



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 4 października 2018 r.\*

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Promowanie stosowania energii ze źródeł odnawialnych – Biopłyny wykorzystywane w instalacji termoelektrycznej – Artykuł 17 dyrektywy 2009/28/WE – Kryteria zrównoważonego rozwoju dla biopłynów – Artykuł 18 – Krajowe systemy certyfikacji zrównoważonego rozwoju – Decyzja wykonawcza 2011/438/UE – Dobrowolne systemy certyfikacji zrównoważonego rozwoju biopaliw i biopłynów zatwierdzone przez Komisję Europejską – Uregulowanie krajowe zobowiązujące pośredników do przedstawienia certyfikatów zrównoważonego rozwoju – Artykuł 34 TFUE – Swobodny przepływ towarów

W sprawie C-242/17

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Consiglio di Stato (radę państwa, Włochy) postanowieniem z dnia 26 stycznia 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 8 maja 2017 r., w postępowaniu:

**Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto (L.E.G.O.) 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,**

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: M. Ilešič, prezes izby, A. Rosas, C. Toader (sprawozdawca), A. Prechal i E. Jarašiūnas, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

\* Język postępowania: włoski.

sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 28 lutego 2018 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto (L.E.G.O.) SpA przez A. Fantiniego i G. Scaccię, avvocati,
- w imieniu Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA przez S. Fidanzię i A. Gigliolę, avvocati,
- w imieniu ED & F Man Liquid Products Italia Srl przez C.E. Rossiego i F.P. Francię, avvocati,
- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez G. Palatiello, avvocato dello Stato,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez G. Gattinara i K. Talabér-Ritz, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 16 maja 2018 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 18 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniającą i w następstwie uchylającą dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.U. 2009, L 140, s. 16) w związku z decyzją wykonawczą Komisji 2011/438/UE z dnia 19 lipca 2011 r. w sprawie zatwierdzenia programu „International Sustainability and Carbon Certyfikation” w odniesieniu do wykazania spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju zgodnie z dyrektywami Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE oraz 2009/30/WE (Dz.U. 2011, L 190, s. 79).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto SpA (zwaną dalej „L.E.G.O.”) a Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA (zwanym dalej „GSE”), Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Mare e del Territorio (ministerstwem środowiska i ochrony morza i terytorium, Włochy), Ministero dello Sviluppo Economico (ministerstwem rozwoju gospodarczego, Włochy) i Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (ministerstwem polityki rolnej i leśnej, Włochy) w przedmiocie braku przedstawienia certyfikatów zrównoważonego rozwoju dla biopłynów używanych do funkcjonowania instalacji termoelektrycznej L.E.G.O., który to brak doprowadził do wygaśnięcia programu motywacyjnego zielonych certyfikatów, z którego korzystała ta instalacja.

## Ramy prawne

### *Prawo Unii*

#### *Dyrektywa 2009/28*

3 Zgodnie z motywami 65, 67, 76 i 79 dyrektywy 2009/28:

„(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.

[...]

(67) Wprowadzenie kryteriów zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do biopaliw nie doprowadzi do osiągnięcia zamierzonego celu, jeśli produkty niespełniające kryteriów zamiast jako biopaliwa będą wykorzystywane jako biopłyny w sektorze ogrzewania lub energii elektrycznej. Z tego powodu kryteria zrównoważonego rozwoju powinny mieć również zastosowanie ogólnie do biopłynów.

[...]

(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 popytem 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.

[...]

(79) W interesie Wspólnoty leży działanie na rzecz opracowania wielostronnych i dwustronnych umów oraz dobrowolnych międzynarodowych lub krajowych systemów, które określają normy dla zrównoważonej produkcji biopaliw i biopłynów i poświadczają spełnianie tych norm przez produkcję biopaliw i biopłynów. Z tego powodu należy ustanowić przepis uznający takie umowy lub systemy za dostarczające wiarygodnych dowodów i danych, pod warunkiem że spełniają one odpowiednie normy wiarygodności, przejrzystości i niezależności audytu.

4 Artykuł 2 akapit drugi dyrektywy 2009/28 definiuje pojęcia „biomasy”, „biopłynów” i „biopaliw” następująco:

„[...]

e) »biomasa« oznacza ulegającą biodegradacji część produktów, odpadów lub pozostałości pochodzenia biologicznego z rolnictwa (łącznie z substancjami roślinnymi i zwierzęcymi), leśnictwa i związanych działów przemysłu, w tym rybołówstwa i akwakultury, a także ulegającą biodegradacji część odpadów przemysłowych i miejskich;

[...]

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”.

5 Artykuł 17 tej dyrektywy, zatytułowany „Kryteria zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do biopaliw i biopłynów”, stanowi w ust. 1:

„Niezależnie od tego, czy surowce były uprawiane na terenie [Unii] 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.

[...]”

6 Artykuł 17 ust. 2–6 wspomnianej dyrektywy definiuje kryteria zrównoważonego rozwoju dotyczące produkcji biopaliw i biopłynów.

7 Artykuł 17 ust. 8 przewiduje:

„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”.

8 Artykuł 18 tej samej dyrektywy, zatytułowany „Weryfikacja zgodności biopaliw i biopłynów z kryteriami zrównoważonego rozwoju”, przewiduje:

„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 zrównoważonego rozwoju;

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 zrównoważonego rozwoju i w takich samych ilościach, jak suma wszystkich partii dodanych do mieszanki.

[...]

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 biopłynny są produkowane w obrębie [Unii] czy importowane.

4. [...]

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. 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, rekultywacja terenów zdegradowanych, unikanie nadmiernego zużycia wody na obszarach, na których jest ona dobrem rzadkim, a także o elementach, o których mowa w art. 17 ust. 7 akapit drugi. [...]

[...]

5. Komisja przyjmuje decyzje na mocy ust. 4 wyłącznie wtedy, gdy przedmiotowa umowa lub system spełniają odpowiednie normy wiarygodności, przejrzystości i niezależności audytu. W odniesieniu do systemów pomiarów ograniczenia emisji gazów cieplarnianych spełniają one również wymogi dotyczące metodyki określone w załączniku V.

[...]

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.

[...]”.

*Decyzja wykonawcza 2011/438*

9 Na mocy art. 2 decyzja wykonawcza 2011/438 pozostawała w mocy przez pięć lat od wejścia w życie, to jest do dnia 9 sierpnia 2016 r. Biorąc jednak pod uwagę datę wystąpienia okoliczności faktycznych istotnych dla sporu w postępowaniu głównym, należy uwzględnić tę decyzję wykonawczą.

10 Motywy 4 i 6–8 wspomnianej decyzji wykonawczej mają następujące brzmienie:

„(4) Komisja może zdecydować, że dobrowolne międzynarodowe lub krajowe programy wykazują, że partie biopaliwa spełniają kryteria zrównoważonego rozwoju, określone w art. 17 ust. 3–5 dyrektywy [2009/28], oraz że dobrowolne krajowe lub międzynarodowe systemy pomiarów ograniczenia emisji gazów cieplarnianych zawierają dokładne dane wymagane dla celów art. 17 ust. 2 tej dyrektywy.

[...]

(6) W przypadku gdy podmiot gospodarczy przedstawia dowód lub dane uzyskane w ramach systemu zatwierdzonego przez Komisję, państwo członkowskie nie wymaga od dostawcy, w granicach objętych decyzją zatwierdzającą, przedstawiania dalszych dowodów spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju.

(7) Program »International Sustainability and Carbon Certification« (zwany dalej „ISCC”) przedłożono Komisji w dniu 18 marca 2011 r. z wnioskiem o zatwierdzenie. Program ma zasięg międzynarodowy i może obejmować szeroki wachlarz rozmaitych biopaliw. Zatwierdzony program zostanie udostępniony za pomocą platformy na rzecz przejrzystości ustanowionej na mocy dyrektywy [2009/28]. Komisja może zdecydować się na publikację jedynie części programu, uwzględniając wymogi zachowania poufnego charakteru szczególnie chronionych informacji handlowych.

(8) W świetle oceny Komisji program ISCC odpowiednio uwzględnia wszystkie kryteria zrównoważonego rozwoju wymagane dyrektywą 2009/28/WE, stosuje on również system bilansu masy zgodny z wymogami art. 18 ust. 1 dyrektywy [2009/28].”

11 Zgodnie z art. 1 wspomnianej decyzji wykonawczej:

„Dobrowolny program [ISCC], 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] [...]. 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 [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 1998 r. odnoszącej się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniającej dyrektywę Rady 93/12/EWG (Dz.U. 1998, L 350, s. 58)].

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



## *Prawo włoskie*

- 12 Artykuł 2 ust. 2 lit. i) i p) i ust. 3 decreto interministeriale del 23 gennaio 2012 che istituisce il „Sistema di certificazione nazionale della sostenibilità dei biocarburanti e dei bioliquidi” (rozporządzenia międzyresortowego z dnia 23 stycznia 2012 r. ustanawiającego „Krajowy system certyfikacji biopaliw i biopłynów”, GURI nr 31, z dnia 7 lutego 2012 r., zwanego dalej „rozporządzeniem międzyresortowym z dnia 23 stycznia 2012 r.”), zawiera następujące definicje:

„2. [...]

- i) certyfikat zrównoważonego rozwoju: oświadczenie sporządzone przez ostatni podmiot gospodarczy biorący udział w łańcuchu dostaw, mające walor certyfikatu własnego, [...] jak też wprowadzone do niego później modyfikacje, zawierające informacje niezbędne do zagwarantowania, że partia biopaliw lub biopłynów spełnia kryteria zrównoważonego rozwoju;

[...]

- 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 z siedzibą w [Unii] lub państwie trzecim, która oferuje lub udostępnia osobom trzecim, odpłatnie lub nieodpłatnie, biopaliwa lub biopłyny przeznaczone na rynek [wewnętrzny], i każdą osobę fizyczną lub prawną z siedzibą w Unii, która produkuje biopaliwa i biopłyny i wykorzystuje je na własny rachunek na terytorium kraju, jak i
- b) każdą osobę fizyczną lub prawną z siedzibą w Unii 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 [wewnętrzny]”.

- 13 Artykuł 8 tego rozporządzenia międzyresortowego bierze pod uwagę sytuację podmiotów, które nie przystępują krajowego systemu certyfikacji, przewidując, że:

„1. Z ograniczeniem do elementów objętych systemem dobrowolnym będącym przedmiotem decyzji przyjętej na podstawie art. 7c ust. 4 akapit drugi dyrektywy [98/70] [...] podmioty gospodarcze, które należą do takich systemów dobrowolnych, wykazują wiarygodność informacji lub sprawozdań dostarczanych kolejnemu podmiotowi gospodarczemu w łańcuchu dostaw, to jest dostawcy lub użytkownikowi, wydając dowód lub dane towarzyszące partii towaru przewidziane przez rzeczone systemy. Owe dowody lub dane są przedmiotem certyfikatu własnego [...].

[...]

4. W przypadku gdy 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 systemami dobrowolnymi lub umowami za pośrednictwem krajowego systemu certyfikacji.

[...]”.

14 Zgodnie z art. 12 rozporządzenia międzyresortowego z dnia 23 stycznia 2012 r.:

„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 [...]”.

### **Spór w postępowaniu głównym i pytanie prejudycjalne**

15 L.E.G.O. jest spółką prawa włoskiego posiadającą drukarnię. Wyposażyła ją w instalację termoelektryczną o średniej mocy nominalnej 0,840 megawatów, zasilaną surowym olejem roślinnym z palmy – biopłynem.

16 W dniu 20 maja 2011 r. instalacja ta została uznana za zasilaną ze źródeł odnawialnych przez GSE – publiczną spółkę prawa włoskiego odpowiedzialną za wypłatę dotacji na produkcję energii z tych źródeł. W ten sposób L.E.G.O. przystąpiła do programu motywacyjnego zielonych certyfikatów (ZC) na lata 2012–2014, w liczbie 14 698 ZC, o wartości 1 610 421,58 EUR.

17 Decyzją z dnia 29 września 2014 r. GSE uznała na podstawie dokumentów dostarczonych przez L.E.G.O., że ta ostatnia nie spełnia kryteriów kwalifikowalności do systemu wsparcia i zażądała zwrotu w całości kwot przyznanych za lata 2012–2014.

18 Powodem podniesionym przez GSE w uzasadnieniu jej decyzji był w szczególności brak złożenia certyfikatów zrównoważonego rozwoju przez spółkę, która wykonała instalację termoelektryczną, a mianowicie Movendi Srl. Ta ostatnia działa też jako pośrednik przy zakupie u ED&F Man Liquid Products Italia Srl oraz Unigrà Srl biopłynu używanego do funkcjonowania tej instalacji. Mimo że produkt ten jest bezpośrednio sprzedawany i dostarczany spółce L.E.G.O., GSE uważa, że spółkę Movendi należy uznać za „podmiot gospodarczy” w rozumieniu rozporządzenia międzyresortowego z dnia 23 stycznia 2012 r., który jest zobowiązany przedłożyć certyfikaty zrównoważonego rozwoju, nawet jeżeli zostały one już wcześniej przedłożone przez spółki ED&F Man Liquid Products Italia i Unigrà. Poza tym certyfikaty zrównoważonego rozwoju wystawione przez tych dwóch dostawców były opatrzone datą późniejszą niż faktyczna data transportu, podczas gdy zdaniem GSE należało je wystawić dla każdej partii biopłynów.

19 L.E.G.O. wniosła skargę na tę decyzję do Tribunale Regionale Amministrativo per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum, Włochy), który w wyroku z dnia 29 stycznia 2016 r. orzekł, że GSE prawidłowo uznała spółkę Movendi za podmiot gospodarczy w rozumieniu ustawodawstwa włoskiego, zobowiązując ją w konsekwencji do dostarczenia przez nią samą certyfikatu zrównoważonego rozwoju dla rozpatrywanego biopłynu.

20 Według tego sądu, o ile z jednej strony dyrektywa 2009/28 nie określa, kogo można uznać za podmiot gospodarczy, o tyle z drugiej strony pozwala państwu członkowskim na ustalenie, jakie są niezbędne informacje i kim są osoby zobowiązane do przestrzegania kryteriów zrównoważonego rozwoju. Za „podmiot gospodarczy” należy wobec tego uznać każdą osobę uczestniczącą w łańcuchu dostaw, w tym pośredników takich jak Movendi, którzy nie obejmują w fizyczne posiadanie danego biopłynu.



- 21 W dniu 13 maja 2016 r. L.E.G.O. wniosła odwołanie od tego wyroku do sądu odsyłającego – Consiglio di Stato (rady stanu, Włochy).
- 22 Sąd ten uważa, że niezbędne jest wyjaśnienie zakresu prawa Unii celem ustalenia, czy sprzeciwia się ono uregulowaniu krajowemu, a w szczególności art. 8 i 12 rozporządzenia międzyresortowego z dnia 23 stycznia 2012 r., które wymagają od podmiotów, które przystąpiły do dobrowolnego systemu certyfikacji, uzupełnienia w danym wypadku kontroli prowadzonej w ramach tego systemu za pomocą krajowego systemu certyfikacji i podania w oświadczeniu lub na certyfikatach towarzyszących partiom towaru na całej długości łańcucha dostaw informacji, o których mowa w art. 17 ust. 2–5 dyrektywy 2009/28.
- 23 W tym względzie sąd odsyłający zaznacza, że L.E.G.O. w ramach odwołania podnosi, że ze względu na to, iż dostawcy ED&F Man Liquid Products i Unigrà przystąpili do dobrowolnego systemu kontroli ISCC, zatwierdzonego decyzją wykonawczą nr 2011/438, system krajowy nie może przewidywać obowiązków dodatkowych względem tego dobrowolnego systemu, takich jak obowiązek przedstawiania przez pośredników certyfikatów zrównoważonego rozwoju.
- 24 Sąd odsyłający wyjaśnia, że jego wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy z jednej strony możliwości poddania podmiotów gospodarczych, które zwykle przystępują do dobrowolnych systemów będących przedmiotem decyzji Komisji, późniejszym kontrolom wprowadzonym przez krajowy system certyfikacji, a z drugiej strony możliwości poddania podmiotów gospodarczych, którzy należą do łańcucha dostaw, obowiązkowi uzupełnienia oświadczeń lub towarzyszących certyfikatów o żądane informacje. W tym względzie sąd odsyłający wskazuje, że ze względu na to, iż celem uregulowania krajowego jest zapewnienie identyfikowalności produktu i spełniania przezeń kryteriów zrównoważonego rozwoju na całej długości łańcucha dostaw, pośrednicy tacy jak Movendi nie mogą być wyłączeni z tego obowiązku.
- 25 W tej sytuacji Consiglio di Stato (rada stanu) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy prawo Unii Europejskiej, w szczególności art. 18 ust. 7 dyrektywy 2009/28 w związku z decyzją [wykonawczą nr 2011/438] 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 [...] pośrednika niemającego fizycznego dostępu do produktu, należy uznać za podlegające przywołanemu w pytaniu pierwszym uregulowaniu europejskiemu?”

## **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

### ***W przedmiocie pytania pierwszego***

- 26 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zwraca się zasadniczo o ustalenie, czy art. 18 ust. 7 dyrektywy 2009/28 w związku z decyzją wykonawczą nr 2011/438 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, takiemu jak będące przedmiotem postępowania głównego, nakładającemu na podmioty gospodarcze szczególne obciążenia, inne i o szerszym zakresie niż

obciążenia przewidziane w dobrowolnym systemie certyfikacji zrównoważonego rozwoju, takim jak system „ISCC” zatwierdzony wspomnianą decyzją nr 2011/483 Komisji, przyjętą zgodnie z art. 18 ust. 4 wspomnianej dyrektywy.

- 27 Na wstępie należy zaznaczyć, że art. 17 ust. 2–5 dyrektywy 2009/28 ustanawia kryteria zrównoważonego rozwoju, których należy przestrzegać w odniesieniu do biopaliw i biopłynów, aby mogły być brane pod uwagę jako energia odnawialna.
- 28 Jak wynika z art. 17 dyrektywy 2009/28 w związku z motywami 65 i 67 tej dyrektywy, prawodawca Unii, opierając się w szczególności na art. 114 TFUE, zamierzał dokonać harmonizacji kryteriów zrównoważonego rozwoju, które to kryteria muszą bezwzględnie spełniać biopaliwa i biopłyny, aby wytwarzana z nich energia mogła być uwzględniana w każdym państwie członkowskim do trzech celów, o których mowa odpowiednio w art. 17 ust. 1 lit. a), b) i c). Wspomnianymi celami są sprawdzenie zakresu, w jakim państwa członkowskie spełniają z jednej strony swoje cele krajowe określone w art. 3 tej dyrektywy 2009/28, a z drugiej strony swój obowiązek stosowania energii ze źródeł odnawialnych, a także ewentualnej kwalifikowalności do krajowego wsparcia finansowego dla stosowania biopaliw i biopłynów (zob. podobnie wyrok z dnia 22 czerwca 2017 r., E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, pkt 28).
- 29 Harmonizacja wspomnianych kryteriów zrównoważonego rozwoju ma charakter wyczerpujący, ponieważ w art. 17 ust. 8 dyrektywy 2009/28 sprecyzowano, że państwa członkowskie nie mogą dla tych samych trzech celów odmówić uwzględnienia biopaliw i biopłynów spełniających kryteria zrównoważonego rozwoju ustanowione w tym artykule z innych powodów dotyczących zrównoważonego rozwoju. (zob. podobnie wyrok z dnia 22 czerwca 2017 r., E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, pkt 32).
- 30 Co się tyczy kontroli przestrzegania kryteriów zrównoważonego rozwoju dla biopaliwa i biopłynów, jak wynika z art. 18 ust. 1 zdanie pierwsze dyrektywy 2009/28, w przypadku gdy biopaliwa mają zostać uwzględnione dla trzech celów określonych w art. 17 ust. 1 tej dyrektywy, państwa członkowskie wymagają od podmiotów gospodarczych wykazania spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju określonych w ust. 2–5 tego artykułu.
- 31 W tym celu państwa członkowskie są w szczególności zobowiązane, jak wynika z art. 18 ust. 1 zdanie drugie dyrektywy 2009/28, wymagać od tych podmiotów gospodarczych stosowania systemu bilansu masy, który, jak określono w lit. a) – c) tego przepisu, po pierwsze, pozwala na mieszanie partii surowców lub biopaliw o różnych właściwościach dotyczących zrównoważonego rozwoju, po drugie, wymaga, aby informacje na temat tych właściwości, a także wielkości owych partii pozostały przypisane mieszance, i po trzecie, 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.
- 32 W tym kontekście, system bilansu masy może być wdrożony, jak zaznaczył rzecznik generalny w pkt 42 opinii, za pośrednictwem systemu krajowego przewidzianego przez właściwy organ każdego państwa członkowskiego zgodnie z art. 18 ust. 3 dyrektywy 2009/28 lub za pośrednictwem dobrowolnych systemów krajowych lub międzynarodowych zatwierdzonych przez Komisję, takich jak system ISCC, zgodnie z wymogami art. 18 ust. 4 i 5 tej dyrektywy.
- 33 W tym względzie z art. 18 ust. 7 wspomnianej dyrektywy wynika, że gdy podmiot gospodarczy przedstawia dowód lub dane uzyskane w ramach umowy lub systemu będących przedmiotem decyzji podjętej przez Komisję na podstawie art. 18 ust. 4 tej dyrektywy, w granicach objętych tą decyzją, państwa członkowskie nie mogą wymagać od dostawcy przedstawiania dalszych dowodów spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju określonych w art. 17 ust. 2–5 dyrektywy 2009/28.

- 34 Natomiast jeżeli Komisja nie przyjęła decyzji dotyczącej danego systemu certyfikacji lub jeżeli decyzja stanowi, że system ten nie obejmuje wszystkich kryteriów zrównoważonego rozwoju określonych w art. 17 ust. 2–5 dyrektywy 2009/28, państwa członkowskie mają swobodę w nałożeniu w tym zakresie na podmioty gospodarcze wymogu przestrzegania uregulowania krajowego zmierzającego do zapewnienia kontroli przestrzegania tych kryteriów.
- 35 W konsekwencji, aby odpowiedzieć na pytanie pierwsze, należy ustalić zakres stosowania decyzji wykonawczej nr 2011/438, przyjętej przez Komisję na podstawie art. 18 ust. 4 dyrektywy 2009/28, co się tyczy systemu certyfikacji będącego przedmiotem postępowania głównego.
- 36 W tym względzie należy stwierdzić, że zatwierdzenie tą decyzją wykonawczą na okres pięciu lat systemu ISCC jest ważne jedynie w odniesieniu do ustalenia spełniania kryteriów zrównoważonego rozwoju przez biopaliwa, a nie biopłyny, jak wynika z jej art. 1 akapit pierwszy. Wynika z tego, że w zakresie, w jakim system ISCC będący przedmiotem decyzji wykonawczej nr 2011/438 stosuje metodę bilansu masy dla wykazania spełniania kryteriów zrównoważonego rozwoju przez biopaliwa, decyzja ta nie może ograniczać kompetencji, którą posiadają państwa członkowskie zgodnie z art. 18 ust. 1 i 3 dyrektywy 2009/28, aby określić warunki kontroli spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju określonych w art. 17 ust. 2–5 dyrektywy 2009/28, co się tyczy biopłynów.
- 37 Artykuł 18 ust. 4 dyrektywy 2009/28, który pozwala Komisji zdecydować, że dobrowolny system, krajowy lub międzynarodowy, służy wykazaniu spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju określonych w art. 17 ust. 2–5 tej dyrektywy, miał bowiem zastosowanie jedynie do biopaliw do czasu przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1513 z dnia 9 września 2015 r. zmieniającej dyrektywę 2009/28 (Dz.U. 2015, L 239, s. 1), która weszła w życie w dniu 15 października 2015 r. i wprowadziła możliwość certyfikowania spełniania kryteriów zrównoważonego rozwoju przez biopłyny za pośrednictwem systemów dobrowolnych.
- 38 W tym względzie należy wyjaśnić, że jak wynika z art. 2 akapit drugi lit. h) i i) dyrektywy 2009/28, biopłyny i biopaliwa są odrębnymi pojęciami, gdyż te ostatnie obejmują jedynie ciekłe paliwa stosowane w transporcie, podczas gdy biopłyny obejmują płyny wykorzystywane do celów energetycznych innych niż w transporcie.
- 39 W niniejszym wypadku L.E.G.O. była objęta programem motywacyjnym ZC w latach 2012–2014 w odniesieniu do instalacji termoelektrycznej zasilanej ze źródeł odnawialnych poprzez wykorzystanie biopłynu, a mianowicie oleju palmowego. Decyzją z dnia 29 września 2014 r. właściwy organ zażądał zwrotu kwot przyznanych z tego tytułu w szczególności z powodu nieprzestrzegania obowiązków wynikających z krajowego systemu certyfikacji dla wykazania spełniania kryteriów zrównoważonego rozwoju biopłynów.
- 40 Zważywszy na okoliczności i na to, że w decyzji wykonawczej nr 2011/438 dokonano zatwierdzenia systemu ICSS jedynie w odniesieniu do biopaliw, dodatkowe warunki nałożone w uregulowaniu włoskim, co się tyczy kontroli spełniania kryteriów zrównoważonego rozwoju biopłynów, nie są objęte zakresem zakazu określonego w art. 18 ust. 7 dyrektywy 2009/28.
- 41 W świetle powyższego na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 18 ust. 7 dyrektywy 2009/28 w związku z decyzją wykonawczą nr 2011/438 należy interpretować w ten sposób, iż nie sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, takiemu jak będące przedmiotem postępowania głównego, nakładającemu na podmioty gospodarcze szczególne warunki w odniesieniu do certyfikacji spełniania kryteriów zrównoważonego rozwoju przez biopłyny, inne i o szerszym zakresie niż warunki przewidziane w dobrowolnym systemie certyfikacji zrównoważonego rozwoju, takim jak system „ISCC”, zatwierdzony decyzją wykonawczą Komisji nr 2011/438, przyjętą zgodnie z art. 18 ust. 4 tej dyrektywy, gdyż system ten został zatwierdzony tylko dla biopaliw, a warunki te odnoszą się jedynie do biopłynów.

### *W przedmiocie pytania drugiego*

- 42 Pytanie drugie, które zostało zadane na wypadek odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze, zmierza zasadniczo do ustalenia, czy prawo Unii, a w szczególności art. 18 ust. 1 i 3 dyrektywy 2009/28, należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się temu, by uregulowanie krajowe, takie jak będące przedmiotem postępowania głównego, wprowadzało krajowy system kontroli spełniania kryteriów zrównoważonego rozwoju przez biopłyny, który przewiduje, że wszystkie podmioty gospodarcze biorące udział w łańcuchu dostaw rozpatrywanego produktu, nawet jeżeli chodzi o pośredników, którzy nie wchodzą w fizyczne posiadanie danych partii biopłynów, podlegają obowiązkowi certyfikacji, powiadamiania i informowania wynikającym z tego systemu.
- 43 Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, okoliczność, iż sąd krajowy powołał się formalnie we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na określone przepisy prawa Unii, nie stoi na przeszkodzie temu, by Trybunał przekazał temu sądowi wszelkie wskazówki dotyczące wykładni, które mogą być pomocne w rozstrzygnięciu rozpatrywanej przez niego sprawy, niezależnie od tego, czy sąd krajowy powołał się na nie w treści pytań. Rolą Trybunału w tym kontekście 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 sporu (wyrok z dnia 22 czerwca 2017 r., E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 44 W niniejszym wypadku, mimo że sąd odsyłający nie zwrócił się formalnie do Trybunału o interpretację przepisów traktatu dotyczących swobodnego przepływu towarów, należy – jak zalecił rzecznik generalny w pkt 87 opinii – zbadać także, czy art. 34 TFUE sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu, takiemu jak będące przedmiotem postępowania głównego.

### *W przedmiocie wykładni dyrektywy 2009/28*

- 45 W pierwszej kolejności należy zauważyć, że dyrektywa 2009/28 stosuje pojęcie „podmiotu gospodarczego”, ale go nie definiuje. Mając na względzie ogólny charakter sformułowania kryteriów wymienionych w art. 18 ust. 1 lit. a)–c), Trybunał orzekł już, że przepis ten nie dokonał pełnej harmonizacji metody weryfikacji związanej z systemem bilansu masy. W konsekwencji z zastrzeżeniem przestrzegania ogólnych wymogów, które ustanawia ten przepis w lit. a)–c), państwa członkowskie zachowują znaczną swobodę działania przy bardziej szczegółowym określaniu konkretnych warunków, na jakich dane podmioty gospodarcze mają korzystać z takiego systemu (zob. podobnie wyrok z dnia 22 czerwca 2017 r., E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, pkt 40, 77).
- 46 W drugiej kolejności, jak wynika z motywu 76 dyrektywy 2009/28, metoda bilansu masy, o której mowa w jej art. 18 ust. 1, opiera się na fizycznym związku między produkcją a wykorzystaniem biopłynów w Unii dla celów kontroli zgodności przy jednoczesnym uniknięciu nadmiernych obciążeń dla przemysłu.
- 47 W niniejszym wypadku z art. 12 ust. 2 rozporządzenia międzyresortowego z dnia 23 stycznia 2012 r. w związku z art. 2 ust. 1 lit. i)-septies dekretu ustawodawczego nr 66/2005 i art. 2 ust. 3 lit. a) tegoż rozporządzenia międzyresortowego wynika, że uregulowanie to nakłada obowiązek umieszczenia w oświadczeniu lub na certyfikacie towarzyszącym partiom biopłynów informacji pozwalających na ustalenie spełniania przez nie kryteriów zrównoważonego rozwoju na wszystkie podmioty gospodarcze biorące udział w łańcuchu dostaw biopłynów, w tym pośredników, którzy nie wchodzą w fizyczne posiadanie tych produktów.



- 48 Z postanowienia odsyłającego wynika, że zakwalifikowanie pośredników jako „podmiotów gospodarczych” ma zapewnić zgodnie z wymogami art. 18 ust. 3 dyrektywy 2009/28 identyfikowalność partii biopłynów na całej długości łańcucha dostaw, umożliwiając w ten sposób lepszą kontrolę ich produkcji i wprowadzania do obrotu, aby zmniejszyć ryzyko oszustw.
- 49 W tym względzie należy wskazać, że zgodnie z art. 18 ust. 3 dyrektywy 2009/28 państwa członkowskie podejmują środki dla zapewnienia, by podmioty gospodarcze przedkładały wiarygodne informacje i udostępniały państwom członkowskim, na ich wniosek, dane wykorzystane do opracowania informacji dotyczących właściwości danego produktu dotyczących zrównoważonego rozwoju. Państwa członkowskie wymagają także od podmiotów gospodarczych zapewnienia odpowiedniego standardu niezależnego audytu przedkładanych informacji oraz dostarczenia dowodów przeprowadzenia tego audytu, polegającego na zweryfikowaniu, czy systemy stosowane przez podmioty gospodarcze są dokładne, wiarygodne i zabezpieczone przed nadużyciami.
- 50 Ze względu na to, że z jednej strony pojęcie „podmioty gospodarcze” nie jest zdefiniowane w dyrektywie 2009/28, a z drugiej strony w aktualnym stanie harmonizacji przeprowadzonej przez prawodawcę Unii, co się tyczy założeń metody kontrolnej związanej z systemem bilansu masy, należy uznać, że państwom członkowskim przysługuje zakres uznania przy ustaleniu zgodnie z prawem Unii, które podmioty gospodarcze mają obowiązek przedstawienia dowodu przestrzegania kryteriów zrównoważonego rozwoju przewidzianych w art. 17 ust. 2–5 wspomnianej dyrektywy.
- 51 Z powyższych rozważań wynika, że art. 18 ust. 1 i 3 dyrektywy 2009/28 należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się temu, by uregulowanie krajowe, takie jak będące przedmiotem postępowania głównego, wprowadzało krajowy system kontroli spełniania kryteriów zrównoważonego rozwoju przez biopłyny, który przewiduje, że wszystkie podmioty gospodarcze biorące udział w łańcuchu dostaw danego produktu, nawet jeżeli chodzi o pośredników, którzy nie wchodzi w fizyczne posiadanie danych partii biopłynów, podlegają obowiązkowi certyfikacji, powiadomienia i informowania wynikającym z tego systemu.

*W przedmiocie wykładni art. 34 TFUE*

- 52 Należy przypomnieć na wstępie, że w sytuacji 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 postanowień prawa pierwotnego (wyrok z dnia 1 lipca 2014 r., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, pkt 57).
- 53 Prawodawca Unii nie tylko nie zamierzał dokonywać wyczerpującej harmonizacji krajowych systemów wsparcia produkcji zielonej energii, ale też – jak wynika w szczególności z motywu 25 dyrektywy 2009/28 – po pierwsze, wyszedł z założenia, że państwa członkowskie stosują różne systemy wsparcia, a po drugie, przyjął zasadę, że należy zapewnić sprawne funkcjonowanie tych systemów po to, by zachować zaufanie inwestorów oraz pozwolić tym państwom członkowskim na opracowanie skutecznych środków krajowych pozwalających osiągnąć wyznaczone im w owej dyrektywie obowiązkowe krajowe cele ogólne (wyrok z dnia 1 lipca 2014 r., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, pkt 59).
- 54 Poza tym, jak wynika z pkt 45 niniejszego wyroku, art. 18 dyrektywy 2009/28 nie dokonał wyczerpującej harmonizacji w wypadku metody weryfikacji związanej z systemem bilansu masy, w związku z czym państwa członkowskie zachowują istotny zakres swobody przy wdrażaniu tego artykułu. Są przy tym jednak zobowiązane do przestrzegania art. 34 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 22 czerwca 2017 r., E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, pkt 78).

- 55 Należy zatem dokonać interpretacji przepisów traktatu dotyczących swobodnego przepływu towarów celem ustalenia, czy art. 34 TFUE sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu będącemu przedmiotem postępowania głównego, które przewiduje, że podmioty gospodarcze biorące udział w łańcuchu dostaw produktu, nawet jeżeli chodzi o pośredników, którzy nie wchodzą w fizyczne posiadanie biopłynów, podlegają pewnym obowiązkom certyfikacji, powiadamiania i informowania wynikającym z krajowego systemu weryfikacji spełniania kryteriów zrównoważonego rozwoju.
- 56 W niniejszym wypadku, jak wynika z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi i wskazówek dostarczonych przez ED & F Man Liquid Products Italia na rozprawie, biopłyn będący przedmiotem postępowania głównego – olej palmowy – jest produkowany w Indonezji, przywożony do Unii, wprowadzany do swobodnego obrotu i składowany we Francji, a następnie transportowany do Włoch celem sprzedaży spółce L.E.G.O.
- 57 Zgodnie z art. 28 ust. 2 TFUE zakaz ograniczeń ilościowych między państwami członkowskimi, przewidziany w art. 34–37 TFUE, stosuje się zarówno do produktów pochodzących z państw członkowskich, jak i do produktów pochodzących z państw trzecich znajdujących się w swobodnym obrocie w państwach członkowskich.
- 58 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 34 TFUE, zakazujący stosowania między państwami członkowskimi środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w przywozie, dotyczy wszelkich przepisów państw członkowskich mogących bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie utrudniać handel wewnątrzspółnotowy (wyrok z dnia 1 lipca 2014 r., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 59 Ponadto za środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w przywozie w rozumieniu art. 34 TFUE należy uznać przeszkody w swobodnym przepływie towarów wynikające – w braku harmonizacji ustawodawstw krajowych – z zastosowania przez państwo członkowskie do towarów pochodzących z innych państw członkowskich, w których są zgodnie z prawem wprowadzane do obrotu, przepisów określających wymogi, które towary te muszą spełniać, nawet jeśli przepisy te są stosowane bez rozróżnienia do wszystkich towarów (zob. podobnie wyrok z dnia 22 września 2016 r., Komisja/Republika Czeska, C-525/14, EU:C:2016:714, pkt 35).
- 60 W niniejszym wypadku należy stwierdzić, że obowiązek przedstawienia certyfikatów zrównoważonego rozwoju, nałożony uregulowaniem krajowym będącym przedmiotem postępowania głównego na pośredników, którzy nie wchodzą w fizyczne posiadanie biopłynów będących przedmiotem transakcji, w której biorą udział, może utrudniać, przynajmniej pośrednio i potencjalnie, przywóz takich produktów z innych państw członkowskich.
- 61 Obowiązek taki powoduje bowiem, że przywóz biopłynów jest utrudniony, gdyż zwykli pośrednicy, nie podlegając temu obowiązkowi certyfikacji na podstawie art. 18 dyrektywy 2009/28, kiedy dokonują przywozu biopłynu do Włoch, także muszą przedstawić wspomniany certyfikat i podlegać obowiązkom administracyjnym i związanym z tym kosztom.
- 62 W konsekwencji takie uregulowanie krajowe stanowi środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w przywozie, co do zasady niezgodny z art. 34 TFUE, chyba że uregulowanie to może zostać obiektywnie uzasadnione (zob. analogicznie wyrok z dnia 1 lipca 2014 r., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, pkt 75).

*W przedmiocie ewentualnego uzasadnienia*

- 63 Uregulowania lub praktyki krajowe, które stanowią środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, mogą być uzasadnione jednym 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 osiągnięcia (wyrok z dnia 1 lipca 2014 r., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, pkt 76).

- 64 W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że środki krajowe, które mogą utrudniać handel w obrębie Unii, mogą być uzasadnione w szczególności nadrzędnymi wymogami dotyczącymi ochrony środowiska. Tymczasem korzystanie z odnawialnych źródeł energii przy produkcji energii elektrycznej, którego promowaniu służy uregulowanie krajowe analizowane w postępowaniu głównym, ma na celu ochronę środowiska naturalnego, gdyż przyczynia się ono do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, będących jedną z głównych przyczyn zmian klimatu, z którymi Unia i państwa członkowskie zobowiązały się walczyć (zob. podobnie wyrok z dnia 13 marca 2001 r., PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, pkt 73; z dnia 1 lipca 2014 r., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, pkt 77, 78 i 82, a także z dnia 22 czerwca 2017 r., E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, pkt 85 –88).
- 65 Z tego powodu takie uregulowanie krajowe, przez to, że uprzywilejowuje wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, przyczynia się także do ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt, jak również ochrony roślin, które są względami interesu ogólnego wymienionymi w art. 36 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 22 czerwca 2017 r., E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, pkt 89).
- 66 Ponadto, jak zaznaczył rzecznik generalny w pkt 97 opinii, w zakresie, w jakim uregulowanie krajowe, takie jak będące przedmiotem postępowania głównego, zobowiązuje wszystkie podmioty biorące udział w produkcji i dystrybucji biopłynów spełniających kryteria zrównoważonego rozwoju, w tym pośredników, do dostarczenia certyfikatów zrównoważonego rozwoju, przyczynia się do zapobiegania ryzyku oszustwa w łańcuchu dostaw biopłynów.
- 67 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału cele ochrony środowiska jak też walka z oszustwami mogą uzasadniać środki krajowe, które mogą utrudniać handel w obrębie Unii, pod warunkiem że środki te są proporcjonalne do zamierzonego celu (wyrok z dnia 6 października 2011 r., Bonnarde, C-443/10, EU:C:2011:641, pkt 34).
- 68 Należy zatem zbadać, jak wynika z pkt 63 niniejszego wyroku, czy uregulowanie krajowe, takie jak będące przedmiotem postępowania głównego, spełnia wymogi wynikające z zasady proporcjonalności, to znaczy, czy nadaje się do osiągnięcia zgodnego z prawem celu, do którego zmierza, oraz czy jest do tego niezbędne (zob. podobnie z dnia 1 lipca 2014 r., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, pkt 83).
- 69 W tym względzie należy zaznaczyć, że przepis krajowy, taki jak art. 12 ust. 2 rozporządzenia międzyresortowego z dnia 23 stycznia 2012 r., gwarantuje identyfikowalność produktu w łańcuchu produkcyjnym i transportowym, jak też spełnianie przezeń kryteriów zrównoważonego rozwoju celem uniknięcia ewentualnego przetworzenia lub fałszowania oleju palmowego. Pośrednik taki jak Movendi, który nabywa biopłyn będący przedmiotem postępowania głównego wraz z jego własnością prawną oraz całą istotną dokumentacją, zanim sprzeda go użytkownikowi końcowemu, może bowiem zmienić jego cechy, udostępnić go osobom trzecim i mieszać z innymi niecertyfikowanymi płynami lub biopłynami. Tym samym poprzez objęcie wszystkich podmiotów łańcucha dostaw biopłynów wspomniany przepis krajowy przyczynia się do zapobiegania ryzyku oszustwa dotyczącego spełniania przez ten biopłyn kryteriów zrównoważonego rozwoju. W konsekwencji stanowi on środek proporcjonalny do osiągnięcia zgodnego z prawem celu, od którego zmierza.
- 70 W ten sposób przepis krajowy rozpatrywany w postępowaniu głównym może przyczynić się także do celów ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt jak też ochrony roślin, o których mowa w pkt 63–66 niniejszego wyroku.

- 71 Co się tyczy niezbędnego charakteru takiego uregulowania, należy zaznaczyć, że mimo iż pośrednik taki jak Movendi w postępowaniu głównym nie wchodzi w fizyczne posiadanie biopłynów będących przedmiotem transakcji, w której bierze udział, ma jednak przez pewien czas jego własność prawną i co do zasady ma z tego powodu możliwość jego przemieszczenia, zmiany substancji lub sfalszowania dotyczących go dokumentów. Dlatego należy uznać, że Republika Włoska mogła zasadnie przyjąć, że wspomniany środek ze względu na zapobieganie tym zagrożeniom był niezbędny dla osiągnięcia zamierzonych celów.
- 72 Z całości powyższych rozważań wynika, że na pytanie drugie należy odpowiedzieć, iż prawo Unii, a w szczególności art. 34 TFUE i art. 18 ust. 1 i 3 dyrektywy 2009/28, należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się ono temu, by uregulowanie krajowe, takie jak będące przedmiotem postępowania głównego, wprowadzało krajowy system weryfikacji spełniania kryteriów zrównoważonego rozwoju przez biopłyny i przewidywało, że wszystkie podmioty gospodarcze biorące udział w łańcuchu dostaw produktu, nawet jeżeli chodzi o pośredników, którzy nie wchodzi w fizyczne posiadanie biopłynów, podlegali pewnym obowiązkom certyfikacji, powiadamiania i informowania wynikającym z tego systemu.

### **W przedmiocie kosztów**

- 73 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

- 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, w związku z decyzją wykonawczą Komisji 2011/438/UE z dnia 19 lipca 2011 r. w sprawie zatwierdzenia programu „International Sustainability and Carbon Certyfikation” w odniesieniu do wykazania spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju zgodnie z dyrektywami Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE oraz 2009/30/WE, należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, takiemu jak będące przedmiotem postępowania głównego, nakładającemu na podmioty gospodarcze szczególne warunki w odniesieniu do certyfikacji spełniania kryteriów zrównoważonego rozwoju przez biopłyny, inne i o szerszym zakresie niż warunki przewidziane w dobrowolnym systemie certyfikacji zrównoważonego rozwoju, takim jak system „ISCC”, zatwierdzony decyzją wykonawczą Komisji nr 2011/438, przyjętą zgodnie z art. 18 ust. 4 tej dyrektywy, gdyż system ten został zatwierdzony tylko dla biopaliw, a warunki te odnoszą się jedynie do biopłynów.**
- 2) **Prawo Unii, a w szczególności art. 34 TFUE i art. 18 ust. 1 i 3 dyrektywy 2009/28, należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się temu, by uregulowanie krajowe, takie jak będące przedmiotem postępowania głównego, wprowadzało krajowy system kontroli spełniania kryteriów zrównoważonego rozwoju przez biopłyny, który przewiduje, że wszystkie podmioty gospodarcze biorące udział w łańcuchu dostaw rozpatrywanego produktu, nawet jeżeli chodzi o pośredników, którzy nie wchodzi w fizyczne posiadanie danych partii biopłynów, podlegają obowiązkom certyfikacji, powiadamiania i informowania wynikającym z tego systemu.**

Podpisy