



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZA-BORDONY
przedstawiona w dniu 16 maja 2018 r.¹

Sprawa C-242/17

Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto (LEGO) SpA
przeciwko
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,
przy udziale:
ED & F Man Liquid Products Italia Srl,
Unigrà Srl,
Movendi Srl

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy)]

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Promocja stosowania energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych – Gwarancja zrównoważonego charakteru biopłynów – Metoda bilansu masy – Krajowe systemy certyfikacji zrównoważonego rozwoju – Dobrowolne systemy certyfikacji zrównoważonego rozwoju zatwierdzone przez Komisję – Podmioty gospodarcze zobowiązane do przedstawiania certyfikatów zrównoważonego rozwoju

1. W wyroku E.ON Biofor Sverige² Trybunał wypowiedział się w przedmiocie oddziaływania określonych środków przyjętych przez Szwecję w celu weryfikacji zrównoważonego charakteru biogazów pochodzących z biomasy, w przypadku, gdy były przedmiotem handlu wewnątrzspółnotowego (były przesyłane gazociągami przez różne państwa członkowskie).

2. Niniejsze odesłanie prejudycjalne nie dotyczy biogazów, lecz biopłynów zrównoważonych (konkretnie pochodzącego z Indonezji oleju palmowego z palmy, wprowadzonego do swobodnego obrotu na terytorium Unii). O ile te pierwsze są otrzymywane z biomasy w celu zastosowania w transporcie, o tyle te drugie również pochodzą z biomasy, lecz przeznaczone są do zastosowań do celów energetycznych innych niż w transporcie, w tym do wytwarzania energii elektrycznej oraz energii ciepła i chłodu.

¹ Język oryginału: hiszpański.

² Wyrok z dnia 22 czerwca 2017 r. (C-549/15, EU:C:2017:490).

3. W niniejszej sprawie konieczna jest analiza relacji pomiędzy dwoma rodzajami systemów certyfikacji zrównoważonego rozwoju produkcji biopłynów: z jednej strony *krajowymi*, a z drugiej *dobrowolnymi*, zatwierdzanymi przez Komisję. W szczególności Trybunał powinien dokonać wykładni zakresu stosowania art. 18 ust. 7 dyrektywy 2009/28/WE³ w związku z decyzją wykonawczą Komisji 2011/438/UE⁴.

4. W oparciu o tę przesłankę wyrok będzie musiał określić, czy zastosowanie tego czy innego z tych systemów (krajowego i dobrowolnego) w celu certyfikacji zrównoważonego rozwoju produkcji biopłynów ma charakter alternatywny i wyłączający, czy też jedynie komplementarny.

5. Odpowiedź pozwoli rozwiązać wątpliwości sądu odsyłającego co do tego, czy państwo członkowskie może wymagać od podmiotów gospodarczych przynależących do systemów dobrowolnych spełnienia dodatkowych wymagań.

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Dyrektywa 2009/28

6. Zgodnie z motywem 76:

„Kryteria zrównoważonego rozwoju będą skuteczne tylko wtedy, jeżeli doprowadzą do zmian w postępowaniu uczestników rynku. Zmiany te nastąpią dopiero wtedy, gdy biopaliwa i biopłyny spełniające te kryteria będą mogły być sprzedawane po wyższej cenie w porównaniu do tych, które ich nie spełniają. Zgodnie z metodą bilansu masy, służącą sprawdzeniu zgodności, istnieje fizyczny związek między produkcją biopaliw i biopłynów spełniających kryteria zrównoważonego rozwoju a wykorzystaniem biopaliw i biopłynów we Wspólnocie, prowadzący do właściwej równowagi między podażą a popytem i gwarantujący różnicę w cenie, która jest większa niż w systemach, w których takiego związku nie ma. Dlatego w celu zagwarantowania możliwości sprzedaży biopaliw spełniających kryteria zrównoważonego rozwoju po wyższej cenie do sprawdzania zgodności należy stosować metodę bilansu masy. Powinno to zagwarantować możliwość sprzedaży biopaliw i biopłynów spełniających kryteria zrównoważonego rozwoju po wyższej cenie, przy zachowaniu integralności metody i jednoczesnym uniknięciu nadmiernych obciążeń dla przemysłu. Inne metody weryfikacji powinny jednak zostać zbadane”.

7. Artykuł 2 lit. h) i i) zawiera następujące definicje:

„h) »biopłyny« oznaczają ciekłe paliwa dla celów energetycznych, innych niż w transporcie, w tym do wytwarzania energii elektrycznej oraz energii ciepła i chłodu, produkowane z biomasy;

i) »biopaliwa« oznaczają ciekłe lub gazowe paliwa dla transportu, produkowane z biomasy”.

3 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.U. 2009, L 140, s. 16; sprostowanie Dz.U. 2009, L 165, s. 95).

4 Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 19 lipca 2011 r. w sprawie zatwierdzenia programu „International Sustainability and Carbon Certification” w odniesieniu do wykazania spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju zgodnie z dyrektywami Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE oraz 2009/30/WE (2011/438/UE) (Dz.U. 2011, L 190, s. 79).

8. Zgodnie z brzmieniem motywu 65:

„Produkcja biopaliw powinna być zrównoważona. Dlatego też biopaliwa stosowane do celów określonych w niniejszej dyrektywie oraz biopaliwa, które korzystają z krajowych systemów wsparcia, powinny spełniać kryteria zrównoważonego rozwoju”.

9. Artykuł 17 określa kryteria zrównoważonego rozwoju w następujący sposób:

„1. Niezależnie od tego, czy surowce były uprawiane na terenie Wspólnoty czy poza jej terytorium, energię z biopaliw i biopłynów uwzględnia się do celów, o których mowa w lit. a), b) i c), tylko wtedy, gdy spełniają one kryteria zrównoważonego rozwoju określone w ust. 2–6 niniejszego artykułu:

- a) kontrola zgodności z wymogami niniejszej dyrektywy w odniesieniu do celów krajowych;
- b) kontrola spełnienia obowiązku stosowania energii ze źródeł odnawialnych;
- c) kwalifikowalność do wsparcia finansowego wykorzystania biopaliw i biopłynów.

[...]

2. Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych dzięki wykorzystaniu biopaliw i biopłynów uwzględnionych dla celów, o których mowa w ust. 1 lit. a), b) i c), wynosi co najmniej 35%.

[...]

3. Biopaliwa i biopłyny uwzględnione dla celów, o których mowa w ust. 1 lit. a), b) i c), nie pochodzą z surowców uzyskanych z terenów o wysokiej wartości bioróżnorodności [...]

[...]

4. Biopaliwa i biopłyny uwzględnione dla celów, o których mowa w ust. 1 lit. a), b) i c), nie pochodzą z surowców uzyskanych z terenów zasobnych w pierwiastek węgla [...].

[...]

5. Biopaliw i biopłynów uwzględnianych dla celów, o których mowa w ust. 1 lit. a), b) i c), nie wytwarza się z surowców pozyskanych z terenów, które były torfowiskami w styczniu 2008 r. [...].

6. Surowce rolne uprawiane we Wspólnocie i wykorzystywane do produkcji biopaliw i biopłynów, uwzględnione do celów, o których mowa w ust. 1 lit. a), b) i c), są uzyskiwane zgodnie z wymogami i normami określonymi w przepisach, o których mowa w pozycji »Środowisko naturalne« w części A w pkt 9 załącznika II do rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. [...].

[...]

8. Dla celów, o których mowa w ust. 1 lit. a), b) i c), państwa członkowskie nie odmawiają uwzględnienia biopaliw i biopłynów uzyskanych zgodnie z niniejszym artykułem z innych powodów dotyczących zrównoważonego rozwoju.

[...]”.

10. Artykuł 18 („Weryfikacja zgodności biopaliw i biopłynów z kryteriami zrównoważonego rozwoju”) w ust. 1–7 określa:

„1. W przypadku gdy biopaliwa i biopłyny mają zostać uwzględnione dla celów, o których mowa w art. 17 ust. 1 lit. a), b) i c), państwa członkowskie wymagają od podmiotów gospodarczych wykazania spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju, określonych w art. 17 ust. 2–5. W tym celu państwa członkowskie wymagają od podmiotów gospodarczych stosowania systemu bilansu masy, który:

- a) umożliwia mieszanie partii surowców lub biopaliw o różnych właściwościach zrównoważenia;
- b) wymaga, aby informacje na temat właściwości dotyczących zrównoważonego rozwoju, a także wielkości partii, o których mowa w lit. a), pozostały przypisane mieszance; oraz
- c) stanowi, że suma wszystkich partii wycofanych z mieszanki jest opisana jako posiadająca te same właściwości dotyczące zrównoważonego rozwoju i w takich samych ilościach jak suma wszystkich partii dodanych do mieszanki.

2. W 2010 i 2012 r. Komisja składa Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie na temat działania metody weryfikacji bilansu masy opisanej w ust. 1 oraz na temat możliwości dopuszczenia innych metod weryfikacji w odniesieniu do niektórych lub wszystkich rodzajów surowców, biopaliw lub biopłynów [...].

3. Państwa członkowskie podejmują środki, aby zapewnić, że podmioty gospodarcze przedkładają wiarygodne informacje i udostępniają państwom członkowskim, na ich wniosek, dane wykorzystane do opracowania informacji. Państwa członkowskie wymagają od podmiotów gospodarczych zapewnienia odpowiedniego standardu niezależnego audytu przedłożonych informacji oraz dostarczenia dowodów dokonania tej czynności. Audyt kontroluje, czy systemy stosowane przez podmioty gospodarcze są dokładne, wiarygodne i zabezpieczone przed nadużyciami. Ocenia również częstotliwość i metodologię pobierania próbek i solidność danych.

Informacje, o których mowa w akapicie pierwszym, obejmują w szczególności informacje dotyczące poszanowania kryteriów zrównoważonego rozwoju, ustanowionych w art. 17 ust. 2–5, odpowiednie i użyteczne informacje na temat środków podjętych w celu ochrony gleby, wody i powietrza, rekultywacji terenów zdegradowanych, unikania nadmiernego zużycia wody na obszarach, na których jest ona dobrem rzadkim, a także odpowiednie i użyteczne informacje na temat środków podjętych w celu uwzględnienia elementów, o których mowa w art. 17 ust. 7 akapit drugi.

[...]

Obowiązki ustanowione w tym ustępie mają zastosowanie bez względu na to, czy biopaliwa i biopłyny są produkowane w obrębie Wspólnoty czy importowane.

[...]

4. Wspólnota podejmuje starania, aby zawrzeć dwustronne lub wielostronne umowy z państwami trzecimi, zawierające postanowienia dotyczące kryteriów zrównoważonego rozwoju równoważne przepisom niniejszej dyrektywy. W przypadku gdy Wspólnota zawrze umowy zawierające postanowienia, które obejmują kwestie objęte kryteriami zrównoważonego rozwoju zawartymi w art. 17 ust. 2–5, Komisja może zdecydować, że umowy te wykazują, że biopaliwa i biopłyny wytworzone z surowców uprawianych w tych krajach spełniają odnośne kryteria zrównoważonego rozwoju [...].

Komisja może zdecydować, że dobrowolne międzynarodowe lub krajowe systemy określające normy dla wytwarzania produktów biomasy zawierają dokładne dane wymagane dla celów art. 17 ust. 2 lub wykazują, że partie biopaliwa spełniają kryteria zrównoważonego rozwoju, ustalone w art. 17 ust. 3–5 [...].

[...]

5. Komisja przyjmuje decyzje na mocy ust. 4 wyłącznie wtedy, gdy przedmiotowa umowa lub system spełniają odpowiednie normy wiarygodności, przejrzystości i niezależności audytu [...].

6. Decyzje na mocy ust. 4 przyjmuje się zgodnie z procedurą doradczą, o której mowa w art. 25 ust. 3. Są one ważne przez okres nie dłuższy niż pięć lat.

7. Gdy podmiot gospodarczy przedstawia dowód lub dane uzyskane w ramach umowy lub systemu będących przedmiotem decyzji podjętej zgodnie z ust. 4 niniejszego artykułu, państwo członkowskie nie wymaga od dostawcy, w granicach objętych tą decyzją, przedstawiania dalszego dowodu spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju, o których mowa w art. 17 ust. 2–5, ani dostarczania informacji o środkach, o których mowa w ust. 3 akapit drugi niniejszego artykułu.

[...]”.

2. Decyzja wykonawcza 2011/438

11. Artykuł 1 stanowi:

„Dobrowolny program »International Sustainability and Carbon Certification scheme«, objęty wnioskiem o zatwierdzenie przedłożonym Komisji w dniu 18 marca 2011 r., wykazuje, że partie biopaliwa spełniają kryteria zrównoważonego rozwoju, określone w art. 17 ust. 3 lit. a), b) i c) oraz w art. 17 ust. 4 i 5 dyrektywy 2009/28/WE, a także w art. 7b ust. 3 lit. a), b), c) i w art. 7b ust. 4 i 5 dyrektywy 98/70/WE. Program ten zawiera także dokładne dane do celów art. 17 ust. 2 dyrektywy 2009/28/WE oraz art. 7b ust. 2 dyrektywy 98/70/WE.

Co więcej, może on być wykorzystany do celów wykazania spełnienia przepisów art. 18 ust. 1 dyrektywy 2009/28/WE oraz art. 7c ust. 1 dyrektywy 98/70/WE”.

12. Artykuł 2 ust. 1 wskazuje:

„Niniejsza decyzja pozostaje w mocy przez pięć lat od wejścia w życie”.

Okres ten zakończył się w dniu 9 sierpnia 2016 r.

3. Decyzja wykonawcza (UE) 2016/1361⁵

13. W drodze decyzji wykonawczej (UE) 2016/1361 Komisja ponownie uznała „International Sustainability and Carbon Certification” za system wykazujący spełnienie kryteriów zrównoważonego rozwoju zgodnie z dyrektywą 2009/28 na okres 5 lat.

⁵ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2016/1361 z dnia 9 sierpnia 2016 r. w sprawie zatwierdzenia systemu „International Sustainability and Carbon Certification” w odniesieniu do wykazania spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju zgodnie z dyrektywami Parlamentu Europejskiego i Rady 98/70/WE oraz 2009/28/WE (Dz.U. 2016, L 215, s. 33).

14. Zgodnie z art. 1 decyzji:

„System »International Sustainability and Carbon Certification« (zwany dalej »systemem«), przedłożony Komisji do zatwierdzenia w dniu 23 czerwca 2016 r., wykazuje, że partie biopaliw i biopłynów wyprodukowane zgodnie z normami dotyczącymi produkcji biopaliw i biopłynów określonymi w tym systemie spełniają kryteria zrównoważonego rozwoju ustanowione w art. 7b ust. 3, 4 i 5 dyrektywy 98/70/WE oraz w art. 17 ust. 3, 4 i 5 dyrektywy 2009/28/WE.

[...]”.

15. Decyzja wykonawcza (UE) 2016/1361 weszła w życie z dniem 11 sierpnia 2016 r.

B. Prawo krajowe

1. *Decreto Legislativo (rozporządzenie ustawodawcze) nr 28 z 2011 r.*⁶

16. Zgodnie z art. 38:

„Od dnia 1 stycznia 2012 r. biopaliwa [...] i biopłyny [...] mogą być zaliczane na poczet osiągnięcia celów krajowych i mogą korzystać z instrumentów wsparcia [...] tylko w przypadku spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju, o których mowa w przepisach dokonujących transpozycji dyrektywy 2009/30/WE”.

2. *Decreto Legislativo (rozporządzenie ustawodawcze) nr 66 z 2005 r.*⁷

17. Zgodnie z brzmieniem art. 2 ust. 1 lit. i) septies, znowelizowanym przez Decreto Legislativo (rozporządzenie ustawodawcze) nr 55/2011⁸, „podmiotem gospodarczym” jest:

„Każda osoba fizyczna lub prawna utworzona we Wspólnocie lub państwie trzecim, która oferuje lub udostępnia osobom trzecim, odpłatnie lub nieodpłatnie, biopaliwa przeznaczone na rynek wspólnotowy lub która oferuje lub udostępnia osobom trzecim, odpłatnie lub nieodpłatnie, surowce, produkty pośrednie mieszanki lub odpady do produkcji biopaliw przeznaczonych na rynek wspólnotowy”.

18. To samo rozporządzenie ustawodawcze powtarza w art. 7 *ter* kryteria zrównoważonego rozwoju wprowadzone przez przepisy prawa Unii, a w art. 7 *quater* ustanawia krajowy system certyfikacji zrównoważonego rozwoju dla biopaliw (Sistema Nazionale di certificazione della sostenibilità dei biocarburanti), do którego muszą przystąpić wszyscy uczestnicy łańcucha produkcji, chyba że stosują umowy lub dobrowolny system certyfikacji przewidziane w art. 7c ust. 4 dyrektywy 98/70/WE, wprowadzonym przez art. 1 dyrektywy 2009/30/WE.

⁶ Decreto legislativo nr 28 z dnia 3 marca 2011 r., Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (GURI nr 71, z dnia 28 marca 2011 r.).

⁷ Decreto legislativo nr 66 z dnia 21 marca 2005 r., Attuazione della direttiva 2003/17/CE relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel (GURI nr 96, z dnia 27 kwietnia 2005 r.).

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

3. Decreto (rozporządzenie) z dnia 23 stycznia 2012 r.⁹

19. W art. 2 zawarte są następujące definicje:

„[...]

2. [...]

i) certyfikat zrównoważonego rozwoju: oświadczenie sporządzone przez ostatni podmiot gospodarczy biorący udział w łańcuchu dostaw, mające walor certyfikatu własnego [...], zawierające informacje niezbędne do zagwarantowania, że partia biopaliw lub biopłynów jest zrównoważona;

[...]

p) łańcuch dostaw lub łańcuch dowodowy: metodologia pozwalająca na stworzenie powiązania pomiędzy informacjami lub sprawozdaniami dotyczącymi surowców lub produktów pośrednich i sprawozdaniami dotyczącymi produktów końcowych. Metodologia ta obejmuje wszystkie fazy produkcji, począwszy od surowców aż do dostawy biopaliwa lub biopłynu przeznaczonego do spożycia;

[...]

3. Definicja podmiotu gospodarczego [...] obejmuje:

- a) każdą osobę fizyczną lub prawną utworzoną we Wspólnocie lub państwie trzecim, która oferuje lub udostępnia osobom trzecim, odpłatnie lub nieodpłatnie, biopaliwa lub biopłyny przeznaczone na rynek wspólnotowy [...], jak i
- b) każdą osobę fizyczną lub prawną utworzoną w Unii Europejskiej lub w państwie trzecim, która oferuje lub udostępnia osobom trzecim, odpłatnie lub nieodpłatnie, surowce, produkty pośrednie, odpady, produkty uboczne lub ich mieszanki dla produkcji biopaliw i biopłynów przeznaczonych na rynek wspólnotowy”.

20. Artykuł 8 stanowi:

„1. Z ograniczeniem do elementów objętych systemem dobrowolnym będącym przedmiotem decyzji [...], podmioty gospodarcze, które należą do takich systemów dobrowolnych, wykazują wiarygodność informacji lub sprawozdań dostarczanych kolejnemu podmiotowi gospodarczemu w łańcuchu dostaw lub dostawcy lub użytkownikowi, wydając dowód lub dane towarzyszące partii towaru przewidziane przez rzeczony systemy. Owe dowody lub dane są przedmiotem certyfikatu własnego [...];

[...]

4. W przypadku kiedy systemy dobrowolne, o których mowa w ust. 1, i umowy, o których mowa w ust. 2, nie obejmują weryfikacji wszystkich kryteriów zrównoważonego rozwoju i stosowania bilansu masy, podmioty gospodarcze łańcucha dostaw, które do nich należą, muszą w każdym razie uzupełnić weryfikację w sprawach nieobjętych tymi rzeczonymi systemami dobrowolnymi lub umowami za pośrednictwem krajowego systemu certyfikacji”.

⁹ Decreto del ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, 23 gennaio 2012, Sistema nazionale di certificazione per biocarburanti e bioliquidi (GURI nr 31 z dnia 7 lutego 2012 r.). Zwany dalej: „rozporządzeniem z dnia 23 stycznia 2012 r.”.

21. Artykuł 12 przewiduje:

„1. Dla celów niniejszego rozporządzenia, w ramach odstępstwa od art. 8 ust. 1, podmioty gospodarcze łańcucha dostaw biopłynów mogą przynależeć do systemów dobrowolnych będących przedmiotem decyzji na podstawie art. 7c ust. 4 akapit drugi dyrektywy 98/70/WE, która ma zastosowanie do biopaliw, pod warunkiem przestrzegania warunków, o których mowa w ust. 2.

2. Podmioty gospodarcze łańcucha dostaw biopłynów, o których mowa w ust. 1, muszą w oświadczeniu lub certyfikacie towarzyszącym partii towaru na całej długości łańcucha dostaw przedstawić informacje, o których mowa w art. 7 ust. 5, 6, 7 i 8, z następującymi wyjątkami [...]”.

II. Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

22. Spółka Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto SpA (zwana dalej „LEGO”) prowadzi drukarnię w Lavis (prowincja Trento, region Trentino Alto Adigio, Włochy). Swoją zakładową wyposażoną w instalację elektryczną o mocy 0,840 megawatów, w której jako paliwo wykorzystywany jest biopłyn, w szczególności surowy olej roślinny z palmy.

23. Przedsiębiorstwem, które podjęło się wykonania tej instalacji, była spółka Movendi S.r.l., działająca również jako pośrednik (trader) przy zakupie biopłynu niezbędnego do zasilania siłowni elektrycznej.

24. W dniu 24 listopada 2010 r. LEGO zwróciło się z wnioskiem do spółki państwowej Gestore dei servizi energetici SpA (zwanej dalej „GSE”) o zakwalifikowanie tej siłowni jako „instalacji wykorzystującej źródła odnawialne”¹⁰. Przyznanie tej kwalifikacji pozwoliło mu na przystąpienie do programu motywacyjnego zielonych certyfikatów (ZC) na okres trzyletni 2012–2014, w ilości równej 14 698 ZC, o wartości 1 610 421,58 EUR.

25. Movendi nie dysponowała materialnie partiami produktu, które były dostarczane bezpośrednio do LEGO przez spółki ED & F Man Liquid Products Italia S.r.l. i Unigrà S.r.l. (zwane dalej łącznie „firmami dostarczającymi”). Podczas rozprawy spółki te wskazały, że biopłynem dostarczonym do LEGO był surowy olej palmowy, importowany z Indonezji, a pochodzący z Francji, w związku z czym traktowany jako towar wprowadzony już do swobodnego obrotu na obszarze celnym Unii.

26. W dniu 19 czerwca 2014 r. GSE wezwało LEGO do przedłożenia wymaganych przez włoskie prawo certyfikatów. LEGO przekazało niektóre dokumenty w dniu 26 czerwca 2014 r.

27. Decyzją z dnia 29 września 2014 r. GSE postanowiła o utracie przez LEGO prawa do korzystania z programu motywacyjnego i o odzyskaniu wszystkich wydanych zielonych certyfikatów.

28. Decyzja ta była oparta w szczególności na następujących argumentach:

- Movendi, mimo działania jako pośrednik i nie będąc w posiadaniu biopłynu używanego do zasilania instalacji, musiała zostać uznana za „podmiot gospodarczy” w rozumieniu rozporządzenia z dnia 23 stycznia 2012 r. i była w związku z tym zobowiązana wydać certyfikat zrównoważonego rozwoju dotyczący każdej partii biopłynu, albowiem certyfikaty wydane przez firmy dostarczające nie były wystarczające;
- certyfikaty zrównoważonego rozwoju zawierały datę późniejszą niż data wykonania transportu, podczas gdy na mocy rozporządzenia z dnia 23 stycznia 2012 r. powinny one być „towarzyszyć każdej partii towaru”.

¹⁰ GSE jest spółką państwową, której we Włoszech powierzono zarządzanie pomocą dla wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych.

29. Na decyzję GSE LEGO wniosło skargę do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum, Włochy), który wyrokiem z dnia 29 stycznia 2016 r. skargę tę oddalił. Wyrok ten został zaskarżony, w ostatniej instancji, do Consiglio di Stato (rady stanu, Włochy).

30. LEGO, na poparcie złożonego środka zaskarżenia, przedkłada następujące argumenty:

- Movendi nie może zostać zakwalifikowana jako „podmiot gospodarczy” w rozumieniu rozporządzenia z dnia 23 stycznia 2012 r., gdyż ogranicza się do pełnienia roli pośrednika, którego zadaniem było znalezienie na rachunek LEGO najlepszej obecnej na rynku oferty.
- Movendi nie bierze nawet udziału w łańcuchu dostaw, gdyż nie rozporządzała fizycznie partiami biopływu dostarczonymi bezpośrednio do LEGO przez firmy dostarczające.
- Firmy dostarczające należą do dobrowolnego systemu „International Sustainability and Carbon Certification” (zwanego dalej „systemem ISCC”), uznanego decyzją wykonawczą 2011/438, i dla każdej partii produktu wydają certyfikat zrównoważonego rozwoju, gwarantując w ten sposób pełną identyfikowalność biopływu.
- Zgodnie z systemem ISCC pośrednik, który fizycznie nie rozporządza produktem, nie jest zobowiązany do uzyskania akredytacji ani do wydawania certyfikatów zrównoważonego rozwoju środowiskowego. Nałożenie dodatkowych zobowiązań lub obciążeń na podmiot gospodarczy, który działa zgodnie z przepisami systemu certyfikacji i kontroli uznanego decyzją Komisji, byłoby sprzeczne z art. 18 ust. 7 dyrektywy 2009/28.
- Domniemana funkcja „komplementarna”, (którą zdaniem sądu pierwszej instancji pełni system certyfikacji krajowej) jest wyłączona przez sformułowanie zawarte w samej decyzji wykonawczej 2011/438.
- Zaskarżony wyrok jest niezgodny z prawem także w części, w której uznaje za obowiązkowe, aby certyfikaty zrównoważonego rozwoju zawierały datę identyczną z datą wykonania transportu partii biopływu.

31. GSE nie zgodziła się z wniesionym przez LEGO środkiem zaskarżenia i przedstawiła przed sądem odsyłającym następujące argumenty:

- Pośrednicy wchodzą w zakres pojęcia „podmiotu gospodarczego” z art. 2 rozporządzenia z 23 stycznia 2012 r., gdyż stanowią część łańcucha dostaw. Podlegają zatem obowiązkowi weryfikacji i kontroli zrównoważonego rozwoju produktu w celu zagwarantowania jego pełnej identyfikowalności i uniknięcia zmian lub podrobienia, które nie muszą być związane z fizycznym posiadaniem produktu.
- Certyfikaty zrównoważonego rozwoju wydane przez firmy dostarczające nie są wystarczające, ponieważ dotyczą tylko jednej fazy łańcucha dostaw. Zgodnie z art. 8 ust. 4 rozporządzenia z 23 stycznia 2012 r., w sytuacji gdy dobrowolne systemy akredytacyjne i certyfikacji nie gwarantują pełnej weryfikacji kryteriów zrównoważonego rozwoju, podmioty łańcucha dostaw muszą dokonać ich uzupełnienia w ramach krajowego systemu certyfikacji. Przepis ten nie jest sprzeczny z przepisami Unii, które określają jedynie minimalne progi dla państw członkowskich.
- Certyfikat zrównoważonego rozwoju, który zgodnie z art. 7 ust. 8 rozporządzenia z dnia 23 stycznia 2012 r. musi „towarzyszyć” każdej partii produktu, powinien posiadać datę identyczną z datą dostawy. Przepisy prawa krajowego przeważają nad systemem dobrowolnym, albowiem zapewniają one bardziej szczegółową weryfikację.

32. W tych okolicznościach Consiglio di Stato (rada stanu) przedstawił Trybunałowi dwa pytania prejudycjalne:

- „1) Czy prawo Unii Europejskiej, w szczególności art. 18 ust. 7 dyrektywy 2009/28/WE w związku z decyzją Komisji Europejskiej 2011/438/UE z dnia 19 lipca 2011 r. stoją na przeszkodzie przepisom prawa krajowego, takim jak te zawarte w rozporządzeniu ministerialnym z dnia 23 stycznia 2012 r., a w szczególności w art. 8 i 12 tego aktu, nakładającym różne szczególne obciążenia o szerszym zakresie niż te wynikające z przystąpienia do systemu dobrowolnego będącego przedmiotem decyzji Komisji Europejskiej wydanej na mocy art. 18 ust. 4 wspomnianej dyrektywy?
- 2) W przypadku, w którym odpowiedź na poprzednie pytanie byłaby przecząca, czy podmioty gospodarcze biorące udział w łańcuchu dostaw produktu, także kiedy chodzi o podmioty gospodarcze spełniające funkcję zwykłego handlowca (trader), to znaczy pośrednika niemającego fizycznego dostępu do produktu, należy uznać za podlegające przywołanemu w pkt a) powyżej uregulowaniu europejskiemu?”.

33. W pisemnym etapie postępowania uwagi przedłożyli: LEGO, GSE, ED & F Man Liquid Products Italia, rząd włoski oraz Komisja. Wszyscy oni uczestniczyli również w rozprawie, która odbyła się w dniu 28 lutego 2018 r.

III. Analiza pytań prejudycjalnych

34. W sprawie pojawia się problem relacji pomiędzy krajowymi systemami certyfikacji zrównoważonego rozwoju dla biopłynów (art. 18 ust. 3 dyrektywy 2009/28) a systemami dobrowolnymi, krajowymi lub międzynarodowymi, uznanymi decyzją Komisji zgodnie z art. 18 ust. 4 i 5 tej samej dyrektywy 2009/28.

35. Sąd odsyłający uważa, że do wydania orzeczenia w przedmiocie środka zaskarżenia, co do którego rozstrzygnięcie ma zapaść w ostatniej instancji, konieczne jest rozwianie wątpliwości, czy istnieje sprzeczność pomiędzy przepisami Unii a krajowymi przepisami wykonawczymi.

36. Wątpliwości sądu dotyczą w szczególności art. 8 i 12 rozporządzenia z dnia 23 stycznia 2012 r. Chociaż przepisy te uznają walor przystąpienia do dobrowolnego systemu certyfikacji zrównoważonego rozwoju (naturalnie pod warunkiem, że jest on przedmiotem decyzji Komisji), to jednocześnie nakładają na podmioty gospodarcze, które w nich uczestniczą, podwójne – i kontrowersyjne – zobowiązanie:

- z jednej strony mają „uzupełnić weryfikację w sprawach nieobjętych rzeczonymi systemami dobrowolnymi lub umowami w ramach krajowego systemu certyfikacji”;
- z drugiej strony mają „przedstawić w oświadczeniu lub certyfikacie towarzyszącym partiom towaru na całej długości łańcucha dostaw informacji, o których mowa w art. 7 ust. 5, 6, 7 i 8”.

37. Przed przystąpieniem do szczegółowej analizy pytań prejudycjalnych, poczynię kilka uwag co do kontroli zrównoważonego charakteru biopłynów, które powieła lub uzupełnią te, które przedstawiłem w odniesieniu do biogazów w opinii w sprawie E.ON Biofor Sverige¹¹.

¹¹ Opinia z dnia 18 stycznia 2017 r., E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:25, pkt 40–49).

A. Uwagi wstępne

38. Artykuł 17 ust. 2–5 dyrektywy 2009/28 zawierają kryteria, które muszą być spełnione przez biopłyn, taki jak olej palmowy, aby mógł on zostać uznany za zrównoważony. Taka kwalifikacja lub „zielona etykieta” stanowi warunek sine qua non, aby wykorzystanie biopłynu mogło być uwzględniane dla celów: a) oceny spełniania przez państwo członkowskie obowiązków w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych; b) oceny spełniania obowiązku stosowania energii ze źródeł odnawialnych; i c) korzystania z różnego rodzaju pomocy oferowanych przez państwo w celu promowania zużycia energii ze źródeł odnawialnych.

39. Celem kryteriów zrównoważonego rozwoju zawartych w art. 17 ust. 2–5 dyrektywy 2009/28 jest unikanie wykorzystania stref o dużych wartościach ekologicznych do produkcji biomasy w celu wytwarzania biopłynów¹². Ze względu na to, że dyrektywa 2009/28 dokonała wyczerpującej harmonizacji kryteriów zrównoważonego rozwoju dla biopłynów, państwa członkowskie, zgodnie z art. 17 ust. 8, nie mogą wprowadzić dodatkowych kryteriów, ani też odmówić stosowania niektórych kryteriów z tych określonych w art. 17 dyrektywy 2009/28¹³.

40. Do sprawdzenia zgodności biopłynu wprowadzonego do obrotu z tymi kryteriami zrównoważonego rozwoju dyrektywa 2009/28 posługuje się metodą bilansu masy (zwaną dalej „BM”), wykluczając inne możliwe metody¹⁴. Metoda BM dopuszcza mieszanie różnych biopłynów w celu ich wprowadzenia do obrotu, a jednocześnie zapewnia identyfikowalność od produkcji po zużycie. Podmiot wprowadzający do obrotu musi posiadać dokumentację, która potwierdza, że dana ilość biopłynu wycofana z sieci dystrybucji została wprowadzona do wspomnianej sieci po uzyskaniu tej ilości zgodnie z kryteriami zrównoważonego rozwoju określonymi w art. 17 ust. 2–6 dyrektywy 2009/28.

41. W odróżnieniu od kryteriów zrównoważonego rozwoju dla biopłynów, które są przedmiotem wyczerpującej harmonizacji dokonanej dyrektywą 2009/28, zastosowanie metody BM zostało tylko częściowo zharmonizowane¹⁵ na mocy art. 18 ust. 1 dyrektywy 2009/28, który wymaga, aby w każdym przypadku użycia metody BM zostały spełnione trzy warunki:

- metoda ta musi umożliwiać mieszanie partii surowców lub biopłynów o różnych właściwościach zrównoważenia;
- metoda ta wymaga, aby informacje na temat właściwości zrównoważonego rozwoju, a także wielkości partii pozostały przypisane mieszance;

¹² Na przykład obszary o wysokiej wartości ze względu na bioróżnorodność (las pierwotne i obszary leśne, strefy ochrony przyrody lub rzadkich gatunków lub ekosystemów zagrożonych lub poważnie zagrożonych, łąk i obszarów trawiastych o dużej różnorodności) lub o dużych ilościach pierwiastka węgla (tereny podmokłe, obszary zalesione lub z drzewami o dużej wysokości) i torfowiska.

¹³ Opinia taka została wyrażona przez Komisję w komunikacie w sprawie praktycznego wdrożenia unijnego systemu kryteriów zrównoważonego rozwoju biopaliw i biopłynów oraz obowiązujących zasad obliczeń w odniesieniu do biopaliw (Dz.U. 2010, C 160, s. 8).

¹⁴ Odrzucono w szczególności metodę zachowania tożsamości, która uniemożliwia mieszanie ze sobą biopłynów i mieszanie biopłynów z innymi paliwami oraz metodę zbywalnych certyfikatów (book and claim), która pozwala dostawcom udowodnić zrównoważony charakter biopłynu bez konieczności wykazywania identyfikowalności. Z analizą porównawczą zalet i wad tych trzech metod można zapoznać się w J. Van de Staij, A. Van den Bos, G. Toop, S. Alberici, I. Yildiz, Final report for Task 1 in the context of the project ENER/C1/2010–431, w: *Analysis of the operation of the mass balance system and alternatives*, 2012.

¹⁵ W komunikacie Komisji w sprawie dobrowolnych systemów i wartości standardowych w systemie kryteriów zrównoważonego rozwoju dla biopaliw i biopłynów UE (Dz.U. 2010, C 160, s. 1) sprecyzowano ponadto sposób stosowania metody BM jako procedury mającej zapewnić ciągłość nadzoru nad biopłynami i zdolnej zagwarantować identyfikowalność w odniesieniu do zgodności z kryteriami zrównoważonego rozwoju od fazy produkcji do zużycia. Komisja podkreśliła, że metoda bilansu masy jest systemem, w ramach którego „właściwości dotyczące zrównoważonego rozwoju” pozostają powiązane z „partiami”, i że w przypadku mieszania partii o odmiennych właściwościach dotyczących zrównoważonego rozwoju mieszance przypisuje się oddzielne objętości i właściwości dotyczące zrównoważonego rozwoju każdej partii. Jeżeli mieszanka zostaje podzielona, każdej wycofywanej z niej partii można przypisać dowolny zestaw właściwości dotyczących zrównoważonego rozwoju (wraz z wielkościami), jednak w taki sposób, aby kombinacja wszystkich wydzielonych z mieszanki partii charakteryzowała się takimi samymi wielkościami przypisanymi do każdego z zestawów właściwości dotyczących zrównoważonego rozwoju jak sama mieszanka.

– stanowi ona, że suma wszystkich partii wycofanych z mieszanki jest opisana jako posiadająca te same właściwości dotyczące zrównoważonego rozwoju i w takich samych ilościach jak suma wszystkich partii dodanych do mieszanki.

42. Na podstawie tej częściowej harmonizacji dyrektywa 2009/28 pozwala na wdrożenie metody BM za pośrednictwem następujących alternatywnych systemów:

- systemu krajowego o stosowaniu określonym przez właściwy organ każdego państwa członkowskiego zgodnie z art. 18 ust. 3 dyrektywy 2009/28;
- dobrowolnych krajowych lub międzynarodowych systemów uznanych przez Komisję zgodnie z wymogami art. 18 ust. 4 i 5 dyrektywy 2009/28;
- międzynarodowego systemu określonego w umowie dwustronnej lub wielostronnej zawartej przez Unię z państwami trzecimi, który Komisja uznała do tego celu.

43. Obecnie Unia nie zawarła żadnej umowy z państwami trzecimi, a metodę BM stosuje się albo w ramach systemów krajowych (w niniejszej sprawie włoskiego), albo w ramach systemów dobrowolnych, które Komisja zatwierdziła do tej pory, takich jak system ISCC¹⁶.

44. Należy zauważyć, iż art. 18 ust. 4 akapit drugi dyrektywy 2009/28 przewidywał jedynie możliwość zastosowania dobrowolnych systemów certyfikacji w związku z biopaliwami, ale nie w celu wykazania spełnienia wymogów zrównoważonego rozwoju w przypadku biopłynów. Trzeba było poczekać do przyjęcia dyrektywy (UE) 2015/1513¹⁷, obowiązującej od dnia 15 października 2015 r., aby art. 18 ust. 4 akapit drugi dyrektywy 2009/28 został znowelizowany i objął również możliwość certyfikacji zrównoważonego rozwoju produkcji biopłynów poprzez zastosowanie dobrowolnych systemów uznanych przez Komisję¹⁸.

B. Odpowiedź na pytania prejudycjalne: relacja pomiędzy włoskim systemem certyfikacji biopłynów a dobrowolnym systemem ISCC

45. Sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 18 ust. 7 dyrektywy 2009/28 w związku z decyzją wykonawczą 2011/438 sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu, takiemu jak rozporządzenie z dnia 23 stycznia 2012 r., który nakłada na podmioty gospodarcze szczególne obowiązki, inne i szersze od wynikających z dobrowolnego systemu certyfikacji zrównoważonego rozwoju dla biopłynów, będącego przedmiotem decyzji Komisji wydanej na mocy art. 18 ust. 4 wspomnianej dyrektywy 2009/28.

¹⁶ Można się z nimi zapoznać pod następującym adresem internetowym:
<https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/voluntary-schemes>.

¹⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1513 z dnia 9 września 2015 r. zmieniająca dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniająca dyrektywę 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.U. 2015, L 239, s. 1).

¹⁸ Nowe brzmienie art. 18 ust. 4 akapit drugi dyrektywy 2009/28 było następujące: „Komisja może zdecydować, że dobrowolne krajowe lub międzynarodowe systemy ustanawiające normy dla wytwarzania produktów biomasy zawierają dokładne dane wymagane do celów art. 17 ust. 2 lub wykazują, że partie biopaliw lub *biopłynów* [wyróżnienie własne] spełniają kryteria zrównoważonego rozwoju określone w art. 17 ust. 3, 4 i 5 lub że nie zmodyfikowano ani nie usunięto żadnych materiałów w sposób zamierzony, tak by partia lub jej część mogły zostać objęte załącznikiem IX. Komisja może zdecydować, że systemy te zawierają dokładne dane do celów informacji o środkach podjętych w celu ochrony obszarów, które dostarczają podstawowych usług ekosystemu w sytuacjach kryzysowych (takich jak ochrona działu wodnego i kontrola erozji), gleby, wody i powietrza, rekultywacji terenów zdegradowanych, unikania nadmiernego zużycia wody na obszarach, na których jest ona dobrem rzadkim, a także o elementach wymienionych w art. 17 ust. 7 akapit drugi. Komisja może również uznać obszary przeznaczone do ochrony rzadkich, zagrożonych lub silnie zagrożonych ekosystemów lub gatunków uznanych za takie na mocy umów międzynarodowych lub zawartych w wykazach sporządzanych przez organizacje międzyrządowe lub Międzynarodową Unię Ochrony Przyrody do celów art. 17 ust. 3 lit. b) pkt (ii)”.

46. Odpowiedź na to pytanie wymaga określenia, kolejno:

- czy decyzja wykonawcza 2011/438 ma zastosowanie w sprawie, w sposób bezpośredni lub poprzez odesłanie do ustawodawstwa krajowego;
- w jakiej sytuacji prawnej znajdują się podmioty gospodarcze stosujące dobrowolny system ISCC;
- czy przepisy krajowe, takie jak włoskie, mogą nałożyć wymogi dodatkowe, ponad te wynikające z systemu dobrowolnego;
- czy w razie dopuszczalności tych warunków krajowych, są one zgodne z zakazem wynikającym z art. 34 TFUE.

1. Niemożność bezpośredniego zastosowania decyzji wykonawczej 2011/438/UE i odesłanie do niej w ustawodawstwie krajowym

47. Sąd odsyłający uważa, że decyzja wykonawcza 2011/438 ma zastosowanie w okolicznościach sprawy w postępowaniu głównym. Niemniej jednak założenie to musi zostać doprecyzowane.

48. Decyzja wykonawcza 2011/438 została przyjęta na mocy art. 18 ust. 4 dyrektywy 2009/28, który pozwala Komisji zdecydować, że system dobrowolny, krajowy lub międzynarodowy, wykazuje, że partie biopaliwa spełniają kryteria zrównoważonego rozwoju ustalone w art. 17 ust. 3–5 dyrektywy 2009/28 lub że zawierają dokładne dane wymagane dla celów art. 17 ust. 2 tej dyrektywy (służące pomiarom ograniczenia emisji gazów cieplarnianych).

49. Zgodnie z art. 18 ust. 6 dyrektywy 2009/28 podjęte przez Komisję decyzje o uznaniu systemów dobrowolnych zachowują ważność przez okres nie dłuższy niż pięć lat.

50. System ISCC został przedłożony Komisji w dniu 18 marca 2011 r. w celu uznania go za dobrowolny system o zasięgu globalnym, stworzony dla szerokiego spektrum biopaliw¹⁹. Komisja poddała ten system ocenie, z pozytywnym rezultatem, i uznała go w decyzji wykonawczej 2011/438²⁰.

51. Zgodnie z brzmieniem art. 1 decyzji wykonawczej 2011/438, dobrowolny system ISCC wykazuje, że partie *biopaliwa* spełniają kryteria zrównoważonego rozwoju, określone w art. 17 ust. 2–5, i, co więcej, może on być wykorzystany do celów wykazania spełnienia przepisów art. 18 ust. 1 dyrektywy 2009/28.

52. Decyzja wykonawcza 2011/438 uznaje system ISCC jedynie w celu wykazania zrównoważonego charakteru biopaliw, ale nie biopłynów. W 2011 r. art. 18 ust. 4 akapit drugi dyrektywy 2009/28 nie przewidywał innej możliwości. Ze względu na różnice pomiędzy biopaliwami a biopłynami²¹ nie można dokonać wykładni tej decyzji – której brzmienie jest w tym zakresie jasne – w sposób pozwalający na przyjęcie, że decyzja ta obejmuje obie kategorie.

53. Możliwość certyfikacji zrównoważonego charakteru biopłynów za pośrednictwem systemów dobrowolnych zaistniała dopiero po nowelizacji art. 18 ust. 4 akapitu drugiego dyrektywy 2009/28, wraz z przyjęciem dyrektywy 2015/1513, która weszła w życie z dniem 15 października 2015 r.

¹⁹ Dokumentacja dotycząca funkcjonowania systemu ISCC jest dostępna na stronie internetowej Komisji: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/voluntary-schemes>.

²⁰ Zgodnie z motywami 8 i 9 decyzji wykonawczej 2011/438 system ISCC odpowiednio uwzględni wszystkie kryteria zrównoważonego rozwoju wymagane dyrektywą 2009/28 i stosuje system BM zgodny z wymogami art. 18 ust. 1 tej dyrektywy. Ocena systemu ISCC wykazała także, że spełnia stosowne normy wiarygodności, przejrzystości i niezależności audytu, jak również wymogi metodologiczne określone w załączniku V do dyrektywy 2009/28.

²¹ Odnoszę się do definicji obu produktów w art. 2 lit. h) dyrektywy 2009/28. Oba są wytwarzane z biomasy, ale [biopaliwa] są paliwami ciekłymi lub gazowymi używanymi tylko w transporcie, natomiast biopłyn są ciekłymi paliwami dla celów energetycznych, innych niż w transporcie.

54. LEGO skorzystało z programu motywacyjnego zielonych certyfikatów w okresie trzyletnim 2012–2014²², używając w swojej instalacji elektrycznej jako paliwa biopłynu (oleju palmowego), a nie biopaliwa. Z tego też względu nie mogło zostać objęte decyzją wykonawczą, która, pragnę powtórzyć, dotyczyła systemu ISCC wyłącznie jako dobrowolnego systemu certyfikacji zrównoważonego rozwoju dla biopaliw, a nie dla biopłynów.

55. Niemniej jednak, chociaż w art. 18 ust. 4 akapit drugi dyrektywy 2009/28 przewidziana była jedynie certyfikacja biopaliw (a nie biopłynów), to komunikat Komisji w sprawie dobrowolnych systemów i wartości standardowych w systemie kryteriów zrównoważonego rozwoju dla biopaliw i biopłynów z 2010 r. zachęcał państwa członkowskie do rozszerzenia systemów certyfikacji biopaliw również na biopłyny²³.

56. Artykuł 12 rozporządzenia z 23 stycznia 2012 r. mógł stanowić odpowiedź na tę zachętę ze strony Komisji²⁴. W toku rozprawy rząd włoski potwierdził, że przepisem tym umożliwiono podmiotom gospodarczym certyfikację zrównoważonego rozwoju produkcji biopłynów poprzez zastosowanie uznanych przez Komisję systemów dobrowolnych jedynie w odniesieniu do biopaliw.

57. Kompetencja Trybunału w zakresie pytania prejudycjalnego jest ograniczona do wykładni przepisów prawa Unii, nie zaś prawa wewnętrznego państwa członkowskiego. Do sądu odsyłającego należy zatem rozstrzygnięcie, czy w czasie zaistnienia wydarzeń będących przedmiotem postępowania rozporządzenie z dnia 23 stycznia 2012 r. obejmowało w istocie stosowanie do biopłynów dobrowolnych systemów certyfikacji (takich jak ISCC), które Komisja zatwierdziła tylko w odniesieniu do biopaliw.

58. W oparciu o te przesłanki dokonam analizy zastosowania prawa Unii w przypadku dwóch alternatyw, przed którymi stoi sąd odsyłający.

2. Zastosowanie systemu ISCC poprzez odesłanie zawarte w ustawodawstwie krajowym

59. Od dnia 11 sierpnia 2016 r., daty wejścia w życie decyzji wykonawczej 2016/1361, Komisja nadal uznawała dobrowolny system ISCC jako system certyfikacji zrównoważonego rozwoju dla biopaliw, a ponadto po raz pierwszy rozszerzyła go na biopłyny. Ponieważ niniejsza sprawa dotyczy jedynie, *ratione temporis*, odebrania zachęt w odniesieniu do trzyletniego okresu 2012–2014, decyzja wykonawcza 2016/1361 nie ma żadnego wpływu na jej rozstrzygnięcie.

60. Jednak, jak już wyżej wskazałem, art. 12 rozporządzenia z dnia 23 stycznia 2012 r. mógł obejmować zastosowanie dobrowolnego systemu ISCC w stosunku do biopłynów. Firmy dostarczające olej palmowy oraz LEGO mogłyby wówczas skutecznie uczestniczyć w tym systemie dobrowolnym.

22 Decyzja wykonawcza 2011/438, zgodnie z jej art 2, pozostawała w mocy przez pięć lat od wejścia w życie (tzn. od 10 sierpnia 2011 r. do 9 sierpnia 2016 r.).

23 W pkt 2.5 („Systemy dobrowolne w odniesieniu do biopłynów”) stwierdzono: „W przypadku biopłynów Komisja nie może jednoznacznie uznać dobrowolnego systemu za źródło rzetelnych danych w odniesieniu do kryteriów dotyczących terenów [...]. Jeżeli jednak Komisja stwierdzi, że dobrowolny system zawiera rzetelne dane dotyczące biopaliw, zachęca ona państwa członkowskie, aby przyjęły takie systemy za odpowiednie również w odniesieniu do biopłynów”.

24 Przypominam literalne brzmienie tego przepisu: „1. Dla celów niniejszego rozporządzenia, w ramach odstępstwa od art. 8 ust. 1, podmioty gospodarcze łańcucha dostaw biopłynów mogą przynależeć do systemów dobrowolnych będących przedmiotem decyzji na podstawie art. 7c ust. 4 akapit drugi dyrektywy 98/70/WE, która ma zastosowanie do biopaliw pod warunkiem przestrzegania warunków, o których mowa w ust. 2”.

61. W takim przypadku konieczne byłoby rozstrzygnięcie, czy art. 18 ust. 7 dyrektywy 2009/28 przyzwala na jednoczesne lub uzupełniające zastosowanie krajowego włoskiego systemu certyfikacji, przez podmioty gospodarcze, które stosują dobrowolny system certyfikacji, taki jak ISCC, czy też nie dopuszcza takiego zastosowania. Rząd włoski twierdzi, że przepis ten pozwala na zastosowanie dodatkowych wymogów w zakresie kontroli zrównoważonego rozwoju, na przykład takich, które są przewidziane przez włoski system certyfikacji.

62. Akceptacja stanowiska rządu włoskiego bez zastrzeżeń skutkowałaby powszechnym stosowaniem (tzn. we wszystkich przypadkach) systemu krajowego, gdy tylko byłby bardziej „restrykcyjny” niż system dobrowolny. Taki skutek prowadziłyby jednak do pomniejszenia skierowanych do podmiotów gospodarczych zachęt do przystąpienia do systemów dobrowolnych, których celem jest uniknięcie nadmiernych obciążeń dla przemysłu poprzez stworzenie skutecznych metod wykazywania spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju dla biopłynów²⁵.

63. Zgodnie z art. 8 ust. 4 rozporządzenia z dnia 23 stycznia 2012 r. od podmiotu gospodarczego, który należy do systemu dobrowolnego, można wymagać spełnienia dodatkowych wymogów, jeżeli system ten „nie [przewiduje] weryfikacji wszystkich kryteriów zrównoważonego rozwoju i stosowania bilansu masy”. Taka możliwość powinna jednak co do zasady wystąpić w nielicznych przypadkach, gdyż zgodnie z art. 18 ust. 4 dyrektywy 2009/28 Komisja zatwierdza zasadniczo systemy dobrowolne, które stosują metodę BM i certyfikują spełnianie wszystkich kryteriów zrównoważonego rozwoju²⁶.

64. Możliwe jest jednak, według samej Komisji²⁷, zatwierdzenie systemów dobrowolnych, które poza zastosowaniem metody BM dopuszczają certyfikację jedynie *niektórych* wymogów zrównoważonego rozwoju dla biopłynów. W takiej sytuacji nic nie stałoby na przeszkodzie komplementarnemu zastosowaniu krajowego systemu certyfikacji w celu wykazania spełnienia wymogów zrównoważonego rozwoju nieuwzględnionych w systemie dobrowolnym. Artykuł 8 ust. 4 rozporządzenia z dnia 23 stycznia 2012 r. rozumiany w ten sposób nie budziłby sprzeciwu.

65. W tym momencie muszę przypomnieć, że procedura kontroli wymogów zrównoważonego rozwoju dla biopłynów nie była przedmiotem wyczerpującej harmonizacji. Artykuł 18 dyrektywy 2009/28 ustanawia obowiązek stosowania metody BM i spełniania minimalnych warunków przy jej stosowaniu, ale nie ustalił zharmonizowanych wspólnotowych procedur.²⁸

66. W konsekwencji do podmiotów gospodarczych należy wybór jednego lub drugiego z systemów certyfikacji wskazanych w art. 18 (krajowego lub dobrowolnego zatwierdzonego przez Komisję). Od momentu dokonania tego wyboru:

- Jeżeli podmioty gospodarcze należą do *kompletnego* systemu dobrowolnego (tzn. takiego, który obejmuje sprawdzenie wszystkich wymogów zrównoważonego rozwoju), zatwierdzonego przez Komisję, państwa członkowskie nie mogą na nie nakładać dodatkowych wymogów, gdyż jest to zabronione przez art. 18 ust. 7 dyrektywy 2009/28. Taka sama sytuacja ma miejsce, gdy przepis krajowy rozszerza stosowanie zatwierdzonego przez Komisję systemu dobrowolnego poza zakres jego zastosowania.

25 Motyw 76 dyrektywy 2009/28 oraz motyw 3 decyzji wykonawczej 2011/438.

26 Czego dowodzi tabela wyjaśniająca Komisji dostępna pod adresem:
https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/voluntary_schemes_overview_dec17.pdf.

27 Komunikat Komisji w sprawie dobrowolnych systemów i wartości standardowych w systemie kryteriów zrównoważonego rozwoju dla biopaliw i biopłynów, zgodnie z którym „system dobrowolny powinien zawierać niektóre lub wszystkie kryteria w zakresie zrównoważonego rozwoju zawarte w dyrektywie”.

28 Zobacz opinię przedstawioną w dniu 18 stycznia 2017 r., E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:25, pkt 57); a także wyrok z dnia 22 czerwca 2017 r., E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, pkt 40). Zgodnie z tym punktem „ze względu na ogólne sformułowanie kryteriów wymienionych w art. 18 ust. 1 lit. a)–c) dyrektywy 2009/28 nie można ponadto uznać, że wspomniany przepis dokonał pełnej harmonizacji metody weryfikacji związanej z systemem bilansu masy. Przeciwnie, z art. 18 ust. 1 lit. a)–c) wynika, że państwa członkowskie zachowują swobodę uznania i działania przy określaniu w szczególności konkretnych wymogów, które muszą spełniać systemy bilansu masy wprowadzane przez podmioty gospodarcze”.

- Jeśli, przeciwnie, podmioty gospodarcze należą do *niekompletnego* systemu dobrowolnego, który jednak również został zatwierdzony przez Komisję, możliwe jest komplementarne zastosowanie systemu krajowego w zakresie nieprzewidzianym przez program dobrowolny.
- Jeśli podmiot gospodarczy należy do dobrowolnego systemu niezatwierdzonego przez Komisję, państwo członkowskie może od niego wymagać całkowitego spełnienia wymagań krajowego systemu certyfikacji.

67. W postępowaniu głównym firmy dostarczające olej palmowy oraz LEGO należały, w okresie lat 2012–2014, do dobrowolnego systemu ISCC. Jeśli zastosowanie art. 18 ust. 4 rozporządzenia z dnia 23 stycznia 2012 r. obejmuje ten wybór w przypadku biopłynów, mielibyśmy do czynienia z pierwszą z wyżej wymienionych sytuacji, lub raczej z jednym z wariantów tego przypadku. Obejmowałoby to stosowanie dobrowolnego systemu certyfikacji biopłynów poprzez zawarte w normie krajowej odesłanie do decyzji Komisji zezwalającej na stosowanie tego programu wyłącznie w odniesieniu do biopaliw.

68. Dobrowolny system ISCC jest systemem kompletnym, umożliwiającym certyfikację spełniania wszystkich kryteriów zrównoważonego rozwoju oraz zastosowanie metody BM. Tak stanowi art. 1 decyzji wykonawczej 2011/438, zgodnie z którym system ten wykazuje, że partie biopaliwa spełniają kryteria zrównoważonego rozwoju określone w art. 17 ust. 2–5, a także może on być wykorzystany do celów wykazania spełnienia przepisów art. 18 ust. 1 dyrektywy 2009/28. Dokumentacja wyjaśniająca działanie systemu ISCC²⁹ również stwierdza, że jest to kompletny system dobrowolny.

69. Artykuł 18 ust. 7 dyrektywy 2009/28 ustanawia domniemanie swobodnego obrotu biopłynów, których zrównoważony charakter jest certyfikowany kompletnym systemem dobrowolnym w taki sposób, że jeżeli podmiot gospodarczy przedstawia dowód lub dane uzyskane w ramach tego systemu, państwo członkowskie nie wymaga od dostawcy przedstawiania dalszego dowodu spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju ustalonych w art. 17 ust. 2–5 ani dostarczania informacji o środkach z art. 17 ust. 3 akapit drugi tej dyrektywy.

70. Z tego względu art. 18 ust. 7 dyrektywy 2009/28 sprzeciwia się zastosowaniu przepisów krajowych takich jak rozporządzenie z dnia 23 stycznia 2012 r., które nakazują podmiotom gospodarczym stosującym kompletny system dobrowolny zatwierdzony przez Komisję dla biopaliw i rozszerzony na mocy przepisów krajowych na biopłyny spełnienie wymogów bardziej restrykcyjnych, przewidzianych w krajowym systemie certyfikacji.

3. Zastosowanie krajowego systemu certyfikacji

71. Gdyby sąd odsyłający uznał na mocy art. 12 rozporządzenia z dnia 23 stycznia 2012 r., że dobrowolny system ISCC nie miał zastosowania do biopłynów w momencie zaistnienia wydarzeń będących przedmiotem postępowania głównego, znaleźlibyśmy się w trzecim z wyżej opisanych przypadków, a mianowicie polegającym na zastosowaniu przez podmioty gospodarcze systemu dobrowolnego niezatwierdzonego przez Komisję do certyfikacji biopłynów takich jak olej palmowy.

72. W takiej sytuacji państwo członkowskie mogłoby żądać od podmiotów gospodarczych łańcucha produkcji i wprowadzania do obrotu biopłynu pełnego lub częściowego spełnienia wymagań krajowego systemu certyfikacji.

²⁹ Zobacz w szczególności dokument ISCC, *Assessment of International Sustainability & Carbon Certification system (ISCC)*, 2016, dostępny pod adresem: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/voluntary-schemes>.

73. Dodatkowe wymogi odnośnie do systemu certyfikacji ISCC, których spełnienia zażądały władze włoskie, byłyby w niniejszej sprawie dwa:

- z jednej strony certyfikaty zrównoważonego rozwoju powinny towarzyszyć partii biopłynu, tzn. powinny mieć tę samą datę co data wykonania transportu;
- z drugiej strony certyfikaty te powinny być przedstawione przez wszystkie podmioty gospodarcze uczestniczące w transakcji, włączając w to zwykłych pośredników, choćby nie wchodzili w fizyczny kontakt z biopłynem.

74. Co się tyczy pierwszego z tych wymogów, jest on bardziej restrykcyjny niż wymogi wynikające z systemu ISCC (który dopuszcza dostarczenie certyfikatu w momencie późniejszym). Niemniej jednak nie sądzę, aby był on niezgodny z jakimkolwiek przepisem dyrektywy 2009/28, a ponadto uważam, że jest to odpowiedni wymóg dla zastosowania metody BM do kontroli zrównoważonego charakteru biopłynów.

75. W istocie wymóg ten umożliwi lepszą kontrolę łańcucha produkcji i wprowadzenia do obrotu biopłynu i ułatwi identyfikowalność partii, do których w celu weryfikacji spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju ustalonych w art. 17 ust. 2–5 dyrektywy 2009/28 ma zastosowanie metoda BM.

76. Uważam za rozsądne, że system krajowy wymaga jednoczesnego przedstawienia certyfikatów zrównoważonego charakteru biopłynów w momencie, w którym partie biopłynu przechodzą od jednego podmiotu gospodarczego do drugiego. Tolerancja opóźnień w wystawieniu i przedstawieniu tych certyfikatów może być dopuszczalna w systemie dobrowolnym, takim jak ISCC, ale nie widzę żadnego powodu, dla którego taką tolerancją miałyby koniecznie wykazywać się systemy krajowe.

77. Jest to ponadto wymóg, który nie wydaje się powodować znaczącego ograniczenia w wewnątrzspółnotowym handlu biopłynami w Unii ani też w handlu pomiędzy Unią a państwami trzecimi.

78. Większe trudności pojawiają się, jeżeli chodzi o zgodność z dyrektywą 2009/28 drugiego wymogu dodatkowego, na mocy którego wszystkie podmioty gospodarcze, włączywszy w to zwykłych pośredników niemających fizycznego kontaktu z partiami biopłynu, mają obowiązek przedstawić certyfikaty zrównoważonego rozwoju.

79. Argumenty stron dotyczące zgodności tego wymogu z dyrektywą 2009/28 są rozbieżne. Rząd włoski i GSE bronią tego wymogu, podczas gdy zdaniem Komisji, LEGO i firm dostarczających jest on niezgodny z brzmieniem i duchem dyrektywy.

80. Moim zdaniem na korzyść stanowiska GSE i rządu włoskiego przemawia kompetencja państwa włoskiego do ustanowienia i stosowania krajowego systemu weryfikacji.

81. Artykuł 18 ust. 1 dyrektywy 2009/28 posługuje się pojęciem podmiotu gospodarczego, ale nie definiuje go. Do państw członkowskich należy zatem określenie, które podmioty gospodarcze mają obowiązek udowodnienia zrównoważonego charakteru biopłynów³⁰. Na nich również spoczywa obowiązek (art. 18 ust. 3) przyjęcia niezbędnych środków, aby podmioty gospodarcze oferowały wiarygodne informacje i udostępniały państwu członkowskiemu dane wykorzystywane do opracowania tych informacji. Podmioty gospodarcze muszą ponadto dysponować odpowiednim standardem audytu³¹, niezależnym od przedstawianych informacji, oraz wykazać, że został on przeprowadzony.

³⁰ W przypadku systemów dobrowolnych również istnieje ten margines swobody w odniesieniu do ustalania zobowiązanych podmiotów gospodarczych, który to margines Komisja, dokonując ich oceny, musi rozważyć.

³¹

82. Uważam, że w ten sposób sformułowany przepis umożliwia państwom członkowskim uwzględnienie spornego wymogu w ich krajowych systemach weryfikacji zrównoważonego charakteru biopłynów. Moim zdaniem nic nie stoi na przeszkodzie zobowiązaniu zwykłych pośredników do złożenia żądanej dokumentacji, uznając ich za ogniwo w procesie dystrybucji biopłynów.

83. W procesie tym zapewnić należy znajomość i poszanowanie właściwości w ciągu całego łańcucha dostaw, za pośrednictwem metody BM³². Nie sądzę, aby obowiązek dostarczenia dokumentacji w przypadku tak złożonych łańcuchów produkcji i dystrybucji jak ten dotyczący oleju palmowego otrzymanego w Indonezji i przetransportowanego z Francji do Włoch w celu dostarczenia go LEGO można było uznać za nadmierny.

84. Uważam ten środek za odpowiedni również w celu ograniczenia ryzyka nadużyć i zapewnienia, że jedynie biopłyny spełniające kryteria zrównoważonego rozwoju i metody BM mogą korzystać ze wsparcia dla ich zużycia i mogą być brane pod uwagę przy obliczaniu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.

85. Z tego względu art. 18 ust. 7 dyrektywy 2009/28 nie sprzeciwia się nałożeniu na zwykłych pośredników wymogów krajowego systemu weryfikacji zrównoważonego charakteru biopłynów, pod warunkiem że nie należą do dobrowolnego programu certyfikacji zatwierdzonego przez Komisję na mocy art. 18 ust. 4 wspomnianej dyrektywy lub mającego zastosowanie poprzez odesłanie zawarte w ustawodawstwie krajowym.

4. Zgodność wymogu, aby wszyscy zwykli pośrednicy podlegali krajowemu systemowi weryfikacji zrównoważonego charakteru biopłynów, z art. 34 TFUE

86. To, że z formalnego punktu widzenia sąd krajowy przedstawił wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, odnosząc się do określonych przepisów prawa Unii, nie uniemożliwia Trybunałowi wskazania wszystkich elementów wykładni użytecznych do rozstrzygnięcia sprawy, chociażby nie wszystkie zostały wskazane w pytaniu prejudycjalnym. Rolą Trybunału jest ustalenie, na podstawie wszystkich informacji dostarczonych przez sąd krajowy, a w szczególności na podstawie uzasadnienia postanowienia odsyłającego, tych norm prawa Unii, które wymagają dokonania wykładni ze względu na przedmiot sporu³³.

87. Po uznaniu, że poddanie zwykłych pośredników krajowemu systemowi weryfikacji zrównoważonego rozwoju dla biopłynów jest zgodne z dyrektywą 2009/28, konieczne jest – mimo że sąd odsyłający nie podniósł tej kwestii – dokonanie analizy, czy wymóg ten nie narusza zakazu ustanowionego w art. 34 TFUE.

„Audyt kontroluje, czy systemy stosowane przez podmioty gospodarcze są dokładne, wiarygodne i zabezpieczone przed nadużyciami”.

32 W punkcie 2.2.3. komunikatu Komisji w sprawie dobrowolnych systemów i wartości standardowych w systemie kryteriów zrównoważonego rozwoju dla biopaliw i biopłynów stwierdzono, że „zazwyczaj łańcuch produkcji biopaliw i biopłynów składa się z wielu elementów, poczynając od pola uprawnego po dystrybucję paliwa. Surowce często ulegają przetworzeniu najpierw w produkty pośrednie, a następnie w produkty końcowe. Należy wykazać zgodność z wymogami dyrektywy w odniesieniu do produktu końcowego. W tym celu trzeba będzie poczynić założenia dotyczące surowców i/lub wykorzystywanych produktów pośrednich”. Stwierdzono również, że „metoda, za pomocą której łączy się informacje lub założenia dotyczące surowców lub produktów pośrednich z założeniami dotyczącymi produktów końcowych, jest znana pod nazwą łańcucha dowodowego. Łańcuch dowodowy zazwyczaj obejmuje wszystkie etapy od produkcji surowców aż do wprowadzenia paliw do obrotu. Metodą ustanowioną w dyrektywie dla potrzeb łańcucha dowodowego jest metoda bilansu masy”.

33 Wyroki: z dnia 22 czerwca 2017 r., E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, pkt 72); z dnia 27 października 2009 r., ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, pkt 81 i przytoczone tam orzecznictwo).

88. Trybunał stwierdził, że każda norma transponująca do prawa wewnętrznego dyrektywę dokonującą niewyczerpującej harmonizacji musi być zgodna z przepisami prawa pierwotnego³⁴. Z drugiej strony, gdy dana dziedzina jest przedmiotem wyczerpującej harmonizacji na poziomie Unii, wszelkie środki krajowe regulujące tę kwestię podlegają ocenie na podstawie przepisów środka harmonizującego, a nie przepisów prawa pierwotnego³⁵.

89. Sporny obowiązek należy zbadać zgodnie z tym orzecznictwem, wzięwszy pod uwagę, że art. 18 dyrektywy 2009/28 nie dokonał wyczerpującej harmonizacji ustawodawstw krajowych w zakresie systemów weryfikacji spełniania kryteriów zrównoważonego rozwoju produkcji biopłynów³⁶.

90. Należy zatem rozstrzygnąć, czy wobec nałożenia na zwykłych pośredników w łańcuchu dostaw biopłynu, niemających fizycznego kontaktu z produktem, obowiązku przedstawienia certyfikatów, przepis krajowy tworzy przeszkodę w wewnątrzspółnotowym handlu tego typu towarami, która nie jest zgodna z zakazem wynikającym z art. 34 TFUE³⁷.

91. Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, art. 34 TFUE, zakazując pomiędzy państwami członkowskimi środków równoważnych z ilościowymi ograniczeniami w przywozie, obejmuje każdy przepis krajowy, który mógłby bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie stanowić przeszkodę w handlu wewnątrzspółnotowym³⁸. W tym przypadku mamy do czynienia z naruszeniem handlu wewnątrzspółnotowego, ponieważ jest to towar wyprodukowany w Indonezji, wprowadzony do swobodnego obrotu w UE i magazynowany we Francji, skąd został przetransportowany do Włoch w celu sprzedaży LEGO.

92. Obowiązek przedstawienia certyfikatów potwierdzających zrównoważony charakter tego biopłynu, nałożony we Włoszech na zwykłych pośredników niemających fizycznego kontaktu z biopłynem, utrudnia jego import, zarówno z państw członkowskich, jak i z państw trzecich. Gdyby ten obowiązek nie istniał, łatwiejsze byłoby wprowadzenie tego biopłynu do obrotu, co wspierałoby wymianę handlową zarówno wewnątrzspółnotową, jak i z państwami trzecimi.

93. W tym samym zakresie zatem³⁹ przepis krajowy stwarza przeszkodę w handlu biopłynami, którą można zakwalifikować jako środek o skutku równoważnym z ograniczeniem ilościowym sprzecznym z art. 34 TFUE. Przeszkoda ta nie istniałaby, gdyby przepis włoski nakładał ten obowiązek na podmioty gospodarcze łańcucha dostaw mające fizyczny kontakt z biopłynami.

94. Niemniej jednak, czy można by uzasadnić to ograniczenie którymś ze względów interesu ogólnego wymienionych w art. 36 TFUE lub wymogami nadrzędnymi? Zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku przepis krajowy – zgodnie z zasadą proporcjonalności – musi być odpowiedni dla zapewnienia realizacji założonego celu i nie może wykraczać poza to, co niezbędne do jego osiągnięcia⁴⁰.

34 Wyroki: z dnia 12 października 2000 r., Ruwet (C-3/99, EU:C:2000:560, pkt 47); z dnia 18 września 2003 r., Bosal (C-168/01, EU:C:2003:479, pkt 25, 26). W przypadku wyczerpującej harmonizacji za pomocą dyrektyw dopuszczających środki krajowe o bardziej ochronnym charakterze Trybunał uważa, że także one muszą być zgodne z zakazem wynikającym z art. 34–36 TFUE (wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Gysbrechts i Santurel Inter, C-205/07, EU:C:2008:730, pkt 33–35).

35 Wyrok z dnia 1 lipca 2014 r., Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).

36 Wyrok z dnia 22 czerwca 2017 r., E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, pkt 76, 77).

37 Zobacz opinia z dnia 18 stycznia 2017 r., E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:25, pkt 72); wyrok z dnia 22 czerwca 2017 r., E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, pkt 78).

38 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 11 lipca 1974 r., Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, pkt 5); z dnia 1 lipca 2014 r., Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, pkt 66); z dnia 11 września 2014 r., Essent Belgium (od C-204/12 do C-208/12, EU:C:2014:2192, pkt 77); z dnia 29 września 2016 r., Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, pkt 96).

39 Zgodnie z art. 18 ust. 3 akapit czwarty dyrektywy 2009/28, „[o]bowiązki ustanowione w tym ustępie mają zastosowanie bez względu na to, czy biopaliwa i biopłyny są produkowane w obrębie Wspólnoty czy importowane”.

40 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 1 lipca 2014 r., Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, pkt 76); z dnia 11 grudnia 2008 r., Komisja/Austria (C-524/07, EU:C:2008:717, pkt 54).

95. Obowiązek mógłby się zrodzić z uwagi na ochronę środowiska, a w szczególności cel promowania użycia biopłynów jako energii odnawialnej⁴¹, które sprzyja zmniejszeniu emisji gazów wywołujących efekt cieplarniany, należących do głównych przyczyn zmian klimatycznych, do których zwalczania zobowiązała się Unia i jej państwa członkowskie⁴².

96. Wspieranie ochrony środowiska, promowanie energii odnawialnych ogólnie i biopłynów w szczególności służy również pośrednio ochronie zdrowia i życia ludzi i zwierząt, a także ochronie roślin, które to względy leżące w interesie ogólnym zostały wymienione w art. 36 TFUE⁴³.

97. Ponadto założenie, by wszystkie podmioty gospodarcze, bez wyjątku, które uczestniczą w produkcji i dystrybucji biopłynów zrównoważonych brały udział w łańcuchu dowodowym, zabezpieczonym zastosowaniem metody BM, przyczynia się do zapobiegania nadużyciom. Jednocześnie taka sytuacja nie dopuszcza do tego, by biopłyny te były sprzedawane ze związanymi z nimi korzyściami prawnymi, wobec czego biopłyny niespełniające kryteriów zrównoważonego rozwoju nie są beneficjentami tych korzyści. Tego typu przepis krajowy jest zatem uzasadniony względami ochrony środowiska naturalnego i stosowania energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych.

98. Niemniej jednak konieczne jest dokonanie weryfikacji, czy przepis włoski spełnia kryterium proporcjonalności, to znaczy czy jest odpowiedni do osiągnięcia założonego celu i nie wykracza poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia.

99. Nie sądzę, aby istniały istotne wątpliwości odnośnie do stosowności omawianego środka do założonego celu. Jak już wskazałem, celem tego środka jest w przypadku tych biopłynów osiągnięcie maksymalnej ochrony łańcucha dowodowego, od produkcji do ich energetycznego zastosowania, zwłaszcza gdy proces wprowadzania do obrotu jest złożony (jak już wskazano, indonezyjski olej palmowy, magazynowany we Francji, jest dystrybuowany we Włoszech). Do celów, pragnę powtórzyć uniemożliwienia nadużyć, i zapewnienia spełnienia wymogów zrównoważonego rozwoju dla biopłynów, środek ten wydaje się odpowiedni do zastosowania przez państwo członkowskie, które może go włączyć do krajowego systemu weryfikacji tego zrównoważonego rozwoju.

100. Ponadto zastosowanie kryterium proporcjonalności wymaga przeprowadzenia analizy tego, czy środek, jakkolwiek odpowiedni, nie wykracza poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia jego celu. W tym zakresie Komisja uważa za niepotrzebne zobowiązanie zwykłych pośredników do spełniania wymogów krajowego systemu weryfikacji zrównoważonego charakteru biopłynów, ponieważ mamy tu do czynienia ze zwykłymi handlowcami (traders), którzy nie mają towaru w swoim władaniu ani też nie mają z nim fizycznego kontaktu. Ponieważ metoda BM zapewnia identyfikowalność towaru, jedynie podmioty gospodarcze, które go wytwarzają, sprzedają, składują i kupują, fizycznie nim dysponując, powinny być zobowiązane przez krajowy system weryfikacji, jako że tylko oni mają możliwość poddania tego towaru zmianom.

101. Argument ten, podzielany przez LEGO i firmy dostarczające, nie jest dla mnie przekonujący. Jak słusznie podnoszą rząd włoski i GSE, pośrednik również uczestniczy w łańcuchu wprowadzania biopłynu do obrotu i może popełnić nadużycie w związku z jego zrównoważonym charakterem, nawet nie posiadając z nim fizycznego kontaktu.

41 Zobacz wyroki: z dnia 13 marca 2001 r., PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, pkt 73); z dnia 11 września 2014 r., Essent Belgium (od C-204/12 do C-208/12, EU:C:2014:2192, pkt 91); z dnia 29 września 2016 r., Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, pkt 84).

42 Zobacz wyroki: z dnia 26 września 2013 r., IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, pkt 56); z dnia 11 września 2014 r., Essent Belgium (od C-204/12 do C-208/12, EU:C:2014:2192, pkt 92); z dnia 22 czerwca 2017 r., E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, pkt 85, 88).

43 Wyroki z dnia 13 marca 2001 r., PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160), pkt 75; z dnia 1 lipca 2014 r., Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037), pkt 80; z dnia 22 czerwca 2017 r., E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490), pkt 89.

102. Na rozprawie ustalono, że Movendi posiadała tytuł prawny do biopłynu i swobodnie rozporządzała nim jak właściciel. W zasadzie nic nie stało na przeszkodzie, aby ten biopłyn sprzedała, zmieszała z produktami niezrównoważonymi lub zmieniła jego skład, wzięwszy pod uwagę, powtarzam, że przysługiwały jej wszelkie uprawnienia związane z władztwem nad rzeczą. Możliwość wystąpienia tych rodzajów ryzyka wydaje mi się wystarczająca, aby rozszerzyć na tę osobę prawną (lub na innych pośredników w łańcuchu wprowadzania do obrotu) obowiązki wynikające z systemu weryfikacji, chociażby skutkowało to nałożeniem na nią dodatkowych obciążeń administracyjnych.

103. Ze względu na powyższe uważam, że przepisy krajowe, które wymagają od zwykłych pośredników, nieposiadających fizycznego kontaktu z produktem, spełnienia wymogów narzuconych przez krajowy system weryfikacji zrównoważonego charakteru biopłynów nie są niezgodne z zakazem stosowania środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych wynikającym z art. 34 TFUE.

IV. Wnioski

104. Mając na uwadze powyższe, proponuję Trybunałowi, aby odpowiedział Consiglio di Stato (radzie stanu, Włochy) w następujący sposób:

- 1) Artykuł 18 ust. 7 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE
 - sprzeciwia się zastosowaniu przepisów prawa krajowego, które nakazują podmiotom gospodarczym stosującym kompletny system dobrowolny, zatwierdzony przez Komisję dla biopaliw i rozszerzony na mocy przepisów prawa krajowego na biopłyny, spełnienie wymogów bardziej restrykcyjnych, przewidzianych w krajowym systemie certyfikacji;
 - nie sprzeciwia się temu, aby krajowy system weryfikacji zrównoważonego charakteru biopłynów wymagał dokumentacji dowodowej również od podmiotów gospodarczych biorących udział w łańcuchu dostawy produktu jako zwykli pośrednicy, fizycznie nierozporządzający biopłynem, w sytuacji gdy nie należą do dobrowolnego systemu certyfikacji zatwierdzonego przez Komisję lub mającego zastosowanie poprzez odesłanie zawarte w ustawodawstwie krajowym.
- 2) Artykuł 34 TFUE nie sprzeciwia się przepisom prawa krajowego wymagającym od zwykłych pośredników, niemających fizycznego kontaktu z produktem, spełnienia wymagań wynikających z krajowego systemu weryfikacji zrównoważonego charakteru biopłynów, kiedy system ten ma zastosowanie.
- 3) Decyzja wykonawcza Komisji 2011/438/UE z dnia 19 lipca 2011 r. w sprawie zatwierdzenia programu „International Sustainability and Carbon Certification” w odniesieniu do wykazania spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju zgodnie z dyrektywami Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE oraz 2009/30/WE miała zastosowanie jedynie do handlu biopaliwami, ale nie do handlu biopłynami, chyba że przepisy państwa członkowskiego pozwalały na rozciągnięcie zatwierdzonego tą decyzją systemu dobrowolnego na biopłyny, co musi zostać ustalone przez sąd odsyłający.