



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

4 oktober 2018*

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen – Vloeibare biomassa gebruikt voor een thermo-elektrische installatie – Richtlijn 2009/28/EG – Artikel 17 – Duurzaamheidscriteria voor vloeibare biomassa – Artikel 18 – Nationale duurzaamheidscertificeringssystemen – Uitvoeringsbesluit 2011/438/EU – Vrijwillige duurzaamheidscertificeringssystemen voor biobrandstoffen en vloeibare biomassa, die erkend zijn door de Europese Commissie – Nationale regeling die voorziet in de verplichting voor marktpartijen die optreden als tussenpersoon om duurzaamheidscertificaten over te leggen – Artikel 34 VWEU – Vrij verkeer van goederen”

In zaak C-242/17,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) bij beslissing van 26 januari 2017, ingekomen bij het Hof op 8 mei 2017, in de procedure

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

tegen

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,

in tegenwoordigheid van:

ED & F Man Liquid Products Italia Srl,

Unigrà Srl,

Movendi Srl,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič, kamerpresident, A. Rosas, C. Toader (rapporteur), A. Prechal en E. Jarašiūnas, rechters,

* Procestaal: Italiaans.

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 28 februari 2018,

gelet op de opmerkingen van:

- Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto (L.E.G.O.) SpA, vertegenwoordigd door A. Fantini en G. Scaccia, avvocati,
- Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, vertegenwoordigd door S. Fidanzia en A. Gigliola, avvocati,
- ED & F Man Liquid Products Italia Srl, vertegenwoordigd door C.E. Rossi en F.P. Francica, avvocati,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door G. Palatiello, avvocato dello Stato,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Gattinara en K. Talabér-Ritz als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 mei 2018,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 18 van richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van richtlijn 2001/77/EG en richtlijn 2003/30/EG (PB 2009, L 140, blz. 16), gelezen in samenhang met uitvoeringsbesluit 2011/438/EU van de Commissie van 19 juli 2011 inzake de erkenning van de „International Sustainability and Carbon Certification”-regeling voor het aantonen van de naleving van de duurzaamheidscriteria onder richtlijnen 2009/28/EG en 2009/30/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB 2011, L 190, blz. 79).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto (L.E.G.O.) SpA enerzijds, en Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, het Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Mare e del Territorio (ministerie van Milieu en Bescherming van de zee en het landschap, Italië), het Ministero dello Sviluppo Economico (ministerie van Economische Ontwikkeling, Italië) en het Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (ministerie van Land- en Bosbouw, Italië) anderzijds, over het verzuim om duurzaamheidscertificaten over te leggen voor vloeibare biomassa die werd gebruikt voor de werking van de thermo-elektrische installatie van L.E.G.O., wat heeft geleid tot het verlies van de steunregeling inzake groene certificaten die deze installatie genoot.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2009/28

3 In de overwegingen 65, 67, 76 en 79 van richtlijn 2009/28 staat te lezen:

„(65) Biobrandstoffen moeten op duurzame wijze worden geproduceerd. Biobrandstoffen die worden gebruikt om de streefcijfers van deze richtlijn na te leven en deze die steun genieten vanuit nationale steunregelingen moeten dan ook voldoen aan duurzaamheidscriteria.

[...]

(67) Het doel dat met de invoering van duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen wordt beoogd, zal niet worden bereikt als die producten die niet aan de criteria beantwoorden en anders zouden gebruikt zijn als biobrandstof, in de plaats daarvan als vloeibare biomassa in de sectoren verwarming of elektriciteit worden gebruikt. De duurzaamheidscriteria moeten daarom tevens van toepassing zijn op vloeibare biomassa in het algemeen.

[...]

(76) De duurzaamheidscriteria zullen alleen effect hebben als ze een wijziging van het gedrag van de marktdeelnemers tot gevolg hebben. Deze wijzigingen zullen pas gebeuren als biobrandstoffen en vloeibare biomassa die aan deze criteria beantwoorden een prijsverhoging gebieden ten opzichte van die welke niet aan deze criteria voldoen. Volgens de massabalansmethode voor het verifiëren van de naleving bestaat er een fysiek verband tussen de productie van biobrandstoffen en vloeibare biomassa die aan de duurzaamheidscriteria beantwoorden en het verbruik van biobrandstoffen en vloeibare biomassa in de [Unie], die een correct evenwicht doet ontstaan tussen vraag en aanbod en zorgt voor een prijsverhoging die groter is dan in systemen zonder dit verband. Om te garanderen dat biobrandstoffen en vloeibare biomassa die aan de duurzaamheidscriteria voldoen tegen een hogere prijs kunnen worden verkocht, moet de naleving derhalve worden geverifieerd op basis van de massabalansmethode. Daardoor blijft de integriteit van het systeem behouden en worden onredelijke lasten voor het bedrijfsleven vermeden. Andere verificatiesystemen moeten echter worden [overwogen].

[...]

(79) Het is in het belang van de Gemeenschap stimulansen te bieden voor de ontwikkeling van multilaterale en bilaterale overeenkomsten en voor vrijwillige internationale of nationale systemen voor het vaststellen van normen voor de productie van duurzame biobrandstoffen en vloeibare biomassa en voor het certificeren van het feit dat de productie van biobrandstoffen en vloeibare biomassa aan die normen voldoet. Daarom moeten voorzieningen worden getroffen om te garanderen dat dergelijke overeenkomsten of systemen als dusdanig erkend worden dat zij betrouwbare bewijzen en gegevens opleveren, voor zover ze voldoen aan passende normen inzake betrouwbaarheid, transparantie en een onafhankelijke audit.”

4 In artikel 2, tweede alinea, van richtlijn 2009/28 worden de begrippen „biomassa”, „vloeibare biomassa” en „biobrandstof” als volgt omschreven:

„[...]

e) ‚biomassa’: de biologisch afbreekbare fractie van producten, afvalstoffen en residuen van biologische oorsprong uit de landbouw (met inbegrip van plantaardige en dierlijke stoffen), de bosbouw en aanverwante bedrijfstakken, met inbegrip van de visserij en de aquacultuur, alsmede de biologisch afbreekbare fractie van industrieel en huishoudelijk afval;

[...]

h) ‚vloeibare biomassa’: vloeibare brandstof voor energiedoeleinden andere dan vervoer, waaronder elektriciteit, verwarming en koeling, die geproduceerd is uit biomassa;

i) ‚biobrandstof’: vloeibare of gasvormige brandstof voor vervoer die geproduceerd is uit biomassa”.

5 In artikel 17 van die richtlijn, met als opschrift „Duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen en vloeibare biomassa”, is in lid 1 bepaald:

„Ongeacht of de grondstoffen op of buiten het grondgebied van de [Unie] werden geteeld, wordt energie uit biobrandstoffen en vloeibare biomassa enkel in aanmerking genomen voor de doeleinden genoemd onder a), b) en c) hieronder, indien ze voldoen aan de duurzaamheidscriteria van de leden 2 tot en met 6:

a) het meten van de naleving van de voorschriften van deze richtlijn inzake nationale streefcijfers;

b) het meten van de naleving van de verplichtingen tot het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen;

c) het in aanmerking komen voor financiële steun voor het verbruik van biobrandstoffen en vloeibare biomassa.

[...]”

6 Artikel 17, leden 2 tot en met 6, van deze richtlijn omschrijft de duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen en vloeibare biomassa.

7 Artikel 17, lid 8, van die richtlijn luidt:

„Voor de doeleinden genoemd in lid 1, onder a), b) en c), weigeren de lidstaten niet, wegens andere duurzaamheidsredenen, overeenkomstig dit artikel verkregen biobrandstoffen en vloeibare biomassa in aanmerking te nemen.”

8 Artikel 18 van richtlijn 2009/28, met als opschrift „Controle van de naleving van de duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen en vloeibare biomassa”, bepaalt:

„1. Wanneer biobrandstoffen en vloeibare biomassa in aanmerking moeten worden genomen voor de doeleinden, genoemd in artikel 17, lid 1, onder a), b) en c), verplichten de lidstaten de marktpartijen om aan te tonen dat voldaan is aan de duurzaamheidscriteria van artikel 17, leden 2 tot en met 5. Zij verplichten de marktpartijen daartoe gebruik te maken van een massabalanssysteem dat:

a) toelaat leveringen van grondstoffen of biobrandstoffen met verschillende duurzaamheidskenmerken te mengen;

b) vereist dat informatie over de duurzaamheidskenmerken en omvang van de onder a) bedoelde leveringen aan het mengsel toegewezen blijven; en

c) voorziet dat de som van alle leveringen die uit het mengsel zijn gehaald dezelfde duurzaamheidscriteria heeft, in dezelfde hoeveelheden, als de som van alle leveringen die aan het mengsel worden toegevoegd.

[...]

3. De lidstaten nemen maatregelen om ervoor te zorgen dat de marktpartijen betrouwbare informatie indienen en de gegevens die gebruikt zijn om die informatie op te stellen, op verzoek ter beschikking van de lidstaat stellen. De lidstaten verplichten de marktpartijen om een passende norm op te stellen voor onafhankelijke audits van de door hen ingediende informatie, en om aan te tonen dat dit gebeurd is. Tijdens de audits moet worden nagegaan of de door de marktpartijen gebruikte systemen nauwkeurig en betrouwbaar zijn en bestand zijn tegen fraude. Voorts wordt ook de frequentie en de methode van de monsterneming gecontroleerd en wordt de robuustheid van de gegevens beoordeeld.

De in de eerste alinea bedoelde informatie heeft met name betrekking op informatie betreffende de naleving van de in artikel 17, leden 2 tot en met 5, bedoelde duurzaamheidscriteria, passende en relevante informatie over maatregelen ter bescherming van bodem, water en lucht, voor herstel van aangetast land, ter voorkoming van overmatig watergebruik in gebieden waar water schaars is, alsmede passende en relevante informatie over maatregelen die zijn genomen om rekening te houden met de in artikel 17, lid 7, tweede alinea, bedoelde elementen.

[...]

De in dit lid neergelegde verplichtingen zijn van toepassing ongeacht of de biobrandstoffen of de vloeibare biomassa in de [Unie] geproduceerd dan wel ingevoerd zijn.

4. [...]

De Commissie kan besluiten dat vrijwillige nationale of internationale systemen waarbij normen worden bepaald voor de productie van biomassaproducten, accurate gegevens bevatten met het oog op de toepassing van artikel 17, lid 2, of aantonen dat leveringen van biobrandstoffen voldoen aan de duurzaamheidscriteria van artikel 17, leden 3 tot en met 5. De Commissie kan besluiten dat deze systemen accurate gegevens bevatten over de maatregelen die zijn genomen voor de instandhouding van gebieden die in kritieke situaties dienst doen als basisecosysteem (bijvoorbeeld als het gaat om bescherming van stroomgebieden of erosiebestrijding), voor de bescherming van bodem, water en lucht, het herstel van aangetast land, het vermijden van overmatig watergebruik in gebieden waar water schaars is en over de in artikel 17, lid 7, tweede alinea, bedoelde elementen. [...]

[...]

5. De Commissie neemt de in lid 4 vermelde besluiten alleen als de overeenkomst of het systeem in kwestie voldoet aan passende normen inzake betrouwbaarheid, transparantie en onafhankelijke auditing. Systemen voor het meten van broeikasgasemissiereducties voldoen ook aan de methodologische eisen van bijlage V. [...]

[...]

7. Als een marktpartij bewijsmiddelen of gegevens indient die zijn verkregen overeenkomstig een overeenkomst of systeem waarvoor een in lid 4 bedoeld besluit is genomen, mag een lidstaat de leverancier, voor zover dat besluit van toepassing is, niet verplichten om verder aan te tonen dat hij voldoet aan de duurzaamheidscriteria van artikel 17, leden 2 tot en met 5, noch dat hij de in lid 3, tweede alinea, van dit artikel bedoelde gegevens over maatregelen verstrekt.

[...]”

Uitvoeringsbesluit 2011/438

9 Volgens artikel 2 was uitvoeringsbesluit 2011/438 geldig voor een periode van vijf jaar na de inwerkingtreding ervan, dit wil zeggen tot 9 augustus 2016. Gelet op de datum van de feiten van het hoofdeding moet niettemin rekening worden gehouden met dit uitvoeringsbesluit.

10 In de overwegingen 4 en 6 tot en met 8 van dat uitvoeringsbesluit heet het:

„(4) De Commissie kan besluiten dat een vrijwillige nationale of internationale regeling aantoont dat leveringen van biobrandstoffen beantwoorden aan de duurzaamheidscriteria van artikel 17, leden 3 tot en met 5, van richtlijn [2009/28] of dat een vrijwillige nationale of internationale regeling om broeikasgasreductie te meten nauwkeurige gegevens bevat voor de doelstellingen van artikel 17, lid 2, van deze richtlijn.

[...]

(6) Als een marktpartij bewijzen of gegevens indient die verkregen zijn overeenkomstig een door de Commissie erkende regeling, voor zover het erkenningsbesluit daarop betrekking heeft, mag een lidstaat de leverancier niet vragen om verdere bewijzen van de naleving van de duurzaamheidscriteria in te dienen.

(7) Het verzoek tot erkenning van de ‚International Sustainability and Carbon Certification’-regeling (hierna de ISCC-regeling) is op 18 maart 2011 bij de Commissie ingediend. De regeling is algemeen van strekking en kan betrekking hebben op een breed gamma aan verschillende biobrandstoffen. De erkende regeling wordt beschikbaar gemaakt op het bij richtlijn [2009/28] opgerichte transparantieplatform. Om redenen van commerciële gevoeligheid kan de Commissie beslissen de regeling slechts gedeeltelijk te publiceren.

(8) Uit beoordelingen van de ISCC-regeling is gebleken dat ze de duurzaamheidscriteria van richtlijn [2009/28] voldoende bestrijkt en dat ze een massabalansmethode toepast die spoort met de eisen van artikel 18, lid 1, van richtlijn [2009/28].”

11 Artikel 1 van dat uitvoeringsbesluit bepaalt:

„De [ISCC]-regeling, waarvoor op 18 maart 2011 een verzoek tot erkenning is ingediend bij de Commissie, toont aan dat leveringen van biobrandstoffen beantwoorden aan de duurzaamheidscriteria van artikel 17, lid 3, onder a), b) en c), en artikel 17, leden 4 en 5, van richtlijn [2009/28] [...]. De regeling bevat ook accurate gegevens voor de toepassing van artikel 17, lid 2, van richtlijn [2009/28] en artikel 7 ter, lid 2, van richtlijn 98/70/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 1998 betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof en tot wijziging van richtlijn 93/12/EEG van de Raad (PB 1998, L 350, blz. 58)].

Voorts kan de regeling worden gebruikt om de naleving aan te tonen van artikel 18, lid 1, van richtlijn [2009/28] en artikel 7 quater, lid 1, van richtlijn [98/70].”

Italiaans recht

- 12 Artikel 2, lid 2, onder i) en p), en lid 3, van het decreto interministeriale che istituisce il „Sistema di certificazione nazionale della sostenibilità dei biocarburanti e dei bioliquidi” (interministerieel besluit inzake het „nationale certificeringssysteem inzake de duurzaamheid van biobrandstoffen en vloeibare biomassa”), van 23 januari 2012 (GURI nr. 31 van 7 februari 2012; hierna: „interministerieel besluit van 23 januari 2012”), bevat de volgende definities:

„2. [...]

- i) duurzaamheidscertificaat: een bij wege van zelfcertificering door de laatste marktpartij in de leveringsketen opgestelde verklaring [...] en de wijzigingen die daarin nadien zijn aangebracht, die de nodige informatie bevat om te waarborgen dat de levering biobrandstoffen of vloeibare biomassa duurzaam is;

[...]

- p) leveringsketen of controleketen: methodologie aan de hand waarvan een verband kan worden gelegd tussen informatie of verklaringen inzake grondstoffen of tussenproducten en verklaringen inzake eindproducten. Een dergelijke methodologie omvat alle fasen van de productie van grondstoffen tot de levering van biobrandstoffen of vloeibare biomassa voor consumentengebruik;

[...]

3. Het begrip ‚marktpartij’ [...] ziet op:

- a) natuurlijke of rechtspersonen die in de [Unie] of in een derde land zijn gevestigd en die tegen betaling of gratis aan derden biobrandstoffen en vloeibare biomassa bestemd voor de [interne] markt aanbieden of ter beschikking stellen, en natuurlijke of rechtspersonen die in de Unie zijn gevestigd en biobrandstoffen en vloeibare biomassa produceren en vervolgens voor eigen rekening op het nationale grondgebied gebruiken, alsook,
- b) natuurlijke of rechtspersonen die in de Europese Unie of in een derde land zijn gevestigd en die tegen betaling of gratis aan derden grondstoffen, tussenproducten, afval, bijproducten of mengsels voor de productie van biobrandstoffen en vloeibare biomassa bestemd voor de [interne] markt aanbieden of ter beschikking stellen.”

- 13 Artikel 8 van dat interministerieel besluit ziet op de situatie van marktpartijen die niet bij de nationale certificeringsregeling zijn aangesloten en bepaalt:

„1. Binnen de grenzen van de aspecten die vallen onder een vrijwillig systeem ten aanzien waarvan een besluit is genomen in de zin van artikel 7 quater, lid 4, tweede alinea, van richtlijn [98/70] [...], moeten de marktpartijen die bij dergelijke vrijwillige systemen zijn aangesloten, aantonen dat de informatie of de verklaringen die worden verstrekt aan de marktpartij die na hen in de leveringsketen komt of aan de leverancier of de consument, betrouwbaar zijn door bij de levering de bewijzen of de gegevens te voegen waarin dergelijke systemen voorzien. Die bewijzen of gegevens worden verstrekt via zelfcertificering [...].

[...]

4. Indien de vrijwillige regelingen als bedoeld in lid 1 en de overeenkomsten als bedoeld in lid 2 niet zien op de controle van alle duurzaamheidscriteria en van het gebruik van de massabalans, dan zijn de marktpartijen in de leveringsketen die daarbij aangesloten zijn, in ieder geval verplicht om de controle aan de hand van het nationale certificeringssysteem te vervolledigen met betrekking tot die aspecten van de controle waarin die vrijwillige regelingen of overeenkomsten niet voorzien.

[...]”

14 Artikel 12 van het interministerieel besluit van 23 januari 2012 luidt:

„1. Voor het onderhavige besluit kunnen de marktpartijen in de leveringsketen van vloeibare biomassa, in afwijking van artikel 8, lid 1, zich aansluiten bij vrijwillige regelingen waarvoor een besluit is genomen als bedoeld in artikel 7 quater, lid 4, tweede alinea, van richtlijn [98/70], dat van toepassing is op biobrandstoffen, mits zij aan de voorwaarden van lid 2 voldoen.

2. De marktpartijen in de leveringsketen van vloeibare biomassa als bedoeld in lid 1 moeten in de verklaring die of in het certificaat dat gedurende alle fasen van de leveringsketen bij de levering wordt gevoegd, de in artikel 7, leden 5, 6, 7 en 8, genoemde informatie vermelden [...]”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 15 L.E.G.O. is een vennootschap naar Italiaans recht die een drukkerij bezit. Daarin heeft zij een thermo-elektrische installatie laten installeren, met een jaarlijkse nominale gemiddelde capaciteit van 0,840 megawatt, aangedreven door ruwe plantaardige palmolie, een type vloeibare biomassa.
- 16 Op 20 mei 2011 is deze installatie erkend als een door hernieuwbare bronnen aangedreven installatie door GSE, een publieke vennootschap naar Italiaans recht die is belast met de betaling van de steun voor de productie van energie uit hernieuwbare bronnen. Bijgevolg kreeg L.E.G.O. toegang tot de steunregeling inzake groene certificaten (GC's) voor de periode 2012-2014, ten belope van 14 698 GC's, met een tegenwaarde van 1 610 421,58 EUR.
- 17 Bij besluit van 29 september 2014 heeft GSE op basis van de door L.E.G.O. verstrekte documenten geoordeeld dat deze niet voldeed aan de steuncriteria en de volledige terugbetaling van de voor de periode 2012-2014 toegekende bedragen geëist.
- 18 Als reden voor haar besluit voerde GSE met name aan dat de vennootschap die de thermo-elektrische installatie had geïnstalleerd, namelijk Movendi Srl, geen duurzaamheidscertificaten had overgelegd. Deze vennootschap treedt ook op als tussenpersoon voor de aankoop, bij ED & F Man Liquid Products Italia Srl en Unigrà Srl, van de voor de werking van deze installatie gebruikte vloeibare biomassa. Hoewel dit product rechtstreeks aan L.E.G.O. werd verkocht en geleverd, moest Movendi volgens GSE worden beschouwd als een „marktpartij” in de zin van het interministerieel besluit van 23 januari 2012, die de duurzaamheidscertificaten moest overleggen, ook al hadden ED & F Man Liquid Products Italia en Unigrà deze reeds verstrekt. Voorts waren de door deze beide leveranciers afgegeven duurzaamheidscertificaten van een latere datum dan de werkelijke vervoersdatum, terwijl deze volgens GSE bij iedere levering van vloeibare biomassa hadden moeten zijn afgegeven.
- 19 L.E.G.O. heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij de Tribunale Regionale Amministrativo per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië), die in zijn arrest van 29 januari 2016 heeft geoordeeld dat GSE Movendi terecht had aangeduid als marktpartij in de zin van de Italiaanse wetgeving, waardoor zij werd verplicht zelf het duurzaamheidscertificaat voor de betrokken vloeibare biomassa te verstrekken.

- 20 Volgens deze rechter preciseert richtlijn 2009/28 weliswaar niet wie als marktpartij kan worden beschouwd, maar biedt deze de lidstaten toch de mogelijkheid om vast te stellen welke informatie noodzakelijk is en wie de duurzaamheidscriteria moet naleven. Bijgevolg moet volgens hem als „marktpartij” worden beschouwd eenieder die optreedt in de leveringsketen, met inbegrip van tussenpersonen als Movendi, die de betrokken vloeibare biomassa niet fysiek in bezit nemen.
- 21 Op 13 mei 2016 heeft L.E.G.O. tegen dit arrest hogere voorziening ingesteld bij verwijzende rechter, de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië).
- 22 Volgens deze rechter is het noodzakelijk de draagwijdte van het Unierecht te verduidelijken om vast te stellen of dit in de weg staat aan de nationale regeling, en inzonderheid aan de artikelen 8 en 12 van het interministerieel besluit van 23 januari 2012, die de marktpartijen die zich hebben aangesloten bij een vrijwillig certificeringssysteem verplichten om in voorkomend geval de krachtens deze regeling verrichte controle te vervolledigen aan de hand van het nationale certificeringssysteem en om in de verklaring die of in het certificaat dat gedurende alle fasen van de leveringsketen bij de levering wordt gevoegd, de in artikel 17, leden 2 tot en met 5, van richtlijn 2009/28 genoemde informatie te vermelden.
- 23 Dienaangaande merkt de verwijzende rechter op dat L.E.G.O. in het kader van haar hogere voorziening stelt dat aangezien de leveranciers ED & F Man Liquid Products Italia en Unigrà zich hebben aangesloten bij de bij uitvoeringsbesluit 2011/438 erkende vrijwillige controleregeling ISCC, het nationale systeem geen extra verplichtingen ten aanzien van dit vrijwillige systeem mag opleggen, zoals de verplichting voor tussenpersonen om duurzaamheidscertificaten over te leggen.
- 24 Bijgevolg zet de verwijzende rechter uiteen dat zijn verzoek om een prejudiciële beslissing ten eerste betrekking heeft op de mogelijkheid om de marktpartijen, die zich gewoonlijk aansluiten bij vrijwillige systemen waarover de Commissie besluiten heeft genomen, verdere, bij het nationale certificeringssysteem voorgeschreven controles op te leggen, en ten tweede op de mogelijkheid om de marktpartijen, die deel uitmaken van de leveringsketen, de verplichting op te leggen om de bijgevoegde verklaringen of certificaten aan te vullen met de gevraagde informatie. Dienaangaande geeft de verwijzende rechter aan dat aangezien het doel van de nationale regeling erin bestaat de traceerbaarheid van het product en het duurzame karakter ervan gedurende de volledige leveringsketen te verzekeren, tussenpersonen als Movendi niet kunnen worden uitgesloten van deze verplichting.
- 25 In die omstandigheden heeft de Consiglio di Stato de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Verzet het recht van de Europese Unie, meer in het bijzonder artikel 18, lid 7, van richtlijn 2009/28 juncto uitvoeringsbesluit [2011/438], zich tegen een nationale regeling als het [interministerieel besluit van 23 januari 2012], in het bijzonder de artikelen 8 en 12 daarvan, die andere en strengere specifieke verplichtingen oplegt dan die waaraan wordt voldaan via de toetreding tot een vrijwillig systeem ten aanzien waarvan de Europese Commissie een besluit heeft genomen krachtens artikel 18, lid 4, van richtlijn 2009/28?
- 2) Indien de vorige vraag ontkennend wordt beantwoord, is de in de eerste vraag genoemde Europese regeling dan van toepassing op marktdeelnemers die een rol vervullen in de leveringsketen van het product, ook wanneer zij louter de rol van [...] tussenpersoon vervullen en zij fysiek niet de beschikking over het product hebben?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 26 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 18, lid 7, van richtlijn 2009/28 juncto uitvoeringsbesluit 2011/438 aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding, die aan de marktpartijen andere en strengere specifieke voorwaarden oplegt dan een vrijwillig duurzaamheidscertificeringssysteem, zoals de ISCC-regeling, die is erkend bij dit uitvoeringsbesluit, dat de Commissie heeft vastgesteld overeenkomstig artikel 18, lid 4, van richtlijn 2009/28.
- 27 Vooraf zij opgemerkt dat artikel 17, leden 2 tot en met 5, van richtlijn 2009/28 de duurzaamheidscriteria vaststelt waaraan moet worden voldaan opdat biobrandstoffen en vloeibare biomassa in aanmerking kunnen worden genomen als hernieuwbare energiebron.
- 28 Zoals blijkt uit artikel 17 van richtlijn 2009/28, gelezen tegen de achtergrond van de overwegingen 65 en 67 ervan, heeft de Uniewetgever, met name op basis van artikel 114 VWEU, een harmonisatie tot stand willen brengen van de duurzaamheidscriteria waaraan biobrandstoffen en vloeibare biomassa dwingend dienen te voldoen opdat de daarmee geproduceerde energie binnen iedere lidstaat in aanmerking kan worden genomen voor de drie doeleinden die respectievelijk zijn opgenomen onder a), b) en c), van lid 1 van artikel 17. Die doeleinden zijn het nagaan in hoeverre de lidstaten voldoen aan, ten eerste, hun nationale streefcijfers als bedoeld in artikel 3 van deze richtlijn, en, ten tweede, hun verplichtingen tot het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, alsook de eventuele toekenning van nationale financiële steun voor het verbruik van biobrandstoffen en vloeibare biomassa (zie in die zin arrest van 22 juni 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, punt 28).
- 29 De harmonisatie van die duurzaamheidscriteria is volledig, aangezien artikel 17, lid 8, van richtlijn 2009/28 aangeeft dat de lidstaten voor die drie doeleinden niet wegens andere duurzaamheidsredenen mogen weigeren de biobrandstoffen en vloeibare biomassa in aanmerking te nemen die beantwoorden aan de in dit artikel vermelde duurzaamheidscriteria (zie in die zin arrest van 22 juni 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, punt 32).
- 30 Met betrekking tot de controle op de naleving van de duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen en vloeibare biomassa blijkt uit artikel 18, lid 1, eerste volzin, van richtlijn 2009/28 dat de lidstaten, wanneer deze biobrandstoffen en vloeibare biomassa in aanmerking moeten worden genomen voor de drie in artikel 17, lid 1, van deze richtlijn genoemde doeleinden, de marktpartijen verplichten aan te tonen dat voldaan is aan de duurzaamheidscriteria van de leden 2 tot en met 5 van dit artikel.
- 31 Zoals blijkt uit artikel 18, lid 1, tweede volzin, van richtlijn 2009/28, zijn de lidstaten er inzonderheid toe gehouden de marktpartijen te verplichten daartoe gebruik te maken van een massabalanssysteem dat, zoals aangegeven onder a) tot en met c), van deze bepaling, ten eerste, toelaat leveringen van grondstoffen of biobrandstoffen met verschillende duurzaamheidskenmerken te mengen, ten tweede, vereist dat informatie over de duurzaamheidskenmerken en omvang van deze leveringen aan het mengsel toegewezen blijven en, ten derde, bepaalt dat de som van alle leveringen die uit het mengsel zijn gehaald dezelfde duurzaamheidscriteria heeft, in dezelfde hoeveelheden, als de som van alle leveringen die aan het mengsel worden toegevoegd.
- 32 In deze context kan het massabalanssysteem – zoals de advocaat-generaal in punt 42 van zijn conclusie heeft opgemerkt – onder meer ten uitvoer worden gebracht middels een nationaal systeem dat door de bevoegde autoriteit van de betrokken lidstaat is vastgesteld overeenkomstig artikel 18, lid 3, van richtlijn 2009/28, of middels vrijwillige nationale of internationale systemen die de Commissie heeft erkend, zoals de ISCC-regeling, in overeenstemming met de vereisten van artikel 18, leden 4 en 5, van deze richtlijn.

- 33 Dienaangaande blijkt uit artikel 18, lid 7, van die richtlijn dat als een marktpartij bewijsmiddelen of gegevens indient die zijn verkregen overeenkomstig een overeenkomst of systeem waarvoor een besluit is genomen dat de Commissie heeft vastgesteld op grond van artikel 18, lid 4, van richtlijn 2009/28, een lidstaat de leverancier, voor zover dat besluit van toepassing is, niet mag verplichten om verder aan te tonen dat hij voldoet aan de duurzaamheidscriteria van artikel 17, leden 2 tot en met 5, van deze richtlijn.
- 34 Wanneer de Commissie geen besluit inzake een bepaald certificeringssysteem heeft vastgesteld, of wanneer in dit besluit wordt vastgesteld dat dit systeem geen betrekking heeft op alle in artikel 17, leden 2 tot en met 5, van richtlijn 2009/28 omschreven duurzaamheidscriteria, blijven de lidstaten daarentegen vrij om de marktpartijen in zoverre de verplichting op te leggen de nationale regeling te eerbiedigen die ertoe strekt de controle op de naleving van deze criteria te verzekeren.
- 35 Bijgevolg dient voor het antwoord op de eerste vraag de werkingssfeer te worden bepaald van uitvoeringsbesluit 2011/438, dat de Commissie heeft vastgesteld op grond van artikel 18, lid 4, van richtlijn 2009/28, wat betreft het in het hoofdgeding aan de orde zijnde certificeringssysteem.
- 36 Dienaangaande zij vastgesteld dat de erkenning van de ISCC-regeling door dit uitvoeringsbesluit voor een periode van vijf jaar alleen geldt om de duurzaamheid van biobrandstoffen vast te stellen, en niet die van vloeibare biomassa, zoals blijkt uit artikel 1, eerste alinea, ervan. Daaruit volgt dat voor zover de ISCC-regeling waarop uitvoeringsbesluit 2011/438 betrekking heeft het massabalanssysteem gebruikt om de duurzaamheid van biobrandstoffen te bewijzen, dit besluit niet in staat blijkt de bevoegdheid te beperken waarover de lidstaten overeenkomstig artikel 18, leden 1 en 3, van richtlijn 2009/28 beschikken om vast te stellen hoe de naleving van de in artikel 17, leden 2 tot en met 5, van richtlijn 2009/28 bepaalde duurzaamheidscriteria voor vloeibare biomassa wordt gecontroleerd.
- 37 Artikel 18, lid 4, van richtlijn 2009/28, op basis waarvan de Commissie kon besluiten dat een nationaal of internationaal vrijwillig systeem aantoont dat is voldaan aan de in artikel 17, leden 2 tot en met 5, van deze richtlijn omschreven duurzaamheidscriteria, was immers alleen van toepassing op biobrandstoffen tot de vaststelling van richtlijn (EU) 2015/1513 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 tot wijziging van richtlijn 98/70 en tot wijziging van richtlijn 2009/28 (PB 2015, L 239, blz. 1), die op 15 oktober 2015 in werking is getreden en de mogelijkheid heeft ingevoerd om de duurzaamheid van vloeibare biomassa middels vrijwillige systemen te certificeren.
- 38 Dienaangaande zij opgemerkt, zoals blijkt uit artikel 2, tweede alinea, onder h) en i), van richtlijn 2009/28, dat vloeibare biomassa en biobrandstoffen onderscheiden begrippen zijn, aangezien biobrandstoffen alleen vloeibare brandstoffen voor vervoer omvatten, terwijl vloeibare biomassa betrekking heeft op vloeistoffen voor energiedoeleinden andere dan vervoer.
- 39 In casu heeft L.E.G.O. tijdens de periode 2012-2014 de GC-steunregeling genoten voor een thermo-elektrische installatie die werd aangedreven door hernieuwbare energiebronnen, door het gebruik van vloeibare biomassa, namelijk palmolie. Bij besluit van 29 september 2014 heeft de bevoegde autoriteit verzocht om terugbetaling van de krachtens deze regeling toegekende bedragen, met name omdat de verplichtingen die voortvloeiden uit het nationale certificeringssysteem om de duurzaamheid van de vloeibare biomassa aan te tonen, niet waren nageleefd.
- 40 In deze omstandigheden en erop gelet dat uitvoeringsbesluit 2011/438 de ISCC-regeling alleen heeft erkend voor biobrandstoffen, vallen de extra voorwaarden die de Italiaanse regeling oplegt inzake de controle van de duurzaamheid van vloeibare biomassa niet onder het verbod van artikel 18, lid 7, van richtlijn 2009/28.
- 41 Gelet op het voorgaande dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat artikel 18, lid 7, van richtlijn 2009/28 juncto uitvoeringsbesluit 2011/438 aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding, die aan de marktpartijen

andere en strengere specifieke voorwaarden oplegt voor de duurzaamheids certificering van vloeibare biomassa dan een vrijwillig duurzaamheids certificeringssysteem, zoals de ISCC-regeling, die is erkend bij dit uitvoeringsbesluit, dat de Commissie heeft vastgesteld overeenkomstig artikel 18, lid 4, van richtlijn 2009/28, aangezien deze regeling alleen is goedgekeurd voor biobrandstoffen, en de bedoelde voorwaarden alleen betrekking hebben op vloeibare biomassa.

Tweede vraag

- 42 De tweede vraag, die wordt gesteld voor het geval de eerste ontkennend wordt beantwoord, beoogt in wezen te bepalen of het Unierecht, inzonderheid artikel 18, leden 1 en 3, van richtlijn 2009/28, aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding een nationaal systeem ter controle van de duurzaamheid van vloeibare biomassa oplegt, dat bepaalt dat alle marktpartijen in de leveringsketen van het betrokken product, zelfs wanneer het gaat om tussenpersonen die niet fysiek in het bezit komen van de leveringen vloeibare biomassa, gehouden zijn bepaalde uit dit systeem voortvloeiende verplichtingen inzake certificering, communicatie en informatie te vervullen.
- 43 Blijkens de vaste rechtspraak van het Hof staat de omstandigheid dat een nationale rechter bij de formulering van het verzoek om een prejudiciële beslissing formeel heeft verwezen naar sommige bepalingen van het Unierecht, er niet aan in de weg dat het Hof deze rechter alle uitleggingsgegevens verschaft die nuttig kunnen zijn voor de beslechting van de bij hem aanhangige zaak, ongeacht of deze in zijn vragen worden genoemd. Het staat in dit verband aan het Hof om uit alle door de nationale rechter versochte gegevens, met name uit de motivering van de verwijzingsbeslissing, de elementen van Unierecht te putten die, gelet op het voorwerp van het geschil, uitlegging behoeven (arrest van 22 juni 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 44 In casu heeft de verwijzende rechter weliswaar het Hof formeel geen vraag gesteld over de uitlegging van de bepalingen van het Verdrag inzake het vrije verkeer van goederen, maar – zoals de advocaat-generaal in punt 87 van zijn conclusie heeft aanbevolen – dient ook te worden onderzocht of artikel 34 VWEU in de weg staat aan een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding.

Uitlegging van richtlijn 2009/28

- 45 In de eerste plaats zij opgemerkt dat richtlijn 2009/28 het begrip „marktpartij” gebruikt, zonder dit echter te definiëren. Gelet op de algemene bewoordingen waarin de onder a) tot en met c) van artikel 18, lid 1, van deze richtlijn vermelde criteria zijn geformuleerd, heeft het Hof reeds geoordeeld dat deze bepaling geen volledige harmonisatie van de met het massabalanssysteem samenhangende verificatiemethode tot stand heeft gebracht. Bijgevolg behouden de lidstaten, mits zij de onder a) tot en met c) van die bepaling vermelde algemene eisen in acht nemen, een aanzienlijke manoeuvreerruimte wanneer zij de concrete voorwaarden waaronder de betrokken marktpartijen een dergelijk systeem moeten gebruiken, nader moeten vaststellen (zie in die zin arrest van 22 juni 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, punten 40 en 77).
- 46 In de tweede plaats is de in artikel 18, lid 1, van richtlijn 2009/28 bedoelde massabalansmethode, zoals blijkt uit overweging 76 van deze richtlijn, gebaseerd op een fysiek verband tussen de productie en het verbruik van vloeibare biomassa in de Unie voor het verifiëren van de naleving van de duurzaamheidscriteria, waarbij onredelijke lasten voor het bedrijfsleven worden vermeden.
- 47 In casu volgt uit de bewoordingen van artikel 12, lid 2, van het interministerieel besluit van 23 januari 2012, gelezen tegen de achtergrond van artikel 2, lid 1, onder i) septies, van wetsdecreet nr. 66/2005, en artikel 2, lid 3, onder a), van dit interministerieel besluit dat deze regeling aan alle marktpartijen in de

leveringsketen van vloeibare biomassa, met inbegrip van tussenpersonen die niet fysiek in het bezit komen van deze producten, de verplichting oplegt om in de verklaring die of in het certificaat dat bij de levering van vloeibare biomassa wordt gevoegd de informatie te vermelden op basis waarvan de duurzaamheid ervan kan worden vastgesteld.

- 48 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de kwalificatie van tussenpersonen als „marktpartijen” ertoe strekt de traceerbaarheid van de leveringen vloeibare biomassa gedurende alle fasen van de leveringsketen te waarborgen en dus een betere controle op de productie en het in de handel brengen ervan mogelijk te maken om het gevaar voor fraude te beperken, overeenkomstig de vereisten van artikel 18, lid 3, van richtlijn 2009/28.
- 49 Dienaangaande zij opgemerkt dat de lidstaten volgens artikel 18, lid 3, van richtlijn 2009/28 maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de marktpartijen betrouwbare informatie indienen en de gegevens die gebruikt zijn om de informatie inzake de duurzaamheidskenmerken van het betrokken product op te stellen, op verzoek ter beschikking van de lidstaat stellen. De lidstaten verplichten de marktpartijen ook om een passende norm op te stellen voor onafhankelijke audits van de door hen ingediende informatie, en om aan te tonen dat deze audits, die erin bestaan dat wordt nagegaan of de door de marktpartijen gebruikte systemen nauwkeurig en betrouwbaar zijn en bestand zijn tegen fraude, hebben plaatsgevonden.
- 50 Aangezien richtlijn 2009/28 het begrip „marktpartijen” niet omschrijft en gelet op de huidige stand van de harmonisatie door de Uniewetgever van de bepalingen van de met het massabalanssysteem samenhangende controlemethode, moet worden geoordeeld dat de lidstaten over een beoordelingsbevoegdheid beschikken om, met inachtneming van het Unierecht, vast te stellen welke marktpartijen verplicht zijn te bewijzen dat de in artikel 17, leden 2 tot en met 5, van deze richtlijn bepaalde duurzaamheidscriteria zijn nageleefd.
- 51 Uit de voorgaande overwegingen volgt dat artikel 18, leden 1 en 3, van richtlijn 2009/28 aldus moet worden uitgelegd dat het niet eraan in de weg staat dat een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding een nationaal systeem ter controle van de duurzaamheid van vloeibare biomassa oplegt dat bepaalt dat alle marktpartijen in de leveringsketen van het product, zelfs wanneer het gaat om tussenpersonen die niet fysiek in het bezit komen van de leveringen vloeibare biomassa, gehouden zijn bepaalde uit dit systeem voortvloeiende verplichtingen inzake certificering, communicatie en informatie te vervullen.

Uitlegging van artikel 34 VWEU

- 52 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat wanneer een materie op Unieniveau uitputtend is geharmoniseerd, alle daarop betrekking hebbende nationale maatregelen moeten worden getoetst aan de bepalingen van die harmonisatiemaatregel en niet aan die van het primaire recht (arrest van 1 juli 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punt 57).
- 53 De Uniewetgever had helemaal niet de bedoeling een uitputtende harmonisatie tot stand te brengen van de nationale steunregelingen voor de productie van groene energie, maar is blijkens met name overweging 25 van richtlijn 2009/28 uitgegaan van de vaststelling dat de lidstaten verschillende steunregelingen hanteren en van het beginsel dat de goede werking van deze regelingen moet worden gewaarborgd om het vertrouwen van de investeerders te bewaren en het die staten mogelijk te maken doeltreffende nationale maatregelen te nemen om de bindende nationale algemene streefcijfers te halen die deze richtlijn hun oplegt (arrest van 1 juli 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punt 59).

- 54 Voorts heeft artikel 18 van richtlijn 2009/28, zoals uit punt 45 van het onderhavige arrest blijkt, geen uitputtende harmonisatie tot stand gebracht met betrekking tot de met het massabalanssysteem samenhangende controlemethode, zodat de lidstaten een aanzienlijke manoeuvreerruimte behouden wanneer zij dit artikel ten uitvoer leggen. Wanneer zij dit doen, dienen zij echter nog steeds artikel 34 VWEU in acht te nemen (zie in die zin arrest van 22 juni 2017, *E.ON Biofor Sverige*, C-549/15, EU:C:2017:490, punt 78).
- 55 Bijgevolg dienen de bepalingen van het Verdrag inzake het vrije verkeer van goederen te worden uitgelegd om te bepalen of artikel 34 VWEU in de weg staat aan een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding, die bepaalt dat de marktpartijen in de leveringsketen van het product, zelfs wanneer het gaat om tussenpersonen die niet fysiek in het bezit komen van de leveringen vloeibare biomassa, gehouden zijn bepaalde verplichtingen inzake certificering, communicatie en informatie te vervullen die voortvloeien uit een nationaal systeem ter controle van de duurzaamheid.
- 56 Zoals blijkt uit het bij het Hof ingediende dossier en uit hetgeen ED & F Man Liquid Products Italia ter terechtzitting heeft vermeld, wordt in casu de in het hoofdgeding aan de orde zijnde vloeibare biomassa, palmolie, in Indonesië geproduceerd, in de Unie ingevoerd, in Frankrijk in het vrije verkeer gebracht en opgeslagen, en – vervolgens – naar Italië vervoerd voor de verkoop aan L.E.G.O.
- 57 Volgens artikel 28, lid 2, VWEU is het in de artikelen 34 tot en met 37 VWEU neergelegde verbod van kwantitatieve beperkingen tussen de lidstaten van toepassing op de producten welke van oorsprong zijn uit de lidstaten alsook op de producten uit derde staten welke zich in de lidstaten in het vrije verkeer bevinden.
- 58 Het is vaste rechtspraak dat artikel 34 VWEU, dat tussen de lidstaten maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen verbiedt, op alle nationale maatregelen doelt die rechtstreeks of indirect, daadwerkelijk of potentieel het intracommunautaire handelsverkeer kunnen belemmeren (arrest van 1 juli 2014, *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037, punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 59 Moeten als maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen in de zin van artikel 34 VWEU worden beschouwd, de belemmeringen van het vrije goederenverkeer die, bij ontbreken van harmonisatie van de nationale wettelijke regelingen, voortvloeien uit de toepassing door een lidstaat op goederen uit andere lidstaten waar zij rechtmatig zijn in de handel gebracht, van voorschriften betreffende de voorwaarden waaraan die goederen moeten voldoen, ook indien die voorschriften zonder onderscheid op alle producten van toepassing zijn (zie in die zin arrest van 22 september 2016, *Commissie/Tsjechië*, C-525/14, EU:C:2016:714, punt 35).
- 60 In casu zij vastgesteld dat de verplichting tot overlegging van duurzaamheidscertificaten, die de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling oplegt aan tussenpersonen die niet fysiek in het bezit komen van de vloeibare biomassa die het voorwerp uitmaakt van de transactie waarbij zij optreden, de invoer van dergelijke producten uit andere lidstaten, minstens indirect en potentieel, kan belemmeren.
- 61 Deze verplichting heeft immers tot gevolg dat de invoer van vloeibare biomassa moeilijker wordt, aangezien gewone tussenpersonen, voor wie deze certificeringsverplichting krachtens artikel 18 van richtlijn 2009/28 niet geldt, die certificering toch moeten overleggen en daardoor onderworpen zijn aan administratieve verplichtingen en de daarmee verbonden kosten wanneer zij vloeibare biomassa in Italië invoeren.
- 62 Bijgevolg vormt deze nationale regeling een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen, die in beginsel onverenigbaar is met artikel 34 VWEU, tenzij deze regeling objectief kan worden gerechtvaardigd (zie naar analogie arrest van 1 juli 2014, *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037, punt 75).

Eventuele rechtvaardiging

- 63 Een nationale regeling of praktijk die een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking vormt, kan haar rechtvaardiging vinden in een van de in artikel 36 VWEU omschreven gronden van algemeen belang of in dwingende vereisten. In beide gevallen dient de nationale maatregel, overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel, geschikt te zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en mag hij niet verder gaan dan voor het bereiken van dat doel noodzakelijk is (arrest van 1 juli 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punt 76).
- 64 Dienaangaande blijkt uit vaste rechtspraak dat nationale maatregelen die het handelsverkeer binnen de Unie kunnen belemmeren, met name hun rechtvaardiging kunnen vinden in dwingende vereisten van milieubescherming. Het gebruik van hernieuwbare energiebronnen voor elektriciteitsproductie, dat een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding beoogt te bevorderen, komt de milieubescherming ten goede, omdat aldus wordt bijgedragen aan een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, die een van de belangrijkste oorzaken van klimaatverandering is, die de Unie en haar lidstaten hebben besloten tegen te gaan (zie in die zin arrest van 13 maart 2001, PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, punt 73; 1 juli 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punten 77, 78 en 82, en 22 juni 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, punten 85-88).
- 65 Hierdoor draagt deze nationale regeling, aangezien deze het gebruik van hernieuwbare energiebronnen aanmoedigt, ook bij tot de bescherming van de gezondheid en het leven van personen en dieren of planten, doelstellingen die in artikel 36 VWEU als redenen van algemeen belang zijn vermeld (zie in die zin arrest van 22 juni 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, punt 89).
- 66 Bovendien – zoals de advocaat-generaal in punt 97 van zijn conclusie heeft opgemerkt – draagt een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding ertoe bij dat het gevaar voor fraude in de leveringsketen van vloeibare biomassa wordt voorkomen, aangezien alle partijen bij de productie en distributie van duurzame vloeibare biomassa, met inbegrip van tussenpersonen, verplicht zijn duurzaamheidscertificaten te verstrekken.
- 67 Volgens vaste rechtspraak van het Hof kunnen doelstellingen van milieubescherming en fraudebestrijding nationale maatregelen rechtvaardigen die het handelsverkeer binnen de Unie kunnen belemmeren, mits deze maatregelen evenredig zijn aan het beoogde doel (arrest van 6 oktober 2011, Bonnarde, C-443/10, EU:C:2011:641, punt 34).
- 68 Bijgevolg dient te worden nagegaan, zoals uit punt 63 van het onderhavige arrest blijkt, of een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding voldoet aan de vereisten die voortvloeien uit het evenredigheidsbeginsel, te weten of zij geschikt en noodzakelijk is om het nagestreefde legitieme doel te bereiken (zie in die zin arrest van 1 juli 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punt 83).
- 69 Dienaangaande zij opgemerkt dat een nationale bepaling als artikel 12, lid 2, van het interministerieel besluit van 23 januari 2012 de traceerbaarheid van het product in de productie- en vervoerketen en de duurzaamheid ervan waarborgt, om de eventuele verwerking of namaak van palmolie te voorkomen. Een tussenpersoon, zoals Movendi, die de in het hoofdgeding aan de orde zijnde vloeibare biomassa koopt en de juridische eigendom ervan in handen heeft, met inbegrip van alle relevante documentatie, zou immers in staat zijn, vóór de verkoop ervan aan de eindgebruiker, de eigenschappen van de vloeibare biomassa te wijzigen, deze ter beschikking te stellen van derden en deze te mengen met andere niet-gecertificeerde vloeistoffen of vloeibare biomassa. Doordat zij ziet op alle partijen in de leveringsketen van vloeibare biomassa draagt die nationale bepaling er dus toe bij het risico van fraude inzake de duurzaamheid van deze vloeibare biomassa tegen te gaan. Bijgevolg vormt zij een geschikte maatregel om het nagestreefde legitieme doel te bereiken.

- 70 Op deze manier kan de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale bepaling ook bijdragen aan doelstellingen van bescherming van de gezondheid en het leven van personen en dieren of planten, bedoeld in de punten 63 tot en met 66 van dit arrest.
- 71 Wat de noodzaak van een dergelijke regeling betreft, zij opgemerkt dat een tussenpersoon, zoals Movendi in het hoofdgeding, weliswaar niet fysiek in het bezit komt van de vloeibare biomassa die het voorwerp uitmaakt van de transactie waarbij deze optreedt, maar daarvan gedurende een zekere tijd juridisch eigenaar is en daardoor in beginsel de mogelijkheid heeft deze te verplaatsen, de substantie daarvan te wijzigen of de documenten die daarop betrekking hebben, te vervalsen. Bijgevolg dient te worden erkend dat de Italiaanse Republiek rechtmatig kon oordelen dat die maatregel, doordat hij deze risico's voorkwam, noodzakelijk was om de nagestreefde doelen te bereiken.
- 72 Uit alle voorgaande overwegingen volgt dat op de tweede vraag moet worden geantwoord dat het Unierecht, inzonderheid artikel 34 VWEU en artikel 18, leden 1 en 3, van richtlijn 2009/28, aldus moet worden uitgelegd dat het niet eraan in de weg staat dat een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding een nationaal systeem ter controle van de duurzaamheid van vloeibare biomassa oplegt dat bepaalt dat alle marktpartijen in de leveringsketen van het product, zelfs wanneer het gaat om tussenpersonen die niet fysiek in het bezit komen van de vloeibare biomassa, gehouden zijn bepaalde uit dit systeem voortvloeiende verplichtingen inzake certificering, communicatie en informatie te vervullen.

Kosten

- 73 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 18, lid 7, van richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van richtlijn 2001/77/EG en richtlijn 2003/30/EG, gelezen in samenhang met uitvoeringsbesluit 2011/438/EU van de Commissie van 19 juli 2011 inzake de erkenning van de „International Sustainability and Carbon Certification”-regeling voor het aantonen van de naleving van de duurzaamheidscriteria onder richtlijnen 2009/28 en 2009/30/EG van het Europees Parlement en de Raad, moet aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding, die aan de marktpartijen andere en strengere specifieke voorwaarden oplegt voor de duurzaamheidscertificering van vloeibare biomassa dan een vrijwillig duurzaamheidscertificeringssysteem, zoals de „ISCC”-regeling, die is erkend bij dit uitvoeringsbesluit, dat de Commissie heeft vastgesteld overeenkomstig artikel 18, lid 4, van richtlijn 2009/28, aangezien deze regeling alleen is goedgekeurd voor biobrandstoffen en de bedoelde voorwaarden alleen betrekking hebben op vloeibare biomassa.**
- 2) **Het Unierecht, inzonderheid artikel 34 VWEU en artikel 18, leden 1 en 3, van richtlijn 2009/28, moet aldus worden uitgelegd dat het niet eraan in de weg staat dat een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding een nationaal systeem ter controle van de duurzaamheid van vloeibare biomassa oplegt dat bepaalt dat alle marktpartijen in de leveringsketen van het product, zelfs wanneer het gaat om tussenpersonen die niet fysiek in het bezit komen van de leveringen vloeibare biomassa, gehouden zijn bepaalde uit dit systeem voortvloeiende verplichtingen inzake certificering, communicatie en informatie te vervullen.**

ondertekeningen