Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MANUELA CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONY
přednesené dne 11. ledna 2024[1]

Věc C-624/22

Société BP France
proti
Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Conseil d'État (Státní rada, Francie)]

„Řízení o předběžné otázce – Směrnice (EU) 2018/2001 – Podpora využívání energie z obnovitelných zdrojů – Výroba paliv metodou společného zpracování – Prokázání souladu s kritérii udržitelnosti – Metoda hmotnostní bilance – Metody určení procentního podílu hydrogenačně upravených rostlinných olejů v palivech vyrobených metodou společného zpracování – Metoda založená na radiouhlíkových (14C) zkouškách"

1. Francouzský zákonodárce zavedl poplatek[2], který má podpořit přimíchávání *zelených* paliv (biopaliv). Prostřednictvím tohoto poplatku je usilováno o to, aby podíl energie z obnovitelných zdrojů v dopravě dosáhl úrovně, která je v souladu s cíli Unie, pokud jde o splnění kritérií udržitelnosti a účinné úspory emisí skleníkových plynů.

2. K prokázání množství energie z obnovitelných zdrojů, které se zohlední při vyměření tohoto poplatku, požaduje francouzské právní ustanovení, aby dovezená biopaliva podléhala radiouhlíkové (14C) analýze[3]. Tato analýza umožňuje ověřit skutečný procentní podíl molekul získaných z biologického materiálu, které se nacházejí v palivech vyrobených metodou *společného zpracování*.

3. Toto řízení o předběžné otázce se týká slučitelnosti zmíněného vnitrostátního opatření s unijním právem, vzhledem k tomu, že by mohlo být v rozporu s ověřovacími metodami stanovenými ve směrnicích o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a navíc i v rozporu s článkem 34 SFEU.

[1] – Původní jazyk: španělský.

[2] – Jedná se o *taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants* (pobídkový poplatek související s přimícháváním biopaliv; dále jen „TIRIB"). Ode dne 1. ledna 2022 je nazýván *taxe incitative relative à l'utilisation de l'énergie renouvelable dans le transport* (pobídkový poplatek související s využitím energie z obnovitelných zdrojů v dopravě; dále jen „TIRUERT")

[3] – Uhlík-14 je radioaktivní izotop uhlíku, který může být využíván ke zjištění přítomnosti biologických složek v takových vzorcích, jako jsou směsi bionafty nebo jiné kapalné směsi, které jsou zcela nebo částečně organického původu, např. v rostlinných olejích.

4. Soudní dvůr již vydal užitečnou judikaturu [4] o používání tzv. metody hmotnostní bilance (dále jen „HB“) při ověřování, zda byla splněna kritéria udržitelnosti biopaliv stanovená v článcích 17 a 18 směrnice 2009/28/ES [5]. Tato judikatura může být použita i na novou směrnici (EU) 2018/2001 [6], avšak za účelem zodpovězení otázek, jež položil předkládající soud ve značně odborné oblasti, je zapotřebí ji doplnit.

I. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Směrnice 2018/2001

5. Článek 25 („Všeobecné rozšíření energie z obnovitelných zdrojů v odvětví dopravy“) v odstavci 1 stanoví:

„V zájmu všeobecného rozšíření využívání energie z obnovitelných zdrojů v odvětví dopravy uloží každý členský stát dodavatelům paliv povinnost zajistit, aby nejpozději v roce 2030 činil podíl energie z obnovitelných zdrojů na konečné spotřebě energie v odvětví dopravy alespoň 14 % (minimální podíl), v souladu s orientační trajektorií stanovenou členským státem […]“

6. Článek 28 („Další ustanovení týkající se energie z obnovitelných zdrojů v odvětví dopravy“) stanoví v odstavci 5:

„Do 31. prosince 2021 Komise přijme akty v přenesené pravomoci v souladu s článkem 35 s cílem doplnit tuto směrnici tím, že specifikuje metodiku pro určení podílu biopaliva a bioplynu pro dopravu vzniklých zpracováním biomasy ve společném procesu s fosilními palivy a metodiku pro posouzení úspor emisí skleníkových plynů z kapalných a plynných paliv z obnovitelných zdrojů nebiologického původu používaných v odvětví dopravy a recyklovaných paliv s obsahem uhlíku, čímž se zajistí, že nebude udělen žádný kredit za zabránění vzniku emisí CO2, za jehož zachycování byl již získán emisní kredit na základě jiných právních předpisů.“

7. Podle článku 29 („Kritéria udržitelnosti a úspor emisí skleníkových plynů pro biopaliva, biokapaliny a paliva z biomasy“):

„1. Energie z biopaliv, biokapalin a paliv z biomasy se zohlední pro účely uvedené v písmenech a), b) a c) tohoto pododstavce, pouze pokud splňují kritéria udržitelnosti a kritéria úspor emisí skleníkových plynů stanovená v odstavcích 2 až 7 a 10:

a) příspěvek ke splnění cíle Unie stanoveného v čl. 3 odst. 1 a podíl energie z obnovitelných zdrojů v členských státech;

b) posuzování plnění povinností využívat energii z obnovitelných zdrojů, včetně povinnosti stanovené v článku 25;

[4] – Zejména rozsudek ze dne 22. června 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490; dále jen „rozsudek E.ON Biofor Sverige“).

[5] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES (Úř. věst. 2009, L 140, s. 16).

[6] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 11. prosince 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (přepracované znění) (Úř. věst. 2018, L 328, s. 82). Konsolidované znění ze dne 7. června 2022.

c) způsobilost k finanční podpoře na spotřebu biopaliv, biokapalin a paliv z biomasy.

[…]

Kritéria udržitelnosti a kritéria úspor emisí skleníkových plynů stanovená v odstavcích 2 až 7 a 10 se použijí bez ohledu na zeměpisný původ biomasy.

[…]

12. Pro účely uvedené v odst. 1 prvním pododstavci písm. a), b) a c) tohoto článku a aniž jsou dotčeny články 25 a 26, členské státy na základě jiných důvodů týkajících se udržitelnosti neodmítnou zohlednit biopaliva a biokapaliny získané v souladu s tímto článkem. Tímto odstavcem není dotčena veřejná podpora poskytnutá v rámci režimů podpory schválených do dne 24. prosince 2018.

[…]“

8. Podle článku 30 („Ověřování plnění kritérií udržitelnosti a úspor emisí skleníkových plynů“):

„1. Mají-li být biopaliva, biokapaliny a paliva z biomasy nebo jiná paliva, jež jsou způsobilá pro započtení do čitatele uvedeného v čl. 27 odst. 1 [písm. b)], zohledněny v článcích 23 a 25 a v čl. 29 odst. 1 prvním pododstavci písm. a), b) a c), vyžádají si členské státy od hospodářských subjektů, aby prokázaly, že byla splněna kritéria udržitelnosti a úspor emisí skleníkových plynů stanovená v čl. 29 odst. 2 až 7 a 10. Pro tyto účely od hospodářských subjektů požadují, aby použily systém hmotnostní bilance, který:

a) umožňuje mísení dodávek surovin nebo paliv s rozdílnými parametry udržitelnosti a úspor emisí skleníkových plynů, například v kontejneru, zpracovacím nebo logistickém zařízení, přepravní a distribuční infrastruktuře nebo zóně;

b) umožňuje, aby byly dodávky surovin s různým energetickým obsahem míseny pro účely dalšího zpracování, pod podmínkou, že je velikost dodávek upravena podle jejich energetického obsahu;

c) požaduje informace ohledně parametrů udržitelnosti a úspor emisí skleníkových plynů a objemů dodávek uvedených v písmenu a) potvrzující, že zůstávají spojeny se směsí, a

d) stanoví, že součet všech dodávek odebraných ze směsi se vyznačuje stejnými parametry udržitelnosti ve stejných množstvích jako součet všech dodávek přidaných do směsi, a vyžaduje, aby bylo této rovnováhy dosaženo v náležité lhůtě.

Systém hmotnostní bilance zajišťuje, aby byla každá dodávka pro výpočet hrubé konečné spotřeby energie z obnovitelných zdrojů zohledněna v rámci čl. 7 odst. 1 prvního pododstavce písm. a), b) nebo c) jen jednou a aby obsahovala informace o tom, zda byla na výrobu této dodávky poskytnuta podpora, a pokud ano, o jaký druh režimu podpory se jednalo.

[…]

3. Členské státy přijmou opatření s cílem zajistit, aby hospodářské subjekty předkládaly spolehlivé informace týkající se souladu s minimálními hodnotami úspor emisí skleníkových

plynů stanovenými v čl. 25 odst. 2 a přijatými podle uvedeného ustanovení a s kritérii udržitelnosti a úspor emisí skleníkových plynů stanovenými v čl. 29 odst. 2 až 7 a 10 a aby hospodářské subjekty na žádost příslušného členského státu zpřístupňovaly údaje, na kterých jsou tyto informace založeny. Členské státy od hospodářských subjektů vyžadují, aby zajistily přiměřenou úroveň nezávislého auditu informací, které předkládají, a provedení tohoto auditu doložily. […]

[…]

4. Komise může rozhodnout, že nepovinné vnitrostátní nebo mezinárodní režimy stanovující normy pro výrobu biopaliv, biokapalin, paliv z biomasy nebo jiných paliv, jež jsou způsobilá pro započtení do čitatele stanoveného v čl. 27 odst. 1 písm. b), poskytují přesné údaje o úsporách emisí skleníkových plynů pro účely čl. 25 odst. 2 a čl. 29 odst. 10, prokazují dodržení čl. 27 odst. 3 a čl. 28 odst. 2 a 4, nebo prokazují, že dodávky biopaliv, biokapalin nebo paliv z biomasy splňují kritéria udržitelnosti uvedená v čl. 29 odst. 2 až 7. […]

[…]

9. V případě, že hospodářský subjekt předloží doklady nebo údaje získané v souladu s režimem, jenž byl předmětem rozhodnutí podle odstavce 4 nebo 6 tohoto článku, nevyžaduje členský stát, pokud to je již zřejmé z uvedeného rozhodnutí, aby dodavatel poskytl další doklady o splnění kritérií udržitelnosti a úspor emisí skleníkových plynů uvedených v čl. 29 odst. 2 až 7 a 10.

[…]“

2. Nařízení v přenesené pravomoci (EU) 2023/1640[7]

9. Určitá vodítka pro posouzení, jež by mohla být užitečná pro vyřešení tohoto sporu, jsou obsažena v nařízení v přenesené pravomoci 2023/1640, přestože na něj toto nařízení není *ratione temporis* použitelné.

10. V bodě 4 odůvodnění tohoto nařízení se uvádí:

„Aby bylo dosaženo rovnováhy mezi náklady na ověřování a přesností zkoušek, umožňuje akt v přenesené pravomoci hospodářským subjektům buď používat společnou harmonizovanou zkušební metodu založenou na radiouhlíkových (14C) zkouškách, nebo používat vlastní zkušební metody, které mohou být specifické pro danou společnost nebo pro daný proces. Aby však bylo zajištěno, že na trhu bude používána společná ověřovací metoda, měly by hospodářské subjekty, které jako hlavní zkušební metodu používají jinou metodu než radiouhlíkové (14C) zkoušky, za účelem ověření správnosti používané hlavní zkušební metody pravidelně provádět radiouhlíkové (14C) zkoušky výstupů. Aby se mimoto hospodářským subjektům umožnilo zvyknout si na používání radiouhlíkových (14C) zkoušek v kombinaci s jinou zkušební metodou jako hlavní metodou, je v prvním roce uplatňování této metodiky povolena určitá flexibilita ohledně přijatelné procentní výše odchylky mezi výsledky jak hlavních, tak druhých ověřovacích zkoušek“.

[7] – Nařízení Komise v přenesené pravomoci ze dne 5. června 2023 o metodice pro určení podílu biopaliva a bioplynu pro dopravu vyrobených z biomasy zpracovávané ve společném procesu s fosilními palivy (Úř. věst. 2023, L 205, s. 1).

B. Francouzské právo

1. Celní kodex

11. Podle článku 266n [8]:

„I – Osoby, které jsou povinny odvést vnitrostátní spotřební daň podle článku 265, jsou povinny odvést pobídkový poplatek související s přimícháváním biopaliv.

[…].

III. – Pobídkový poplatek související s přimícháváním biopaliv se vyměřuje z celkového objemu benzinu, resp. motorové nafty, za který vznikla povinnost jej zaplatit v průběhu kalendářního roku.

Výše poplatku se vypočítá zvlášť pro benzin a zvlášť pro motorovou naftu.

Tato částka se rovná součinu základu definovaného v prvním odstavci této části III a sazby stanovené v části IV, na kterou se použije koeficient rovnající se rozdílu mezi vnitrostátním cílovým procentem začlenění obnovitelné energie do dopravy stanoveným v téže části IV a podílem obnovitelné energie obsažené v produktech zahrnutých do základu. Je-li podíl obnovitelné energie vyšší nebo roven cílovému vnitrostátnímu podílu začlenění obnovitelné energie do dopravy, je poplatek nulový.

[…]

V. – A. – Poměr obnovitelné energie označuje podíl energie vyrobené z obnovitelných zdrojů, vyjádřený výhřevností paliva, u které může poplatník doložit, že je obsažena v palivech zahrnutých do základu poplatku […]. Energie obsažená v biopalivech je obnovitelná, pokud biopaliva splňují kritéria udržitelnosti stanovená v článku 17 směrnice […] 2009/28/ES […] ve znění platném ke dni 24. září 2018.

Aa. – Zohledňuje se pouze energie obsažená v produktech, jejichž sledovatelnost je zajištěna od jejich výroby.

Vládní nařízení definuje postupy sledovatelnosti použitelné pro každý produkt podle surovin, z nichž je vyroben, a pravidla pro účtování energie, která se uplatňují v souladu s touto částí V.

[…]“

[8] – Ve znění použitelném *ratione temporis* na tento spor. Později byl změněn zákonem č. 2022-1726 ze dne 30. prosince 2022, článek 67 (V).

2. Nařízení 2019-570 o pobídkovém poplatku na podporu využívání energie z obnovitelných zdrojů v dopravě [9]

12. V jeho článku 3 je pro účely použití článku 266n oddílu A části V celního kodexu požadováno, aby osoba povinná odvést poplatek doložila, že zdanitelná paliva obsahují energii vyrobenou z obnovitelných zdrojů, a to zejména prostřednictvím skladových výkazů pro sledování obnovitelné energie.

13. Podle článku 4 se v těchto skladových výkazech uvádějí „vstupy a výstupy množství držených způsobilých produktů, zejména s ohledem na začlenění, převody, nabytí a výstupy zaznamenané v osvědčeních“.

14. Podle článku 7 uvádějí tyto výkazy názvy a množství způsobilých produktů z obnovitelných zdrojů energie, přimíchaných či nikoli do zdanitelných paliv, a „informace nezbytné pro sledování obnovitelných zdrojů energie stanovené orgánem správy cel a nepřímých daní“.

15. Podle článku 8 se vyhotovení skladových výkazů pro sledování obnovitelné energie potvrzuje osvědčením celních orgánů.

3. Oběžník ze dne 18. srpna 2020 o TIRIB [10]

16. Oběžník seznamuje hospodářské subjekty a správní orgány s prováděcími pravidly pro uplatňování TIRIB.

17. Jeho kapitola IV („Postupy sledování způsobilých produktů za účelem jejich zohlednění pro účely snížení sazby TIRIB“) obsahuje část V týkající se vedení skladových výkazů, jejíž oddíl A („Zohlednění skutečného obsahu biopaliv při zápisu do skladových výkazů vedených v rámci TIRIB“) obsahuje odstavce 109 až 115, v nichž se uvádí:

„[109] Objemy způsobilých produktů zapsané při vstupu do skladových výkazů vedených v rámci TIRIB musí odpovídat objemu uznanému celními orgány v okamžiku, kdy produkt dorazí do UE[11] nebo do EFS[12]. V zásadě se jedná o objemy uvedené v průvodních dokladech (DAU, DAE, DSA nebo DSAC).

V případě dodávek paliv obsahujících biopaliva přijímaných na vstupu do UE nebo do EFS musí být na základě vzorku odebraného při vykládce zásilky paliva proveden laboratorní rozbor, který umožní zjistit skutečný obsah biopaliva v přijatém produktu. Tato analýza bude muset být provedena u všech typů biopaliv.

9 – Décret no 2019-570 du 7 juin 2019 portant sur la taxe incitative relative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports (JORF č. 133 ze dne 9. června 2019). Bylo změněno prostřednictvím Décret no 2022-1330 du 17 octobre 2022 (nařízení č. 2022-1330 ze dne 17. října 2022) (JORF č. 242 ze dne 18. října 2022).

10 – Circulaire du 18 août 2020 du ministre délégué chargé des comptes publiques aux opérateurs économiques et aux services des douanes sur la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburant (TIRIB) (NOR: ECOD2020901C) [oběžník pověřeného ministra pro veřejné účty hospodářských subjektů a celních služeb ze dne 18. srpna 2020, který se týká pobídkového poplatku souvisejícího s přimícháváním biopaliv (TIRIB); dále jen „oběžník“].

11 – Pojmem „usine exercée“ (UE) se rozumí podnik nebo daňové zařízení, které umožňuje vyrábět, přijímat nebo vydávat energetické produkty v režimu osvobození od daně použitelné na tyto produkty. Jak uvádí francouzská vláda (bod 84 jejího písemného vyjádření), „režim UE […] – továrna odpovídající francouzské rafinerii“ je jedním ze dvou celních režimů stanovených pro přijímání biopaliv.

12 – Pojmem „entrepôt fiscal de stockage“ (EFS) se v souvislosti s ropnými produkty rozumí daňové sklady, v nichž mohou být tyto produkty přijímány, uchovávány nebo vydávány v režimu osvobození od některých daní.

[110] V průvodních dokladech k dodávkám paliv obsahujícím biopaliva musí být uveden skutečný objem dodaného produktu a skutečný objem biopaliva obsaženého v dodaném palivu. Pokud je v průvodních dokladech k dodávkám paliv uveden objem biopaliva, který neodpovídá fyzikální analýze provedené laboratoří, lze do skladových výkazů zapsat pouze objem biopaliva skutečně obsažený v přijatém palivu, který byl zjištěn fyzikální analýzou provedenou při vstupu výrobku do daňového skladu. […]

[111] U hydrogenačně upravených rostlinných olejů [HVO] typu benzin nebo motorová nafta musí fyzikální laboratorní analýza 14C odpovídat objemu zaznamenanému v průvodních dokladech s odchylkou +/– 10 %

[…]

[114] Fyzikální laboratorní analýza bude vyžadována nejprve pro každý příjem paliv obsahujících biopaliva pro rok 2020 pro každého dodavatele a poté pro každého nového dodavatele. Pokud fyzikální analýzy odhalí objem biopaliv odpovídající objemu uvedenému v průvodním dokladu, nebudou již fyzikální analýzy budoucích dodávek od tohoto dodavatele povinné, ale budou moci být na žádost příslušného celního orgánu provedeny namátkově.

Tato laboratorní analýza se týká dovozů, dovozů uvnitř Společenství a vnitrostátních dodávek paliv obsahujících biopaliva při jejich přijetí do prvního francouzského daňového skladu.

[115] – Jediným účelem této fyzikální analýzy je zajistit určení objemu biopaliv přijatých do UE nebo do EFS před tím, než bude tento objem zaznamenán na vstupu do zvláštních skladových výkazů vedených v rámci TIRIB. Tato analýza neslouží k určení suroviny, z níž byla biopaliva vyrobena. Tato surovina musí být uvedena v průvodních dokumentech k zásilce, zvláště pak v potvrzení o udržitelnosti. Může být určena prostřednictvím metody hmotnostní bilance, uznané dobrovolnými systémy udržitelnosti.“

II. Skutkový stav, spor a předběžné otázky

18. Společnost BP France dováží do Francie paliva obsahující hydrogenačně upravené rostlinné oleje (dále jen „HVO“) [13] vyrobené ve Španělsku za použití metody společného zpracování.

19. Společné zpracování spočívá v přidávání rostlinných olejů do fosilního materiálu v rafinerii před odsiřovací jednotkou, což vede k tomu, že se tyto rostlinné oleje přeměňují na HVO za působení vodíku.

20. Paliva vyrobená touto metodou společného zpracování jsou pak ve Francii přijímána do daňového skladu a teprve poté jsou uvolňována ke spotřebě.

21. BP France navrhla před Conseil d’État (Státní rada, Francie) zrušení oběžníku TIRIB. Napadla zejména to, že pro HVO tento oběžník vyžaduje provedení fyzikální laboratorní analýzy za účelem určení skutečného obsahu molekul získaných z biologického materiálu při jejich přijetí do prvního francouzského daňového skladu.

[13] – Zkratka vytvořená z anglického výrazu Hydrotreated Vegetable Oil.

22. Na podporu své žaloby uvedla BP France v podstatě tyto argumenty:

– Oběžník TIRIB je neslučitelný s cíli směrnic 2009/28 a 2018/2001, neboť vyžaduje, aby hospodářský subjekt prokázal splnění jiných kritérií (udržitelnosti biopaliv zahrnutých do základu poplatku), než jsou kritéria v těchto směrnicích stanovená.

– Cílem povinnosti provádět fyzikální analýzu na vstupu do francouzského daňového skladu pro paliva obsahující biopaliva je zjistit skutečný obsah molekul získaných z biologického materiálu v dotčené šarži [14].

– Vzhledem k náhodnému rozložení molekul získaných z biologického materiálu v toku fosilních látek vyvolanému výše uvedeným zpracováním se naměřený obsah může odchylovat od obsahu uvedeného v průvodním dokladu k dotčené šarži v poměru větším než 10 % povolených v bodě 111 oběžníku TIRIB. Zohlednění naměřeného obsahu namísto obsahu uvedeného v průvodním dokladu může vést k menšímu snížení sazby TIRIB.

– Vzhledem k tomu, že se rafinerie, z níž biopaliva pocházejí, účastní dobrovolného režimu, který Evropská komise uznává jako komplexní režim, je metoda hmotnostní bilance stanovená ve směrnicích 2009/28 a 2018/2001 dostatečná k tomu, aby byl pro účely vedení zvláštních skladových výkazů pro TIRIB posouzen obsah molekul získaných z biologického materiálu, který je obsažen v palivech, jež tato společnost dováží do francouzského daňového skladu.

23. Žalovaný správní orgán uvedl, že provedení fyzikální analýzy má pouze zajistit určení objemu biopaliv přijatých do prvního francouzského daňového skladu před tím, než bude tento objem zaznamenán na vstupu do zvláštních skladových výkazů vedených v rámci TIRIB. Účelem je to, aby způsobilé produkty zohledňované pro snížení TIRIB odpovídaly množství biopaliv skutečně dodaných do Francie.

24. Žalovaný správní orgán dále uvádí, že tímto způsobem bude Francouzskému státu umožněno dosáhnout cílového stavu stanoveného směrnicí 2009/28 ohledně přimíchávání biopaliv v odvětví dopravy. Analýza zavedená oběžníkem TIRIB neslouží k určení suroviny, z níž byla biopaliva vyrobena, ani k ověření, zda byla splněna kritéria udržitelnosti stanovená směrnicemi 2009/28 a 2018/2001.

25. Za těchto okolností pokládá Conseil d'État (Státní rada) Soudnímu dvoru tyto předběžné otázky:

„1) Musí být ustanovení článků 17 a 18 směrnice 2009/28/ES a článku 30 směrnice 2018/2001 vykládána v tom smyslu, že jediným účelem mechanismů sledování pomocí hmotnostní bilance a vnitrostátních nebo dobrovolných režimů, které tato ustanovení upravují, je posouzení a doložení udržitelnosti surovin a biopaliv a jejich směsí, a jejich cílem tedy není poskytnout rámec pro sledování a sledovatelnost podílu energie z obnovitelných zdrojů obsažené v konečných produktech vzniklých společným zpracováním, a tedy harmonizovat způsob, jakým se zohledňuje podíl energie obsažené v takových produktech pro účely uvedené v čl. 17 odst. 1 písm. a), b) a c) směrnice 2009/28/ES a v článku 25 a čl. 29 odst. 1 prvním pododstavci písm. a), b) a c) směrnice 2018/2001?

[14] – Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, ve sporu v původním řízení účastníci řízení nezpochybnili, že co se týče paliv obsahujících HVO, která byla vyrobena metodou společného zpracování, výsledky umožňující změřit tento obsah lze v současné době získat pouze pomocí metody datování uhlíku známé jako „14C".

2) V případě záporné odpovědi na předchozí otázku, brání tatáž ustanovení tomu, aby členský stát za účelem stanovení množství HVO, které má být zohledněno na vstupu ve skladových výkazech, jež musí provozovatelé vést pro účely stanovení pobídkového poplatku souvisejícího s přimícháváním biopaliv odváděného v tomto členském státě, pokud je podíl energie z obnovitelných zdrojů v palivech uvolněných ke spotřebě v průběhu kalendářního roku nižší než vnitrostátní cílové procento začlenění energie z obnovitelných zdrojů v odvětví dopravy, požadoval, aby se při přijetí dovezených paliv obsahujících HVO, která byla vyrobena v jiném členském státě v rámci procesu společného zpracování, do prvního vnitrostátního daňového skladu provedla fyzikální analýza obsahu HVO v těchto palivech, včetně případů, kdy zařízení, v němž byla tato paliva vyrobena, používá systém hmotnostní bilance certifikovaný dobrovolným režimem, který Komise uznává jako komplexní režim?

3) Brání unijní právo, zejména ustanovení článku 34 Smlouvy o fungování Evropské unie, takovému opatření členského státu, jako je opatření popsané v bodě 14 tohoto rozhodnutí, pokud na jedné straně paliva obsahující biopaliva pocházející ze společného zpracování v rafinérii nacházející se na jeho území nepodléhají takové fyzikální analýze, jsou-li jsou uvolňována ke spotřebě v tomto členském státě přímo ze závodu, a pokud tento členský stát na druhé straně akceptuje na výstupu ze závodu nebo vnitrostátní provozovny se zvláštním daňovým režimem pro účely stanovení obsahu biopaliva, který může být pro daňové účely rozdělen mezi osvědčení o obsahu vydaná za dané období, aby byl na základě průměrné měsíční hodnoty přimíchávání v provozovně nebo závodu vyčíslen obsah biopaliva v rámci vývozu nebo v rámci uvolnění pro spotřebu v jiných odvětvích než v dopravě?“

III. Řízení před Soudním dvorem

26. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla zapsána do rejstříku Soudního dvora dne 30. září 2022.

27. Písemná vyjádření předložily BP France, rakouská, francouzská a nizozemská vláda a Evropská komise. Všechny výše uvedené subjekty se zúčastnily jednání konaného dne 25. října 2023.

IV. Posouzení

A. Úvodní poznámky

1. Použitelná směrnice

28. Směrnice 2018/2001 vstoupila v platnost dne 24. prosince 2018 a zrušila směrnici 2009/28 s účinkem od 1. července 2021 [15]. Předkládající soud se táže Soudního dvora na výklad obou těchto směrnic, což podle mého názoru znamená, že se z důvodů vyplývajících z vnitrostátního práva domnívá, že na tento spor je použitelná směrnice 2018/2001.

[15] – Článek 37 směrnice 2018/2001: „Směrnice 2009/28/ES […] se zrušuje s účinkem ode dne 1. července 2021 […]. Odkazy na zrušenou směrnici se považují za odkazy na tuto směrnici v souladu se srovnávací tabulkou stanovenou v příloze XII.“

29. V takovém případě považuji za dostatečné, vyjádří-li se Soudní dvůr pouze ke směrnici 2018/2001, jejíž články 29 a 30 se v podstatě shodují s články 17 a 18 směrnice 2009/28. Výklad ustanovení obsažených ve směrnici 2018/2001, který poskytne Soudní dvůr, bude v každém případě použitelný i na odpovídající ustanovení směrnice 2009/28.

2. Výroba biopaliv

30. Pro lepší pochopení sporu je třeba na základě údajů obsažených ve spisu stručně vysvětlit, jak se vyrábějí biopaliva [16] metodou společného zpracování a metodami sloužícími k určení procentního podílu molekul získaných z biologického materiálu v konečném výrobku.

31. Existují průmyslová zařízení, jež jsou zaměřena výlučně na výrobu biopaliv (biorafinerie), v nichž nevyvstává problém míchání biopaliv s látkami fosilního původu. Kromě nich však existují i podniky používající metodu společného zpracování, kdy se společným procesem zpracovává biomasa a fosilní suroviny, což je i případ továrny v Castellónu (Španělsko), z níž dováží BP France biopaliva do Francie.

32. Během společného zpracování rafinerie zpracovává vstupní surovinu z biomasy [17] spolu s fosilními surovinami (zpravidla pocházejícími z ropy) a přeměňuje je na konečná paliva [18]. Tato společně zpracovaná paliva musí obsahovat určitý podíl biopaliv [19].

33. Konečný výrobek vzniklý společným zpracováním je tedy tvořen molekulami fosilního původu a molekulami biologického původu, jež jsou technicky vzato vzájemně neoddělitelné. Samozřejmě musí obsahovat určitý podíl biopaliv, jejichž množství lze však jen stěží přesně určit.

34. Přesné množství biomasy lze kontrolovat při zahájení průmyslového zpracování v rafinerii (vedením výkazů o materiálech), avšak při ukončení tohoto zpracování lze jen stěží určit se stejnou přesností, jaké množství biomasy obsahuje konkrétní šarže.

35. Tato potíž je způsobena okolností, že tok fosilních látek vede během rafinace k náhodnému rozložení molekul získaných z biologického materiálu. Znamená to, že určitá šarže vzniklá společným zpracováním může obsahovat více biopaliv než jiná.

36. Přesnější vědeckou metodou umožňující měřit množství molekul biogenního původu ve společně zpracovaných palivech je podle všeho metoda 14C. Tím se vysvětluje, proč Komise požadovala užívání této metody při přijetí nařízení v přenesené pravomoci 2023/1640, které jak již bylo uvedeno výše, není *ratione temporis* použitelné na tento spor.

[16] – Biopalivem se rozumí „kapalné palivo používané pro dopravu vyráběné z biomasy“ (čl. 2 bod 33 směrnice 2018/2001).

[17] – Biomasou se rozumí „biologicky rozložitelná část produktů, odpadů a zbytků biologického původu ze zemědělství, z lesnictví a souvisejících odvětví a z rybolovu a akvakultury, včetně rostlinných a živočišných látek, jakož i biologicky rozložitelná část odpadů, včetně průmyslových a komunálních odpadů biologického původu“ (čl. 2 bod 24 směrnice 2018/2001). Biomasu může tvořit například materiál na bázi lipidů (jako je rostlinný olej, surový tálový olej nebo pyrolýzní olej).

[18] – Konečnými palivy vyráběnými z takové směsi jsou obvykle motorová nafta, tryskové palivo, topný olej, lodní palivo, motorový benzin, složky motorového benzinu a někdy i propan, což je složka zkapalněného ropného plynu, přičemž mohou být přítomny i drobné frakce jiných produktů.

[19] – Viz bod 1 odůvodnění nařízení v přenesené pravomoci 2023/1640.

B. První předběžná otázka

37. Předkládající soud si v podstatě přeje zjistit, zda se metoda HB, která je stanovena v článku 30 směrnice 2018/2001: a) používá výlučně k určení udržitelnosti surovin, biopaliv a jejich směsí, nebo b) slouží i k zajištění kontroly a sledovatelnosti podílu energie z obnovitelných zdrojů obsažené v konečném výrobku vzniklém společným zpracováním.

38. Cílem směrnice 2018/2001 je podporovat využívání energie z obnovitelných zdrojů, což znamená, že členské státy musí:

– společně zajistit, aby podíl energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie dosáhl v roce 2030 nejméně 32 % (čl. 3 odst. 1);

– uložit „dodavatelům paliv" povinnost zvýšit minimální podíl energie z obnovitelných zdrojů na konečné spotřebě energie v odvětví dopravy na 14 % (čl. 25 odst. 1). Jedním ze způsobů, jak tohoto prahu dosáhnout, je podpořit používání biopaliv.

39. V článcích 29 a 30 směrnice 2018/2001 jsou obsažena kritéria udržitelnosti a úspor emisí skleníkových plynů pro biopaliva, biokapaliny a paliva z biomasy (článek 29) a pravidla pro ověřování plnění těchto kritérií (článek 30).

40. Směrnicí 2009/28 byla završena harmonizace kritérií udržitelnosti, kterou směrnice 2018/2001 nadále zachovala. Členské státy proto nesmí zavádět další dodatečná kritéria a nesmí upustit od používání všech kritérií stanovených v článku 17 směrnice 2009/28 [20].

41. Pro případy, kdy je na základě článku 30 směrnice 2018/2001 [21] nutné *prokázat splnění* těchto kritérií udržitelnosti, doporučil unijní normotvůrce metodu HB [22], pod podmínkou, že splňuje podmínky vyjmenované v tomto ustanovení.

42. Metoda HB zavádí řetězec sledování od výroby až po uvedení na trh a vychází z dokumentačního a účetního systému s nezávislými kontrolami. Patří proto mezi „[…] mechanismy ověřování určené k zajištění správného uplatňování [článku 17 směrnice 2009/28, který je rovnocenný článku 29 směrnice 2018/2001]" [23] nebo, což je totéž, požadavků udržitelnosti, jež jsou kladeny na biopaliva.

43. K této metodě měl Soudní dvůr příležitost se vyjádřit v rozsudku E.ON Biofor Sverige, v němž zdůraznil, že byla zvolena s cílem „[…] zajistit, aby tento fyzický kontakt přetrval od okamžiku výroby udržitelného biopaliva do okamžiku jeho spotřeby […]. Unijní zákonodárce mimo jiné zdůraznil, že uplatnění metody hmotnostní bilance pro kontrolu souladu zachová integritu systému a zabrání neužitečným omezujícím zatížením průmyslu" [24].

[20] – Tento názor vyjádřila Komise ve Sdělení o praktickém uplatňování režimu udržitelnosti Evropské unie pro biopaliva a biokapaliny a o pravidlech týkajících se výpočtu pro biopaliva (Úř. věst. 2010, C 160, s. 8).

[21] – Znění tohoto článku je uvedeno v bodě 8 tohoto stanoviska.

[22] – Jak jsem uvedl ve svém stanovisku k věci E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:25), body 44 a 45, na základě tohoto výběru došlo k vyloučení metody zachování identity, která neumožňuje vzájemné míchání biopaliv nebo jejich míchání s jiným druhem paliv, a metody obchodovatelných osvědčení (*book and claim*), která nevyžaduje existenci přímé souvislosti mezi biopalivem, které je uváděno na trh, a jeho výrobou z biomasy splňující kritéria udržitelnosti.

[23] – Rozsudek E.ON Biofor Sverige, bod 39.

[24] – Rozsudek E.ON Biofor Sverige, bod 64.

44. Článek 30 odst. 4 směrnice 2018/2001 stanoví, že kontrola používání metody HB může být prováděna prostřednictvím dobrovolných vnitrostátních nebo mezinárodních režimů schválených Komisí [25] a tyto režimy mohou zavést normy pro výrobu biopaliv, biokapalin nebo paliv z biomasy, jež jsou způsobilé k tomu, aby prokázaly splnění kritérií udržitelnosti stanovených v čl. 29 odst. 2 až 7 [26].

45. Jak uvádí nizozemská vláda, tyto dobrovolné režimy může Komise schválit pouze v případě, že používají metodu HB [27].

46. V projednávané věci používá rafinerie, od níž BP France dováží biopaliva, dobrovolný režim [28] uznaný Komisí [29], aby prokázala splnění kritérií udržitelnosti podle směrnice 2018/2001.

47. Tento dobrovolný režim uplatňuje metodiku HB v souladu s požadavky čl. 30 odst. 1 a 2 směrnice 2018/2001. Uvádí to bod 6 odůvodnění prováděcího rozhodnutí 2022/602. Toto rozhodnutí však neuvádí, zda může být dobrovolný režim ISCC EU použit k určení procentního podílu molekul získaných z biologického materiálu v palivu vyrobeném metodou společného zpracování.

48. Stejně jako Komise a francouzská, nizozemská a rakouská vláda mám za to, že článek 30 směrnice 2018/2001 stanoví pouze, že metoda HB je vhodná k ověření toho, zda jsou (v případě biopaliv) splněna kritéria udržitelnosti stanovená touto směrnicí, nikoli však k potvrzení obsahu molekul získaných z biologického materiálu v biopalivech vyrobených metodou společného zpracování.

49. Článek 30 směrnice 2018/2001 nestanoví, že by metoda HB měla být používána k prokázání procentního podílu molekul získaných z biologického materiálu v palivu vyrobeném metodou společného zpracování. Používání metody HB pro tyto účely není zmíněno ani v rozhodnutích Komise týkajících se uznávání dobrovolných režimů [30].

50. Metoda HB umožňuje zaevidovat biopaliva vstupující do rafinerie a přičíst vyrobenému palivu přiměřený podíl udržitelnosti. Z údajů poskytnutých Soudnímu dvoru vyplývá, že tato metoda není vhodná k měření přesného procentního podílu molekul získaných z biologického materiálu v konkrétní šarži vyrobené metodou společného zpracování.

[25] – Podle čl. 30 odst. 5 směrnice 2018/2001 „Komise přijme prostřednictvím prováděcích aktů rozhodnutí podle odstavce 4 tohoto článku. Tyto prováděcí akty se přijímají přezkumným postupem podle čl. 34 odst. 3. Platnost těchto rozhodnutí nepřesáhne pět let“.

[26] – Dobrovolné režimy hrály významnou úlohu při prokazování splnění kritérií udržitelnosti a úspory emisí skleníkových plynů u biopaliv a biokapalin podle směrnice 2009/28. Směrnice 2018/2001 jejich úlohu posílila, neboť nyní mohou sloužit k: a) potvrzení, že veškerá paliva vyrobená z biomasy, včetně plynných a pevných paliv, splňují kritéria udržitelnosti, a k poskytnutí přesných údajů o úspoře emisí skleníkových plynů u těchto paliv; b) potvrzení, že kapalná a plynná paliva z obnovitelných zdrojů nebiologického původu [určená pro odvětví dopravy] a recyklovaná paliva s obsahem uhlíku splňují příslušná kritéria úspory emisí skleníkových plynů; c) prokázání splnění pravidel výpočtu elektřiny z obnovitelných zdrojů v dopravě stanovených v čl. 27 odst. 3 směrnice 2018/2001; d) prokázání, že hospodářské subjekty zadávají do unijní nebo vnitrostátní databáze přesné informace o palivech z obnovitelných zdrojů a recyklovaných palivech s obsahem uhlíku, v souladu s čl. 28 odst. 4 směrnice 2018/2001; a e) certifikaci biopaliv, biokapalin a paliv vyrobených z biomasy s nízkým rizikem nepřímé změny ve využívání půdy.

[27] – Dobrovolné režimy uznané Komisí jsou k nahlédnutí na internetové stránce https://energy.ec.europa.eu/topics/renewable-energy/bioenergy/voluntary-schemes_en.

[28] – Tzv. *International Sustainability & Carbon Certification (ISCC EU)*.

[29] – Prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2022/602 ze dne 8. dubna 2022 o uznání nepovinného režimu „International Sustainability & Carbon Certification – ISCC EU“ pro prokázání souladu s požadavky stanovenými ve směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 pro biopaliva, biokapaliny, paliva z biomasy, kapalná a plynná paliva z obnovitelných zdrojů nebiologického původu a recyklovaná paliva s obsahem uhlíku (Úř. věst. 2022, L 114, s. 182).

[30] – Komise tuto skutečnost zdůraznila na jednání.

51. Vzhledem k tomuto omezení metody HB byla Komise pověřena prostřednictvím čl. 28 odst. 5 směrnice 2018/2001, aby přijala akt v přenesené pravomoci, v němž specifikuje metodiku pro určení podílu biopaliva a bioplynu pro dopravu vzniklých zpracováním biomasy ve společném procesu s fosilními palivy.

52. V rámci plnění tohoto pověření přijala Komise nařízení v přenesené pravomoci 2023/1640, které sice, jak již bylo uvedeno výše, není na tento spor *ratione temporis* použitelné (vstoupilo v platnost dne 8. září 2023), avšak může poskytnout určitá vodítka k výkladu směrnice 2018/2001.

53. Nařízení v přenesené pravomoci 2023/1640 umožňuje hospodářským subjektům používat jejich vlastní ověřovací metody [31] a současně jim ukládá povinnost pravidelně ověřovat jejich přesnost prováděním radiouhlíkových (14C) zkoušek [32]. Ověřování pomocí radiouhlíkových (14C) zkoušek je navíc vyžadováno pro všechny výstupy, u kterých je deklarován biogenní obsah na bázi uhlíku (čl. 1 odst. 5 nařízení v přenesené pravomoci 2023/1640).

54. Pokud se hospodářské subjekty rozhodnou pro metodu HB, s ohledem na výše uvedený požadavek musí použít „[…] pro každý výstup […] různé konverzní faktory, které co nejpřesněji odpovídají biogennímu obsahu naměřenému prostřednictvím výsledků radiouhlíkových (14C) zkoušek […]“ [33].

55. Domnívám se tedy, že nařízení v přenesené pravomoci 2023/1640 potvrzuje, že metoda HB nepostačuje sama o sobě k tomu, aby určila obsah molekul získaných z biologického materiálu v konkrétní šarži biopaliva vyrobeného metodou společného zpracování.

56. Jsem proto toho názoru, že metoda HB, která je stanovena v článku 30 směrnice 2018/2001, se používá k tomu, aby určila splnění kritérií udržitelnosti použitelných na suroviny, biopaliva a jejich směsi, avšak není určena k tomu, aby měřila podíl molekul získaných z biologického materiálu v biopalivu vyrobeném metodou společného zpracování.

C. Druhá předběžná otázka

57. Předkládající soud pokládá druhou předběžnou otázku pro případ, že bude odpověď na první otázku záporná, což navrhuji.

58. Předkládající soud si přeje zjistit, zda článek 30 směrnice 2018/2001 brání právní úpravě, která požaduje, aby se „[…] při přijetí dovezených paliv obsahujících HVO, která byla vyrobena v jiném členském státě v rámci procesu společného zpracování, do prvního vnitrostátního daňového skladu provedla fyzikální analýza obsahu HVO v těchto palivech, včetně případů, kdy zařízení, v němž byla tato paliva vyrobena, používá systém hmotnostní bilance certifikovaný dobrovolným režimem, který Komise uznává jako komplexní režim“.

[31] – Podle čl. 1 odst. 1 nařízení v přenesené pravomoci 2023/1640 „[h]ospodářské subjekty, které zpracovávají biomasu ve společném procesu, mohou vyvinout a používat zkušební metodu specifickou pro danou společnost nebo pro daný proces k určení podílu biogenního obsahu na bázi uhlíku, která je přizpůsobena jejich konkrétní koncepci továrny a skladbě vstupních surovin. Tato hlavní zkušební metoda musí být založena buď na hmotnostní nebo energetické bilanci, metodách stanovení výtěžnosti, nebo radiouhlíkových (14C) zkouškách [tj. na detekci radioaktivního izotopu uhlíku pomocí hmotnostní spektrometrie s urychlovačem (AMS) nebo kapalinové scintilační spektrometrie (LSC)] výstupů“.

[32] – Viz bod 4 odůvodnění, jehož znění je uvedeno v bodě 10 tohoto stanoviska.

[33] – Článek 2 odst. 1 nařízení v přenesené pravomoci 2023/1640.

59. Francie upravila TIRIB (který byl od roku 2022 změněn na TIRUERT) v článku 266n svého celního kodexu, v nařízení 2019/570 a v oběžníku TRIB. Osoby povinné k dani, které uvádějí na trh paliva, platí tento poplatek podle rozdílu mezi vnitrostátním cílovým procentem začlenění obnovitelné energie v dopravě a podílem obnovitelné energie obsažené v palivu uváděném na trh.

60. Vzhledem k tomu, že TIRIB je založen na ročním objemu spotřebovaného paliva, oběžník požaduje laboratorní zkoušku 14C tak, aby mohl být určen skutečný obsah molekul získaných z biologického materiálu v biopalivech přijatých ve Francii.

61. BP France se domnívá, že požadavek týkající se použití metody 14C je nepřiměřený, pokud jde o paliva vyrobená metodou společného zpracování. Tento požadavek je navíc v rozporu s používáním metody HB a dobrovolných režimů certifikace uznaných Komisí.

62. Z důvodů, jež uvedu níže, s argumenty BP France nesouhlasím.

63. Zaprvé by harmonizace uskutečněná nařízením v přenesené pravomoci 2023/1640 nebyla nutná, pokud by metoda HB a dobrovolné režimy certifikace byly dostatečné a vhodné k měření procentního podílu molekul získaných z biologického materiálu.

64. Jak již bylo ovšem uvedeno výše, pro měření zmíněného procentního podílu není metoda HB podle všeho vhodná. Totéž se v situaci, která předcházela vstupu nařízení v přenesené pravomoci 2023/1640 v platnost, týká i dobrovolných režimů certifikace, jejichž hlavním cílem je prokázat, že byla dodržena kritéria udržitelnosti, jež pro biopaliva stanoví článek 29 směrnice 2018/2001.

65. Z tohoto důvodu je v nařízení v přenesené pravomoci 2023/1640 stanoveno, že jedinou metodou měření procentního podílu molekul získaných z biologického materiálu v palivech vyrobených metodou společného zpracování je metoda 14C, která je i doplňkovou metodou při použití jiné metody (HB, metoda energetické bilance, metody stanovení výtěžnosti).

66. Zadruhé je pravda, že podle čl. 30 odst. 9 směrnice 2018/2001 v případě, že hospodářský subjekt předloží doklady nebo údaje získané v souladu s dobrovolným režimem certifikace uznaným Komisí, členský stát nevyžaduje, aby dodavatel poskytl další doklady o splnění kritérií udržitelnosti uvedených v čl. 29 odst. 2 až 7 této směrnice.

67. Toto ustanovení tedy brání tomu, aby členský stát vyžadoval další důkazy (kromě důkazů předložených v rámci dobrovolného režimu certifikace) dodržení *kritérií udržitelnosti*[34]. Neexistuje žádné ustanovení, jež by se týkalo předkládání těchto dalších důkazů v případě procentního podílu molekul získaných z biologického materiálu v palivech vyrobených metodou společného zpracování.

68. Zatřetí směrnice 2018/2001 podporuje používání dobrovolných režimů certifikace, jež podléhají přísným požadavkům spolehlivosti, transparentnosti a nezávislé kontroly, s cílem zamezit podvodům při předkládání důkazů a údajů týkajících se dodržení kritérií udržitelnosti u biopaliv[35].

[34] – Viz bod 110 odůvodnění směrnice 2018/2001.

[35] – Viz čl. 30 odst. 8 směrnice 2018/2001 a bod 108 jejího odůvodnění.

69. Týmiž cíli (tj. získáním spolehlivých a transparentních údajů, zamezením podvodům)[36] by mohla být v zásadě odůvodněna vnitrostátní ustanovení, která stanoví použití přesnější metody měření procentního podílu molekul získaných z biologického materiálu v palivech vyrobených metodou společného zpracování, jako je např. 14C.

70. Analýzy využívající metodu 14C, jež vyžaduje oběžník TRIB, by nicméně nebyly odůvodněny (z důvodu nadbytečnosti), pokud by režim dobrovolné certifikace používaný výrobcem paliva vyrobeného metodou společného zpracování již zpočátku tento druh analýzy obsahoval. Taková situace by nastala, kdyby bylo v rámci tohoto režimu ověřeno, že procentní podíl molekul získaných z biologického materiálu ve vyrobených palivech byl změřen přesně.

71. Na jednání:

– BP France vysvětlila, že používá analýzu 14C v rafineriích využívajících dobrovolný režim ISCC EU, avšak nepotvrdila, že konkrétní šarže paliva vyrobeného metodou společného zpracování, které byly dovezeny do Francie z rafinerie v Castellónu (Španělsko), byly podrobeny analýze 14C, která by byla rovnocenná analýze požadované francouzskými právními předpisy;

– francouzská vláda uvedla, že zatím u žádné ze šarží biopaliva vyrobeného metodou společného zpracování, jež byly dovezeny do Francie z jiných členských států, nebyly předloženy certifikace, jež by dokládaly, že tyto šarže byly podrobeny analýze 14C s cílem prokázat, jaký mají obsah molekul získaných z biologického materiálu.

72. Je každopádně věcí předkládajícího soudu, aby vyřešil spor mezi účastníky řízení ohledně otázky, zda dobrovolný režim certifikace, který používá BP France, obsahuje analýzy 14C, které umožňují ověřit procentní podíl molekul získaných z biologického materiálu v dovezeném palivu.

73. Z výše uvedeného lze vyvodit, že:

– článek 30 směrnice 2018/2001 umožňoval členskému státu přijmout takovou právní úpravu, jako je francouzská právní úprava, za účelem přesného měření procentního podílu molekul získaných z biologického materiálu v biopalivech vyrobených metodou společného zpracování s cílem uplatnit pobídkový poplatek související s využitím energie z obnovitelných zdrojů;

– s výhradou posouzení provedeného předkládajícím soudem zřejmě používání takových dobrovolných režimů certifikace uznaných Komisí, jako je ISCC EU, neposkytuje přiměřený důkaz procentního podílu molekul získaných z biologického materiálu v dovezených šaržích biopaliva vyrobeného metodou společného zpracování.

74. Přestože nařízení v přenesené pravomoci 2023/1640 není *ratione temporis* použitelné na tento spor, jeho přijetím byla změněna dosavadní situace. Od okamžiku, kdy toto nařízení vstoupilo v platnost, je stanoveno, že jedinou metodou [nebo doplňkovou metodou při použití jiných metod (HB, metoda energetické bilance, metody stanovení výtěžnosti)] měření procentního podílu molekul získaných z biologického materiálu v palivech vyrobených metodou společného zpracování je metoda 14C. Po završení této úplné harmonizace již členské státy nebudou mít oprávnění přijímat vnitrostátní ustanovení, jež by ukládala použití jiné metody analýzy, než jaké stanoví zmíněné nařízení.

[36] – Podíl metody HB a dobrovolných režimů certifikace na předcházení podvodům zdůraznil Soudní dvůr v rozsudku ze dne 4. října 2018, L.E.G.O. (C-242/17, EU:C:2018:804, bod 66), a tento podíl byl zdůrazněn i v mém stanovisku v této věci (EU:C:2018:318, body 84 a 97).

75. Jak ostatně potvrdila Komise na jednání, dobrovolné režimy certifikace, jež Komise uzná poté, co vstoupilo v platnost nařízení v přenesené pravomoci 2023/1640, musí zahrnovat nejen metodu HB pro účely prokázání dodržení kritérií udržitelnosti, ale i metodu 14C pro účely prokázání procentního podílu molekul získaných z biologického materiálu v biopalivech vyrobených metodou společného zpracování, v souladu s ustanoveními zmíněného nařízení.

76. Navrhuji tedy zodpovědět druhou předběžnou otázku v tom smyslu, že do doby, kdy vstoupilo v platnost a začalo být používáno nařízení v přenesené pravomoci 2023/1640, článek 30 směrnice 2018/2001 v zásadě nebránil takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava zpochybněná v projednávaném sporu, která vyžaduje analýzu 14C pro účely přesného měření procentního podílu molekul získaných z biologického materiálu v palivech vyrobených metodou společného zpracování, přestože výrobní zařízení používá metodu HB certifikovanou dobrovolným režimem, který Komise uznává jako komplexní režim.

D. Třetí předběžná otázka

77. Třetí předběžná otázka je formulována poněkud složitě. Předkládající soud si přeje zjistit, zda je s článkem 34 SFEU (volný pohyb zboží) slučitelná vnitrostátní právní úprava, jejíž používání se vyznačuje dvěma charakteristikami:

– „Paliva obsahující biopaliva pocházející ze společného [získaná] zpracování[m] v rafinérii nacházející se na [francouzském] území nepodléhají fyzikální analýze [14C], jsou-li uvolňována ke spotřebě v tomto členském státě [Francii] přímo ze závodu“.

– Francie „akceptuje, na výstupu ze závodu nebo vnitrostátní provozovny se zvláštním daňovým režimem, pro účely stanovení obsahu biopaliva, který může být pro účely [TIRIB] rozdělen mezi osvědčení o obsahu vydaná za dané období, aby byl na základě průměrné měsíční hodnoty přimíchávání v provozovně nebo závodu vyčíslen obsah biopaliva v rámci vývozu nebo v rámci uvolnění pro spotřebu v jiných odvětvích než v dopravě“.

78. V době, kdy vyvstal projednávaný spor, nebyly dosud v Unii plně harmonizovány použitelné metody určení procentního podílu molekul získaných z biologického materiálu v palivech vyrobených metodou společného zpracování. Jak již bylo uvedeno výše, tuto harmonizaci později zajistilo nařízení v přenesené pravomoci 2023/1640.

79. Znamená to, že členské státy měly možnost upravit tyto metody měření, což učinil i Francouzský stát. Při výkonu této pravomoci v neharmonizované oblasti musely členské státy dodržovat primární právo [37] a zvláště článek 34 SFEU, který zakazuje v oblasti obchodu uvnitř Společenství množstevní omezení dovozu, jakož i opatření s rovnocenným účinkem.

80. Z ustálené judikatury Soudního dvora [38] vyplývá, že jakékoli opatření členského státu, které by mohlo přímo nebo nepřímo, skutečně nebo potenciálně narušit obchod uvnitř Unie, je třeba považovat za opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením dovozu ve smyslu

[37] – Rozsudek ze dne 12. listopadu 2015, Visnapuu (C-198/14, EU:C:2017:751, bod 40).

[38] – Rozsudky ze dne 11. července 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, bod 5); ze dne 23. prosince 2015, Scotch Whisky Association a další (C-333/14, EU:C:2015:845, bod 31), a ze dne 9. ledna 2023, CIHEF a další (C-147/21, EU:C:2023:31, bod 37).

článku 34 SFEU. Patří mezi ně opatření, jež přímo nebo nepřímo narušují dovoz, opatření týkající se způsobů prodeje zboží a opatření, která brání v přístupu na trh členského státu výrobků pocházejících z jiných členských států [39].

81. Z bodu 114 oběžníku TRIB přitom vyplývá, že sporné opatření se použije pouze na biopaliva vyrobená metodou společného zpracování, která jsou dovážena z jiných členských států. Fyzikální laboratorní analýza 14C je vyžadována pouze u dovozů, dovozů uvnitř Společenství a vnitrostátních dodávek paliv obsahujících biopaliva při jejich přijetí do prvního francouzského daňového skladu, nikoli však u paliv vyrobených ve francouzských rafineriích. Předkládající soud uvádí: „z ústního jednání v rámci dokazování […] vyplývá, že biopaliva vyrobená metodou společného zpracování v rafinérii nacházející se ve Francii nepodléhají takové kontrole, pokud nejsou následně přijata do daňového skladu před jejich uvolněním ke spotřebě“ [40].

82. Znamená to, že všechna nebo některá paliva vyrobená metodou společného zpracování ve Francii požívají výhodnějšího zacházení, neboť jsou osvobozena od povinnosti provést analýzy 14C. Naproti tomu stejný druh dovezeného paliva podléhá těmto analýzám, které určí procentní podíl molekul získaných z biologického materiálu pro účely TIRIB.

83. Pokud by tomu tak bylo, předmětné opatření by ztěžovalo přístup paliv vyrobených metodou společného zpracování, která se dováží do Francie z jiných členských států. Připouští to i vláda této země, která uznává, že požadavek týkající se provedení analýzy 14C by mohl bránit dovozu paliv z těchto jiných členských států.

84. Francouzská vláda nicméně tvrdí, že analýza 14C se nepoužívá jen na dovezená paliva, ale i na paliva tuzemského původu [41].

85. Poté, co byla francouzská vláda na tuto záležitost dotázána, uznala, že její výklad není shodný s výkladem, který uvedla Conseil d'État (Státní rada) v předkládacím rozhodnutí. Podle názoru zmíněné vlády:

– Rovné zacházení se všemi (ať již dovezenými či nikoli) palivy vyrobenými metodou společného zpracování vyplývá z článku 266n celního kodexu, jakož i z čl. 3 bodu 3 nařízení 2019/570 a z bodů 30 a 33 oběžníku č. 20-004 o režimu *usine exercée* [42].

– Ve Francii existují dvě rafinerie, které vyrábějí paliva metodou společného zpracování. Jak uvedla zmíněná vláda, používá se v nich celní režim (*usine exercée*), který umožňuje přímo uvádět na trh paliva vyrobená metodou společného zpracování, aniž musí projít daňovým skladem, vzhledem k tomu, že celní orgány mohou nepřetržitě dohlížet na jejich výrobu [43].

[39] – Rozsudek ze dne 10. února 2009, Komise v. Itálie (C-110/05, EU:C:2009:66, body 35 a 37).

[40] – Předkládací rozhodnutí, bod 16.

[41] – Písemné vyjádření, body 93 až 100.

[42] – Circulaire du ministre de l'action et des comptes publics aux opérateurs économiques et aux services des douanes, du 4 février 2020, relative au régime de l'usine exercée (NOR: CPAD 1917906C) (oběžník č. 20-004 pověřeného ministra pro akci a veřejné účty hospodářských subjektů a celních služeb ze dne 4. února 2020 o režimu *usine exercée*). Předkládací rozhodnutí na tento oběžník neodkazuje.

[43] – Vnitrostátní výrobci jsou povinni vyplnit pro každý vyrobený výrobek, který podléhá dohledu celních orgánů, technickou dokumentaci, v níž je uvedeno provedení analýzy 14C.

86. Podání výkladu vnitrostátního práva není věcí Soudního dvora, neboť ten musí vycházet z údajů poskytnutých předkládajícím soudem. Je třeba znovu zdůraznit, že Soudní dvůr musí při zodpovězení předběžných otázek předpokládat, že relevantním právním a skutkovým rámcem je ten, který poskytl předkládající soud, a to i přesto, že některý z účastníků řízení poskytl rámec odlišný.

87. Vychází-li se z výše uvedeného předpokladu, lze z charakteristik sporného požadavku, v té podobě, v jaké jej popisuje předkládající soud, vyvodit, že tento požadavek představuje opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení dovozu, které je v rozporu s článkem 34 SFEU. Z obsahu žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že oběžník TRIB upřednostňuje používání biopaliv vyrobených metodou společného zpracování ve Francii a současně klade překážky používání týchž produktů, pocházejí-li z jiných členských států.

88. Výše uvedená právní úprava by měla ostatně povahu opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení dovozu, i kdyby byla používána nediskriminačním způsobem a bez rozdílu na dovezená biopaliva vyrobená metodou společného zpracování i biopaliva vyrobená ve Francii: požadavek týkající se provedení analýzy 14C by každopádně ztížil dovoz takových biopaliv na francouzské území.

89. I přesto je však možné, že toto omezující opatření má odůvodnění, díky němuž je slučitelné s unijním právem. V každém případě lze jen stěží uvádět argumenty ve prospěch tohoto odůvodnění, pokud se předmětné opatření používá výlučně na dovezená biopaliva vyrobená metodou společného zpracování a nikoli na biopaliva vyrobená v tuzemsku.

1. Odůvodněné opatření?

90. Vnitrostátní právní úprava nebo praxe, která představuje opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení, může být odůvodněna jedním z důvodů obecného zájmu uvedených v článku 36 SFEU nebo kategorickými požadavky. V obou případech, v souladu se zásadou proporcionality, musí být vnitrostátní opatření způsobilé zaručit uskutečnění sledovaného cíle a nesmí překračovat meze toho, co je nezbytné k jeho dosažení, přičemž přísluší členskému státu, který toto opatření přijal, aby prokázal, že tato zásada byla dodržena [44].

91. Francouzská vláda uvádí, že omezující opatření je odůvodněno kategorickými požadavky ochrany životního prostředí a boje proti podvodům. Tvrdí, že daňová výhoda spočívající ve snížení TIRIB musí být přiznávána pouze těm palivům uvolněným ke spotřebě v tuzemsku, u nichž skutečný obsah molekul získaných z biologického materiálu ve skutečnosti překročil objektivní procentní podíl přimíchávání biopaliv v odvětví dopravy, který je stanoven v článku 266n celního kodexu.

92. Podle tradiční judikatury Soudního dvora [45] mohou být kategorickými požadavky odůvodněna pouze ta vnitrostátní opatření, která jsou použitelná bez rozdílu na vnitrostátní i dovážené výrobky. Znamená to, že pokud by bylo francouzské opatření použitelné na dovoz biopaliv vyrobených metodou společného zpracování, a nikoli na vnitrostátní výrobu téhož druhu zboží, jak uvádí předkládající soud, nemohlo by být odůvodněno kategorickými požadavky ochrany životního prostředí a boje proti podvodům.

[44] – Rozsudek E.ON Biofor Sverige, body 46 a 90.

[45] – Rozsudky ze dne 7. května 1997, Pistre a další (C-321/94 až C-324/94, EU:C:1997:229, bod 52), a ze dne 17. června 1981, Komise v. Irsko (113/80, EU:C:1981:139, bod 11).

93. Je pravda, že Soudní dvůr tuto tradiční judikaturu následně upravil ve smyslu větší pružnosti, když zkoumal odůvodnění opatření, jež byla použitelná rozdílně, některým z kategorických požadavků, nebo když zahrnul některý z těchto požadavků mezi důvody uvedené v článku 36 SFEU [46].

94. Provedu tedy analýzu možného odůvodnění z hlediska ochrany životního prostředí a předcházení podvodům, což jsou kategorické požadavky, které Soudní dvůr uznal v souvislosti s obchodem uvnitř Společenství [47].

95. Oběžník TRIB by v zásadě mohl být dostatečně odůvodněn, neboť je určen a uzpůsoben k tomu, aby:

– Zaprvé zajistil *ochranu životního prostředí* využitím energie z obnovitelných zdrojů. Provedení analýzy 14C umožňuje poskytnout výhody (podporu) určitým palivům, a to snížením jejich daňové zátěže podle toho, jaký procentní podíl biopaliva obsahují.

– Zadruhé *předcházel riziku podvodů* [48] v řetězci výroby paliv vyrobených metodou společného zpracování. Metoda 14C umožňuje přesně zjistit skutečný procentní podíl molekul získaných z biologického materiálu HVO v těchto palivech a na základě tohoto údaje správně použít poplatek, který je určen k podpoře používání biopaliv.

2. Byla dodržena zásada proporcionality?

96. Připustí-li se existence odůvodnění, zbývá ověřit, zda omezující opatření dodržuje zásadu proporcionality. Bude tomu tak pouze v případě, že je toto opatření způsobilé zaručit uskutečnění sledovaného cíle a že nepřekračuje meze toho, co je nezbytné k jeho dosažení, vzhledem k tomu, že neexistuje žádná jiná, méně omezující možnost.

97. Z tohoto pohledu je možné připustit, že požadavek stanovený v oběžníku TRIB je způsobilý zaručit sledovaný cíl, neboť:

– Kromě analýz 14C podle všeho neexistují méně omezující alternativy, které by umožňovaly určit procentní podíl molekul získaných z biologického materiálu.

– Metoda HB má pro tyto účely jen omezený význam a poskytuje pouze přibližné výsledky. Nařízení v přenesené pravomoci 2023/1640 proto stanoví, že analýza 14C je společnou ověřovací metodou měření procentního podílu molekul získaných z biologického materiálu v palivech vyrobených metodou společného zpracování, jakož i to, že tato analýza se pravidelně (dodatečně) provádí, pokud výrobci používají jiné metody (např. HB).

[46] – Rozsudek ze dne 1. července 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, body 77 až 119), a stanovisko generálního advokáta Y. Bota v této věci (C-573/12, EU:C:2014:37, bod 79). Generální advokát Y. Bot navrhoval používat kategorické požadavky i k odůvodnění diskriminačních opatření, avšak vyžadoval „zpřísněné“ posouzení.

[47] – Rozsudky ze dne 6. října 2011, Bonnarde (C-443/10, EU:C:2011:641, bod 34); ze dne 1. července 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, bod 77 až 82), a ze dne 4. října 2018, L.E.G.O. (C-242/17, EU:C:2018:804, bod 64).

[48] – Francouzská vláda na jednání uvedla, že napadená právní úprava má za cíl zabránit určitým formám podvodného jednání, neboť byla odhalena potvrzení o dodržení kritérií udržitelnosti, jež obsahovala prohlášení, že šarže vyvezené do Francie obsahují mnohem vyšší procentní podíl molekul získaných z biologického materiálu, než jaký skutečně obsahovaly. Pokud například určitá rafinerie vyráběla biopalivo metodou společného zpracování s 50 % biomasy, na základě použité metody HB bylo prohlášeno, že šarže vyvezené do Francie obsahovaly 80 % molekul získaných z biologického materiálu, s cílem vyhnout se placení TIRIB.

98. Ve prospěch přiměřenosti předmětného opatření je třeba dále uvést, že oběžník TRIB nevyžaduje, aby byla fyzikální laboratorní analýza 14C prováděna ve všech případech a u všech dovozů paliv vyrobených metodou společného zpracování [49]: pokud po provedení první analýzy existuje shoda (v rozpětí 10 %) s procentními podíly molekul získaných z biologického materiálu prohlášenými dovážejícím podnikem, analýzy 14C jsou opakovány jen namátkově [50].

99. Nicméně omezující opatření může být považováno za způsobilé k tomu, aby zaručilo uskutečnění dovolávaného cíle, pouze pokud skutečně odpovídá snaze dosáhnout jej *konzistentním a systematickým způsobem* [51].

100. Předkládající soud poukazuje ve svém rozhodnutí [52] na tři okolnosti, které brání posouzení tohoto systematického souladu:

– Provedení analýz 14C se vyžaduje pouze u dovozu, vstupů do Společenství a vnitrostátních dodávek paliv obsahujících biopaliva při jejich přijetí do prvního francouzského daňového skladu.

– Biopaliva pocházející ze společného zpracování v rafinerii nacházející se na francouzském území nepodléhají analýze 14C, jsou-li uvolňována ke spotřebě v tomto členském státě přímo ze závodu, aniž projdou daňovým skladem.

– Francouzský stát akceptuje, aby byl na základě průměrné měsíční hodnoty přimíchávání biopaliv vyčíslen obsah biopaliva v rámci vývozu nebo v rámci uvolnění pro spotřebu v jiných odvětvích než v dopravě, aniž se provedou analýzy 14C.

101. BP France v témže duchu vysvětluje [53], že za účelem snížení poplatku TIRIB (nebo TIRUERT) francouzské orgány požadují na jednu stranu naprostou jistotu ohledně skutečného obsahu energie z obnovitelných zdrojů v dovezeném výrobku (biopalivech vyrobených metodou společného zpracování) v okamžiku jeho uvedení na trh plynoucí ze zkoušek 14C a na druhou stranu pouhý poměrný roční výpočet, který na rozdíl od HB v případě elektřiny z obnovitelných zdrojů neposkytuje žádnou záruku sledovatelnosti.

102. Z výše uvedených údajů lze vyvodit, že sporné opatření není v souladu s článkem 34 SFEU, neboť není způsobilé k tomu, aby *konzistentním a systematickým způsobem* zaručilo uskutečnění cílů, které by jej mohly odůvodnit.

[49] – Bod 114, který je uveden v bodě 17 tohoto stanoviska.

[50] – Zásada proporcionality by ovšem nebyla dodržena, pokud by dovážená paliva vyrobená metodou společného zpracování podléhala dvojímu požadavku. Znamená to, že pokud by byla ve státě původu povinná analýza 14C, nebylo by možné vyžadovat tutéž zkoušku ve státě určení. Stejně tak by analýza 14C nemohla být vyžadována ani v případě, že by byl procentní podíl molekul získaných z biologického materiálu přesně prokázán na základě údajů, které poskytl výrobce v rámci použití dobrovolného režimu certifikace. Nic nenasvědčuje tomu, že tato situace nastala v projednávaném sporu, s výhradou ověření, jež náleží předkládajícímu soudu.

[51] – Rozsudek ze dne 23. prosince 2015, Scotch Whisky Association a další (C-333/14, EU:C:2015:845, bod 37).

[52] – Body 16 a 19.

[53] – Body 72 až 79 jejího písemného vyjádření.

V. Závěry

103. S ohledem na to, co je uvedeno výše, navrhuji odpovědět Conseil d'État (Státní rada, Francie) následovně:

„Článek 30 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. prosince 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů, v právní situaci existující v době, než vstoupilo v platnost nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2023/1640 ze dne 5. června 2023 o metodice pro určení podílu biopaliva a bioplynu pro dopravu vyrobených z biomasy zpracovávané ve společném procesu s fosilními palivy, jakož i článek 34 SFEU,

musí být vykládány v tom smyslu, že

– cílem metody hmotnostní bilance je určit, zda byla dodržena kritéria udržitelnosti stanovená v článku 29 směrnice 2018/2001, která jsou použitelná na suroviny, biopaliva a jejich směsi, nikoli však měřit podíl molekul získaných z biologického materiálu v biopalivu vyrobeném metodou společného zpracování.

– Dříve, než vstoupilo v platnost a začalo být používáno nařízení v přenesené pravomoci 2023/1640, článek 30 směrnice 2018/2001 v zásadě nebránil vnitrostátní právní úpravě, která vyžaduje provedení radiouhlíkové (14C) zkoušky v okamžiku, kdy jsou do prvního vnitrostátního daňového skladu přijata dovezená biopaliva vyrobená metodou společného zpracování, s cílem určit příslušný procentní podíl molekul získaných z biologického materiálu pro účely výpočtu pobídkového poplatku souvisejícího s přimícháváním biopaliv. Pro tyto účely je irelevantní, zda rafinerie, v níž byla tato paliva vyrobena, používá systém hmotnostní bilance certifikovaný dobrovolným režimem, který Komise uznává jako komplexní režim.

– Článek 34 SFEU brání vnitrostátní právní úpravě, která vyžaduje provedení radiouhlíkové (14C) zkoušky v okamžiku, kdy jsou do prvního vnitrostátního daňového skladu přijata dovezená biopaliva vyrobená metodou společného zpracování, s cílem určit příslušný procentní podíl molekul získaných z biologického materiálu pro účely výpočtu pobídkového poplatku souvisejícího s přimícháváním biopaliv, za předpokladu, že stejná zkouška není vyžadována i pro tuzemskou výrobu paliv metodou společného zpracování.“