilieurecht van de Unie worden nageleefd.

59. Het Belgische biobrandstofquotum valt dus alleen onder artikel 7 bis, lid 2, van de brandstoffenrichtlijn indien is gegarandeerd dat de biobrandstoffen of de gebruikte grondstoffen met inachtneming van de duurzaamheidscriteria van artikel 7 ter, leden 3 tot en met 6, zijn geproduceerd.

20 — Bijlage 4 bij de memorie van de Commissie.

21 — Arrest van 4 juli 2006, Adeneler e.a. (C-212/04, Jurispr. blz. I-6057, punt 119).

22 — Zie arresten van 15 november 2005, Commissie/Oostenrijk (C-320/03, Jurispr. blz. I-9871, punt 80), en 14 juni 2007, Commissie/België (C-422/05, Jurispr. blz. I-4749, punt 52).

60. Of de Belgische bepalingen dit garanderen, is niet het voorwerp van het verzoek om een prejudiciële beslissing en kan op basis van de informatie in het verzoek evenmin worden gecontroleerd. Het Grondwettelijk Hof moet dit dus nog onderzoeken. Het is echter niet duidelijk dat de definitie van duurzame biobrandstoffen in artikel 2, punt 8, van de Belgische wet van 22 juli 2009 daarvoor volstaat.

iv) Bevorderingsrichtlijn

61. Voor de bevorderingsrichtlijn geldt in beginsel hetzelfde als voor artikel 7 bis en artikel 7 ter van de brandstoffenrichtlijn. Het biobrandstofquotum is een middel dat bijdraagt tot het bereiken van het in artikel 3, lid 4, van de bevorderingsrichtlijn opgenomen percentage voor het gebruik van hernieuwbare energiebronnen in de vervoersector. Daarvoor komt echter alleen biobrandstof in aanmerking die met inachtneming van de duurzaamheidscriteria is geproduceerd. Toepassing van die richtlijn kan dan ook niets veranderen aan de uitkomst van het onderzoek van de brandstoffenrichtlijn.

v) Artikel 3 van de biobrandstoffenrichtlijn

62. Zou niet zijn gegarandeerd dat de duurzaamheidscriteria in acht worden genomen, dan zou het biobrandstofquotum nog steeds kunnen worden gebaseerd op artikel 3, lid 1, van de biobrandstoffenrichtlijn uit 2003. Volgens dit artikel moeten de lidstaten er in de vervoersector via het vastleggen van nationale streefcijfers zorg voor dragen dat uiterlijk op 31 december 2010 een minimumaandeel van biobrandstoffen van 5,75 % van alle benzine en diesel die op de nationale markten in de handel wordt gebracht, wordt aangeboden.

63. Zoals het Hof heeft vastgesteld, schrijft de biobrandstoffenrichtlijn niet voor welke middelen de lidstaten voor het bereiken van dat streefcijfer moeten gebruiken, maar laat zij hen in dat opzicht vrij om de te treffen maatregelen te kiezen, zodat de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge beschikken. In het bijzonder is zo de vaststelling van een verplicht biobrandstofquotum voor oliemaatschappijen een geschikt middel.²³ Het beperkingsverbod van artikel 5 van de brandstoffenrichtlijn kan dus in beginsel niet in de weg staan een dergelijk quotum.

64. Punt 21 van de considerans van de biobrandstoffenrichtlijn brengt echter in herinnering dat nationale beleidsinitiatieven ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen er niet toe mogen leiden dat het vrije verkeer van brandstoffen die aan de in de communautaire wetgeving vastgestelde geharmoniseerde milieuspecificaties voldoen, wordt belemmerd. De biobrandstoffenrichtlijn moet aldus worden uitgelegd dat de maatregelen waarmee deze richtlijn wordt uitgevoerd, het vrije verkeer van goederen in de zin van artikel 34 VWEU eerbiedigen.²⁴ Zij mogen dus geen ongeoorloofde beperkingen van de handel in brandstoffen invoeren.

65. Het biobrandstofquotum leidt er, zoals uiteengezet, toe dat de handel in conventionele brandstoffen die voldoen aan de specificaties van de brandstoffenrichtlijn, minder aantrekkelijk wordt.²⁵ Het verzoek om een prejudiciële beslissing lijkt er dan ook van uit te gaan dat de aan de orde zijnde Belgische bepalingen het vrije verkeer van goederen beperken²⁶, dat wil zeggen dat het quotum evengoed betrekking heeft op ingevoerde brandstoffen als op brandstoffen die in het binnenland in de

23 — Arrest van 10 september 2009, Plantanol (C-201/08, Jurispr. blz. I-8343, punten 35 e.v.).

24 — Zie arrest van 14 december 2004, Radlberger Getränkegesellschaft en S. Spitz (C-309/02, Jurispr. blz. I-11763, punt 36).

25 — Zie punt 51 hierboven.

26 — Aangehaald in voetnoot 19, punt B.11.

handel zijn gebracht. Maar ook wanneer het alleen voor de nationale brandstofproductie geldt, kan het biobrandstofquotum op zijn minst indirect de invoer van ruwe olie of andere voorproducten voor de brandstofproductie beperken. Het is dan namelijk minder aantrekkelijk om uit die stoffen brandstoffen voor binnenlands verbruik te produceren.

66. Nationale maatregelen die het intracommunautaire handelsverkeer kunnen belemmeren, kunnen echter hun rechtvaardiging vinden in dwingende vereisten van milieubescherming, mits de betrokken maatregelen evenredig zijn aan het beoogde doel.²⁷

67. Wanneer de Uniewetgever ter zake reeds regelingen heeft vastgesteld, dan bevestigen deze het bestaan van een dergelijke rechtvaardiging, maar dan moeten deze regelingen ook in acht worden genomen.²⁸

68. Zoals blijkt uit het arrest Plantanol²⁹ over de biobrandstoffenrichtlijn, mochten de lidstaten aanvankelijk aannemen dat een biobrandstofquotum in het kader van de vastgestelde drempelwaarden zonder verdere beperkingen gerechtvaardigd was door dwingende vereisten van milieubescherming.

69. Uit de ondertussen ingevoerde artikelen 7 ter, leden 3 tot en met 6, van de brandstoffenrichtlijn en 17 van de bevorderingsrichtlijn, die in de plaats is gekomen van de biobrandstoffenrichtlijn, blijkt echter dat de Unie het gebruik van biobrandstoffen inmiddels niet langer zonder meer als een dwingend vereiste van milieubescherming erkent. Volgens punt 11 van de considerans van richtlijn 2009/30 en punt 69 van de considerans van de bevorderingsrichtlijn moeten gronden met een grote biodiversiteit beschermd worden tegen verstoringen die worden veroorzaakt door het telen van grondstoffen voor de productie van biobrandstoffen. Dit geldt volgens de punten 12 en 14 van de considerans van richtlijn 2009/30 en de punten 70 en 72 van de considerans van de bevorderingsrichtlijn ook voor gronden met grote koolstofvoorraden in de bodem of de vegetatie, aangezien de nadelige gevolgen van het vrijkomen van deze koolstof zwaarder kunnen wegen dan de voordelen van het gebruik van biobrandstoffen.

70. Deze nieuwe inzichten over de risico's van de bevordering van biobrandstoffen wogen weliswaar reeds vóór de vaststelling van de twee richtlijnen uit 2009, maar vanaf dan moesten de lidstaten op de hoogte zijn van deze inzichten. Zij moeten dan ook in aanmerking worden genomen bij de beoordeling van de rechtvaardiging van beperkingen van het vrije verkeer van goederen om redenen van milieubescherming.

71. De omzettingstermijnen voor de richtlijnen erkennen evenwel dat de aanpassing van het nationale recht tijd vergt. Voor de beoordeling van *bestaande* regelingen zijn de duurzaamheidscriteria daarom pas van belang vanaf het verstrijken van de omzettingstermijn voor deze richtlijnen, dus vanaf 30 december 2010, het einde van de termijn voor omzetting van de wijzigingen van de brandstoffenrichtlijn.

72. Dit geldt echter niet voor nieuwe beperkingen zoals het Belgische biobrandstofquotum, dat pas *na* de inwerkingtreding van de bevorderingsrichtlijn en van richtlijn 2009/30 is vastgesteld.

27 — Zie bijvoorbeeld arresten van 20 september 1988, Commissie/Denemarken (302/86, Jurispr. blz. 4607, punt 8), en 9 juli 1992, Commissie/België (C-2/90, Jurispr. blz. I-4431, punt 22), en arrest Radlberger Getränkegesellschaft en S. Spitz (aangehaald in voetnoot 24, punt 75).

28 — Arrest Commissie/Oostenrijk (aangehaald in voetnoot 22, punten 74 e.v.). Zie ook arrest van 13 maart 2001, PreussenElektra (C-379/98, Jurispr. blz. I-2099, punten 77 e.v.).

29 — Aangehaald in voetnoot 23.

73. Op dat tijdstip waren de lidstaten weliswaar niet verplicht om de maatregelen ter uitvoering van de richtlijnen vast te stellen vóór het verstrijken van de daartoe gestelde termijn, maar uit artikel 4, lid 3, VEU juncto artikel 288, derde alinea, VWEU en uit de richtlijnen zelf volgde dat zij gedurende deze termijn geen maatregelen mochten treffen die de verwezenlijking van het door deze richtlijnen voorgeschreven doel ernstig in gevaar konden brengen.³⁰

74. Niet kan worden uitgesloten dat dit „doorkruisingsverbod”³¹ in de weg stond aan de invoering van een biobrandstofquotum waarbij de duurzaamheidscriteria niet in acht werden genomen. De grotere vraag naar biobrandstoffen had immers mee kunnen brengen dat reeds bij de productie van de grondstoffen de niet te herstellen schade was ontstaan die door de duurzaamheidscriteria moest worden voorkomen.

75. Of het doorkruisingsverbod speelt, moet echter niet definitief worden beslist. De vraag is immers niet of de bevorderingsrichtlijn en richtlijn 2009/30 in de weg staan aan het Belgische biobrandstofquotum, maar of de beperking van het vrije verkeer van goederen door het Belgische biobrandstofquotum gerechtvaardigd kan zijn door dwingende vereisten van milieubescherming en de biobrandstoffenrichtlijn daarom ruimte laat om van het beperkingsverbod van artikel 5 van de brandstoffenrichtlijn af te wijken. Bij de uitlegging van die rechtvaardigingsgrond moeten de in geldige besluiten opgenomen afwegingen van de Uniewetgever zonder meer in acht worden genomen. Daarbij hoeft niet te worden teruggevallen op het doorkruisingsverbod en hoeft het verstrijken van de omzettingstermijn niet te worden afgewacht.³²

76. Daaruit volgt dat België slechts een beroep kan doen op de rechtvaardiging op basis van de biobrandstoffenrichtlijn indien het biobrandstofquotum de duurzaamheidscriteria naleeft.

77. Voor het geval dat het Hof het niet met mijn opvatting eens is dat de duurzaamheidscriteria in aanmerking moeten worden genomen bij de toepassing van artikel 3, lid 1, van de biobrandstoffenrichtlijn, moet erop worden gewezen dat elke rechtvaardiging op basis van deze richtlijn moest eindigen op 1 januari 2012, aangezien deze richtlijn op die datum is ingetrokken door artikel 26, lid 3, van de bevorderingsrichtlijn.

vi) Artikel 193 VWEU

78. België voert weliswaar ook artikel 193 VWEU aan, op basis waarvan de lidstaten verdergaande maatregelen mogen treffen om het milieu te beschermen, maar een biobrandstofquotum dat de duurzaamheidscriteria niet naleeft, is geen verdergaande beschermingsmaatregel maar een maatregel die de milieubescherming afzwakt ten opzichte van het in de Unie geboden beschermingsniveau.

79. Artikel 193 VWEU geldt sowieso enkel in verhouding tot milieubeschermingsmaatregelen van de Unie die artikel 192 VWEU als grondslag hebben. De duurzaamheidscriteria zijn volgens punt 95 van de considerans van de bevorderingsrichtlijn en punt 23 van de considerans van richtlijn 2009/30 echter op de in artikel 114 VWEU neergelegde bevoegdheid inzake de interne markt gebaseerd. In dat geval zijn strengere beschermingsmaatregelen slechts mogelijk indien artikel 114, leden 5 tot en met 7, VWEU in acht wordt genomen. Aan de voorwaarden van die bepalingen is in casu echter niet voldaan alleen al omdat België daartoe geen verzoek bij de Commissie heeft ingediend.

30 — Arrest van 18 december 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Jurispr. blz. I-7411, punt 45); arresten Adeneler e.a. (aangehaald in voetnoot 21, punt 121) en Commissie/België (aangehaald in voetnoot 22, punt 62), en arrest van 26 mei 2011, Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-165/09-C-167/09, Jurispr. blz. I-4599, punt 78).

31 — Zie bijvoorbeeld mijn conclusies van 18 mei 2004, Wippel (C-313/02, Jurispr. blz. I-9483, punt 60); 27 oktober 2005, Adeneler e.a. (C-212/04, Jurispr. blz. I-6057, punt 48), en 16 december 2010, Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-165/09-C-167/09, Jurispr. blz. I-4599, punten 83 e.v.).

32 — Zie ook de overwegingen over richtlijnconforme uitlegging vóór het verstrijken van de omzettingstermijn in mijn in punt 31 hierboven aangehaalde conclusies in de zaken Wippel, punten 58-63, en Adeneler e.a., punten 45-53.

vii) Tussenconclusie

80. Het Belgische biobrandstofquotum is dus slechts met de brandstoffenrichtlijn verenigbaar indien het de duurzaamheidscriteria van artikel 7 ter, leden 3 tot en met 6, in acht neemt.

3. Aangevoerde bepalingen van primair recht

81. De subsidiair door het Grondwettelijk Hof aangevoerde bepalingen van primair recht, te weten artikel 4, lid 3, VEU en de artikelen 26, lid 2, VWEU, 28 VWEU en 34 tot en met 36 VWEU, hoeven niet afzonderlijk te worden onderzocht. Indien het Belgische biobrandstofquotum de duurzaamheidscriteria naleeft, is het ook verenigbaar met de interne markt, aangezien het een niet ter discussie gestelde verplichting van afgeleid recht beoogt om te zetten. Indien het daarentegen de duurzaamheidscriteria niet naleeft, is het reeds op grond van het afgeleid recht ontoelaatbaar.

4. Beantwoording van de eerste vraag

82. Op de eerste vraag moet dus worden geantwoord dat de artikelen 3, 4, 5, 7 bis en 7 ter van de brandstoffenrichtlijn aldus moeten worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan een na 25 juni 2009 vastgestelde wetsbepaling op basis waarvan geregistreerde aardoliemaatschappijen die benzineproducten en/of dieselproducten uitslaan tot verbruik, verplicht zijn in hetzelfde kalenderjaar eveneens een bepaalde hoeveelheid duurzame biobrandstoffen in verbruik te stellen, namelijk bio-ethanol, zuiver of in de vorm van bio-ETBE, ten belope van minstens 4 volumepercent van de tot verbruik uitgeslagen hoeveelheid benzineproducten, en methylvetzuur ten belope van minstens 4 volumepercent van de door menging met benzine of diesel tot verbruik uitgeslagen hoeveelheid dieselproducten, voor zover bij de productie van deze biobrandstoffen de duurzaamheidscriteria van artikel 7 ter van deze richtlijn moeten worden nageleefd.

C – Raadpleging van de Commissie

83. Met de tweede vraag wenst het Grondwettelijk Hof te vernemen of België de Commissie overeenkomstig artikel 8, lid 1, van richtlijn 98/34 had moeten raadplegen over de aan de orde zijnde regelingen betreffende de invoering van het biobrandstofquotum alvorens deze regelingen in werking traden.

84. Artikel 8, lid 1, van richtlijn 98/34 bepaalt dat de lidstaten de Commissie onverwijld ieder ontwerp voor een technisch voorschrift meedelen.

85. Volgens vaste rechtspraak beoogt richtlijn 98/34 door middel van een preventieve controle het vrije verkeer van goederen te beschermen, dat een van de grondslagen van de Unie vormt. Het nut van deze controle bestaat hierin, dat onder de richtlijn vallende technische voorschriften een belemmering kunnen vormen voor het vrije verkeer van goederen tussen lidstaten, en deze belemmeringen enkel kunnen worden toegestaan indien zij noodzakelijk zijn om te voldoen aan dwingende eisen die verband houden met een doelstelling van algemeen belang.³³

33 — Arresten van 15 april 2010, Sandström (C-433/05, Jurispr. blz. I-2885, punt 42), en 9 juni 2011, Intercommunale Interomosane en Fédération de l'industrie et du gaz (C-361/10, Jurispr. blz. I-5079, punt 10 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

86. Aangezien de in artikel 8, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 98/34 bedoelde mededelingsplicht een essentieel middel vormt om deze communautaire controle uit te voeren, zal het tot de doeltreffendheid van deze controle bijdragen indien deze richtlijn aldus wordt uitgelegd dat schending van de mededelingsplicht schending van een wezenlijk vormvoorschrift oplevert, die tot niet-toepasselijkheid van de betrokken technische voorschriften kan leiden, met als gevolg dat deze niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen.³⁴

87. Het Grondwettelijk Hof wenst daarom te vernemen of het biobrandstofquotum een mee te delen technisch voorschrift in de zin van richtlijn 98/34 is.

88. Volgens de rechtspraak volgt in dit verband uit artikel 1, punt 11, van richtlijn 98/34 dat het begrip „technisch voorschrift” uiteenvalt in drie categorieën, te weten in de eerste plaats de „technische specificatie” in de zin van artikel 1, punt 3, van deze richtlijn, in de tweede plaats de „andere eis” zoals gedefinieerd in artikel 1, punt 4, van deze richtlijn, en in de derde plaats het in artikel 1, punt 11, van deze richtlijn genoemde verbod van de vervaardiging, de invoer, de verhandeling of het gebruik van een product.³⁵

89. Het biobrandstofquotum houdt geen verbod in en in casu hoeft niet te worden uitgemaakt of de omstandigheid dat niet elke liter brandstof moet worden vermengd met biobrandstof, betekent dat er geen sprake is van een technische specificatie. Het gaat namelijk hoe dan ook om „andere eis[en]” in de zin van artikel 1, punt 4, van richtlijn 98/34.

90. Volgens de rechtspraak is daarvan sprake wanneer de betrokken bepalingen de samenstelling, de aard of de verhandeling van het betrokken product op significante wijze kunnen beïnvloeden.³⁶ Aangezien het biobrandstofquotum wordt bereikt door biobrandstoffen met benzine en diesel te mengen, beïnvloedt het de samenstelling en de verhandeling van die producten.

91. Het door het Belgische Grondwettelijk Hof aangevoerde artikel 10, lid 1, eerste streepje, van richtlijn 98/34 doet de raadplegingsverplichting niet vervallen. Deze uitzondering geldt namelijk alleen voor maatregelen waarmee de lidstaten zich voegen naar dwingende besluiten van de Unie die de aanneming van technische voorschriften of regels betreffende diensten tot gevolg hebben.

92. Het biobrandstofquotum stemt echter niet overeen met een specificatie van de Unie, maar geeft uitvoering aan een Unierechtelijke verplichting die de lidstaten speelruimte laat. Om vergissingen bij de gebruikmaking van die speelruimte te voorkomen, moet de Commissie in beginsel worden geraadpleegd.

93. De Commissie wijst er echter terecht op dat in het hoofdgeding toch geen raadpleging noodzakelijk was.

94. Het Hof heeft namelijk vastgesteld dat wijzigingen die worden aangebracht aan een ontwerp voor een technisch voorschrift dat uit hoofde van artikel 8, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 98/34 al aan de Commissie is meegedeeld, en ten opzichte van het meegedeelde ontwerp enkel een versoepeling inhouden van de gebruiksvoorwaarden van het betrokken product en derhalve de eventuele invloed van het technisch voorschrift op het handelsverkeer beperken, geen significante wijziging van het ontwerp vormen met het oog op het in punt 85 hierboven vastgestelde doel van richtlijn 98/34. Voor dergelijke wijzigingen geldt de verplichting van voorafgaande mededeling dus niet.³⁷

34 — Arrest Sandström (aangehaald in voetnoot 33, punt 43).

35 — Arrest Intercommunale Interrosane en Fédération de l'industrie et du gaz (aangehaald in voetnoot 33, punt 11 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36 — Arrest Intercommunale Interrosane en Fédération de l'industrie et du gaz (aangehaald in voetnoot 33, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37 — Arrest Sandström (aangehaald in voetnoot 33, punt 47).

95. Volgens het verzoek om een prejudiciële beslissing heeft België de Commissie geraadpleegd over een vroegere ontwerpregeling, op basis waarvan benzine 7 % ethanol en diesel 5 % methylvetzuur moest bevatten.³⁸ De Commissie was daarover van mening dat artikel 3 van de brandstoffenrichtlijn voor benzine slechts een maximumethanolgehalte van 5 % toestaat, dat artikel 4 niet voorziet in een percentage methylvetzuur voor diesel en dat artikel 5 in de weg staat aan regelingen die in een bepaald percentage biobrandstof voor elke liter brandstof voorzien.

96. Het aan de orde zijnde Belgische biobrandstofquotum is in het licht van die bemerkingen en de ondertussen doorgevoerde wijziging van de artikelen 3 en 4 van de brandstoffenrichtlijn vormgegeven. De percentages blijven onder de maximumpercentages voor benzine en diesel. Zij gelden evenmin noodzakelijkerwijs voor elke liter brandstof.

97. Bijgevolg gaat het enkel om een versoepeling van de vroegere regeling, waarover de Commissie niet opnieuw behoefde te worden geraadpleegd.

98. Op de tweede vraag moet dus worden geantwoord dat een ontwerpnorm op grond waarvan geregistreerde aardoliemaatschappijen die benzineproducten en/of dieselproducten uitslaan tot verbruik, verplicht zijn in hetzelfde kalenderjaar eveneens een bepaalde hoeveelheid duurzame biobrandstoffen in verbruik te stellen door deze met benzine of diesel te mengen, in beginsel moet worden meegedeeld aan de Commissie overeenkomstig artikel 8 van richtlijn 98/34 omdat het om een andere eis gaat. Deze mededelingsplicht vervalt echter wanneer dit ontwerp enkel een versoepeling van een reeds meegedeeld ontwerp vormt.

V – Conclusie

99. Ik geef het Hof in overweging de prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

- „1) De artikelen 3, 4, 5, 7 bis en 7 ter van richtlijn 98/70/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 1998 betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof en tot wijziging van richtlijn 93/12/EEG van de Raad, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009, moeten aldus worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan een na 25 juni 2009 vastgestelde wetsbepaling op basis waarvan geregistreerde aardoliemaatschappijen die benzineproducten en/of dieselproducten uitslaan tot verbruik, verplicht zijn in hetzelfde kalenderjaar eveneens een hoeveelheid duurzame biobrandstoffen in verbruik te stellen door deze met benzine of diesel te mengen, namelijk bio-ethanol, zuiver of in de vorm van bio-ETBE, ten belope van minstens 4 volumepercent van de tot verbruik uitgeslagen hoeveelheid benzineproducten, en methylvetzuur ten belope van minstens 4 volumepercent van de tot verbruik uitgeslagen hoeveelheid dieselproducten, voor zover bij de productie van deze biobrandstoffen de duurzaamheidscriteria van artikel 7 ter moeten worden nageleefd.
- 2) Een ontwerpnorm op grond waarvan geregistreerde aardoliemaatschappijen die benzineproducten en/of dieselproducten uitslaan tot verbruik, verplicht zijn in hetzelfde kalenderjaar eveneens een bepaalde hoeveelheid duurzame biobrandstoffen in verbruik te stellen door deze met benzine of diesel te mengen, moet in beginsel worden meegedeeld aan de Commissie overeenkomstig artikel 8 van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften omdat het om een andere eis gaat. Deze mededelingsplicht vervalt echter wanneer dit ontwerp enkel een versoepeling van een reeds meegedeeld ontwerp vormt.”

38 — Aangehaald in voetnoot 19, punt B.5.1.