



Határozatok Tára

MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2018. május 16.¹

C-242/17. sz. ügy

Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto (LEGO) SpA
kontra
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,
a következők részvételével:
ED & F Man Liquid Products Italia Srl,
Unigrà Srl,
Movendi Srl

(a Consiglio di Stato [államtanács, Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – Környezet – A megújuló energiaforrásból előállított energia támogatása – A folyékony bio-energiahordozók fenntarthatóságának biztosítása – Tömegmérleg-módszer – A fenntarthatóság nemzeti tanúsítási rendszere – A Bizottság által elfogadott, a fenntarthatóságot tanúsító önkéntes rendszerek – A fenntarthatósági tanúsítványok bemutatására kötelezett gazdasági szereplők”

1. Az E.ON Biofor Sverige ítéletben² a Bíróság arról határozott, hogy a Svédország által a biomasszából előállított biogáz fenntarthatóságának ellenőrzése céljából elfogadott bizonyos intézkedések milyen hatással járnak, ha a biogáz a Közösségen belüli kereskedelem tárgyát képezi (számos tagállamon keresztül gázvezetékeken haladt át).

2. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem a biogázokról, hanem a fenntartható folyékony bio-energiahordozókról (konkrétan az indonéz eredetű és az Unióban szabad forgalomba bocsátott és forgalmazott pálmaolajról) szól. Míg az előbbieket biomasszából állítják elő a közlekedésben való alkalmazásuk céljából, az utóbbiak szintén biomasszából erednek, de azokat a közlekedéstől eltérő célokra energiaforrásként használják, amelyek között megtalálható a villamosenergia-termelés, a fűtés és a hűtés is.

¹ Eredeti nyelv: spanyol.

² 2017. június 22-i ítélet (C-549/15, EU:C:2017:490).

3. A jogvita a folyékony bio-energiahordozók fenntarthatóságára vonatkozó tanúsítási rendszer két típusa közötti kapcsolat vizsgálatát igényli: egyrészt, a *nemzetit*, másrészt, a Bizottság által elfogadott *önkéntes*. A Bíróságnak különösen a 2009/28/EK irányelvnek³ a 2011/438/EU bizottsági végrehajtási határozattal⁴ összefüggésben értelmezett 18. cikke (7) bekezdésének hatályát kell értelmeznie.

4. Ezen előzmények alapján az ítéletnek tisztáznia kell, hogy a folyékony bio-energiahordozók fenntarthatóságának tanúsítására szolgáló egyik vagy másik rendszer (a nemzeti és az önkéntes) alkalmazása alternatív és kizáró jellegű, vagy csupán kiegészítő jellegű.

5. A válasz megengedi az alapügyben eljáró bíróság azon lehetőséggel kapcsolatos kétségeinek tisztázását, hogy az adott tagállam az önkéntes rendszerhez tarozó gazdasági szereplőkkel szemben követelhesse további feltételek teljesítését.

I. A jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A 2009/28 irányelv

6. A (76) preambulumbekzdés szerint:

„A fenntarthatósági kritériumok csak akkor lesznek hatékonyak, ha a piaci szereplők magatartásának megváltozásához vezetnek. A piaci szereplők csak akkor fogják magatartásukat megváltoztatni, ha az e kritériumoknak megfelelő bioüzemanyagok és a folyékony bio-energiahordozók felárta tarthatnak igényt. A megfelelőség ellenörzésére szolgáló tömegmérleg-módszer szerint a fenntarthatósági kritériumoknak megfelelő bioüzemanyagok és a folyékony bio-energiahordozók előállítása, és a bioüzemanyagok és a folyékony bio-energiahordozók Közösségen belüli fogyasztása között fizikai kapcsolat áll fenn, amely megfelelő egyensúlyt hoz létre a kereslet és kínálat között, és nagyobb felárat biztosít, mint ami az ilyen kapcsolattal nem rendelkező rendszerekben elérhető. Annak érdekében, hogy a fenntarthatósági kritériumoknak megfelelő bioüzemanyagokat és a folyékony bio-energiahordozókat magasabb áron lehessen értékesíteni, a rendszer integritásának fenntartása, ugyanakkor az ipar észszerűtlenül nagy terhelésének elkerülése mellett ezért a tömegmérleg-rendszert kell a megfelelőség ellenörzésére használni. Ugyanakkor egyéb ellenörzési módszereket is mérlegelni kell.”

7. A 2. cikk h) és i) pontja a következő fogalom meghatározásokat tartalmazza:

„h) »folyékony bio-energiahordozók«: biomasszából előállított, a közlekedéstől eltérő célokra energiaforrásként használt folyékony üzemanyag, ideértve a villamos energiát, a fűtést és a hűtést is;

i) »bioüzemanyagok«: a biomasszából előállított folyékony vagy gáz halmazállapotú, a közlekedésben használt üzemanyagok.”

3 A megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról [helyesen: a megújuló energiaforrásból előállított energia felhasználásának támogatásáról], valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. április 23-i 2009/28/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2009. L 104., 16. o.).

4 A 2009/28/EK és a 2009/30/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti fenntarthatósági kritériumoknak való megfelelést igazoló „nemzetközi fenntarthatósági és szén-dioxid-kibocsátási tanúsítvány” elismeréséről szóló, 2011. július 19-i határozat (HL 2011. L 190., 79. o.).

8. A (65) preambulumbekzdés értelmében:

„A bioüzemanyagok előállításának fenntarthatónak kell lennie. Az ezen irányelvben meghatározott célkitűzéseknek való megfelelés céljára használt, illetve a nemzeti támogatási rendszerek által támogatott bioüzemanyagokkal kapcsolatban meg kell követelni a fenntarthatósági kritériumok betartását.”

9. A 17. cikk az alábbiak szerint részletezi fenntarthatósági kritériumokat:

„(1) Tekintet nélkül arra, hogy a nyersanyagokat a Közösség területén belül vagy kívül termesztették-e, a bioüzemanyagokat és a folyékony bio-energiahordozókat az a), b) és c) pontban említett célokra csak abban az esetben lehet figyelembe venni, ha azok teljesítik a (2)–(6) bekezdésben meghatározott fenntarthatósági kritériumokat:

- a) az ezen irányelvben a nemzeti célkitűzések tekintetében meghatározott követelmények teljesítésének mérése;
- b) a megújuló energiák tekintetében fennálló kötelezettségek teljesítésének mérése;
- c) a bioüzemanyagok és folyékony bio-energiahordozók fogyasztásáért adható pénzügyi támogatásra való jogosultság megállapítása.

[...]

(2) Az (1) bekezdés a), b) és c) pontjában említett célokra figyelembe vett, a bioüzemanyagok és a folyékony bio-energiahordozók használatából eredő, az üvegházhatású gázkibocsátás-megtakarítás legalább 35%.

[...]

(3) Az (1) bekezdés a), b) és c) pontjában említett célokra figyelembe vett bioüzemanyagok és folyékony bio-energiahordozók nem állíthatók elő a biológiai sokféleség szempontjából nagy értéket képviselő földterületekről [...]

[...]

(4) Az (1) bekezdés a), b) és c) pontjában említett célokra figyelembe vett bioüzemanyagokat és a folyékony bio-energiahordozókat nem lehet jelentős szénkészletekkel rendelkező földterületekről származó nyersanyagból előállítani [...]

[...]

(5) Az (1) bekezdés a), b) és c) pontjában említett célok tekintetében figyelembe vett bioüzemanyagok és folyékony bio-energiahordozók nem állíthatók elő olyan földterületen termelt nyersanyagból, amely 2008 januárjában tőzeges őslápként működő földterület volt [...]

(6) A Közösségben termesztett és az (1) bekezdés a), b) és c) pontjában említett célokra figyelembe vett bioüzemanyagok és folyékony bio-energiahordozók termelésére használt mezőgazdasági nyersanyagokat a [...] 2009. január 19-i 73/2009/EK tanácsi rendelet II. mellékletének A. részében és 9. pontjában a »Környezetvédelem« cím alatt említett rendelkezések szerinti követelményeknek és szabványoknak megfelelően kell előállítani [...]

[...]

(8) Az e cikknek megfelelően előállított bioüzemanyagoknak és folyékony bio-energiahordozóknak az (1) bekezdés a), b) és c) pontjában említett célokra való figyelembevételét a tagállamok más fenntarthatósági indokok alapján nem utasíthatják el.

[...]

10. A 18. cikk („A bioüzemanyagokra és egyéb a bio-energiahordozókra vonatkozó fenntarthatósági kritériumoknak való megfelelés ellenőrzése”) az (1)–(7) bekezdésében a következőket állapítja meg:

„(1) Amennyiben a bioüzemanyagokat és a folyékony bio-energiahordozókat figyelembe veszik a 17. cikk (1) bekezdésének a), b) és c) pontjában említett célokra, a tagállamoknak elő kell írniuk a gazdasági szereplők számára annak bizonyítását, hogy a 17. cikk (2)–(5) bekezdésében meghatározott fenntarthatósági kritériumok teljesültek. Ebből a célból a gazdasági szereplők számára tömegmérleg-rendszer alkalmazását kell előírni, amely:

- a) megengedi az eltérő fenntarthatósági jellemzőkkel rendelkező nyersanyagszállítmányok vagy bioüzemanyagok összekeverését;
- b) előírja, hogy a fenntarthatósági jellemzőkkel kapcsolatos információk és az a) pontban említett szállítmányok mérete a keverékhez rendelve megmaradjon [helyesen: hogy az a) pontban említett szállítmányok fenntarthatósági jellemzőivel és méretével kapcsolatos információk a keverékhez rendelve megmaradjanak]; és
- c) biztosítja, hogy a keverékből kivett minden szállítmány összege azonos fenntarthatósági jellemzőkkel kerüljön leírásra, és ugyanolyan mennyiségben, mint a keverékhez adott összes szállítmány összege.

(2) A Bizottság 2010-ben és 2012-ben jelentést tesz az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az (1) bekezdésben leírt tömegmérleg-ellenőrzési módszer működéséről, és annak lehetőségéről, hogy a nyersanyagok, bioüzemanyagok vagy folyékony bio-energiahordozók néhány vagy összes típusával kapcsolatban más ellenőrzési módszereket engedélyezzenek. [...]

(3) A tagállamok intézkedéseket hoznak annak biztosítására, hogy a gazdasági szereplők megbízható információkat nyújtsanak be, és hogy kérésre bocsássák a többi tagállam [helyesen: a tagállam] rendelkezésére az információk előállításához felhasznált adatokat. A tagállamok előírják a gazdasági szereplők számára, hogy az általuk benyújtott információk tekintetében dolgozzák ki a független audit megfelelő normáit, és mellékeljék az audit elvégzésével kapcsolatos bizonyítékokat. Az audit során meg kell vizsgálni, hogy a gazdasági szereplők által használt rendszerek a pontosság, a megbízhatóság és a csalásbiztosság tekintetében megfelelnek-e az előírásoknak. Értékelní kell továbbá a mintavétel gyakoriságát és módszerét és az adatok megbízhatóságát.

Az első albekezdésében említett információk magukban foglalják különösen a 17. cikk (2)–(5) bekezdésében említett fenntarthatósági kritériumoknak való megfelelésre, a talaj, a víz és a levegő védelme, a degradálódott földterületek helyreállítása, a vízhiánnyal küzdő területeken a túlzott vízfogyasztás elkerülése érdekében foganatosított intézkedésekre, továbbá a 17. cikk (7) bekezdésének második albekezdésében említett elemek figyelembevétele érdekében foganatosított intézkedésekre vonatkozó megfelelő és lényeges információkat.

[...]

Az ebben a bekezdésben megállapított kötelezettségek mind a Közösségen belül előállított, mind a behozott bioüzemanyagokra és folyékony bio-energiahordozókra vonatkoznak.

[...]

(4) A Közösség törekszik arra, hogy harmadik országokkal olyan két- vagy többoldalú megállapodásokat kössön, amelyek a fenntarthatósági kritériumokra vonatkozóan az ezen irányelvben foglaltaknak megfelelő rendelkezéseket tartalmaznak. Amennyiben a Közösség olyan megállapodásokat kötött, amelyek a 17. cikk (2)–(5) bekezdésében megállapított fenntarthatósági kritériumok hatálya alá tartozó kérdésekre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaznak, a Bizottság dönthet úgy, hogy ezek a megállapodások bizonyítják, hogy az említett országokban termelt nyersanyagokból előállított bioüzemanyagok és folyékony bio-energiahordozók megfelelnek a szóban forgó fenntarthatósági kritériumoknak. [...]

A Bizottság határozhat úgy, hogy a biomasszatermékek termelésével kapcsolatban szabványokat megállapító önkéntes nemzeti vagy nemzetközi rendszereknek pontos adatokat kell tartalmazniuk a 17. cikk (2) bekezdésének céljaira, vagy bizonyítaniuk kell, hogy a bioüzemanyag-szállítmányok megfelelnek a 17. cikk (3) és (5) bekezdésében [helyesen: (3)–(5) bekezdésében] meghatározott fenntarthatósági kritériumoknak. [...]

[...]

(5) A Bizottság a (4) bekezdés alapján csak akkor fogad el határozatot, ha a szóban forgó megállapodás vagy rendszer megfelel a megbízhatóság, az átláthatóság és a független audit tekintetében támasztott megfelelő normáknak. [...]

(6) A (4) bekezdés alapján meghozott határozatokat a 25. cikk (3) bekezdésében említett eljárásnak megfelelően fogadják el. Az ilyen határozatok legfeljebb ötéves időtartamra érvényesek.

(7) Ha egy gazdasági szereplő az e cikk (4) bekezdése alapján hozott határozat tárgyát képező megállapodásnak vagy rendszernek megfelelően nyert bizonyítékokat vagy adatokat ajánl fel, a határozat által érintett mértékben a tagállam nem kötelezi az adatszolgáltatót arra, hogy további bizonyítékokkal támassza alá a 17. cikk (2)–(5) bekezdésében meghatározott fenntarthatósági kritériumoknak való megfelelést, sem pedig arra, hogy információkat szolgáltatson az e cikk (3) bekezdésének második albekezdésében említett intézkedésekről.

[...]”

2. A 2011/438 végrehajtási határozat

11. Az 1. cikk a következőket írja elő:

„A »nemzetközi fenntarthatósági és szén-dioxid-kibocsátási tanúsítványt« kibocsátó önkéntes rendszer, amelynek elismerésével kapcsolatban 2011. március 18-án érkezett kérelem a Bizottsághoz, megfelelően tanúsítja, hogy a bioüzemanyag-szállítmányok teljesítik a 2009/28/EK irányelv 17. cikke (3) bekezdésének a), b) és c) pontjában, valamint 17. cikke (4) és (5) bekezdésében, továbbá a 98/70/EK irányelv 7b. cikke (3) bekezdésének a), b) és c) pontjában, valamint 7b. cikke (4) és (5) bekezdésében foglalt fenntarthatósági kritériumokat. A rendszer továbbá úgy tekintendő, hogy a 2009/28/EK irányelv 17. cikkének (2) bekezdése, valamint a 98/70/EK irányelv 7b. cikkének (2) bekezdése szempontjából is helytálló adatokat tartalmaz.

A rendszer tanúsítványa emellett a 2009/28/EK irányelv 18. cikkének (1) bekezdése, illetve a 98/70/EK irányelv 7c. cikkének (1) bekezdése szerinti követelményeknek való megfelelés tanúsítására is alkalmazható.”

12. A 2. cikk (1) bekezdése a következőket állapítja meg:

„Ez a határozat a hatálybalépésétől számított 5 évig érvényes.”

Ezen időszak 2016. augusztus 9-én járt le.

3. Az (EU) 2016/1361 végrehajtási határozat⁵

13. A 2016/1361 végrehajtási határozattal a Bizottság az „International Sustainability and Carbon Certification” ismét olyan rendszerként ismerte el, amely 5 éves időtartamra tanúsítja a 2009/28 irányelv szerinti fenntarthatósági kritériumoknak való megfelelést.

14. Az 1. cikke szerint:

„Az »International Sustainability & Carbon Certification system« (a továbbiakban: a rendszer), amelynek elismerésével kapcsolatban 2016. június 23-án érkezett kérelem a Bizottsághoz, megfelelően tanúsítja, hogy a bioüzemanyagok és folyékony bio-energiahordozók termelésére a rendszerben meghatározott normáknak megfelelően előállított bioüzemanyag- és folyékony bioenergiahordozó-szállítmányok teljesítik a 98/70/EK irányelv 7b. cikke (3), (4) és (5) bekezdésében, továbbá a 2009/28/EK irányelv 17. cikke (3), (4) és (5) bekezdésében foglalt fenntarthatósági kritériumokat.

[...]”

15. A 2016/1361 végrehajtási határozat 2016. augusztus 11-én lépett hatályba.

B. A nemzeti jog

1. Decreto Legislativo n.º 28 de 2011⁶ (2011. évi 28. sz. törvényerejű rendelet)

16. A 38. cikk szerint:

„2012. január 1-jétől a bioüzemanyagokat [...] és a folyékony bio-energiahordozókat [...] csak abban az esetben lehet beszámítani a nemzeti célkitűzések elérése céljából, és azokat csak akkor lehet támogatni [...], ha teljesítik a 2009/30/EK irányelvet átültető rendelkezés szerinti fenntarthatósági kritériumokat”.

5 A 98/70/EK és a 2009/28/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti fenntarthatósági kritériumoknak való megfelelést igazoló „International Sustainability & Carbon Certification system” elnevezésű tanúsítási rendszer elismeréséről szóló, 2016. augusztus 9-i bizottsági végrehajtási határozat (HL 2016. L 215., 33. o.).

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 (a 2009/28/EK irányelv átültetéséről szóló, 2011. március 3-i 28. sz. törvényerejű rendelet) (a GURI 2011. március 28-i 71. száma).

2. *Decreto Legislativo n.º 66 de 2005*⁷ (2005. évi 66. sz. törvényerejű rendelet)

17. A Decreto Legislativo n.º 55/2011⁸ (55/2011. sz. törvényerejű rendelet) által történt módosítást követően a 2. cikk (1) bekezdése i) pontjának f) alpontja értelmében „gazdasági szereplőnek” minősül:

„Valamennyi, a Közösségen belül vagy harmadik országban letelepedett olyan természetes vagy jogi személy, aki/amely harmadik személyek részére díj ellenében vagy ingyenesen közösségi piacra szánt bioüzemanyagot kínál vagy bocsát rendelkezésre, vagy aki/amely harmadik személyek részére díj ellenében vagy ingyenesen közösségi piacra szánt bioüzemanyag előállításához szükséges nyersanyagot, köztes terméket, keveréket vagy hulladékot kínál vagy bocsát rendelkezésre.”

18. Ugyanezen törvényerejű rendelet 7b. cikke megismétli az uniós szabályozás által meghatározott fenntarthatósági kritériumokat, és 7c. cikke bevezeti a bioüzemanyagok fenntarthatóságának nemzeti tanúsítási rendszerét (Sistema Nazionale di certificazione della sostenibilità dei biocarburanti), amelyhez csatlakoznia kell a termelési lánc valamennyi résztvevőjének, kivéve a 98/70/EK irányelvnek a 2009/30/EK irányelv által bevezetett 7c. cikkének (4) bekezdése szerinti megállapodás vagy önkéntes tanúsítási rendszer alkalmazása esetét.

3. *Decreto de 23 de enero de 2012*⁹ (2012. január 23-i rendelet)

19. A 2. cikk az alábbi fogalommeghatározásokat tartalmazza:

„[...]”

2. [...]”

i) Fenntarthatósági tanúsítvány: a szállítási láncban részt vevő utolsó gazdasági szereplő által tett, öntanúsító nyilatkozat, [...] amely tartalmazza a bioüzemanyag és a folyékony bio-energiához szükséges szállítványok fenntarthatóságának biztosításához szükséges információkat;

[...]”

p) Szállítási vagy megőrzési lánc: olyan módszertan, amely lehetővé teszi a nyersanyagokra vagy köztes termékekre vonatkozó információk vagy állítások és a végtermékekre vonatkozó állítások összekapcsolását. E módszertan valamennyi szakaszt magában foglalja a nyersanyagtermeléstől kezdve a fogyasztásra szánt bioüzemanyag és folyékony bio-energiához szükséges szállításáig;

[...]”

⁷ Decreto legislativo 21 marzo 2005, n. 66, Attuazione della direttiva 2003/17/CE relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel (a benzin és a dízelüzemanyagok minőségéről szóló 2003/17/EK irányelv átültetéséről szóló, 2005. március 21-i 66. sz. törvényerejű rendelet) (a GURI 2005. április 27-i 96. száma).

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 (a benzinre, a dízelolajra és a gázolajra vonatkozó követelmények, illetőleg az üvegházhatású kibocsátott gázok mennyiségének nyomon követését és mérséklését célzó mechanizmus bevezetése tekintetében a 98/70/EK irányelv módosításáról, a belvízi hajókban felhasznált tüzelőanyagokra vonatkozó követelmények tekintetében az 1999/32/EK irányelv módosításáról, valamint a 93/12/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2009/30/EK irányelv átültetéséről szóló, 2011. március 31-i 55. sz. törvényerejű rendelet) (a GURI 2011. április 28-i 97. száma).

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 (a környezet-, terület- és tengervédelmi minisztérium a bioüzemanyagok fenntarthatóságának nemzeti tanúsítási rendszeréről szóló rendelete; a GURI 2012. február 7-i 31. száma). A továbbiakban: 2012. január 23-i rendelet.

3. A gazdasági szereplő fogalommeghatározása magában foglalja a következőket:

- a) valamennyi, az Európai Unión belül vagy harmadik országban letelepedett olyan természetes vagy jogi személy, aki/amely harmadik személyek részére díj ellenében vagy ingyenesen közösségi piacra szánt bioüzemanyagot, vagy folyékony bio-energiahordozót kínál vagy bocsát rendelkezésre, valamint
- b) valamennyi, az Európai Unión belül vagy harmadik országban letelepedett olyan természetes vagy jogi személy, aki/amely harmadik személyek részére díj ellenében vagy ingyenesen közösségi piacra szánt bioüzemanyag vagy folyékony bio-energiahordozó előállításához szükséges nyersanyagot, köztes terméket, hulladékot, mellékterméket vagy azok keverékét kínálja vagy bocsátja rendelkezésre.”

20. A 8. cikk a következőket írja elő:

„(1) Kizárólag a 2009/30/EK irányelv 1. cikke által bevezetett 98/70/EK irányelv 7c. cikkének negyedik albekezdése szerinti határozat tárgyát képező önkéntes rendszer hatálya alá tartozó elemek tekintetében, az ezen önkéntes rendszerhez csatlakozó gazdasági szereplők a szállítási láncban következő gazdasági szereplő vagy a szállító vagy felhasználó részére szolgáltatott információk és állítások megbízhatóságát az e rendszerek által a szállítmányt kísérő bizonyítványban feltüntetendő bizonyíték és adatok kiadásával igazolják. E bizonyítékokat vagy adatokat saját maguk hitelesítik [...];

[...]

(4) Amennyiben az (1) bekezdés szerinti önkéntes rendszerek és a (2) bekezdés szerinti megállapodások nem biztosítják valamennyi fenntarthatósági kritérium és az anyagmérleg felhasználásának ellenőrzését, a szállítási láncban részt vevő csatlakozó gazdasági szereplők kötelesek ezen ellenőrzést az önkéntes rendszerek vagy megállapodások hatálya alá nem tartozó elemek tekintetében a nemzeti tanúsítási rendszer útján elvégezni.”

21. A 12. cikk szerint:

„(1) A jelen rendelet értelmében a 8. cikk (1) bekezdésétől eltérően a folyékony bioenergiahordozót szállító láncban részt vevő gazdasági szereplők csatlakozhatnak a 98/70/EK irányelv 7c. cikke (4) bekezdésének második albekezdése szerinti határozat tárgyát képező önkéntes rendszerekhez, amelyet a bioüzemanyagokra is alkalmazni kell, amennyiben teljesülnek a (2) bekezdés szerinti feltételek.

(2) A folyékony bio-energiahordozót szállító láncban részt vevő, (1) bekezdés szerinti gazdasági szereplők kötelesek a szállítmányt a szállítási lánc egészén végigkísérő nyilatkozatban vagy tanúsítványban feltüntetni a 7. cikk (5) (6), (7) és (8) bekezdésében foglalt információkat, az alábbi kivételekkel [...]”:

II. Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

22. A Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto SpA társaság (a továbbiakban: LEGO) nyomdát működtet Lavisban (Trento tartomány, Trentino Alto Adigio régió, Olaszország). Az üzemének területén 0,840 megawatt teljesítményű hőerőművet épített, amelyben folyékony bio-energiahordozót, konkrétan nyers pálmaolajt használt üzemanyagként.

23. A szóban forgó erőmű építését a Movendi S.r.l. társaság vállalta, amely közvetítőként (kereskedőként) is eljár a hőerőmű működtetéséhez szükséges folyékony bio-energiahordozók vétele során.

24. 2010. november 24-én a LEGO „megújuló energiaforrásokkal működtetett erőműnek” való minősítését kérte a Gestore dei servizi energetici SpA közvállalkozástól (a továbbiakban: GSE).¹⁰ E minősítés a megadása esetén lehetővé tette a számára, hogy csatlakozzon a zöld bizonyítványokat alkalmazó, ösztönző rendszerhez a 2012–2014. év közötti hároméves időszakra vonatkozóan összesen 14 698 zöld bizonyítvány erejéig 1 610 421,58 EUR összegben.

25. A Movendi fizikailag nem rendelkezett az áruszállítmányokkal, amelyeket az ED&F Man Liquid Products Italia S.r.l. és az Unigrà S.r.l. társaságok (a továbbiakban együttesen: szállító társaságok) közvetlenül a LEGO részére szállítottak le. Az említett társaságok a tárgyaláson előadták, hogy a LEGO részére szállított folyékony bio-energiahordozó Indonéziából behozott és Franciaországból származó nyers pálmaolaj volt, így az Unió vámterületén már szabad forgalomba helyezett áruról volt szó.

26. 2014. június 19-én a GSE felhívta a LEGO-t az olasz jogszabályok által előírt tanúsítványok benyújtására. A LEGO 2014. június 26-án megküldött részére néhány dokumentumot.

27. A GSE 2014. szeptember 29-én hozott határozatában arról rendelkezett, hogy a LEGO nem vehet részt az ösztönző rendszerben, mivel nem felelt meg a támogatási rendszer jogosultsági feltételeinek, és elrendelte valamennyi kibocsátott zöld bizonyítvány visszaadását.

28. E határozat többek között az alábbi érveken alapult:

- A Movendi – noha kereskedőként működött, és így nem rendelkezett fizikailag az erőmű működtetéséhez felhasznált folyékony bio-energiahordozóval – a 2012. január 23-i rendelet értelmében vett „gazdasági szereplőnek” kellett tekinteni, és így annak valamennyi folyékony bio-energiahordozó szállítmányra ki kellett volna állítania a fenntarthatósági tanúsítványt, mivel nem volt elegendő a két szállító társaság által kibocsátott tanúsítvány;
- A fenntarthatósági tanúsítványok a szállítás napját követően kerültek kiállításra, miközben a 2012. január 23-i rendelet értelmében azokat „valamennyi szállítmány kísérőjeként” kellett volna kiállítani.

29. A LEGO a GSE határozatával szemben keresetet terjesztett a Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio tartomány regionális közigazgatási bírósága, Olaszország) elé, amely a 2016. január 29-i ítéletével a felperes kérelmeit elutasította. Ezen ítélettel szemben végső fokon a Consiglio di Statohoz (államtanács, Olaszország) nyújtott be fellebbezést.

30. A LEGO fellebbezésének alátámasztásaként előadja:

- A Movendi társaság nem minősülhet a 2012. január 23-i rendelet értelmében vett „gazdasági szereplőnek”, mivel kizárólag közvetítői feladatok ellátására szorítkozik azzal, hogy a LEGO javára megtalálja a piacon a folyékony bio-energiahordozó tekintetében fellelhető legjobb ajánlatot.
- A Movendi a szállítási lánc részének sem tekinthető, mivel fizikailag nem kezelte a folyékony bio-energiahordozó szállítmányokat, amelyeket a szállító társaságok közvetlenül szállítottak a LEGO részére.

¹⁰ A GSE olyan közvállalkozás, amely Olaszországban megújuló energiaforrásokból származó energiatermelésre irányuló támogatások kezelésével foglalkozik.

- A szállító társaságok csatlakoztak a „nemzetközi fenntarthatósági és szén-dioxid-kibocsátási tanúsítványt” kibocsátó önkéntes rendszerhez (a továbbiakban: ISCC-rendszer), amely a 2011/438 végrehajtási határozatban elismert, valamint minden áruszállítmányra fenntarthatósági tanúsítványt állítanak ki, és ily módon biztosítják a folyékony bio-energiához tartozók teljes körű nyomon követhetőségét.
- Az ISCC-rendszer szerint a termékkel fizikailag nem rendelkező kereskedőnek nem kell akkreditálnia magát és környezeti fenntarthatósági tanúsítványt kiállítania. Ellentétes a 2009/28 irányelv 18. cikkének (7) bekezdésével további követelmény és teher előírása a bizottsági határozat által elismert, tanúsítási és ellenőrzési rendszer által megállapított szabályok betartásával eljáró gazdasági szereplővel szemben.
- A vélelmezett „kiegészítő” szerepet (amelyet az elsőfokú bíróság szerint a nemzeti tanúsítási rendszer betölt) maga a 2011/438 végrehajtási határozat megfogalmazása zárja ki.
- A megtámadott ítélet azt megállapító része is jogsértő, amely szerint a fenntarthatósági tanúsítványokon a folyékony bio-energiához tartozó szállítmányok szállítása teljesítésének napjával azonos napot kell feltüntetni.

31. A LEGO fellebbezésével szemben a GSE ellenkérelmet nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz, az alábbi érvekre hivatkozással:

- A kereskedők a 2012. január 23-i rendelet 2. cikke szerinti „gazdasági szereplő” fogalmába tartoznak, mivel a szállítási lánc részét képezik. Tehát a kereskedők a fenntarthatóság vizsgálatára és ellenőrzésére vonatkozó kötelezettség hatálya alá tartoznak a termék teljes körű nyomon követhetősége, valamint annak elkerülése érdekében, hogy a termék fizikai jelenlétéhez nem szükségszerűen kapcsolódó változtatásra vagy hamisításra kerüljön sor.
- A szállító társaságok által kiállított fenntarthatósági tanúsítványok nem elegendőek, mivel kizárólag a szállítási lánc egyik részére vonatkoznak. A 2012. január 23-i rendelet 8. cikkének (4) bekezdése szerint, amennyiben az önkéntes akkreditációs vagy tanúsítási rendszerek nem biztosítják a fenntarthatósági kritériumok teljes körű ellenőrzését, a szállítási láncban részt vevő szereplőknek ki kell azt egészíteniük a nemzeti tanúsítási rendszerrel. E rendelkezés nem ellentétes az uniós szabályozással, amely kizárólag minimumkorlátokat ír elő a tagállamok részére.
- A fenntarthatósági tanúsítványnak, amelynek a 2012. január 23-i rendelet 7. cikkének (8) bekezdése értelmében valamennyi áruszállítmányt „kísérnie” kell, a szállítás teljesítésének napjával azonos dátumot kell tartalmaznia. A nemzeti szabályozás megelőzi az önkéntes rendszert, mivel az szélesebb körű ellenőrzést biztosít.

32. E körülmények között a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) előzetes döntéshozatal céljából az alábbi két kérdést terjesztette a Bíróság elé:

- „1) Ellentétes-e az uniós joggal és különösen a 2009/28/EK irányelvnek a 2011. július 19-i 2011/438/EU bizottsági végrehajtási határozattal összefüggésben értelmezett 18. cikke (7) bekezdésével a 2012. január 23-i miniszteri rendeletben foglalt nemzeti szabályozás, valamint különösen a miniszteri rendelet 8. és 12. cikke, amely az említett 18. cikk (4) bekezdése értelmében elfogadott európai bizottsági határozat tárgyát képező önkéntes rendszerhez történő csatlakozással vállaltakhoz képest szélesebb körű, különböző különös kötelezettségeket ír elő?
- 2) Az előző kérdésre adott nemleges válasz esetén akkor is úgy kell-e tekinteni a termékre vonatkozó szállítási láncban részt vevő gazdasági szereplőket, hogy azok az előző [kérdésben] hivatkozott európai szabályozás hatálya alá tartoznak, ha a termék fizikai jelenléte nélkül pusztán kereskedői, azaz közvetítői feladatokat ellátó gazdasági szereplőkről van szó?”

33. Az írásbeli eljárásban a LEGO, a GSE, az ED & F Man Liquid Products Italia, az olasz kormány és a Bizottság nyújtott be észrevételeket. Mind részt vettek a 2018. február 28-án tartott tárgyaláson.

III. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elemzése

34. A jogvita a folyékony bio-energiahordozók fenntarthatóságát tanúsító nemzeti rendszerek (a 2009/28 irányelv 18. cikkének (3) bekezdése) és ugyanezen 2009/28 irányelv 18. cikkének (4) és (5) bekezdése alapján a Bizottság által elismert nemzeti vagy nemzetközi önkéntes rendszerek közötti kapcsolattal összefüggő problémát veti fel.

35. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a végső fokon megítélendő fellebbezéssel kapcsolatos döntéshozatalhoz elengedhetetlen annak tisztázása, hogy ellentétes-e az uniós szabályozással az azt átültető nemzeti szabályozás.

36. Kétségei különösen a 2012. január 23-i rendelet 8. és 12. cikkével kapcsolatosak. Bár e rendelkezések elismerik a fenntarthatóság tanúsítására irányuló önkéntes rendszerhez való csatlakozás értékét (feltéve, ha logikusan bizottsági határozat tárgyát képezték) ugyanakkor az e rendszerhez csatlakozó gazdasági szereplők részére kettős – és vitatott – kötelezettséget ír elő:

- Egyfelől, „az ezen önkéntes rendszerek és megállapodások hatálya alá nem tartozó rész tekintetében a nemzeti tanúsítási rendszerrel való kiegészítést”.
- Másfelől, azt, hogy „a szállítmányt a szállítási lánc egészen végigkísérő nyilatkozatban vagy tanúsítványban fel kell tüntetniük a 7. cikk (5), (6), (7) és (8) bekezdésben foglalt információkat”.

37. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett két kérdés konkrét vizsgálata előtt néhány észrevételt teszek a folyékony bio-energiahordozók fenntarthatóságának ellenőrzésével kapcsolatban, amelyek megismétlik és kiegészítik az E.ON Biofor Sverige ügyre vonatkozó indítványomban a biogázzal kapcsolatban általam előadottakat.¹¹

A. Előzetes észrevételek

38. A 2009/28 irányelv 17. cikkének (2)–(5) bekezdése tartalmazza azon kritériumokat, amelyeket az olyan folyékony bio-energiahordozóknak, mint a pálmaolaj, be kell tartaniuk ahhoz, hogy fenntarthatóknak minősüljenek. E minősítés vagy „zöld címke” elengedhetetlen feltétele annak, hogy a folyékony bio-energiahordozók fogyasztását számításba vegyék: a) annak értékelése céljából, hogy az államok teljesítik-e az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére irányuló kötelezettségüket; b) a megújuló energiák felhasználására vonatkozó kötelezettségek teljesítésének értékelése céljából; és c) az államok által a megújuló energiák fogyasztásának ösztönzése érdekében létrehozott különböző típusú támogatások igénybevétele céljából.

¹¹ Az E.ON Biofor Sverige ügyre vonatkozó, 2017. január 18-i indítvány (C-549/15, EU:C:2017:25), 40–49. pont.

39. A 2009/28 irányelv 17. cikkének (2)–(5) bekezdésében foglalt fenntarthatósági kritériumok logikája szerint el kell kerülni, hogy nagy ökológiai értékű területeket¹² a folyékony bio-energiához gyártására szolgáló biomassza termelésére használjanak. A 2009/28 irányelv kimerítő jelleggel harmonizálja a folyékony bio-energiához vonatkozó fenntarthatósági kritériumokat, így a 17. cikk (8) bekezdése szerint a tagállamok nem vezethetnek be egyéb kritériumokat, és nem is mellőzhetik a 2009/28 irányelv 17. cikkében meghatározott egyik kritérium alkalmazását sem.¹³

40. Annak ellenőrzéséhez, hogy a folyékony bio-energiához eleget tesz-e a fenntarthatósági követelményeknek, a 2009/28 irányelv a tömegmérleg-módszert választotta, az egyéb lehetőségeket elvetve.¹⁴ A tömegmérleg-módszer megengedi a különböző folyékony bio-energiához üzemanyagok keverését a forgalmazás során, de biztosítja a kezdetektől a fogyasztásig történő nyomkövetést. A forgalmazónak olyan dokumentációval kell rendelkeznie, amely tanúsítja, hogy az elosztási hálózatról kivett folyékony bio-energiához azonos mennyiségű folyékony bio-energiához bocsátottak az említett rendszerbe, amelyet előzőleg a 2009/28 irányelv 17. cikkének (2)–(5) bekezdése szerinti fenntarthatósági kritériumok tiszteletben tartásával állítottak elő.

41. A folyékony bio-energiához vonatkozó fenntarthatósági kritériumoktól eltérően, amelyeket a 2009/28 irányelv kimerítő jelleggel harmonizált, a tömegmérleg-módszert a 2009/28 irányelv 18. cikkének (1) bekezdése csupán részlegesen harmonizálta,¹⁵ amely mindenképp az alábbi három feltételt támasztja a tömegmérleg-módszer alkalmazásával szemben:

- Engedélyezni kell az eltérő fenntarthatósági jellemzőkkel rendelkező nyersanyagszállítmányok vagy folyékony bio-energiához összekeverését.
- Elő kell írni, hogy a környezeti fenntarthatósági jellemzőkkel és a folyékony bio-energiához szállítmányainak méretével kapcsolatos információk a keverékhez rendelve megmaradjanak.
- Biztosítani kell, hogy a keverékből kivett minden szállítmány összege azonos fenntarthatósági jellemzőkkel kerüljön leírásra és ugyanolyan mennyiségben, mint a keverékhez adott összes szállítmány összege.

12 Például a biológiai sokféleségük miatt jelentős értékű földterületek (természetes erdők és erdős területek; természetvédelmi területek, illetve a ritka vagy veszélyeztetett ökoszisztémák vagy fajok védelmére kijelölt területek; gazdag diverzitású rétek és legelők) vagy jelentős szénkészletekkel rendelkező földterületek (vizes élőhelyek, erdőterületek vagy magas fás területek) és lápok.

13 Ez a Bizottság véleménye, amelyet a bioüzemanyagok és folyékony bio-energiához európai uniós fenntarthatósági rendszerének gyakorlati végrehajtásáról és a bioüzemanyagokra vonatkozó számítási szabályokról szóló közleményében fejtett ki (HL 2010. C 160., 8. o.).

14 Konkrétan elvetette az azonosság megőrzésének módszerét, amely korlátozza, hogy a folyékony bio-energiához egymás között és más típusú üzemanyaggal összekeverjék, és az átruházható tanúsítványok módszerét (*book and claim*), amely lehetővé teszi a szolgáltatóknak a folyékony bio-energiához fenntarthatóságának bizonyítását, bármely nyomkövethetőség bizonyítási szükségessége nélkül. E három módszer előnyeinek és hátrányainak összehasonlító elemzése itt található: Van de Staaij, J., Van den Bos, A., Toop, G., Alberici, S. és 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 A bioüzemanyagokra és a folyékony bio-energiához vonatkozó fenntarthatósági rendszer keretében alkalmazható önkéntes rendszerekről és alapértelmezett értékekről szóló bizottsági közlemény (HL 2010. C 160., 1. o.) további pontosításokat tett a tömegmérleg-módszernél a folyékony bio-energiához felügyeleti láncát biztosító olyan eljárásról történő felhasználási módját illetően, amely képes a termelési szakasztól a végső fogyasztásig biztosítani a fenntarthatósági kritériumoknak való megfelelés nyomkövethetőségét. A Bizottság pontosította, hogy a tömegmérleg-rendszer egy olyan rendszert takar, amelyben a „fenntarthatósági jellemzők” az egyes szállítmányokhoz rendelve maradnak, és amennyiben eltérő fenntarthatósági jellemzőkkel rendelkező alapanyag-szállítmányokat kevernek össze, a keverék esetében úgy kell tekinteni, hogy az egyes szállítmányok méretei összeadódnak, és a fenntarthatósági jellemzők mindegyike megmarad a keverékhez rendelve. Ha egy szállítmánykeveréket elemeire bontanak, az egyes elemekhez a fenntarthatósági jellemzők bármely együttese hozzárendelhető (a mennyiségi jellemzők feltüntetésével), azzal a feltétellel, hogy a keverékből kivett elemek együttesen azután ugyanazt a mennyiséget adják ki az egyes fenntarthatósági jellemzőkészletek tekintetében, mint a keverékben belül.

42. A részleges harmonizáció alapján a 2009/28 irányelv az alábbi rendszerek vagylagos alkalmazásával teszi lehetővé a tömegmérleg-módszer végrehajtását:

- Olyan nemzeti végrehajtási rendszer, amelyet az egyes tagállamok illetékes hatósága a 2009/28 irányelv 18. cikkének (3) bekezdése értelmében határoz meg.
- Olyan önkéntes nemzeti vagy nemzetközi rendszerek, amelyeket a Bizottság a 2009/28 irányelv 18. cikkének (4) és (5) bekezdése szerinti feltételek alapján ismer el.
- Az Unió által harmadik országokkal kötött kétoldalú vagy sokoldalú megállapodásban előírt nemzetközi rendszer, amelyet e célból a Bizottság is elismert.

43. A jelen helyzet szerint az Unió harmadik államokkal nem kötött semmilyen megállapodást, és a tömegmérleg-módszert az egyes nemzeti rendszerek (mint a jelen ügyben az olasz rendszer), vagy a Bizottság által mostanáig elismert olyan önkéntes rendszerek keretében alkalmazza, mint az ISCC-rendszer.¹⁶

44. Fontos megjegyezni, hogy a 2009/28 irányelv 18. cikke (4) bekezdésének második albekezdése kizárólag az önkéntes tanúsító rendszereknek a bioüzemanyagok felhasználásával kapcsolatos lehetőséget tartalmazta, azt viszont nem, hogy a folyékony bio-energiahordozókra vonatkozó fenntarthatósági kritériumoknak való megfelelést e rendszerek igazolják. A 2015. október 15-én hatályba lépett (EU) 2015/1513 irányelv¹⁷ elfogadásáig kellett várni ahhoz, hogy sor kerüljön a 2009/28 irányelv 18. cikke (4) bekezdése második albekezdésének módosítására, és azon lehetőség belefoglalására is, hogy a folyékony bio-energiahordozók fenntarthatóságát a Bizottság által elismert önkéntes rendszerekkel tanúsítsák.¹⁸

B. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések megválaszolása: a folyékony bio-energiahordozókra vonatkozó olasz tanúsítási rendszer és az önkéntes ISCC-rendszer közötti kapcsolat

45. A kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy a 2009/28 irányelv 18. cikkének a 2011/438 végrehajtási rendelettel összefüggésben értelmezett (7) bekezdésével ellentétes-e a 2012. január 23-i rendelethez hasonló, olyan nemzeti szabályozás, amely a gazdasági szereplőkkel szemben az említett 2009/28 irányelv 18. cikkének (4) bekezdése értelmében a Bizottság által elfogadott, a folyékony bio-energiahordozók fenntarthatóságát tanúsító önkéntes rendszerhez történő csatlakozással vállaltakhoz képest szélesebb körű, különböző különös kötelezettségeket ír elő.

¹⁶ Megtekinthető az alábbi oldalon: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/voluntary-schemes>.

¹⁷ A benzin és a dízelüzemanyagok minőségéről szóló 98/70/EK irányelv és a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról szóló 2009/28/EK irányelv módosításáról szóló, 2015. szeptember 9-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2015. L 239., I. o.).

¹⁸ A 2009/28 irányelv 18. cikke (4) bekezdése második albekezdésének új szövege következőképpen szól: „A Bizottság megállapíthatja, hogy a biomasszatermékek előállítására vonatkozó szabványokat megállapító önkéntes nemzeti vagy nemzetközi rendszerek pontos adatokkal szolgálnak a 17. cikk (2) bekezdésének céljait illetően, és/vagy hogy e rendszerek használatával igazolható, hogy a bioüzemanyagok vagy a folyékony bio-energiahordozók szállítmányai megfelelnek a 17. cikk (3), (4) és (5) bekezdésében meghatározott fenntarthatósági kritériumoknak, és/vagy hogy szándékosan nem módosítottak úgy anyagokat vagy nem váltak meg tőlük azért, hogy a szállítmány vagy annak egy része a IX. melléklet hatálya alá tartozzon. A Bizottság megállapíthatja, hogy az említett rendszerek pontos adatokkal szolgálnak a kritikus helyzetekben alapvető ökoszisztéma-szolgáltatásokat (például vízvűjtővédelmet és eróziógátlást) biztosító területek megőrzése, a talaj, a víz és a levegő védelme, a degradálódott földterületek helyreállítása, valamint a vízhiánnyal küzdő területeken a túlzott vízfogyasztás elkerülése érdekében foganatosított intézkedésekkel és a 17. cikk (7) bekezdésének második albekezdésében említett kérdésekkel kapcsolatos tájékoztatás céljára. A Bizottság a 17. cikk (3) bekezdése b) pontjának ii. alpontja alkalmazásában elismerheti továbbá a nemzetközi megállapodások által elismert vagy kormányközi szervezetek, illetve a Természetvédelmi Világszövetség (IUCN) által készített jegyzékekben szereplő ritka, fenyegetett vagy veszélyeztetett ökoszisztémák vagy fajok védelmére kijelölt területeket.”

46. Az e kérdésre adandó válasz annak egymást követő meghatározását igényli, hogy:

- A 2011/438 végrehajtási határozat közvetlenül vagy a nemzeti jogszabály hivatkozásával alkalmazható-e a jogvitára.
- Milyen jogi helyzetben vannak az önkéntes ISCC-rendszert használó gazdasági szereplők.
- Az olaszhoz hasonló nemzeti szabályozás előírhat-e az önkéntes rendszer feltételeihez képest további feltételeket.
- Az említett nemzeti feltételek megengedhetősége esetén azok összeegyeztethetők-e az EUMSZ 34. cikk szerinti tilalommal.

1. A 2011/438 végrehajtási határozat közvetlen alkalmazásának mellőzése és nemzeti jogszabály erre való hivatkozása

47. Az alapügyben eljáró bíróság a 2011/438 végrehajtási határozatot az alapjogvita tényállására alkalmazhatónak tekinti. E megállapítást azonban árnyalni kell.

48. A 2011/438 végrehajtási határozatot a 2009/28 irányelv 18. cikke (4) bekezdésének értelmében fogadták el, amely alapján a Bizottság határozhat úgy, hogy az önkéntes nemzeti vagy nemzetközi rendszereknek bizonyítaniuk kell, hogy a bioüzemanyag-szállítmányok megfelelnek a 2009/28 irányelv 17. cikkének (3)–(5) bekezdésében meghatározott fenntarthatósági kritériumoknak, vagy az említett irányelv 17. cikke (2) bekezdésének (az üvegházhatású gázkibocsátás-megtakarítás mérése céljából) megfelelő pontos adatokat tartalmaznak.

49. A 2009/28 irányelv 18. cikkének (6) bekezdése szerint a Bizottság által elfogadott, az önkéntes rendszerek elismeréséről szóló határozatok legfeljebb ötéves időtartamra érvényesek.

50. 2011. március 18-án benyújtották a Bizottsághoz az ISCC-rendszer olyan önkéntes rendszerként való elismerése iránti kérelmet, amely a bioüzemanyagok széles körére kiterjeszhető, átfogó alkalmazási körrel rendelkezik.¹⁹ A Bizottság kedvező elbírálással értékelte, és végül azt a 2011/438 végrehajtási határozatba foglalta.²⁰

51. A 2011/438 végrehajtási határozat 1. cikke értelmében az önkéntes ISCC-rendszer megfelelően bizonyítja, hogy a *bioüzemanyag*-szállítmányok teljesítik a 17. cikk (2)–(5) bekezdésében foglalt fenntarthatósági kritériumokat, és emellett a 2009/28 irányelv 18. cikkének (1) bekezdése szerinti követelményeknek való megfelelés tanúsítására is alkalmazható.

¹⁹ Az ISCC-rendszer működéséről szóló dokumentáció rendelkezésre áll a Bizottság weboldalán: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/voluntary-schemes>.

²⁰ A 2011/438 végrehajtási határozat (8) és (9) preambulumbekzdése szerint az ISCC-rendszerben megfelelően érvényre jutottak a 2009/28/EK irányelv fenntarthatósági kritériumai és a 2009/28/EK irányelv 18. cikkének (1) bekezdésében foglalt követelményekkel összhangban tömegmérleg-módszert alkalmazott. Az ISCC-rendszer értékelése során szintén megállapítást nyert, hogy betartotta a megbízhatóság, az átláthatóság és a független audit tekintetében támasztott, megfelelő normákat, valamint a 2009/28/EK irányelv V. melléklete módszertani követelményeinek is megfelelt.

52. A 2011/438 végrehajtási határozat kizárólag a bioüzemanyag, nem pedig a folyékony bio-energiához tartozók fenntarthatóságának bizonyítása céljából ismeri el az ISCC-rendszert. A 2011-es évben a 2009/28 irányelv 18. cikke (4) bekezdésének második albekezdése csak e lehetőséget tartalmazta. A bioüzemanyagok és a folyékony bio-energiához tartozók közötti különbségből adódóan²¹ a szóban forgó határozat – amelynek szövege e tekintetben egyértelmű – nem értelmezhető úgy, hogy mind a két kategória a hatálya alá tartozzon.

53. A folyékony bio-energiához tartozók fenntarthatóságának önkéntes rendszer útján történő tanúsíthatósága kizárólag a 2009/28 irányelv 18. cikke (4) bekezdése második albekezdésének a 2015. október 15-én hatályba lépő 2015/1513 irányelvvel történő módosítását követően volt megvalósítható.

54. A LEGO a 2012–2014. év közötti hároméves időszak alatt részesült a zöld tanúsítványt alkalmazó ösztönző rendszerben,²² mivel a hőerőművénel üzemanyagként folyékony bio-energiához tartozót (pálmaolajat), és nem bioüzemanyagot alkalmazott. Ezért nem tartozhatott a 2011/438 végrehajtási határozat hatálya alá, amely, hangsúlyozom, az ISCC-rendszert kizárólag a bioüzemanyag, nem pedig a folyékony bio-energiához tartozók fenntarthatóságát tanúsító önkéntes rendszerként támogatta.

55. Márpedig bár a 2009/28 irányelv 18. cikke (4) bekezdésének második albekezdése csak a bioüzemanyagok (nem pedig a folyékony bio-energiához tartozók) önkéntes rendszerekkel való tanúsítását tartalmazta, a bioüzemanyagokra és a folyékony bio-energiához tartozókra vonatkozó fenntarthatósági rendszer keretében alkalmazható önkéntes rendszerekről és alapértelmezett értékekről szóló, 2010. évi bizottsági közlemény arra bírta a tagállamokat, hogy az bioüzemanyagok tanúsítási rendszereinek használatát a folyékony bio-energiához tartozókra is terjesszék ki.²³

56. 2012. január 23-i rendelet 12. cikke²⁴ választ adhatna a Bizottság e biztatására. Az olasz kormány megerősítette a tárgyaláson, hogy e cikk lehetővé teszi a gazdasági szereplők számára a folyékony bio-energiához tartozók fenntarthatóságának a tanúsítását a Bizottság által, csak a bioüzemanyagokkal kapcsolatban elfogadott önkéntes rendszerek alkalmazásával.

57. A Bíróságnak az előzetes döntéshozatali eljárás keretében fennálló hatásköre az uniós jogi szabályok, nem pedig a tagállam belső jogi szabályainak értelmezésére korlátozódik. A kérdést előterjesztő bíróság feladata tehát annak tisztázása, hogy a 2012. január 23-i rendelet a folyékony bio-energiához tartozók tekintetében tényleg az olyan önkéntes tanúsítási rendszerek (mint az ISCC-rendszer) felhasználását támogatta, amelyeket a Bizottság a bioüzemanyagok tekintetében fogadott el, amikor a jogvita tényállása fennállt.

58. Ezen előfeltevésekből kiindulva vizsgálom az uniós jog alkalmazását a kérdést előterjesztő bíróság előtt felmerülő két lehetőség esetén.

21 A két termékre vonatkozó fogalom meghatározásokra utalok, amelyeket a 2009/28 irányelv 2. cikkének h) pontja tartalmaz. Az előbbit és az utóbbit is biomasszából állítják elő, azonban míg az első csak a közlekedésben használt folyékony vagy gáz halmazállapotú üzemanyag, addig a második a közlekedéstől eltérő célokra energiaforrásként használt folyékony üzemanyag.

22 A 2011/438 végrehajtási határozat a 2. cikke szerint a hatálybalépésétől számított ötéves időtartamra volt érvényes (azaz 2011. augusztus 10-től 2016. augusztus 9-ig).

23 A 2.5 pontban („A folyékony bio-energiához tartozókra vonatkozó önkéntes rendszerek”) megállapította: „a folyékony bio-energiához tartozókra vonatkozó önkéntes rendszereket a földterületekhez kapcsolódó kritériumok tekintetében a Bizottság nem ismerheti el megbízható információforrásnak [...]. Amennyiben azonban a Bizottság úgy ítéli meg, hogy egy önkéntes rendszer a folyékony bio-energiához tartozókra vonatkozóan megbízható információkat tartalmaz, a Bizottság arra biztatja a tagállamokat, hogy a folyékony bio-energiához tartozókra ilyen rendszereket fogadják el.”

24 Emlékeztetek e rendelkezés szövegére: „(1) A jelen rendelet értelmében a 8. cikk (1) bekezdésétől eltérően a folyékony bio-energiához tartozó szállító láncban részt vevő gazdasági szereplők csatlakozhatnak a 98/70/EK irányelv 7c. cikke (4) bekezdésének második albekezdése szerinti határozat tárgyát képező önkéntes rendszerekhez, amelyet a bioüzemanyagokra is alkalmazni kell, amennyiben teljesülnek a (2) bekezdés szerinti feltételek.”

2. Az ISCC-rendszer alkalmazása a nemzeti jogszabály hivatkozása alapján

59. A 2016/1361 végrehajtási határozat hatálybalépésének időpontjától, 2016. augusztus 11-től a Bizottság az önkéntes ISCC-rendszert továbbra is elismerte a bioüzemanyagok fenntarthatóságát tanúsító rendszerként, és azt először terjesztette ki a folyékony bio-energiahordozókra is. Mivel a jogvita az időbeli hatály szempontjából a 2012–2014. év közötti hároméves időszakra vonatkozó ösztönzők megvonásáról szól, a 2016/1361 végrehajtási határozat egyáltalán nem befolyásolja a jogvita megoldását.

60. Ahogy azt korábban megjegyeztem, a 2012. január 23-i rendelet 12. cikke azonban támogatást nyújthatott volna az önkéntes ISCC-rendszernek a folyékony bio-energiahordozók esetében való felhasználásához. Ha ez így van, a pámaolajat szállító vállalkozások és a LEGO érvényesen választhatták volna az említett önkéntes rendszert.

61. Ebben az esetben tisztázni kell, hogy a 2009/28 irányelv 18. cikkének (7) bekezdése megengedi-e vagy akadályozza-e az olasz nemzeti tanúsítási rendszer egyidejű vagy másodlagos alkalmazását az ISCC-rendszerhez hasonló önkéntes tanúsítási rendszert alkalmazó gazdasági szereplők tekintetében. Az olasz kormány azt állítja, hogy az irányelv említett rendelkezése megengedi a fenntarthatóság ellenőrzésére vonatkozó olyan további feltételek alkalmazását, mint az olasz tanúsítási rendszerben előírt feltételek.

62. Az olasz kormány álláspontjának fenntartások nélküli elfogadása a nemzeti rendszer általános (azaz az összes esetre vonatkozó) alkalmazását eredményezi, feltéve hogy „szigorúbb”, mint az önkéntes rendszer. E következmény csökkenti azonban az ösztönzést ahhoz, hogy a gazdasági szereplők az önkéntes rendszerekhez csatlakozzanak, amelyek célja az ágazat észszerűtlenül nagy terhelésének elkerülése a folyékony bio-energiahordozóra vonatkozó fenntarthatósági kritériumoknak való megfelelés tanúsítása szempontjából hatékony megoldások kialakításával.²⁵

63. A 2012. január 23-i rendelet 8. cikkének (4) bekezdése lehetővé teszi további feltételek megkövetelését az önkéntes rendszerhez csatlakozó gazdasági szereplővel szemben, ha az önkéntes rendszer „nem [biztosítja] valamennyi fenntarthatósági kritérium és az anyagmérleg felhasználásának ellenőrzését”. Azon eshetőségnek, amelyre az említett rendelkezés utal, főszabály szerint ritkán kellene bekövetkeznie, mert a logika szerint a 2009/28 irányelv 18. cikke (4) bekezdésének értelmében a Bizottság általános szabályként elfogadja az olyan önkéntes rendszereket, amelyek a tömegmérleg-módszert alkalmazzák és az összes fenntarthatósági kritérium teljesítését tanúsítják.²⁶

64. Előfordul azonban, hogy a Bizottság szerint is²⁷ megvalósítható az olyan önkéntes rendszerek jóváhagyása, amelyek azonfelül, hogy a tömegmérleg-módszert alkalmazzák, elfogadják a folyékony bio-energiahordozókra vonatkozó fenntarthatósági feltételek közül csak néhány feltétel tanúsítását. Ilyen helyzetben nincs akadálya a nemzeti tanúsítási rendszer kiegészítő alkalmazásának az önkéntes rendszer hatálya alá nem tartozó fenntarthatósági feltételek teljesítésének tanúsításához. Így értelmezve a 2012. január 23-i rendelet 8. cikkének (4) bekezdése támadhatatlan.

²⁵ A 2009/28 irányelv (76) preambulumbekzdése és a 2011/438 végrehajtási határozat (3) preambulumbekzdése.

²⁶ Ezt bizonyítja a Bizottság magyarázó táblázata, amely ezen az oldalon elérhető: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/voluntary_schemes_overview_dec17.pdf.

²⁷ A bioüzemanyagokra és a folyékony bio-energiahordozókra vonatkozó fenntarthatósági rendszer keretében alkalmazható önkéntes rendszerekről és alapértelmezett értékekről szóló bizottsági közlemény, amely szerint, „az önkéntes rendszereknek az irányelvben szereplő fenntarthatósági kritériumok egy részére vagy összességére ki kell terjedniük”.

65. Ennél a pontnál emlékeztetnem kell, hogy a folyékony bio-energiahordozók fenntarthatóságára vonatkozó feltételek ellenőrzésére irányuló eljárásokat nem harmonizálták kimerítően. A 2009/28 irányelv 18. cikke a tömegmérleg-rendszer használatára és az alkalmazása során néhány minimumfeltétel betartására kötelez, de nem jutott el a harmonizált közösségi eljárás bevezetéséhez.²⁸

66. Következésképpen a 18. cikk szerinti, egyik vagy másik (a Bizottság által elfogadott nemzeti vagy önkéntes) tanúsítási rendszer kiválasztása a gazdasági szereplők feladata. E választás alapján:

- Ha a gazdasági szereplők a Bizottság által elfogadott *teljes* (azaz, az összes fenntarthatósági feltétel bizonyítását tartalmazó) önkéntes rendszerhez csatlakoznak, a tagállamok nem írhatnak elő számukra további követelményeket, mert azt a 2009/28 irányelv 18. cikkének (7) bekezdése tiltja. Ugyanilyen helyzet áll fenn, ha a nemzeti szabály a Bizottság által elfogadott önkéntes rendszer alkalmazását annak hatályán túlra is kiterjeszti.
- Ha ezzel szemben a gazdasági szereplők olyan önkéntes rendszerhez csatlakoznak, amely *nem teljes*, de a Bizottság által elfogadott, sor kerülhet a nemzeti rendszer kiegészítő alkalmazására, az önkéntes rendszer hatálya alá nem tartozó elemek tekintetében.
- Ha a gazdasági szereplő a Bizottság által el nem fogadott önkéntes rendszerhez csatlakozik, a tagállam kérheti a nemzeti tanúsítási rendszer feltételeinek teljes egészében történő teljesítését.

67. Az alapjogvitában a pálmaolaj-szállító vállalkozások és a LEGO csatlakoztak az önkéntes ISCC-rendszerhez a 2012–2014. év közötti időszak alatt. Ha a 2012. január 23-i rendelet 18. cikke (4) bekezdésének alkalmazása alátámasztja e választást a folyékony bio-energiahordozó tekintetében, az általam imént felsorolt esetek közül az első, jobban mondva ennek egyik változatáról beszélhetünk. Az önkéntes tanúsítási rendszernek a folyékony bio-energiahordozóra való alkalmazásáról van szó, azáltal, hogy valamely nemzeti szabály olyan bizottsági határozatra hivatkozik, amely megengedi az említett, kizárólag a bioüzemanyagra vonatkozó rendszer alkalmazását.

68. Az önkéntes ISCC-rendszer teljes rendszernek számít, amely megengedi az összes fenntarthatósági kritérium teljesítésének tanúsítását és a tömegmérleg-módszer használatát. Ezt erősíti meg a 2011/438 végrehajtási határozat 1. cikke, amely szerint e rendszer megfelelően tanúsítja, hogy a bioüzemanyag-szállítmányok teljesítik a 2009/28/EK irányelv 17. cikkének (2)–(5) bekezdésében foglalt fenntarthatósági kritériumokat, és a rendszer tanúsítványa emellett a 2009/28/EK irányelv 18. cikkének (1) bekezdése szerinti követelménynek való megfelelés tanúsítására is alkalmazható. Az ISCC-rendszer működéséről szóló magyarázó dokumentáció²⁹ azt is tanúsítja, hogy teljes önkéntes rendszernek minősül.

69. A 2009/28 irányelv 18. cikkének (7) bekezdése megállapítja a szabad mozgás vélelmét azon folyékony bio-energiahordozók tekintetében, amelyek fenntarthatóságát teljes önkéntes rendszer tanúsítja oly módon, hogy ha egy gazdasági szereplő e rendszer keretében nyert bizonyítékokat vagy adatokat ajánl fel, a tagállam nem kötelezi az adatszolgáltatót arra, hogy további bizonyítékokkal támassza alá a 17. cikk (2)–(5) bekezdése szerinti fenntarthatósági kritériumoknak való megfelelést, sem pedig arra, hogy információkat szolgáltatson az említett cikk (3) bekezdésének második albekezdése szerinti intézkedésekről.

²⁸ Lásd: az E.ON Biofor Sverige-ügyre vonatkozó, 2017. január 18-i indítványom (C-549/15, EU:C:2017:25), 57. pont; 2017. június 22-i E.ON Biofor Sverige ítélet (C-549/15, EU:C:2017:490), 40. pont. Az ítélet szerint, „figyelemmel a 2009/28 irányelv 18. cikke (1) bekezdésének a)–c) pontjában felsorolt kritériumokat tartalmazó rendelkezések szövegének általános jellegére, nem lehet úgy sem tekinteni, hogy az említett rendelkezés teljesen harmonizálta a tömegmérleg-rendszerhez fűződő ellenőrzési módszert. Az említett pontokból épp ellenkezőleg az következik, hogy a tagállamokat továbbra is megilleti bizonyos mérlegelési mozgástér akkor, amikor közelebbről kell meghatározniuk azokat a konkrét feltételeket, amelyeknek a gazdasági szereplők által végrehajtandó tömegmérleg-rendszereknek meg kell felelniük.”

²⁹ Lásd különösen: az ISCC-dokumentum, *Assessment of International Sustainability & Carbon Certification system (ISCC)*, 2016, amely az alábbi oldalon elérhető: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/voluntary-schemes>.

70. Ennélfogva a 2009/28 irányelv 18. cikkének (7) bekezdésével ellentétes az olyan nemzeti szabály, mint 2012. január 23-i rendelet, amely a fenntarthatóság nemzeti tanúsítási rendszerében meghatározottnál szigorúbb feltételeknek való megfelelést ír elő a teljes önkéntes rendszert használó gazdasági szereplők számára, amelyet a Bizottság a bioüzemanyagok tekintetében fogadott el, és a nemzeti jogszabály kiterjesztette a folyékony bio-energiáhozordozókra is.

3. A nemzeti tanúsítási rendszer alkalmazása

71. Ha a kérdést előterjesztő bíróság azt állapítaná meg, hogy a 2012. január 23-i rendelet 12. cikke értelmében az önkéntes ISCC-rendszer a tényállás időpontjában nem volt alkalmazható a folyékony bio-energiáhozordozókra, a korábban leírt harmadik esetről van szó, azaz ha a gazdasági szereplők a Bizottság által el nem fogadott önkéntes rendszert használnak olyan folyékony bio-energiáhozordozók fenntarthatóságának a tanúsítására, mint a pálmaolaj.

72. Ilyen körülmények között a tagállam megkövetelheti a nemzeti tanúsítási rendszer feltételeinek való teljes vagy részleges megfelelést a folyékony bio-energiáhozordozó termelési és forgalmazási láncában részt vevő gazdasági szereplőkkel szemben.

73. Az ISCC tanúsítási rendszer tekintetében az olasz hatóságok a jelen ügyben további két követelmény teljesítését írták elő:

- Egyfelől, a fenntarthatósági tanúsítványoknak a folyékony bio-energiáhozordozó szállítmányait kísérniük kellett, azaz a szállításuk napjával azonos dátumot kellett tartalmazniuk.
- Másfelől, e tanúsítványokat az ügyletben részt vevő valamennyi gazdasági szereplőnek, beleértve az egyszerű kereskedőket is, be kell nyújtania, ha nem áll fenn fizikai kapcsolat a folyékony bio-energiáhozordozóval.

74. Az elsőt illetően, az ISCC-rendszer szerinti követelménynél (amely megengedi a tanúsítvány későbbi időpontban való benyújtását) szigorúbb követelményről van szó. Úgy gondolom azonban, hogy az a 2009/28 irányelv egyik rendelkezésével sem ellentétes, és úgy vélem továbbá, hogy megfelelő követelmény ahhoz, hogy a tömegmérleg-módszert a folyékony bio-energiáhozordozók fenntarthatóságának ellenőrzésére alkalmazzák.

75. E követelmény ugyanis megengedi a folyékony bio-energiáhozordozó előállítási és forgalmazási láncának jobb ellenőrzését, és lehetővé teszi azon szállítmányok nyomon követhetőségét, amelyekre a tömegmérleg-módszert kell alkalmazni a 2009/28 irányelv 17. cikkének (2)–(5) bekezdése szerinti fenntarthatósági kritériumoknak való megfelelés ellenőrzése céljából.

76. Észszerűnek találom az olyan nemzeti rendszert, amely előírja, hogy a folyékony bio-energiáhozordozók fenntarthatóságának tanúsítványait a szállítmányok egyik gazdasági szereplőtől a másik részére történő átadásának időpontjával egyidejűleg kell benyújtani. Az e tanúsítványok kiállítása és bemutatása során történő késedelem tűrése elfogadható az olyan önkéntes rendszerben, mint az ISCC-rendszer, de nem látok indokot arra, hogy a nemzeti tanúsítási rendszerek szükségképpen ehhez igazodjanak.

77. Olyan követelményről van egyébként szó, amely, úgy tűnik, nem jelent érzékelhető akadályt az Unióban a folyékony bio-energiáhozordozók Közösségen belüli kereskedelmében, sem pedig az Unió és harmadik államok közötti kereskedelemben.

78. Komolyabb nehézségek azzal kapcsolatban merülnek fel, hogy a 2009/28 irányelvvel összeegyeztethető-e a második kiegészítő feltétel, amelynek értelmében minden gazdasági szereplőre nézve, ideértve a folyékony bio-energiahordozók szállítmányával fizikai kapcsolatban nem álló egyszerű kereskedőket is, előírják a fenntarthatósági tanúsítvány benyújtásának kötelezettségét.

79. A felek azzal kapcsolatos érvelései eltérőek, hogy e követelmény összeegyeztethető-e a 2009/28 irányelvvel. Az olasz kormány és a GSE az összeegyeztethetőséget támogatja, míg a Bizottság, a LEGO és a szállító vállalkozások szerint nem egyeztethető össze az említett irányelv szövegével és szellemével.

80. Véleményem szerint az olasz államnak a nemzeti ellenőrzési rendszer megállapítására és alkalmazására irányuló hatásköre a GSE és az olasz kormány álláspontjának javára szól.

81. A 2009/28 18. cikkének (1) bekezdése felveti a gazdasági szereplő fogalmát, de annak meghatározása nélkül. A tagállamok feladata tehát pontosan meghatározni, hogy mely gazdasági szereplők kötelesek a folyékony bio-energiahordozók fenntarthatóságát tanúsítani.³⁰ Szintén feladatuk (a 18. cikk (3) bekezdése) a szükséges intézkedések meghozatala annak érdekében, hogy a gazdasági szereplők megbízható információkat nyújtsanak be, és a többi tagállam rendelkezésére bocsássák az információk előállításához felhasznált adatokat. A gazdasági szereplőknek az általuk benyújtott információk tekintetében ki kell dolgozniuk a független audit megfelelő normáit,³¹ és mellékelniük kell az audit elvégzésével kapcsolatos bizonyítékokat.

82. Úgy vélem, hogy az így megfogalmazott rendelkezés felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy a folyékony bio-energiahordozó fenntarthatóságának ellenőrzésére szolgáló nemzeti rendszerek figyelembe vegyék a most vitatott követelményt. Véleményem szerint nincs akadálya annak, hogy az egyszerű kereskedőket a kért dokumentáció őrzésére kötelezzék, mert azokat a folyékony bio-energiahordozó elosztási eljárásában az egyik láncszemnek tekintik.

83. Az említett eljárásban a felügyeleti lánc folyamán a tömegmérleg-módszerrel biztosítani kell a tulajdonjogok ismeretét és betartását.³² Az olyan bonyolult termelési és elosztási lánc esetén, mint a pálmaolajé, amelyet Indonéziában vásárolnak, és Franciaországból Olaszországba szállítanak, hogy a LEGO részére átadják, nem gondolom, hogy a dokumentáció benyújtásának kötelezettségét túlzottnak lehetne tekinteni.

84. Az intézkedést a csalás kockázatának csökkentésére, és annak biztosítására is megfelelőnek tartom, hogy kizárólag a fenntarthatósági kritériumokat teljesítő folyékony bio-energiahordozó és a tömegmérleg-módszer részesülhessen fogyasztást ösztönző támogatásban, és kizárólag ezeket lehessen figyelembe venni az üvegházhatású gázok kibocsátása csökkentésének kiszámítása során.

³⁰ Az önkéntes rendszerek esetén szintén fennáll e mérlegelési mozgáster a kötelezett gazdasági szereplők meghatározása során, amelyet a Bizottságnak kell mérlegelni, azok értékelése során.

³¹ „Az audit során meg kell vizsgálni, hogy a gazdasági szereplők által használt rendszerek a pontosság, a megbízhatóság és a csalásbiztoság tekintetében megfelelnek-e az előírásoknak.”

³² A bioüzemanyagokra és a folyékony bio-energiahordozókra vonatkozó fenntarthatósági rendszer keretében alkalmazható önkéntes rendszerekről és alapértelmezett értékekről szóló bizottsági közlemény 2.2.3. pontja megállapítja, hogy „a bioüzemanyagok/folyékony bio-energiahordozók termelési láncában általában több láncszemből áll, és az alapanyag előállításától egészen az üzemanyag értékesítéséig tart. Az alapanyagból gyakran közbenső terméket állítanak elő, és ebből készítik a végterméket. Az irányelvben szereplő követelmények teljesülését a végtermékre vonatkozóan kell bizonyítani, és ehhez a felhasznált alapanyaggal és/vagy közbenső termékkel kapcsolatban kell nyilatkozatokat tenni”. Szintén előadja, hogy: „Azt a módszert, amely az alapanyagra vagy a közbenső termékre vonatkozó információkat vagy nyilatkozatokat összekapcsolja a végtermékre vonatkozó nyilatkozatokkal, felügyeleti láncnak nevezzük. A felügyeleti lánc általában az üzemanyag-előállítás valamennyi szakaszára kiterjed, az alapanyag előállításától kezdve egészen az üzemanyag felhasználásra való bocsátásáig. A felügyeleti lánc megvalósításának céljára az irányelv a tömegmérleg-módszer alkalmazását írja elő”.

85. Ennélfogva a 2009/28 irányelv 18. cikkének (7) bekezdésével nem ellentétes az, ha az egyszerű kereskedőkre a folyékony bio-energiahordozók fenntarthatóságának ellenőrzésére irányuló nemzeti rendszer követelményei vonatkoznak, feltéve hogy e kereskedők nem tartoznak a Bizottság által az említett irányelv 18. cikkének (4) bekezdése értelmében elfogadott, vagy a nemzeti jogszabály hivatkozása alapján alkalmazható önkéntes tanúsítási rendszerbe.

4. Azon követelménynek az EUMSZ 34. cikkel való összeegyeztethetősége, hogy az egyszerű kereskedőknek a folyékony bio-energiahordozók fenntarthatóságának ellenőrzésére irányuló nemzeti rendszerbe kell tartozniuk

86. Az a tény, hogy valamely nemzeti bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelmét formálisan az uniós jog bizonyos rendelkezéseire hivatkozva fogalmazta meg, nem akadályozza meg, hogy a Bíróság megadja számára az értelmezés minden olyan elemét, amely hasznos lehet az ügy megítéléséhez, noha ezekre a kérdéseinek megfogalmazásában nem hivatkozott. A Bíróságnak kell a nemzeti bíróság által szolgáltatott információk összessége, különösen az előzetes döntéshozatalra utalás indokolása alapján meghatározni az uniós jog azon rendelkezéseit, amelyeknek az értelmezése a per tárgyára figyelemmel szükséges.³³

87. Annak megállapítását követően, hogy a 2009/28 irányelvvél összeegyeztethető, hogy az egyszerű kereskedők a folyékony bio-energiahordozó fenntarthatóságának ellenőrzésére szolgáló nemzeti rendszerhez tartozzanak, meg kell vizsgálni, hogy e követelmény sérti-e az EUMSZ 34. cikket, annak ellenére, hogy a kérdést előterjesztő bíróság nem hivatkozott e körülményre.

88. A Bíróság kimondta, hogy minden olyan belső szabálynak, amely nem kimerítő jellegű harmonizációt végrehajtó irányelvet ültet át a belső jogba, az elsődleges joggal kell összhangban lennie.³⁴ Ezzel szemben, kimerítő jellegű harmonizáció esetén a nemzeti intézkedések összeegyeztethetőségét a harmonizációs intézkedés rendelkezései, nem pedig az elsődleges jog alapján kell megítélni.³⁵

89. Ezen ítélkezési gyakorlat alapján kell megvizsgálni a vitatott kötelezettséget, mivel a 2009/28 irányelv 18. cikke nem harmonizálta kimerítően a folyékony bio-energiahordozókra vonatkozó fenntarthatósági kritériumoknak való megfelelés ellenőrzésére szolgáló rendszerekre irányuló nemzeti jogszabályokat.³⁶

90. Annak tisztázásáról van tehát szó, hogy a nemzeti szabály annak előírásával, hogy a folyékony bio-energiahordozó szállítási láncolatába tartozó, a termékkel fizikai kapcsolatban nem álló egyszerű kereskedőknek be kell nyújtaniuk a tanúsítványokat, akadályt képez az ilyen típusú termékek Közösségen belüli kereskedelmében, ami nem egyeztethető össze az EUMSZ 34. cikk szerinti tilalommal.³⁷

33 2017. június 22-i E.ON Biofor Sverige ítélet (C-549/15, EU:C:2017:490), 72. pont; 2009. október 27-i ČEZ-ítélet (C-115/08, EU:C:2009:660), 81. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

34 2000. október 12-i Ruwet ítélet (C-3/99, EU:C:2000:560), 47. pont; 2003. szeptember 18-i Bosal ítélet (C-168/01, EU:C:2003:479), 25. és 26. pont. A magasabb szintű védelmet nyújtó nemzeti intézkedéseket lehetővé tevő irányelvek útján történő kimerítő jellegű harmonizáció esetén a Bíróság szintén úgy véli, hogy ezen irányelveknek az EUMSZ 34–36. cikkével kell összhangban lenniük (2008. december 16-i Gysbrechts és Santurel Inter ítélet, C-205/07, EU:C:2008:730, 33–35. pont).

35 2014. július 1-jei Ålands Vindkraft ítélet (C-573/12, EU:C:2014:2037), 57. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

36 2017. június 22-i E.ON Biofor Sverige ítélet (C-549/15, EU:C:2017:490), 76. és 77. pont.

37 Lásd: E.ON Biofor Sverige-ügyre vonatkozó, 2017. január 18-i indítványom (C-549/15, EU:C:2017:25), 72. pont; 2017. június 22-i E.ON Biofor Sverige ítélet (C-549/15, EU:C:2017:490), 78. pont.

91. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az EUMSZ 34. cikk azzal, hogy megtiltja a tagállamok között a behozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedéseket, minden olyan nemzeti intézkedésre vonatkozik, amely közvetlenül vagy közvetve, ténylegesen vagy potenciálisan akadályozhatja a Közösségen belüli kereskedelmet.³⁸ A jelen ügyben a Közösségen belüli kereskedelem érintettsége fennáll, mivel Indonéziában termelt áruról (pálmaolaj) van szó, amelyet szabad forgalomba helyezés céljából behoztak az Európai Unióba és Franciaországban raktározták, ahonnan a LEGO számára történő értékesítés céljából Olaszországba szállították.

92. A fenntarthatóságot bizonyító tanúsítványok benyújtási kötelezettsége, amelyet Olaszországban írtak elő a folyékony bio-energiához fizikai kapcsolatban nem álló egyszerű kereskedők számára, megnehezíti a többi tagállamból vagy harmadik országból történő behozatalát. E kötelezettség nélkül forgalmazása könnyebb lenne és támogatná a Közösségen belüli, illetve harmadik államokkal történő kereskedelmét.

93. Ugyanezen intézkedés esetén tehát³⁹ a nemzeti szabály akadályozza a folyékony bio-energiához kereskedelmét, amely intézkedés az EUMSZ 34. cikkel ellentétes, mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedésnek minősülhet. A kereskedelmi akadály nem állna fenn, ha az olasz szabályozás az említett kötelezettséget azon gazdasági szereplőkre korlátozná, amelyek a szállítási lánc részeként fizikai kapcsolatban állnak a folyékony bio-energiához.

94. Márpedig e korlátozást az EUMSZ 36. cikkben felsorolt valamely közérdeken alapuló kényszerítő ok, illetve feltétlenül érvényesítendő követelmény igazolhatja. Bármelyik esetben a nemzeti intézkedésnek az arányosság elvével összhangban alkalmasnak kell lennie az általa elérni kívánt cél megvalósítására, és nem haladhatja meg az e cél eléréséhez szükséges mértéket.⁴⁰

95. E kötelezettséget a környezetvédelem, illetve konkrétan a folyékony bio-energiához megújuló energiaforrásként való alkalmazásának a támogatására irányuló cél támaszthatja alá,⁴¹ ez segíti az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentését, amely gázok a klímaváltozás elsődleges okai között szerepelnek, amely változással szembeni küzdelemre az Unió és tagállamai kötelezettséget vállaltak.⁴²

96. Mivel előnyben részesíti a környezet megőrzését és általában véve a megújuló energiák, különösen a folyékony bio-energiához támogatását, az intézkedés közvetve hozzájárul az emberek, az állatok és növények egészségének és életének védelméhez, amely az EUMSZ 36. cikkben felsorolt közérdeken alapuló kényszerítő okok egyike.⁴³

38 Lásd különösen: 1974. július 11-i Dassonville ítélet (8/74, EU:C:1974:82), 5. pont; 2014. július 1-jei Ålands Vindkraft ítélet (C-573/12, EU:C:2014:2037), 66. pont; 2014. szeptember 11-i Essent Belgium ítélet (C-204/12–C-208/12, EU:C:2014:2192), 77. pont; 2016. szeptember 29-i Essent Belgium ítélet (C-492/14, EU:C:2016:732), 96. pont.

39 A 2009/28 irányelv 18. cikke (3) bekezdésének negyedik albekezdése szerint: „Az ebben a bekezdésben megállapított kötelezettségek mind a Közösségen belül előállított, mind a behozott bioüzemanyagokra és folyékony bio-energiához vonatkoznak.

40 Lásd különösen: 2014. július 1-jei Ålands Vindkraft ítélet (C-573/12, EU:C:2014:2037), 76. pont; 2008. december 11-i Bizottság kontra Ausztria ítélet (C-524/07, EU:C:2008:717), 54. pont.

41 Lásd: 2001. március 13-i PreussenElektra ítélet (C-379/98, EU:C:2001:160), 73. pont; 2014. szeptember 11-i Essent Belgium ítélet (C-204/12–C-208/12, EU:C:2014:2192), 91. pont; 2016. szeptember 29-i Essent Belgium ítélet (C-492/14, EU:C:2016:732), 84. pont.

42 Lásd: 2013. szeptember 26-i IBV & Cie ítélet (C-195/12, EU:C:2013:598), 56. pont; 2014. szeptember 11-i Essent Belgium ítélet (C-204/12–C-208/12, EU:C:2014:2192), 92. pont; 2017. június 22-i E.ON Biofor Sverige ítélet (C-549/15, EU:C:2017:490), 85. és 88. pont.

43 2001. március 13-i PreussenElektra ítélet (C-379/98, EU:C:2001:160), 75. pont; 2014. július 1-jei Ålands Vindkraft ítélet (C-573/12, EU:C:2014:2037), 80. pont; 2017. június 22-i E.ON Biofor Sverige ítélet (C-549/15, EU:C:2017:490), 89. pont.

97. Továbbá az a tény, hogy a fenntartható folyékony bio-energiahordozó termelésében és terjesztésében részt vevő valamennyi gazdasági szereplőnek kivétel nélkül be kell tartania a felügyeleti láncot, amelyet a tömegmérleg-módszer alkalmazásával biztosítanak, hozzájárul a csalás megelőzéséhez. Ugyanezen intézkedés elkerüli, hogy a folyékony bio-energiahordozókat a belőlük fakadó jogi előnyökkel forgalmazzák, így azok, akik nem felelnek meg a fenntarthatósági kritériumoknak, abból nem részesülhetnek. A környezetvédelem és a megújuló energiaforrásból előállított energia felhasználása következképpen igazolják az ilyen jellegű nemzeti szabályozást.

98. Márpedig meg kell vizsgálni, hogy az olasz szabályozás átmegy-e az arányossági teszten, azaz, megfelelő-e a kitűzött cél elérésnek biztosítására, és nem lépi túl az eléréséhez nélkülözhetetlen mértéket.

99. Nem hiszem, hogy túlzott kétségek merülnének fel azzal kapcsolatban, hogy az intézkedés megfelel azon célnak, amely annak létrehozását ösztönözte. Amint azt már kifejtettem, ezzel a szóban forgó folyékony bio-energiahordozók felügyeleti láncának maximális védelmet biztosítanak a termeléstől az energetikai felhasználásáig, különösen, ha a forgalmazási folyamata bonyolult (amint azt már kifejtettem, az indonéz pálmaolajat, amelyet Franciaországban raktároznak, Olaszországban terjesztik). A csalások elkerülésének célja, amelyet hangsúlyozok, és a bio-energiahordozókra vonatkozó fenntarthatósági feltételek teljesítése biztosításának célja szempontjából a szóban forgó intézkedés a tagállamok számára rendelkezésre álló megfelelő intézkedésnek tűnik számomra, amelyet az adott tagállam belefoglalhat az említett fenntarthatóság ellenőrzésére irányuló nemzeti rendszerébe.

100. Az arányossági teszt egyébként annak vizsgálatát igényli, hogy az intézkedés, még ha megfelelő is, nem lépi-e túl a célja eléréséhez nélkülözhetetlen mértéket. A Bizottság e tekintetben sükségtelennek ítéli az egyszerű kereskedőket arra kötelezni, hogy tegyenek eleget a folyékony bio-energiahordozók fenntarthatóságának ellenőrzésére irányuló nemzeti rendszer követelményeinek, mert olyan egyszerű kereskedőkről van szó, akik nem rendelkeznek az áruval, és fizikai kapcsolatuk sincsen azzal. Mivel a tömegmérleg-módszer biztosítja a termék fizikai nyomomonkövethetőségét, a nemzeti ellenőrzési rendszernek csak a terméket gyártó, értékesítő, raktározó és felvásárló gazdasági szereplőket kellene köteleznie a termékkel való fizikai rendelkezés esetén, tekintettel arra, hogy egyedül ők képesek a terméket megváltoztatni.

101. Ez az érv, amellyel a LEGO és a szállító vállalkozások is egyetértenek, számomra nem meggyőző. Ahogy arra az olasz kormány és GSE is helytállóan hivatkozik, a kereskedő a folyékony bio-energiahordozó forgalmazási láncban is részt vesz, és a fenntarthatóság tekintetében csalást is elkövethet, akár anélkül, hogy a termékkel fizikai kapcsolatban állna.

102. A tárgyaláson igazolták, hogy a Movendi rendelkezett a folyékony bio-energiahordozó jogi tulajdonával, és tulajdonosként az azon fennálló teljes körű rendelkezési joggal. Elvileg semmi nem akadályozta, hogy a terméket értékesítse, összekeverje egyéb, nem fenntartható termékekkel, vagy összetételét megváltoztassa, mivel hangsúlyozom, a vagyontárgy teljes körű tulajdonjogából eredő valamennyi jogosultság megillette. E kockázatok eshetősége elegendőnek tűnik számomra ahhoz, hogy arányosnak tekintsem a rendszerből eredő kötelezettségeknek az említett jogi személyre (vagy a forgalmazási láncban részt vevő többi kereskedőre) való kiterjesztését, bár ez számukra adminisztratív többletköltségeket okozhat.

103. Következésképpen értelmezésem szerint az olyan nemzeti szabályozás, amely a termékkel fizikai kapcsolatban nem álló egyszerű kereskedőkkel szemben megköveteli a folyékony bio-energiahordozó fenntarthatóságának ellenőrzésére irányuló nemzeti rendszer által előírt feltételek teljesítését, összeegyeztethető a behozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedéseknek az EUMSZ 34. cikk szerinti tilalmával.

IV. Véggövetkeztetés

104. A fenti megállapítások alapján azt javaslom, hogy a Bíróság az alábbi választ adja a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) számára:

- „1) A megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról, valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. április 23-i 2009/28/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 18. cikkének (7) bekezdésével
- ellentétes az olyan nemzeti szabály, amely a fenntarthatóság nemzeti tanúsítási rendszerében meghatározottnál szigorúbb feltételeknek való megfelelést ír elő az azon teljes önkéntes rendszerbe tartozó gazdasági szereplők számára, amelyet a Bizottság a bioüzemanyagok tekintetében fogadott el, és amelyet a nemzeti szabályozás kiterjesztett a folyékony bio-energiahordozókra is.
 - nem ellentétes az, ha a folyékony bio-energiahordozók fenntarthatóságának ellenőrzésére irányuló nemzeti rendszer azon gazdasági szereplőkkel szemben is megköveteli a bizonyító dokumentációt, amelyek egyszerű kereskedőként vesznek részt a termék szállítási láncában, anélkül hogy a folyékony bio-energiahordozóval fizikailag rendelkeznének, feltéve, hogy e gazdasági szereplők nem tartoznak a Bizottság által elfogadott, vagy a nemzeti jogszabály hivatkozása alapján alkalmazandó önkéntes tanúsítási rendszerbe.
- 2) Az EUMSZ 34. cikkel nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a termékkel fizikai kapcsolatban nem álló egyszerű kereskedőkkel szemben megköveteli a folyékony bio-energiahordozó fenntarthatóságának ellenőrzésére irányuló nemzeti rendszer által előírt feltételek teljesítését, ha e rendszer alkalmazandó.
- 3) A 2009/28/EK és a 2009/30/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti fenntarthatósági kritériumoknak való megfelelést igazoló „nemzetközi fenntarthatósági és szén-dioxid-kibocsátási tanúsítvány” elismeréséről szóló, 2011. július 19-i 2011/438/EU bizottsági végrehajtási határozat kizárólag a bioüzemanyagok kereskedelmére volt alkalmazandó, a folyékony bio-energiahordozók kereskedelmére pedig nem, kivéve ha a tagállami jogszabály megengedte a szóban forgó határozat által elfogadott önkéntes rendszer kiterjesztését a folyékony bio-energiahordozókra, amit a nemzeti bíróságnak kell megvizsgálnia.”