CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MANUEL CAMPOS SANCHEZ-BORDONA
prezentate la 11 ianuarie 2024[1]

Cauza C-624/22

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

[cerere de decizie preliminară formulată de Conseil d'État (Consiliul de Stat, Franța)]

„Trimitere preliminară – Directiva (UE) 2018/2001 – Promovarea utilizării energiei produse din surse regenerabile – Producție de carburanți prin coprelucrare – Dovezi privind conformitatea cu criteriile de durabilitate – Metoda echilibrării masei – Metode de evaluare a procentului de uleiuri vegetale hidrotratate existente în carburanții coprelucrați – Metoda radiocarbon ^{14}C"

1. Legiuitorul francez a instituit o taxă[2] pentru a stimula utilizarea carburanților *ecologici* (biocarburanți). Prin aceasta se urmărește ca ponderea energiei din surse regenerabile în sectorul transporturilor să atingă un nivel care să corespundă obiectivelor Uniunii privind durabilitatea și reducerea efectivă a emisiilor de gaze cu efect de seră.

2. Pentru a justifica ce cantitate de energie din surse regenerabile trebuie luată în considerare la calculul taxei respective, legislația franceză prevede că biocarburanții importați trebuie să fie supuși unei analize cu carbon radioactiv ^{14}C[3]. Această analiză permite verificarea procentului real de molecule de origine biogenică conținute în carburanții produși prin tehnica *coprelucrării*.

3. Prezenta cerere de decizie preliminară vizează compatibilitatea cu dreptul Uniunii a măsurii naționale menționate, întrucât este posibil ca aceasta să nu fie conformă cu metodele de verificare prevăzute de directivele privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile și, în plus, ar putea fi contrară articolului 34 TFUE.

1 Limba originală: spaniola.

2 Este vorba despre *taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants* (taxa de stimulare referitoare la încorporarea biocarburanților, denumită în continuare „TIRIB"). De la 1 ianuarie 2022, aceasta este cunoscută sub denumirea de *taxe incitative relative à l'utilisation de l'énergie renouvelable dans le transport* (taxa de stimulare a utilizării energiei regenerabile în transporturi, denumită în continuare „TIRUERT").

3 Carbonul 14 este un izotop radioactiv al carbonului care poate fi utilizat pentru a verifica prezența elementelor biologice existente în probe precum amestecurile de biomotorină sau alte probe lichide de origine complet sau parțial organică, ca de exemplu uleiurile vegetale.

4. Curtea se bazează pe o jurisprudență utilă [4] privind utilizarea așa-numitei metode a echilibrării masei (denumită în continuare „EM”) pentru a verifica respectarea criteriilor de durabilitate a biocarburanților prevăzute la articolele 17 și 18 din Directiva 2009/28/CE [5]. Această jurisprudență poate fi extrapolată la noua Directivă (UE) 2018/2001 [6], însă va trebui să fie completată pentru a răspunde la întrebările instanței de trimitere într-un domeniu deosebit de tehnic.

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Directiva 2018/2001

5. Articolul 25 („Adoptarea pe scară largă a utilizării energiei din surse regenerabile în sectorul transporturilor”) alineatul (1) prevede:

„Pentru a promova utilizarea energiei din surse regenerabile în sectorul transporturilor, fiecare stat membru impune furnizorilor de combustibil obligația de a asigura o pondere a energiei din surse regenerabile în consumul final de energie în sectorul transporturilor de cel puțin 14 % până în 2030 (ponderea minimă), în concordanță cu o traiectorie orientativă stabilită de statul membru […]”

6. Articolul 28 („Alte dispoziții privind energia din surse regenerabile în sectorul transporturilor”) alineatul (5) prevede:

„Până la 31 decembrie 2021, Comisia adoptă acte delegate în conformitate cu articolul 35 pentru a completa prezenta directivă prin specificarea metodologiei de stabilire a ponderii biocombustibililor și a biogazului pentru transporturi rezultate din prelucrarea biomasei împreună cu combustibili fosili în cadrul unui proces comun și prin specificarea metodologiei de evaluare a reducerilor de emisii de gaze cu efect de seră ale combustibililor lichizi și gazoși de origine nebiologică produși din surse regenerabile și utilizați în transporturi și ale combustibililor pe bază de carbon reciclat, care asigură faptul că nu se acordă credit pentru emisiile evitate pentru CO_2 a cărui captură a primit deja un credit de emisie în temeiul altor dispoziții de drept.”

[4] A se vedea în special Hotărârea din 22 iunie 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, denumită în continuare „Hotărârea E.ON Biofor Sverige”).

[5] Directiva 2009/28/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile, de modificare și ulterior de abrogare a Directivelor 2001/77/CE și 2003/30/CE (JO 2009, L 140, p. 16).

[6] Directiva (UE) 2018/2001 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile (JO 2018, L 328, p. 82). Versiunea consolidată din 7 iunie 2022.

7. În conformitate cu articolul 29 („Criterii de durabilitate și de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră pentru biocombustibili, biolichide și combustibilii din biomasă”):

„(1) Energia produsă din biocombustibili, biolichide și combustibili din biomasă este luată în considerare în scopurile menționate la literele (a), (b) și (c) de la prezentul paragraf numai în cazul în care sunt îndeplinite criteriile de durabilitate și criteriile de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră stabilite la alineatele (2)-(7) și la alineatul (10):

(a) contribuția la obiectivul Uniunii stabilit la articolul 3 alineatul (1) și la ponderile de energie din surse regenerabile ale statelor membre;

(b) măsurarea respectării obligațiilor referitoare la energia din surse regenerabile, inclusiv a obligației stabilite la articolul 25;

(c) eligibilitatea privind sprijinul financiar pentru consumul de biocombustibili, biolichide și combustibili din biomasă.

[…]

Criteriile de durabilitate și de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră stabilite la alineatele (2)-(7) și la alineatul (10) se aplică indiferent de originea geografică a biomasei.

[…]

(12) În scopurile menționate la alineatul (1) primul paragraf literele (a), (b) și (c) din prezentul articol și fără a aduce atingere articolelor 25 și 26, statele membre nu refuză să ia în considerare, din alte motive de durabilitate, biocombustibilii și biolichidele obținute cu respectarea prezentului articol. Prezentul alineat nu aduce atingere sprijinului public acordat în temeiul schemelor aprobate înainte de 24 decembrie 2018.

[…]”

8. La articolul 30 („Verificarea respectării criteriilor de durabilitate și de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră”):

„(1) În cazul în care biocombustibilii, biolichidele și combustibilii din biomasă sau alți combustibili care sunt eligibili pentru a fi luați în considerare la calculul numărătorului menționat la articolul 27 alineatul (1) litera (b) urmează să fie luați în considerare în scopurile menționate la articolele 23 și 25 și la articolul 29 alineatul (1) primul paragraf literele (a), (b) și (c), statele membre impun operatorilor economici să demonstreze că au fost îndeplinite criteriile de durabilitate și de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră stabilite la articolul 29 alineatele (2)-(7) și alineatul (10). În acest sens, statele membre impun operatorilor economici să utilizeze un sistem de echilibrare a masei care:

(a) permite ca loturile de materii prime sau de combustibili cu caracteristici diferite de durabilitate și de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră să fie amestecate, de exemplu într-un recipient, într-o instalație de prelucrare sau logistică, într-o infrastructură de transport și de distribuție sau într-un amplasament de acest gen;

(b) permite ca loturile de materii prime cu conținut energetic diferit să fie amestecate în scopul prelucrării ulterioare cu condiția ca dimensiunea loturilor să fie ajustată în funcție de conținutul lor energetic;

(c) impune ca informațiile cu privire la caracteristicile de durabilitate și de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră, precum și la dimensiunea loturilor menționate la litera (a) să rămână asociate amestecului; și

(d) prevede ca suma tuturor loturilor retrase din amestec să fie descrisă ca având aceleași caracteristici de durabilitate, în aceleași cantități, ca suma tuturor loturilor adăugate la amestec și impune ca acest echilibru să fie atins pe o perioadă adecvată.

Sistemul de echilibrare a masei asigură faptul că fiecare lot este luat în considerare o singură dată la articolul 7 alineatul (1) primul paragraf litera (a), (b) sau (c) în scopul calculării consumului final brut de energie din surse regenerabile și include informații din care să reiasă dacă producerea lotului respectiv a beneficiat de sprijin și, în caz afirmativ, care este tipul schemei de sprijin.

[…]

(3) Statele membre iau măsuri pentru a se asigura că operatorii economici prezintă informații fiabile cu privire la respectarea pragurilor de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră prevăzute și adoptate în temeiul articolului 25 alineatul (2) și a criteriilor de durabilitate și de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră stabilite la articolul 29 alineatele (2)-(7) și alineatul (10) și că operatorii economici pun la dispoziția statelor membre relevante, la cerere, datele care au fost utilizate pentru elaborarea informațiilor. Statele membre impun operatorilor economici să ia măsuri pentru elaborarea unui standard corespunzător de audit independent al informațiilor prezentate și să prezinte dovezi că au făcut acest lucru. […]

[…]

(4) Comisia poate decide ca sistemele internaționale sau naționale voluntare de stabilire a standardelor de producție a biocombustibililor, a biolichidelor sau a combustibililor din biomasă sau a altor combustibili care sunt eligibili pentru a fi luați în considerare la calculul numărătorului menționat la articolul 27 alineatul (1) litera (b) să furnizeze date exacte privind reducerile emisiilor de gaze cu efect de seră în scopurile articolului 25 alineatul (2) și ale articolului 29 alineatul (10), să demonstreze respectarea articolului 27 alineatul (3) și a articolului 28 alineatele (2) și (4) sau să demonstreze că loturile de biocombustibili, de biolichide sau de combustibili din biomasă respectă criteriile de durabilitate stabilite la articolul 29 alineatele (2)-(7) […].

[…]

(9) În cazul în care un operator economic oferă dovezi sau date obținute în conformitate cu un sistem care a făcut obiectul unei decizii adoptate în temeiul alineatului (4) sau (6) din prezentul articol, în măsura reglementată de decizia menționată, un stat membru nu impune furnizorului să prezinte alte dovezi de respectare a criteriilor de durabilitate și de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră stabilite la articolul 29 alineatele (2)-(7) și la articolul 29 alineatul (10).

[…]”

2. Regulamentul delegat (UE) 2023/1640[7]

9. Chiar dacă nu este aplicabil *ratione temporis* acestui litigiu, Regulamentul delegat 2023/1640 oferă anumite elemente de analiză care se pot dovedi utile pentru soluționarea sa.

10. Conform considerentului (4) al acestuia:

„(4) Pentru a obține un echilibru între costurile de verificare și acuratețea testelor, actul delegat permite operatorilor economici fie să utilizeze o metodă de testare armonizată comună, bazată pe testarea cu radiocarbon (^{14}C), fie să își utilizeze propriile metode de testare, care pot fi specifice societății sau procesului. Cu toate acestea, pentru a se asigura aplicarea pe piață a unei metode comune de verificare, operatorii economici care utilizează o altă metodă decât testarea cu radiocarbon (^{14}C) ca metodă principală de testare ar trebui să utilizeze în mod regulat testarea cu radiocarbon (^{14}C) a rezultatelor producției pentru a verifica corectitudinea metodei de testare principale utilizate. În plus, pentru a permite operatorilor economici să se obișnuiască cu aplicarea testării cu radiocarbon (^{14}C) în combinație cu o altă metodă de testare ca metodă principală, în primul an de aplicare a acestei metodologii este permisă o anumită flexibilitate în ceea ce privește procentul acceptabil de abatere între rezultatele testului principal și cele ale celui de-al doilea test de verificare.”

B. Dreptul francez

1. Codul vamal

11. În conformitate cu articolul 266 *quindecies*[8]:

„I – Persoanele obligate la plata impozitului intern pe consum prevăzut la articolul 265 sunt obligate la plata unei taxe de stimulare referitoare la încorporarea de biocarburanți.

[…]

III. – Taxa de stimulare referitoare la încorporarea de biocarburanți se aplică volumului total al benzinei și, respectiv, al motorinei pentru care a devenit exigibilă în anul calendaristic.

Cuantumul taxei se calculează separat, pe de o parte, pentru benzină și, pe de altă parte, pentru motorină.

Acest cuantum este egal cu rezultatul înmulțirii între baza de calcul definită la primul paragraf al prezentului alineat III cu tariful stabilit la alineatul IV, la care se aplică un coeficient egal cu diferența dintre procentul național vizat de încorporare a energiei regenerabile în transporturi, stabilit la același alineat IV, și procentul de energie regenerabilă conținut în produsele incluse în baza de calcul. Dacă procentul de energie regenerabilă este mai mare sau egal cu procentul național vizat de încorporare a energiei regenerabile în transporturi, taxa este nulă.

[7] Regulamentul delegat (UE) 2023/1640 al Comisiei din 5 iunie 2023 privind metodologia de stabilire a ponderii biocombustibililor și a biogazului pentru transporturi rezultând din prelucrarea biomasei împreună cu combustibili fosili în cadrul unui proces comun (JO 2023, L 205, p. 1).

[8] În versiunea aplicabilă *ratione temporis* litigiului. A fost modificată ulterior prin Legea nr. 2022-1726 din 30 decembrie 2022, articolul 67 (V).

[…]

V.– A.– Ponderea de energie regenerabilă desemnează procentul, evaluat în putere calorifică netă, de energie produsă din surse regenerabile în legătură cu care persoana impozabilă poate justifica faptul că este conținută în carburanții incluși în baza de calcul […]. Energia conținută în biocarburanți este regenerabilă atunci când aceștia din urmă îndeplinesc criteriile de durabilitate definite la articolul 17 din Directiva 2009/28 […] în versiunea sa în vigoare la 24 septembrie 2018.

A *bis*. – Se ia în considerare numai energia conținută în produsele a căror trasabilitate a fost asigurată de la producerea lor.

Modalitățile de trasabilitate aplicabile fiecărui produs se stabilesc prin decret în funcție de materiile prime din care este obținut și de normele de contabilizare a energiei care sunt aplicate în conformitate cu prezentul alineat V

[…]”.

2. Decretul nr. 2019-570 privind taxa de stimulare a utilizării energiei din surse regenerabile în sectorul transporturilor [9]

12. În conformitate cu articolul 3, pentru ca articolul 266 *quindecies* punctul V litera A din Codul vamal să fie aplicabil, persoana impozabilă trebuie să justifice că carburanții impozabili conțin energie produsă din surse regenerabile în special prin intermediul unor registre de monitorizare a energiei regenerabile.

13. În conformitate cu articolul 4, aceste registre trebuie să prezinte „intrările și ieșirile de cantități de produse eligibile deținute, ținând seama în special de încorporările, transferurile, achizițiile și ieșirile constatate prin certificate”.

14. În conformitate cu articolul 7, aceste registre indică denumirile și cantitățile de produse eligibile constituite din energie regenerabilă, încorporate sau nu în carburanți impozabili, și „informațiile necesare pentru monitorizarea energiei regenerabile prevăzute de administrația vamală și pentru impozite indirecte”.

15. În conformitate cu articolul 8, existența registrelor de monitorizare a energiei regenerabile se constată printr-o mențiune a serviciilor vamale.

3. Circulara din 18 august 2020 privind TIRIB [10]

16. Circulara informează operatorii economici și serviciile administrative cu privire la modalitățile de aplicare a TIRIB.

[9] Décret n° 2019-570 du 7 juin 2019 portant sur la taxe incitative relative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports (JORF nr. 133 din 9 iunie 2019). A fost modificat prin Decretul nr. 2022-1330 din 17 octombrie 2022 (JORF nr. 242 din 18 octombrie 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 biocarburants (TIRIB) (NOR: ECOD2020901C) [Circulara din 18 august 2020 a ministrului delegat însărcinat cu conturile publice privind operatorii economici și serviciile vamale referitoare la taxa de stimulare referitoare la încorporarea biocarburanților (TIRIB), denumită în continuare „circulara TIRIB”].

17. Capitolul IV („Modalități de monitorizare a produselor eligibile în vederea luării lor în considerare pentru reducerea cuantumului TIRIB”) cuprinde o secțiune V referitoare la ținerea registrelor, a cărei sub-secțiune A („Luarea în considerare a conținutului real de biocarburanți la înregistrarea în registrele de mărfuri ținute în cadrul TIRIB”) conține punctele 109-115, conform cărora:

„[109] Volumele de produse eligibile înscrise la intrarea în registrele de mărfuri ținute în cadrul TIRIB trebuie să corespundă volumului recunoscut de serviciile vamale la sosirea produsului într-o UE[11] sau într-un AFD[12]. Este vorba în principiu despre volumele înscrise în documentele de însoțire (DAU, DAE, DSA sau DSAC).

În cazul livrărilor de carburanți care conțin biocarburanți recepționați la intrarea într-o UE sau într-un AFD, o analiză de laborator trebuie efectuată pe baza unui eșantion prelevat la descărcarea lotului de carburant care permite cunoașterea conținutului real de biocarburant al produsului recepționat. Această analiză va trebui efectuată pentru toate tipurile de biocarburanți.

[110] Documentele de însoțire a livrărilor de carburant care conțin biocarburanți trebuie să indice volumul real de produs livrat, precum și volumul real de biocarburant conținut în carburantul livrat. În cazul în care documentele de însoțire a livrărilor de carburanți indică un volum de biocarburanți care nu este conform cu analiza fizică realizată de un laborator, doar volumul de biocarburant conținut în mod real în carburantul recepționat determinat în urma analizei fizice efectuate la intrarea produsului în antrepozitul fiscal va putea fi înregistrat la intrarea în registrele de mărfuri. […].

[111] Pentru uleiurile vegetale hidrotratate de tip benzină sau de tip motorină, analiza fizică de laborator ^{14}C trebuie să corespundă volumului înscris în documentele de însoțire +/– 10 %.

[…]

[114] Analiza fizică de laborator va fi obligatorie, prima dată, pentru fiecare recepție de carburant care conține biocarburanți pentru anul 2020 pentru fiecare furnizor și, ulterior, pentru fiecare furnizor nou. În cazul în care analizele fizice indică un volum de biocarburanți în conformitate cu volumul menționat în documentul de însoțire, analizele fizice privind livrările viitoare, care provin de la acest furnizor, nu vor mai fi obligatorii, ci vor putea fi efectuate, la cererea serviciului vamal de legătură, în mod aleatoriu.

Sunt vizate de această analiză de laborator importurile, introducerile pe piața intracomunitară, precum și livrările naționale de carburant care conțin biocarburanți, cu ocazia recepționării lor în primul antrepozit fiscal francez.

[115] Această analiză fizică are ca unic scop determinarea volumelor de biocarburanți primite într-o UE sau într-un AFD în scopul înscrierii acestora în intrările din contabilitatea materiilor prime ținută în cadrul TIRIB. Această analiză nu are ca obiect determinarea materiei prime din

[11] „Usine exercée” (UE): prin aceasta se înțelege un sediu sau o unitate fiscală care permite producerea, primirea sau expedierea de produse energetice în regim suspensiv de impozite aplicabil acestor produse. Potrivit guvernului francez (punctul 84 din observațiile sale scrise), „regim de UE […] – fabrica ce corespunde unei rafinării franceze” este unul dintre cele două regimuri vamale prevăzute pentru primirea biocarburanților.

[12] „Entrepôt fiscal de stockage” (AFD): aplicabil produselor petroliere, sunt considerate ca atare antrepozitele fiscale în care produsele respective pot fi primite, depozitate sau expediate în regim de suspendare a anumitor impozite.

care a fost produs biocarburantul. Materia primă trebuie să fie indicată în documentele care însoțesc transportul și, în special, în certificatul de durabilitate. Materia primă poate fi determinată prin metoda echilibrării masei recunoscută de sistemele voluntare de durabilitate.”

II. Situația de fapt, litigiul și întrebările preliminare

18. Societatea BP France importă în Franța carburanți care conțin uleiuri vegetale hidrotratate (denumite în continuare „HVO”) [13], produși în Spania prin procedeul de coprelucrare.

19. Coprelucrarea constă în încorporarea în rafinărie, anterior etapei de desulfurare, a uleiurilor vegetale în materia fosilă, având ca rezultat faptul că aceste uleiuri vegetale se transformă în HVO sub efectul hidrogenului.

20. Carburanții astfel coprelucrați sunt apoi recepționați în Franța într-un antrepozit fiscal înainte de a fi comercializați.

21. BP France a solicitat Conseil d’État (Consiliul de Stat, Franța) anularea circularei TIRIB. Ea a contestat în special faptul că această circulară impune pentru HVO efectuarea unei analize fizice în laborator pentru a determina conținutul real de molecule biogenice la momentul recepționării sale în primul antrepozit fiscal de depozitare francez.

22. BP France a prezentat în esență următoarele argumente în susținerea acțiunii sale:

– circulara TIRIB este incompatibilă cu obiectivele Directivelor 2009/28 și 2018/2001, în măsura în care obligă operatorii economici să aducă dovezi privind conformitatea (cu criteriile de durabilitate pentru biocarburanți care intră în baza de calcul a taxei) distincte de cele prevăzute de aceste directive;

– obligația de a efectua o analiză fizică în momentul în care combustibilii care conțin biocarburant intră într-un antrepozit fiscal francez de depozitare are ca obiect să determine conținutul real de molecule biogenice al lotului în cauză [14];

– ținând seama de repartizarea aleatorie a moleculelor biogenice în fluxul materiei fosile determinată de coprelucrare, conținutul măsurat poate să difere de cel care figurează în documentul de însoțire a lotului în cauză în proporții superioare celei de 10 % autorizate la punctul 111 din circulara TIRIB. Luarea în considerare a conținutului măsurat, în locul conținutului indicat în documentul de însoțire, poate conduce la o reducere mai mică a cotei TIRIB;

– având în vedere că rafinăria de la care provin biocarburanții participă la un sistem voluntar recunoscut de Comisia Europeană ca fiind un sistem complet, metoda EM prevăzută de Directivele 2009/28 și 2018/2001 este suficientă pentru a aprecia, în scopul ținerii registrelor de mărfuri specifice TIRIB, conținutul de molecule biogenice al carburanților pe care îi importă această societate în antrepozitul fiscal de depozitare francez.

[13] Hydrotreated Vegetable Oil în engleză, cunoscut sub acronimul „HVO”.

[14] În litigiul principal, conform deciziei de trimitere, părțile nu au contestat faptul că, în prezent, metoda carbonului radioactiv (^{14}C) este singura care permite măsurarea acestui conținut în ceea ce privește combustibilii care conțin HVA obținuți prin metoda coprelucrării.

23. Administrația pârâtă a susținut că prin recurgerea la o analiză fizică se urmărește doar determinarea volumelor de biocarburanți primite la primul antrepozit fiscal francez, înainte de a înregistra aceste volume ca intrare în registrul special întocmit în scopul TIRIB. Astfel, obiectivul este acela de a se asigura că produsele eligibile pentru reducerea TIRIB corespund cantităților de biocarburanți livrate efectiv în Franța.

24. Administrația pârâtă adaugă că, în acest mod, statul francez ar putea să îndeplinească obiectivul de încorporare a biocarburanților în sectorul transporturilor stabilit de Directiva 2009/28. Analiza prevăzută de circulara TIRIB nu are ca obiect determinarea materiei prime din care a fost produs biocarburantul sau verificarea aspectului dacă acesta îndeplinește criteriile de durabilitate stabilite de Directivele 2009/28 și 2018/2001.

25. În acest context, Conseil d'État (Consiliul de Stat) adresează Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Dispozițiile articolelor 17 și 18 din Directiva 2009/28/CE și cele ale articolului 30 din Directiva 2018/2001 trebuie interpretate în sensul că mecanismele de monitorizare prin echilibrarea masei și sistemele naționale sau voluntare pe care acestea le prevăd au ca obiect numai aprecierea și justificarea durabilității materiilor prime și a biocarburanților, precum și a amestecurilor dintre acestea, și nu au astfel ca obiect încadrarea monitorizării și a trasabilității, în cadrul produselor finite obținute din coprelucrare, a ponderii de energie regenerabilă conținute în aceste produse și, în consecință, armonizarea luării în considerare a ponderii de energie conținute de astfel de produse în scopurile menționate la articolul 17 alineatul (1) literele (a), (b) și (c) din Directiva 2009/28 și la articolul 25, precum și la articolul 29 alineatul (1) primul paragraf literele (a), (b) și (c) din Directiva 2018/2001?

2) În cazul unui răspuns negativ la întrebarea anterioară, aceleași dispoziții se opun ca un stat membru, pentru a stabili cantitatea de uleiuri vegetale hidrotratate […] care trebuie reținută la intrarea în registrele de mărfuri pe care operatorii trebuie să le țină în vederea stabilirii unei taxe de stimulare la încorporarea de biocarburanți, plătită în acest stat atunci când ponderea energiei regenerabile în carburanții eliberați pentru consum în anul calendaristic este inferioară unui procent național vizat de încorporare a energiei regenerabile în transporturi, să impună, în momentul recepționării în primul antrepozit fiscal național a unor importuri de carburanți care conțin HVO produse într-un alt stat membru în cadrul unui proces de coprelucrare, efectuarea unei analize fizice cu privire la conținutul de HVO al acestor carburanți, inclusiv atunci când fabrica în cadrul căreia au fost produși carburanții respectivi a recurs la un sistem de echilibrare a masei certificat printr-un sistem voluntar recunoscut de Comisie ca sistem complet?

3) Dreptul Uniunii, în special prevederile articolului 34 TFUE, se opune unei măsuri a unui stat membru precum cea descrisă la [a doua întrebare], în condițiile în care, pe de o parte, carburanții care conțin biocarburanți rezultați din coprelucrare în cadrul unei rafinării situate pe teritoriul său nu sunt supuși, atunci când sunt eliberați pentru consum în acest stat membru direct la ieșirea din fabrică, unei asemenea analize fizice, și, pe de altă parte, acest stat membru acceptă, pentru a determina la ieșirea din antrepozitul fiscal de producție sau din unitatea fiscală națională conținutul de biocarburanți care poate fi acordat pentru nevoile taxei între certificatele privind conținutul eliberate pentru o perioadă, să evalueze pe baza unei medii lunare de încorporare a unității sau a antrepozitului fiscal de producție conținutul de biocarburanți al exporturilor sau al eliberărilor pentru consum în alte sectoare decât cel al transporturilor?”

III. Procedura în fața Curții

26. Cererea de decizie preliminară a fost înregistrată la Curte la 30 septembrie 2022.

27. BP France, guvernele austriac, francez și neerlandez, precum și Comisia Europeană au prezentat observații scrise. Toate aceste persoane interesate au participat la ședința care s-a desfășurat la 25 octombrie 2023.

IV. Apreciere

A. Considerații prealabile

1. Directiva aplicabilă

28. Directiva 2018/2001 a intrat în vigoare la 24 decembrie 2018 și a abrogat Directiva 2009/28 cu efect de la 1 iulie 2021[15]. Instanța de trimitere solicită Curții interpretarea ambelor directive, cerere din care deducem că, pentru motive legate de dreptul național, aceasta consideră că în litigiu este aplicabilă Directiva 2018/2001.

29. În această ipoteză, considerăm că este suficient ca Curtea să se pronunțe doar cu privire la Directiva 2018/2001, articolele 29 și 30 din aceasta fiind în esență identice cu articolele 17 și 18 din Directiva 2009/28. Interpretarea dată de Curte dispozițiilor Directivei 2018/2001 ar putea fi, în orice caz, extrapolată la dispozițiile corelative ale Directivei 2009/28.

2. Producția de biocarburanți

30. Pentru o mai bună înțelegere a litigiului, este necesar să se explice pe scurt, pe baza informațiilor existente la dosar, cum se produc biocarburanții[16] prin tehnica coprelucrării și metodele de determinare a procentului de molecule de origine biogenică prezente în produsul final.

31. Există instalații industriale dedicate exclusiv producției de biocarburanți (biorafinării) unde nu se ridică problema amestecului acestora cu materii de origine fosilă. Există însă și fabrici precum cea din Castellón (Spania) de la care BP France importă biocarburant în Franța, care utilizează tehnica coprelucrării pentru a prelucra în cadrul unui proces comun biomasa și materiile prime fosile.

[15] Articolul 37 din Directiva 2018/2001: „Directiva 2009/28/CE […] se abrogă cu efect de la 1 iulie 2021 […]. Trimiterile la directiva abrogată se interpretează ca trimiteri la prezenta directivă și se citesc în conformitate cu tabelul de corespondență din anexa XI.”

[16] Biocarburant înseamnă „combustibil lichid pentru transporturi, produs din biomasă” (articolul 2 punctul 33 din Directiva 2018/2001).

32. Prin coprelucrare, o rafinărie prelucrează materiile prime din biomasă [17] împreună cu materii prime fosile (care provin de obicei din petrol) și le transformă în combustibili finali [18]. Combustibilii astfel coprelucrați trebuie să conțină o pondere de biocarburanți [19].

33. Prin urmare, produsul final obținut prin coprelucrare este compus din molecule de origine fosilă și din molecule de origine biogenică, fără a fi posibilă din punct de vedere tehnic separarea celor două. Acesta trebuie să conțină, desigur, un anumit procent de biocombustibili, dar este dificil de stabilit valoarea acestuia.

34. Cantitatea exactă de biomasă la intrarea în procesul industrial din rafinărie poate fi controlată cu precizie (prin ținerea unei contabilități a materiilor prime), însă este dificil de determinat cu aceeași precizie cantitatea corespunzătoare biomasei dintr-un anumit lot la ieșirea din procesul respectiv.

35. Motivul pentru această dificultate constă în faptul că fluxul de material în timpul rafinării conduce la o distribuție aleatorie a moleculelor de origine biogenică. Prin urmare, un anumit lot rezultat în urma coprelucrării poate să conțină mai mulți biocarburanți decât un alt lot.

36. Cea mai precisă metodă științifică de măsurare a cantității de molecule de origine biogenică din carburanții coprelucrați pare a fi metoda radiocarbon ^{14}C. Aceasta explică motivul pentru care Comisia a impus utilizarea sa atunci când a adoptat Regulamentul delegat 2023/1640 care, astfel cum am explicat anterior, nu este aplicabil *ratione temporis* în prezenta cauză.

B. Prima întrebare preliminară

37. Instanța de trimitere solicită să se stabilească în esență dacă metoda EM prevăzută la articolul 30 din Directiva 2018/2001: a) este utilizată numai pentru a determina durabilitatea materiilor prime, a biocarburanților și a amestecurilor acestora sau dacă b) ea este utilizată și pentru a asigura monitorizarea și trasabilitatea ponderii de energie regenerabilă conținută în produsul final rezultat din coprelucrare.

38. Directiva 2018/2001 are ca obiectiv promovarea utilizării energiilor din surse regenerabile, sens în care statele membre au obligația:

– să asigure în mod colectiv că ponderea energiei din surse regenerabile în consumul final brut de energie în anul 2030 este de cel puțin 32 % [articolul 3 alineatul (1)];

– să impună „furnizorilor de combustibil” obligația de a asigura o pondere a energiei din surse regenerabile în consumul final de energie în sectorul transporturilor de cel puțin 14 % [articolul 25 alineatul (1)]. O modalitate de a atinge acest prag este prin stimularea utilizării biocombustibililor.

[17] Biomasă înseamnă „fracțiunea biodegradabilă a produselor, deșeurilor și reziduurilor de origine biologică din agricultură, inclusiv substanțe vegetale și animale, din silvicultură și din industriile conexe, inclusiv pescuitul și acvacultura, precum și fracțiunea biodegradabilă a deșeurilor, inclusiv deșeuri industriale și municipale de origine biologică” [articolul 2 punctul 24 din Directiva 2018/2001]. Biomasa poate consta de exemplu în materiale pe bază de lipide (cum ar fi uleiul vegetal, uleiul de tal brut sau uleiul de piroliză).

[18] Combustibilii finali produși dintr-un astfel de amestec de materii prime sunt, de obicei, motorina, combustibilul pentru avioane, păcura, combustibilul de uz maritim, benzina, componente ale benzinei și uneori gazul propan, o componentă a gazului petrolier lichefiat, deși pot fi prezente și fracțiuni minore ale altor produse.

[19] A se vedea considerentul (1) al Regulamentului delegat 2023/1640.

39. Articolele 29 și 30 din Directiva 2018/2001 conțin criteriile de durabilitate și de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră pentru biocombustibili, biolichide și combustibili din biomasă (articolul 29) și, respectiv, normele de verificare a respectării acestor criterii (articolul 30).

40. Directiva 2009/28 a realizat o armonizare exhaustivă a criteriilor de durabilitate, care a fost menținută de Directiva 2018/2001. În consecință, statele membre nu pot nici să introducă alte criterii suplimentare, nici să nu utilizeze vreunul dintre cele stabilite la articolul 17 din Directiva 2009/28 [20].

41. Pentru *demonstrarea respectării* acestor criterii de durabilitate, atunci când este necesar în conformitate cu articolul 30 din Directiva 2018/2001 [21], legiuitorul Uniunii a optat pentru metoda EM [22], în măsura în care aceasta îndeplinește condițiile enumerate de dispoziția respectivă.

42. Metoda EM stabilește un lanț de monitorizare de la producție la comercializare și se bazează pe un sistem documentar și contabil cu controale independente. Prin urmare, este unul dintre „[…] mecanisme[le] de verificare destinate să garanteze corecta aplicare a articolului 17 din Directiva 2009/28 [echivalentul articolului 29 din Directiva 2018/2001]” [23] sau, cu alte cuvinte, a criteriilor de durabilitate exigibile pentru biocarburanți.

43. Curtea a avut ocazia să se refere la această metodă în Hotărârea E.ON Biofor Sverige, subliniind că aceasta a fost aleasă pentru a „[…] garanta că rămâne o astfel de legătură de ordin fizic între momentul producției de biocarburant durabil și cel al consumului acestuia. […] [L]egiuitorul Uniunii a subliniat, de altfel, că aplicarea metodei echilibrării masei pentru controlul conformității ar trebui să mențină integritatea sistemului, evitând în același timp impunerea unei sarcini nerezonabile asupra industriei” [24].

44. Articolul 30 alineatul (4) din Directiva 2018/2001 permite ca monitorizarea aplicării metodei EM să se realizeze prin intermediul unor sisteme naționale sau internaționale voluntare aprobate de Comisie [25] și prin stabilirea de standarde de producție a biocombustibililor, a biolichidelor sau a combustibili din biomasă care pot să demonstreze respectarea criteriilor de durabilitate prevăzute la articolul 29 alineatele (2)-(7) [26].

[20] Acesta este punctul de vedere al Comisiei exprimat în Comunicarea sa privind implementarea practică a sistemului de durabilitate al UE pentru biocarburanți și biolichide și privind regulile de contabilizare aplicabile biocarburanților (JO 2010, C 160, p. 8).

[21] Transcris la punctul 8 din prezentele concluzii.

[22] Astfel cum am subliniat în Concluziile noastre prezentate în cauza E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:25, punctele 44 și 45), această alegere a presupus renunțarea la metoda de prezervare a identității, care împiedică amestecarea biocarburanților între ei sau cu alte tipuri de combustibili, și la metoda certificatelor negociabile (*book and claim*), care nu necesită o legătură directă între biocombustibilul comercializat și producția sa din biomasă care să îndeplinească criteriile de durabilitate.

[23] Hotărârea E.ON Biofor Sverige, punctul 39.

[24] Hotărârea E.ON Biofor Sverige, punctul 64.

[25] În conformitate cu articolul 30 alineatul (5) primul paragraf din Directiva 2018/2001, „Comisia adoptă decizii în temeiul alineatului (4) din prezentul articol prin intermediul unor acte de punere în aplicare. Respectivele acte de punere în aplicare se adoptă în conformitate cu procedura de examinare menționată la articolul 34 alineatul (3). Aceste decizii sunt valabile pe o perioadă de cel mult cinci ani.”

[26] Sistemele voluntare au avut un rol important în furnizarea de dovezi privind respectarea criteriilor de durabilitate și de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră pentru biocarburanți și biolichide în conformitate cu Directiva 2009/28. Directiva 2018/2001 a extins rolul lor, în măsura în care acestea pot fi utilizate în prezent pentru: a) certificarea faptului că toți combustibilii produși din biomasă, inclusiv combustibilii gazoși și solizi, îndeplinesc criteriile de durabilitate și furnizarea de date exacte privind reducerile emisiilor de gaze cu efect de seră ale acestora; b) certificarea faptului că combustibilii lichizi și gazoși de origine nebiologică produși din surse regenerabile [destinați sectorului transporturilor] și combustibilii pe bază de carbon reciclat îndeplinesc criteriile de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră; c) demonstrarea respectării normelor prevăzute la articolul 27 alineatul (3) din Directiva 2018/2001 pentru calcularea energiei electrice regenerabile în sectorul transporturilor; d) demonstrarea faptului că operatorii economici introduc informații exacte în baza de date a Uniunii sau națională privind combustibilii regenerabili și combustibilii pe bază de carbon reciclat utilizați în transporturi, în conformitate cu articolul 28 alineatul (4) din Directiva 2018/2001 și e) certificarea biocombustibililor, a biolichidelor și a combustibililor din biomasă care prezintă riscuri reduse din perspectiva schimbării indirecte a destinației terenurilor.

45. Așa cum subliniază guvernul neerlandez, aceste sisteme voluntare pot fi recunoscute de Comisie numai dacă aplică o metodă EM [27].

46. În prezenta cauză, rafinăria de la care BP France importă biocarburanți aplică un sistem voluntar [28] recunoscut de Comisie [29] pentru a demonstra îndeplinirea criteriilor de durabilitate stabilite de Directiva 2018/2001.

47. Sistemul voluntar menționat utilizează o metodă de EM conformă cu cerințele prevăzute la articolul 30 alineatele (1) și (2) din Directiva 2018/2001. Acest fapt este menționat în considerentul (6) al Deciziei de punere în aplicare 2022/602. Totuși, decizia respectivă nu face nicio referire la posibilitatea de a utiliza sistemul voluntar ISCC UE pentru a determina procentul de molecule de origine biogenică dintr-un carburant produs prin coprelucrare.

48. Achiesăm la opinia Comisiei și a guvernelor francez, neerlandez și austriac, potrivit cărora articolul 30 din Directiva 2018/2001 stabilește doar că metoda EM este adecvată pentru a verifica respectarea (de către biocarburanți) a criteriilor de durabilitate prevăzuți de directiva respectivă, dar nu și pentru a dovedi câte molecule de origine biogenică sunt conținute în biocarburanții coprelucrați.

49. Articolul 30 din Directiva 2018/2001 nu conține niciun element de natură să susțină că se impune utilizarea metodei EM pentru testarea procentului de molecule de origine biogenică prezente într-un carburant produs prin coprelucrare. Deciziile Comisiei privind recunoașterea sistemelor voluntare nu menționează nici ele utilizarea metodei EM în acest scop [30].

50. Metoda EM permite contabilizarea biocarburantului care intră în rafinărie și atribuirea unui procent proporțional de durabilitate carburantului produs. Conform informațiilor furnizate Curții, această metodă nu ar fi adecvată pentru a măsura procentul exact de molecule de origine biogenică prezente în fiecare lot obținut prin coprelucrare.

51. Ca urmare a acestei limitări a metodei EM, articolul 28 alineatul (5) din Directiva 2018/2001 a mandatat Comisia să adopte un act delegat în care să se precizeze modalitatea de determinare a ponderii de biocarburanți și biogaz pentru transport obținuți din biomasă prelucrată împreună cu combustibili fosili.

52. În executarea acestui mandat, Comisia a adoptat Regulamentul delegat 2023/1640 care, astfel cum am arătat anterior, deși nu se aplică *ratione temporis* în prezentul litigiu (a intrat în vigoare la 8 septembrie 2023), poate să ofere anumite orientări de interpretare a Directivei 2018/2001.

27 Sistemele voluntare recunoscute de Comisie sunt disponibile la adresa https://energy.ec.europa.eu/topics/renewable-energy/bioenergy/voluntary-schemes_en.

28 Denumit *International Sustainability & Carbon Certification (ISCC EU)*.

29 Decizia de punere în aplicare (UE) 2022/602 a Comisiei din 8 aprilie 2022 privind recunoașterea sistemului voluntar „International Sustainability & Carbon Certification – ISCC EU” în vederea demonstrării conformității cu cerințele stabilite în Directiva (UE) 2018/2001 a Parlamentului European și a Consiliului pentru biocombustibili, biolichide, combustibili din biomasă, combustibili lichizi și gazoși de origine nebiologică obținuți din surse regenerabile și combustibili pe bază de carbon reciclat (JO 2022, L 114, p. 182).

30 Astfel cum a subliniat Comisia în ședință.

53. Regulamentul delegat 2023/1640, deși permite operatorilor economici să utilizeze propriile metode de verificare [31], îi obligă să verifice periodic corectitudinea lor prin utilizarea testelor cu ^{14}C [32]. În plus, verificarea prin metodele de testare cu ^{14}C este necesară pentru toate rezultatele producției în care se declară existența unui bioconținut pe bază de carbon [articolul 1 alineatul (5) din Regulamentul delegat 2023/1640].

54. În cazul în care operatorii economici optează pentru metoda EM, cerința menționată se concretizează în aplicarea obligatorie „[…] pentru fiecare rezultat al producției […] [a diferitor] factori de conversie care corespund cel mai bine bioconținutului măsurat cu ajutorul rezultatelor testelor cu radiocarbon 14 […]” [33].

55. Regulamentul delegat 2023/1640 confirmă așadar, în opinia noastră, caracterul insuficient al metodei EM pentru a determina singură conținutul de molecule de origine biogenică prezente în fiecare lot de biocarburant coprelucrat.

56. În concluzie, considerăm că metoda EM, prevăzută la articolul 30 din Directiva 2018/2001, este utilizată pentru a determina respectarea criteriilor de durabilitate aplicabile materiilor prime, biocarburanților și amestecurilor acestora, dar nu este destinată să măsoare ponderea moleculelor de origine biogenică conținute într-un biocarburant produs prin coprelucrare.

C. A doua întrebare preliminară

57. Instanța de trimitere formulează cea de a doua întrebare preliminară pentru ipoteza în care răspunsul la prima întrebare va fi cel propus de noi.

58. Instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 30 din Directiva 2018/2001 se opune unei reglementări care impune, „[…] în momentul recepționării în primul antrepozit fiscal național a unor importuri de carburanți care conțin HVO produse într-un alt stat membru în cadrul unui proces de coprelucrare, efectuarea unei analize fizice cu privire la conținutul de HVO al acestor carburanți, inclusiv atunci când fabrica în cadrul căreia au fost produși […] a recurs la un sistem de echilibrare a masei certificat printr-un sistem voluntar recunoscut de Comisie ca un sistem complet”.

59. Franța a reglementat TIRIB (care a devenit TIRUERT din anul 2022) la articolul 266 *quindecies* din codul său vamal, în Decretul 2019/570 și în circulara TIRIB în litigiu. Persoanele impozabile care comercializează carburanți plătesc această taxă prin raportare la diferența dintre procentul național țintă pentru încorporarea energiei din surse regenerabile în sectorul transporturilor și ponderea de energie regenerabilă conținută în carburanții comercializați.

60. Întrucât TIRIB se bazează pe volumul anual de combustibil consumat, circulara impune efectuarea unei analize de laborator cu ^{14}C pentru a se putea determina conținutul real de molecule de origine biogenică din biocarburanții primiți în Franța.

[31] În conformitate cu articolul 1 alineatul (1) din Regulamentul delegat 2023/1640, „operatorii economici care coprelucrează biomasa pot elabora și utiliza o metodă de testare specifică întreprinderii sau procesului pentru a stabili ponderea pe bază de carbon a bioconținutului, adaptată la modelul lor specific de fabrică și la mixul lor de materii prime. Această metodă principală de testare se bazează fie pe metoda bilanțului masic sau energetic, fie pe metode de randament, fie pe testarea cu radiocarbon (^{14}C) [și anume detectarea radiocarbonului prin spectrometrie de masă cu ioni accelerați (Accelerator Mass Spectrometry – AMS) sau prin metoda numărării prin scintilație lichidă (Liquid Scintillation Counting – LSC)] a rezultatelor producției”.

[32] A se vedea considerentul (4), transcris la punctul 10 din prezentele concluzii.

[33] Articolul 2 alineatul (1) din Regulamentul delegat 2023/1640.

61. BP France consideră că cerința de a utiliza metoda ^{14}C nu este adecvată pentru carburanții produși prin coprelucrare. În plus, această cerință ar fi în contradicție cu utilizarea metodei EM și cu sistemele voluntare de certificare aprobate de Comisie.

62. Pentru motivele pe care le expunem în continuare, nu suntem de acord cu argumentele invocate de BP France.

63. În primul rând, armonizarea realizată prin Regulamentul delegat 2023/1640 nu ar fi fost necesară dacă metoda EM și sistemele voluntare de certificare ar fi fost suficiente și adecvate pentru măsurarea ponderii de molecule de origine biogenică.

64. Totuși, astfel cum am arătat anterior, metoda EM nu pare a fi adecvată pentru măsurarea ponderii respective. Acest lucru este valabil, în situația anterioară intrării în vigoare a Regulamentului delegat 2023/1640, și în ceea ce privește sistemele voluntare de certificare, al căror obiectiv principal este de a demonstra că biocarburanții respectă criteriile de durabilitate prevăzute la articolul 29 din Directiva 2018/2001.

65. Prin urmare, pentru a măsura procentul de molecule de origine biogenică din carburanții coprelucrați, Regulamentul delegat 2023/1640 prevede metoda ^{14}C ca unică metodă sau ca metodă complementară în cazul în care se utilizează o altă metodă (EM, cea a bilanțului energetic, metode de randament).

66. În al doilea rând, este adevărat că, în conformitate cu articolul 30 alineatul (9) din Directiva 2018/2001, în cazul în care un operator economic oferă dovezi sau date obținute în conformitate cu un sistem de certificare voluntar aprobat de Comisie, un stat membru nu impune furnizorului să prezinte alte dovezi de respectare a criteriilor de durabilitate și de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră stabilite la articolul 29 alineatele (2)-(7) din directiva respectivă.

67. Prin urmare, ceea ce interzice această dispoziție este ca un stat membru să solicite dovezi suplimentare (față de cele furnizate în cadrul sistemului voluntar de certificare) privind respectarea *criteriilor de durabilitate*[34]. Nu se spune nimic cu privire la aceste dovezi suplimentare în ceea ce privește procentul de molecule de origine biogenică din carburanții produși prin coprelucrare.

68. În al treilea rând, Directiva 2018/2001 stimulează utilizarea sistemelor voluntare de certificare, care sunt supuse unor standarde ridicate de fiabilitate, de transparență și de audit independent, pentru a preveni fraudele în furnizarea de dovezi și de date cu privire la respectarea criteriilor de durabilitate de către biocombustibili[35].

69. Aceleași scopuri (obținerea de date fiabile și transparente, prevenirea fraudei)[36] ar putea, în principiu, să justifice norme naționale care impun o metodă mai precisă, cum ar fi metoda ^{14}C, pentru a măsura procentul de molecule de origine biologică prezente în combustibilii produși prin coprelucrare.

[34] A se vedea considerentul (110) al Directivei 2018/2001.

[35] A se vedea articolul 30 alineatul (8) din Directiva 2018/2001 și considerentul (108) al acesteia.

[36] Contribuția metodei EM și a sistemelor voluntare de certificare la prevenirea fraudei a fost subliniată de Curte în Hotărârea din 4 octombrie 2018 L.E.G.O. (C-242/17, EU:C:2018:804, punctul 66), și în Concluziile noastre prezentate în această cauză (EU:C:2018:318, punctele 84 și 97).

70. Cu toate acestea, analizele ^{14}C prevăzute de circulara TIRIB nu ar fi justificate (ca urmare a caracterului lor redundant) în cazul în care sistemul voluntar de certificare la care aderă producătorul carburantului coprelucrat include deja acest tip de analiză. Această situație ar exista în cazul în care în cadrul sistemului respectiv se verifică dacă procentul de molecule de origine biogenică prezente în combustibilul obținut a fost măsurat cu precizie.

71. În ședință:

– BP France a explicat că utilizează analiza ^{14}C în rafinăriile care aplică sistemul voluntar ISCC UE, dar nu a confirmat că, în speță, loturile de combustibil coprelucrat exportate în Franța de la rafinăria din Castellón (Spania) au fost supuse unei analize ^{14}C echivalente cu cea prevăzută de legislația franceză;

– guvernul francez a indicat că, până în prezent, pentru niciunul dintre loturile de biocarburanți coprelucrați importați în Franța din alte state membre nu s-a furnizat dovada că au fost supuse unei analize ^{14}C pentru a se demonstra procentul de molecule de origine biogenică prezente în aceștia.

72. În orice caz, revine instanței de trimitere sarcina de a soluționa dezacordul dintre părți cu privire la includerea, în cadrul sistemului voluntar de certificare la care a aderat BP France, a analizelor ^{14}C care permit verificarea procentului de molecule de origine biogenică prezente în combustibilul importat.

73. În lumina considerațiilor anterioare, se poate deduce că:

– articolul 30 din Directiva 2018/2001 permitea unui stat membru să adopte o reglementare precum cea franceză pentru a măsura cu precizie procentul de molecule biogenice prezente în biocarburanții coprelucrați, în vederea aplicării unei taxe menite să stimuleze utilizarea energiei din surse regenerabile;

– sub rezerva aprecierii instanței de trimitere, utilizarea unor sisteme voluntare de certificare aprobate de Comisie, precum ISCC EU, nu pare să ofere o dovadă adecvată a procentului de molecule de origine biogenică prezente în loturile importate de biocarburanți coprelucrați.

74. Cu toate că Regulamentul delegat 2023/1640 nu este aplicabil *ratione temporis* în litigiu, adoptarea acestuia modifică situația anterioară. De la data intrării sale în vigoare, pentru a măsura procentul de molecule de origine biogenică existente în carburanții coprelucrați, regulamentul menționat prevede analiza ^{14}C ca metodă unică [sau ca metodă suplimentară în cazul în care sunt utilizate alte metode (EM, cea a bilanțului energetic, metode de randament)]. Prin această armonizare exhaustivă, statele membre nu vor mai avea competența de a adopta norme naționale care să impună o altă metodă de analiză decât cele prevăzute în regulamentul respectiv.

75. În plus, astfel cum a confirmat Comisia în ședință, sistemele voluntare de certificare recunoscute de Comisie după intrarea în vigoare a Regulamentului delegat 2023/1640 vor trebui să includă nu numai metoda EM pentru a dovedi respectarea criteriilor de durabilitate, ci și metoda ^{14}C pentru a demonstra procentul de molecule biogenice existente în biocarburanții coprelucrați, în conformitate cu dispozițiile regulamentului menționat.

76. În concluzie, răspunsul pe care îl propunem la a doua întrebare este în sensul că, până la intrarea în vigoare și până la aplicarea Regulamentului delegat 2023/1640, articolul 30 din Directiva 2018/2001 nu se opunea, în principiu, unei reglementări naționale precum cea în discuție în prezentul litigiu, care impune efectuarea analizei ^{14}C pentru a măsura cu precizie procentul de molecule de origine biogenică prezente în carburantul obținut prin coprelucrare, chiar și în cazul în care instalația de producție utilizează o metodă EM certificată de un sistem voluntar recunoscut de Comisie ca sistem complet.

D. A treia întrebare preliminară

77. A treia întrebare preliminară are o formulare complexă. Instanța de trimitere dorește să afle dacă este compatibilă cu articolul 34 TFUE (libera circulație a mărfurilor) o reglementare națională a cărei aplicare evidențiază două caracteristici:

– „Carburanții care conțin biocarburanți rezultați din coprelucrare, [obținuți] în cadrul unei rafinării situate pe teritoriul [francez] nu sunt supuși, atunci când sunt eliberați pentru consum în acest stat membru [Franța] direct la ieșirea din fabrică, unei asemenea analize fizice [^{14}C].”;

– Franța „acceptă, pentru a determina [- în scopul aplicării TIRIB -] conținutul de biocarburanți la ieșirea din antrepozitul fiscal de producție sau din unitatea fiscală națională conținutul de biocarburanți care poate fi acordat pentru nevoile taxei între certificatele privind conținutul eliberate pentru o perioadă, să evalueze pe baza unei medii lunare de încorporare a unității sau a antrepozitului fiscal de producție conținutul de biocarburanți al exporturilor sau al eliberărilor pentru consum în alte sectoare decât cel al transporturilor”.

78. În perioada în care s-au desfășurat faptele din litigiu, Uniunea nu armonizase în mod exhaustiv metodele care puteau fi utilizate pentru a determina procentul de molecule biogenice din carburanții coprelucrați. Această armonizare a fost realizată ulterior prin Regulamentul delegat 2023/1640, astfel cum am arătat anterior.

79. Prin urmare, statele membre aveau posibilitatea să reglementeze aceste metode de măsurare, posibilitate pe care statul francez a utilizat-o. În exercitarea acestei competențe într-un domeniu nearmonizat, statele membre trebuiau să respecte dreptul primar [37], în special articolul 34 TFUE, care interzice restricțiile cantitative la import și măsurile cu efect echivalent în comerțul intracomunitar.

80. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții [38], orice măsură a unui stat membru de natură să constituie, în mod direct sau indirect, efectiv sau potențial, un obstacol în calea comerțului din cadrul Uniunii trebuie considerată o măsură cu efect echivalent unor restricții cantitative în sensul articolului 34 TFUE. Astfel de măsuri includ măsurile care discriminează direct sau indirect importurile, măsurile referitoare la modalitățile în care sunt vândute mărfurile și măsurile care împiedică accesul pe piața unui stat membru al produselor originare din alte state membre [39].

[37] Hotărârea din 12 noiembrie 2015, Visnapuu (C-198/14, EU:C:2017:751, punctul 40).

[38] Hotărârea din 11 iulie 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, punctul 5), Hotărârea din 23 decembrie 2015, Scotch Whisky Association și alții (C-333/14, EU:C:2015:845, punctul 31), și Hotărârea din 9 ianuarie 2023, CIHEF și alții (C-147/21, EU:C:2023:31, punctul 37).

[39] Hotărârea din 10 februarie 2009, Comisia/Italia (C-110/05, EU:C:2009:66, punctele 35 și 37).

81. Or, conform punctului 114 din circulara TIRIB, măsura contestată se aplică numai biocarburanților coprelucrați importați din alte state membre. Analiza fizică ^{14}C este impusă numai pentru importurile, introducerile pe piața intracomunitară și livrările naționale de carburanți care conțin biocarburanți la momentul primirii lor în primul antrepozit fiscal francez, dar nu și pentru cei produși în rafinăriile franceze. Astfel cum arată instanța de trimitere, „din ședința orală de cercetare judecătorească reiese că biocarburanții fabricați conform procedeului de coprelucrare într-o rafinărie situată în Franța nu sunt supuși unui astfel de control atunci când nu sunt ulterior recepționați într-un antrepozit fiscal de depozitare înainte de comercializarea lor” [40].

82. Prin urmare, ar exista un tratament mai favorabil pentru întreaga cantitate sau pentru o parte din carburantul coprelucrat produs în Franța care nu trebuie să fie supus analizei ^{14}C. Pe de altă parte, același tip de carburant importat trebuie să fie supus unor astfel de analize pentru a determina procentul de molecule biogenice în sensul TIRIB.

83. Dacă aceasta este situația, măsura ar îngreuna accesul carburantului prelucrat importat în Franța din alte state membre. Acest lucru este recunoscut de guvernul francez, care afirmă că cerința efectuării unei analize ^{14}C ar putea împiedica importul de carburanți din aceste alte state membre.

84. Totuși, guvernul francez susține că analiza ^{14}C nu se aplică numai carburanților importați, ci și carburanților de origine națională [41].

85. Atunci când i s-a solicitat punctul de vedere în ședință cu privire la această chestiune, guvernul francez a recunoscut că interpretarea sa nu coincidea cu cea indicată de Conseil d’État (Consiliul de Stat) în decizia de trimitere. În opinia guvernului francez:

– egalitatea de tratament pentru toți carburanții (importați sau nu) care fac obiectul coprelucrării rezultă din articolul 266 *quindecies* din Codul vamal și din articolul 3 punctul 3 din Decretul nr. 2019-570 și din punctele 30 și 33 din Circulara 20-004 privind regimul de *usine exercée* [42];

– în Franța există două rafinării care produc carburanți coprelucrați. Acesta susține că în rafinăriile respective se aplică un regim vamal (*usine exercée)* care permite comercializarea directă a carburanților coprelucrați fără să treacă printr-un antrepozit fiscal, deoarece autoritățile vamale pot exercita un control permanent asupra prelucrării lor [43].

86. Interpretarea dreptului național nu este de competența Curții, care trebuie să țină seama de informațiile furnizate de instanța de trimitere. Astfel cum am arătat, Curtea trebuie să răspundă la cererea de decizie preliminară acceptând cadrul juridic și factual relevant stabilit de instanța de trimitere, chiar dacă una dintre părțile în litigiu are o opinie diferită cu privire la acesta.

[40] Decizia de trimitere, punctul 16.

[41] Observații scrise, punctele 93-100.

[42] Circulaire 20-004 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: CPAD1917906C) (Circulara 20-004 a ministrului responsabil cu acțiunea și conturile publice privind operatorii economici și serviciile vamale din 4 februarie 2020 privind regimul de *usine exercée*). În decizia de trimitere nu există nicio referire la această circulară.

[43] Producătorii naționali sunt obligați să completeze o fișă tehnică pentru fiecare produs fabricat care face obiectul controlului autorităților vamale, fișă în care este menționată efectuarea analizei ^{14}C.

87. Plecând de la această premisă, limitele cerinței în litigiu, astfel cum este descrisă de instanța de trimitere, permit calificarea sa ca măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative la import, contrară articolului 34 TFUE. Din conținutul cererii de decizie preliminară reiese că circulara TIRIB favorizează utilizarea biocarburanților care au fost coprelucrați în Franța, îngreunând utilizarea acelorași produse atunci când provin din alte state membre.

88. În plus, această reglementare ar avea de asemenea natura unei măsuri cu efect echivalent unei restricții la import, chiar dacă ar fi aplicată în mod nediscriminatoriu și asemănător biocarburanților coprelucrați importați și celor produși în Franța: cerința unei analize ^{14}C ar îngreuna, în orice caz, importul acestor biocarburanți pe teritoriul francez.

89. Cu toate acestea, este posibil să existe o justificare pentru o astfel de măsură restrictivă care să o facă compatibilă cu dreptul Uniunii. În orice caz, va fi mult mai dificil de susținut o astfel de justificare dacă măsura se aplică numai biocarburanților coprelucrați importați, iar nu și biocarburanților produși pe plan intern.

1. Justificarea măsurii?

90. O reglementare sau o practică națională care constituie o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative poate fi justificată de unul dintre motivele de interes general enumerate la articolul 36 TFUE sau de cerințe imperative. Și într-un caz, și în celălalt, măsura în discuție trebuie, conform principiului proporționalității, să fie de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru ca acesta să fie atins, revenindu-i statului membru care a elaborat măsura să justifice respectarea principiului respectiv [44].

91. Guvernul francez invocă drept justificare a măsurii restrictive cerințele imperative de protecție a mediului și de combatere a fraudei. Acesta susține că avantajul fiscal reprezentat de reducerea cuantumului TIRIB trebuie acordat numai pentru biocarburanții comercializați pe teritoriul național al căror conținut real de molecule de origine biogenică depășește efectiv procentul vizat de încorporare în sectorul transporturilor, stabilit la articolul 266 *quindecies* din Codul vamal.

92. Potrivit jurisprudenței tradiționale a Curții [45], cerințele imperative pot justifica numai măsurile naționale care se aplică în mod nediferențiat produselor naționale și celor importate. Prin urmare, în cazul în care, astfel cum arată instanța de trimitere, măsura franceză ar fi fost aplicabilă importurilor de biocarburanți coprelucrați, iar nu și producției interne de acest tip de mărfuri, cerințele imperative de protecție a mediului și de combatere a fraudei nu ar putea contribui la justificarea sa.

93. Este adevărat că această jurisprudență tradițională a Curții a devenit ulterior mai flexibilă, analizând justificarea măsurilor care se aplică în mod nediferențiat în contextul unei cerințe imperative sau supunând unele dintre acestea unuia dintre motivele prevăzute la articolul 36 TFUE [46].

[44] Hotărârea E.ON Biofor Sverige, punctele 46 și 90.

[45] Hotărârea din 7 mai 1997, Pistre și alții (C-321/94-C-324/94, EU:C:1997:229), punctul 52, și Hotărârea din 17 iunie 1981, Comisia/Irlanda (113/80, EU:C:1981:139, punctul 11).

[46] Hotărârea din 1 iulie 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, punctele 77-119) și Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza respectivă (C-573/12, EU:C:2014:37, punctul 79). Avocatul general Bot a propus să se aplice cerințele obligatorii și în cazul justificării măsurilor discriminatorii, dar să se solicite o justificare „întărită”.

94. Prin urmare, vom analiza posibila justificare din perspectiva protecției mediului și a combaterii fraudei, care constituie cerințe imperative acceptate de Curte în ceea ce privește comerțul intracomunitar [47].

95. În principiu, circulara TIRIB ar putea fi justificată într-o măsură suficientă, deoarece vizează și este adecvată:

– pe de o parte, pentru *protecția mediului* prin utilizarea energiilor din surse regenerabile. Recurgerea la analiza ^{14}C permite acordarea de avantaje (stimulente) pentru anumiți carburanți prin reducerea sarcinii fiscale în funcție de ponderea de biocarburant;

– pe de altă parte, pentru a *combate riscul de fraudă* [48] în lanțul de producție a carburantului coprelucrat. Metoda ^{14}C permite să se cunoască cu certitudine procentul real de molecule biogenice de HVO prezente în carburanții respectivi și, cu ajutorul acestor informații, să se aplice în mod corect o taxă care stimulează utilizarea biocarburanților.

2. Este respectat principiul proporționalității?

96. Odată acceptată justificarea, rămâne să se verifice dacă măsura restrictivă respectă principiul proporționalității. Acest principiu este respectat numai dacă măsura este adecvată pentru a asigura atingerea obiectivului urmărit și nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea sa, în lipsa unei alternative mai puțin restrictive.

97. Din această perspectivă, se poate recunoaște caracterul adecvat al cerinței impuse de circulara TIRIB pentru atingerea obiectivului urmărit, deoarece:

– se pare că determinarea procentului de molecule biogenice în carburanții coprelucrați nu este posibilă cu alternative mai puțin restrictive, altele decât analiza ^{14}C;

– metoda EM are o utilitate limitată în aceste scopuri și oferă doar rezultate aproximative. Prin urmare, Regulamentul delegat 2023/1640 a stabilit analiza ^{14}C ca metodă comună de verificare pentru măsurarea procentului de molecule de origine biogenică existente în carburanții coprelucrați, precum și utilizarea sa regulată (complementară) atunci când producătorii folosesc alte metode (de exemplu, EM).

[47] Hotărârea din 6 octombrie 2011, Bonnarde (C-443/10, EU:C:2011:641, punctul 34), Hotărârea din 1 iulie 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, punctele 77-82), și Hotărârea din 4 octombrie 2018, L.E.G.O. (C-242/17, EU:C:2018:804, punctul 64).

[48] În ședință, guvernul francez a subliniat că reglementarea contestată vizează anumite acte frauduloase, deoarece s-au identificat certificări ale conformității cu criteriile de durabilitate în care se menționa că loturile exportate în Franța conțineau un procent mult mai mare de molecule de origine biogenică decât în realitate. De exemplu, în cazul în care o rafinărie producea biocarburant coprelucrat cu 50 % biomasă, certificat prin metoda EM, loturile exportate în Franța erau declarate ca având un conținut de 80 % de molecule de origine biogenică, pentru a evita plata TIRIB.

98. În favoarea proporționalității măsurii, trebuie subliniat de asemenea faptul că circulara TIRIB nu impune o analiză fizică de laborator ^{14}C în toate cazurile și pentru toate importurile de carburanți coprelucrați [49]: în urma unei prime analize, dacă există o coincidență (cu o marjă de 10 %) cu procentele de molecule de origine biogenică declarate de societatea importatoare, analizele ^{14}C vor fi repetate doar în mod aleatoriu [50].

99. Cu toate acestea, o măsură restrictivă este adecvată pentru a asigura îndeplinirea obiectivului invocat numai dacă servește efectiv scopului de îndeplinire a acestuia într-un mod *coerent și sistematic* [51].

100. În decizia sa [52], instanța de trimitere subliniază trei circumstanțe care fac imposibilă aprecierea acestei coerențe sistematice:

– se solicită efectuarea analizei ^{14}C numai pentru importurile, introducerile pe piața intracomunitară și livrările naționale de carburant care conțin biocarburant în momentul recepționării lor în primul antrepozit fiscal francez;

– biocarburanții fabricați conform procedeului de coprelucrare într-o rafinărie situată în pe teritoriul francez nu sunt supuși analizei ^{14}C atunci când nu sunt ulterior recepționați într-un antrepozit fiscal de depozitare înainte de comercializarea lor;

– statul francez acceptă să evalueze conținutul de biocarburanți al exporturilor sau al mărfurilor comercializate în alte sectoare decât cel al transporturilor ținând seama de certificatele de încorporare lunară de biocarburanți și fără recurgerea la analize ^{14}C.

101. În același sens, BP France arată [53] că, pentru a obține reducerea fiscală a TIRIB (sau a TIRUERT), autoritățile franceze solicită, pe de o parte, certitudine absolută, prin intermediul testelor ^{14}C, cu privire la prezența efectivă a energiei din surse regenerabile la momentul comercializării produsului importat (biocarburanți rezultați din coprelucrare) și, pe de altă parte, un simplu calcul pro-rata anual care nu oferă nicio garanție de trasabilitate, spre deosebire de EM, în cazul energiei electrice din surse regenerabile.

102. Din aceste date se poate deduce că măsura contestată nu este conformă cu articolul 34 TFUE, întrucât nu este adecvată pentru a asigura în mod *coerent și sistematic* realizarea obiectivelor care ar putea să o justifice.

[49] Punctul 114, reprodus la punctul 17 din prezentele concluzii.

[50] Este de la sine înțeles faptul că principiul proporționalității ar fi încălcat în cazul în care ar exista o dublare a cerințelor pentru carburanții coprelucrați importați. Cu alte cuvinte, dacă în statul de origine se impune efectuarea unei analize ^{14}C, nu s-ar putea solicita același test în statul de destinație. În mod analog, dacă procentul de molecule de origine biogenică ar fi dovedit cu precizie prin datele furnizate de producător în cadrul unui sistem voluntar de certificare, nu s-ar putea cere nici analiza ^{14}C. Nimic nu sugerează că această situație se regăsește în litigiu, sub rezerva verificării care intră în sarcina instanței de trimitere.

[51] Hotărârea din 23 decembrie 2015, Scotch Whisky Association și alții (C-333/14, EU:C:2015:845, punctul 37).

[52] Punctele 16 și 19.

[53] Punctele 72-79 din observațiile sale scrise.

V. Concluzie

103. În lumina considerațiilor anterioare, propunem să se răspundă Conseil d'État (Consiliul de Stat, Franța) după cum urmează:

„Articolul 30 din Directiva (UE) 2018/2001 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile, în contextul normativ anterior intrării în vigoare a Regulamentului delegat (UE) 2023/1640 al Comisiei din 5 iunie 2023 privind metodologia de stabilire a ponderii biocombustibililor și a biogazului pentru transporturi rezultând din prelucrarea biomasei împreună cu combustibili fosili în cadrul unui proces comun, precum și articolul 34 TFUE

trebuie interpretate în sensul că:

– metoda echilibrării masei are ca obiect să determine îndeplinirea criteriilor de durabilitate prevăzute la articolul 29 din Directiva 2018/2001, aplicabile materiilor prime, biocarburanților și amestecurilor acestora, și nu este menită să măsoare ponderea moleculelor de origine biogenică conținute într-un biocarburant produs prin coprelucrare;

– în principiu, articolul 30 din Directiva 2018/2001 nu se opunea, până la intrarea în vigoare și la punerea în aplicare a Regulamentului delegat 2023/1640, unei reglementări naționale care impune efectuarea unei analize cu carbon radioactiv (^{14}C) la momentul primirii în primul antrepozit fiscal național a biocarburanților importați care au fost produși prin coprelucrare, pentru a determina procentul de molecule de origine biogenică relevant pentru calcularea unei taxe de stimulare a utilizării biocarburanților. În acest scop, este irelevant dacă rafinăria în care au fost produși acești carburanți utilizează un sistem de echilibrare a masei certificat de un sistem voluntar recunoscut de Comisie ca sistem complet;

– articolul 34 TFUE se opune unei reglementări naționale care impune efectuarea unei analize cu carbon radioactiv (^{14}C) la momentul primirii, în primul antrepozit fiscal național, a biocarburanților importați care au fost produși prin coprelucrare, cu scopul de a determina procentul de molecule de origine biogenică relevant pentru calcularea unei taxe de stimulare a utilizării biocarburanților, dacă aceeași analiză nu este solicitată pentru producția națională a biocarburanților coprelucrați."