



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

4. oktober 2018*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder – flydende biobrændsler, der anvendes til et kraftvarmeverk – direktiv 2009/28/EF – artikel 17 – bæredygtighedskriterier for flydende biobrændsler – artikel 18 – nationale ordninger for bæredygtighedscertificering – gennemførelsesafgørelse 2011/438/EU – frivillige ordninger for bæredygtighedscertificering af biobrændstoffer og flydende biobrændsler, som er godkendt af Europa-Kommissionen – national lovgivning, der fastsætter en forpligtelse for aktører, der optræder som mellemænd, til at fremlægge bæredygtighedscertifikater – artikel 34 TEUF – frie varebevægelser«

I sag C-242/17,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) ved afgørelse af 26. januar 2017, indgået til Domstolen den 8. maj 2017, i sagen

Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto (L.E.G.O.) SpA

mod

Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dello Sviluppo Economico,

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali,

procesdeltagere:

ED & F Man Liquid Products Italia Srl,

Unigrà Srl,

Movendi Srl,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne A. Rosas, C. Toader (refererende dommer), A. Prechal og E. Jarašiūnas,

* Processprog: italiensk.

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 28. februar 2018,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto (L.E.G.O.) SpA ved avvocati A. Fantini og G. Scaccia,
- Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA ved avvocati S. Fidanzia og A. Gigliola,
- ED & F Man Liquid Products Italia Srl ved avvocati C. E. Rossi og F. P. Francica,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato G. Palatiello,
- Europa-Kommissionen ved G. Gattinara og K. Talabér-Ritz, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. maj 2018,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 18 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), sammenholdt med Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2011/438/EU af 19. juli 2011 om anerkendelse af ordningen »International Sustainability and Carbon Certification« til dokumentation af overensstemmelse med bæredygtighedskriterierne i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28 og 2009/30/EF (EUT 2011, L 190, s. 79).
- 2 Denne anmodning er indgivet inden for rammerne af en tvist mellem på den ene side Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto SpA (L.E.G.O.) og på den anden side Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Mare e del Territorio (ministeriet for miljø og for natur- og havbeskyttelse, Italien), Ministero dello Sviluppo Economico (ministeriet for økonomisk udvikling, Italien) og Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (ministeriet for landbrugs og skovbrugspolitik, Italien) vedrørende manglende fremlæggelse af bæredygtighedscertifikater vedrørende flydende biobrændsler anvendt til at drive L.E.G.O.s kraftvarmeværk, idet denne manglende fremlæggelse har medført bortfald af den incitamentsordning med grønne certifikater, som dette anlæg var omfattet af.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2009/28

3 Følgende fremgår af 65., 67., 76. og 79. betragtning til direktiv 2009/28:

»(65) Produktionen af biobrændstof bør være bæredygtig. Der bør derfor stilles krav om, at biobrændstoffer, der anvendes for at opfylde målene i dette direktiv, og biobrændstoffer, der nyder godt af nationale støtteordninger, opfylder bæredygtighedskriterier.

[...]

(67) Indførelsen af bæredygtighedskriterier for biobrændstoffer opfylder ikke sit formål, hvis de produkter, der ikke opfylder kriterierne, og som ellers ville være blevet anvendt som biobrændstoffer, i stedet anvendes som flydende biobrændsler i opvarmnings- og elsektoren. Bæredygtighedskriterierne bør derfor også gælde flydende biobrændsler generelt.

[...]

(76) Bæredygtighedskriterierne vil kun være effektive, hvis de fører til en ændret adfærd blandt markedsaktørerne. Denne ændrede adfærd vil kun forekomme, hvis der er en prisgevinst ved de biobrændstoffer og flydende biobrændsler, som opfylder disse kriterier, i forhold til dem, der ikke gør det. Ifølge massebalancemetoden til kontrol af overensstemmelse er der en fysisk forbindelse mellem på den ene side fremstillingen af biobrændstoffer og flydende biobrændsler, der opfylder bæredygtighedskriterierne, og på den anden side forbruget af biobrændstoffer og flydende biobrændsler i [Unionen], hvilket giver en fornuftig balance mellem udbud og efterspørgsel og sikrer en prisgevinst, der er større end i systemer, hvor en sådan forbindelse ikke findes. Massebalancemetoden bør derfor anvendes til kontrol af overensstemmelse for at sikre, at biobrændstoffer og flydende biobrændsler, som opfylder bæredygtighedskriterierne, kan sælges til en højere pris. Herved bevares systemets integritet, samtidig med at industrien ikke pålægges en urimelig byrde. Andre kontrolmetoder bør dog undersøges.

[...]

(79) Det er i Fællesskabets interesse at fremme udviklingen af multilaterale og bilaterale aftaler og frivillige internationale eller nationale ordninger, der sætter standarder for fremstillingen af bæredygtige biobrændstoffer og flydende biobrændsler og certificerer, at produktionen af biobrændstoffer og flydende biobrændsler opfylder disse standarder. Af den grund bør det være muligt at beslutte, at sådanne aftaler eller ordninger giver pålidelig dokumentation og pålidelige oplysninger, forudsat at de opfylder rimelige krav om pålidelighed, gennemsigtighed og uafhængig kontrol.

4 Artikel 2, stk. 2, i direktiv 2009/28 definerer begreberne »biomasse«, »flydende biobrændsler« og »biobrændstoffer« således:

»[...]

e) »biomasse«: den bionedbrydelige del af produkter, affald og restprodukter af biologisk oprindelse fra landbrug (herunder vegetabiliske og animalske stoffer), skovbrug og tilknyttede industrier, herunder fiskeri og akvakultur, samt den bionedbrydelige del af industriaffald og kommunalt affald

[...]

- h) »flydende biobrændsler«: flydende brændstof til energiformål, bortset fra transport, herunder elektricitet og opvarmning og køling, fremstillet på grundlag af biomasse
 - i) »biobrændstoffer«: flydende eller gasformigt brændstof til transport, fremstillet på grundlag af biomasse«.
- 5 Dette direktivs artikel 17 med overskriften »Bæredygtighedskriterier for biobrændstoffer og flydende biobrændsler« bestemmer i stk. 1:

»Uanset om råmaterialerne er dyrket på eller uden for [Unionens] område, må energi fra biobrændstoffer og flydende biobrændsler kun tages i betragtning med henblik på de i litra a), b) og c) omhandlede formål, hvis de opfylder bæredygtighedskriterierne i stk. 2-6:

- a) måling af overholdelse af kravene i dette direktiv vedrørende nationale mål
- b) måling af overholdelse af VE-forpligtelse
- c) berettigelse til finansiel støtte til forbrug af biobrændstoffer og flydende biobrændsler.

[...]«

- 6 Samme direktivs artikel 17, stk. 2-6, fastlægger bæredygtighedskriterier for biobrændstoffer og flydende biobrændsler.

- 7 Artikel 17, stk. 8, fastsætter:

»Med henblik på de i stk. 1, litra a), b) og c), omhandlede formål må medlemsstaterne ikke ud fra andre bæredygtighedsbegrundelser afvise at tage biobrændstoffer og flydende biobrændsler, der er fremstillet i overensstemmelse med denne artikel, i betragtning.«

- 8 Artikel 18 i direktiv 2009/28 med overskriften »Kontrol af overholdelsen af bæredygtighedskriterierne for biobrændstoffer og flydende biobrændsler« bestemmer:

»1. Når biobrændstoffer og flydende biobrændsler skal tages i betragtning med henblik på de i artikel 17, stk. 1, litra a), b) og c), omhandlede formål, kræver medlemsstaterne af de økonomiske aktører, at de dokumenterer, at de bæredygtighedskriterier, der er fastsat i artikel 17, stk. 2-5, er opfyldt. Til dette formål kræver de, at de økonomiske aktører anvender et massebalancesystem, der:

- a) tillader, at partier af råmaterialer eller biobrændstoffer med forskellige bæredygtighedskaraktistika blandes
- b) kræver, at oplysninger om bæredygtighedskaraktistikaene og de i litra a) nævnte partiers størrelse forbliver knyttet til blandingen, og
- c) fastsætter, at summen af alle partier, der trækkes ud af blandingen, beskrives som havende de samme bæredygtighedskaraktistika i de samme mængder som summen af alle partier, der tilføres blandingen.

[...]

3. Medlemsstaterne træffer foranstaltninger for at sikre, at de økonomiske aktører forelægger pålidelige oplysninger og på opfordring stiller de data, der er anvendt til at udarbejde oplysningerne, til rådighed for medlemsstaten. Medlemsstaterne kræver af de økonomiske aktører, at de sørger for en tilstrækkelig standard for en uafhængig kontrol af de oplysninger, de forelægger, og at de dokumenterer, at dette er blevet gjort. Det skal kontrolleres, at de systemer, der anvendes af de økonomiske aktører, er nøjagtige, pålidelige og sikret mod svindel. Der skal foretages en evaluering af frekvensen og metodologien i prøveudtagningen og dataenes pålidelighed.

De oplysninger, der er nævnt i første afsnit, skal navnlig omfatte oplysninger om opfyldelse af de bæredygtighedskriterier, der er nævnt i artikel 17, stk. 2-5, passende og relevante oplysninger om de foranstaltninger, der er truffet med henblik på beskyttelse af jord, vand og luft, genopretning af nedbrudte arealer og undgåelse af overdrevent vandforbrug i områder, hvor der er vandknaphed, samt passende og relevante oplysninger om de foranstaltninger, der er truffet for at tage hensyn til de forhold, der er nævnt i artikel 17, stk. 7, andet afsnit.

[...]

De forpligtelser, der er fastlagt i dette stykke, finder anvendelse, uanset om biobrændstofferne eller de flydende biobrændsler er produceret inden for [Unionen] eller er importeret.

4. [...]

Kommissionen kan beslutte, at frivillige nationale og internationale ordninger, der fastsætter standarder for fremstilling af biomasseprodukter, indeholder nøjagtige data med henblik på de i artikel 17, stk. 2, omhandlede formål eller godtgør, at partier af biobrændstoffer overholder bæredygtighedskriterierne i artikel 17, stk. 3-5. Kommissionen kan beslutte, at disse ordninger indeholder nøjagtige data til oplysning om foranstaltninger, der er truffet med henblik på bevaring af områder, der leverer grundlæggende økosystemydelser i kritiske situationer (f.eks. beskyttelse af afvandingsområder og erosionskontrol), beskyttelse af jord, vand og luft, genopretning af nedbrudte arealer og undgåelse af overdrevent vandforbrug i områder, hvor der er vandknaphed, samt på de forhold, der er nævnt i artikel 17, stk. 7, andet afsnit. [...]

[...]

5. Kommissionen vedtager kun beslutninger i henhold til stk. 4, hvis den pågældende aftale eller ordning opfylder tilstrækkelige standarder for pålidelighed, gennemsigtighed og uafhængig kontrol. Ordninger til at måle besparelsen i drivhusgasemissionen skal også overholde metodologikravene i bilag V.[...]

[...]

7. Såfremt en økonomisk aktør fremlægger dokumentation eller data, der er opnået i overensstemmelse med en aftale eller en ordning, der har været genstand for en beslutning i henhold til stk. 4, kan en medlemsstat ikke, i det omfang dette er omfattet af den pågældende beslutning, kræve, at leverandøren fremlægger yderligere dokumentation for overholdelse af de bæredygtighedskriterier, der er fastsat i artikel 17, stk. 2-5, eller oplysninger om de foranstaltninger, der er nævnt i denne artikels stk. 3, andet afsnit.

[...]«

Gennemførelsesafgørelse 2011/438

9 I medfør af dens artikel 2 var gennemførelsesafgørelse 2011/438 gældende i en periode på fem år efter ikrafttrædelsen, dvs. indtil den 9. august 2016. Henset til tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen skal der ikke desto mindre tages hensyn til denne gennemførelsesafgørelse.

10 Følgende anføres i fjerde og sjette til ottende betragtning til den nævnte gennemførelsesafgørelse:

»(4) Kommissionen kan beslutte, at en frivillig national eller international ordning dokumenterer, at partier af biobrændstof overholder bæredygtighedskriterierne i artikel 17, stk. 3-5, i direktiv [2009/28], eller at en frivillig national eller international ordning for måling af besparelser af drivhusgasemissioner indeholder nøjagtige data, jf. direktivets artikel 17, stk. 2.

[...]

(6) Når en økonomisk aktør fremlægger bevis eller data opnået i henhold til en ordning, som Kommissionen har anerkendt, i det omfang anerkendelsesbeslutningen omfatter, kræver medlemsstaten ikke, at leverandøren fremlægger yderligere bevis for overensstemmelse med bæredygtighedskriterierne.

(7) Ordningen »International Sustainability and Carbon Certification« (i det følgende benævnt »ISCC-ordningen«) blev forelagt Kommissionen den 18. marts 2011 med anmodning om anerkendelse. Ordningen har et globalt anvendelsesområde og kan omfatte en bred vifte af forskellige biobrændstoffer. Den anerkendte ordning vil stilles til rådighed på gennemsigtighedsplatformen oprettet ved direktiv [2009/28]. Kommissionen vil tage hensyn til kommercielt følsomme data og eventuelt beslutte kun delvis at offentliggøre ordningen.

(8) Ved vurderingen af ISCC-ordningen blev det fundet hensigtsmæssigt at omfatte bæredygtighedskriterier i direktiv [2009/28] såvel som at anvende massebalancemetoden i tråd med kravene i artikel 18, stk. 1, i direktiv [2009/28].«

11 Samme gennemførelsesafgørelses artikel 1 bestemmer:

»Den frivillige ordning [ISCC], som Kommissionen den 18. marts 2011 blev anmodet om at anerkende, dokumenterer, at partier af biobrændstoffer opfylder bæredygtighedskriterierne fastsat i artikel 17, stk. 3, litra a), b) og c), og [artikel 17,] stk. 4 og 5, i direktiv [2009/28] [...]. Ordningen indeholder ligeledes nøjagtige data hvad angår artikel 17, stk. 2, i direktiv [2009/28] og artikel 7b, 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)].

Den kan ligeledes anvendes til at dokumentere overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, i direktiv [2009/28] og artikel 7c, stk. 1, i direktiv [98/70].«

Italiensk ret

12 Artikel 2, stk. 2, litra i) og p), og artikel 2, stk. 3, i decreto interministeriale del 23 gennaio 2012 che istituisce il »Sistema di certificazione nazionale della sostenibilità dei biocarburanti e dei bioliquidi« (tværministerielt dekret af 23.1.2012 om den »nationale ordning for bæredygtigheds certificering af biobrændstoffer og flydende biobrændsler«) af 23. januar 2012 (GURI nr. 31 af 7.2.2012, herefter »det tværministerielle dekret af 23. januar 2012«), indeholder følgende definitioner:

»2. [...]

- i) bæredygtighedscertifikat: erklæring udarbejdet af den sidste aktør i forsyningskæden, med egenskab af selvcertificering [...] samt senere ændringer heraf, der indeholder de nødvendige oplysninger til at sikre, at partiet af biobrændstof eller flydende biobrændsel er bæredygtigt

[...]

- p) forsyningskæde eller sporbarhedskæde: metode, hvorved der skabes forbindelse mellem på den ene side oplysninger eller erklæringer vedrørende råmaterialer eller mellemprodukter og på den anden side erklæringer vedrørende slutprodukter. Denne metode inkluderer alle trin fra produktion af råmaterialer til levering af biobrændstof eller flydende biobrændsel, der er beregnet til forbrug.

[...]

3. Ved økonomisk aktør forstås [...]:

- a) enhver fysisk eller juridisk person etableret i [EU] eller et tredjeland, som mod eller uden betaling tilbyder eller tilvejebringer biobrændstoffer og flydende biobrændsler bestemt til [det indre marked] til tredjepart, og enhver fysisk eller juridisk person etableret i Unionen, som fremstiller biobrændstoffer og flydende biobrændsler og herefter anvender dem for egen regning på nationalt område, samt
- b) enhver fysisk eller juridisk person etableret i [EU] eller i et tredjeland, som mod eller uden betaling tilbyder eller tilvejebringer råmaterialer, mellemprodukter, affald, biprodukter eller blandinger heraf til produktion af biobrændstoffer og flydende biobrændsler bestemt til [det indre marked] til tredjepart.«

- 13 Dette tværministerielle dekrets artikel 8 omhandler stillingen for aktører, som ikke har tilsluttet sig den nationale certificeringsordning, og fastsætter:

»1. Alene for så vidt angår aspekterne i en frivillig ordning, der har været genstand for en afgørelse i overensstemmelse med artikel 7c, stk. 4, andet afsnit, i direktiv [98/70] [...], bekræfter de økonomiske aktører, som har tilsluttet sig disse frivillige ordninger, pålideligheden af de oplysninger eller erklæringer, der meddeles den næste økonomiske aktør i forsyningskæden, dvs. leverandøren eller forbrugeren, ved ifølge disse ordninger at fremlægge dokumentation eller data, der ledsager partiet. Denne dokumentation eller disse data attesteres ved selvcertificering [...]

[...]

4. Hvis de frivillige ordninger i stk. 1 eller aftalerne i stk. 2 ikke omfatter verifikationen af opfyldelsen af samtlige bæredygtighedskriterier og anvendelsen af massebalancen, skal de økonomiske aktører i forsyningskæden, som har tilsluttet sig disse ordninger, under alle omstændigheder komplettere verifikationen gennem den nationale certificeringsordning med hensyn til det, som ikke omfattes af disse frivillige ordninger eller aftaler.

[...]«

- 14 Artikel 12 i det tværministerielle dekret af 23. januar 2012 bestemmer:

»1. I dette dekret kan de økonomiske aktører i forsyningskæden for flydende biobrændsler som en undtagelse fra artikel 8, stk. 1, tilslutte sig frivillige ordninger, der har været genstand for en afgørelse i overensstemmelse med artikel 7c, stk. 4, andet afsnit, i direktiv [98/70], som finder anvendelse på biobrændstoffer, forudsat at de opfylder betingelserne i stk. 2.

2. Aktørerne i forsyningskæden for flydende biobrændsler i stk. 1 skal angive de i artikel 7, stk. 5, 6, 7 og 8, fastsatte oplysninger i den erklæring eller det certifikat, der ledsager partierne i hele forsyningskæden [...]«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 15 L.E.G.O. er et italiensk selskab, der ejer et trykkeri. Selskabet har opført et kraftvarmeværk i trykkeriet med en gennemsnitlig årlig nominel effekt på 0,840 megawatt, hvori der som brændstof anvendes rå vegetabilsk palmeolie, som er et flydende biobrændsel.
- 16 Den 20. maj 2011 blev dette anlæg anerkendt som et anlæg, der drives med energi fra vedvarende energikilder, af GSE, som er et italiensk offentligretligt selskab, der varetager udbetaling af støtte til energiproduktion på grundlag af vedvarende energikilder. L.E.G.O. blev således omfattet af incitamentsordningen med grønne certifikater for perioden 2012-2014 og opnåede 14 698 grønne certifikater svarende til en modværdi på 1 610 421,58 EUR.
- 17 Ved afgørelse af 29. september 2014 fandt GSE på grundlag af de dokumenter, som L.E.G.O. havde tilvejebragt, at selskabet ikke opfyldte støtteberettigelseskriterierne, og krævede fuld tilbagebetaling af de beløb, som var tildelt for perioden 2012-2014.
- 18 Som begrundelse for afgørelsen anførte GSE navnlig, at det selskab, der havde opført kraftvarmeværket, dvs. Movendi Srl (herefter »Movendi«), ikke havde fremlagt nogen bæredygtighedscertifikater. Dette selskab optrådte også som mellemmand i forbindelse med købet af det flydende biobrændsel, som anvendtes til at drive anlægget, hos ED&F Man Liquid Products Italia Srl og Unigrà Srl. Selv om dette produkt blev solgt og leveret direkte til L.E.G.O., skulle Movendi ifølge GSE anses for en »økonomisk aktør« som omhandlet i det tværministerielle dekret af 23. januar 2012, der havde pligt til at fremlægge bæredygtighedscertifikater, uanset at sådanne allerede var blevet tilvejebragt af ED&F Man Liquid Products Italia og Unigrà. Endvidere var de bæredygtighedscertifikater, som var udstedt af disse to leverandører, dateret senere end det faktiske transporttidspunkt, mens de ifølge GSE burde være blevet udstedt således, at de ledsagede hvert enkelt parti af flydende biobrændsel.
- 19 L.E.G.O. anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Tribunale Regionale Amministrativo per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien), som i dom af 29. januar 2016 fastslog, at GSE med rette havde anset Movendi for at være økonomisk aktør i italiensk lovgivnings forstand og dermed pålagt selskabet selv at tilvejebringe et bæredygtighedscertifikat for det omhandlede flydende biobrændsel.
- 20 Det var denne rets opfattelse, at selv om direktiv 2009/28 således på den ene side ikke præciserer, hvem der kan anses for økonomisk aktør, tillader det imidlertid på den anden side medlemsstaterne at fastlægge, hvilke oplysninger der er nødvendige, og hvilke personer der skal opfylde bæredygtighedskriterierne. Følgelig skal enhver person, der indgår i forsyningskæden, anses for »økonomisk aktør«, herunder mellemmand som Movendi, der ikke råder fysisk over det omhandlede flydende biobrændsel.
- 21 Den 13. maj 2016 har L.E.G.O. iværksat appel til prøvelse af denne dom ved den forelæggende ret, Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien).
- 22 Det er denne rets opfattelse, at det er nødvendigt at præcisere EU-rettens rækkevidde for at afgøre, om den er til hinder for den nationale lovgivning og navnlig artikel 8 og 12 i det tværministerielle dekret af 23. januar 2012, der pålægger aktører, som har tilsluttet sig en frivillig certificeringsordning, i givet fald at supplere den kontrol, der gennemføres i medfør af den frivillige ordning, ved hjælp af den nationale certificeringsordning og at angive de i artikel 17, stk. 2-5, i direktiv 2009/28 omhandlede oplysninger i den erklæring eller de certifikater, der ledsager partierne gennem hele forsyningskæden.

- 23 I denne henseende har den forelæggende ret anført, at L.E.G.O. under appellen har gjort gældende, at eftersom leverandørerne ED&F Man Liquid Products Italia og Unigrà har tilsluttet sig den frivillige ISCC-kontrolordning, som er anerkendt ved gennemførelsesafgørelse 2011/438, kan den nationale ordning ikke fastsætte yderligere forpligtelser i forhold den nævnte frivillige ordning, såsom en forpligtelse for tredjemænd til at fremlægge bæredygtighedscertifikater.
- 24 Den forelæggende ret har således forklaret, at dens anmodning om præjudiciel afgørelse dels vedrører muligheden for at pålægge økonomiske aktører, der generelt er tilsluttet frivillige ordninger, som er genstand for afgørelser fra Kommissionen, yderligere kontroller i henhold til den nationale certificeringsordning, dels muligheden for at pålægge økonomiske aktører, der indgår i forsyningskæden, en forpligtelse til at forsyne de ledsagende erklæringer eller certifikater med de ønskede oplysninger. I denne henseende har den forelæggende ret anført, at eftersom målet med den nationale lovgivning er at sikre produktets sporbarhed og bæredygtighed gennem hele forsyningskæden, kan mellemmand såsom Movendi ikke være undtaget fra den nævnte forpligtelse.
- 25 Under disse omstændigheder har Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er EU-retten, og i særdeleshed artikel 18, stk. 7, i direktiv [2009/28] sammenholdt med [...] gennemførelsesafgørelse [2011/438], til hinder for en national lovgivning, såsom [tværministerielt] dekret af 23. januar 2012, og især dekretets artikel 8 og 12, som pålægger andre og mere vidtgående specifikke byrder end dem, der påhviler aktører, som har tilsluttet sig en frivillig ordning, der har været genstand for en afgørelse, som Kommissionen har vedtaget i henhold til direktivets artikel 18, stk. 4?
- 2) Såfremt det foregående spørgsmål besvares benægtende, skal de økonomiske aktører, der indgår i produktets forsyningskæde – selv om der er tale om aktører, der alene handler som [...] mellemmand uden fysisk rådighed over produktet – da betragtes som omfattet af de i spørgsmål a) omhandlede EU-retlige bestemmelser?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 26 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 18, stk. 7, i direktiv 2009/28, sammenholdt med gennemførelsesafgørelse 2011/438, skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der pålægger økonomiske aktører andre og mere vidtgående specifikke betingelser end dem, der er fastsat i en frivillig ordning for bæredygtighedscertificering såsom »ISCC«-ordningen, der er anerkendt ved den nævnte gennemførelsesafgørelse 2011/438, som er vedtaget af Kommissionen i overensstemmelse med det nævnte direktivs artikel 18, stk. 4.
- 27 Indledningsvis bemærkes, at artikel 17, stk. 2-5, i direktiv 2009/28 opstiller de bæredygtighedskriterier, der skal opfyldes, for at biobrændstoffer og flydende biobrændsler kan tages i betragtning som vedvarende energikilde.
- 28 Som det fremgår af artikel 17 i direktiv 2009/28, sammenholdt med 65. og 67. betragtning til dette direktiv, har EU-lovgiver med henvisning til bl.a. artikel 114 TEUF haft til hensigt at foretage en harmonisering af de bæredygtighedskriterier, som det er bydende nødvendigt, at biobrændstoffer og flydende biobrændsler opfylder, for at energi fra disse brændstoffer i hver medlemsstat kan tages i betragtning med henblik på de i artikel 17, stk. 1, litra a), b) og c), omhandlede tre formål. Disse formål er at kontrollere, i hvilken udstrækning medlemsstaterne dels når de nationale mål, som er

omhandlet i dette direktivs artikel 3, dels opfylder målene for vedvarende energi, samt den eventuelle berettigelse til national finansiel støtte til forbrug af biobrændstoffer og flydende biobrændsler (jf. i denne retning dom af 22.6.2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, præmis 28).

- 29 Harmoniseringen af disse bæredygtighedskriterier er udtømmende, idet artikel 17, stk. 8, i direktiv 2009/28 nemlig præciserer, at med henblik på disse tre formål må medlemsstaterne ikke ud fra andre bæredygtighedsbegrundelser afvise at tage biobrændstoffer og flydende biobrændsler, som opfylder bæredygtighedskriterierne i denne artikel, i betragtning (jf. i denne retning dom af 22.6.2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, præmis 32).
- 30 Hvad angår kontrollen af overholdelsen af bæredygtighedskriterierne for biobrændstoffer og flydende biobrændsler kræver medlemsstaterne, således som det fremgår af artikel 18, stk. 1, første punktum, i direktiv 2009/28, når biobrændstoffer og flydende biobrændsler skal tages i betragtning med henblik på de i dette direktivs artikel 17, stk. 1, tre omhandlede formål, af de økonomiske aktører, at de dokumenterer, at de bæredygtighedskriterier, der er fastsat i denne artikels stk. 2-5, er opfyldt.
- 31 Til dette formål er medlemsstaterne, således som det fremgår af artikel 18, stk. 1, andet punktum, i direktiv 2009/28, bl.a. forpligtet til at kræve, at de økonomiske aktører anvender et massebalancesystem, der, således som præciseret i denne bestemmelses litra a)-c), for det første tillader, at partier af råmaterialer eller biobrændstoffer med forskellige bæredygtighedskaraktistika blandes, for det andet kræver, at oplysninger om bæredygtighedskaraktistikaene og de nævnte partiers størrelse forbliver knyttet til blandingen, og for det tredje fastsætter, at summen af alle partier, der trækkes ud af blandingen, beskrives som havende de samme bæredygtighedskaraktistika i de samme mængder som summen af alle partier, der tilføres blandingen.
- 32 I denne sammenhæng kan massebalancesystemet, som anført af generaladvokaten i punkt 42 i forslaget til afgørelse, bl.a. indføres ved en national ordning, der fastsættes af den enkelte medlemsstats kompetente myndighed i overensstemmelse med artikel 18, stk. 3, i direktiv 2009/28, eller ved frivillige nationale eller internationale ordninger, som er anerkendt af Kommissionen, såsom ISCC-ordningen, i overensstemmelse med kravene i dette direktivs artikel 18, stk. 4 og 5.
- 33 I denne henseende fremgår det af nævnte direktivs artikel 18, stk. 7, at såfremt en økonomisk aktør fremlægger dokumentation eller data, der er opnået i overensstemmelse med en aftale eller en ordning, der har været genstand for en afgørelse vedtaget af Kommissionen i henhold til artikel 18, stk. 4, i direktiv 2009/28, kan en medlemsstat ikke, i det omfang dette er omfattet af den pågældende afgørelse, kræve, at leverandøren fremlægger yderligere dokumentation for overholdelse af de bæredygtighedskriterier, der er fastsat i dette direktivs artikel 17, stk. 2-5.
- 34 Såfremt Kommissionen ikke har vedtaget en afgørelse vedrørende en given certificeringsordning, eller såfremt det i afgørelsen præciseres, at denne ordning ikke dækker alle de bæredygtighedskriterier, som er fastlagt i artikel 17, stk. 2-5, i direktiv 2009/28, kan medlemsstaterne, i denne udstrækning, derimod frit pålægge økonomiske aktører at overholde den nationale lovgivning, der har til formål at sikre overholdelsen af de nævnte kriterier.
- 35 Med henblik på besvarelsen af det første spørgsmål er det derfor nødvendigt at fastlægge anvendelsesområdet for gennemførelsesafgørelse 2011/438, som er vedtaget af Kommissionen i henhold til artikel 18, stk. 4, i direktiv 2009/28, for så vidt angår den i hovedsagen omhandlede certificeringsordning.
- 36 I denne henseende skal det fastslås, at anerkendelsen i henhold til denne gennemførelsesafgørelse af ISCC-ordningen for en periode på fem år kun er gyldig med henblik på at dokumentere bæredygtigheden af biobrændstoffer og ikke af flydende biobrændsler, således som det fremgår af dens artikel 1, stk. 1. Heraf følger, at for så vidt som den ISCC-ordning, der er genstand for gennemførelsesafgørelse 2011/438, anvender massebalancemetoden til at dokumentere

bæredygtigheden af biobrændstoffer, synes den ikke at kunne begrænse medlemsstaternes kompetence i henhold til artikel 18, stk. 1 og 3, i direktiv 2009/28 til at fastsætte de nærmere regler for kontrol af overholdelsen af de bæredygtighedskriterier, der er fastsat i artikel 17, stk. 2-5, i direktiv 2009/28, for så vidt angår flydende biobrændsler.

- 37 Artikel 18, stk. 4, i direktiv 2009/28, der tillader, at Kommissionen beslutter, at en frivillig, national eller international, ordning anvendes til at dokumentere overholdelsen af de bæredygtighedskriterier, der er fastsat i dette direktivs artikel 17, stk. 2-5, fandt således udelukkende anvendelse på biobrændstoffer indtil vedtagelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/1513 af 9. september 2015 om ændring af direktiv 98/70 og om ændring af direktiv 2009/28 (EUT 2015, L 239, s. 1), der trådte i kraft den 15. oktober 2015, og som indførte muligheden for at certificere bæredygtigheden af flydende biobrændsler ved hjælp af frivillige ordninger.
- 38 I denne henseende skal det præciseres, at flydende biobrændsler og biobrændstoffer, således som det fremgår af artikel 2, stk. 2, litra h) og i), i direktiv 2009/28, er forskellige begreber, idet de sidstnævnte kun omfatter flydende brændstof til transport, mens de førstnævnte omfatter flydende brændstof til energiformål, bortset fra transport.
- 39 I det foreliggende tilfælde var L.E.G.O. omfattet af incitamentsordningen med grønne certifikater i perioden fra 2012 til 2014 for så vidt angår et kraftvarmeværk, der drives med vedvarende energikilder, idet der anvendtes et flydende biobrændsel, nemlig palmeolie. Ved en afgørelse af 29. september 2014 anmodede den kompetente myndighed om tilbagebetaling af de beløb, der var blevet udbetalt i medfør af denne ordning, navnlig på grund af manglende overholdelse af de forpligtelser, der fulgte af den nationale certificeringsordning med henblik på at godtgøre bæredygtigheden af flydende biobrændsler.
- 40 Under disse omstændigheder, og eftersom gennemførelsesafgørelse 2011/438 udelukkende anerkendte ISCC-ordningen for så vidt angår biobrændstoffer, er de yderligere betingelser, som er fastsat i den italienske lovgivning vedrørende kontrol af bæredygtigheden af flydende biobrændsler, ikke omfattet af forbuddet i artikel 18, stk. 7, i direktiv 2009/28.
- 41 På ovenstående baggrund skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 18, stk. 7, i direktiv 2009/28, sammenholdt med gennemførelsesafgørelse 2011/438 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der pålægger økonomiske aktører andre og mere vidtgående specifikke betingelser for certificering af bæredygtigheden af flydende biobrændsler end dem, der er fastsat i en frivillig ordning for bæredygtigheds certificering såsom ISCC-ordningen, der er anerkendt ved nævnte gennemførelsesafgørelse 2011/438, som er vedtaget af Kommissionen i overensstemmelse med det nævnte direktivs artikel 18, stk. 4, for så vidt som denne ordning udelukkende er blevet godkendt for så vidt angår biobrændstoffer, og de nævnte betingelser kun vedrører flydende biobrændsler.

Det andet spørgsmål

- 42 Det andet spørgsmål, som er stillet for det tilfælde, at det første spørgsmål besvares benægtende, tager i det væsentlige sigte på at afgøre, om EU-retten og navnlig artikel 18, stk. 1 og 3, i direktiv 2009/28 skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede fastsætter en national ordning til kontrol af bæredygtigheden af flydende biobrændsler, hvorefter alle økonomiske aktører, der indgår i det pågældende produkts forsyningskæde, også hvis der er tale om mellemmand uden fysisk rådighed over partierne af flydende biobrændsler, skal overholde visse certificerings-, underretnings- og oplysningsforpligtelser, der følger af denne ordning.

- 43 Som det fremgår af Domstolens faste praksis, er den omstændighed, at en national ret rent formelt har udformet sit præjudicielle spørgsmål under henvisning til bestemte EU-retlige bestemmelser, ikke til hinder for, at Domstolen oplyser denne ret om alle de fortolkningsmomenter, der kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for denne, uanset om den henviser til dem i sine spørgsmål. Det tilkommer herved Domstolen af samtlige de oplysninger, der er fremlagt af den nationale ret, navnlig af forelæggelsesafgørelsens præmisser, at udlede de EU-retlige elementer, som det under hensyn til sagens genstand er nødvendigt at fortolke (dom af 22.6.2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 Selv om den forelæggende ret i det foreliggende tilfælde ikke formelt set har anmodet Domstolen om en fortolkning af traktatens bestemmelser om varernes frie bevægelighed, skal det, som anbefalet af generaladvokaten i punkt 87 i forslaget til afgørelse, ligeledes undersøges, om artikel 34 TEUF er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede.

Fortolkningen af direktiv 2009/28

- 45 Det bemærkes for det første, at direktiv 2009/28 anvender begrebet »økonomisk aktør« uden imidlertid at definere det. Domstolen har allerede, henset til den omstændighed, at kriterierne i dette direktivs artikel 18, stk. 1, litra a)-c), er generelt formuleret, fastslået, at der med denne bestemmelse ikke er foretaget en fuldstændig harmonisering af den metode for verifikation, som er tilknyttet massebalancesystemet. Medlemsstaterne har derfor, forudsat at de almindelige betingelser i bestemmelsens litra a)-c), er opfyldt, fortsat et betydeligt råderum i forbindelse med den nærmere fastlæggelse af de konkrete betingelser for de økonomiske aktørers anvendelse af et sådant system (jf. i denne retning dom af 22.6.2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, præmis 40 og 77).
- 46 For det andet er massebalancemetoden, således som det fremgår af 76. betragtning til direktiv 2009/28, baseret på en fysisk forbindelse mellem fremstillingen og forbruget af flydende biobrændsler i EU med henblik på en kontrol af overensstemmelse, samtidig med at industrien ikke pålægges en urimelig byrde, jf. artikel 18, stk. 1, i nævnte direktiv.
- 47 I det foreliggende tilfælde fremgår det af ordlyden af artikel 12, stk. 2, i det tværministerielle dekret af 23. januar 2012, sammenholdt med artikel 2, stk. 1, litra i), septies, i lovdekret nr. 66/2005 og artikel 2, stk. 3, litra a), i det nævnte tværministerielle dekret, at denne lovgivning fastsætter en forpligtelse til i den erklæring eller det certifikat, der ledsager partierne af flydende biobrændsler, at angive oplysninger, der gør det muligt at fastslå deres bæredygtighed, for alle økonomiske aktører i forsyningskæden for flydende biobrændsler, herunder mellemmand, der ikke råder fysisk over de nævnte produkter.
- 48 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at den omstændighed, at mellemmand kvalificeres som »økonomiske aktører«, tager sigte på i overensstemmelse med kravene i artikel 18, stk. 3, i direktiv 2009/28 at sikre sporbarheden af partierne af flydende biobrændsler gennem hele forsyningskæden og dermed muliggøre en bedre kontrol med produktionen og forhandlingen heraf med henblik på at reducere risikoen for svindel.
- 49 I denne henseende bemærkes, at medlemsstaterne i henhold til artikel 18, stk. 3, i direktiv 2009/28 træffer foranstaltninger for at sikre, at de økonomiske aktører forelægger pålidelige oplysninger og på opfordring stiller de data, der er anvendt til at udarbejde oplysningerne om det pågældende produkts bæredygtighedskarakteristika, til rådighed for den pågældende medlemsstat. Medlemsstaterne kræver endvidere af de økonomiske aktører, at de sørger for en tilstrækkelig standard for en uafhængig kontrol af de oplysninger, de forelægger, og at de dokumenterer, at dette er blevet gjort, idet det skal kontrolleres, at de systemer, der anvendes af de økonomiske aktører, er nøjagtige, pålidelige og sikret mod svindel.

- 50 For så vidt som begrebet »økonomiske aktører« for det første ikke er defineret i direktiv 2009/28, og idet medlemsstaterne for det andet på det nuværende stade af EU-lovgivers harmonisering af reglerne om den metode for verifikation, som er tilknyttet massebalancesystemet, skal medlemsstaterne anses for at råde over en skønsmargen med henblik på under overholdelse af EU-retten at fastlægge, hvilke økonomiske aktører der er forpligtet til at dokumentere overholdelsen af de bæredygtighedskriterier, der er fastsat i det nævnte direktivs artikel 17, stk. 2-5.
- 51 Det følger af de foregående betragtninger, at artikel 18, stk. 1 og 3, i direktiv 2009/28 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede fastsætter en national ordning til kontrol af bæredygtigheden af flydende biobrændsler, hvori det foreskrives, at alle økonomiske aktører, der indgår i produktets forsyningskæde, også hvis der er tale om mellemmand uden fysisk rådighed over partierne af flydende biobrændsler, skal overholde visse certificerings-, underretnings- og oplysningsforpligtelser, der følger af denne ordning.

Fortolkningen af artikel 34 TEUF

- 52 Der skal indledningsvis henvises til, at enhver national foranstaltning vedrørende et område, hvor der er foretaget en udtømmende harmonisering på EU-plan, skal bedømmes på grundlag af de pågældende harmoniserede bestemmelser og ikke på grundlag af den primære EU-ret (dom af 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, præmis 57).
- 53 EU-lovgiver har ikke haft til hensigt at gennemføre en udtømmende harmonisering af nationale støtteordninger til produktionen af grøn energi, men har, således som det bl.a. fremgår af 25. betragtning til direktiv 2009/28, taget udgangspunkt i dels en konstatering af, at medlemsstaterne anvender forskellige støtteordninger, dels i princippet om, at det skal sikres, at støtteordningerne fungerer, som de skal, således at investorernes tillid bevares, og således at medlemsstaterne kan udforme effektive nationale foranstaltninger med henblik på opfyldelsen af de bindende nationale mål, der påhviler dem i henhold til det nævnte direktiv (dom af 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, præmis 59).
- 54 Endvidere foretages der med artikel 18 i direktiv 2009/28, således som det fremgår af denne doms præmis 45, ikke en udtømmende harmonisering med hensyn til den metode for verifikation, som er tilknyttet massebalancesystemet, således at medlemsstaterne fortsat har et betydeligt råderum i forbindelse med gennemførelsen af den nævnte artikel. I denne forbindelse er de imidlertid forpligtede til at overholde artikel 34 TEUF (jf. i denne retning dom af 22.6.2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, præmis 78).
- 55 Der skal derfor foretages en fortolkning af traktatens bestemmelser om varernes frie bevægelighed med henblik på at afgøre, om artikel 34 TEUF er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter økonomiske aktører, der indgår i produktets forsyningskæde, også hvis der er tale om mellemmand uden fysisk rådighed over de flydende biobrændsler, skal overholde visse certificerings-, underretnings- og oplysningsforpligtelser, der følger af en national ordning for bæredygtighedskontrol.
- 56 I det foreliggende tilfælde er det i hovedsagen omhandlede biobrændsel, palmeolie, således som det fremgår af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, og af de oplysninger, som ED & F Man Liquid Products Italia gav i retsmødet, fremstillet i Indonesien, indført til EU, bragt i fri omsætning og oplagret i Frankrig og herefter fragtet til Italien for at blive solgt til L.E.G.O.
- 57 I henhold til artikel 28, stk. 2, TEUF finder forbuddet mod kvantitative restriktioner mellem medlemsstaterne, som er fastsat i artikel 34 TEUF – 37 TEUF, anvendelse på såvel varer med oprindelse i medlemsstaterne som varer hidrørende fra tredjelande, som frit kan omsættes i medlemsstaterne.

- 58 Det følger af fast retspraksis, at artikel 34 TEUF ved sit forbud mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner mellem medlemsstaterne omfatter enhver national foranstaltning, der direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre handelen inden for Fællesskabet (dom af 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).
- 59 Hindringer for de frie varebevægelser, der i mangel af en harmonisering af de nationale lovgivninger følger af, at der på varer hidrørende fra andre medlemsstater, hvor de er lovligt bragt i omsætning, i en medlemsstat anvendes regler om, hvilke betingelser sådanne varer skal opfylde, og det uanset om sådanne regler anvendes uden forskel på alle varer, skal anses for foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner i henhold til artikel 34 TEUF (jf. i denne retning dom af 22.9.2016, Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik, C-525/14, EU:C:2016:714, præmis 35).
- 60 I det foreliggende tilfælde skal det fastslås, at den forpligtelse til at fremlægge bæredygtighedscertifikater, som er fastsat i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning for mellemmand, der ikke har fysisk rådighed over de flydende biobrændsler, som er genstand for den transaktion, som de deltager i, i det mindste indirekte og potentielt kan hindre indførsel af sådanne produkter fra andre medlemsstater.
- 61 En sådan forpligtelse bevirker nemlig, at indførslen af flydende biobrændsler vanskeliggøres, for så vidt som aktører, der alene optræder som mellemmand, og som ikke er undergivet denne certificeringsforpligtelse i medfør af artikel 18 i direktiv 2009/28, når de indfører et flydende biobrændsel til Italien, ikke desto mindre skal fremlægge den nævnte certificering og dermed er undergivet de administrative forpligtelser og skal bære de omkostninger, som er forbundet dermed.
- 62 En sådan national lovgivning udgør følgelig en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner, der i princippet er uforenelig med artikel 34 TEUF, medmindre denne lovgivning kan begrundes objektivt (jf. analogt dom af 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, præmis 75).

Spørgsmålet, om lovgivningen kan begrundes

- 63 En national lovgivning eller praksis, der udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, kan være begrundet i et af de almene hensyn, som er opregnet i artikel 36 TEUF, eller i et tvingende hensyn. I begge tilfælde skal den nationale foranstaltning, i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, være egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, den forfølger, og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for, at formålet opfyldes (dom af 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, præmis 76).
- 64 I denne henseende fremgår det af Domstolens faste praksis, at nationale foranstaltninger, der kan hindre samhandelen inden for EU, bl.a. kan være begrundet i tvingende miljøbeskyttelseshensyn. Brugen af vedvarende energikilder til fremstilling af elektricitet, som en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede skal fremme, er således egnet til at beskytte miljøet, for så vidt som den bidrager til reduktion af drivhusgasemissioner, som er en af hovedårsagerne til de klimaændringer, som Unionen og dens medlemsstater har forpligtet sig til at bekæmpe (jf. i denne retning dom af 13.3.2001, PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, præmis 73, af 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, præmis 77, 78 og 82, samt af 22.6.2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, præmis 85-88).
- 65 Derfor bidrager en sådan national lovgivning, idet den fremmer brugen af vedvarende energikilder, også til beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed samt beskyttelse af planter, der er almene hensyn, som er opregnet i artikel 36 TEUF (jf. i denne retning dom af 22.6.2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, præmis 89).

- 66 Hertil kommer, som anført af generaladvokaten i punkt 97 i forslaget til afgørelse, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, for så vidt som den forpligter samtlige aktører, der indgår i produktionen og distributionen af bæredygtige flydende biobrændsler, herunder mellemmand, til at fremlægge bæredygtighedscertifikater, bidrager til at forhindre svig i forsyningskæden for flydende biobrændsler.
- 67 Ifølge Domstolens faste praksis kan formålene om beskyttelse af miljøet og bekæmpelse af svig således begrunde nationale foranstaltninger, der kan hindre samhandelen i Unionen, forudsat at disse foranstaltninger står i rimeligt forhold til det tilsigtede mål (dom af 6.10.2011, Bonnarde, C-443/10, EU:C:2011:641, præmis 34).
- 68 Det skal derfor, således som det fremgår af denne doms præmis 63, undersøges, om en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede opfylder de krav, der følger af proportionalitetsprincippet, dvs. om den er egnet til at opnå det lovlige formål, som den forfølger, og om den er nødvendig herfor (jf. i denne retning dom af 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, præmis 83).
- 69 I denne henseende bemærkes, at en national bestemmelse som artikel 12, stk. 2, i det tværministerielle dekret af 23. januar 2012 sikrer sporbarheden af produktet i produktions- og transportkæden såvel som dets bæredygtighed med henblik på at undgå eventuel modifikation eller forfalskning af palmeolien. En mellemmand som Movendi, der køber det i hovedsagen omhandlede flydende biobrændsel, og i retlig forstand er indehaver af ejendomsretten til dette, herunder al relevant dokumentation, ville således, før biobrændslet sælges til den endelige forbruger, kunne modificere dets egenskaber, stille det til rådighed for tredjemand og blande det med andre flydende stoffer eller med ikke-certificerede flydende biobrændsler. Eftersom den nævnte nationale bestemmelse omfatter alle aktører, der indgår i forsyningskæden for flydende biobrændsler, bidrager den således til at forhindre risikoen for svindel vedrørende dette flydende biobrændsel. Følgelig udgør denne bestemmelse en passende foranstaltning med henblik på at nå det legitime mål, som den forfølger.
- 70 På denne måde kan den i hovedsagen omhandlede nationale bestemmelse ligeledes bidrage til målsætningerne om beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed samt beskyttelse af planter, som er omhandlet i denne doms præmis 63-66.
- 71 Hvad angår spørgsmålet, om en sådan lovgivning er nødvendig, bemærkes, at selv om en mellemmand, såsom Movendi i hovedsagen, ikke har fysisk rådighed over de flydende biobrændsler, som er genstand for den transaktion, som denne deltager i, har mellemmanden imidlertid, for en tid, den retlige ejendomsret til dem og har derfor principielt mulighed for at flytte dem, modificere deres indhold eller forfalske de dokumenter, der vedrører dem. Det skal derfor anerkendes, at Den Italienske Republik lovligt kunne anse den nævnte foranstaltning for nødvendig for at nå de forfulgte mål, idet den forhindrer disse risici.
- 72 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at det andet spørgsmål skal besvares med, at EU-retten og navnlig artikel 34 TEUF og artikel 18, stk. 1 og 3, i direktiv 2009/28 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede fastsætter en national ordning til kontrol af bæredygtigheden af flydende biobrændsler, hvori det foreskrives, at alle økonomiske aktører, der indgår i produktets forsyningskæde, også hvis der er tale om mellemmand uden fysisk rådighed over partierne af flydende biobrændsler, skal overholde visse certificerings-, underretnings- og oplysningsforpligtelser, der følger af denne ordning.

Sagsomkostninger

⁷³ 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 nævnte parterers udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

- 1) Artikel 18, stk. 7, 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, sammenholdt med Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2011/438/EU af 19. juli 2011 om anerkendelse af ordningen »International Sustainability and Carbon Certification« til dokumentation af overensstemmelse med bæredygtighedskriterierne i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28/EF og 2009/30/EF, skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der pålægger økonomiske aktører andre og mere vidtgående specifikke betingelser for certificering af bæredygtigheden af flydende biobrændsler end dem, der er fastsat i en frivillig ordning for bæredygtigheds certificering såsom ISCC-ordningen, der er anerkendt ved nævnte gennemførelsesafgørelse, som er vedtaget af Europa-Kommissionen i overensstemmelse med det nævnte direktivs artikel 18, stk. 4, for så vidt som denne ordning udelukkende er blevet godkendt for så vidt angår biobrændstoffer, og de nævnte betingelser kun vedrører flydende biobrændsler.
- 2) EU-retten og navnlig artikel 34 TEUF og artikel 18, stk. 1 og 3, i direktiv 2009/28 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede fastsætter en national ordning til kontrol af bæredygtigheden af flydende biobrændsler, hvori det foreskrives, at alle økonomiske aktører, der indgår i produktets forsyningskæde, også hvis der er tale om mellemmand uden fysisk rådighed over partierne af flydende biobrændsler, skal overholde visse certificerings-, underretnings- og oplysningsforpligtelser, der følger af denne ordning.

Underskrifter