



Datum van inontvangstneming : 10/11/2022

Zaak C-624/22

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

30 september 2022

Verwijzende rechter:

Conseil d'État (Frankrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

30 september 2022

Verzoekende partij:

BP France

Verwerende partij:

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

[OMISSIS]

De Conseil d'État (Frankrijk), rechtdoende in bestuursgeschillen
(Afdeling bestuursrechtspraak, Negende en Tiende kamer tezamen)

[OMISSIS]

Gelet op de navolgende procedure:

Bij verzoekschrift, memorie van repliek en nieuwe memorie, [OMISSIS] verzoekt de vennootschap BP France de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk):

1°) de circulaire van de ministre délégué, chargé des comptes publics (minister voor Overheidsrekeningen; hierna: „minister”) van 18 augustus 2020 over de heffing ter bevordering van de toevoeging van biobrandstoffen, voor zover daarbij een „C14” laboratoriumanalyse wordt vereist voor met waterstof behandelde plantaardige oliën van het type benzine of diesel, alsook de impliciete afwijzing van haar op 16 oktober 2020 ingediende bezwaar, nietig te verklaren wegens bevoegdheidsoverschrijding;

2°) [OMISSIS] [vraag in verband met de kosten].

Zij betoogt dat:

- de circulaire van 18 augustus 2020 onbevoegd is vastgesteld;
- [OMISSIS] [door de verwijzende rechter afgewezen middel];
- zij in strijd is met de doelstellingen van richtlijn 2009/28/EG van 23 april 2009 en richtlijn (EU) 2018/2001 van 11 december 2018;
- zij in strijd is met artikel 266 *quindecies* van de code des douanes (douanewetboek), artikel L. 661-7 van de code de l'énergie (energiewetboek), decreet nr. 2019-570 van 7 juni 2019, decreet nr. 2021-1903 van 30 december 2021 en het besluit van 20 december 2021;
- zij in strijd is met de beginselen van het vrij verrichten van diensten en het vrij verkeer van goederen.

Bij verweerschrift [OMISSIS] vordert de minister de afwijzing van het verzoek. Volgens de minister zijn de aangevoerde middelen ongegrond.

[OMISSIS]

[Gegevens betreffende de nationale procedure]

Overwegende hetgeen volgt:

1. Uit de stukken van het dossier blijkt dat de vennootschap BP France in Frankrijk brandstoffen invoert die met waterstof behandelde plantaardige oliën (HVO in het Engels) bevatten en in Spanje zijn geproduceerd volgens het procedé van „co-processing”. Bij dat procedé worden voorafgaand aan de ontzwavelingsbehandeling plantaardige oliën aan de fossiele stof toegevoegd, waardoor deze plantaardige oliën door de werking van de waterstof tot HVO worden getransformeerd. Deze brandstoffen worden vervolgens bij ontvangst in Frankrijk opgeslagen in een belastingentrepot alvorens tot verbruik te worden uitgeslagen. Gelet op de aangevoerde middelen dient te worden aangenomen dat BP France de nietigverklaring wegens bevoegdheidsoverschrijding vordert van de circulaire van de minister van 18 augustus 2020 betreffende de belasting ter bevordering van de toevoeging van biobrandstoffen, voor zover hierbij voor HVO een fysische laboratoriumanalyse wordt vereist met het oog op de meting van het werkelijke gehalte aan biogebaseerde („biobased”) moleculen bij ontvangst in het eerste Franse belastingentrepot. [OMISSIS].

Bevoegdheid van de minister voor overheidsrekeningen

2. Artikel 266 *quindecies* van het douanewetboek bepaalt: „I – *Wie de bij artikel 265 vastgestelde binnenlandse verbruiksbelasting verschuldigd is, is onderworpen aan een belasting ter bevordering van de toevoeging van*

biobrandstoffen. /(...) III. – De belasting ter bevordering van de toevoeging van biobrandstoffen wordt berekend op basis van het totale volume benzine respectievelijk diesel waarvoor deze belasting in de loop van het kalenderjaar verschuldigd is geworden./Het bedrag van de belasting wordt afzonderlijk voor benzine en voor diesel berekend. /Dit bedrag is gelijk aan de vermenigvuldiging van de in de eerste alinea van punt III bepaalde grondslag met het in punt IV vastgestelde tarief, waarop een coëfficiënt wordt toegepast die gelijk is aan het verschil tussen het in dat punt IV vastgestelde nationale streefcijfer inzake toevoeging van energie uit hernieuwbare bronnen voor vervoer, en het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in de in de grondslag opgenomen producten. Indien het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen groter is dan of gelijk aan het nationale streefcijfer inzake toevoeging van energie uit hernieuwbare bronnen voor vervoer, is geen belasting verschuldigd. /(...) V. – A. – Het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen is het aandeel energie, berekend in rendement ten opzichte van calorische onderwaarde, dat is opgewekt met hernieuwbare bronnen waarvan de belastingplichtige kan aantonen dat dit aan de in de grondslag opgenomen brandstoffen is toegevoegd (...). /De energie in biobrandstoffen is afkomstig uit hernieuwbare bronnen wanneer die biobrandstoffen voldoen aan de duurzaamheidscriteria die zijn vastgesteld bij artikel 17 van richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 (...) in de versie die van kracht was op 24 september 2018. /A bis. – Er wordt enkel rekening gehouden met de energie in producten die vanaf hun productie met zekerheid traceerbaar zijn. / Bij decreet worden traceerbaarheidsregels vastgelegd voor elk product, afhankelijk van de grondstoffen waaruit dat afkomstig is, alsook regels voor het meten van de energie die in overeenstemming met onderhavig punt V worden toegepast.” Uit deze bepalingen volgt dat de belasting ter bevordering van de toevoeging van biobrandstoffen wordt berekend op basis van het brandstofvolume dat tot verbruik op het nationaal grondgebied is uitgeslagen. De belastingvoet is gelijk aan het tarief per hectoliter vermenigvuldigd met het verschil tussen het nationale streefcijfer inzake toevoeging van energie uit hernieuwbare bronnen in de vervoersector en het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen dat aan de in de heffingsgrondslag opgenomen producten is toegevoegd.

3. Krachtens de bepalingen van artikel 3 van het decreet van 7 juni 2019 over de belasting ter bevordering van de toevoeging van biobrandstoffen dient de belastingplichtige, voor de toepassing van punt V. – A. van artikel 266 *quindecies* van het douanewetboek, aan te tonen dat de belastbare brandstoffen energie uit hernieuwbare bronnen bevatten, met name aan de hand van een goederenboekhouding voor energie uit hernieuwbare bronnen. Deze goederenboekhouding geeft, volgens artikel 4 van hetzelfde decreet, een overzicht van „*de inkomende en uitgaande hoeveelheden in aanmerking komende producten in voorraad, waarbij onder meer rekening wordt gehouden met de toevoegingen, verkopen, aankopen en leveringen die bij certificaat zijn vastgesteld*”. Krachtens artikel 7 van hetzelfde decreet worden in deze boekhouding opgenomen de benamingen en hoeveelheden van in aanmerking komende producten die energie uit hernieuwbare bronnen bevatten, ongeacht of die aan de belastbare brandstoffen zijn toegevoegd, en „*de informatie die nodig is voor de controlemetingen op de*

energie uit hernieuwbare bronnen door de administration des douanes et des droits indirects (dienst douane en indirecte belastingen)”. Krachtens artikel 8 van hetzelfde decreet wordt met een verklaring van de douanediens ten vastgesteld dat de goederenboekhouding voor energie uit hernieuwbare bronnen wordt gevoerd.

4. De circulaire van 18 augustus 2020 regelt de toepassing van de bij artikel 266 quinquies van het douanewetboek vastgestelde belasting ter bevordering van de toevoeging van biobrandstoffen. Hoofdstuk IV, met daarin de regels voor de controlemeting op producten die in aanmerking komen voor een verlaagde belastingvoet, bevat een punt V over de goederenboekhouding, waaronder A, met als opschrift „Inaanmerkingneming van het werkelijke gehalte aan biobrandstoffen bij opname in de goederenboekhouding die in het kader van de [belasting ter bevordering van de toevoeging van biobrandstoffen] wordt gevoerd”, waarin de paragrafen 109 tot en met 115 zijn opgenomen. Paragraaf 9 luidt als volgt: „De hoeveelheden in aanmerking komende producten die als toevoeging in de in het kader van de TIRIB gevoerde goederenboekhouding worden opgenomen, moeten overeenstemmen met de hoeveelheid die door de douanediens ten is vastgesteld bij aankomst in (...) het [belastingentrepot]. In beginsel zijn dit de hoeveelheden die op de begeleidende documenten zijn vermeld./ Indien brandstoffen die biobrandstoffen bevatten worden afgeleverd bij de ingang van een belastingentrepot (...) moet een laboratoriumanalyse worden uitgevoerd op basis van een staal die is afgenomen bij het lossen van de betreffende hoeveelheid brandstof, zodat het werkelijke gehalte aan biobrandstof van het ontvangen product kan worden gemeten. Die analyse is verplicht voor alle types biobrandstof”. Paragraaf 110 luidt als volgt: „De documenten bij de leveringen van brandstof met biobrandstoffen moeten de werkelijk geleverde hoeveelheid product aangeven alsook de werkelijke hoeveelheid biobrandstof in de geleverde brandstof. Indien in de documenten bij de brandstofleveringen een hoeveelheid biobrandstof is aangegeven die niet overeenstemt met de door een laboratorium uitgevoerde fysische analyse, mag alleen de werkelijke hoeveelheid biobrandstof in de ontvangen brandstof die na fysische analyse bij aankomst van het product in het belastingentrepot is vastgesteld, in de goederenboekhouding worden opgenomen.” (...). Paragraaf 111 luidt als volgt: „Voor met waterstof behandelde plantaardige oliën [HVO] van het type benzine of het type diesel moet de fysische C14-laboratoriumanalyse overeenstemmen met het op de begeleidende documenten aangegeven volume +/- 10 %./ Voor ethanol, ETBE en FAME moeten de op de begeleidende documenten vermelde hoeveelheden overeenstemmen met de hoeveelheden die in de laboratoriumanalyse zijn vastgesteld.” Volgens paragraaf 114 is de fysische laboratoriumanalyse „een eerste maal voor 2020 voor elke leverancier vereist voor elke aflevering van brandstof met biobrandstof, daarna voor elke nieuwe leverancier. Wanneer uit de fysische analyse blijkt dat de hoeveelheid biobrandstoffen overeenstemt met de hoeveelheid die is aangegeven op het begeleidend document, zijn fysische analyses op toekomstige leveringen door dezelfde leverancier niet langer verplicht, maar kunnen zij op verzoek van de bevoegde douanediens willekeurig worden verricht. Een dergelijke laboratoriumanalyse wordt uitgevoerd bij de invoer, het intracommunautair binnenbrengen en de binnenlandse leveringen van

brandstof die biobrandstoffen bevat op het moment van de ontvangst daarvan in het eerste Franse belastingentrepot”.

5. Uit de in de punten 2 en 3 aangehaalde bepalingen volgt dat de belastingplichtigen in staat moeten zijn om aan de hand van een goederenboekhouding, die met name voor de douanediens de nodige gegevens bevat voor het toezicht op en de controle van hernieuwbare energie, te bewijzen welke producthoeveelheden in aanmerking komen voor belastingvermindering. Bijgevolg was de minister voor overheidsrekeningen via delegatie van de ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance (minister van Economische Zaken, Financiën en Economisch Herstel, Frankrijk) bevoegd om in de bestreden circulaire nader te bepalen op welke wijze bij aankomst in het belastingentrepot rekening wordt gehouden met de in aanmerking komende producten.

Niet-naleving van de in richtlijn 2015/1535 neergelegde aanmeldingsplicht;

6. [OMISSIS]

[afwijzing van het middel]

Verenigbaarheid van de bestreden bepalingen met de doelstellingen van richtlijn 2009/28/EG van 23 april 2009 en richtlijn 2018/2001 van 11 december 2018;

7. Volgens artikel 1 van richtlijn 2009/28/EG van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, worden bindende nationale streefcijfers vastgesteld voor het totale aandeel van energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie en voor het aandeel van energie uit hernieuwbare bronnen in het vervoer, en worden duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen en vloeibare biomassa gedefinieerd. Artikel 2 van deze richtlijn noemt belastingvrijstelling of -verlaging alsook terugbetaling van belasting als mogelijke steunregelingen die het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen bevorderen door de kosten van deze energievorm te verlagen door de verkoopprijs te verhogen of het volume aangekochte energie te vergroten, en definieert biobrandstoffen als vloeibare of gasvormige brandstof voor vervoer die geproduceerd is uit biomassa. Artikel 3, lid 1, van deze richtlijn bepaalt: „*Elke lidstaat dient ervoor te zorgen dat zijn aandeel energie uit hernieuwbare bronnen, berekend in overeenstemming met de artikelen 5 tot en met 11, in het bruto-eindverbruik van energie in 2020 minstens gelijk is aan zijn nationaal algemeen streefcijfer voor het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen voor dat jaar (...). Zulke bindende nationale algemene streefcijfers stemmen overeen met een streefcijfer van een aandeel energie uit hernieuwbare bronnen van minstens 20 % in het communautaire bruto-eindverbruik van energie in 2020.*” Lid 4 van hetzelfde artikel bepaalt: „*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.*” Artikel 17, lid 1, van de richtlijn bepaalt: „*Ongeacht of de grondstoffen op of buiten het grondgebied van de Gemeenschap werden geteeld, wordt energie uit*

biobrandstoffen en vloeibare biomassa enkel in aanmerking genomen voor de doeleinden genoemd onder a), b) en c) hieronder, indien ze voldoen aan de duurzaamheidscriteria van de leden 2 tot en met 6:/ (...) a) het meten van de naleving van de voorschriften van deze richtlijn inzake nationale streefcijfers; (...) c) het in aanmerking komen voor financiële steun voor het verbruik van biobrandstoffen en vloeibare biomassa.” Ten slotte bepaalt artikel 18, lid 1, van de richtlijn: „Wanneer biobrandstoffen en vloeibare biomassa in aanmerking moeten worden genomen voor de doeleinden, genoemd in artikel 17, lid 1, onder (...) c), verplichten de lidstaten de marktpartijen om aan te tonen dat voldaan is aan de duurzaamheidscriteria van artikel 17, leden 2 tot en met 5. Zij verplichten de marktpartijen daartoe gebruik te maken van een massabalanssysteem dat: /a) toelaat leveringen van grondstoffen of biobrandstoffen met verschillende duurzaamheidskenmerken te mengen;/ b) vereist dat informatie over de duurzaamheidskenmerken en omvang van de onder a) bedoelde leveringen aan het mengsel toegewezen blijven; en/ c) voorziet dat de som van alle leveringen die uit het mengsel zijn gehaald dezelfde duurzaamheidscriteria heeft, in dezelfde hoeveelheden, als de som van alle leveringen die aan het mengsel worden toegevoegd.” Hetzelfde artikel 18 bepaalt in lid 7: „Als een marktpartij bewijsmiddelen of gegevens indient die zijn verkregen overeenkomstig een overeenkomst of systeem waarvoor een in lid 4 bedoeld besluit is genomen, mag een lidstaat de leverancier, voor zover dat besluit van toepassing is, niet verplichten om verder aan te tonen dat hij voldoet aan de duurzaamheidscriteria van artikel 17, leden 2 tot en met 5, noch dat hij de in lid 3, tweede alinea, van dit artikel bedoelde gegevens over maatregelen verstrekt.”

8. Richtlijn 2018/2001 van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen is in werking getreden op 24 december 2018 en heeft richtlijn 2009/28/EG met ingang van 1 juli 2021 ingetrokken. Artikel 25 van deze richtlijn bepaalt: „1. Om het gebruik van hernieuwbare energie in de vervoersector te integreren, legt elke lidstaat brandstofleveranciers de verplichting op ervoor te zorgen dat het aandeel hernieuwbare energie in het eindverbruik van energie in de vervoersector in 2030 ten minste 14 % bedraagt (minimumaandeel) in overeenstemming met een indicatieve koers die door de lidstaat wordt vastgesteld (...). ” Lid 5 van artikel 28 van dezelfde richtlijn bepaalt: „Uiterlijk op 31 december 2021 stelt de Commissie overeenkomstig artikel 32 uitvoeringshandelingen vast ter aanvulling van deze richtlijn door de specificering van de methode voor het bepalen van het aandeel biobrandstoffen, en biogas voor vervoer, uit biomassa die in een gezamenlijk proces met fossiele brandstoffen worden verwerkt, en door de methode te specificeren voor de beoordeling van broeikasgasemissiereducties door hernieuwbare vloeibare en gasvormige transportbrandstoffen van niet-biologische oorsprong en door brandstoffen op basis van hergebruikte koolstof, die waarborgen dat geen kredieten voor voorkomen emissies worden verstrekt voor CO₂ voor het afvangen waarvan reeds in het kader van andere wettelijke bepalingen emissiekredieten zijn verstrekt.” Artikel 29 van dezelfde richtlijn bepaalt: „1. Energie uit biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassabrandstoffen wordt enkel in aanmerking genomen voor de onder a), b) en c) van deze alinea genoemde

doeleinden, indien ze voldoen aan de in de leden 2 tot en met 7, en lid 10, bepaalde duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria: (...) a) | het bijdragen aan het in artikel 3, lid 1, vastgestelde streefcijfer van de Unie en de aandelen hernieuwbare energie van de lidstaten; b) | het meten van de naleving van de verplichtingen tot het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, met inbegrip van de verplichting van artikel 25; c) | het in aanmerking komen voor financiële steun voor het verbruik van biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassabrandstoffen. (...) De in de leden 2 tot en met 7 en lid 10 bepaalde duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria gelden ongeacht de geografische herkomst van de biomassa. (...) 12. Voor de in lid 1, eerste alinea, onder a), b) en c), bedoelde doeleinden, en onverminderd de artikelen 25 en 26, weigeren de lidstaten niet om overeenkomstig dit artikel verkregen biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassabrandstoffen in aanmerking te nemen om andere duurzaamheidsredenen. Dit lid laat overheidssteun die is toegekend uit hoofde van steunregelingen die zijn goedgekeurd vóór 24 december 2018, onverlet. (...)” Artikel 30 van dezelfde richtlijn bepaalt: „Wanneer biobrandstoffen, vloeibare biomassa, biomassabrandstoffen of andere brandstoffen die in aanmerking komen om te worden meegeteld bij de berekening van de in artikel 27, lid 1, onder b), bedoelde teller, in aanmerking moeten worden genomen voor de in de artikelen 23 en 25 en in artikel 29, lid 1, eerste alinea, onder a), b) en c), bedoelde doeleinden, verplichten de lidstaten de marktdeelnemers om aan te tonen dat voldaan is aan de in de artikel 29, leden 2 tot en met 7, en lid 10, vastgestelde duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria. Zij verplichten de marktdeelnemers daartoe gebruik te maken van een massabalanssysteem dat: a) | toelaat leveringen van grondstoffen of brandstoffen met verschillende duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiekenmerken te mengen, bijvoorbeeld in een container, verwerkings- of logistieke faciliteit of transmissie- en distributie-infrastructuur of -locatie; b) | toelaat leveringen van grondstoffen met verschillende energie-inhoud te mengen met het oog op de verdere verwerking, mits de omvang van de leveringen aan de energie-inhoud ervan is aangepast; c) | vereist dat informatie over de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiekenmerken en de omvang van de onder a) bedoelde leveringen aan het mengsel toegewezen blijven, en d) | bepaalt dat de som van alle leveringen die uit het mengsel zijn gehaald dezelfde duurzaamheidscriteria heeft, in dezelfde hoeveelheden, als de som van alle leveringen die aan het mengsel worden toegevoegd en vereist dat die balans binnen een passende tijdsduur wordt bereikt. Het massabalanssysteem zorgt ervoor dat elke levering slechts éénmaal onder artikel 7, lid 1, eerste alinea, a), b) of c), geteld wordt voor het berekenen van het bruto-eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen en bevat informatie over de al dan niet geboden ondersteuning voor de productie van die levering en, in voorkomend geval, over het type steunverlening.”

9. Verzoekster betoogt dat de bestreden bepalingen niet verenigbaar zijn met de doelstellingen van richtlijn 2009/28/EG van 23 april 2009 noch die van richtlijn 2018/2001 van 11 december 2018, voor zover zij van een marktdeelnemer vereisen dat die op een andere dan in die richtlijnen bepaalde manier aantoont dat

de in de belastinggrondslag opgenomen biobrandstoffen voldoen aan de duurzaamheidscriteria.

10. Uit de stukken van het dossier volgt dat de bestreden verplichting om voor brandstoffen met biobrandstof een fysieke analyse uit te voeren bij binnenkomst in het belastingentrepot, tot doel heeft het werkelijke gehalte aan zogenoemde biogebaseerde moleculen in de betrokken levering te bepalen. Het staat vast dat voor brandstoffen met HVO die volgens het in punt 1 beschreven procedé zijn geproduceerd, alleen de zogenoemde „C14” koolstofdateringsmethode resultaten oplevert waarmee dit gehalte kan worden gemeten. Gelet op de willekeurige spreiding van de biogebaseerde moleculen in de fossiele stromen die met voornoemd procedé worden toegevoegd, kan het gemeten gehalte meer dan de door paragraaf 111 van de bestreden circulaire toegestane 10 % verschillen van het gehalte dat op de documenten bij de betrokken batch is aangegeven en bijgevolg in plaats van dat laatste gehalte worden gebruikt, met het risico dat de belasting ter bevordering van de toevoeging van biobrandstoffen minder wordt verlaagd.

11. Aangezien de raffinaderij waarvan de biobrandstoffen afkomstig zijn meewerkt aan een vrijwillig systeem dat door de Europese Commissie als volledige regeling is erkend, volstaat volgens verzoekster echter de massabalansmethode van de richtlijnen 2009/28/EG en 2018/2001 voor de beoordeling – met het oog op het voeren van de specifieke goederenboekhouding met betrekking tot de belasting ter bevordering van de toevoeging van biobrandstoffen – van het gehalte aan biogebaseerde moleculen dat wordt geacht te zijn opgenomen in de brandstoffen die zij in het Franse belastingentrepot invoert.

12. De minister betoogt dat de mogelijkheid om een fysieke analyse uit te voeren, om zich ervan te vergewissen dat de producten die in aanmerking kunnen worden genomen voor vermindering van de belasting ter bevordering van de toevoeging van biobrandstoffen overeenstemmen met de daadwerkelijk in Frankrijk geleverde biobrandstoffen en Frankrijk zodoende in staat te stellen het bij de richtlijn vastgestelde streefcijfer inzake toevoeging van biobrandstoffen in de vervoersector te bereiken, alleen tot doel heeft vast te stellen hoeveel biobrandstof in het eerste Franse belastingentrepot wordt ontvangen, alvorens deze hoeveelheden op te nemen in de goederenboekhouding die specifiek in het kader van de belasting wordt gevoerd, en niet tot doel heeft vast te stellen op basis van welke grondstof de biobrandstof is geproduceerd of na te gaan of die voldoet aan de bij de voornoemde richtlijnen vastgestelde duurzaamheidscriteria.

13. Het antwoord op het middel van de verzoekende partij hangt derhalve af van de vraag of de artikelen 17 en 18 van richtlijn 2009/28 en artikel 30 van richtlijn 2018/2001 aldus moet worden uitgelegd dat de mechanismen voor toezicht via massabalans, en de in die artikelen bepaalde nationale of vrijwillige systemen, enkel tot doel hebben de duurzaamheid van de grondstoffen en de biobrandstoffen alsmede de mengsels daarvan te beoordelen en aan te tonen, en aldus niet tot doel

hebben om, binnen de door co-processing ontstane eindproducten, het toezicht op en de traceerbaarheid van het aandeel energie van hernieuwbare oorsprong in deze producten te regelen en bijgevolg niet tot doel hebben om de wijze te harmoniseren waarop met het energieaandeel in dergelijke producten rekening wordt gehouden voor de doeleinden die worden genoemd in artikel 17, lid 1, punten a), b) en c) van richtlijn 2009/28 en in de artikelen 25 en 29, lid 1, eerste alinea, punten a), b) en c) van richtlijn 2018/2001.

14. Het antwoord op het middel hangt ook af van de vraag of, indien de vraag in voorgaand punt ontkennend wordt beantwoord, diezelfde bepalingen er dan aan in de weg staan dat een lidstaat, om te bepalen welke hoeveelheid HVO in aanmerking moet worden genomen bij inschrijving in de goederenboekhouding die de marktdeelnemers moeten voeren met het oog op de vaststelling van een belasting ter bevordering van de toevoeging van biobrandstoffen die in deze lidstaat moet worden betaald wanneer het aandeel hernieuwbare energie in tijdens het een kalenderjaar tot verbruik uitgeslagen brandstoffen minder bedraagt dan het nationale streefcijfer voor toegevoegde hernieuwbare energie in het vervoer, vereist dat bij ontvangst in het eerste nationale belastingentrepot voor invoer van brandstoffen met HVO die in het kader van co-processing in een andere lidstaat zijn geproduceerd, een fysische analyse van het gehalte aan HVO in deze brandstoffen wordt verricht, ook wanneer de raffinaderij waar deze brandstoffen zijn geproduceerd gebruikmaakt van een door een vrijwillig systeem gecertificeerd massabalanssysteem dat door de Commissie als volledige regeling is erkend.

Middel ontleend aan onverenigbaarheid van de bestreden bepalingen met het vrij verkeer van goederen:

15. Krachtens artikel 34 VWEU zijn kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten verboden. Een nationale regeling of praktijk die een maatregel van een gelijke werking vormt als een kwantitatieve beperking, kan echter rechtvaardiging vinden in een van de in artikel 36 VWEU opgesomde gronden van algemeen belang. In beide gevallen dient de nationale bepaling, overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel, geschikt te zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en mag zij niet verder gaan dan noodzakelijk is om dit doel te bereiken.

16. Uit de in punt 4 genoemde bepalingen van paragraaf 114 van de bestreden circulaire volgt dat enkel een fysische analyse wordt vereist bij de ontvangst van biobrandstoffen bevattende brandstof in het eerste Franse belastingentrepot in het geval van invoer, intracommunautair binnenbrengen en binnenlandse levering. In de mondelinge fase van het onderzoek is bovendien gebleken dat biobrandstoffen die volgens co-processing zijn geproduceerd in een in Frankrijk gevestigde raffinaderij niet aan een dergelijke controle zijn onderworpen wanneer zij vervolgens niet worden ontvangen in een belastingentrepot alvorens tot verbruik te worden uitgeslagen. Zodoende en gelet op wat in punt 10 is gezegd, kan de betwiste verplichting tot het verrichten van een fysische analyse de invoer van

volgens co-processing geproduceerde biobrandstof uit andere lidstaten belemmeren.

17. Verzoekster leidt daaruit af dat deze verplichting een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperring vormt, die in beginsel niet verenigbaar is met artikel 34 VWEU.

18. De minister betoogt dan weer dat deze verplichting, in de veronderstelling dat zij kan worden gezien als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking, wordt gerechtvaardigd door de doelstellingen van milieubescherming en fraudebestrijding. Hij voert aan dat het belastingvoordeel in de vorm van de verlaging van belasting ter bevordering van de toevoeging van biobrandstoffen enkel moet gelden voor biobrandstof die wordt uitgeslagen voor binnenlands verbruik, waarvan het werkelijke gehalte aan biogebaseerde moleculen daadwerkelijk hoger ligt dan het streefcijfer voor toevoeging in de vervoersector, zoals vastgesteld bij artikel 266 quindicies van het douanewetboek.

19. Het antwoord op het middel hangt bijgevolg af van de vraag of het Unierecht, met name artikel 34 VWEU, in de weg staat aan een maatregel van een lidstaat zoals beschreven in punt 14, waarbij enerzijds de brandstof met biobrandstof die door co-processing is geproduceerd in een op zijn grondgebied gevestigde raffinaderij niet aan een dergelijke fysische analyse wordt onderworpen wanneer deze rechtstreeks bij vertrek uit de fabriek tot verbruik in die lidstaat wordt uitgeslagen en anderzijds die lidstaat, om te bepalen welk gehalte aan biobrandstof, bij vertrek uit een raffinaderij waarvoor een accijnsschorsregeling geldt of uit een nationale accijnsgoederenplaats, kan worden toegewezen met het oog op de belasting onder de voor een bepaalde periode afgegeven gehaltecertificaten, aanvaardt dat het gehalte aan biobrandstof van de brandstof die wordt uitgevoerd of wordt uitgeslagen tot verbruik in andere sectoren dan de vervoersector, wordt geëvalueerd op basis van een maandelijks toevoegingsgemiddelde van de goederenplaats of de fabriek.

20. Deze vragen zijn bepalend voor de beslechting van het geding door de Conseil d'Etat. Zij zijn moeilijk te beantwoorden. Bijgevolg moeten deze vragen overeenkomstig artikel 267 VWEU aan het Hof van Justitie van de Europese Unie worden voorgelegd en de behandeling van de zaak worden geschorst tot het Hof uitspraak heeft gedaan over de conclusies van de verzoekende partij.

BESLIST:

Artikel 1: De behandeling van de zaak wordt geschorst tot het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak heeft gedaan over de volgende vragen:

1° Moeten de artikelen 17 en 18 van richtlijn 2009/28 en artikel 30 van richtlijn 2018/2001 aldus worden uitgelegd dat de mechanismen voor toezicht via massabalans, en de in die artikelen bepaalde nationale of vrijwillige systemen, enkel tot doel hebben de duurzaamheid van de grondstoffen en de biobrandstoffen alsmede de mengsels daarvan te beoordelen en aan te tonen, en aldus niet tot doel

hebben om, binnen de door co-processing ontstane eindproducten, het toezicht op en de traceerbaarheid van het aandeel energie van hernieuwbare oorsprong in deze producten te regelen en bijgevolg niet tot doel hebben om de wijze te harmoniseren waarop met het energieaandeel in dergelijke producten rekening wordt gehouden voor de doeleinden die worden genoemd in artikel 17, lid 1, punten a), b) en c) van richtlijn 2009/28 en in de artikelen 25 en 29, lid 1, eerste alinea, punten a), b) en c) van richtlijn 2018/2001?

2° Indien de vorige vraag ontkennend wordt beantwoord, staan diezelfde bepalingen er dan aan in de weg dat een lidstaat, om te bepalen welke hoeveelheid HVO in aanmerking moet worden genomen bij inschrijving in de goederenboekhouding die de marktdeelnemers moeten voeren met het oog op de vaststelling van een belasting ter bevordering van de toevoeging van biobrandstoffen, die in deze lidstaat moet worden betaald wanneer het aandeel hernieuwbare energie in tijdens het een kalenderjaar tot verbruik uitgeslagen brandstoffen minder bedraagt dan het nationale streefcijfer voor toegevoegde hernieuwbare energie in het vervoer, vereist dat bij ontvangst in het eerste nationale belastingentrepot voor invoer van brandstoffen met HVO die in het kader van co-processing in een andere lidstaat zijn geproduceerd, een fysische analyse van het gehalte aan HVO in deze brandstoffen wordt verricht, ook wanneer de raffinaderij waar deze brandstoffen zijn geproduceerd gebruikmaakt van een door een vrijwillig systeem gecertificeerd massabalanssysteem dat door de Commissie als volledige regeling is erkend?

3° Staat het Unierecht, met name artikel 34 VWEU, in de weg aan een maatregel van een lidstaat zoals beschreven in punt 14 van deze beslissing, waarbij enerzijds de brandstof met biobrandstof die door co-processing is geproduceerd in een op zijn grondgebied gevestigde raffinaderij niet aan een dergelijke fysische analyse wordt onderworpen wanneer deze rechtstreeks bij vertrek uit de fabriek tot verbruik in die lidstaat wordt uitgeslagen en anderzijds die lidstaat, om te bepalen welk gehalte aan biobrandstof, bij vertrek uit een raffinaderij waarvoor een accijnsschorsregeling geldt of uit een nationale accijnsgoederenplaats, kan worden toegewezen met het oog op de belasting onder de voor een bepaalde periode afgegeven gehaltecificaten, aanvaardt dat het gehalte aan biobrandstof van de brandstof die wordt uitgevoerd of wordt uitgeslagen tot verbruik in andere sectoren dan de vervoersector, wordt geëvalueerd op basis van een maandelijks toevoegingsgemiddelde van de goederenplaats of de fabriek?

[OMISSIS]

[Gegevens betreffende de nationale procedure]