

## MRF 2023.9

EU-Domstolens dom af 9. marts 2023, 3. afd., sag C-604/21, Vapo Atlantic

***En portugisisk regel fra 2012, der forpligter erhvervsdrivende til, at brændstof til vejtransport er iblandet en bestemt procentdel biobrændsel, udgør 'andre krav' omfattet af i notifikations- og stand still-proceduren i informationsproceduredirektivet og kan ikke gøres gældende over for private, når direktivets procedurekrav ikke er fulgt, uden at det gjorde en forskel, at reglen var vedtaget som led i Portugals opfyldelse af VE-direktivets regler om fremme af vedvarende energi.***

Baggrunden for sagen var, at Portugal som led i gennemførelsen af direktivet om fremme af vedvarende energi (2009/28) og direktiv 2009/30 om reduktion af udledning af drivhusgasser fra brændsler til transport i 2012 vedtog en lovgivning, hvorefter erhvervsdrivende, der anvender brændstof til vejtransport, skal sikre, at mindst en bestemt procentdel af brændstoffet er biobrændsel, og brændstoffet skal være certificeret af portugisiske myndigheder. Vapo Atlantic, der er et portugisisk selskab med salg af brændstoffer, havde i Spanien i 2020 indkøbt 7.582 tons brændstoffer uden biobrændselscertifikat, hvorefter de portugisiske myndigheder krævede betaling af lidt over 900.000 euro som økonomisk kompensation for den manglende betaling for biobrændselscertifikat. Vapo Atlantic indbragte sagen for forvaltningsdomstolene, hvor selskabet gjorde gældende, at de portugisiske regler var ugyldige, da de var vedtaget uden iagttagelse af informationsproceduredirektivets regler om underretning og stand still-periode. Dette førte til en præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen, der indledningsvis lagde til grund, at de portugisiske krav

til brændstof måtte anses for 'andre krav' omfattet af informationsproceduredirektivet og henvisste til sag C-727/17 (MRF 2020.7). Som følge heraf kan disse regler kun gøres gældende over for private, hvis informationsproceduredirektivets procedureregler er overholdt. EU-Domstolen afviste herefter, at de portugisiske regler kunne anses for undtaget som en europæisk standard, da denne undtagelse alene omfatter standarder, der er vedtaget af et europæisk standardiseringsorgan. Tilsvarende afviste EU-Domstolen, at informationsproceduredirektivet kunne fraviges på baggrund af VE-direktivet (2009/28) eller i direktiv 2009/30 om begrænsning af udledning af drivhusgasser fra brændsler til transport. I forhold til de portugisiske myndigheders anbringende om, at reglerne var omfattet af informationsproceduredirektivets undtagelse for beskyttelsesklausuler, lagde EU-Domstolen til grund, at undtagelsen for beskyttelsesklausuler alene omfatter beskyttelsesklausuler, der udtrykkeligt fremgår af direktivet og modsvarer TEUF art. 114, stk. 10. Da dette ikke var tilfældet for direktiv 2009/30, kunne Portugal ikke påberåbe sig denne undtagelse.

***Kommentar:*** *Dommen illustrerer, hvordan en medlemsstats tidligere unndladelser af at anvende informationsproceduredirektivets underretning og stand still-periode forud for vedtagelse af generelle regler for salg eller anvendelse af bestemte varer, fortsat har betydning, hvis de nationale reglerne fortsat gælder. I den portugisiske sag må dommen føre til, at de portugisiske myndigheders økonomiske krav mod selskabet må opgives, medmindre det efterfølgende kan dokumenteres, at Portugal alligevel har overholdt informationsproceduredirektivet forud for vedtagelsen af reglerne. Det gjorde ingen forskel, at de portugisiske regler var et led i at opfylde andre EU-direktiver om begrænsning af udledning af drivhusgasser.*

---

## DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

9. marts 2023 (\*)

»Præjudiciel forelæggelse – informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester – direktiv 98/34/EF – artikel 1, nr. 4) – begrebet »andre krav« – artikel 1, nr. 11) – begrebet »teknisk forskrift« – artikel 8, stk. 1 – pligt for medlemsstaterne til at meddele Europa-Kommissionen ethvert udkast til teknisk forskrift – national bestemmelse, der foreskriver iblanding af en vis procentdel biobrændstoffer i brændstoffer til vejtransport – artikel 10, stk. 1, tredje led – begrebet »beskyttelsesklausuler, der er fastsat i en bindende retsakt« – artikel 4, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2009/30/EF ikke omfattet«

I sag C-604/21,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga (domstolen i forvaltnings- og skatteretlige sager i Braga, Portugal) ved afgørelse af 14. september 2021, indgået til Domstolen den 28. september 2021, i sagen:

**Vapo Atlantic SA**

mod

**Entidade Nacional para o Setor Energético E.P.E.,**

procesdeltagere:

**Fundo Ambiental,**

**Fundo de Eficiência Energética (FEE),**

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, K. Jürimäe, og dommerne M. Safjan, N. Piçarra, N. Jääskinen og M. Gavalec (refererende dommer),

generaladvokat: N. Emiliou

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Vapo Atlantic SA ved advogados N. Franco Bruno, R. Leandro Vasconcelos og M. Martins Pereira,
- Entidade Nacional para o Setor Energético E.P.E. ved advogado G. Capitão,
- den portugisiske regering ved P. Barros da Costa, M. Branco, C. Chambel Alves og J. Reis Silva, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved G. Braga da Cruz, B. De Meester og M. Escobar Gómez, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

## Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 1, nr. 3), artikel 8, stk. 1, og artikel 10, stk. 1, tredje led, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF af 22. juni 1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester (EFT 1998, L 204, s. 37), som ændret ved Rådets direktiv 2006/96/EF af 20. november 2006 (EUT 2006, L 363, s. 81) (herefter »direktiv 98/34«), af artikel 7a, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/70/EF af 13. oktober 1998 om kvaliteten af benzin og dieselolie og om ændring af Rådets direktiv 93/12/EØF (EFT 1998, L 350, s. 58), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/30/EF af 23. april 2009 (EUT 2009, L 140, s. 88) (herefter »direktiv 98/70«), af artikel 4, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2009/30 og af artikel 3, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28/EF af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF (EUT 2009, L 140, s. 16).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Vapo Atlantic SA og Entidade Nacional para o Setor Energético E.P.E. (den nationale myndighed for energisektoren herefter »ENSE«) vedrørende denne sidstnævntes afgørelse, hvorved Vapo Atlantic blev pålagt en økonomisk kompensation for ikke at have bevist, at biobrændstoffer indgik i de brændstoffer til vejtransport, som selskabet havde frigivet til forbrug i andet kvartal 2020.

## Retsforskrifter

### *EU-retten*

#### *Direktiv 98/34*

- 3 Artikel 1 i direktiv 98/34 fastsatte:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

- 3) »teknisk specifikation«: en specifikation, der indeholdes i et dokument, som fastlægger karakteristika for et produkt, som f.eks. kvalitet, brugsegenskaber, sikkerhed, dimensioner, herunder forskrifter for varen vedrørende handelsmæssig betegnelse, terminologi, symboler, prøvning og prøvningsmetoder, emballering, mærkning eller etikettering samt procedurer for overensstemmelsesvurdering.

[...]

- 4) »andet krav«: et krav, der ikke er en teknisk specifikation, og som pålægges et produkt af bl.a. forbruger- eller miljøbeskyttelseshensyn, og som vedrører produktets livscyklus efter markedsføring, såsom betingelser for anvendelse, genanvendelse, genbrug eller bortskaffelse, når disse betingelser kan influere betydeligt på sammensætningen af produktet, dets natur eller afsætningen af det

[...]

- 6) »standard«: en teknisk specifikation, som er godkendt af et anerkendt standardiseringsorgan til gentagen eller konstant anvendelse, men hvis overholdelse ikke er obligatorisk, og som er en af følgende typer standarder:

- »international standard«: en standard, der er vedtaget af en international standardiseringsorganisation, og som er offentlig tilgængelig
- »europæiske standard«: en standard, der er vedtaget af et europæisk standardiseringsorgan, og som er offentligt tilgængelig
- »national standard«: en standard, der er vedtaget af et nationalt standardiseringsorgan, og som er offentligt tilgængelig

[...]

- 11) »teknisk forskrift«: en teknisk specifikation eller et andet krav, herunder de administrative bestemmelser, der gælder herfor, som retligt eller faktisk skal overholdes, for at et produkt kan markedsføres eller anvendes i en medlemsstat eller i en væsentlig del af denne stat, samt medlemsstaternes love og administrative bestemmelser vedrørende forbud mod fremstilling, import, markedsføring eller anvendelse af et produkt, jf. dog artikel 10.

De tekniske forskrifter, der faktisk skal overholdes, er navnlig følgende:

- en medlemsstats love eller administrative bestemmelser, der henviser enten til tekniske specifikationer eller andre krav, eller til fagkodekser eller kodekser for god praksis, der igen henviser til tekniske specifikationer eller andre krav, og hvis overholdelse giver formodning om, at der er overensstemmelse med de krav, der er fastsat i de nævnte love eller administrative bestemmelser

[...]«

- 4 Direktivets artikel 8, stk. 1, første afsnit, bestemte:

»Med forbehold af artikel 10 sender medlemsstaterne straks Kommissionen ethvert udkast til teknisk forskrift, medmindre der er tale om en almindelig gengivelse af en international eller europæisk standard, i hvilket tilfælde det vil være tilstrækkeligt at oplyse herom. De meddeler ligeledes Kommissionen grundene til, at det er nødvendigt at indføre en sådan teknisk forskrift, medmindre disse grunde allerede fremgår af udkastet.«

- 5 Det pågældende direktivs artikel 10, stk. 1, tredje led, havde følgende ordlyd:

»Artikel 8 og 9 finder ikke anvendelse på medlemsstaternes love eller administrative bestemmelser eller på frivillige aftaler, hvis medlemsstaterne dermed

- [...]
- anvender beskyttelsesklausuler, der er fastsat i bindende fællesskabsretsakter.«

*Direktiv 98/70*

- 6 Artikel 7a i direktiv 98/70 med overskriften »Reduktion af drivhusgasemissionerne« bestemmer i stk. 1 og 2:

»1. Medlemsstaterne udpeger den eller de leverandører, som skal have ansvaret for overvågningen og indberetningen af vugge til grav-emissionerne af drivhusgasser pr. energienhed fra det brændstof og den energi, der leveres. Hvad angår leverandører af elektricitet til brug i vej køretøjer[...] sikrer medlemsstaterne, at sådanne leverandører kan vælge at bidrage til den i stk. 2 omhandlede reduktionsforpligtelse, hvis de kan påvise, at de på fyldestgørende vis kan måle og overvåge den elektricitet, der leveres til brug i disse køretøjer.

Med virkning fra den 1. januar 2011 skal leverandørerne hvert år rapportere til den myndighed, der er udpeget af medlemsstaten, om drivhusgasintensiteten af brændstoffer og energi, der er blevet leveret i de enkelte medlemsstater, og i den forbindelse mindst oplyse følgende:

- a) den samlede mængde af hver type brændstof eller energi, der er blevet leveret, med angivelse af, hvor den er købt samt dens oprindelse, og
- b) vugge til grav-emissioner af drivhusgasser pr. energienhed.

Medlemsstaterne sikrer, at rapporterne kontrolleres.

Kommissionen udarbejder i relevant omfang retningslinjer for gennemførelsen af dette stykke.

2. Medlemsstaterne kræver, at leverandører så gradvist som muligt reducerer vugge til grav-emissionerne af drivhusgasser pr. energienhed fra leveret brændstof og energi med op til 10% senest den 31. december 2020 i forhold til de minimumsstandarder for brændstoffer, der er omhandlet i stk. 5, litra b). Denne reduktion skal bestå af følgende:

- a) 6% senest den 31. december 2020. Medlemsstaterne kan kræve, at leverandørerne med henblik på denne reduktion opfylder følgende mellemliggende mål: 2% senest den 31. december 2014 og 4% senest den 31. december 2017
- b) et vejledende supplerende mål på 2% senest den 31. december 2020, med forbehold af artikel 9, stk. 1, litra h), som skal opfyldes ved at benytte en af eller begge de følgende metoder:
  - i) levering af energi til transport til brug i enhver type vejgående køretøj, mobil ikke-vejgående maskine (herunder fartøjer til sejlads ad indre vandveje), landbrugs- eller skovbrugstraktor eller fritidsfartøj
  - ii) anvendelse af teknologi (herunder opsamling og lagring af CO<sub>2</sub>), der kan begrænse vugge til grav-emissionerne af drivhusgasser pr. energienhed fra det brændstof eller den energi, der er leveret
- c) et vejledende supplerende mål på 2% senest den 31. december 2020, med forbehold af artikel 9, stk. 1, litra i), som skal opfyldes ved at købe kreditter gennem mekanismen for bæredygtig udvikling i Kyoto-protokollen på de betingelser, der er fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet [og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT 2003, L 275, s. 32)] med henblik på reduktioner inden for sektoren for brændstofforsyning.«

#### *Direktiv 2009/30*

7 Ottende og niende betragtning til direktiv 2009/30 har følgende ordlyd:

- »(8) Forbrænding af brændstof til vejtransport står for ca. 20% af Fællesskabets drivhusgasemissioner. En metode til at reducere disse emissioner er at reducere disse brændstoffers vugge til grav-emissioner af drivhusgasser. Det kan gøres på flere måder. På baggrund af, at Fællesskabet stræber efter yderligere at reducere drivhusgasemissioner, og at vejtransport bidrager væsentligt til disse emissioner, er det hensigtsmæssigt at indføre en mekanisme, der pålægger brændstofleverandører at indberette vugge til grav-emissionen af drivhusgasser fra de brændstoffer, de leverer, og at reducere disse emissioner fra 2011. Metodologien til beregning af vugge til grav-emissioner af drivhusgasser fra biobrændstoffer bør være identisk med den metodologi, der er udarbejdet til beregningen af drivhusgaseffekten i [direktiv 2009/28].
- (9) Leverandørerne bør gradvis reducere vugge til grav-emissionerne af drivhusgasser med op til 10% pr. energienhed fra leveret brændstof og energi senest den 31. december 2020. Reduktionen bør være på mindst 6% senest den 31. december 2020 i forhold til det gennemsnitlige EU-niveau for vugge til grav-emissioner af drivhusgasser pr. energienhed fra fossile brændstoffer i 2010 og være opnået ved at anvende biobrændstoffer og alternative brændstoffer samt ved at mindske afbrænding (flaring) og udslip på produktionssteder. Med forbehold for en nærmere vurdering bør dette omfatte en yderligere reduktion på 2%, der opnås ved at anvende miljøvenlige teknologier til kulstofopsamling og -lagring og ved at anvende elkøretøjer, samt en yderligere

reduktion på 2% opnået ved at købe kreditter inden for rammerne af mekanismen for bæredygtig udvikling under Kyoto-protokollen. Disse supplerende reduktioner bør ikke være bindende for medlemsstater og brændstofleverandører ved dette direktivs ikrafttræden. Den nærmere vurdering bør tage deres ikke-bindende karakter op til overvejelse.«

8 Artikel 4 i direktiv 2009/30 med overskriften »Gennemførelse« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 31. december 2010.

De meddeler straks Kommissionen teksten til disse bestemmelser.

Disse love og bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.

2. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten til de vigtigste nationale retsfor skrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af dette direktiv.«

#### *Direktiv 2009/28*

9 Direktiv 2009/28 blev ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/2001 af 11. december 2018 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder (EUT 2018, L 328, s. 82) med virkning fra den 1. juli 2021. Henset til tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen er det imidlertid bestemmelserne i direktiv 2009/28, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen.

10 Ottende og niende betragtning til direktiv 2009/28 har følgende ordlyd:

»(8) Det fremgår af Kommissionens meddelelse af 10. januar 2007, »En køreplan for vedvarende energi — Vedvarende energi i det 21. århundrede — vejen til en mere bæredygtig fremtid«, at et mål på 20% for andelen af energi fra vedvarende energikilder i det samlede energiforbrug og et mål på 10% for andelen af energi fra vedvarende energikilder på transportområdet ville være passende og realistiske mål, og at en ramme med bindende mål vil give erhvervslivet den langsigtede stabilitet, der er nødvendig for at foretage rationelle, bæredygtige investeringer i sektoren for vedvarende energi, som kan begrænse afhængigheden af importerede fossile brændstoffer og styrke anvendelsen af ny energiteknologi. Disse mål indgår i målet om en forbedring af energieffektiviteten på 20% senest i 2020, som Kommissionen opstillede i sin meddelelse af 19. oktober 2006 om en handlingsplan for energieffektivitet: udnyttelse af potentialet, som blev godkendt af Det Europæiske Råd i marts 2007 og af Europa-Parlamentet i beslutning af 31. januar 2008 om den nævnte handlingsplan.

(9) Det Europæiske Råd bekræftede på sit møde i marts 2007 Fællesskabets tilsagn om at udvikle energi fra vedvarende energikilder efter 2010 i hele Fællesskabet. Det tilsluttede sig et bindende mål om, at energi fra vedvarende energikilder skal udgøre 20% af Fællesskabets samlede energiforbrug senest i 2020, og et bindende mål, som alle medlemsstater skal opfylde, om, at biobrændstoffer senest i 2020 skal udgøre minimum 10% af forbruget af benzin og diesel til transport på en omkostningseffektiv måde. Det erklærede, at den bindende karakter af målsætningen for biobrændstoffer er hensigtsmæssig, under forudsætning af at produktionen er bæredygtig, at det er muligt at få andengenerationsbiobrændstof i handelen, og at [direktiv 98/70] ændres, så der tillades passende blandingsniveauer. Det Europæiske Råd gentog i marts 2008, at det er vigtigt at formulere og opfylde effektive bæredygtighedskriterier for biobrændstoffer og at sikre andengenerationsbiobrændstoffernes tilgængelighed på markedet. Det Europæiske Råd henviste i juni 2008 igen til bæredygtighedskriterierne og udviklingen af andengenerationsbiobrændstoffer og understregede, at der er behov for en vurdering af den mulige virkning af produktionen af biobrændstoffer på landbrugsfødevarer, og for om nødvendigt at tage skridt til at afhjælpe mangler. Det konstaterede også, at der bør foretages yderligere vurderinger af de miljømæssige og sociale konsekvenser af produktionen og forbruget af biobrændstoffer.«

11 Artikel 1 i direktiv 2009/28, der har overskriften »Genstand og anvendelsesområde«, fastsatte:

»Dette direktiv fastsætter en fælles ramme for fremme af energi fra vedvarende energikilder. Det fastsætter bindende nationale mål for den samlede andel af energi fra vedvarende energikilder i det udvidede endelige energiforbrug og for andelen af energi fra vedvarende energikilder på transportområdet [...]«

12 Artikel 3 i direktiv 2009/28 med overskriften »Bindende nationale overordnede mål og foranstaltninger for anvendelse af energi fra vedvarende energikilder« bestemte i stk. 4:

»Hver medlemsstat sikrer, at andelen af energi fra vedvarende energikilder inden for alle former for transport i 2020 mindst svarer til 10% af det endelige energiforbrug på transportområdet i medlemsstaten.

[...]«

13 Direktiv 2009/28 blev i den senest gældende affattelse ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/1513 af 9. september 2015 (EUT 2015, L 239, s. 1), som i henhold til dets artikel 4, stk. 1, bestemte, at de ændringer, der blev foretaget ved direktivet, skulle gennemføres af medlemsstaterne senest den 10. september 2017, og at disse ligeledes straks skulle underrette Kommissionen derom.

### ***Portugisisk ret***

14 Artikel 11 i Decreto-Lei n.º 117/2010 (lovdekret nr. 117/2010) af 25. oktober 2010, som ændret ved Decreto-Lei n.º 6/2012 (lovdekret nr. 6/2012) af 17. januar 2012 (herefter »lovdekret nr. 117/2010«), bestemmer i stk. 1:

»De enheder, der markedsfører brændstof til vejtransport ved fremlæggelse af erklæringer om overgang til forbrug i overensstemmelse med bestemmelserne i Código dos Impostos Especiais sobre o Consumo (lov om punktafgifter på forbrug), godkendt ved lovdekret nr. 73/2010 af 21. juni 2010, som ændret ved lov nr. 55-A/2010 af 31. december 2010, [...] skal bidrage til opfyldelsen af målene for iblanding af biobrændstoffer med følgende procentdele i energiindhold for de mængder brændstof til vejtransport, som de har ladet overgå til forbrug, med undtagelse af flaskegas (LPG) og naturgas:

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

15 Det præciseres i præambelen til lovdekret nr. 6/2012, at »lovdekret nr. 117/2010 [...], som delvis gennemfører [direktiv 2009/28] og [direktiv 2009/30] i national ret, fastsætter bæredygtighedskriterier for produktion og anvendelse af biobrændstoffer og flydende biobrændsler, mekanismer til fremme af biobrændstoffer i landtransport og fastsætter grænser for obligatorisk iblanding af biobrændstoffer«.

### **Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

16 Vapo Atlantic er et selskab, der driver virksomhed på markedet for brændstoffer i Portugal.

17 Da selskabet har afgiftsmæssig status som registreret modtager, opfylder det ikke lovens betingelser for at foretage en fysisk iblanding af biobrændstoffer i de brændstoffer til vejtransport, som det frigiver til forbrug i Portugal. Selskabet køber derfor af et selskab med hjemsted i Spanien sådanne brændstoffer, som indeholder biobrændstoffer i mængder, der overholder bestemmelserne i spansk lovgivning.

- 18 Vapo Atlantic har ikke over for ENSE fremlagt bevis for Europa-Kommissionens godkendelse af den frivillige certificeringsordning, der anvendes af det selskab, som Vapo Atlantic køber brændstoffer til vejtransport fra i Spanien.
- 19 I andet kvartal af 2020 frigav Vapo Atlantic 7 582 tons brændstof til vejtransport til forbrug til forbrug.
- 20 ENSE konstaterede, at Vapo Atlantic i strid med sin forpligtelse i henhold til lovdekret nr. 117/2010 ikke var i besiddelse af noget biobrændstofcertifikat, selv om selskabet burde have haft mindst 758 af disse for at godtgøre, at selskabet overholdt forpligtelsen til at iblande 10% biobrændstoffer i de brændstoffer til vejtransport, som det frigav til forbrug i andet kvartal af 2020.
- 21 Følgelig vedtog ENSE en afgørelse, hvorved Vapo Atlantic blev pålagt at betale et beløb på 908 084 EUR som økonomisk kompensation med den begrundelse, at Vapo Atlantic ikke havde bevist, at biobrændstoffer var blevet iblandet brændstoffer, som selskabet havde frigivet til forbrug i andet kvartal af 2020, hvilket var i strid med artikel 11, stk. 1, i lovdekret nr. 117/2010.
- 22 Vapo Atlantic indbragte denne afgørelse for Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga (domstolen i forvaltnings- og skatteretlige sager i Braga, Portugal), som er den forelæggende ret.
- 23 Den forelæggende ret har fremhævet, at udkastet til den nationale lovgivning, der er nævnt i denne doms præmis 21, tilsyneladende ikke er blevet anmeldt til Kommissionen forud for offentliggørelsen og ikrafttrædelsen af denne lovgivning.
- 24 Den forelæggende ret har nærmere bestemt rejst et spørgsmål om fortolkningen af bestemmelserne i direktiv 98/34 med henblik på at afgøre, om den nævnte lovgivning udgør en »teknisk forskrift«, som burde have været meddelt Kommissionen.
- 25 For det første ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 11, stk. 1, i lovdekret nr. 117/2010, der begrænser sig til at fastsætte procentsatser for iblanding af biobrændstoffer i brændstoffer til vejtransport, der er frigivet til forbrug, uden at fastlægge nogen egenskab ved disse biobrændstoffer, kan anses for en »teknisk forskrift« som omhandlet i dette direktivs artikel 1, nr. 11), og nærmere bestemt, om der er tale om et »andet krav« som omhandlet i denne artikel 1, nr. 4).
- 26 For det andet ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 11, stk. 1, i lovdekret nr. 117/2010 kan være omfattet af undtagelsen i direktivets artikel 8, stk. 1, for så vidt som denne bestemmelse i national ret blot udgør en »almindelig gengivelse af en [...] europæisk standard«. Artikel 7a, stk. 2, i direktiv 98/70 pålægger nemlig medlemsstaterne en forpligtelse til at anmode leverandørerne om så gradvist som muligt at reducere drivhusgasemissionerne med 10%.
- 27 For det tredje ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 11, stk. 1, i lovdekret nr. 117/2010 er omfattet af artikel 10, stk. 1, tredje led, i direktiv 98/34, henset til artikel 4, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2009/30 og artikel 4, stk. 1, i direktiv 2015/1513. De to sidstnævnte bestemmelser kan nemlig anses for »beskyttelseskláusuler, der er fastsat i bindende fællesskabsretsakter« som omhandlet i artikel 10, stk. 1, tredje led, i direktiv 98/34.
- 28 For det fjerde gør den forelæggende ret sig subsidiært overvejelser om følgerne af en manglende opfyldelse af den forpligtelse til at give meddelelse om udkast til forskrifter, der er fastsat i artikel 8, stk. 1, i direktiv 98/34. Den forelæggende ret har anerkendt, at en manglende meddelelse om nationale bestemmelser i henhold til denne bestemmelse principielt medfører, at de ikke kan gøres gældende. Den nærer imidlertid tvivl i denne forbindelse, eftersom en sådan fortolkning indebærer en generel tilsidesættelse af forpligtelsen til at iblande biobrændstoffer i brændstoffer til vejtransport. Den samme fortolkning bringer ikke blot det nationale mål, men også det europæiske mål om at reducere drivhusgasemissionerne og fremme af vedvarende energi i fare.
- 29 På denne baggrund har Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga (domstolen i forvaltnings- og skatteretlige sager i Braga) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:



- »1) Skal artikel 1, nr. 3), i direktiv [98/34] fortolkes således, at fastlæggelsen – som ved den omtvistede nationale lovgivning – af den procentdel af biobrændstoffer, som en erhvervsdrivende i overensstemmelse med artikel 7a i direktiv [98/70], der er indført ved direktiv [2009/30], og i overensstemmelse med det mål, der er angivet i artikel 3, stk. 4, i direktiv [2009/28], er forpligtet til at iblande brændstoffer, som den pågældende overgiver til forbrug, er omfattet af begrebet »andet krav« som omhandlet i førstnævnte direktivs artikel 8, stk. 1?
- 2) Skal artikel 8, stk. 1, i direktiv [98/34], hvad konkret angår udtrykket »medmindre der er tale om en almindelig gengivelse af en international eller europæisk standard«, fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en bestemmelse i national ret, som fastlægger procentdelene for iblanding af biobrændstoffer i overensstemmelse med artikel 7a, stk. 2, i direktiv [98/70], der er indført ved direktiv [2009/30], og i overensstemmelse med det mål, der er angivet i artikel 3, stk. 4, i direktiv [2009/28]?
- 3) Skal artikel 4, stk. 1, andet afsnit, i direktiv [2009/30] og artikel 4, stk. 1, i direktiv [...] 2015/1513 fortolkes således, at der er tale om beskyttelseskláusuler, der er fastsat i bindende fællesskabsretsakter som omhandlet i artikel 10, stk. 1, tredje led, i direktiv [98/34]?
- 4) Medmindre det er ufornuddent i lyset af besvarelsen af de foregående spørgsmål, ønskes følgende spørgsmål besvaret: Skal artikel 8, stk. 1, i direktiv [98/34] fortolkes således, at en national bestemmelse som den i denne sag omhandlede, der i henhold til artikel 7a, stk. 2, i direktiv [98/70], som er indført ved direktiv [2009/30], fastsætter procentdelen for iblanding af biobrændstoffer, ikke kan gøres gældende over for den erhvervsdrivende?»

### **Spørgsmålet, om anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling**

- 30 ENSE er af den opfattelse, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke kan antages til realitetsbehandling, eftersom ordlyden af de bestemmelser, som den forelæggende ret ønsker fortolket, er klar, og der således ikke er nogen tvivl, der skal afklares.
- 31 I denne forbindelse følger det af fast retspraksis, at det inden for rammerne af den procedure, der er indført ved artikel 267 TEUF, udelukkende tilkommer den nationale ret, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retlige afgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af en EU-retlig regel, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (dom af 6.10.2021, Sumal m.fl., C-882/19, EU:C:2021:800, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 32 I det foreliggende tilfælde er det tilstrækkeligt at bemærke, at de forelagte spørgsmål, således som det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, har en direkte forbindelse med tvisten i hovedsagen, og at de er relevante med henblik på at sætte den forelæggende ret i stand til at afgøre denne tvist. Denne anmodning indeholder endvidere tilstrækkelige oplysninger til at fastlægge rækkevidden af disse spørgsmål og at give et brugbart svar.
- 33 Under alle omstændigheder er en national ret på ingen måde udelukket fra at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål, hvor svaret ifølge en af parterne i hovedsagen ikke giver anledning til nogen rimelig tvivl. Selv om det antages, at dette er tilfældet, skal anmodningen om præjudiciel afgørelse, der indeholder sådanne spørgsmål, således ikke afvises (dom af 14.10.2021, Viesgo Infraestructuras Energéticas, C-683/19, EU:C:2021:847, præmis 26).
- 34 Anmodningen om præjudiciel afgørelse kan følgelig antages til realitetsbehandling.

### **Om de præjudicielle spørgsmål**

#### ***Det første og det fjerde spørgsmål***

- 35 Indledningsvis bemærkes, at Vapo Atlantic i tvisten i hovedsagen blev pålagt at betale en økonomisk kompensation for at have tilsidesat artikel 11, stk. 1, i lovdekret nr. 117/2010, for så vidt som dette selskab ikke havde opfyldt sin forpligtelse til at fremlægge certifikater, der gjorde det muligt at bevise, at der var blevet foretaget iblanding af biobrændstoffer i brændstoffer til vejtransport, som det havde frigivet til forbrug i andet kvartal 2020.
- 36 Selv om den forelæggende ret i sit første spørgsmål formelt har henvist til artikel 1, nr. 3), i direktiv 98/34, fremgår det i denne forbindelse af ordlyden af dette spørgsmål, at den ønsker oplyst, om den forpligtelse, der er fastsat i den nationale lovgivning, er omfattet af begrebet »andet krav« som omhandlet i dette direktivs artikel 1, nr. 4), og således udgør en »teknisk forskrift« som omhandlet i det pågældende direktivs artikel 1, nr. 11).
- 37 Det må derfor lægges til grund, at den forelæggende ret med det første og det fjerde spørgsmål, som skal behandles samlet, nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 1, nr. 4), i direktiv 98/34 skal fortolkes således, at en national lovgivning, der fastsætter et mål om iblanding af biobrændstoffer på 10% i brændstoffer til vejtransport, der er frigivet til forbrug af en erhvervsdrivende for et givet år, er omfattet af begrebet »andet krav« i henhold til direktivets artikel 1, nr. 4) og således udgør en »teknisk forskrift« i henhold til nævnte direktivs artikel 1, nr. 11), hvilken forskrift udelukkende kan gøres gældende over for private, såfremt udkastet dertil er blevet meddelt i overensstemmelse med det samme direktivs artikel 8, stk. 1.
- 38 For det første skal det bemærkes, at begrebet »andet krav« er defineret i artikel 1, nr. 4), i direktiv 98/34 »som et krav, der ikke er en teknisk specifikation, og som pålægges et produkt af bl.a. forbruger- eller miljøbeskyttelseshensyn, og som vedrører produktets livscyklus efter markedsføring, såsom betingelser for anvendelse, genanvendelse, genbrug eller bortskaffelse, når disse betingelser kan influere betydeligt på sammensætningen af produktet, dets natur eller afsætningen af det«.
- 39 I henhold til fast retspraksis omfatter denne kategori en lovgivning, som fastsætter en betingelse, der kan influere betydeligt på sammensætningen af et produkt, dets natur eller afsætningen af det, idet disse »andre krav« omhandler de krav, der udspringer af, at der tages hensyn til det omhandlede produkts levetid, efter at det er blevet markedsført, og navnlig vedrører anvendelsen af dette (dom af 28.5.2020, ECO-WIND Construction, C-727/17, EU:C:2020:393, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 40 I det foreliggende tilfælde vedrører den forelæggende rets spørgsmål en national lovgivning, som kræver, at erhvervsdrivende, som frigiver brændstoffer til vejtransport til forbrug med undtagelse af LPG og naturgas, skal bidrage til opfyldelsen af formålene om iblanding af biobrændstoffer i de årlige mængder af brændstoffer til vejtransport, som de frigiver til forbrug, dvs. et mål på 10% for 2020. Selv om en sådan lovgivning hverken præciserer den omhandlede type brændstof til vejtransport eller fastsætter en procentdel af de biobrændstoffer, der fysisk skal iblandes brændstof til vejtransport, eller præciserer, hvilken type biobrændstof der skal iblandes, vedrører det heri fastsatte krav, der er vedtaget med henblik på beskyttelse af miljøet, livscyklussen for brændstoffer til vejtransport efter deres markedsføring og kan influere betydeligt på markedsføringen af disse produkter, for så vidt som tilsidesættelsen af den heri fastsatte forpligtelse til at iblande biobrændstoffer kan medføre pålæggelse af en økonomisk kompensation.
- 41 Det følger heraf, at en national lovgivning, der fastsætter et formål om at iblande 10% biobrændstoffer i brændstoffer til vejtransport, der er frigivet til forbrug af en erhvervsdrivende for 2020, er omfattet af begrebet »andet krav« som omhandlet i artikel 1, nr. 4), i direktiv 98/34 og således udgør en »teknisk forskrift« som omhandlet i dette direktivs artikel 1, nr. 11).
- 42 For det andet bemærkes, at direktiv 98/34 ifølge fast retspraksis har til formål gennem en præventiv kontrol at sikre varenes frie bevægelighed, der er en del af EU's grundlag. En sådan kontrol er hensigtsmæssig i det omfang, tekniske forskrifter, som er omfattet af direktivet, kan udgøre hindringer for varesamhandelen mellem medlemsstater, idet sådanne kun kan tillades, såfremt de er nødvendige for at tilgodese tvingende hensyn af almen interesse (jf. i denne retning dom af 30.4.1996, CIA Security, International, C-194/94, EU:C:1996:172, præmis 40, og af 19.7.2012, Fortuna m.fl., C-213/11, C-214/11 og C-217/11, EU:C:2012:495, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

- 43 I denne forbindelse pålægger artikel 8, stk. 1, i direktiv 98/34 principielt medlemsstaterne straks at sende Kommissionen ethvert udkast til teknisk forskrift. I denne henseende fremgår det af Domstolens praksis, at tilsidesættelsen af meddelelesespligten i denne artikel 8, stk. 1, må anses for en væsentlig proceduremangel, der kan medføre, at de pågældende tekniske forskrifter ikke kan bringes i anvendelse, således at de følgelig ikke kan gøres gældende over for borgerne (jf. i denne retning dom af 30.4.1996, CIA Security International, C-194/94, EU:C:1996:172, præmis 54).
- 44 Henset til ovenstående betragtninger skal det første og det fjerde spørgsmål besvares med, at artikel 1, nr. 4), i direktiv 98/34 skal fortolkes således, at en national lovgivning, der fastsætter et formål om iblanding af 10% biobrændstoffer i brændstoffer til vejtransport, som er frigivet til forbrug af en erhvervsdrivende for et givet år, er omfattet af begrebet »andet krav« som omhandlet i artikel 1, nr. 4), i direktiv 98/34 og således udgør en »teknisk forskrift« som omhandlet i dette direktivs artikel 1, nr. 11), hvilken bestemmelse udelukkende kan gøres gældende over for private, såfremt udkastet dertil er blevet meddelt i overensstemmelse med det nævnte direktivs artikel 8, stk. 1.

### *Det andet spørgsmål*

- 45 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 8, stk. 1, i direktiv 98/34 skal fortolkes således, at en national lovgivning, der har til formål at gennemføre artikel 7a, stk. 2, i direktiv 98/70 på en måde, der er i overensstemmelse med formålet i artikel 3, stk. 4, i direktiv 2009/28, blot kan udgøre en almindelig gengivelse af en europæisk standard som omhandlet i artikel 8, stk. 1, i direktiv 98/34 og dermed falde uden for den meddelelesespligt, der er fastsat i denne bestemmelse.
- 46 I denne forbindelse udgør en »standard« i direktivets forstand i henhold til artikel 1, nr. 6), i direktiv 98/34 en teknisk specifikation, som er godkendt af et anerkendt standardiseringsorgan, men hvis overholdelse ikke er obligatorisk, og som henhører under kategorien internationale standarder, europæiske standarder eller nationale standarder. En »europæisk standard« defineres i denne bestemmelse som en standard, der er vedtaget af et europæisk standardiseringsorgan, og som er offentligt tilgængelig.
- 47 Det følger således af disse definitioner, at begrebet »europæisk standard« forstået i sammenhæng med tekniske forskrifter og nærmere bestemt direktiv 98/34, har et anvendelsesområde, der er begrænset til de standarder, der er vedtaget af et europæisk standardiseringsorgan.
- 48 Det fremgår imidlertid hverken af artikel 3, stk. 4, i direktiv 2009/28 eller af artikel 7a, stk. 2, i direktiv 98/70, at EU-lovgiver ved hjælp af disse bestemmelser har vedtaget »europæiske standarder« som omhandlet i artikel 1, nr. 6), i direktiv 98/34.
- 49 For det første fastsætter artikel 3, stk. 4, i direktiv 2009/28, sammenholdt med ottende og niende betragtning til direktivet og dets artikel 1, nemlig blot bindende mål, hvorefter andelen af energi fra vedvarende energikilder ved alle former for transport i 2020 mindst skal svare til 10% af det endelige energiforbrug inden for transportsektoren i hver medlemsstat, idet medlemsstaterne overlades et skøn med hensyn til, hvilke foranstaltninger de finder hensigtsmæssige for at nå disse mål.
- 50 For det andet konkretiserer artikel 7a, stk. 2, i direktiv 98/70 EU-lovgivers ønske om at reducere vugge til grav-emissioner af drivhusgasser med op til 10% pr. energienhed fra leveret brændstof og energi. Som det fremgår af denne bestemmelse, sammenholdt med ottende og niende betragtning til direktiv 2009/30, bevarer medlemsstaterne imidlertid en skønsmargen med hensyn til at opnå denne reduktion ved at anvende biobrændstoffer og alternative brændstoffer samt ved at mindske afbrænding (flaring).
- 51 Det følger heraf, at hverken artikel 3, stk. 4, i direktiv 2009/28 eller artikel 7a, stk. 2, i direktiv 98/70 fastsætter en »standard« som omhandlet i artikel 1, nr. 6), i direktiv 98/34.
- 52 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 8, stk. 1, i direktiv 98/34 skal fortolkes således, at en national lovgivning, der har til formål at gennemføre artikel 7a, stk. 2, i direktiv 98/70 på en måde, der er i overensstemmelse med formålet i artikel 3, stk. 4, i direktiv 2009/28, ikke blot kan udgøre en almindelig gengivelse af en europæisk standard som

omhandlet i artikel 8, stk. 1, i direktiv 98/34 og dermed falde uden for den meddelelsespligt, der er fastsat i denne bestemmelse.

### ***Det tredje spørgsmål***

- 53 Indledningsvis bemærkes, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning trådte i kraft den 18. januar 2012, mens direktiv 2015/1513, som den forelæggende ret har henvist til i det tredje spørgsmål, i henhold til dets artikel 5 trådte i kraft den 5. oktober 2015. Under disse omstændigheder skal dette direktiv ikke tages i betragtning ved besvarelsen af dette spørgsmål.
- 54 Det må derfor fastslås, at den forelæggende ret med sit tredje spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 4, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2009/30 skal fortolkes således, at denne bestemmelse udgør en beskyttelsesklausul, der er fastsat i en bindende EU-retsakt som omhandlet i artikel 10, stk. 1, tredje led, i direktiv 98/34.
- 55 Det bemærkes, at de to første afsnit i artikel 4, stk. 1, i direktiv 2009/30 blot fastsætter en frist for medlemsstaterne til at gennemføre direktivet, nemlig senest den 31. december 2010, ved de nødvendige love eller administrative bestemmelser med henblik herpå, idet de straks skal meddele Kommissionen teksten til disse bestemmelser. Denne bestemmelses tredje afsnit fastsætter, at disse love og bestemmelser ved vedtagelsen skal indeholde en henvisning til direktiv 2009/30.
- 56 Der er imidlertid intet i ordlyden af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2009/30, der giver anledning til at antage, at EU-lovgiver har haft til hensigt at indføre en beskyttelsesklausul i denne bestemmelse som omhandlet i artikel 114, stk. 10, TEUF, som medlemsstaterne kunne have anvendt.
- 57 I denne henseende fastsætter sidstnævnte bestemmelse, at harmoniseringsforanstaltningerne i de relevante tilfælde indeholder en beskyttelsesklausul, der bemyndiger medlemsstaterne til med en eller flere af de ikke-økonomiske begrundelser, der er nævnt i artikel 36 TEUF, at træffe foreløbige foranstaltninger, der er undergivet en EU-kontrolprocedure. Det følger heraf, at en sådan beskyttelsesklausul skal være udtrykkeligt fastsat i harmoniseringsretsakten. Artikel 4, stk. 1, i direktiv 2009/30 opfylder imidlertid ikke disse kendetegn og kan derfor ikke udgøre en sådan beskyttelsesklausul.
- 58 Det følger af det ovenstående, at det tredje spørgsmål skal besvares med, at artikel 4, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2009/30 skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke udgør en beskyttelsesklausul, der er fastsat i en bindende EU-retsakt som omhandlet i artikel 10, stk. 1, tredje led, i direktiv 98/34.

### **Sagsomkostninger**

- 59 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 1, nr. 4), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF af 22. juni 1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester, som ændret ved Rådets direktiv 2006/96/EF af 20. november 2006,**

**skal fortolkes således, at**

**en national lovgivning, der fastsætter et formål om iblanding af 10% biobrændstoffer i brændstoffer til vejtransport, som er frigivet til forbrug af en erhvervsdrivende for et givet år, er omfattet af begrebet »andet krav« som omhandlet i artikel 1, nr. 4), i direktiv 98/34,**

med senere ændringer, og udgør således en »teknisk forskrift« som omhandlet i artikel 1, nr. 11), i direktiv 98/34, med senere ændringer, hvilken bestemmelse udelukkende kan gøres gældende over for private, såfremt udkastet dertil er blevet meddelt i overensstemmelse med artikel 8, stk. 1, i direktiv 98/34, med senere ændringer.

2) Artikel 8, stk. 1, i direktiv 98/34, som ændret ved direktiv 2006/96,

skal fortolkes således, at

en national lovgivning, der har til formål at gennemføre artikel 7a, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/70 af 13. oktober 1998 om kvaliteten af benzin og dieselolie og om ændring af Rådets direktiv 93/12/EØF, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/30/EF af 23. april 2009 på en måde, der er i overensstemmelse med formålet i artikel 3, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28 af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF, ikke kan udgøre en fuldstændig gennemførelse af en europæisk standard som omhandlet i artikel 8, stk. 1, i direktiv 98/34, med senere ændringer, og dermed falde uden for den meddelelsespligt, der er fastsat i denne bestemmelse.

3) Artikel 4, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2009/30

skal fortolkes således, at

denne bestemmelse ikke udgør en beskyttelsesklausul, der er fastsat i en bindende EU-retsakt som omhandlet i artikel 10, stk. 1, tredje led, i direktiv 98/34, som ændret ved direktiv 2006/96.

Underskrifter

---

\* Processprog: portugisisk.