



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
présentées le 16 mai 2018¹

Affaire C-242/17

Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto (LEGO) SpA
contre
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,
en présence de :
ED & F Man Liquid Products Italia Srl,
Unigrà Srl,
Movendi Srl

[demande de décision préjudicielle formée par le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie)]

« Recours préjudiciel – Environnement – Promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables – Garantie de la durabilité des bioliquides – Méthode du bilan massique – Systèmes nationaux de certification de la durabilité – Systèmes volontaires de certification de la durabilité approuvés par la Commission – Opérateurs tenus de présenter les certificats de durabilité »

1. Dans l'arrêt E.ON Biofor Sverige², la Cour s'est prononcée sur l'incidence de certaines mesures adoptées par le Royaume de Suède pour contrôler la durabilité des biogaz provenant de la biomasse, lorsqu'ils faisaient l'objet de commerce intracommunautaire (ils traversaient plusieurs États membres à travers des gazoducs).
2. Le présent renvoi préjudiciel ne porte pas sur les biogaz, mais sur les bioliquides durables (en fait, sur l'huile de palme provenant d'Indonésie qui est commercialisée en libre pratique au sein de l'Union européenne). Si les premiers sont issus de la biomasse afin d'être utilisés pour le transport, les seconds sont également issus de la biomasse, mais ils se destinent à des utilisations énergétiques autres que le transport, notamment la production d'électricité, le chauffage et le refroidissement.

¹ Langue originale : l'espagnol.

² Arrêt du 22 juin 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490).

3. Dans le présent litige, il est nécessaire d'analyser la relation entre deux types de systèmes de certification de la durabilité des bioliquides : les systèmes *nationaux*, d'une part, et les systèmes *volontaires*, approuvés par la Commission européenne, d'autre part. La Cour devra notamment interpréter la portée de l'article 18, paragraphe 7, de la directive 2009/28/CE³, lu conjointement avec la décision d'exécution 2011/438/UE⁴.

4. À partir de cette prémisse, l'arrêt devra préciser si l'application des uns ou des autres systèmes (les systèmes nationaux et les systèmes volontaires) aux fins de certifier la durabilité des bioliquides est alternative et exclusive ou si elle est simplement complémentaire.

5. La réponse permettra de lever les doutes du Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie), la juridiction de renvoi, en ce qui concerne la possibilité pour un État membre d'exiger que soient remplies des conditions supplémentaires par les opérateurs économiques qui ont adhéré à un système volontaire.

I. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

1. La directive 2009/28

6. Le considérant 76 de la directive 2009/28 énonce :

« Les critères de durabilité ne seront utiles que s'ils amènent des changements dans le comportement des acteurs du marché. Ces changements ne se produiront que si les biocarburants et bioliquides qui satisfont à ces critères font l'objet d'une majoration de prix par rapport à ceux qui n'y satisfont pas. Selon la méthode de bilan massique appliquée pour le contrôle de la conformité, il existe un rapport physique entre la production de biocarburants et de bioliquides satisfaisant aux critères de durabilité et la consommation de biocarburants et de bioliquides dans la Communauté, qui crée un équilibre entre l'offre et la demande et garantit une majoration des prix supérieure à celle constatée dans les systèmes où ce rapport physique n'existe pas. Pour que les biocarburants et bioliquides satisfaisant aux critères de durabilité puissent être vendus à un prix plus élevé, la méthode de bilan massique devrait donc être appliquée pour le contrôle de la conformité. [Cela] devrait maintenir l'intégrité du système tout en évitant de faire peser des contraintes inutiles sur l'industrie. D'autres méthodes de vérification devraient toutefois être étudiées. »

7. L'article 2, sous h) et i), de la directive 2009/28 comprend les définitions suivantes :

- « h) "bioliquide" : un combustible liquide destiné à des usages énergétiques autres que le transport, y compris la production d'électricité, le chauffage et le refroidissement, et produit à partir de la biomasse ;
- i) "biocarburant" : un combustible liquide ou gazeux utilisé pour le transport et produit à partir de la biomasse ».

3 Directive du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE (JO 2009, L 140, p. 16 ; correction des erreurs JO 2009, L 165, p. 95).

4 Décision d'exécution de la Commission du 19 juillet 2011 portant reconnaissance du système ISCC (International Sustainability and Carbon Certification) pour l'établissement de la conformité avec les critères de durabilité des directives du Parlement européen et du Conseil 2009/28/CE et 2009/30/CE (JO 2011, L 190, p. 79).

8. Le considérant 65 de la directive 2009/28 est libellé comme suit :

« La production de biocarburants devrait être durable. Les biocarburants utilisés pour atteindre les objectifs fixés par la présente directive et ceux faisant l'objet de régimes d'aide nationaux devraient, par conséquent, obligatoirement satisfaire aux critères de durabilité. »

9. L'article 17 de la directive 2009/28 énonce comme suit les critères de durabilité :

« 1. Indépendamment du fait que les matières premières ont été cultivées sur le territoire de la Communauté ou en dehors de celui-ci, l'énergie produite à partir des biocarburants et des bioliquides est prise en considération aux fins visées aux points a), b) et c), uniquement si ceux-ci répondent aux critères de durabilité définis aux paragraphes 2 à 5 :

- a) pour mesurer la conformité aux exigences de la présente directive en ce qui concerne les objectifs nationaux ;
- b) pour mesurer la conformité aux obligations en matière d'énergie renouvelable ;
- c) pour déterminer l'admissibilité à une aide financière pour la consommation de biocarburants et de bioliquides.

[...]

2. La réduction des émissions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation de biocarburants et de bioliquides pris en considération aux fins visées au paragraphe 1, points a), b) et c), est d'au moins 35 %.

[...]

3. Les biocarburants et bioliquides pris en considération aux fins visées au paragraphe 1, points a), b) et c), ne sont pas produits à partir de matières premières provenant de terres de grande valeur en termes de diversité biologique [...]

[...]

4. Les biocarburants et bioliquides pris en considération aux fins visées au paragraphe 1, points a), b) et c), ne sont pas produits à partir de matières premières provenant de terres présentant un important stock de carbone [...]

[...]

5. Les biocarburants et les bioliquides pris en compte aux fins visées au paragraphe 1, points a), b) et c), ne sont pas fabriqués à partir de matières premières obtenues à partir de terres qui étaient des tourbières au mois de janvier 2008 [...].

6. Les matières premières agricoles cultivées dans la Communauté et utilisées pour la production de biocarburants et de bioliquides pris en considération aux fins visées au paragraphe 1, points a), b) et c), sont obtenues conformément aux exigences et aux normes prévues par les dispositions visées sous le titre "Environnement" de l'annexe II, partie A, et point 9, du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 [...]

[...]

8. Aux fins visées au paragraphe 1, points a), b) et c), les États membres ne refusent pas de prendre en considération, pour d'autres motifs de durabilité, les biocarburants et bioliquides obtenus conformément au présent article.

[...] »

10. L'article 18, de la directive 2009/28, intitulé « Vérification du respect des critères de durabilité pour les biocarburants et les bioliquides », dispose :

« 1. Lorsque les biocarburants et les bioliquides doivent être pris en considération aux fins visées à l'article 17, paragraphe 1, points a), b) et c), les États membres font obligation aux opérateurs économiques de montrer que les critères de durabilité de l'article 17, paragraphes 2 à 5, ont été respectés. À cet effet, ils exigent des opérateurs économiques qu'ils utilisent un système de bilan massique qui :

- a) permet à des lots de matières premières ou de biocarburant présentant des caractéristiques de durabilité différentes d'être mélangés ;
- b) exige que des informations relatives aux caractéristiques de durabilité et au volume des lots visés au point a) restent associées au mélange ; et
- c) prévoit que la somme de tous les lots prélevés sur le mélange soit décrite comme ayant les mêmes caractéristiques de durabilité, dans les mêmes quantités, que la somme de tous les lots ajoutés au mélange.

2. La Commission fait rapport au Parlement européen et au Conseil, en 2010 et en 2012, sur le fonctionnement de la méthode de vérification par bilan massique décrite au paragraphe 1 et sur les possibilités de prendre en compte d'autres méthodes de vérification pour une partie ou la totalité des types de matières premières, de biocarburants ou de bioliquides. [...]

3. Les États membres prennent des mesures afin de veiller à ce que les opérateurs économiques soumettent des informations fiables et mettent à la disposition de l'État membre, à sa demande, les données utilisées pour établir les informations. Les États membres exigent des opérateurs économiques qu'ils veillent à assurer un niveau suffisant de contrôle indépendant des informations qu'ils soumettent et qu'ils apportent la preuve que ce contrôle a été effectué. Le contrôle consiste à vérifier si les systèmes utilisés par les opérateurs économiques sont précis, fiables et à l'épreuve de la fraude. Il évalue la fréquence et la méthode d'échantillonnage ainsi que la validité des données.

Les informations visées au premier alinéa comportent notamment des informations sur le respect des critères de durabilité énoncés à l'article 17, paragraphes 2 à 5, des informations appropriées et pertinentes sur les mesures prises pour la protection des sols, de l'eau et de l'air, la restauration des terres dégradées, sur les mesures visant à éviter une consommation d'eau excessive dans les zones où l'eau est rare, ainsi que sur les mesures prises pour tenir compte des éléments visés à l'article 17, paragraphe 7, deuxième alinéa.

[...]

Les obligations prévues au présent paragraphe s'appliquent indépendamment du fait que les biocarburants sont produits à l'intérieur de la Communauté ou importés.

[...]

4. La Communauté s'efforce de conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux avec des pays tiers contenant des dispositions relatives aux critères de durabilité qui correspondent à celles de la présente directive. Lorsque la Communauté a conclu des accords contenant des dispositions qui portent sur les sujets couverts par les critères de durabilité énoncés à l'article 17, paragraphes 2 à 5, la Commission peut décider que ces accords servent à établir que les biocarburants et bioliquides produits à partir de matières premières cultivées dans ces pays sont conformes aux critères de durabilité en question. [...]

La Commission peut décider que les systèmes nationaux ou internationaux volontaires établissant des normes pour la production de produits de la biomasse, contiennent des données précises aux fins de l'article 17, paragraphe 2, ou servent à prouver que les lots de biocarburants sont conformes aux critères de durabilité définis à l'article 17, paragraphes 3, 4 et 5. [...]

[...]

5. La Commission ne prend les décisions visées au paragraphe 4 que si l'accord ou le système en question répond à des critères satisfaisants de fiabilité, de transparence et de contrôle indépendant. [...]

6. Les décisions visées au paragraphe 4 sont arrêtées en conformité avec la procédure visée à l'article 25, paragraphe 3. La durée de validité de ces décisions n'excède pas cinq ans.

7. Lorsqu'un opérateur économique apporte une preuve ou des données obtenues dans le cadre d'un accord ou d'un système qui a fait l'objet d'une décision conformément au paragraphe 4, dans la mesure prévue par ladite décision, les États membres n'exigent pas du fournisseur qu'il apporte d'autres preuves de conformité aux critères de durabilité fixés à l'article 17, paragraphes 2 à 5, ni d'informations sur les mesures visées au paragraphe 3, deuxième alinéa, du présent article.

[...] »

2. La décision d'exécution 2011/438

11. L'article 1^{er} énonce :

« Le système volontaire "International Sustainability and Carbon Certification", pour lequel une demande de reconnaissance a été adressée à la Commission le 18 mars 2011, permet d'établir la conformité de lots de biocarburants avec les critères de durabilité définis à l'article 17, paragraphe 3, points a), b) et c), et à l'article 17, paragraphes 4 et 5, de la directive 2009/28/CE, ainsi qu'à l'article 7 *ter*, paragraphe 3, points a), b) et c), et à l'article 7 *ter*, paragraphes 4 et 5, de la directive 98/70/CE. Ce système contient aussi des données précises aux fins de l'article 17, paragraphe 2, de la directive 2009/28/CE et de l'article 7 *ter*, paragraphe 2, de la directive 98/70/CE.

Il peut en outre être utilisé pour établir le respect de l'article 18, paragraphe 1, de la directive 2009/28/CE et de l'article 7 *quater*, paragraphe 1, de la directive 98/70/CE. »

12. Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, de la décision d'exécution 2011/438 :

« La présente décision est valable cinq ans à compter de son entrée en vigueur. »

Cette période a pris fin le 9 août 2016.

3. La décision d'exécution (UE) 2016/1361

13. Au moyen de la décision d'exécution (UE) 2016/1361⁵, la Commission a une nouvelle fois reconnu l'« International Sustainability and Carbon Certification » comme un système visant à établir la conformité avec les critères de durabilité, conformément à la directive 2009/28 pour une période de 5 ans.

14. L'article 1^{er} de la décision d'exécution 2016/1361 dispose :

« Le système “International Sustainability & Carbon Certification” (ci-après le “système”), pour lequel une demande de reconnaissance a été adressée à la Commission le 23 juin 2016, permet d'établir la conformité aux critères de durabilité définis à l'article 7 *ter*, paragraphes 3, 4 et 5, de la directive 98/70/CE et à l'article 17, paragraphes 3, 4 et 5, de la directive [2009/28] des lots de biocarburants et de bioliquides produits dans le respect des normes de production définies par le système.

[...] »

15. La décision d'exécution 2016/1361 est entrée en vigueur le 11 août 2016.

B. Le droit italien

1. Le décret législatif n° 28 de 2011

16. En vertu de l'article 38 du décret législatif n° 28⁶, du 3 mars 2011 :

« À partir du 1^{er} janvier 2012, les biocarburants [...] et les bioliquides [...] peuvent être pris en compte pour atteindre les objectifs nationaux et sont éligibles aux dispositifs de soutien, [...] uniquement s'ils respectent les critères de durabilité visés par la mesure de transposition de la directive 2009/30/CE. »

5 Décision de la Commission du 9 août 2016 portant reconnaissance du système « International Sustainability & Carbon Certification » pour l'établissement de la conformité aux critères de durabilité des directives 98/70/CE et 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil (JO 2016, L 215, p. 33).

6 Decreto legislativo 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 (décret législatif n° 28 – Mise en œuvre de la directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE) (GURI n° 71, du 28 mars 2011, ci-après le « décret législatif n° 28 de 2011 »).

2. Le décret législatif n° 66 de 2005

17. En vertu de l'article 2, paragraphe 1, sous i) *septies*, du décret législatif n° 66⁷, tel que modifié par le décret législatif n° 55⁸ (ci-après le « décret législatif n° 66 de 2005 »), est qualifié d'« opérateur économique » :

« Toute personne physique ou morale établie dans la Communauté ou dans un pays tiers qui offre ou met à la disposition de tiers, à titre onéreux ou gratuit, des biocarburants destinés au marché communautaire, ou qui offre ou met à la disposition de tiers, à titre onéreux ou gratuit, des matières premières, des produits intermédiaires, des mélanges ou des déchets, pour la production de biocarburants destinés au marché communautaire. »

18. Le décret législatif n° 66 de 2005 reproduit à son article 7 *ter* les critères de durabilité fixés par la réglementation de l'Union et il instaure à l'article 7 *quater* un Sistema Nazionale di certificazione della sostenibilità dei biocarburanti (système national de certification de la durabilité des biocarburants), auquel doivent adhérer tous les intervenants de la chaîne de production, à moins qu'ils n'utilisent un accord ou un système volontaire de certification parmi ceux qui sont prévus à l'article 7 *quater*, paragraphe 4, de la directive 98/70/CE, introduit par l'article 1^{er} de la directive 2009/30/CE.

3. Le décret du 23 janvier 2012

19. L'article 2 du décret du 23 janvier 2012⁹ contient les définitions suivantes :

« [...]

2. [...]

i) certificat de durabilité : déclaration rédigée par le dernier opérateur de la chaîne d'approvisionnement, ayant valeur d'autocertification, [OMISSIS] ainsi que les modifications y apportées postérieurement, qui contient les informations nécessaires permettant de garantir que le lot de biocarburant ou de bioliquide est durable ;

[...]

p) chaîne d'approvisionnement ou chaîne de surveillance : méthodologie permettant de créer un lien entre les informations ou les déclarations relatives aux matières premières ou aux produits intermédiaires et les informations et les déclarations relatives aux produits finaux. Cette méthodologie inclut toutes les étapes, de la production des matières premières à la fourniture du biocarburant ou bioliquide destiné à la consommation ;

7 Decreto legislativo n. 66 – Attuazione della direttiva 2003/17/CE relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel (décret législatif n° 66 – Mise en œuvre de la directive 2003/17/CE concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel), du 21 mars 2005 (GURI n° 96, du 27 avril 2005).

8 Decreto legislativo 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 (décret législatif n° 55 – Mise en œuvre de la directive 2009/30/CE modifiant la directive 98/70/CE en ce qui concerne les spécifications relatives à l'essence, au carburant diesel et aux gazoles ainsi que l'introduction d'un mécanisme permettant de surveiller et de réduire les émissions de gaz à effet de serre, modifiant la directive 1999/32/CE du Conseil en ce qui concerne les spécifications relatives aux carburants utilisés par les bateaux de navigation intérieure et abrogeant la directive 93/12/CEE), du 31 mars 2011 (GURI n° 97, du 28 avril 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 (décret du ministère de l'Environnement, de la Protection du territoire et de la Mer, du 23 janvier 2012, relatif au système national de certification pour les biocarburants et les bioliquides) (GURI n° 31, du 7 février 2012, ci-après le « décret du 23 janvier 2012 »).

[...]

3. Est qualifié d'opérateur économique [...] :

- a) toute personne physique ou morale établie dans l'Union européenne ou dans un pays tiers, qui offre ou met à la disposition de tiers, à titre onéreux ou gratuit, des biocarburants et des bioliquides destinés au marché communautaire, [...] ainsi que,
- b) toute personne physique ou morale établie dans l'Union européenne ou dans un pays tiers qui offre ou met à la disposition de tiers, à titre onéreux ou gratuit, des matières premières, des produits intermédiaires, des déchets, des sous-produits ou leur mélange, pour la production de biocarburants et de bioliquides destinés au marché communautaire. »

20. L'article 8 du décret du 23 janvier 2012 énonce comme suit :

« 1. Uniquement en ce qui concerne les éléments couverts par un système volontaire faisant l'objet d'une décision adoptée en vertu de l'article 7 *quater*, paragraphe 4, deuxième alinéa, de la directive 98/70/CE, introduit par l'article 1^{er} de la directive 2009/30/CE, les opérateurs économiques qui adhèrent à ces systèmes volontaires démontrent la fiabilité des informations ou des déclarations fournies à l'opérateur économique suivant dans la chaîne d'approvisionnement, c'est-à-dire au fournisseur ou à l'utilisateur, au moyen de la délivrance de la preuve ou des données qui accompagnent le lot, prévues par ces systèmes. Ces preuves ou données sont autocertifiées [...] ;

[...]

4. Si les systèmes volontaires prévus au paragraphe 1 et les accords prévus au paragraphe 2 ne couvrent pas le contrôle de tous les critères de durabilité et de l'utilisation du bilan massique, les opérateurs économiques de la chaîne d'approvisionnement qui y adhèrent doivent en tout état de cause compléter le contrôle, dans la mesure où il n'est pas couvert par ces systèmes volontaires ou accords, au moyen du système national de certification. »

21. L'article 12 du décret du 23 janvier 2012 dispose :

« 1. Aux fins du présent décret, à titre d'exception par rapport aux dispositions de l'article 8, paragraphe 1^{er}, les opérateurs économiques de la chaîne d'approvisionnement des bioliquides peuvent adhérer à des systèmes volontaires faisant l'objet d'une décision adoptée en vertu de l'article 7 *quater*, paragraphe 4, deuxième alinéa, de la directive 98/70/CE, applicable aux biocarburants, dans la mesure où ils remplissent les conditions prévues au paragraphe 2.

2. Les opérateurs de la chaîne d'approvisionnement des bioliquides visés au paragraphe 1 doivent faire figurer dans la déclaration ou sur le certificat qui accompagne les lots tout au long de la chaîne d'approvisionnement les informations prévues [à] l'article 7, paragraphes 5, 6, 7 et 8 [...] (à l'exception de certaines limitations) [...]. »

II. Le litige au principal et les questions préjudicielles

22. La société Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto SpA (ci-après « LEGO ») gère une imprimerie à Lavis (province autonome de Trente, région du Trentin-Haut-Adige, Italie). À l'intérieur de son établissement, elle a construit une installation thermoélectrique d'une puissance de 0,840 MW, dans laquelle est utilisé comme combustible un bioliquide, concrètement de l'huile végétale brute de palme.

23. C'est la société Movendi Srl qui a construit cette installation, elle a également agi en tant qu'intermédiaire (*trader*) dans le cadre de l'achat du bioliquide nécessaire à l'alimentation de l'installation thermoélectrique.

24. Le 24 novembre 2010, LEGO a demandé à l'entreprise publique Gestore dei servizi energetici SpA (ci-après « GSE ») qu'elle la qualifie d'« installation alimentée à partir de sources renouvelables»¹⁰. Une fois que cette qualification lui a été reconnue, elle lui a permis d'accéder au régime d'aides des certificats verts (CV) de 2012 à 2014, pour un total de 14 698 CV, dont la valeur se monte à 1 610 421,58 euros.

25. Movendi n'avait pas pris possession, matériellement, des lots du produit, qui étaient directement livrés à LEGO par les sociétés ED&F Man Liquid Products Italia Srl et Unigrà Srl (ci-après, ensemble, les « fournisseurs »). Lors de l'audience, ces entreprises ont indiqué que le bioliquide fourni à LEGO était de l'huile de palme brute, importée d'Indonésie et provenant de France, de sorte qu'il s'agissait d'une marchandise déjà mise en libre pratique sur le territoire douanier de l'Union.

26. Le 19 juin 2014, GSE a invité LEGO à lui remettre les certificats exigés par la législation italienne. LEGO lui a envoyé certains documents le 26 juin 2014.

27. Par décision du 29 septembre 2014, GSE a exclu LEGO du dispositif d'incitation, au motif qu'elle ne remplissait pas les critères d'éligibilité au régime d'aide, et elle a ordonné le remboursement de tous les certificats verts délivrés.

28. Cette conclusion reposait notamment sur les arguments suivants :

- Movendi, bien qu'elle opère en tant qu'intermédiaire et qu'elle n'ait pas pris possession du bioliquide utilisé pour alimenter l'installation, devait être considérée comme un « opérateur économique » au sens du décret du 23 janvier 2012 et, partant, elle devait délivrer à son tour un certificat de durabilité relatif à tous les lots de bioliquide, les certificats émis par les fournisseurs n'étant pas suffisants ;
- les certificats de durabilité portaient une date postérieure à la date du transport alors que, en vertu du décret du 23 janvier 2012, ils devaient « accompagner chaque lot ».

29. LEGO a introduit un recours contre la décision de GSE devant le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium, Italie), qui a rejeté ses conclusions dans son arrêt du 29 janvier 2016. C'est le Consiglio di Stato (Conseil d'État) qui a été saisi, en dernière instance, du pourvoi contre cet arrêt.

30. À l'appui de son pourvoi, LEGO affirme :

- Movendi ne saurait être qualifiée d'« opérateur économique », au sens du décret du 23 janvier 2012, dès lors qu'elle se limite à jouer le rôle d'intermédiaire pour obtenir, pour le compte de LEGO, la meilleure offre de bioliquide existant sur le marché.
- Movendi ne fait même pas partie de la chaîne d'approvisionnement, dès lors qu'elle n'a pas matériellement manipulé les lots de bioliquide, qui sont directement livrés à LEGO par les fournisseurs.

¹⁰ GSE est l'entreprise publique chargée en Italie de gérer les aides à la production d'énergie à partir de sources renouvelables.

- Les fournisseurs ont adhéré au système volontaire « International Sustainability and Carbon Certification » (ci-après le « système ISCC »), reconnu par la décision d'exécution 2011/438, et ils émettent, pour chaque lot de produit, un certificat de durabilité, garantissant ainsi la traçabilité totale du bioliquide.
- En vertu du système ISCC, l'intermédiaire qui ne dispose pas matériellement du produit n'est pas tenu d'obtenir l'accréditation ni de délivrer les certificats de durabilité environnementale. Il serait contraire à l'article 18, paragraphe 7, de la directive 2009/28, d'imposer des obligations ou des contraintes supplémentaires à un opérateur économique respectant les règles d'un système de certification et de contrôle reconnu par une décision de la Commission.
- La prétendue fonction « complémentaire » (attribuée par la juridiction de première instance au système national de certification) est exclue par le contenu même de la décision d'exécution 2011/438.
- L'arrêt attaqué est également contraire au droit en ce qu'il considère qu'il est obligatoire que les certificats de durabilité portent la même date que celle du transport des lots de bioliquide.

31. GSE a présenté ses écrits en défense dans le cadre du pourvoi formé par LEGO, devant la juridiction de renvoi, en s'appuyant sur les allégations suivantes :

- Les intermédiaires relèvent de la notion d'« opérateur économique » de l'article 2 du décret du 23 janvier 2012, dès lors qu'ils font partie de la chaîne d'approvisionnement. Ils sont donc soumis aux obligations de vérification et de contrôle de la durabilité du produit, aux fins de garantir sa traçabilité complète et d'éviter des altérations et des contrefaçons, qui ne sont pas nécessairement liées à la disponibilité physique de celui-ci.
- Les certificats de durabilité délivrés par les fournisseurs ne sont pas suffisants, car ils ne concernent qu'une étape de la filière d'approvisionnement. En vertu de l'article 8, paragraphe 4, du décret du 23 janvier 2012, lorsque les systèmes volontaires d'accréditation et de certification ne garantissent pas la vérification complète des critères de durabilité, les opérateurs de la chaîne d'approvisionnement doivent les compléter avec le système national de certification. Cette disposition n'est pas contraire à la réglementation de l'Union, qui ne prévoit que des seuils minimaux pour les États membres.
- Le certificat de durabilité, qui doit « accompagner », en vertu de l'article 7, paragraphe 8, du décret du 23 janvier 2012, tout lot de produit, doit porter la date de la livraison effective. La réglementation nationale prévaut sur le système volontaire, dans la mesure où elle garantit une vérification plus approfondie.

32. Dans ce contexte, le Consiglio di Stato (Conseil d'État) a posé à la Cour les deux questions préjudicielles suivantes :

- « a) le droit de l'Union européenne, en particulier l'article 18, paragraphe 7, de la directive 2009/28/CE, lu conjointement avec la décision de la Commission européenne 2011/438/UE du 19 juillet 2011, s'opposent-ils à une réglementation nationale, telle que le décret ministériel du 23 janvier 2012, et notamment ses articles 8 et 12, qui impose des obligations spécifiques différentes et plus importantes que celles imposées en cas d'adhésion à un système volontaire faisant l'objet d'une décision de la Commission européenne adoptée en vertu du paragraphe 4 de l'article 18 précité ?

b) en cas de réponse négative à la question précédente, les opérateurs économiques qui interviennent dans la chaîne d'approvisionnement du produit, y compris lorsqu'il s'agit d'opérateurs officiant comme simple *trader*, c'est-à-dire comme intermédiaire, sans jamais prendre possession du produit, doivent-ils être considérés comme relevant de la réglementation européenne citée sous a) ci-dessus ? »

33. LEGO, GSE, ED & F Man Liquid Products Italia, le gouvernement italien et la Commission ont déposé des observations écrites dans le cadre de la présente procédure. Tous ont également participé à l'audience qui s'est tenue le 28 février 2018.

III. Analyse des questions préjudicielles

34. Le présent litige soulève le problème de la relation entre les systèmes nationaux de certification de la durabilité des bioliquides (article 18, paragraphe 3, de la directive 2009/28) et les systèmes volontaires, nationaux ou internationaux, reconnus par la Commission (article 18, paragraphes 4 et 5, de la directive 2009/28).

35. La juridiction de renvoi estime que, aux fins de se prononcer sur le pourvoi dans le cadre duquel elle doit statuer en dernière instance, il est indispensable de répondre à la question de savoir s'il existe une contradiction entre la réglementation de l'Union et la réglementation nationale d'exécution.

36. Ses doutes portent notamment sur les articles 8 et 12 du décret du 23 janvier 2012. Bien que ces derniers accordent de la valeur à l'adhésion à un système volontaire aux fins de la certification de la durabilité (dans la mesure où, logiquement, il a fait l'objet d'une décision de la Commission), ils imposent également aux opérateurs qui y adhèrent de respecter une double obligation (qui est controversée) :

- D'une part, ils doivent « en tout état de cause compléter le contrôle, dans la mesure où il n'est pas couvert par ces systèmes volontaires ou accords, en appliquant le système national de certification ».
- D'autre part, ils doivent « faire figurer dans la déclaration ou sur le certificat qui accompagne les lots tout au long de la chaîne d'approvisionnement les informations prévues [à] l'article 7, paragraphes 5, 6, 7 et 8 ».

37. Avant de procéder à l'analyse spécifique des deux questions préjudicielles, je ferai certaines observations relatives au contrôle de la durabilité des bioliquides, qui réitèrent ou complètent celles que j'ai effectuées en ce qui concerne les biogaz dans mes conclusions dans l'affaire E.ON Biofor Sverige¹¹.

A. Observations liminaires

38. L'article 17, paragraphes 2 à 5, de la directive 2009/28 contient les critères devant être respectés par un bioliquide, tel que l'huile de palme, pour être considéré comme durable. Cette qualification ou « étiquette verte » constitue une condition sine qua non pour que la consommation du bioliquide soit prise en compte aux fins : a) d'apprécier le respect par les États de leur obligation de réduire les émissions de gaz à effet de serre ; b) d'apprécier le respect des obligations d'utiliser des énergies renouvelables, et c) de bénéficier des différents types d'aides créées par les États pour encourager la consommation d'énergies renouvelables.

¹¹ Conclusions du 18 janvier 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:25, points 40 à 49).

39. La logique des critères de durabilité prévus à l'article 17, paragraphes 2 à 5, de la directive 2009/28 est d'éviter que des zones de grande valeur écologique¹² puissent être consacrées à la production de biomasse pour la production de biocarburants. Cette directive opère une harmonisation exhaustive des critères de durabilité des bioliquides, de sorte que les États membres ne peuvent introduire d'autres critères additionnels, selon l'article 17, paragraphe 8, ni cesser d'utiliser l'un des critères fixés à l'article 17 de ladite directive¹³.

40. Pour vérifier si un bioliquide commercialisé respecte ces critères de durabilité, la directive 2009/28 a opté pour la méthode du bilan massique (ci-après la « méthode du BM »), en écartant les autres méthodes possibles¹⁴. La méthode du BM tolère le mélange de différents bioliquides aux fins de leur commercialisation, mais en garantissant leur traçabilité de l'origine jusqu'à la consommation. L'entité qui les commercialise doit disposer des documents démontrant qu'une quantité de bioliquide identique à celle qui a été prélevée sur le réseau de distribution a été injectée sur ledit réseau après avoir été obtenue conformément aux critères de durabilité prévus à l'article 17, paragraphes 2 à 5, de cette directive.

41. À la différence des critères de durabilité des bioliquides, qui ont fait l'objet d'une harmonisation exhaustive par la directive 2009/28, l'application de la méthode du BM n'a été harmonisée que partiellement¹⁵ par l'article 18, paragraphe 1, de cette directive, qui exige en tout état de cause la réunion des trois conditions suivantes pour l'utilisation de la méthode du BM :

- Elle doit permettre le mélange de lots de matières premières ou de bioliquides présentant des caractéristiques de durabilité différentes.
- Elle doit exiger que des informations relatives aux caractéristiques de durabilité environnementale et au volume des lots de bioliquides restent associées au mélange.
- Elle doit prévoir que la somme de tous les lots prélevés sur le mélange soit décrite comme ayant les mêmes caractéristiques de durabilité, dans les mêmes quantités, que la somme de tous les lots ajoutés au mélange.

42. Sur la base de cette harmonisation partielle, la directive 2009/28 permet que la méthode du BM soit alternativement mise en œuvre par :

- Un système national d'application fixé par l'autorité compétente de chaque État membre, conformément à l'article 18, paragraphe 3, de cette directive.

12 Par exemple des terres qui ont une grande valeur en raison de leur biodiversité (forêts primaires et zones boisées, zones de protection de la nature ou pour la protection d'espèces ou d'écosystèmes rares, menacés, ou en danger, prés et pâturages dotés d'une grande diversité) ou présentant des réserves élevées de carbone (zones humides, zones arborées ou dotées d'arbres très hauts) et tourbières.

13 C'est l'avis exprimé par la Commission dans sa Communication sur la mise en œuvre concrète du régime de durabilité de l'UE pour les biocarburants et les bioliquides et sur les règles de comptage applicables aux biocarburants (JO 2010, C 160, p. 8).

14 Concrètement, elle a écarté l'utilisation de la méthode de la préservation de l'identité, qui empêche de mélanger les bioliquides entre eux ou avec d'autres types de combustibles, et l'utilisation de la méthode des certificats négociables (*book and claim*), qui permettrait aux fournisseurs d'établir la durabilité du bioliquide sans qu'il soit nécessaire d'en démontrer une quelconque traçabilité. Une analyse comparée des avantages et inconvénients de ces trois méthodes figure dans « Final Report for Task 1 in the Context of the Project ENER/C1/2010-431 », Van de Staaij, J., Van den Bos, A., Toop, G., Alberici, S., et Yildiz, I., *Analysis of the Operation of the Mass Balance System and Alternatives*, 2012.

15 La Communication de la Commission sur les systèmes volontaires et les valeurs par défaut du régime de durabilité de l'UE pour les biocarburants et les bioliquides (JO 2010, C 160, p. 1) donne des précisions supplémentaires sur la manière d'appliquer la méthode du BM comme procédure visant à assurer la chaîne de surveillance des bioliquides, à même de garantir la traçabilité du respect des critères de durabilité de la phase de production jusqu'à leur consommation finale. La Commission a précisé que le BM est un système dans lequel des « caractéristiques de durabilité » demeurent assignées à des « lots » et que, lorsque des lots présentant des caractéristiques de durabilité différentes sont mélangés, les différentes tailles et caractéristiques de durabilité de chaque lot demeurent assignées au mélange. Si un mélange est divisé, tout lot qui en est extrait peut se voir assigner n'importe quelle série de caractéristiques de durabilité (accompagnées des tailles) pour autant que la combinaison de tous les lots issus du mélange présente les mêmes tailles pour chacune des séries de caractéristiques de durabilité présentes dans le mélange.

- Des systèmes nationaux ou internationaux volontaires, reconnus par la Commission, conformément aux exigences de l'article 18, paragraphes 4 et 5, de ladite directive.
- Un système international prévu dans un accord bilatéral ou multilatéral conclu par l'Union avec des pays tiers et reconnu à cette fin par la Commission.

43. À ce jour, l'Union n'a conclu aucun accord avec des pays tiers et la méthode du BM est appliquée soit par l'intermédiaire des systèmes nationaux (comme le système italien dans la présente affaire), soit par l'intermédiaire des systèmes volontaires que la Commission a approuvés jusqu'à présent, comme le système ISCC¹⁶.

44. Il est important d'indiquer que l'article 18, paragraphe 4, deuxième alinéa, de la directive 2009/28 traitait uniquement de la possibilité d'utiliser les systèmes volontaires de certification pour les biocarburants, mais non de celle de les utiliser pour démontrer le respect des conditions de durabilité des bioliquides. Il a fallu attendre l'adoption de la directive (UE) 2015/1513¹⁷, en vigueur depuis le 15 octobre 2015, pour que l'article 18, paragraphe 4, deuxième alinéa, de la directive 2009/28 soit modifié et inclue également la possibilité de certifier la durabilité des bioliquides au moyen des systèmes volontaires approuvés par la Commission¹⁸.

B. Réponse aux questions préjudicielles : la relation entre le système italien de certification des bioliquides et le système volontaire ISCC

45. La juridiction de renvoi souhaite savoir si l'article 18, paragraphe 7, de la directive 2009/28, lu conjointement avec la décision d'exécution 2011/438, s'oppose à une réglementation nationale, telle que le décret du 23 janvier 2012, qui impose aux opérateurs économiques des obligations spécifiques, différentes et plus importantes que celles imposées en cas d'adhésion à un système volontaire de certification de la durabilité des bioliquides approuvé par la Commission en vertu de l'article 18, paragraphe 4, de la directive 2009/28.

46. Pour répondre à cette première question, il est nécessaire de déterminer successivement :

- Si la décision d'exécution 2011/438 est applicable au litige, directement ou par renvoi de la législation nationale.
- Dans quelle situation juridique se trouvent les opérateurs qui utilisent le système volontaire ISCC.
- Si une réglementation nationale, telle que la réglementation italienne, peut imposer des conditions supplémentaires par rapport au système volontaire.

16 Ils peuvent être consultés à l'adresse <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/voluntary-schemes>

17 Directive du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 modifiant la directive 98/70/CE concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et modifiant la directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (JO 2015, L 239, p. 1).

18 Le nouveau texte de l'article 18, paragraphe 4, deuxième alinéa, de la directive 2009/28 était le suivant : « La Commission peut décider que les systèmes nationaux ou internationaux volontaires établissant des normes pour la production de produits de la biomasse contiennent des données précises aux fins de l'article 17, paragraphe 2, et/ou servent à prouver que les lots de biocarburants ou de *bioliquides* [italique ajouté par mes soins] sont conformes aux critères de durabilité définis à l'article 17, paragraphes 3, 4 et 5, et/ou qu'aucune matière n'a été intentionnellement modifiée ou mise au rebut pour faire en sorte que le lot ou une partie du lot relève de l'annexe IX. La Commission peut décider que ces systèmes contiennent des données précises aux fins de l'information sur les mesures prises pour la conservation des zones qui fournissent des services écosystémiques de base dans les situations critiques (par exemple la protection de bassins versants et contrôle de l'érosion), pour la protection des sols, de l'eau et de l'air, pour la restauration des terres dégradées, pour éviter la consommation excessive d'eau dans les zones où l'eau est rare, ainsi qu'aux fins de l'information sur les éléments visés à l'article 17, paragraphe 7, deuxième alinéa. La Commission peut aussi reconnaître les zones affectées à la protection d'écosystèmes ou d'espèces rares, menacés ou en voie de disparition, reconnues par des accords internationaux ou figurant sur les listes établies par des organisations intergouvernementales ou par l'Union internationale pour la conservation de la nature aux fins de l'article 17, paragraphe 3, point b) ii). »

– Si, au cas où elles sont admissibles, ces conditions nationales sont compatibles avec l'interdiction prévue à l'article 34 TFUE.

1. La non-application directe de la décision d'exécution 2011/438 et le renvoi à celle-ci de la législation nationale

47. La juridiction de renvoi considère que la décision d'exécution 2011/438 est applicable aux faits de l'affaire au principal. Cette affirmation doit toutefois être nuancée.

48. La décision d'exécution 2011/438 a été adoptée en vertu de l'article 18, paragraphe 4, de la directive 2009/28, qui permet à la Commission de décider qu'un système volontaire, national ou international, permet d'établir que les lots de biocarburants sont conformes aux critères de durabilité définis à l'article 17, paragraphes 3 à 5, de cette directive, ou qu'ils contiennent des données exactes conformes à l'article 17, paragraphe 2, de ladite directive (pour mesurer la réduction des émissions de gaz à effet de serre).

49. En vertu de l'article 18, paragraphe 6, de la directive 2009/28, la validité des décisions de reconnaissance de systèmes volontaires adoptées par la Commission n'excède pas cinq ans.

50. Le système ISCC a été présenté à la Commission le 18 mars 2011, afin d'être reconnu comme un système volontaire à la portée globale pour une grande variété de biocarburants¹⁹. La Commission l'a soumis à une évaluation, dont l'issue a été favorable, et elle l'a finalement inclus dans la décision d'exécution 2011/438²⁰.

51. En vertu de l'article 1^{er} de la décision d'exécution 2011/438, le système volontaire ISCC indique que les lots de *biocarburants* sont conformes aux critères de durabilité de l'article 17, paragraphes 2 à 5, de la directive 2009/28 et qu'il peut être, en outre, utilisé pour établir le respect de l'article 18, paragraphe 1, de cette directive.

52. La décision d'exécution 2011/438 ne reconnaît le système ISCC que pour établir la durabilité des biocarburants, mais pas celle des bioliquides. En 2011, l'article 18, paragraphe 4, deuxième alinéa, de la directive 2009/28 n'évoquait que cette possibilité. Compte tenu des différences existant entre les biocarburants et les bioliquides²¹, il n'est pas possible d'interpréter cette décision – dont le contenu est clair à cet égard – dans le sens qu'elle couvre les deux catégories.

53. Il n'a été possible de certifier la durabilité des bioliquides au moyen de systèmes volontaires qu'après la modification de l'article 18, paragraphe 4, deuxième alinéa, de la directive 2009/28, avec l'adoption de la directive 2015/1513, qui est entrée en vigueur le 15 octobre 2015.

19 La documentation relative au fonctionnement du système ISCC est disponible sur le site Internet de la Commission à l'adresse <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/voluntary-schemes>

20 Aux termes des considérants 8 et 9 de la décision d'exécution 2011/438, le système ISCC couvrait de manière appropriée les critères de durabilité de la directive 2009/28/CE, et il appliquait une méthode de bilan massique conforme aux exigences de l'article 18, paragraphe 1, de cette directive. L'évaluation du système ISCC a également permis de constater qu'il respectait les normes appropriées de fiabilité, de transparence et de contrôle par un organisme indépendant et qu'il était conforme aux exigences méthodologiques de l'annexe V de ladite directive.

21 Je renvoie aux définitions des deux produits contenues à l'article 2, sous h), de la directive 2009/28. L'un et l'autre sont produits à partir de la biomasse, mais les premiers sont des combustibles liquides ou gazeux utilisés pour le seul transport, alors que les seconds sont des combustibles liquides destinés à des usages énergétiques autres que le transport.

54. LEGO a bénéficié du système d'incitation des certificats verts de 2012 à 2014²², en utilisant comme combustible pour son installation thermoélectrique un bioliquide (l'huile de palme) et non un biocarburant. Partant, il ne pouvait pas relever de la décision d'exécution 2011/438, aux termes de laquelle, je le répète, seuls les biocarburants et non les bioliquides relevaient du système ISCC, en tant que système volontaire de certification de la durabilité.

55. Or, même si l'article 18, paragraphe 4, deuxième alinéa, de la directive 2009/28 ne couvrait que la certification des biocarburants (et non celle des bioliquides) au moyen des systèmes volontaires, la Communication de la Commission de 2010 sur les systèmes volontaires et les valeurs par défaut du régime de durabilité de l'UE pour les biocarburants et les bioliquides encourageait les États membres à étendre également aux bioliquides l'usage de ces systèmes de certification des biocarburants²³.

56. L'article 12 du décret du 23 janvier 2012²⁴ pourrait répondre à cette incitation de la Commission. Le gouvernement italien a confirmé lors de l'audience que cet article permettait aux opérateurs économiques de certifier la durabilité des bioliquides en ayant recours à des systèmes volontaires qui n'avaient été approuvés par la Commission que pour les biocarburants.

57. La compétence de la Cour dans le cadre d'un renvoi préjudiciel se limite à l'interprétation des règles de droit de l'Union, elle n'inclut pas celle du droit national d'un État membre. Il appartiendra par conséquent à la juridiction de renvoi de déterminer si, au moment des faits de l'espèce, le décret du 23 janvier 2012 couvrait effectivement l'utilisation pour les bioliquides de systèmes volontaires de certification (tels que le système ISCC) que la Commission avait approuvés pour les biocarburants.

58. Sur la base de ces prémisses, j'analyserai l'application du droit de l'Union dans le cadre des deux possibilités qui se présentent à la juridiction de renvoi.

2. L'application du système ISCC par renvoi de la législation nationale

59. À partir du 11 août 2016, date d'entrée en vigueur de la décision d'exécution 2016/1361, la Commission a continué à reconnaître le système volontaire ISCC comme système de certification de la durabilité des biocarburants et elle l'a élargi également, pour la première fois, aux bioliquides. Étant donné que le présent litige ne porte, *ratione temporis*, que sur la déchéance des aides relatives à la période 2012-2014, cette décision d'exécution n'a aucune incidence sur sa résolution.

60. Toutefois, ainsi que je l'ai déjà dit plus haut, l'article 12 du décret du 23 janvier 2012 aurait pu couvrir l'utilisation du système volontaire ISCC pour les bioliquides. Les fournisseurs de l'huile de palme et LEGO auraient ainsi pu valablement adhérer à ce système volontaire.

61. Dans ce cas, il serait nécessaire de répondre à la question de savoir si l'article 18, paragraphe 7, de la directive 2009/28 permet ou empêche l'utilisation simultanée ou subsidiaire du système national de certification italien pour les opérateurs qui appliquent un système de certification volontaire tel que le système ISCC. Le gouvernement italien affirme que cette disposition de la directive permet l'application d'exigences supplémentaires de contrôle de la durabilité comme celles qui sont prévues par le système de certification italien.

²² La durée de validité de la décision d'exécution 2011/438, en vertu de son article 2, était de cinq ans à partir de son entrée en vigueur (c'est-à-dire du 10 août 2011 au 9 août 2016).

²³ Au point 2.5 (« Systèmes volontaires pour les bioliquides »), il était disposé : « Pour les bioliquides, la Commission ne peut reconnaître explicitement les systèmes volontaires comme sources de données précises pour les critères relatifs aux terres [...]. En revanche, si elle considère qu'un système volontaire fournit des données précises concernant les biocarburants, la Commission encourage les États membres à accepter ces systèmes également pour les bioliquides. »

²⁴ Je rappelle la teneur littérale de cette disposition : « 1. Aux fins du présent décret, à titre d'exception par rapport aux dispositions de l'article 8, paragraphe 1, les opérateurs économiques de la chaîne d'approvisionnement des bioliquides peuvent adhérer à des systèmes volontaires faisant l'objet d'une décision adoptée en vertu de l'article 7 *quater*, paragraphe 4, deuxième alinéa, de la directive 98/70/CE, applicable aux biocarburants, dans la mesure où ils remplissent les conditions prévues au paragraphe 2. »

62. Accepter sans nuance la thèse du gouvernement italien conduirait à l'application généralisée (c'est-à-dire à toutes les situations) du système national, à la condition qu'il soit plus « strict » que le système volontaire. Cette conséquence découragerait toutefois les opérateurs économiques d'adhérer aux systèmes volontaires, dont l'objectif est d'éviter de faire peser des contraintes déraisonnables sur l'industrie, en créant des solutions efficaces pour l'établissement du respect des critères de durabilité des bioliquides²⁵.

63. L'article 8, paragraphe 4, du décret du 23 janvier 2012 permet d'imposer des exigences supplémentaires à un opérateur économique ayant adhéré à un régime volontaire lorsque ce dernier « ne [couvre] pas le contrôle de tous les critères de durabilité et l'utilisation du bilan massique ». L'éventualité à laquelle cette disposition fait allusion ne devrait en principe se produire que dans de rares cas, dans la mesure où la logique impose que, en vertu de l'article 18, paragraphe 4, de la directive 2009/28, la Commission approuve, comme règle générale, les systèmes volontaires qui utilisent la méthode du BM et qui certifient le respect de tous les critères de durabilité²⁶.

64. Toutefois, selon la Commission elle-même²⁷, il est possible d'approuver des systèmes volontaires qui, en plus d'utiliser la méthode du BM, admettent la certification de seulement *certaines* des exigences de durabilité des bioliquides. Dans un tel contexte, rien ne s'opposerait à l'application complémentaire du système national de certification, pour établir que les exigences de durabilité non couvertes par le régime volontaire ont été respectées. Ainsi interprété, l'article 8, paragraphe 4, du décret du 23 janvier 2012 serait à l'abri de toute critique.

65. Je dois maintenant rappeler que les procédures de contrôle des exigences de durabilité des bioliquides n'ont pas fait l'objet d'une harmonisation exhaustive. L'article 18 de la directive 2009/28 prévoit l'obligation d'utiliser la méthode du BM et de respecter certaines conditions minimales dans le cadre de son application, mais il n'a pas instauré de procédure communautaire harmonisée²⁸.

66. Le choix de l'un ou l'autre des systèmes de certification de l'article 18 de la directive 2009/28 (nationaux ou volontaires approuvés par la Commission) appartient par conséquent aux opérateurs économiques. À partir de ce choix :

- Si les opérateurs adhèrent à un système volontaire *complet* (c'est-à-dire qui inclut la preuve de toutes les exigences de durabilité) approuvé par la Commission, les États membres ne peuvent pas les soumettre à des exigences supplémentaires, dans la mesure où l'article 18, paragraphe 7, de la directive 2009/28 l'interdit. Une situation identique se produit si une norme nationale étend l'utilisation d'un régime volontaire approuvé par la Commission au-delà de son champ d'application.
- Si, au contraire, les opérateurs adhèrent à un système volontaire *incomplet*, mais qui a également été approuvé par la Commission, l'application complémentaire du système national est possible, pour ce qui n'est pas prévu par le régime volontaire.

25 Considérant 76 de la directive 2009/28 et considérant 3 de la décision d'exécution 2011/438.

26 C'est ainsi que le démontre le tableau explicatif de la Commission disponible à l'adresse https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/voluntary_schemes_overview_dec17.pdf.

27 Communication de la Commission sur les systèmes volontaires et les valeurs par défaut du régime de durabilité de l'UE pour les biocarburants et les bioliquides, en vertu de laquelle « [l]es systèmes volontaires doivent couvrir une partie ou la totalité des critères de durabilité de la directive [2009/28] ».

28 Voir mes conclusions, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:25, point 57) ; et l'arrêt du 22 juin 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, point 40). En vertu de ce dernier, « compte tenu de la généralité des termes dans lesquels se trouvent énoncés les critères énumérés aux points a) à c) de l'article 18, paragraphe 1, de la directive 2009/28, il ne saurait davantage être considéré que ladite disposition aurait procédé à une harmonisation complète de la méthode de vérification liée au système du bilan massique. Il résulte au contraire desdits points que les États membres conservent une marge d'appréciation et de manœuvre lorsqu'ils sont appelés à déterminer, plus précisément, les conditions concrètes auxquelles devront répondre les systèmes de bilan massique à mettre en place par les opérateurs économiques ».

- Si l'opérateur adhère à un système volontaire qui n'a pas été approuvé par la Commission, l'État membre pourra lui imposer de respecter la totalité des exigences du système national de certification.

67. Dans l'affaire au principal, les fournisseurs d'huile de palme et LEGO ont adhéré au système volontaire ISCC, pour la période 2012-2014. Si l'application de l'article 18, paragraphe 4, du décret du 23 janvier 2012 couvrait ce choix pour les bioliquides, nous nous trouverions devant la première des situations que je viens de décrire, ou plutôt devant une variante de cette situation. Il s'agirait de l'utilisation d'un système volontaire de certification pour les bioliquides, par le renvoi, dans une norme nationale, à une décision de la Commission n'autorisant l'utilisation de ce système que pour les biocarburants.

68. Le système volontaire ISCC est un régime complet, qui permet de certifier le respect de l'ensemble des critères de durabilité et l'utilisation de la méthode du BM. Cela est ainsi confirmé par l'article 1^{er} de la décision d'exécution 2011/438, selon lequel ce système démontre que les lots de biocarburants remplissent les exigences de durabilité prévues à l'article 17, paragraphes 2 à 5 de la directive 2009/28, et, en outre, il pourra être utilisé pour établir le respect de l'article 18, paragraphe 1, de cette directive. La documentation explicative du fonctionnement du système ISCC²⁹ prouve également qu'il s'agit d'un régime volontaire complet.

69. L'article 18, paragraphe 7, de la directive 2009/28 établit une présomption de libre circulation pour les bioliquides dont la durabilité est certifiée par un régime volontaire complet, de sorte que, si un opérateur économique présente des preuves ou des données obtenues dans le cadre de celui-ci, l'État membre n'imposera pas aux fournisseurs de présenter d'autres preuves du respect des critères de durabilité visés à l'article 17, paragraphes 2 à 5, de cette directive, ni les informations relatives aux mesures prévues au paragraphe 3, deuxième alinéa, de l'article susmentionné.

70. Partant, l'article 18, paragraphe 7, de la directive 2009/28 s'oppose à l'application d'une réglementation nationale, telle que le décret du 23 janvier 2012, qui impose le respect des exigences plus strictes prévues par le système national de certification de la durabilité aux opérateurs qui utilisent un régime volontaire complet, approuvé par la Commission pour les biocarburants et étendu aux bioliquides par la législation nationale.

3. L'application du système national de certification

71. Si la juridiction de renvoi considérait que, en vertu de l'article 12 du décret du 23 janvier 2012, le système volontaire ISCC n'était pas applicable aux bioliquides à l'époque des faits, nous nous trouverions dans la troisième des situations décrites antérieurement, à savoir l'utilisation par les opérateurs économiques d'un système volontaire qui n'a pas été approuvé par la Commission, pour certifier la durabilité d'un bioliquide comme l'huile de palme.

72. Dans ce contexte, l'État membre pourra imposer le respect total ou partiel des exigences du système national de certification aux opérateurs économiques de la chaîne de production et de commercialisation du bioliquide.

73. Les exigences supplémentaires par rapport au régime de certification du système ISCC dont les autorités italiennes ont imposé le respect ont été en l'espèce au nombre de deux :

- D'une part, les certificats de durabilité devaient accompagner les lots du bioliquide, c'est-à-dire avoir la même date que celle de leur transport.

²⁹ Voir notamment le document du système ISCC, *Assessment of International Sustainability & Carbon Certification System (ISCC)*, 2016, disponible à l'adresse <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/voluntary-schemes>.

– D'autre part, ces certificats devaient être présentés par tous les opérateurs économiques intervenant dans la transaction, y compris les simples intermédiaires, bien qu'ils n'aient aucun contact physique avec le bioliquide.

74. En ce qui concerne la première exigence, il s'agit d'une exigence plus stricte que celle contenue dans le système ISCC (qui tolère que le certificat soit présenté postérieurement). Toutefois, je ne pense pas qu'elle s'oppose à une quelconque disposition de la directive 2009/28 et je considère, en outre, qu'il s'agit d'une exigence adaptée pour l'application de la méthode du BM au contrôle de la durabilité des bioliquides.

75. En effet, cette exigence permet un meilleur contrôle de la chaîne de production et de commercialisation du bioliquide, et elle facilite la traçabilité des lots auxquels s'applique la méthode du BM pour vérifier le respect des critères de durabilité prévus à l'article 17, paragraphes 2 à 5, de la directive 2009/28.

76. Je trouve raisonnable qu'un système national impose la présentation des certificats de durabilité des bioliquides au moment où les lots passent d'un opérateur à l'autre. Le fait de tolérer les retards dans l'émission et la présentation de ces certificats peut être admissible dans un système volontaire, comme c'est le cas du système ISCC, mais je ne vois aucun motif permettant d'imposer aux systèmes nationaux de certification de faire preuve de la même tolérance.

77. En outre, il s'agit d'une exigence qui ne semble pas entraver de manière importante le commerce intracommunautaire des bioliquides au sein de l'Union, ni le commerce entre celle-ci et des États tiers.

78. La compatibilité avec la directive 2009/28 de la seconde exigence supplémentaire suscite davantage de difficultés ; en effet, elle impose à tous les opérateurs économiques, y compris les simples intermédiaires qui n'ont aucun contact physique avec les lots de bioliquides, de présenter les certificats de durabilité.

79. Les arguments des parties sur la compatibilité de cette exigence avec la directive 2009/28 sont divergents. Le gouvernement italien et GSE la défendent, alors que, pour la Commission, LEGO et les fournisseurs, elle est incompatible avec le texte et avec l'esprit de cette directive.

80. Selon moi, le fait qu'il appartienne à l'État italien d'établir et d'appliquer son système national de vérification joue en faveur de la thèse de GSE et du gouvernement italien.

81. L'article 18, paragraphe 1, de la directive 2009/28 utilise la notion d'« opérateur économique » sans toutefois la définir. Il appartient ainsi aux États membres de préciser quels agents ou quels opérateurs économiques ont l'obligation de prouver la durabilité des bioliquides³⁰. Il leur appartient également (article 18, paragraphe 3, de cette directive), de prendre des mesures afin de veiller à ce que les opérateurs économiques soumettent des informations fiables et mettent à la disposition de l'État membre, à sa demande, les données utilisées pour établir les informations. Les États membres exigent des opérateurs économiques qu'ils veillent à assurer un niveau suffisant de contrôle³¹, indépendant des informations qu'ils soumettent, et qu'ils apportent la preuve que ce contrôle a été effectué.

³⁰ Dans le cas des régimes volontaires, ce pouvoir d'appréciation existe également, lors de la détermination des opérateurs économiques concernés, et la Commission doit en tenir compte lorsqu'elle les évalue.

³¹ « Le contrôle consiste à vérifier si les systèmes utilisés par les opérateurs économiques sont précis, fiables et à l'épreuve de la fraude. »

82. Je considère qu'une disposition rédigée dans ces termes permet aux États membres d'intégrer à leurs systèmes nationaux de vérification de la durabilité des bioliquides l'exigence qui fait l'objet du présent litige. Selon moi, rien ne s'oppose à ce que l'on impose aux simples intermédiaires de présenter les documents demandés, parce qu'ils sont considérés comme un maillon de la chaîne de distribution du bioliquide.

83. Dans le cadre de la présente procédure, il convient de garantir la connaissance et le respect des propriétés tout au long de la chaîne de surveillance, au moyen de la méthode du BM³². Dans le cas de chaînes de production et de distribution aussi complexes que celle de l'huile de palme, produite en Indonésie et transportée depuis la France vers l'Italie pour être livrée à LEGO, je ne crois pas que l'obligation de présenter la documentation puisse être considérée comme excessive.

84. J'estime que cette mesure est également adaptée aux fins de réduire le risque de fraudes et d'assurer que seuls les bioliquides respectant les critères de durabilité et la méthode du BM bénéficient des aides à la consommation et soient comptabilisés dans le calcul de la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

85. Par conséquent, l'article 18, paragraphe 7, de la directive 2009/28 ne s'opposerait pas à ce que les simples intermédiaires soient soumis aux exigences du système national de vérification de la durabilité des bioliquides, à la condition qu'ils n'aient pas adhéré à un système volontaire de certification, approuvé par la Commission en vertu de l'article 18, paragraphe 4, de cette directive ou applicable par renvoi de la législation nationale.

4. La compatibilité de l'exigence que les simples intermédiaires soient soumis à un système national de vérification de la durabilité des bioliquides avec l'article 34 TFUE

86. La circonstance qu'une juridiction nationale a, sur un plan formel, formulé sa demande préjudicielle en se référant à certaines dispositions du droit de l'Union ne fait pas obstacle à ce que la Cour lui fournisse tous les éléments d'interprétation utiles au jugement de l'affaire dont elle est saisie, bien qu'elle n'y ait pas fait référence dans l'énoncé de ses questions préjudicielles. Il appartient, à cet égard, à la Cour d'extraire de l'ensemble des éléments fournis par la juridiction nationale, et notamment de la motivation de la décision de renvoi, les éléments de droit de l'Union qui appellent une interprétation compte tenu de l'objet du litige³³.

87. Après avoir affirmé que le fait que les simples intermédiaires soient soumis à un système national de vérification de la durabilité des bioliquides est compatible avec la directive 2009/28, il est nécessaire d'analyser si cette exigence constitue une violation de l'interdiction prévue à l'article 34 TFUE, bien que la juridiction de renvoi n'ait pas fait référence à ce détail.

32 Il est affirmé au point 2.2.3 de la communication de la Commission sur les systèmes volontaires et les valeurs par défaut du régime de durabilité de l'UE pour les biocarburants et les bioliquides que, « [g]énéralement, la chaîne de production des bioliquides/biocarburants compte de nombreuses étapes, qui vont du champ jusqu'à la distribution du carburant. Les matières premières sont souvent transformées en un produit intermédiaire puis seulement en un produit final. C'est la conformité du produit final avec les exigences de la directive [2009/28] qui doit être démontrée. À cette fin, des déclarations devront être faites au sujet des matières premières et/ou des produits intermédiaires utilisés ». Il est également affirmé que « [l]a méthode qui établit un lien entre les informations ou les déclarations concernant les matières premières ou les produits intermédiaires et les déclarations concernant les produits finaux s'appelle la chaîne de surveillance. La chaîne de surveillance couvre normalement toutes les étapes, de la production des matières premières jusqu'à la distribution des carburants destinés à la consommation. La méthode prévue par la directive [2009/28] pour la chaîne de surveillance est la méthode du bilan massique ».

33 Arrêts du 22 juin 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, point 72), et du 27 octobre 2009, ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, point 81 et jurisprudence citée).

88. La Cour a déclaré que toute norme qui transpose dans l'ordre juridique national une directive d'harmonisation non exhaustive doit être conforme au droit primaire³⁴. Au contraire, dans le cadre d'une harmonisation exhaustive au niveau de l'Union, toute mesure nationale y relative doit être appréciée au regard des dispositions de cette mesure d'harmonisation et non pas de celles du droit primaire³⁵.

89. Il convient d'examiner l'obligation litigieuse au regard de cette jurisprudence, étant donné que l'article 18 de la directive 2009/28 n'a pas harmonisé de manière exhaustive les législations nationales relatives au système de vérification du respect des critères de durabilité des bioliquides³⁶.

90. Il s'agit donc de répondre à la question de savoir si, en imposant l'obligation de présenter les certificats aux simples intermédiaires de la chaîne d'approvisionnement d'un bioliquide qui n'ont aucun contact physique avec le produit, la norme nationale crée une entrave au commerce intracommunautaire de ce type de marchandise, incompatible avec l'interdiction prévue à l'article 34 TFUE³⁷.

91. Selon une jurisprudence bien établie de la Cour, l'article 34 TFUE, en interdisant entre les États membres les mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives à l'importation, vise toute mesure nationale susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire³⁸. En l'espèce, il existe une entrave au commerce intracommunautaire, dans la mesure où il s'agit d'une marchandise (l'huile de palme) produite en Indonésie, importée en libre pratique dans l'Union et stockée en France, d'où elle a été transportée vers l'Italie pour sa vente à LEGO.

92. L'obligation de présenter les certificats établissant sa durabilité, imposée en Italie aux simples intermédiaires qui n'ont aucun contact physique avec le bioliquide, rend son importation plus difficile, tant à partir d'autres États membres que de pays tiers. Sans cette obligation, sa commercialisation serait plus facile et les échanges intracommunautaires et avec les États tiers seraient favorisés.

93. Ainsi, dans cette même mesure³⁹, la réglementation nationale crée une entrave au commerce des bioliquides, susceptible d'être qualifiée de mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative contraire à l'article 34 TFUE. Il n'y aurait pas d'entrave au commerce si la réglementation italienne limitait cette obligation aux opérateurs de la chaîne d'approvisionnement se trouvant en contact physique avec les bioliquides.

94. Toutefois, cette restriction pourrait-elle être justifiée par l'une des raisons d'intérêt général énumérées à l'article 36 TFUE ou par des exigences impératives ? Dans l'un et l'autre cas, la mesure nationale devrait, conformément au principe de proportionnalité, être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint⁴⁰.

34 Arrêts du 12 octobre 2000, *Ruwet* (C-3/99, EU:C:2000:560, point 47), et du 18 septembre 2003, *Bosal* (C-168/01, EU:C:2003:479, points 25 et 26). En cas d'harmonisation exhaustive au moyen de directives qui autorisent l'adoption de mesures nationales plus strictes, la Cour considère également que ces mesures doivent être compatibles avec l'interdiction prévue aux articles 34 et 36 TFUE [arrêt du 16 décembre 2008, *Gysbrechts et Santurel Inter* (C-205/07, EU:C:2008:730, points 33 à 35)].

35 Arrêt du 1^{er} juillet 2014, *Ålands Vindkraft* (C-573/12, EU:C:2014:2037, point 57 et jurisprudence citée).

36 Arrêt du 22 juin 2017, *E.ON Biofor Sverige* (C-549/15, EU:C:2017:490, points 76 et 77).

37 Voir mes conclusions, *E.ON Biofor Sverige* (C-549/15, EU:C:2017:25, point 72) ; et arrêt du 22 juin 2017, *E.ON Biofor Sverige* (C-549/15, EU:C:2017:490, point 78).

38 Voir notamment arrêts du 11 juillet 1974, *Dassonville* (8/74, EU:C:1974:82, point 5) , du 1^{er} juillet 2014, *Ålands Vindkraft* (C-573/12, EU:C:2014:2037, point 66), du 11 septembre 2014, *Essent Belgium* (C-204/12 à C-208/12, EU:C:2014:2192, point 77), et du 29 septembre 2016, *Essent Belgium* (C-492/14, EU:C:2016:732, point 96).

39 En vertu de l'article 18, paragraphe 3, quatrième alinéa, de la directive 2009/28, « [l]es obligations prévues au présent paragraphe s'appliquent indépendamment du fait que les biocarburants ou les bioliquides sont produits à l'intérieur de la Communauté ou importés ».

40 Voir notamment arrêts du 1^{er} juillet 2014, *Ålands Vindkraft* (C-573/12, EU:C:2014:2037, point 76), et du 11 décembre 2008, *Commission/Autriche* (C-524/07, EU:C:2008:717, point 54).

95. L'obligation pourrait naître de la nécessité de protéger l'environnement et, plus concrètement, de l'objectif de promouvoir l'utilisation des bioliquides comme énergie renouvelable⁴¹, ce qui contribue à réduire les émissions de gaz à effet de serre, qui constituent l'une des principales causes des changements climatiques, et que l'Union et les États membres se sont engagés à combattre⁴².

96. En favorisant la protection de l'environnement ainsi que la promotion des énergies renouvelables en général et du biogaz en particulier, la mesure contribue également de manière indirecte à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ainsi qu'à la préservation des végétaux, raisons d'intérêt général énumérées à l'article 36 TFUE⁴³.

97. En outre, le fait que tous les opérateurs économiques, sans exception, qui interviennent dans la production et dans la distribution des bioliquides durables, s'impliquent dans le respect de la chaîne de surveillance, garantie par l'utilisation de la méthode du BM, participe à la prévention des fraudes. De même, cela évite que ces bioliquides ne soient commercialisés avec les avantages légaux qui y sont attachés, de manière à ce que ceux qui ne remplissent pas les critères de durabilité ne bénéficient pas de ces avantages. La protection de l'environnement et l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables justifient par conséquent une réglementation nationale de ce type.

98. Or, il est nécessaire de vérifier si la réglementation italienne répond au critère de la proportionnalité, c'est-à-dire si elle est de nature à garantir la réussite de l'objectif qu'elle s'est fixé et qu'elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.

99. J'estime que la proportionnalité de la mesure par rapport à l'objectif qui l'inspire ne suscite pas de doutes excessifs. Ainsi que je l'ai déjà dit, cette mesure vise à conférer une protection maximale à la chaîne de surveillance de ces bioliquides, de leur production jusqu'à leur utilisation énergétique, a fortiori lorsque leur processus de commercialisation est complexe (ainsi que nous l'avons déjà dit, l'huile de palme indonésienne, stockée en France, est distribuée en Italie). Aux fins d'empêcher les fraudes, je le répète, et pour garantir le respect des exigences de durabilité des bioliquides, elle me semble constituer une mesure appropriée qui se trouve à la portée d'un État membre, lequel peut l'inclure dans son système national de vérification de cette durabilité.

100. Le critère de la proportionnalité exige que l'on analyse, en outre, si la mesure, même lorsqu'elle est appropriée, ne va pas au-delà de ce qui est indispensable pour atteindre son objectif. La Commission estime à cet égard qu'il n'est pas nécessaire d'obliger les simples intermédiaires à respecter les exigences du système national de vérification de la durabilité des bioliquides, au motif qu'il s'agit de simples *traders* qui ne prennent pas possession du produit et qui n'ont aucun contact physique avec lui. Étant donné que la méthode du BM garantit la traçabilité physique du produit, seuls les opérateurs économiques qui le fabriquent, le vendent, le stockent et l'achètent, dès lors qu'ils en disposent matériellement, devraient être soumis à des obligations par le système national de vérification, étant donné qu'ils sont les seuls à avoir la capacité de modifier le produit.

101. Cet argument, partagé par LEGO et par les fournisseurs, ne me convainc pas. Ainsi que l'ont affirmé à juste titre le gouvernement italien et GSE, les intermédiaires participent également à la chaîne de commercialisation des bioliquides et ils sont susceptibles de commettre des fraudes en ce qui concerne leur durabilité, y compris sans avoir de contact physique avec ceux-ci.

41 Voir arrêts du 13 mars 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, point 73) ; du 11 septembre 2014, Essent Belgium (C-204/12 à C-208/12, EU:C:2014:2192, point 91), et du 29 septembre 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, point 84).

42 Voir arrêts du 26 septembre 2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, point 56) ; du 11 septembre 2014, Essent Belgium (C-204/12 à C-208/12, EU:C:2014:2192, point 92), et du 22 juin 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, points 85 et 88).

43 Arrêts du 13 mars 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, point 75) ; du 1^{er} juillet 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, point 80), et du 22 juin 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, point 89).

102. Il a été établi, lors de l'audience, que Movendi bénéficiait de la propriété juridique du bioliquide et de sa pleine possession, en tant que propriétaire. Rien ne l'empêchait en principe de le vendre, de le mélanger avec des produits non durables ou de modifier sa composition, étant donné que, je le répète, il avait toutes les facultés inhérentes à la possession totale du bien. L'éventualité de ces risques me semble suffisante pour constater le caractère proportionné de l'extension à cette personne morale (ou à d'autres intermédiaires dans la chaîne de commercialisation) des obligations liées au système, bien que cela puisse occasionner pour eux des contraintes administratives supplémentaires.

103. Par conséquent, j'estime qu'une réglementation nationale qui exige des simples intermédiaires, sans contact physique avec le produit, de respecter les exigences imposées par un système national de vérification de la durabilité des bioliquides est compatible avec l'interdiction des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives à l'importation contenue à l'article 34 TFUE.

IV. Conclusion

104. Compte tenu des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre de la manière suivante au Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie) :

- 1) L'article 18, paragraphe 7, de la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009, relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE :
 - s'oppose à l'application d'une réglementation nationale qui impose le respect des exigences plus strictes prévues par le système national de certification de la durabilité aux opérateurs qui adhèrent à un régime volontaire complet, approuvé par la Commission pour les biocarburants et étendu aux bioliquides par la législation nationale ;
 - ne s'oppose pas à ce qu'un système national de vérification de la durabilité des bioliquides impose la présentation des preuves documentaires, également aux opérateurs économiques qui interviennent dans la chaîne d'approvisionnement du produit en tant que simples intermédiaires, sans disposer matériellement du bioliquide, lorsque ces derniers n'ont pas adhéré à un système volontaire de certification qui a été approuvé par la Commission ou qui est applicable par renvoi de la législation nationale.
- 2) L'article 34 TFUE ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui exige des simples intermédiaires, sans contact physique avec le produit, qu'ils respectent les exigences imposées par un système national de vérification de la durabilité des bioliquides, lorsque celui-ci est applicable.
- 3) La décision d'exécution 2011/438/UE de la Commission, du 19 juillet 2011, portant reconnaissance du système ISCC (International Sustainability and Carbon Certification) pour l'établissement de la conformité avec les critères de durabilité des directives du Parlement européen et du Conseil 2009/28/CE et 2009/30/CE, était uniquement applicable à la commercialisation des biocarburants et non à celle des bioliquides, sauf si la législation d'un État membre permettait d'étendre aux bioliquides le système volontaire approuvé par cette décision, ce qu'il appartiendra à la juridiction nationale de vérifier.