

Zaak C-604/21

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

28 september 2021

Verwijzende rechter:

Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga, Juízo Administrativo Comum (Portugal)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

14 september 2021

Verzoekende partij:

Vapo Atlantic, S.A.

Verwerende partij:

Entidade Nacional para o Sector Energético, E.P.E. (ENSE)

**Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga (administratieve en fiscale rechter
Braga, Portugal)**

Juízo Administrativo Comum (bestuursrechter)

VERZOEK OM EEN PREJUDICIËLE BESLISSING

Artikel 267 VWEU

**

I - Verwijzende rechter

Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga – Juízo Administrativo Comum

Dossiernummer: 860/21.IBEBRG

[omissis]

**

II - Partijen in het geding [*omissis*]

- **Verzoekster:** VAPO ATLANTIC, S.A., [*omissis*] Guimarães.

[*omissis*]

- **Verweerster:** ENTIDADE NACIONAL PARA O SETOR ENERGÉTICO, E.P.E. (ENSE), [*omissis*] Lissabon.

[*omissis*]

- **Andere partij in het geding:** FUNDO AMBIENTAL, [*omissis*] Lissabon;

[*omissis*]

- **Andere partij in het geding:** FUNDO DE EFICIÊNCIA ENERGÉTICA, [*omissis*] Lissabon.

[*omissis*]

**

III - Voorwerp van het hoofdgeding en relevante feiten

III.A - Voorwerp van het geding

1. Het onderhavige geding betreft het administratieve besluit van verweerster waarbij is vastgesteld dat verzoekster verplicht is tot betaling van een bedrag van 908 084,00 EUR omdat zij geen bewijs had geleverd van bijmenging van biobrandstoffen in de brandstoffen die in het tweede kwartaal van 2020 tot verbruik zijn uitgeslagen, zoals is voorgeschreven in artikel 11, lid 1, van Decreto-Lei n.º 117/2010, de 25 de Outubro (wetsbesluit nr. 117/2010 van 25 oktober 2010).

*

III.B - Relevante feiten

1. Verzoekster is een onderneming die actief is op de Portugese brandstoffenmarkt.
2. Zij heeft de fiscale status van geregistreerde geadresseerde.

3. Als zodanig voldoet zij niet aan de wettelijke voorwaarden om biobrandstoffen fysiek bij te mengen in de brandstoffen die zij tot verbruik in Portugal uitslaat.
4. Verzoekster betreft de brandstoffen die zij in Portugal in de handel brengt, van een in Spanje gevestigde onderneming.
5. In deze brandstof is biobrandstof bijgemengd, doch volgens de vereisten van de Spaanse wetgeving.
6. Verzoekster heeft verweerster noch vóór noch tijdens deze procedure enig bewijs overgelegd waaruit blijkt dat de vrijwillige certificeringsregeling van de entiteit waarvan zij in Spanje brandstoffen betreft, door de Europese Commissie is goedgekeurd.
7. Vaststaat dat verzoekster in het tweede kwartaal van 2020 7 582 ton brandstof tot verbruik heeft uitgeslagen.
8. Verzoekster beschikte niet over biobrandstofcertificaten op haar rekening – dit is de methode die wordt gebruikt om aan te tonen dat de bijmengverplichting is nageleefd – terwijl zij over ten minste 758 certificaten had moeten beschikken, aangezien zij op de betrokken datum [tweede kwartaal 2020] verplicht was om 10 % biobrandstoffen bij te mengen.
9. Bijgevolg werd verzoekster de financiële compensatie opgelegd die zij in het kader van de onderhavige procedure aanvecht.
10. De bijmengverplichting vloeit voort uit de bepalingen van artikel 11, lid 1, van Decreto-Lei n.º 117/2010, van 25 oktober. Er zijn geen aanwijzingen dat de Europese Commissie vóór de bekendmaking en inwerkingtreding van deze regeling in kennis is gesteld van een ontwerp ervan.

IV - Toepasselijke bepalingen van nationaal recht en Unierecht

IV.A - Toepasselijke bepalingen van nationaal recht

1. Artikel 11, lid 1, van Decreto-Lei n.º 117/2010, de 25 de Outubro, zoals gewijzigd bij Decreto-Lei n.º 6/2012, de 17 de Janeiro (wetsbesluit nr. 6/2012 van 17 januari 2012) [vervolgens gewijzigd bij Decreto-Lei n.º 8/2021, de 20 de Janeiro (wetsbesluit nr. 8/2021 van 20 januari 2021); deze versie is niet van toepassing op deze procedure], luidt als volgt:

„7 - Entiteiten die motorbrandstoffen tot verbruik uitslaan door middel van de indiening van een aangifte van uitslag tot verbruik overeenkomstig de bepalingen van de Código dos Impostos Especiais sobre o Consumo (wetboek van accijnzen), zoals goedgekeurd bij Decreto-Lei n.º 73/2010, de

21 de Junho (wetsbesluit nr. 73/2010 van 21 juni 2010) en zoals gewijzigd bij Lei n.º 55- A/2010, de 31 de Dezembro (wet nr. 55-A/2010 van 31 december 2010), hierna ,entiteiten die verplicht zijn tot bijmenging’, zijn verplicht om bij te dragen tot het bereiken van de volgende streefcijfers voor de bijmenging van biobrandstoffen, uitgedrukt in percentages van de energie-inhoud ten opzichte van de hoeveelheden motorbrandstof die zij tot verbruik hebben uitgeslagen, met uitzondering van vloeibaar petroleumgas (lpg) en aardgas.

- a) 2011 en 2012 - 5,0 %;
- b) 2013 en 2014 - 5,5 %;
- c) 2015 en 2016 - 7,5 %;
- d) 2017 en 2018 - 9,0 %;
- e) 2019 en 2020 - 10,0 %.”

IV.B - Toepasselijke bepalingen van Unierecht

1. Richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998¹ [van kracht op de datum van bekendmaking van de desbetreffende nationale wetgeving, maar later ingetrokken bij richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015]:
 - artikel 1, punten 1 tot en met 3;
 - artikel 8, lid 1;
 - artikel 10, lid 1.
2. Richtlijn 98/70/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 1998² [gewijzigd bij richtlijn 2009/30/EG en richtlijn (EU) 2015/1513]:
 - a. artikel 7 bis, lid 2, ingevoerd bij richtlijn 2009/30/EG.
3. Richtlijn 2009/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009³ tot wijziging van richtlijn 98/70/EG:
 - a. artikel 4, lid 1, tweede alinea.

¹ <http://data.europa.eu/eli/dir/1998/34/oj>

² <http://data.europa.eu/eli/dir/1998/70/2018-12-24>

³ <http://data.europa.eu/eli/dir/2009/30/oj>

4. Richtlijn 2015/1513/EG van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015⁴ tot wijziging van richtlijn 98/70/EG en richtlijn 2009/28/EG:
 - a. artikel 4, lid 1.
5. Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009⁵ 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 [vervolgens ingetrokken bij richtlijn (EU) 2018/2001]:
 - a. artikel 3, lid 4.

**

V - Uiteenzetting van de twijfels omtrent de uitlegging van het Unierecht

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend omdat twijfel is gerezen als gevolg van de door verzoekster voorgestelde uitlegging van de verplichting uit hoofde van artikel 8, lid 1, van richtlijn 98/34/EG, die van kracht was op de datum van bekendmaking van Decreto-Lei n.º 117/2010, van 25 oktober.
2. Artikel 11, lid 1, van Decreto-Lei n.º 117/2010, van 25 oktober, in de op de procedure toepasselijke versie, dat wil zeggen zoals gewijzigd bij Decreto-Lei n.º 6/2012, de 17 de Janeiro (inmiddels ook gewijzigd bij Decreto-Lei n.º 8/2021, van 20 januari), luidt zoals hierboven is weergegeven.
3. In de betrokken regel worden dus alleen de percentages biobrandstoffen vastgesteld die moeten worden bijgemengd, maar niet de technische kenmerken ervan.
4. Voorts is de regel bedoeld om te voldoen aan artikel 1, punt 5, van richtlijn 2009/30/EG, waarbij artikel 7 bis in richtlijn 98/70/EG is ingevoegd [uit artikel 7 bis, lid 2, van richtlijn 98/70/EG volgt dat de lidstaten verplicht zijn om van leveranciers te verlangen dat zij voor 31 december 2020 en zo geleidelijk mogelijk de broeikasgasemissies gedurende de levenscyclus van brandstoffen met 10 % verminderen], overeenkomstig de algemene doelstelling van artikel 3, lid 4, van richtlijn 2009/28/EG.
5. Zo rijst in casu om te beginnen specifiek de vraag of, voor de toepassing van richtlijn 98/34/EG, de definitie van het bijmengingspercentage van biobrandstoffen al dan niet moet worden beschouwd als een „technisch

⁴ <http://data.europa.eu/eli/dir/2015/1513/oj>

⁵ <http://data.europa.eu/eli/dir/2009/28/oj>

- voorschrift”, met name omdat dit percentage wordt gezien als een „andere eis”, hetgeen impliceert dat de bepalingen van artikel 1, punt 3, en artikel 8, lid 1, van deze richtlijn gezamenlijk moeten worden uitgelegd in het licht van het bij richtlijn 2009/30/EG ingevoerde artikel 7 bis, lid 2, van richtlijn 98/70/EG.
6. Afgezien van de door verzoekster opgeworpen vraag, rijzen ook andere vragen over de mogelijkheid van uitsluiting van de toepassing van artikel 8, lid 1, van richtlijn 98/34/EG.
 7. Allereerst moet worden verduidelijkt of de betrokken regel van nationaal recht valt onder de uitzondering van artikel 8, lid 1, van richtlijn 98/34/EG, dat gevallen van „integrale omzetting van een internationale of Europese norm” betreft.
 8. Vervolgens moet worden vastgesteld of de regel van nationaal recht binnen de werkingsfeer van [artikel 10], lid 1, derde streepje, van richtlijn 98/34/EG valt, in het bijzonder in het licht van artikel 4, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2009/30/EG en artikel 4, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1513.
 9. Er is met name twijfel gerezen, vanuit het oogpunt van uitlegging, omtrent de vraag of deze bepalingen kunnen worden beschouwd als „in dwingende communautaire besluiten vervatte vrijwaringsclausules”, aangezien zij lijken te suggereren dat de lidstaat alleen verplicht is de Commissie in kennis te stellen van de op grond van die richtlijnen vastgestelde nationale bepalingen, en er dus geen kennisgeving van het ontwerp van die bepalingen hoeft te worden gedaan.
 10. Voorts rijst nog uitleggingstwijfel – voor zover die niet wordt weggenomen door het antwoord op de hierboven geformuleerde vragen – over de gevolgen van de niet-naleving van de verplichting tot kennisgeving van de ontwerpvoorschriften.
 11. In het bijzonder rijst de vraag of een marktdeelnemer kan aanvoeren dat de bepalingen van nationaal recht niet afdwingbaar zijn omdat zij niet in overeenstemming zijn met artikel 8, lid 1, van richtlijn 98/34/EG, zodat de verplichting tot bijmenging van biobrandstoffen niet op hem van toepassing zou zijn.
 12. Voor de beslechting van het onderhavige geding is het namelijk van belang om te weten of een marktdeelnemer zich in deze concrete situatie al dan niet op de genoemde niet-nakoming kan beroepen teneinde te kunnen ontsnappen aan de verplichting tot bijmenging, die weliswaar in nationaal recht is omgezet, maar in werkelijkheid voortvloeit uit de voormelde bepalingen van Unierecht.

13. Vaststaat dat het Hof van Justitie zich in het verleden reeds over dit probleem heeft uitgesproken, maar steeds in verband met andere onderwerpen.
14. De reden waarom deze rechter vraagtekens plaatst bij de door verzoekster in het onderhavige geding voorgestelde uitlegging (volgens welke de nationale bepaling niet afdwingbaar is), is dat deze uitlegging zou leiden tot een algemene niet-nakoming van de verplichting tot bijmenging van biobrandstoffen, waardoor niet alleen de nationale doelstelling, maar ook de Europese doelstelling zelf, namelijk de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen en de bevordering van hernieuwbare energiebronnen, in gevaar zou worden gebracht.
15. Deze rechter is in dit verband dan ook van oordeel dat de voornaamste milieudoelstellingen van artikel 191 van het Verdrag zelf, in het gedrang zouden komen.
16. Voor zover deze rechter bekend, heeft het Hof van Justitie zich tot op heden niet over de bovengenoemde niet-afdwingbaarheid van een nationale regeling uitgesproken in het kader van een zaak die vergelijkbaar is met de onderhavige.
17. Uit onderzoek van deze rechter blijkt namelijk dat het Hof van Justitie zich enkel in zijn arrest van 31 januari 2013 in zaak C-26/11 over een soortgelijke aangelegenheid heeft uitgesproken.⁶ Het Hof van Justitie heeft zich volgens deze rechter echter niet uitdrukkelijk uitgesproken over de aard van de definitie van het percentage biobrandstoffen, maar is er eenvoudig van uitgegaan dat, aangezien de betrokken lidstaat reeds een eerste ontwerp van de betrokken regeling had meegedeeld en vervolgens de suggesties van de Commissie in die wettelijke regeling had opgenomen, een nieuwe mededeling niet nodig was (bovendien had de in die zaak aan de orde zijnde regeling een andere draagwijdte dan de regeling die hier aan de orde is, aangezien zij verder ging dan de verplichting om een bepaald percentage biobrandstof bij te mengen met het product).
18. In het licht van het voorgaande punt is deze rechter van oordeel dat niet kan worden gesteld dat er sprake is van een duidelijke en ondubbelzinnige eerdere uitspraak, op grond waarvan het verzoek om een prejudiciële beslissing met betrekking tot de geformuleerde vragen zou moeten worden afgewezen.
19. Om die redenen dient deze rechter het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing in.

⁶ EU:C:2013:44.

VII - Overige informatie

1. Deze procedure is volgens het nationale recht spoedeisend.
2. Aangezien de compensaties per kwartaal worden afgewikkeld, er andere gedingen over hetzelfde onderwerp aanhangig zijn, en die gedingen worden aangehouden in afwachting van een uitspraak over de geformuleerde vragen, bestaat de noodzaak van het onderhavige verzoek ook binnen de context van die zaken.

VERZOEK OM EEN PREJUDICIËLE BESLISSING VAN HET HOF VAN JUSTITIE

In het licht van het bovenstaande worden op grond van artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, de navolgende prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie voorgelegd:

1. Moet artikel 1, punt 3, van richtlijn 98/34/EG aldus worden uitgelegd dat voor de toepassing van artikel 8, lid 1, van richtlijn 98/34/EG het begrip „andere eis” ook betrekking heeft op de definitie van het percentage biobrandstoffen dat een bepaalde marktdeelnemer in overeenstemming met artikel 7 bis van richtlijn 98/70/EG, zoals ingevoerd bij richtlijn 2009/30/EG, en in overeenstemming met de doelstelling van artikel 3, lid 4, van richtlijn 2009/28/EG verplicht moet bijmengen in de brandstoffen die hij tot verbruik uitslaat, zoals het geval is in de bestreden nationale wetgeving?
2. Moet artikel 8, lid 1, van richtlijn 98/34/EG, en in het bijzonder de zinsnede „tenzij het een integrale omzetting van een internationale of Europese norm betreft”, aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een bepaling van nationaal recht die bijmengingspercentages vaststelt voor biobrandstoffen overeenkomstig artikel 7 bis, lid 2, van richtlijn 98/70/EG, ingevoerd bij richtlijn 2009/30/EG, en in overeenstemming met het in artikel 3, lid 4, van richtlijn 2009/28/EG neergelegde doelstelling?
3. Moeten artikel 4, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2009/30/EG en artikel 4, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1513 aldus worden uitgelegd dat zij in dwingende communautaire besluiten vervatte vrijwaringsclausules zijn, in de zin van artikel 10, lid 1, derde streepje, van richtlijn 98/34/EG?
4. Voor zover het antwoord op de vorige vragen het antwoord op deze vraag niet overbodig maakt, moet artikel 8, lid 1, van richtlijn 98/34/EG dan aldus worden uitgelegd dat een nationale bepaling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarin het bijmengingspercentage voor biobrandstoffen is gedefinieerd en waarbij artikel 7 bis, lid 2, van richtlijn 98/70/EG, zoals ingevoerd bij richtlijn 2009/30/EG, is omgezet, niet aan een marktdeelnemer kan worden tegengeworpen?

Braga, 14 september [2021].

De rechter,

(Nuno Cerdeira Ribeiro)

[*omissis*]

WERKDOCUMENT