



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
της 16ης Μαΐου 2018¹

Υπόθεση C-242/17

Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto (LEGO) SpA
κατά
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,
παρισταμένων των:
ED & F Man Liquid Products Italia Srl,
Unigrà Srl,
Movendi Srl

[αίτηση του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας, Ιταλία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Περιβάλλον – Προώθηση της χρήσεως ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές – Διασφάλιση της αειφορίας των βιορευστών – Μέθοδος του ισοζυγίου μάζας – Εθνικά συστήματα πιστοποιήσεως της αειφορίας – Εθελοντικά συστήματα πιστοποιήσεως της αειφορίας, εγκεκριμένα από την Επιτροπή – Οικονομικοί φορείς υποχρεούμενοι σε προσκόμιση πιστοποιητικών αειφορίας»

1. Με την απόφαση E.ON Biofor Sverige², το Δικαστήριο απεφάνθη επί του αντίκτυπου ορισμένων μέτρων που είχε θεσπίσει η Σουηδία για την επαλήθευση της αειφορίας των παραγόμενων από βιομάζα βιοαερίων, οσάκις τα τελευταία αποτελούσαν αντικείμενο ενδοκοινοτικής εμπορίας (διέρχονταν μέσω αγωγών φυσικού αερίου από διάφορα κράτη μέλη).

2. Η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δεν αφορά τα βιοαέρια, αλλά τα αειφόρα βιορευστά (συγκεκριμένα, το ακατέργαστο φοινικέλαιο, το οποίο προέρχεται από την Ινδονησία και διατίθεται, υπό καθεστώς ελεύθερης κυκλοφορίας, στην αγορά της Ένωσης). Εάν τα πρώτα παράγονται από τη βιομάζα προκειμένου να χρησιμοποιηθούν στις μεταφορές, τα δεύτερα προέρχονται επίσης από βιομάζα, προορίζονται, όμως, για ενεργειακές χρήσεις εκτός των μεταφορών, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται η παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας καθώς και η θέρμανση και η ψύξη.

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

² Απόφαση της 22ας Ιουνίου 2017 (C-549/15, EU:C:2017:490).

3. Για την επίλυση της διαφοράς είναι αναγκαίο να εξεταστεί η σχέση μεταξύ των δύο ειδών συστημάτων πιστοποίησης της αειφορίας των βιορευστών: αφενός, των *εθνικών* και, αφετέρου, των *εθελοντικών* τα οποία εγκρίνει η Επιτροπή. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο πρέπει να ερμηνεύσει το περιεχόμενο του άρθρου 18, παράγραφος 7, της οδηγίας 2009/28/ΕΚ³, σε συνδυασμό με την εκτελεστική απόφαση (ΕΕ) 2011/438 της Επιτροπής⁴.

4. Βάσει της προκειμένης αυτής, το Δικαστήριο θα πρέπει να αποσαφηνίσει εάν η εφαρμογή των μεν και των δε (των εθνικών και των εθελοντικών συστημάτων) για την πιστοποίηση της αειφορίας των βιορευστών είναι διαζευκτική και αποκλειστική ή απλώς συμπληρωματική.

5. Η απάντηση θα καταστήσει δυνατή την άρση των αμφιβολιών του αιτούντος δικαστηρίου ως προς τη δυνατότητα κράτους μέλους να απαιτεί την εκπλήρωση πρόσθετων απαιτήσεων από τους οικονομικούς φορείς, οι οποίοι έχουν κάνει χρήση εθελοντικού συστήματος.

I. Νομικό πλαίσιο

A. Δίκαιο της Ένωσης

1. Οδηγία 2009/28

6. Κατά την αιτιολογική σκέψη 76:

«Τα κριτήρια αειφορίας θα είναι αποτελεσματικά μόνο εάν οδηγούν σε αλλαγές στη συμπεριφορά των παραγόντων της αγοράς. Οι παράγοντες της αγοράς θα αλλάξουν τη συμπεριφορά τους μόνο εάν τα βιοκαύσιμα και τα βιορευστά που πληρούν τα κριτήρια προμηθευθούν ως προς την τιμή σε σύγκριση με όσα δεν πληρούν τα κριτήρια. Σύμφωνα με τη μέθοδο ισοζυγίου μάζας για την εξακρίβωση της συμμόρφωσης, υπάρχει φυσικός δεσμός μεταξύ της παραγωγής βιοκαυσίμων και βιορευστών που πληρούν τα κριτήρια αειφορίας και της κατανάλωσης βιοκαυσίμων και βιορευστών στην Κοινότητα, ο οποίος δημιουργεί τη δέουσα ισορροπία μεταξύ προσφοράς και ζήτησης και διασφαλίζει την προμηθευτική τιμή η οποία είναι υψηλότερη από ό, τι σε συστήματα όπου δεν υπάρχει τέτοιος δεσμός. Ως εκ τούτου, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι τα βιοκαύσιμα και βιορευστά που πληρούν τα κριτήρια αειφορίας θα μπορούν να πωληθούν σε υψηλότερη τιμή, για την εξακρίβωση της συμμόρφωσης θα πρέπει να χρησιμοποιείται το σύστημα του ισοζυγίου μάζας. Αυτό θα πρέπει να διαφυλάσσει την ακεραιότητα του συστήματος αποφεύγοντας παράλληλα την επιβολή αδικαιολόγητης επιβάρυνσης στη βιομηχανία. Ωστόσο, θα πρέπει να μελετηθούν και άλλες μέθοδοι εξακρίβωσης.»

7. Το άρθρο 2, στοιχεία η' και θ', περιέχει τους ακόλουθους ορισμούς:

η) “βιορευστά”: υγρά καύσιμα για ενεργειακούς σκοπούς, εκτός από κίνηση, συμπεριλαμβανομένης της ηλεκτρικής ενέργειας και της θέρμανσης και της ψύξης, τα οποία παράγονται από βιομάζα·

θ) “βιοκαύσιμα”: υγρά ή αέρια καύσιμα κίνησης τα οποία παράγονται από βιομάζα».

3 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Απριλίου 2009, σχετικά με την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές και την τροποποίηση και τη συνακόλουθη κατάργηση των οδηγιών 2001/77/ΕΚ και 2003/30/ΕΚ (ΕΕ 2009, L 140, σ. 16· διορθωτικά στην ΕΕ 2010, L 108, σ. 356, και στην ΕΕ 2014, L 216, σ.5).

4 Εκτελεστική απόφαση της 19ης Ιουλίου 2011, σχετικά με την αναγνώριση του συστήματος «Διεθνής Πιστοποίηση Αειφορίας και Άνθρακα» για την απόδειξη της συμμόρφωσης με τα κριτήρια αειφορίας στο πλαίσιο των οδηγιών 2009/28/ΕΚ και 2009/30/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ 2011, L 190, σ. 79).

8. Κατά την αιτιολογική σκέψη 65:

«Η παραγωγή βιοκαυσίμων θα πρέπει να είναι αειφόρος. Συνεπώς, θα πρέπει να είναι υποχρεωτικό τα βιοκαύσιμα τα οποία χρησιμοποιούνται με σκοπό τη συμμόρφωση προς τους στόχους που θέτει η παρούσα οδηγία και τα βιοκαύσιμα τα οποία τυγχάνουν ενίσχυσης από εθνικά καθεστώτα να πληρούν τα κριτήρια αειφορίας».

9. Το άρθρο 17 ορίζει τα κριτήρια αειφορίας ως εξής:

«1. Ανεξαρτήτως του εάν οι πρώτες ύλες καλλιεργούνται εντός ή εκτός της επικράτειας της Κοινότητας, η ενέργεια από τα βιοκαύσιμα και τα βιορευστά λαμβάνεται υπόψη για τους σκοπούς που αναφέρονται στα στοιχεία α), β) και γ) μόνον εφόσον πληρούν τα κριτήρια αειφορίας των παραγράφων 2 έως 6 του παρόντος άρθρου:

- α) για την αξιολόγηση της τήρησης των απαιτήσεων της παρούσας οδηγίας ως προς τους εθνικούς στόχους·
- β) για την αξιολόγηση της τήρησης των υποχρεώσεων που αφορούν την ενέργεια από ανανεώσιμες πηγές·
- γ) για τον προσδιορισμό της επιλεξιμότητας για χρηματοδοτική υποστήριξη για την κατανάλωση βιοκαυσίμων και βιορευστών.

[...]

2. Η μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου που επιτυγχάνεται με τη χρήση βιοκαυσίμων και βιορευστών, τα οποία λαμβάνονται υπόψη για τους σκοπούς που αναφέρονται στα στοιχεία α), β) και γ) της παραγράφου 1, πρέπει να είναι τουλάχιστον 35 %.

[...]

3. Τα βιοκαύσιμα και τα βιορευστά που λαμβάνονται υπόψη για τους σκοπούς που αναφέρονται στα στοιχεία α), β) και γ) της παραγράφου 1 δεν πρέπει να έχουν παραχθεί από πρώτες ύλες προερχόμενες από εδάφη με υψηλή αξία βιοποικιλότητας [...]

[...]

4. Τα βιοκαύσιμα και βιορευστά που λαμβάνονται υπόψη για τους σκοπούς που απαριθμούνται στα στοιχεία α), β) και γ) της παραγράφου 1 δεν πρέπει να έχουν παραχθεί από πρώτες ύλες προερχόμενες από εκτάσεις υψηλών αποθεμάτων άνθρακα [...]

[...]

5. Τα βιοκαύσιμα και τα βιορευστά που λαμβάνονται υπόψη για τους σκοπούς που απαριθμούνται στα στοιχεία α), β) και γ) της παραγράφου 1 δεν θα παράγονται από πρώτες ύλες που προέρχονται από εκτάσεις που είχαν χαρακτηριστεί τυρφώνες τον Ιανουάριο του 2008 [...].

6. Οι γεωργικές πρώτες ύλες που καλλιεργούνται στην Κοινότητα και χρησιμοποιούνται για την παραγωγή βιοκαυσίμων και βιορευστών, τα οποία λαμβάνονται υπόψη για τους σκοπούς που απαριθμούνται στα στοιχεία α), β) και γ) της παραγράφου 1, πρέπει να λαμβάνονται σύμφωνα με τις απαιτήσεις και τα πρότυπα που προβλέπονται στις διατάξεις υπό τον τίτλο “Περιβάλλον”, στο μέρος Α και στο σημείο 9 του παραρτήματος II του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 73/2009 του Συμβουλίου, της 19ης Ιανουαρίου 2009 [...]

[...]

8. Για τους σκοπούς που απαριθμούνται στα στοιχεία α), β) και γ) της παραγράφου 1, τα κράτη μέλη δεν αρνούνται να λάβουν υπόψη, για λοιπούς λόγους αειφορίας, τα βιοκαύσιμα και βιορευστά που λαμβάνονται σύμφωνα με το παρόν άρθρο.

[...]»

10. Το άρθρο 18 («Επαλήθευση της τήρησης των κριτηρίων αειφορίας για τα βιοκαύσιμα και τα βιορευστά») ορίζει στις παραγράφους του 1 έως 7 τα εξής:

«1. Όταν βιοκαύσιμα και βιορευστά πρόκειται να ληφθούν υπόψη για τους σκοπούς που απαριθμούνται στα στοιχεία α), β) και γ) του άρθρου 17 παράγραφος 1, τα κράτη μέλη υποχρεώνουν τους οικονομικούς φορείς να αποδείξουν ότι πληρούνται τα κριτήρια αειφορίας που καθορίζονται στο άρθρο 17 παράγραφοι 2 έως 5. Για τον σκοπό αυτό, απαιτούν από τους οικονομικούς φορείς να χρησιμοποιούν ένα σύστημα ισοζυγίου μάζας το οποίο:

- α) επιτρέπει παρτίδες πρώτων υλών ή βιοκαυσίμων με διαφορετικά χαρακτηριστικά αειφορίας να αναμειγνύονται·
- β) απαιτεί οι πληροφορίες σχετικά με τα χαρακτηριστικά αειφορίας και τα μεγέθη των παρτίδων που αναφέρονται στο στοιχείο α) να αποδίδονται επίσης στο μείγμα και
- γ) προβλέπει ότι το σύνολο όλων των παρτίδων που αποσύρονται από το μείγμα περιγράφεται ως έχον τα ίδια χαρακτηριστικά αειφορίας, στις ίδιες ποσότητες, με το σύνολο όλων των παρτίδων που προστίθενται στο μείγμα.

2. Το 2010 και το 2012 η Επιτροπή υποβάλλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο έκθεση σχετικά με τη λειτουργία της μεθόδου επαλήθευσης ισοζυγίου μάζας που περιγράφεται στην παράγραφο 1 και σχετικά με τις δυνατότητες έγκρισης της χρήσης άλλων μεθόδων επαλήθευσης για ορισμένους ή όλους τους τύπους πρώτων υλών, βιοκαυσίμων ή βιορευστών. [...]

3. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν μέτρα για να εξασφαλίζουν ότι οι οικονομικοί φορείς υποβάλλουν αξιόπιστες πληροφορίες και θέτουν στη διάθεση του κράτους μέλους, κατόπιν σχετικού αιτήματος, τα δεδομένα που χρησιμοποιήθηκαν για τη διαμόρφωση των πληροφοριών. Τα κράτη μέλη υποχρεώνουν τους οικονομικούς φορείς να εξασφαλίζουν κατάλληλου επιπέδου ανεξάρτητο έλεγχο των πληροφοριών που υποβάλλουν, και να παρέχουν στοιχεία που να αποδεικνύουν τη διενέργεια τέτοιου ελέγχου. Με τον έλεγχο επαληθεύεται ότι τα συστήματα που χρησιμοποιούνται από τους οικονομικούς φορείς είναι ακριβή, αξιόπιστα και δεν επιδέχονται απάτη. Αξιολογούνται η συχνότητα και η μεθοδολογία των δειγματοληψιών και η ορθότητα των δεδομένων.

Οι πληροφορίες που αναφέρονται στο πρώτο εδάφιο της παρούσας παραγράφου περιλαμβάνουν ιδίως πληροφορίες για την τήρηση των κριτηρίων αειφορίας του άρθρου 17 παράγραφοι 2 έως 5, κατάλληλες και σχετικές πληροφορίες για τα μέτρα που λαμβάνονται για την προστασία του εδάφους, του νερού και του αέρα, την αποκατάσταση των υποβαθμισμένων εδαφών, την αποφυγή υπερβολικής κατανάλωσης νερού σε περιοχές όπου το νερό σπανίζει καθώς και κατάλληλες και σχετικές πληροφορίες για τα μέτρα που λαμβάνονται για να ληφθούν υπόψη τα στοιχεία που αναφέρονται στο άρθρο 17 παράγραφος 7 δεύτερο εδάφιο.

[...]

Οι υποχρεώσεις που ορίζονται στην παρούσα παράγραφο ισχύουν άσχετα αν τα βιοκαύσιμα ή τα βιορευστά παράγονται εντός της Κοινότητας ή εισάγονται.

[...]

4. Η Κοινότητα επιδιώκει τη σύναψη διμερών ή πολυμερών συμφωνιών με τρίτες χώρες, οι οποίες περιλαμβάνουν διατάξεις για κριτήρια αειφορίας που αντιστοιχούν προς τα κριτήρια της παρούσας οδηγίας. Εάν η Κοινότητα έχει συνάψει συμφωνίες που περιλαμβάνουν διατάξεις οι οποίες καλύπτουν τα θέματα τα οποία καλύπτονται από τα κριτήρια αειφορίας του άρθρου 17 παράγραφοι 2 έως 5, η Επιτροπή μπορεί να αποφασίζει ότι οι συμφωνίες αυτές αποδεικνύουν ότι τα βιοκαύσιμα και βιορευστά που παράγονται από πρώτες ύλες καλλιεργούμενες στις χώρες αυτές πληρούν τα εν λόγω κριτήρια αειφορίας. [...]

Η Επιτροπή μπορεί να αποφασίζει ότι τα εθελοντικά εθνικά ή διεθνή συστήματα που καθορίζουν πρότυπα για την παραγωγή προϊόντων βιομάζας περιέχουν ακριβή δεδομένα για τους σκοπούς του άρθρου 17 παράγραφος 2, ή αποδεικνύουν ότι οι παρτίδες βιοκαυσίμων πληρούν τα κριτήρια αειφορίας που καθορίζονται στο άρθρο 17 παράγραφοι 3 έως 5. [...]

[...]

5. Η Επιτροπή εκδίδει αποφάσεις σύμφωνα με την παράγραφο 4 του παρόντος άρθρου μόνον εάν η συγκεκριμένη συμφωνία ή το συγκεκριμένο σύστημα πληροί κατάλληλα πρότυπα αξιοπιστίας, διαφάνειας και ανεξάρτητου ελέγχου. [...]

6. Οι αποφάσεις που λαμβάνονται δυνάμει της παραγράφου 4 εκδίδονται σύμφωνα με τη διαδικασία που αναφέρεται στο άρθρο 25 παράγραφος 3. Η διάρκεια ισχύος των αποφάσεων αυτών δεν υπερβαίνει τα πέντε έτη.

7. Όταν ένας οικονομικός φορέας υποβάλλει αποδείξεις ή δεδομένα που έχουν αποκτηθεί στο πλαίσιο συμφωνίας ή συστήματος για τα οποία έχει ληφθεί απόφαση σύμφωνα με την παράγραφο 4, στον βαθμό που καλύπτονται από την εν λόγω απόφαση, το κράτος μέλος δεν απαιτεί από τον προμηθευτή να υποβάλει περαιτέρω αποδείξεις της τήρησης των κριτηρίων αειφορίας που καθορίζονται στο άρθρο 17 παράγραφοι 2 έως 5, ή τις πληροφορίες για τα μέτρα που αναφέρονται στην παράγραφο 3 δεύτερο εδάφιο του παρόντος άρθρου.

[...]»

2. Εκτελεστική απόφαση 2011/438

11. Το άρθρο 1 ορίζει τα εξής:

«Το εθελοντικό σύστημα “Διεθνής Πιστοποίηση Αειφορίας και Άνθρακα” για το οποίο υποβλήθηκε στην Επιτροπή αίτηση αναγνώρισης στις 18 Μαρτίου 2011 αποδεικνύει ότι αποστολές βιοκαυσίμων συμμορφώνονται με τα κριτήρια βιωσιμότητας, όπως αυτά ορίζονται στο άρθρο 17 παράγραφος 3 στοιχείο α), στο άρθρο 17 παράγραφος 3 στοιχείο β), στο άρθρο 17 παράγραφος 3 στοιχείο γ), στο άρθρο 17 παράγραφος 4 και στο άρθρο 17 παράγραφος 5 της οδηγίας 2009/28/ΕΚ και στο άρθρο 7β παράγραφος 3 στοιχείο α), στο άρθρο 7β παράγραφος 3 στοιχείο β), στο άρθρο 7β παράγραφος 3 στοιχείο γ), στο άρθρο 7β παράγραφος 4 και στο άρθρο 7β παράγραφος 5 της οδηγίας 98/70/ΕΚ. Το σχέδιο περιέχει επίσης ακριβή δεδομένα για τους σκοπούς του άρθρου 17 παράγραφος 2 της οδηγίας 2009/28/ΕΚ και του άρθρου 7β παράγραφος 2 της οδηγίας 98/70/ΕΚ.

Επιπλέον, μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την απόδειξη της συμμόρφωσης με το άρθρο 18 παράγραφος 1 της οδηγίας 2009/28/ΕΚ και το άρθρο 7γ παράγραφος 1 της οδηγίας 98/70/ΕΚ.»

12. Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1:

«Η απόφαση ισχύει για περίοδο πέντε ετών από την έναρξη ισχύος της.»

Η περίοδος αυτή έληξε στις 9 Αυγούστου 2016.

3. *Εκτελεστική απόφαση (ΕΕ) 2016/1361*⁵

13. Με την εκτελεστική απόφαση 2016/1361, η Επιτροπή αναγνώρισε εκ νέου, για περίοδο πέντε ετών, το «International Sustainability and Carbon Certification» ως σύστημα για την απόδειξη της τηρήσεως των κριτηρίων αειφορίας σύμφωνα με την οδηγία 2009/28.

14. Κατά το άρθρο της 1:

«Το σύστημα “International Sustainability & Carbon Certification” (εφεξής “το σύστημα”), το οποίο υποβλήθηκε στην Επιτροπή προς αναγνώριση στις 23 Ιουνίου 2016, αποδεικνύει ότι οι παρτίδες βιοκαυσίμων και βιορευστών τα οποία παράγονται σύμφωνα με τα πρότυπα για την παραγωγή βιοκαυσίμων και βιορευστών που καθορίζονται στο σύστημα συμμορφώνονται με τα κριτήρια αειφορίας, όπως αυτά ορίζονται στο άρθρο 7β παράγραφοι 3, 4 και 5 της οδηγίας 98/70/ΕΚ και στο άρθρο 17 παράγραφοι 3, 4 και 5 της οδηγίας 2009/28/ΕΚ.

[...]»

15. Η εκτελεστική απόφαση 2016/1361 ετέθη σε ισχύ στις 11 Αυγούστου 2016.

B. Εθνικό δίκαιο

1. *Νομοθετικό διάταγμα 28 του 2011*⁶

16. Κατά το άρθρο 38:

«Από 1ης Ιανουαρίου 2012 τα βιοκαύσιμα [...] και τα βιορευστά [...] μπορούν να συνυπολογίζονται για την επίτευξη των εθνικών στόχων και να παρέχεται ως προς αυτά πρόσβαση στα μέσα στηρίξεως [...], μόνον εφόσον πληρούνται τα κριτήρια αειφορίας που προβλέπονται από την απόφαση περί μεταφοράς της οδηγίας 2009/30/ΕΚ στην εσωτερική έννομη τάξη».

⁵ Απόφαση της Επιτροπής, της 9ης Αυγούστου 2016, σχετικά με την αναγνώριση του συστήματος «International Sustainability & Carbon Certification» για την απόδειξη της συμμόρφωσης με τα κριτήρια αειφορίας στο πλαίσιο των οδηγιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου 98/70/ΕΚ και 2009/28/ΕΚ (ΕΕ 2016, L 215, σ. 33).

⁶ Decreto legislativo, 3 marzo 2011, n. 28, Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (GURI αριθ. 71, της 28ης Μαρτίου 2011).

2. Νομοθετικό διάταγμα 66 του 2005⁷

17. Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο *i septies*, όπως τροποποιήθηκε με το νομοθετικό διάταγμα 55/2011⁸, ως «οικονομικός φορέας» νοείται:

«Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο εγκαταστημένο στην Κοινότητα ή σε τρίτη χώρα το οποίο παρέχει ή θέτει στη διάθεση τρίτων, έναντι αντιτίμου ή δωρεάν, βιοκαύσιμα προοριζόμενα για την κοινοτική αγορά, ή το οποίο παρέχει ή θέτει στη διάθεση τρίτων, έναντι αντιτίμου ή δωρεάν, πρώτες ύλες, ενδιάμεσα προϊόντα, μείγματα αυτών ή απόβλητα, για την παραγωγή βιοκαυσίμων προοριζόμενων για την κοινοτική αγορά».

18. Το ίδιο αυτό νομοθετικό διάταγμα επαναλαμβάνει στο άρθρο του 7^{ter} τα προβλεπόμενα από τη νομοθεσία της Ένωσης κριτήρια αειφορίας, ενώ με το άρθρο 7^{quater} εγκαθιδρύει εθνικό σύστημα πιστοποίησης της αειφορίας των βιοκαυσίμων (*Sistema Nazionale di certificazione della sostenibilità dei biocarburanti*), στο οποίο πρέπει να μετέχουν όλοι όσοι παρεμβαίνουν στην αλυσίδα παραγωγής, εκτός εάν καλύπτονται από συμφωνία ή εθελοντικό σύστημα πιστοποίησης εκ των προβλεπόμενων στο άρθρο 7^{quater}, παράγραφος 4, της οδηγίας 98/70/ΕΚ, το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 1 της οδηγίας 2009/30.

3. Υπουργική απόφαση της 23ης Ιανουαρίου 2012⁹

19. Το άρθρο 2 περιλαμβάνει τους ακόλουθους ορισμούς:

«[...]

2. [...]

i) πιστοποιητικό αειφορίας: δήλωση την οποία συντάσσει ο τελευταίος φορέας της αλυσίδας εφοδιασμού, με ισχύ αυτοπιστοποίησης [...], η οποία περιέχει τις αναγκαίες πληροφορίες ώστε να εξασφαλίζεται η αειφορία της παρτίδας βιοκαυσίμων ή βιορευστών·

[...]

p) αλυσίδα εφοδιασμού ή αλυσίδα επιτηρήσεως: μεθοδολογία η οποία καθιστά δυνατή τη δημιουργία συνδέσμου μεταξύ των πληροφοριών ή των δηλώσεων σχετικά με τις πρώτες ύλες ή τα ενδιάμεσα προϊόντα και των δηλώσεων που αφορούν τα τελικά προϊόντα. Η μεθοδολογία αυτή περιλαμβάνει όλα τα στάδια της παραγωγής των πρώτων υλών έως την προμήθεια του βιοκαυσίμου ή του βιορευστού που προορίζεται για κατανάλωση·

[...]

⁷ Decreto legislativo 21 marzo 2005, n. 66, Attuazione della direttiva 2003/17/CE relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel (GURI αριθ. 96, της 27ης Απριλίου 2005).

⁸ Decreto legislativo, 31 marzo 2011, n. 55, Attuazione della direttiva 2009/30/CE, che modifica la direttiva 98/70/CE, per quanto riguarda le specifiche relative a benzina, combustibile diesel e gasolio, nonché l'introduzione di un meccanismo inteso a controllare e ridurre le emissioni di gas a effetto serra, modifica la direttiva 1999/32/CE per quanto concerne le specifiche relative al combustibile utilizzato dalle navi adibite alla navigazione interna e abroga la direttiva 93/12/CEE (GURI αριθ. 97, της 28ης Απριλίου 2011).

⁹ Decreto del ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, 23 gennaio 2012, Sistema nazionale di certificazione per biocarburanti e bioliquidi (GURI αριθ. 31 της 7ης Φεβρουαρίου 2012). Στο εξής: υπουργική απόφαση της 23ης Ιανουαρίου 2012.

3. Ως οικονομικός φορέας νοείται [...]:

- a) κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο εγκαταστημένο στην Κοινότητα ή σε τρίτη χώρα το οποίο παρέχει ή θέτει στη διάθεση τρίτων, έναντι αντιτίμου ή δωρεάν, βιοκαύσιμα και βιορευστά προοριζόμενα για την κοινοτική αγορά [...] καθώς και
- b) κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο εγκαταστημένο στην Ευρωπαϊκή Ένωση ή σε τρίτη χώρα το οποίο παρέχει ή θέτει στη διάθεση τρίτων, έναντι αντιτίμου ή δωρεάν, πρώτες ύλες, ενδιάμεσα προϊόντα, απόβλητα, υποπροϊόντα ή μείγματα αυτών για την παραγωγή βιοκαυσίμων και βιορευστών προοριζόμενων για την κοινοτική αγορά.»

20. Το άρθρο 8 προβλέπει τα εξής:

«1. Όσον αφορά αποκλειστικώς τα στοιχεία που καλύπτονται από εθελοντικό σύστημα προβλεπόμενο σε απόφαση κατά την έννοια του άρθρου 7γ, παράγραφος 4, της οδηγίας 98/70/ΕΚ, το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 1 της οδηγίας 2009/30/ΕΚ, οι οικονομικοί φορείς που μετέχουν σε τέτοια εθελοντικά συστήματα αποδεικνύουν την αξιοπιστία των πληροφοριών ή των δηλώσεων που παρέχονται στον επόμενο στην αλυσίδα εφοδιασμού οικονομικό φορέα ή στον προμηθευτή ή στον χρήστη, με τη παράδοση των αποδείξεων ή των δεδομένων που συνοδεύουν την παρτίδα, τα οποία προβλέπονται από τα εν λόγω συστήματα. Οι εν λόγω αποδείξεις ή τα δεδομένα αυτοπιστοποιούνται [...].»

[...]

4. Οσάκις τα εθελοντικά συστήματα της παραγράφου 1 ή οι συμφωνίες της παραγράφου 2 δεν προβλέπουν την επαλήθευση όλων των κριτηρίων αειφορίας και της εφαρμογής της μεθόδου ισοζυγίου μάζας, οι οικονομικοί φορείς της αλυσίδας εφοδιασμού που μετέχουν σε αυτά οφείλουν, σε κάθε περίπτωση, να συμπληρώνουν την επαλήθευση, στον βαθμό κατά τον οποίο η προβλεπόμενη από τα εν λόγω εθελοντικά συστήματα ή τις συμφωνίες επαλήθευση υπολείπεται σε πληρότητα, μέσω του εθνικού συστήματος πιστοποιήσεως.»

21. Το άρθρο 12 διαλαμβάνει τα εξής:

«1. Για τους σκοπούς της παρούσας αποφάσεως, κατά παρέκκλιση από το άρθρο 8, παράγραφος 1, οι οικονομικοί φορείς της αλυσίδας εφοδιασμού βιορευστών μπορούν να μετέχουν σε εθελοντικά συστήματα προβλεπόμενα σε απόφαση, κατά το άρθρο 7γ, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 98/70/ΕΚ, η οποία εφαρμόζεται στα βιοκαύσιμα, εφόσον αυτά πληρούν τις προβλεπόμενες από την παράγραφο 2 προϋποθέσεις.

2. Οι φορείς της αλυσίδας εφοδιασμού βιορευστών της παραγράφου 1 οφείλουν να μνημονεύουν στη δήλωση ή στην πιστοποίηση που συνοδεύει τις παρτίδες καθ' όλα τα στάδια της αλυσίδας εφοδιασμού τις προβλεπόμενες από το άρθρο 7, παράγραφοι 5, 6, 7 και 8, πληροφορίες, με τις ακόλουθες εξαιρέσεις [...].»

II. Διαφορά της κύριας δίκης και προδικαστικά ερωτήματα

22. Η επιχείρηση Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto SpA (στο εξής: LEGO) διαχειρίζεται ένα τυπογραφείο στο Lavis (επαρχία του Trento, περιοχή του Trentino Alto Adigio, Ιταλία). Στο εσωτερικό του, κατασκεύασε μια μονάδα θερμοηλεκτρικής ενέργειας με ισχύ 0,840 MW, στην οποία χρησιμοποιείται ως καύσιμο βιορευστό, συγκεκριμένα ακατέργαστο φοινικέλαιο.

23. Η επιχείρηση που ανέλαβε την κατασκευή της εν λόγω μονάδας ήταν η Movendi S.r.l., η οποία λειτουργούσε, επίσης, ως ενδιάμεσος (trader) για την αγορά του απαραίτητου για την τροφοδοσία της μονάδας θερμοηλεκτρικής ενέργειας βιορευστού.

24. Στις 24 Νοεμβρίου 2010, η LEGO ζήτησε από τη δημόσια επιχείρηση Gestore dei servizi energetici SpA (στο εξής: GSE) όπως χαρακτηριστεί ως «εγκατάσταση τροφοδοτούμενη από ανανεώσιμες πηγές»¹⁰. Ο χαρακτηρισμός αυτός, άπαξ και της αποδόθηκε, της επέτρεψε να υπαχθεί, κατά την τριετία 2012-2014, στο καθεστώς παροχής κινήτρων πράσινων πιστοποιητικών (CV), για σύνολο 14 698 CV, των οποίων η αξία ανερχόταν στο 1 610 421,58 ευρώ.

25. Η Movendi δεν είχε τη φυσική κατοχή των παρτίδων του προϊόντος, οι οποίες παραδίδονταν απευθείας στη LEGO από τις εταιρίες ED&F Man Liquid Products Italia S.r.l. και Unigrà S.r.l. (στο εξής, από κοινού: προμηθεύτριες εταιρίες). Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, οι επιχειρήσεις αυτές ανέφεραν ότι το παραδιδόμενο στη LEGO βιορευστό ήταν ακατέργαστο φοινικέλαιο, εισαγόμενο από την Ινδονησία και προερχόμενο από τη Γαλλία, οπότε επρόκειτο για εμπόρευμα που είχε ήδη τεθεί σε ελεύθερη κυκλοφορία στο τελωνειακό έδαφος της Ένωσης.

26. Στις 19 Ιουνίου 2014, η GSE κάλεσε τη LEGO να της υποβάλει τις απαιτούμενες από την ιταλική νομοθεσία πιστοποιήσεις. Στις 26 Ιουνίου 2014, η LEGO της απέστειλε ορισμένα έγγραφα.

27. Με απόφαση της 29ης Σεπτεμβρίου 2014, η GSE κήρυξε έκπτωτη τη LEGO από το καθεστώς παροχής κινήτρων, λόγω μη συμμορφώσεως προς τα κριτήρια επιλεξιμότητας του καθεστώτος ενισχύσεων, και διέταξε την ανάκτηση του συνόλου των χορηγηθέντων σε αυτήν πράσινων πιστοποιητικών.

28. Η εν λόγω απόφαση στηρίχθηκε, ιδίως, στους δύο ακόλουθους λόγους:

- η Movendi, καίτοι λειτουργούσε ως ενδιάμεσος και δεν είχε, συνεπώς, υπό την κατοχή της το βιορευστό που χρησιμοποιούνταν για την τροφοδοσία της εγκαταστάσεως, έπρεπε, εντούτοις, να θεωρηθεί «οικονομικός φορέας», κατά την έννοια της υπουργικής αποφάσεως της 23ης Ιανουαρίου 2012, και όφειλε, επομένως, να εκδίδει, με τη σειρά της, πιστοποιητικό αειφορίας για κάθε παρτίδα βιορευστού, μη αρκούντων εκείνων που εξέδιδαν οι προμηθεύτριες εταιρίες·
- τα πιστοποιητικά αειφορίας έφεραν ημερομηνία μεταγενέστερη της ημερομηνίας της μεταφοράς ενώ, βάσει της υπουργικής αποφάσεως της 23ης Ιανουαρίου 2012, αυτά έπρεπε να εκδίδονται «ως συνοδευτικά κάθε παρτίδας».

29. Η LEGO προσέφυγε κατά της αποφάσεως της GSE ενώπιον του Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (διοικητικού δικαστηρίου Περιφέρειας του Lazio, Ιταλία), το οποίο, με απόφαση της 29ης Ιανουαρίου 2016, απέρριψε την προσφυγή της. Η LEGO άσκησε αίτηση αναιρέσεως κατά της αποφάσεως αυτής ενώπιον του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας, Ιταλία).

30. Προς στήριξη της αιτήσεώς της αναιρέσεως, η LEGO υποστηρίζει τα εξής:

- η Movendi δεν μπορεί να χαρακτηριστεί «οικονομικός φορέας» κατά την έννοια της υπουργικής αποφάσεως της 23ης Ιανουαρίου 2012, καθόσον περιορίζεται στην άσκηση καθηκόντων ενδιάμεσου, έχουσα ως αποστολή τον εντοπισμό, για λογαριασμό της LEGO, της καλύτερης διαθέσιμης στην αγορά προσφοράς βιορευστού.

¹⁰ Η GSE είναι δημόσια επιχείρηση, επιφορτισμένη, στην Ιταλία, με τη διαχείριση των ενισχύσεων για την παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές.

- Η Movendi δεν μπορεί να θεωρηθεί ούτε μέρος της αλυσίδας εφοδιασμού, καθόσον ουδέποτε είχε τη φυσική κατοχή των παρτίδων βιορευστού, οι οποίες παραδίδονται στη LEGO απευθείας από τις προμηθεύτριες εταιρίες.
- Οι προμηθεύτριες εταιρίες μετέχουν στο εθελοντικό σύστημα «International Sustainability and Carbon Certification» (στο εξής: σύστημα ISCC), το οποίο αναγνωρίστηκε με την εκτελεστική απόφαση 2011/438, και εκδίδουν, για κάθε παρτίδα προϊόντος, πιστοποιητικό αειφορίας, εξασφαλίζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την πλήρη ιχνηλασιμότητα του βιορευστού.
- Κατά το σύστημα ISCC, ο ενδιαμέσος που δεν έχει τη φυσική κατοχή του προϊόντος δεν υποχρεούται να λαμβάνει διαπίστευση ούτε να εκδίδει πιστοποιητικά περιβαλλοντικής αειφορίας. Επομένως, η επιβολή πρόσθετων υποχρεώσεων ή επιβαρύνσεων σε οικονομικό φορέα ο οποίος έχει ενεργήσει σύμφωνα με τους κανόνες συστήματος πιστοποίησης και ελέγχου αναγνωρισμένου με απόφαση της Επιτροπής αντίκειται στο άρθρο 18, παράγραφος 7, της οδηγίας 2009/28.
- Ο φερόμενος ως «συμπληρωματικός» ρόλος (τον οποίο, κατά το πρωτοβάθμιο δικαστήριο, διαδραματίζει το εθνικό σύστημα πιστοποίησης) αποκλείεται από το γράμμα της ίδιας της εκτελεστικής αποφάσεως 2011/438.
- Η προσβαλλόμενη απόφαση είναι, επίσης, παράνομη κατά το μέρος που διαλαμβάνει ότι είναι υποχρεωτικό τα πιστοποιητικά αειφορίας να φέρουν την ίδια ημερομηνία με την ημερομηνία της μεταφοράς των παρτίδων βιορευστού.

31. Η GSE αντιτάχθηκε, ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, στην αίτηση αναιρέσεως της LEGO, προβάλλουσα τα ακόλουθα επιχειρήματα:

- οι ενδιαμέσοι εμπίπτουν στην έννοια του «οικονομικού φορέα» κατά το άρθρο 2 της υπουργικής αποφάσεως της 23ης Ιανουαρίου 2012, καθόσον εντάσσονται στην αλυσίδα εφοδιασμού. Υπέχουν, συνεπώς, τις υποχρεώσεις επαληθεύσεως και ελέγχου της αειφορίας του προϊόντος, προκειμένου να εξασφαλίζεται η πλήρης ιχνηλασιμότητά του και να αποφεύγονται αλλοιώσεις ή νοθεύσεις, οι οποίες δεν συνδέονται κατ' ανάγκη με τη φυσική κατοχή του προϊόντος.
- Τα πιστοποιητικά αειφορίας που εκδίδουν οι προμηθεύτριες εταιρίες δεν επαρκούν, δεδομένου ότι αφορούν ένα και μόνο στάδιο της αλυσίδας εφοδιασμού. Κατά το άρθρο 8, παράγραφος 4, της υπουργικής αποφάσεως της 23ης Ιανουαρίου 2012, οσάκις τα εθελοντικά συστήματα διαπιστεύσεως και πιστοποίησης δεν εξασφαλίζουν την πλήρη επαλήθευση των κριτηρίων αειφορίας, οι φορείς της αλυσίδας εφοδιασμού οφείλουν να τα συμπληρώνουν σύμφωνα με το εθνικό σύστημα πιστοποίησης. Η πρόβλεψη αυτή δεν αντιβαίνει στη νομοθεσία της Ένωσης, η οποία θέτει απλώς ελάχιστα όρια για τα κράτη μέλη.
- Το πιστοποιητικό αειφορίας, το οποίο, κατά το άρθρο 7, παράγραφος 8, της υπουργικής αποφάσεως της 23ης Ιανουαρίου 2012, «συνοδεύει» κάθε παρτίδα προϊόντος, πρέπει να φέρει την ίδια ημερομηνία με εκείνη της παραδόσεως. Η εθνική νομοθεσία κατισχύει του εθελοντικού συστήματος, καθόσον εξασφαλίζει ενδελεχέστερη επαλήθευση.

32. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα δύο προδικαστικά ερωτήματα:

- «1) Προσκρούει στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, ειδικότερα, στο άρθρο 18, παράγραφος 7, της οδηγίας 2009/28, σε συνδυασμό με τις διατάξεις της εκτελεστικής αποφάσεως 2011/438/ΕΕ της Επιτροπής, της 19ης Ιουλίου 2011, εθνική κανονιστική ρύθμιση, όπως η υπουργική απόφαση της 23ης Ιανουαρίου 2012 και, ιδίως, τα άρθρα της 8 και 12, η οποία επιβάλλει ειδικές υποχρεώσεις,

διαφορετικές και ευρύτερες εκείνων που εκπληρώνονται μέσω της συμμετοχής σε εθελοντικό σύστημα προβλεπόμενο από απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής εκδοθείσα βάσει του ως άνω άρθρου 18, παράγραφος 4;

- 2) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως επί του προηγούμενου ερωτήματος, πρέπει να θεωρηθεί ότι οι οικονομικοί φορείς που εμπλέκονται στην αλυσίδα εφοδιασμού του προϊόντος, ακόμη και όταν πρόκειται για φορείς που εκτελούν καθήκοντα απλού ενδιάμεσου, χωρίς να αποκτούν φυσική κατοχή του προϊόντος, υπόκεινται στους όρους της προμνησθείσας με το προηγούμενο ερώτημα ευρωπαϊκής ρυθμίσεως;»

33. Κατά την έγγραφη διαδικασία, παρατηρήσεις υπέβαλαν η LEGO, η GSE, η ED & F Man Liquid Products Italia, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή, άπασες παραστάσεις κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 28ης Φεβρουαρίου 2018.

III. Ανάλυση των προδικαστικών ερωτημάτων

34. Εν προκειμένω, το πρόβλημα που εγείρεται αφορά τη σχέση μεταξύ των εθνικών συστημάτων πιστοποίησης της αειφορίας των βιορευστών (άρθρο 18, παράγραφος 3, της οδηγίας 2009/28) και των εθελοντικών συστημάτων, εθνικών ή διεθνών, που αναγνωρίζονται από την Επιτροπή σύμφωνα με το άρθρο 18, παράγραφοι 4 και 5, της ίδιας αυτής οδηγίας.

35. Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι, προκειμένου να αποφανθεί επί της αιτήσεως αναιρέσεως, πρέπει να διασαφηνιστεί εάν υφίσταται αντίφαση μεταξύ της νομοθεσίας της Ένωσης και της εθνικής νομοθεσίας περί μεταφοράς.

36. Οι αμφιβολίες του αφορούν, ειδικώς, τα άρθρα 8 και 12 της υπουργικής αποφάσεως της 23ης Ιανουαρίου 2012. Καίτοι με αυτά αναγνωρίζεται νομικά η υπαγωγή σε εθελοντικό καθεστώς επαλήθευσεως της αειφορίας (υπό την προϋπόθεση, ασφαλώς, ότι το καθεστώς αυτό έχει αποτελέσει αντικείμενο αποφάσεως της Επιτροπής), εντούτοις, επιβάλλεται, ταυτοχρόνως, στους οικονομικούς φορείς που μετέχουν σε αυτά μια διπλή –και αμφισβητούμενη– υποχρέωση:

- αφενός, οφείλουν να «συμπληρώνουν την επαλήθευση, στον βαθμό κατά τον οποίο η προβλεπόμενη από τα εν λόγω εθελοντικά συστήματα ή τις συμφωνίες επαλήθευση υπολείπεται σε πληρότητα, μέσω του εθνικού συστήματος πιστοποίησης».
- Αφετέρου, πρέπει να «μνημονεύουν στη δήλωση ή στην πιστοποίηση που συνοδεύει τις παρτίδες καθ' όλα τα στάδια της αλυσίδας εφοδιασμού τις προβλεπόμενες από το άρθρο 7, παράγραφοι 5, 6, 7 και 8, πληροφορίες».

37. Προτού προβώ στην κατ' ουσίαν ανάλυση των δύο προδικαστικών ερωτημάτων, θα διατυπώσω ορισμένες παρατηρήσεις σχετικά με τον έλεγχο της αειφορίας των βιορευστών, με τις οποίες επαναλαμβάνονται ή συμπληρώνονται όσα εξέθεσα με τις προτάσεις μου στην υπόθεση E.ON Biofor Sverige¹¹.

A. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

38. Το άρθρο 17, παράγραφοι 2 έως 5, της οδηγίας 2009/28 περιλαμβάνει τα κριτήρια που οφείλουν να πληρούν βιορευστά, όπως το ακατέργαστο φοινικέλαιο, προκειμένου να θεωρούνται αειφόρα. Ο χαρακτηρισμός αυτός ή «πράσινη ετικέτα» αποτελεί *conditio sine qua non* ώστε η κατανάλωση του βιορευστού να λαμβάνεται υπόψη προκειμένου: α) να αξιολογείται η εκπλήρωση από τα κράτη της

¹¹ Προτάσεις της 18ης Ιανουαρίου 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:25, σημεία 40 έως 49).

υποχρεώσεως τους περί μείωσης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, β) να εκτιμάται η εκπλήρωση της υποχρεώσεως χρήσεως ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, και γ) να είναι δυνατή η λήψη των διαφόρων ειδών ενισχύσεων που θεσπίζουν τα κράτη για την προώθηση της καταναλώσεως ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές.

39. Η λογική των κριτηρίων αειφορίας του άρθρου 17, παράγραφοι 2 έως 5, της οδηγίας 2009/28 έγκειται στο να αποφεύγεται η χρησιμοποίηση ζωνών μεγάλης οικολογικής αξίας¹² για την παραγωγή βιομάζας από την οποία προέρχονται τα βιορευστά. Η οδηγία 2009/28 προβαίνει σε εξαντλητική εναρμόνιση των κριτηρίων αειφορίας των βιορευστών, με αποτέλεσμα τα κράτη μέλη να μην μπορούν να εισαγάγουν επιπλέον κριτήρια, σύμφωνα με το άρθρο 17, παράγραφος 8, ούτε να απόσχουν από την εφαρμογή κάποιου εκ των προβλεπομένων στο άρθρο 17 της οδηγίας 2009/28¹³.

40. Για τη διαπίστωση της συμμορφώσεως του τιθέμενου σε εμπορία βιορευστού προς τα κριτήρια αυτά αειφορίας, η οδηγία 2009/28 προέκρινε τη μέθοδο του ισοζυγίου μάζας (στο εξής: ΙΜ), με αποτέλεσμα άλλες πιθανές μέθοδοι να απορριφθούν¹⁴. Η μέθοδος ΙΜ, επιτρέπει την ανάμειξη διαφορετικών βιοκαυσίμων για τους σκοπούς της εμπορίας τους, διασφαλίζοντας ταυτοχρόνως την ιχνηλασιμότητα από την πηγή έως την κατανάλωση. Ο διανομέας πρέπει να διαθέτει έγγραφα αποδεικνύοντα ότι ποσότητα βιορευστού ανάλογη αυτής που αντλήθηκε από το δίκτυο διανομής έχει διοχετευτεί στο εν λόγω δίκτυο, αφού είχε προηγουμένως αποκτηθεί σύμφωνα με τα κριτήρια αειφορίας του άρθρου 17, παράγραφοι 2 έως 5, της οδηγίας 2009/28.

41. Εν αντιθέσει προς τα κριτήρια αειφορίας των βιορευστών, τα οποία έχουν αποτελέσει αντικείμενο εξαντλητικής εναρμόνισης από την οδηγία 2009/28, η εφαρμογή της μεθόδου ΙΜ έχει εναρμονιστεί μόνον εν μέρει¹⁵ δυνάμει του άρθρου 18, παράγραφος 1, της οδηγίας 2009/28, το οποίο, σε κάθε περίπτωση, επιβάλλει τους ακόλουθους τρεις όρους σε σχέση με τη χρήση της μεθόδου ΙΜ:

- πρέπει να επιτρέπει την ανάμειξη παρτίδων πρώτων υλών ή βιορευστών με διαφορετικά χαρακτηριστικά αειφορίας.
- Πρέπει να απαιτεί οι πληροφορίες σχετικά με τα χαρακτηριστικά αειφορίας και τα μεγέθη των παρτίδων βιορευστού να αποδίδονται επίσης στο μείγμα.
- Πρέπει να προβλέπει ότι το σύνολο όλων των παρτίδων που αποσύρονται από το μείγμα περιγράφεται ως έχον τα ίδια χαρακτηριστικά αειφορίας, στις ίδιες ποσότητες, με το σύνολο όλων των παρτίδων που προστίθενται στο μείγμα.

12 Παραδείγματος χάριν, γαίες υψηλής αξίας ως προς τη βιοποικιλότητά τους (πρωτογενή δάση και δασώδεις εκτάσεις· ζώνες προστασίας της φύσεως ή για την προστασία σπάνιων, απειλούμενων ή υπό εξαφάνιση οικοσυστημάτων ή ειδών· χορτολιβαδικές εκτάσεις ή λιμνώνες πλούσιας ποικιλομορφίας) ή με μεγάλα αποθέματα άνθρακα (υδροβιότοποι, δασώδεις περιοχές ή περιοχές με ψηλά δένδρα) και τυρφώνες.

13 Αυτή είναι η άποψη που έχει εκφράσει η Επιτροπή με την ανακοίνωσή της σχετικά με την πρακτική εφαρμογή του συστήματος αειφορίας της Ένωσης για τα βιοκαύσιμα και τα βιορευστά και με τους κανόνες προσμέτρησης για τα βιοκαύσιμα (ΕΕ 2010, C 160, σ. 8).

14 Συγκεκριμένα, απερίφρη η χρήση της μεθόδου διατήρησης της ταυτότητας, η οποία εμποδίζει την ανάμειξη βιοκαυσίμων είτε μεταξύ τους είτε με άλλα είδη καυσίμων, καθώς και της μεθόδου των διαπραγματευσίμων πιστοποιητικών (book and claim), η οποία θα επέτρεπε στους προμηθευτές να αποδείξουν την αειφορία του βιορευστού χωρίς να υποχρεούνται να αποδείξουν κανενός είδους ιχνηλασιμότητα. Για μια συγκριτική ανάλυση των πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων των τριών αυτών μεθόδων, βλ. Van de Staaïj, J., Van den Bos, A., Toorp, G., Alberici, S. και Yildiz, I., «Final report for Task 1 in the context of the project ENER/C1/2010-431», *Analysis of the operation of the mass balance system and alternatives*, 2012.

15 Στην ανακοίνωσή της Επιτροπής σχετικά με τα εθελοντικά συστήματα και τις προκαθορισμένες τιμές στο πλαίσιο του συστήματος αειφορίας της ΕΕ για τα βιοκαύσιμα και τα βιορευστά (ΕΕ 2010, C 160, σ. 1) περιέχονται πρόσθετες διευκρινίσεις σχετικά με τον τρόπο εφαρμογής της μεθόδου ΙΜ ως διαδικασίας αποβλέπουσας στη διαφύλαξη της αλυσίδας επιτηρήσεως των βιορευστών, ικανής να διασφαλίζει την ιχνηλασιμότητα ως προς την τήρηση των κριτηρίων αειφορίας από το στάδιο παραγωγής έως την τελική κατανάλωσή τους. Η Επιτροπή επισήμανε ότι το ισοζύγιο μάζας είναι ένα σύστημα στο οποίο τα «χαρακτηριστικά αειφορίας» αποδίδονται πάντα σε «παρτίδες» και ότι, όταν αναμειγνύονται παρτίδες με διαφορετικά χαρακτηριστικά αειφορίας, τα επιμέρους μεγέθη και χαρακτηριστικά αειφορίας των παρτίδων αποδίδονται επίσης στο μείγμα. Σε περίπτωση κατακερματισμού μείγματος, είναι δυνατόν να αποδοθεί σε κάθε παρτίδα που αποχωρίζεται από αυτό οποιοδήποτε από τα σύνολα χαρακτηριστικών αειφορίας (μαζί με μεγέθη), εφόσον ο συνδυασμός όλων των παρτίδων που προέρχονται από το μείγμα έχει τα ίδια μεγέθη για όλα τα σύνολα χαρακτηριστικών αειφορίας που διέθετε το μείγμα.

42. Βάσει της μερικής αυτής εναρμονίσεως, η οδηγία 2009/28 επιτρέπει τη θέση της μεθόδου IM σε εφαρμογή μέσω, εναλλακτικώς:

- εθνικού συστήματος εφαρμογής θεσπιζόμενου από την αρμόδια αρχή κάθε κράτους μέλους, σύμφωνα με το άρθρο 18, παράγραφος 3, της οδηγίας 2009/28.
- Εθελοντικών εθνικών ή διεθνών συστημάτων, αναγνωριζόμενων από την Επιτροπή, υπό τους όρους του άρθρου 18, παράγραφοι 4 και 5, της οδηγίας 2009/28.
- Διεθνούς συστήματος προβλεπόμενου από διμερή ή πολυμερή συμφωνία συναφθείσα από την Ένωση με τρίτες χώρες, η οποία έχει αναγνωρισθεί από την Επιτροπή προς τον σκοπό αυτό.

43. Επί του παρόντος, η Ένωση δεν έχει συνάψει κανενός είδους συμφωνία με τρίτα κράτη, η δε μέθοδος IM εφαρμόζεται είτε βάσει των εθνικών συστημάτων (όπως το επίμαχο ιταλικό) είτε δυνάμει των εθελοντικών συστημάτων που η Επιτροπή έχει μέχρι σήμερα εγκρίνει, όπως είναι το σύστημα ISCC¹⁶.

44. Πρέπει να σημειωθεί ότι το άρθρο 18, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2009/28 προέβλεπε τη δυνατότητα χρήσεως των εθελοντικών συστημάτων πιστοποίησης αποκλειστικώς και μόνο σε σχέση με τα βιοκαύσιμα, και όχι προς απόδειξη της πληρώσεως των απαιτήσεων αειφορίας των βιορευστών. Χρειάστηκε να θεσπισθεί η οδηγία (ΕΕ) 2015/1513¹⁷, σε ισχύ από τις 15 Οκτωβρίου 2015, προκειμένου το άρθρο 18, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2009/28 να τροποποιηθεί και να περιλάβει επίσης τη δυνατότητα πιστοποίησης της αειφορίας των βιορευστών μέσω των εθελοντικών συστημάτων που εγκρίνει η Επιτροπή¹⁸.

B. Απάντηση στα προδικαστικά ερωτήματα: σχέση μεταξύ του ιταλικού συστήματος πιστοποίησης βιορευστών και του εθελοντικού συστήματος ISCC

45. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί να μάθει εάν το άρθρο 18, παράγραφος 7, της οδηγίας 2009/28, σε συνδυασμό με την εκτελεστική απόφαση 2011/438, αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση, όπως την υπουργική απόφαση της 23ης Ιανουαρίου 2012, η οποία επιβάλλει στους οικονομικούς φορείς συγκεκριμένες υποχρεώσεις, διαφορετικές και ευρύτερες αυτών που προβλέπονται σε εθελοντικό σύστημα πιστοποίησης της αειφορίας των βιορευστών, εγκριθέν από την Επιτροπή δυνάμει του άρθρου 18, παράγραφος 4, της εν λόγω οδηγίας 2009/28.

46. Για την απάντηση στο ερώτημα αυτό πρέπει να καθορισθεί, διαδοχικώς:

- εάν η εκτελεστική απόφαση 2011/438 έχει εν προκειμένω εφαρμογή, άμεσα ή κατά παραπομπή της εθνικής νομοθεσίας.

16 Τα συστήματα αυτά είναι διαθέσιμα στη δικτυακή διεύθυνση <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/voluntary-schemes>.

17 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Σεπτεμβρίου 2015, για την τροποποίηση της οδηγίας 98/70/EK σχετικά με την ποιότητα των καυσίμων βενζίνης και ντίζελ και για την τροποποίηση της οδηγίας 2009/28/EK σχετικά με την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές (ΕΕ 2015, L 239, σ. 1).

18 Το νέο κείμενο του άρθρου 18, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2009/28 ήταν το ακόλουθο: «Η Επιτροπή μπορεί να αποφασίζει ότι τα εθελοντικά εθνικά ή διεθνή συστήματα που θεσπίζουν τα πρότυπα για την παραγωγή προϊόντων βιομάζας περιέχουν ακριβή δεδομένα για τους σκοπούς του άρθρου 17 παράγραφος 2 και/ή αποδεικνύουν ότι οι παρτίδες βιοκαυσίμων ή βιορευστών [η υπογράμμιση δική μου] πληρούν τα κριτήρια αειφορίας που καθορίζονται στο άρθρο 17 παράγραφοι 3, 4 και 5 και/ή ότι κανένα υλικό δεν έχει σκοπίμως τροποποιηθεί ή απορριφθεί ώστε η παρτίδα ή μέρος αυτής να εμπίπτει στο παράρτημα ΙΧ. Η Επιτροπή μπορεί να αποφασίζει ότι τα συστήματα αυτά περιέχουν ακριβή ενημερωτικά στοιχεία για τα μέτρα διατήρησης των εκτάσεων όπου παρέχονται βασικές υπηρεσίες οικοσυστήματος σε κρίσιμες καταστάσεις (όπως η προστασία της λεκάνης απορροής και ο έλεγχος της διάβρωσης), προστασίας του εδάφους, του νερού και του αέρα, αποκατάστασης των υποβαθμισμένων εδαφών, αποφυγής της υπερβολικής κατανάλωσης νερού σε περιοχές που υποφέρουν από λειψυδρία, καθώς και για τα θέματα που αναφέρονται στο άρθρο 17 παράγραφος 7 δεύτερο εδάφιο. Η Επιτροπή μπορεί επίσης να αναγνωρίζει ζώνες για την προστασία σπάνιων, απειλούμενων ή υπό εξαφάνιση οικοσυστημάτων ή ειδών, αναγνωρισμένες από διεθνείς συμφωνίες ή περιλαμβανόμενες σε καταλόγους που καταρτίζονται από διακυβερνητικές οργανώσεις ή τη Διεθνή Ένωση για τη Διατήρηση της Φύσης και των Φυσικών Πόρων για τους σκοπούς του άρθρου 17 παράγραφος 3 στοιχείο β) σημείο ii).»

- Υπό ποία έννομη κατάσταση τελούν οι οικονομικοί φορείς που χρησιμοποιούν το εθελοντικό σύστημα ISCC.
- Εάν εθνική ρύθμιση όπως η ιταλική μπορεί να επιβάλλει πρόσθετους όρους, πλέον αυτών που προβλέπονται σε εθελοντικό σύστημα.
- Εάν, εφόσον επιτρέπεται να επιβληθούν, οι εθνικοί αυτοί όροι είναι συμβατοί με την απαγόρευση του άρθρου 34 ΣΛΕΕ.

1. Μη άμεση εφαρμογή της εκτελεστικής απόφασης 2011/438 και παραπομπή σε αυτήν δυνάμει της εθνικής νομοθεσίας

47. Κατά το αιτούν δικαστήριο, εφαρμογή στα πραγματικά περιστατικά της διαφοράς της κύριας δίκης έχει η εκτελεστική απόφαση 2011/438. Η διαπίστωση αυτή χρήζει, ωστόσο, περαιτέρω εξηγήσεων.

48. Η εκτελεστική απόφαση 2011/438 εξεδόθη δυνάμει του άρθρου 18, παράγραφος 4, της οδηγίας 2009/28, το οποίο παρέχει στην Επιτροπή τη δυνατότητα να αποφασίζει ότι εθελοντικό εθνικό ή διεθνές σύστημα αποδεικνύει ότι οι παρτίδες βιοκαυσίμων πληρούν τα κριτήρια αειφορίας που καθορίζονται στο άρθρο 17, παράγραφοι 3 έως 5 της οδηγίας 2009/28, ή ότι περιέχουν ακριβή στοιχεία σύμφωνα με το άρθρο 17, παράγραφος 2, της αυτής οδηγίας (για τον υπολογισμό της μειώσεως των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου).

49. Κατά το άρθρο 18, παράγραφος 6, της οδηγίας 2009/28, η διάρκεια ισχύος των αποφάσεων που εκδίδει η Επιτροπή περί αναγνωρίσεως εθελοντικών συστημάτων δεν υπερβαίνει τα πέντε έτη.

50. Στις 18 Μαρτίου 2011, το σύστημα ISCC υπεβλήθη στην Επιτροπή για να αναγνωρισθεί ως ολοκληρωμένο εθελοντικό σύστημα για ευρύ φάσμα βιοκαυσίμων¹⁹. Κατόπιν επιτυχούς αξιολογήσεώς του από την Επιτροπή, η τελευταία το περιέλαβε στην εκτελεστική απόφαση 2011/438²⁰.

51. Κατά το άρθρο 1 της εκτελεστικής απόφασης 2011/438, το εθελοντικό σύστημα ISCC αποδεικνύει ότι οι παρτίδες βιοκαυσίμων συμμορφώνονται με τα κριτήρια αειφορίας του άρθρου 17, παράγραφοι 2 έως 5, και, επιπλέον, μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την απόδειξη της συμμορφώσεως με το άρθρο 18, παράγραφος 1, της οδηγίας 2009/28.

52. Η εκτελεστική απόφαση 2011/438 αναγνωρίζει το σύστημα ISCC για τους σκοπούς της αποδείξεως της αειφορίας μόνον των βιοκαυσίμων και όχι των βιορευστών. Το άρθρο 18, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2009/28, ως ίσχυε το 2011, προέβλεπε αυτήν και μόνον τη δυνατότητα. Λόγω των διαφορών μεταξύ βιοκαυσίμων και βιοαερίων²¹, δεν είναι δυνατή η ερμηνεία της εν λόγω αποφάσεως –το γράμμα της οποίας είναι σαφές υπό την έννοια αυτή– κατά τρόπον που να περιλαμβάνει αμφότερες τις κατηγορίες.

53. Μόνο μετά την τροποποίηση του άρθρου 18, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2009/28, με την έκδοση της οδηγίας 2015/1513, η οποία ετέθη σε ισχύ στις 15 Οκτωβρίου 2015, κατέστη δυνατή η πιστοποίηση της αειφορίας των βιορευστών μέσω εθελοντικών συστημάτων.

¹⁹ Τα έγγραφα σχετικά με τη λειτουργία του συστήματος ISCC διατίθενται στη δικτυακή διεύθυνση της Επιτροπής <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/voluntary-schemes>.

²⁰ Κατά τις αιτιολογικές σκέψεις 8 και 9 της εκτελεστικής απόφασης 2011/438, το καθεστώς ISCC κάλυπτε επαρκώς τα κριτήρια αειφορίας της οδηγίας 2009/28, εφήρμοξε δε μεθοδολογία ισοζυγίου μάζας, σύμφωνα με τις απαιτήσεις του άρθρου 18, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής. Από την αξιολόγηση του συστήματος ISCC διαπιστώθηκε, επίσης, ότι αυτό πληρούσε κατάλληλα πρότυπα αξιοπιστίας, διαφάνειας και ανεξάρτητου ελέγχου και ότι συμμορφωνόταν με τις μεθοδολογικές απαιτήσεις του παραρτήματος V της οδηγίας 2009/28.

²¹ Παραπέμπω στους ορισμούς αμφοτέρων των προϊόντων κατά το άρθρο 2, στοιχείο η', της οδηγίας 2009/28. Αμφότερα παράγονται από βιομάζα, τα μεν πρώτα, όμως, είναι υγρά ή αέρια καύσιμα μόνον κινήσεως, τα δε δεύτερα είναι υγρά καύσιμα για ενεργειακούς σκοπούς, εκτός από κίνηση.

54. Η LEGO επωφελήθη του καθεστώτος παροχής κινήτρων πράσινων πιστοποιητικών κατά την τριετία 2012-2014²², διότι, ως καύσιμο για τη μονάδα της θερμοηλεκτρικής ενέργειας χρησιμοποιούσε ορισμένο βιορευστό (το ακατέργαστο φοινικέλαιο) και όχι βιοκαύσιμο. Ως εκ τούτου, δεν μπορούσε να επικαλεστεί την εκτελεστική απόφαση 2011/438, η οποία, επαναλαμβάνω, κάλυπτε το σύστημα ISCC ως εθελοντικό σύστημα πιστοποίησης της αειφορίας αποκλειστικώς και μόνον των βιοκαυσίμων και όχι των βιορευστών.

55. Ωστόσο, καίτοι το άρθρο 18, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2009/28 αφορούσε την πιστοποίηση, μέσω εθελοντικών συστημάτων, μόνο των βιοκαυσίμων (και όχι των βιορευστών), εντούτοις, η ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τα εθελοντικά συστήματα και τις προκαθορισμένες τιμές στο πλαίσιο του συστήματος αειφορίας της ΕΕ για τα βιοκαύσιμα και τα βιορευστά, του 2010, προέτρεπε τα κράτη μέλη να επεκτείνουν τη χρήση των συστημάτων αυτών πιστοποίησης των βιοκαυσίμων και στα βιορευστά²³.

56. Το άρθρο 12 της υπουργικής απόφασης της 23ης Ιανουαρίου 2012²⁴ θα μπορούσε ενδεχομένως να ανταποκρίνεται στην προτροπή αυτή της Επιτροπής. Η Ιταλική Κυβέρνηση επιβεβαίωσε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι, βάσει του άρθρου αυτού, οι οικονομικοί φορείς είχαν τη δυνατότητα να πιστοποιούν την αειφορία των βιορευστών προσφεύγοντας σε εθελοντικά συστήματα που είχαν εγκριθεί από την Επιτροπή σε σχέση μόνο με τα βιοκαύσιμα.

57. Η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου στο πλαίσιο αιτήσεως προδικαστικής απόφασης περιορίζεται στην ερμηνεία των κανόνων του δικαίου της Ένωσης και δεν επεκτείνεται στην ερμηνεία του εσωτερικού δικαίου κράτους μέλους. Εναπόκειται, ως εκ τούτου, στο αιτούν δικαστήριο να διευκρινίσει εάν, κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της διαφοράς, η υπουργική απόφαση της 23ης Ιανουαρίου 2012 κάλυπτε, πράγματι, την εφαρμογή, σε σχέση με τα βιορευστά, εθελοντικών συστημάτων πιστοποίησης (όπως του ISCC) που η Επιτροπή είχε εγκρίνει για τα βιοκαύσιμα.

58. Βάσει των προκείμενων αυτών, θα εξετάσω την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης σε σχέση με τις δύο εναλλακτικές που παρουσιάζονται στο αιτούν δικαστήριο.

2. Εφαρμογή του συστήματος ISCC κατά παραπομπή της εθνικής νομοθεσίας

59. Από τις 11 Αυγούστου 2016, ημερομηνία ενάρξεως ισχύος της εκτελεστικής απόφασης 2016/1361, η Επιτροπή συνέχισε να αναγνωρίζει το εθελοντικό σύστημα ISCC ως σύστημα πιστοποίησης της αειφορίας των βιοκαυσίμων και το επέκτεινε, για πρώτη φορά, στα βιοαέρια. Καθόσον η υπό κρίση διαφορά αφορά, κατά χρόνον, την ανάκληση των κινήτρων για την τριετία 2012-2014, ουδόλως ασκεί επιρροή, για την επίλυσή της, η εκτελεστική απόφαση 2016/1361.

60. Ωστόσο, όπως σημείωσα προηγουμένως, το άρθρο 12 της υπουργικής απόφασης της 23ης Ιανουαρίου 2012 θα μπορούσε ενδεχομένως να καλύπτει τη χρήση του εθελοντικού συστήματος ISCC ως προς τα βιορευστά. Εφόσον τούτο ισχύει, οι επιχειρήσεις προμήθειας του ακατέργαστου φοινικέλαιου καθώς και η LEGO θα μπορούσαν νομίμως να έχουν υπαχθεί στο εν λόγω εθελοντικό σύστημα.

²² Η ισχύς της εκτελεστικής απόφασης 2011/438, σύμφωνα με το άρθρο της 2, ήταν πενταετής από την έναρξη ισχύος της (ήτοι, από τις 10 Αυγούστου 2011 έως τις 9 Αυγούστου 2016).

²³ Στο σημείο 2.5 («Εθελοντικά συστήματα για τα βιορευστά») αναφερόταν: «Για τα βιορευστά η Επιτροπή δεν μπορεί να αναγνωρίζει ρητά εθελοντικό σύστημα ως πηγή επακριβών δεδομένων σχετικά με τα κριτήρια που αφορούν τα εδάφη [...]. Ωστόσο, όταν η Επιτροπή αποφασίζει ότι εθελοντικό σύστημα παρέχει ακριβή δεδομένα όσον αφορά τα βιοκαύσιμα, ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να αποδεχθούν το σύστημα αυτό και για τα βιορευστά».

²⁴ Υπενθυμίζω το γράμμα του άρθρου αυτού: «1. Για τους σκοπούς της παρούσας απόφασης, κατά παρέκκλιση από το άρθρο 8, παράγραφος 1, οι οικονομικοί φορείς της αλυσίδας παραδόσεως βιοκαυσίμων μπορούν να μετέχουν σε εθελοντικά συστήματα προβλεπόμενα σε απόφαση, κατά το άρθρο 7γ, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 98/70/EK, η οποία εφαρμόζεται στα βιοκαύσιμα, εφόσον αυτά πληρούν τις προβλεπόμενες από την παράγραφο 2 προϋποθέσεις».

61. Στην περίπτωση αυτή, θα ήταν αναγκαίο να αποσαφηνιστεί εάν το άρθρο 18, παράγραφος 7, της οδηγίας 2009/28 επιτρέπει ή απαγορεύει την ταυτόχρονη ή επικουρική χρήση του ιταλικού εθνικού συστήματος πιστοποιήσεως στους οικονομικούς φορείς που εφαρμόζουν εθελοντικό σύστημα επαληθεύσεως, όπως το ISCC. Η Ιταλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το εν λόγω άρθρο της οδηγίας επιτρέπει την εφαρμογή πρόσθετων όρων ελέγχου της αειφορίας όπως, παραδείγματος χάριν, των προβλεπόμενων στο ιταλικό σύστημα πιστοποιήσεως.

62. Τυχόν ανεπιθύλακτη αποδοχή της θέσεως της Ιταλικής Κυβερνήσεως θα οδηγούσε σε γενικευμένη εφαρμογή (ήτοι, για το σύνολο των περιπτώσεων) του εθνικού συστήματος, εφόσον αυτό ήταν πιο «αυστηρό» από το εθελοντικό. Κάτι τέτοιο, όμως, θα μείωνε το κίνητρο των οικονομικών φορέων να επιλέγουν εθελοντικά συστήματα, σκοπός των οποίων είναι να αποφεύγεται η επιβολή αδικαιολόγητης επιβαρύνσεως στη βιομηχανία, μέσω της δημιουργίας αποτελεσματικών λύσεων για την απόδειξη της συμμορφώσεως με τα εν λόγω κριτήρια αειφορίας των βιορευστών²⁵.

63. Το άρθρο 8, παράγραφος 4, της υπουργικής αποφάσεως της 23ης Ιανουαρίου 2012 επιτρέπει να επιβάλλονται πρόσθετες απαιτήσεις σε οικονομικό φορέα που έχει επιλέξει εθελοντικό σύστημα οσάκις το τελευταίο «δεν προβλέπ[ει] την επαλήθευση όλων των κριτηρίων αειφορίας και της εφαρμογής της μεθόδου ισοζυγίου μάζας». Η περίπτωση στην οποία αναφέρεται η διάταξη αυτή θα μπορούσε, κατ' αρχήν, να προκύψει σε ελάχιστες περιπτώσεις, διότι, σύμφωνα με τη λογική, η Επιτροπή εγκρίνει, δυνάμει του άρθρου 18, παράγραφος 4, της οδηγίας 2009/28, κατά κανόνα, εθελοντικά συστήματα τα οποία χρησιμοποιούν τη μέθοδο ΙΜ και πιστοποιούν την τήρηση όλων των κριτηρίων αειφορίας²⁶.

64. Είναι, ωστόσο, πιθανό, σύμφωνα με την ίδια την Επιτροπή²⁷, να εγκριθούν εθελοντικά συστήματα τα οποία, καίτοι χρησιμοποιούν τη μέθοδο ΙΜ, εντούτοις, επιτρέπουν την πιστοποίηση *ορισμένων* μόνον από τις απαιτήσεις αειφορίας των βιορευστών. Υπό τις περιστάσεις αυτές, ουδέν κώλυμα θα υφίστατο για τη συμπληρωματική εφαρμογή του εθνικού συστήματος πιστοποιήσεως προς απόδειξη της τήσεως των μη καλυπτόμενων από το εθελοντικό καθεστώς απαιτήσεων αειφορίας. Ούτως νοούμενο, το άρθρο 8, παράγραφος 4, της υπουργικής αποφάσεως της 23ης Ιανουαρίου 2012 δεν θα ήγειρε ζήτημα συμβατότητας.

65. Οφείλω, στο σημείο αυτό, να υπενθυμίσω, ότι οι διαδικασίες ελέγχου της τήσεως των απαιτήσεων αειφορίας δεν έχουν αποτελέσει αντικείμενο εξαντλητικής εναρμονίσεως. Το άρθρο 18 της οδηγίας 2009/28 θεσπίζει την υποχρέωση χρήσεως της μεθόδου ΙΜ καθώς και τήσεως ορισμένων ελάχιστων προδιαγραφών κατά την εφαρμογή της, χωρίς, όμως, να εγκαθιδρύει εναρμονισμένη κοινοτική διαδικασία²⁸.

25 Αιτιολογική σκέψη 76 της οδηγίας 2009/28 και αιτιολογική σκέψη 3 της εκτελεστικής αποφάσεως 2011/438.

26 Ούτως προκύπτει από τον επεξηγηματικό πίνακα της Επιτροπής, διαθέσιμο στη δικτυακή διεύθυνση https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/voluntary_schemes_overview_dec17.pdf.

27 Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τα εθελοντικά συστήματα και τις προκαθορισμένες τιμές στο πλαίσιο του συστήματος αειφορίας της ΕΕ για τα βιοκαύσιμα και τα βιορευστά, κατά την οποία «[τ]α εθελοντικά συστήματα πρέπει να καλύπτουν μέρος ή το σύνολο των κριτηρίων αειφορίας της οδηγίας».

28 Βλ. προτάσεις μου της 18ης Ιανουαρίου 2017, Ε.ΟΝ Biofor Sverige (C-549/15, ΕΥ:C:2017:25, σημείο 57), και απόφαση της 22ας Ιουνίου 2017, Ε.ΟΝ Biofor Sverige (C-549/15, ΕΥ:C:2017:490, σκέψη 40). Κατά την τελευταία, «λαμβάνομένου υπόψη του γενικού χαρακτήρα των όρων με τους οποίους τίθενται τα κριτήρια που απαριθμούνται στα στοιχεία α' έως γ' του άρθρου 18, παράγραφος 1, της οδηγίας 2009/28, δεν μπορεί να θεωρηθεί επίσης ότι η εν λόγω διάταξη προέβη σε πλήρη εναρμόνιση της μεθόδου επαληθεύσεως που συνδέεται με το σύστημα του ισοζυγίου μάζας. Αντιθέτως, από τα ως άνω στοιχεία προκύπτει ότι τα κράτη μέλη διατηρούν περιθώριο εκτιμήσεως και ευελιξίας όταν καλούνται να καθορίσουν, ειδικότερα, τις συγκεκριμένες προϋποθέσεις τις οποίες πρέπει να πληρούν τα συστήματα ισοζυγίου μάζας που θα εφαρμόσουν οι οικονομικοί φορείς».

66. Κατά συνέπεια, η επιλογή του ενός ή του άλλου συστήματος πιστοποίησης κατά το άρθρο 18 (εθνικού ή εθελοντικού εγκριθέντος από την Επιτροπή) εναπόκειται στους οικονομικούς φορείς. Βάσει της επιλογής αυτής:

- εάν οι οικονομικοί φορείς επιλέξουν ένα *ολοκληρωμένο* εθελοντικό σύστημα (ήτοι, που περιλαμβάνει την απόδειξη του συνόλου των απαιτήσεων αειφορίας) εγκεκριμένο από την Επιτροπή, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να τους επιβάλουν πρόσθετες απαιτήσεις, διότι το απαγορεύει το άρθρο 18, παράγραφος 7, της οδηγίας 2009/28. Το αυτό ισχύει σε περίπτωση κατά την οποία εθνικός κανόνας επεκτείνει τη χρήση εγκεκριμένου από την Επιτροπή εθελοντικού συστήματος πέραν του πεδίου εφαρμογής του.
- εάν, αντιθέτως, οι οικονομικοί φορείς επιλέξουν ένα *μη ολοκληρωμένο* εθελοντικό σύστημα, εγκεκριμένο, όμως, ομοίως από την Επιτροπή, είναι δυνατή η συμπληρωματική εφαρμογή του εθνικού συστήματος, ελλείψει σχετικών ρυθμίσεων στο εθελοντικό σύστημα.
- εάν ο οικονομικός φορέας επιλέξει ένα μη εγκεκριμένο από την Επιτροπή εθελοντικό σύστημα, το κράτος μέλος δύναται να απαιτήσει από αυτόν την εκπλήρωση των απαιτήσεων του εθνικού συστήματος πιστοποίησης στο σύνολό τους.

67. Στην υπόθεση της κύριας δίκης, οι επιχειρήσεις προμήθειας ακατέργαστου φοινικέλαιου και η LEGO υπάγονταν, κατά την περίοδο 2012-2014, στο εθελοντικό σύστημα ISCC. Σε περίπτωση που η επιλογή αυτή σχετικά με τα βιορευστά έβρισκε έρεισμα στο άρθρο 18, παράγραφος 4, της υπουργικής αποφάσεως της 23ης Ιανουαρίου 2012, θα επρόκειτο για την πρώτη από τις καταστάσεις που μόλις εξέθεσα ή, ορθότερα, για μια παραλλαγή της υποθέσεως αυτής. Θα επρόκειτο για χρήση εθελοντικού συστήματος πιστοποίησης βιορευστών, κατά παραπομπή εθνικού κανόνα σε απόφαση της Επιτροπής με την οποία εγκρίνεται η χρήση του εν λόγω συστήματος αποκλειστικώς και μόνο για τα βιοκαύσιμα.

68. Το εθελοντικό σύστημα ISCC είναι ένα ολοκληρωμένο σύστημα, το οποίο επιτρέπει την πιστοποίηση της τηρήσεως του συνόλου των κριτηρίων αειφορίας και τη χρήση της μεθόδου IM. Τούτο επιβεβαιώνεται από το άρθρο 1 της εκτελεστικής αποφάσεως 2011/438, κατά το οποίο το σύστημα αυτό αποδεικνύει ότι οι παρτίδες βιοκαυσίμων συμμορφώνονται με τα κριτήρια αειφορίας, όπως αυτά ορίζονται στο άρθρο 17, παράγραφοι 2 έως 5, και, επιπλέον, μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την απόδειξη της συμμορφώσεως με το άρθρο 18, παράγραφος 1, της οδηγίας 2009/28. Τα ερμηνευτικά έγγραφα περί της λειτουργίας του συστήματος ISCC²⁹ αποδεικνύουν επίσης ότι πρόκειται για ολοκληρωμένο εθελοντικό σύστημα.

69. Το άρθρο 18, παράγραφος 7, της οδηγίας 2009/28 θεσπίζει τεκμήριο ελεύθερης κυκλοφορίας για τα βιορευστά με πιστοποιημένη δύναμη ολοκληρωμένου εθελοντικού συστήματος αειφορία, κατά τρόπο ώστε εάν ο οικονομικός φορέας προσκομίσει αποδείξεις ή στοιχεία λαμβανόμενα στο πλαίσιο του συστήματος αυτού, το κράτος μέλος να μη μπορεί να υποχρεώσει τον προμηθευτή να παράσχει άλλες αποδείξεις περί της τηρήσεως των κριτηρίων αειφορίας του άρθρου 17, παράγραφοι 2 έως 5, ούτε πληροφορίες σχετικά με τα μέτρα της παραγράφου 3, δεύτερο εδάφιο, του εν λόγω άρθρου.

70. Ως εκ τούτου, το άρθρο 18, παράγραφος 7, της οδηγίας 2009/28 αντιτίθεται στην εφαρμογή εθνικής νομοθεσίας, όπως της υπουργικής αποφάσεως της 23ης Ιανουαρίου 2012, η οποία επιβάλλει την τήρηση αυστηρότερων απαιτήσεων, κατά το εθνικό σύστημα πιστοποίησης της αειφορίας, στους οικονομικούς φορείς που κάνουν χρήση ολοκληρωμένου εθελοντικού συστήματος, εγκριθέντος από την Επιτροπή για τα βιοκαύσιμα και επεκταθέντος στα βιορευστά δύναμει της εθνικής νομοθεσίας.

29 Βλ., ιδίως, έγγραφο ISCC, *Assessment of International Sustainability & Carbon Certification system (ISCC)*, 2016, διαθέσιμο στη δικτυακή διεύθυνση <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/voluntary-schemes>.

3. Εφαρμογή του εθνικού συστήματος πιστοποίησης

71. Εάν το αιτούν δικαστήριο αποφανθεί ότι, δυνάμει του άρθρου 12 της υπουργικής απόφασης της 23ης Ιανουαρίου 2012, το εθελοντικό σύστημα ISCC δεν είχε εφαρμογή στα βιορευστά κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών, πρόκειται για την τρίτη εκ των περιγραφισών ανωτέρω περιπτώσεων, ήτοι, για χρήση από τους οικονομικούς φορείς ενός εθελοντικού συστήματος μη εγκεκριμένου από την Επιτροπή για την πιστοποίηση της αειφορίας βιορευστού, όπως του ακατέργαστου φοινικέλαιου.

72. Υπό τις συνθήκες αυτές, το κράτος μέλος μπορεί να απαιτήσει από τους οικονομικούς φορείς της αλυσίδας παραγωγής και εμπορίας του βιορευστού την πλήρη ή μερική εκπλήρωση των προϋποθέσεων του εθνικού συστήματος πιστοποίησης.

73. Οι πρόσθετες απαιτήσεις που επέβαλαν οι ιταλικές αρχές σε σχέση με το σύστημα πιστοποίησης ISCC ήταν, εν προκειμένω, δύο:

- αφενός, τα πιστοποιητικά αειφορίας έπρεπε να συνοδεύουν τις παρτίδες του βιορευστού, ήτοι, να έχουν την ίδια ημερομηνία με αυτήν της μεταφοράς του.
- Αφετέρου, τα πιστοποιητικά αυτά έπρεπε να προσκομίζονται από το σύνολο των μετεχόντων στη συναλλαγή οικονομικών φορέων, συμπεριλαμβανομένων των απλών ενδιάμεσων, ακόμη και αν δεν είχαν κανενός είδους φυσική επαφή με το βιορευστό.

74. Όσον αφορά την πρώτη, πρόκειται για απαίτηση αυστηρότερη αυτής του συστήματος ISCC (το οποίο επιτρέπει την προσκόμιση του πιστοποιητικού σε μεταγενέστερο χρόνο). Φρονώ, ωστόσο, ότι η απαίτηση αυτή δεν αντίκειται σε καμία διάταξη της οδηγίας 2009/28 και ότι, επιπλέον, πρόκειται για εύλογη απαίτηση σε σχέση με την εφαρμογή της μεθόδου IM κατά τον έλεγχο της αειφορίας των βιορευστών.

75. Πράγματι, η απαίτηση αυτή επιτρέπει τον καλύτερο έλεγχο της αλυσίδας παραγωγής και εμπορίας του βιορευστού και διευκολύνει την ιχνηλασιμότητα των παρτίδων στις οποίες η μέθοδος IM εφαρμόζεται προς επαλήθευση της τηρήσεως των κριτηρίων αειφορίας του άρθρου 17, παράγραφοι 2 έως 5, της οδηγίας 2009/28.

76. Ευλόγως, κατά την άποψή μου, ένα εθνικό σύστημα επιβάλλει την ταυτόχρονη προσκόμιση των πιστοποιητικών αειφορίας των βιορευστών κατά τον χρόνο της διακινήσεως των παρτίδων μεταξύ οικονομικών φορέων. Η ανοχή καθυστερήσεων κατά την έκδοση και προσκόμιση των πιστοποιητικών αυτών μπορεί να είναι αποδεκτή στο πλαίσιο εθελοντικού συστήματος, όπως είναι το ISCC, δεν διακρίνω, όμως, κάποιο λόγο για τον οποίον τα εθνικά συστήματα πιστοποίησης θα έπρεπε κατ' ανάγκη να υιοθετήσουν την ίδια προσέγγιση.

77. Κατά τα λοιπά, πρόκειται για απαίτηση η οποία δεν φαίνεται να επιφέρει σημαντικό περιορισμό στο ενδοκοινοτικό εμπόριο βιορευστών στην Ένωση, ούτε στο εμπόριο μεταξύ αυτής και τρίτων κρατών.

78. Μεγαλύτερες δυσχέρειες παρουσιάζει η συμβατότητα προς την οδηγία 2009/28 της δεύτερης πρόσθετης απαιτήσεως, δυνάμει της οποίας επιβάλλεται σε όλους τους οικονομικούς φορείς, συμπεριλαμβανομένων των απλών ενδιάμεσων χωρίς φυσική επαφή με τις παρτίδες βιορευστού, η υποχρέωση προσκομίσεως των πιστοποιητικών αειφορίας.

79. Τα επιχειρήματα των διαδίκων ως προς τη συμβατότητα της απαιτήσεως αυτής με την οδηγία 2009/28 είναι αποκλίνοντα. Η Ιταλική Κυβέρνηση και η GSE την υποστηρίζουν, ενώ κατά την Επιτροπή, τη LEGO και τις προμηθεύτριες επιχειρήσεις η απαίτηση αυτή είναι ασύμβατη με το γράμμα και το πνεύμα της εν λόγω οδηγίας.

80. Κατά την κρίση μου, η αρμοδιότητα του ιταλικού κράτους να θεσπίζει και να εφαρμόζει το δικό του εθνικό σύστημα πιστοποίησης συνηγορεί υπέρ της θέσεως της GSE και της Ιταλικής Κυβερνήσεως.

81. Το άρθρο 18, παράγραφος 1, της οδηγίας 2009/28 αναφέρεται στην έννοια του οικονομικού φορέα, χωρίς, ωστόσο, να την ορίζει. Εναπόκειται, επομένως, στα κράτη μέλη να προσδιορίσουν ποιοι οικονομικοί παράγοντες και φορείς υποχρεούνται να αποδεικνύουν την αειφορία των βιορευστών³⁰. Είναι αρμόδια επίσης (άρθρο 18, παράγραφος 3) να θεσπίζουν τα κατάλληλα μέτρα ώστε οι οικονομικοί φορείς να προσκομίζουν αξιόπιστες πληροφορίες και να θέτουν στη διάθεση του κράτους μέλους τα δεδομένα που χρησιμοποιήθηκαν για τη διαμόρφωση των πληροφοριών αυτών. Οι οικονομικοί παράγοντες οφείλουν να εξασφαλίζουν κατάλληλου επιπέδου ανεξάρτητο έλεγχο³¹ των πληροφοριών που υποβάλλουν και να παρέχουν στοιχεία που να αποδεικνύουν τη διενέργεια τέτοιου ελέγχου.

82. Κατά την άποψή μου, άρθρο διατυπωμένο υπό τους όρους αυτούς επιτρέπει στα κράτη μέλη να εντάξουν την επίμαχη εν προκειμένω διάταξη στα εθνικά συστήματά τους πιστοποίησης. Ουδέν κώλυμα υφίσταται, κατά την άποψή μου, για την επιβολή στους απλούς ενδιαμέσους της υποχρέωσης προσκομίσεως των απαιτούμενων εγγράφων, καθ' ο μέρος θεωρούνται κρίκος της διαδικασίας διανομής του βιορευστού.

83. Κατά τη διαδικασία αυτή, πρέπει να διασφαλίζεται η γνώση και ο σεβασμός των ιδιοκτησιών καθ' όλη την αλυσίδα επιτηρήσεως, μέσω της μεθόδου IM³². Στην περίπτωση αλυσίδων παραγωγής και διανομής τόσο σύνθετων όπως αυτών του ακατέργαστου φοινικέλαιου, το οποίο προέρχεται από την Ινδονησία και μεταφέρεται από τη Γαλλία προς την Ιταλία προκειμένου να παραδοθεί στη LEGO, φρονώ ότι η υποχρέωση προσκομίσεως των εγγράφων δεν μπορεί να θεωρηθεί υπερβολική.

84. Φρονώ ότι το μέτρο αυτό είναι επίσης κατάλληλο για τη μείωση του κινδύνου απάτης και προς διασφάλιση του ότι μόνον τα βιορευστά που τηρούν τα κριτήρια αειφορίας και τη μέθοδο IM θα επωφελούνται των ενισχύσεων για την κατανάλωσή τους και θα προσμετρώνται κατά τον υπολογισμό της μείωσης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου.

85. Ως εκ τούτου, το άρθρο 18, παράγραφος 7, της οδηγίας 2009/28 δεν θα αντιτίθετο στην υπαγωγή των απλών ενδιάμεσων στις απαιτήσεις του εθνικού συστήματος επαληθεύσεως της αειφορίας των βιορευστών, υπό την προϋπόθεση ότι αυτοί δεν μετέχουν σε εθελοντικό σύστημα πιστοποίησης που έχει εγκριθεί, δυνάμει του άρθρου 18, παράγραφος 4, της εν λόγω οδηγίας, από την Επιτροπή ή που έχει εφαρμογή σε αυτούς κατά παραπομπή της εθνικής νομοθεσίας.

30 Στην περίπτωση των εθελοντικών καθεστώτων υφίσταται επίσης το περιθώριο αυτό εκτιμήσεως κατά τον καθορισμό των οικονομικών παραγόντων που φέρουν τη σχετική υποχρέωση, το οποίο πρέπει να εκτιμάται από την Επιτροπή κατά την αξιολόγησή τους.

31 «Με τον έλεγχο επαληθεύεται ότι τα συστήματα που χρησιμοποιούνται από τους οικονομικούς φορείς είναι ακριβή, αξιόπιστα και δεν επιδέχονται απάτη».

32 Στο σημείο 2.2.3. της ανακοινώσεως της Επιτροπής σχετικά με τα εθελοντικά συστήματα και τις προκαθορισμένες τιμές στο πλαίσιο του συστήματος αειφορίας της ΕΕ για τα βιοκαύσιμα και τα βιορευστά αναφέρεται ότι «[η] αλυσίδα παραγωγής των βιοκαυσίμων/βιορευστών έχει συνήθως πολλούς κρίκους, από τον αγρό μέχρι τη διανομή του καυσίμου. Η πρώτη ύλη συχνά μετατρέπεται σε ενδιάμεσο προϊόν και κατόπιν στο τελικό προϊόν. Η συμμόρφωση με τις απαιτήσεις της οδηγίας πρέπει να αποδεικνύεται ως προς το τελικό προϊόν. Για τον σκοπό αυτό, πρέπει να διατυπώνονται ισχυρισμοί σχετικά με τη χρησιμοποιούμενη πρώτη ύλη ή/και ενδιάμεσο προϊόν». Αναφέρεται επίσης ότι «[η] μέθοδος συσχετισμού των πληροφοριών ή ισχυρισμών που αφορούν τις πρώτες ύλες ή τα ενδιάμεσα προϊόντα με τους ισχυρισμούς που αφορούν τα τελικά προϊόντα είναι γνωστή ως αλυσίδα επιτήρησης. Η αλυσίδα επιτήρησης περιλαμβάνει κατά κανόνα όλα τα στάδια από την παραγωγή των πρώτων υλών μέχρι τη θέση των καυσίμων σε ανάλυση. Η οδηγία ορίζει ως μέθοδο για την αλυσίδα επιτήρησης τη μέθοδο του ισοζυγίου μάζας».

4. Συμβατότητα προς το άρθρο 34 ΣΛΕΕ της απαιτήσεως περί υπαγωγής των απλών ενδιάμεσων σε εθνικό σύστημα επαληθεύσεως της αειφορίας των βιορευστών

86. Το γεγονός ότι εθνικό δικαστήριο διατύπωσε, από τυπικής απόψεως, προδικαστικό ερώτημα αναφερόμενο σε ορισμένες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης δεν εμποδίζει το Δικαστήριο να παράσχει στο εν λόγω δικαιοδοτικό όργανο όλα τα ερμηνευτικά στοιχεία που θα ήταν ενδεχομένως χρήσιμα για την εκδίκαση της επίδικης υποθέσεως, ανεξαρτήτως του εάν το εθνικό δικαστήριο αναφέρθηκε σε αυτά κατά τη διατύπωση των ερωτημάτων του. Συναφώς, στο Δικαστήριο εναπόκειται να εξαγάγει από το σύνολο των στοιχείων που του παρέσχε το εθνικό δικαστήριο, και ιδίως από το σκεπτικό της αποφάσεως περί παραπομπής, τα στοιχεία του δικαίου της Ένωσης που χρήζουν ερμηνείας, λαμβανομένου υπόψη του αντικειμένου της διαφοράς³³.

87. Γενομένου δεκτού ότι η υποχρέωση υπαγωγής των απλών ενδιάμεσων σε εθνικό σύστημα επαληθεύσεως της αειφορίας των βιορευστών είναι συμβατή με την οδηγία 2009/28, πρέπει να εξεταστεί εάν η απαίτηση αυτή παραβιάζει την απαγόρευση του άρθρου 34 ΣΛΕΕ, καίτοι το αιτούν δικαστήριο δεν έχει απευθύνει σχετικό ερώτημα.

88. Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι κάθε κανόνας περί μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο οδηγίας μη εξαντλητικής εναρμονίσεως οφείλει να είναι σύμφωνος με το πρωτογενές δίκαιο³⁴. Αντιθέτως, στην περίπτωση εξαντλητικής εναρμονίσεως, η συμβατότητα των εθνικών μέτρων πρέπει να εκτιμάται υπό το πρίσμα των διατάξεων του μέτρου αυτού εναρμονίσεως και όχι των διατάξεων του πρωτογενούς δικαίου³⁵.

89. Η επίμαχη υποχρέωση πρέπει να εξεταστεί σύμφωνα με τη νομολογία αυτή, δεδομένου ότι το άρθρο 18 της οδηγίας 2009/28 εναρμονίζει κατά τρόπο μη εξαντλητικό τις εθνικές νομοθεσίες όσον αφορά τα συστήματα επαληθεύσεως της τηρήσεως των κριτηρίων αειφορίας των βιορευστών³⁶.

90. Πρέπει, επομένως, να αποσαφηνιστεί εάν, στον βαθμό κατά τον οποίον επιβάλλει την υποχρέωση προσκομίσεως των πιστοποιητικών στους απλούς ενδιάμεσους, χωρίς φυσική επαφή με το προϊόν, της αλυσίδας εφοδιασμού βιορευστού, ο εθνικός κανόνας θέτει εμπόδια στο ενδοκοινοτικό εμπόριο αυτού του είδους εμπορεύματος, ασύμβατο με την απαγόρευση του άρθρου 34 ΣΛΕΕ³⁷.

91. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, το άρθρο 34 ΣΛΕΕ, απαγορεύον μεταξύ των κρατών μελών τα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος με ποσοτικό περιορισμό επί των εισαγωγών, περιλαμβάνει κάθε εθνικό μέτρο ικανό να εμποδίσει, άμεσα ή έμμεσα, πραγματικά ή δυνητικά, το ενδοκοινοτικό εμπόριο³⁸. Εν προκειμένω, υφίσταται επηρεασμός του ενδοκοινοτικού εμπορίου, καθόσον πρόκειται για εμπόρευμα (ακατέργαστο φοινικέλαιο) το οποίο παράγεται στην Ινδονησία, εισάγεται υπό καθεστώς ελεύθερης κυκλοφορίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και αποθηκεύεται στη Γαλλία, από όπου μεταφέρεται στην Ιταλία προς πώληση στη LEGO.

33 Απόφασεις της 22ας Ιουνίου 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, σκέψη 72), και της 27ης Οκτωβρίου 2009, ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, σκέψη 81 και παρατιθέμενη νομολογία).

34 Απόφασεις της 12ης Οκτωβρίου 2000, Ruwet (C-3/99, EU:C:2000:560, σκέψη 47), και της 18ης Σεπτεμβρίου 2003, Bosal (C-168/01, EU:C:2003:479, σκέψεις 25 και 26). Σε περίπτωση εξαντλητικής εναρμονίσεως μέσω οδηγιών που επιτρέπουν τη λήψη περισσότερο προστατευτικών εθνικών μέτρων, το Δικαστήριο εκτιμά επίσης ότι αυτά πρέπει να είναι συμβατά με την απαγόρευση των άρθρων 34 έως 36 ΣΛΕΕ (απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 2008, Gysbrechts και Santurel Inter, C-205/07, EU:C:2008:730, σκέψεις 33 έως 35).

35 Απόφαση της 1ης Ιουλίου 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, σκέψη 57 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

36 Απόφαση της 22ας Ιουνίου 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, σκέψεις 76 και 77).

37 Βλ. προτάσεις μου της 18ης Ιανουαρίου 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:25, σημείο 72), και απόφαση της 22ας Ιουνίου 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, σκέψη 78).

38 Βλ., ιδίως, αποφάσεις της 11ης Ιουλίου 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, σκέψη 5), της 1ης Ιουλίου 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, σκέψη 66), της 11ης Σεπτεμβρίου 2014, Essent Belgium (C-204/12 έως C-208/12, EU:C:2014:2192, σκέψη 77), και της 29ης Σεπτεμβρίου 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, σκέψη 96).

92. Η υποχρέωση προσκομίσεως των πιστοποιητικών αειφορίας, η οποία, στην Ιταλία, επιβάλλεται στους απλούς ενδιάμεσους οι οποίοι δεν έχουν φυσική επαφή με το βιορευστό, καθιστά δυσχερέστερη την εισαγωγή του, τόσο από άλλα κράτη όσο και από τρίτες χώρες. Ελλείψει αυτής, η εμπορία του θα ήταν ευκολότερη και θα ευνοούνταν οι ενδοκοινοτικές συναλλαγές καθώς και οι συναλλαγές με τρίτα κράτη.

93. Στον ίδιο αυτό βαθμό, επομένως³⁹, ο εθνικός κανόνας θέτει εμπόδιο στην εμπορία βιορευστών, το οποίο μπορεί να χαρακτηριστεί ως μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος με ποσοτικό περιορισμό αντίθετο προς το άρθρο 34 ΣΛΕΕ. Το εμπόδιο στο εμπόριο δεν θα υφίστατο εάν η ιταλική νομοθεσία περιόριζε την προμνησθείσα υποχρέωση στους φορείς της αλυσίδας εφοδιασμού που τελούν σε φυσική επαφή με τα βιορευστά.

94. Ωστόσο, θα μπορούσε ο περιορισμός αυτός να δικαιολογηθεί για έναν από τους λόγους γενικού συμφέροντος που απαριθμούνται στο άρθρο 36 ΣΛΕΕ ή για άλλους επιτακτικούς λόγους; Και στις δύο αυτές περιπτώσεις, η εθνική διάταξη θα έπρεπε, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, να είναι κατάλληλη προς επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και να μην υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού όριο⁴⁰.

95. Η υποχρέωση θα μπορούσε να βρει έρεισμα στην προστασία του περιβάλλοντος και, πιο συγκεκριμένα, στην προώθηση της χρήσεως βιορευστών ως ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές⁴¹, όπερ συμβάλλει στη μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου, μία εκ των κύριων αιτιών των κλιματικών αλλαγών τις οποίες η Ένωση και τα κράτη μέλη της έχουν αναλάβει την υποχρέωση να καταπολεμήσουν⁴².

96. Καθόσον το μέτρο ευνοεί τη διατήρηση του περιβάλλοντος, την προώθηση της ανανεώσιμης ενέργειας, γενικώς, και των βιορευστών, συγκεκριμένα, συμβάλλει επίσης, εμμέσως, στην προστασία της υγείας και της ζωής των προσώπων και των ζώων, καθώς και στη διατήρηση των φυτών, που συγκαταλέγονται μεταξύ των απαριθμούμενων στο άρθρο 36 ΣΛΕΕ λόγων γενικού συμφέροντος⁴³.

97. Επιπλέον, το γεγονός ότι όλοι οι οικονομικοί παράγοντες, ανεξαιρέτως, που παρεμβαίνουν στην παραγωγή και τη διανομή των αειφόρων βιορευστών υπέχουν την υποχρέωση σεβασμού της αλυσίδας επιτηρήσεως, όπως αυτή διασφαλίζεται από τη χρήση της μεθόδου IM, συμβάλλει στην πρόληψη της απάτης. Στον ίδιο αυτό βαθμό, αποτρέπεται η εμπορία των βιορευστών αυτών με τα εγγενή σε αυτά νόμιμα πλεονεκτήματα, κατά τρόπο ώστε να μην επωφελούνται αυτών όσα δεν πληρούν τα κριτήρια αειφορίας. Η προστασία του περιβάλλοντος και η χρήση ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές δικαιολογούν, κατά συνέπεια, τέτοιου είδους εθνική νομοθεσία.

98. Ωστόσο, είναι αναγκαίο να εξεταστεί εάν η ιταλική νομοθεσία διέρχεται επιτυχώς τον έλεγχο αναλογικότητας, ήτοι, εάν είναι κατάλληλη προς επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού όριο.

39 Κατά το άρθρο 18, παράγραφος 3, τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας 2009/28, «[ο]ι υποχρεώσεις που ορίζονται στην παρούσα παράγραφο ισχύουν άσχετα αν τα βιοκαύσιμα ή τα βιορευστά παράγονται εντός της Κοινότητας ή εισάγονται».

40 Βλ., ιδίως, αποφάσεις της 1ης Ιουλίου 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, σκέψη 76), και της 11ης Δεκεμβρίου 2008, Επιτροπή κατά Αυστρίας (C-524/07, EU:C:2008:717, σκέψη 54).

41 Βλ. αποφάσεις της 13ης Μαρτίου 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, σκέψη 73), της 11ης Σεπτεμβρίου 2014, Essent Belgium (C-204/12 έως C-208/12, EU:C:2014:2192, σκέψη 91), και της 29ης Σεπτεμβρίου 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, σκέψη 84).

42 Βλ. αποφάσεις της 26ης Σεπτεμβρίου 2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, σκέψη 56), της 11ης Σεπτεμβρίου 2014, Essent Belgium (C-204/12 έως C-208/12, EU:C:2014:2192, σκέψη 92) και της 22ας Ιουνίου 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, σκέψεις 85 και 88).

43 Αποφάσεις της 13ης Μαρτίου 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, σκέψη 75), της 1ης Ιουλίου 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, σκέψη 80), και της 22ας Ιουνίου 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, σκέψη 89).

99. Όσον αφορά την καταλληλότητα του μέτρου προς τον σκοπό από τον οποίον εμφορείται, φρονώ ότι δεν υφίστανται εκτεταμένες αμφιβολίες. Όπως έχω ήδη εκθέσει, με αυτό σκοπείται η μέγιστη προστασία της αλυσίδας επιτηρήσεως των βιορευστών αυτών, από την παραγωγή έως την ενεργειακή του χρήση, ιδίως τη στιγμή που η διαδικασία εμπορίας τους είναι σύνθετη (όπως έχω αναφέρει, το προερχόμενο από την Ινδονησία ακατέργαστο φοινικέλαιο, το οποίο αποθηκεύεται στη Γαλλία, διανέμεται στην Ιταλία). Για την αποτροπή της απάτης, επαναλαμβάνω, και προς διασφάλιση της τηρήσεως των απαιτήσεων αειφορίας των βιορευστών, πρόκειται, κατά την άποψή μου, για κατάλληλο μέτρο εντός του πλαισίου αρμοδιοτήτων κράτους μέλους, το οποίο δύναται να το συμπεριλάβει στο εθνικό του σύστημα επαληθεύσεως της εν λόγω αειφορίας.

100. Για τους σκοπούς του ελέγχου αναλογικότητας πρέπει, επιπλέον, να εξεταστεί εάν το μέτρο, καίτοι κατάλληλο, δεν υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού όριο. Ως προς το σημείο αυτό, η Επιτροπή θεωρεί περιττό να υποχρεώνονται οι απλοί ενδιαμέσοι να εκπληρώνουν τις απαιτήσεις του εθνικού συστήματος επαληθεύσεως της αειφορίας των βιορευστών, διότι πρόκειται για απλούς traders που δεν έχουν στην κατοχή τους το προϊόν και στερούνται φυσικής επαφής με αυτό. Καθόσον η μέθοδος IM διασφαλίζει τη φυσική ιχνηλασιμότητα του προϊόντος, μόνον οι οικονομικοί παράγοντες που το κατασκευάζουν, το πωλούν, το αποθηκεύουν και το αγοράζουν, κατέχοντάς το υλικώς, θα έπρεπε να υπέχουν σχετική υποχρέωση από το εθνικό σύστημα επαληθεύσεως, δεδομένου ότι μόνον αυτοί έχουν τη δυνατότητα αλλοιώσεώς του.

101. Το επιχείρημα αυτό, το οποίο συμμερίζονται η LEGO και οι προμηθεύτριες επιχειρήσεις, δεν με πείθει. Όπως ορθώς αναφέρουν η Ιταλική Κυβέρνηση και η GSE, ένας ενδιαμέσος μετέχει επίσης στην αλυσίδα εμπορίας του βιορευστού και μπορεί να διαπράξει απάτη σε σχέση με την αειφορία του, ακόμη και αν δεν έχει φυσική επαφή με αυτό.

102. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση αποδείχθηκε ότι η Movendi είχε την κυριότητα του βιορευστού και πλήρη εξουσία διαθέσεώς του, ως ιδιοκτήτρια. Ουδόλως, κωλύοταν, κατ' αρχήν, να το πωλήσει, να το αναμείξει με άλλα μη αειφόρα προϊόντα ή να αλλοιώσει τη σύνθεσή του, δεδομένου ότι, επαναλαμβάνω, είχε στη διάθεσή της όλες τις εξουσίες που είναι εγγενείς στην πλήρη κατοχή του αγαθού. Το ενδεχόμενο να ανακύψουν τέτοιου είδους κίνδυνοι αρκεί, κατά την άποψή μου, ώστε η επέκταση των υποχρεώσεων του συστήματος στο νομικό αυτό πρόσωπο (ή σε άλλους ενδιαμέσους στην αλυσίδα εμπορίας) να θεωρηθεί αναλογική, καίτοι αυτό μπορεί να προκαλέσει πρόσθετες διοικητικές επιβαρύνσεις.

103. Ως εκ τούτου, φρονώ ότι εθνική νομοθεσία επιβάλλουσα στους απλούς ενδιαμέσους, χωρίς φυσική επαφή με το προϊόν, την εκπλήρωση των τιθέμενων δυνάμει εθνικού συστήματος επαληθεύσεως της αειφορίας των βιορευστών απαιτήσεων είναι συμβατή με την απαγόρευση των μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος με ποσοτικούς περιορισμούς επί των εισαγωγών κατά το άρθρο 34 ΣΛΕΕ.

IV. Πρόταση

104. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας, Ιταλία) ως εξής:

«1) Το άρθρο 18, παράγραφος 7, της οδηγίας 2009/28/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Απριλίου 2009, σχετικά με την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές και την τροποποίηση και τη συνακόλουθη κατάργηση των οδηγιών 2001/77/ΕΚ και 2003/30/ΕΚ:

- αντιτίθεται στην εφαρμογή εθνικής νομοθεσίας που επιβάλλει την τήρηση των κατά το εθνικό σύστημα πιστοποιήσεως της αειφορίας αυστηρότερων απαιτήσεων στους οικονομικούς φορείς που επιλέγουν ένα ολοκληρωμένο εθελοντικό σύστημα, εγκριθέν από την Επιτροπή για τα βιοκαύσιμα και επεκταθέν στα βιορευστά δυνάμει της εθνικής νομοθεσίας·
- δεν αντιτίθεται σε εθνικό σύστημα πιστοποίησης της αειφορίας των βιορευστών που επιβάλλει την υποχρέωση προσκομίσεως αποδεικτικών εγγράφων και στους οικονομικούς παράγοντες που παρεμβαίνουν στην αλυσίδα εφοδιασμού του προϊόντος ως απλοί ενδιάμεσοι, χωρίς να κατέχουν φυσικώς το βιορευστό, οσάκις αυτοί δεν μετέχουν σε εθελοντικό σύστημα πιστοποίησης που έχει εγκριθεί από την Επιτροπή ή που εφαρμόζεται κατά παραπομπή της εθνικής νομοθεσίας.

2) Το άρθρο 34 ΣΛΕΕ δεν αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση επιβάλλουσα στους απλούς ενδιάμεσους, χωρίς φυσική επαφή με το προϊόν, την εκπλήρωση των προβλεπόμενων σε εθνικό σύστημα επαληθεύσεως της αειφορίας των βιορευστών απαιτήσεων, οσάκις το τελευταίο τυγχάνει εφαρμογής.

3) Η εκτελεστική απόφαση 2011/438/ΕΕ της Επιτροπής, της 19ης Ιουλίου 2011, σχετικά με την αναγνώριση του συστήματος “Διεθνής Πιστοποίηση Αειφορίας και Άνθρακα” για την απόδειξη της συμμόρφωσης με τα κριτήρια αειφορίας στο πλαίσιο των οδηγιών 2009/28/ΕΚ και 2009/30/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, είχε εφαρμογή μόνο στην εμπορία βιοκαυσίμων, και όχι βιορευστών, εκτός εάν η νομοθεσία κράτους μέλους επέτρεπε την επέκταση του εγκριθέντος δυνάμει της αποφάσεως αυτής εθελοντικού συστήματος στα βιορευστά, όπερ εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο να εξακριβώσει.»