



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

4 de outubro de 2018*

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Promoção da utilização da energia produzida a partir de fontes renováveis — Biolíquidos utilizados por uma instalação termoelétrica — Diretiva 2009/28/CE — Artigo 17.º — Critérios de sustentabilidade para os biolíquidos — Artigo 18.º — Sistemas nacionais de certificação da sustentabilidade — Decisão de Execução 2011/438/UE — Regimes voluntários de certificação da sustentabilidade dos biocombustíveis e dos biolíquidos aprovados pela Comissão Europeia — Legislação nacional que prevê a obrigação de os operadores intermediários apresentarem certificações de sustentabilidade — Artigo 34.º TFUE — Livre circulação de mercadorias»

No processo C-242/17,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália), por decisão de 26 de janeiro de 2017, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 8 de maio de 2017, no processo

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

contra

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,

sendo intervenientes:

ED & F Man Liquid Products Italia Srl,

Unigrà Srl,

Movendi Srl,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: M. Ilešič, presidente de secção, A. Rosas, C. Toader (relatora), A. Prechal e E. Jarašiūnas, juízes,

advogado-geral: M. Campos Sánchez-Bordona,

* Língua do processo: italiano.

secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 28 de fevereiro de 2018,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto (L.E.G.O.) SpA, por A. Fantini e G. Scaccia, avvocati,
- em representação da Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, por S. Fidanzia e A. Gigliola, avvocati,
- em representação da ED & F Man Liquid Products Italia Srl, por C.E. Rossi e F.P. Francica, avvocati,
- em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por G. Palatiello, avvocato dello Stato,
- em representação da Comissão Europeia, por G. Gattinara e K. Talabér-Ritz, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 16 de maio de 2018,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 18.º da Diretiva 2009/28/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis que altera e subseqüentemente revoga as Diretivas 2001/77/CE e 2003/30/CE (JO 2009, L 140, p. 16), em conjugação com a Decisão de Execução 2011/438/UE da Comissão, de 19 de julho de 2011, relativa ao reconhecimento do regime «International Sustainability and Carbon Certification» para fins de demonstração do cumprimento dos critérios de sustentabilidade nos termos das Diretivas 2009/28/CE e 2009/30/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO 2011, L 190, p. 79).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto (L.E.G.O.) SpA à Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, ao Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Mare e del Territorio (Ministério do Ambiente, da Proteção do Território e do Mar, Itália), ao Ministero dello Sviluppo Economico (Ministério do Desenvolvimento Económico, Itália) e ao Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (Ministério da Política Agrícola e Florestal, Itália), a respeito da falta de apresentação de certificações de sustentabilidade relativas aos biolíquidos utilizados para o funcionamento da instalação termoelétrica da L.E.G.O., tendo este incumprimento conduzido à revogação do regime de incentivos aos certificados verdes de que esta instalação beneficiava.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 2009/28

3 Nos termos dos considerandos 65, 67, 76 e 79 da Diretiva 2009/28:

«(65) A produção de biocombustíveis deverá ser sustentável. Os biocombustíveis utilizados para efeitos de cumprimento dos objetivos estabelecidos na presente diretiva e os que beneficiam de regimes de apoio nacionais deverão, portanto, cumprir critérios de sustentabilidade.

[...]

(67) A introdução de critérios de sustentabilidade para os biocombustíveis não atingirá o objetivo pretendido se conduzir ao fabrico de produtos que não satisfaçam os referidos critérios e que acabem por ser utilizados como biolíquidos para a produção de calor ou eletricidade em vez de serem utilizados como biocombustíveis. Por esta razão, os critérios de sustentabilidade deverão também aplicar-se aos biolíquidos em geral.

[...]

(76) Os critérios de sustentabilidade só serão eficazes se conduzirem a alterações no comportamento das forças de mercado. Essas alterações só ocorrerão se os biocombustíveis e biolíquidos que cumprem aqueles critérios beneficiarem de um suplemento de preço sobre os que não os cumprem. Segundo o método do balanço de massa para verificação do cumprimento, existe uma relação física entre a produção de biocombustíveis e biolíquidos que cumprem os critérios de sustentabilidade e o consumo de biocombustíveis e biolíquidos na [União], que cria um equilíbrio adequado entre oferta e procura e assegura um suplemento de preço superior ao praticado nos sistemas em que não existe essa relação. Para assegurar que os biocombustíveis e biolíquidos que cumprem os critérios de sustentabilidade possam ser vendidos a um preço mais elevado, o método do balanço de massa deverá, por conseguinte, ser utilizado para verificar o cumprimento. Isto deverá manter a integridade do sistema e evitar ao mesmo tempo a imposição de encargos excessivos à indústria. Deverão, contudo, ser também examinados outros métodos de verificação.

[...]

(79) É do interesse da Comunidade promover a celebração de acordos multilaterais e bilaterais e a implantação de regimes voluntários nacionais ou internacionais que estabeleçam normas de produção de biocombustíveis e biolíquidos sustentáveis e certifiquem que a produção de biocombustíveis e biolíquidos respeita essas normas. Por essa razão, deverão ser previstas disposições para reconhecer tais acordos ou sistemas como fornecendo provas e dados fiáveis, desde que respeitem normas adequadas de fiabilidade, transparência e controlo por auditorias independentes.»

4 O artigo 2.º, segundo parágrafo, da Diretiva 2009/28 define os conceitos de «biomassa», de «biolíquidos» e de «biocombustíveis» da seguinte forma:

«[...]

e) “Biomassa”: a fração biodegradável de produtos, resíduos e detritos de origem biológica provenientes da agricultura (incluindo substâncias de origem vegetal e animal), da exploração florestal e de indústrias afins, incluindo da pesca e da aquicultura, bem como a fração biodegradável dos resíduos industriais e urbanos;

[...]

h) “Biolíquidos”: combustíveis líquidos para fins energéticos, com exceção dos destinados aos transportes, incluindo eletricidade, aquecimento e arrefecimento, produzidos a partir de biomassa;

i) “Biocombustíveis”: combustíveis líquidos ou gasosos para os transportes, produzidos a partir de biomassa;»

5 O artigo 17.º da mesma diretiva, com a epígrafe «Critérios de sustentabilidade para os biocombustíveis e biolíquidos», dispõe, no seu n.º 1:

«Independentemente do facto de as matérias-primas serem cultivadas dentro ou fora do território da [União], a energia proveniente dos biocombustíveis e biolíquidos só é considerada para os efeitos das alíneas a), b) e c) se cumprir os critérios de sustentabilidade estabelecidos nos n.ºs 2 a [6]:

a) Avaliação do cumprimento dos requisitos da presente diretiva no que respeita aos objetivos nacionais;

b) Avaliação do cumprimento das obrigações em matéria de energias renováveis;

c) Elegibilidade para apoio financeiro ao consumo de biocombustíveis e biolíquidos.

[...]»

6 O artigo 17.º, n.ºs 2 a [6], da referida diretiva define os critérios de sustentabilidade relativos à produção de biocombustíveis e de biolíquidos.

7 O artigo 17.º, n.º 8, da mesma diretiva prevê:

«Para os efeitos das alíneas a), b) e c) do n.º 1, os Estados-Membros não devem recusar-se a ter em conta, por outras razões de sustentabilidade, os biocombustíveis e biolíquidos obtidos nos termos do presente artigo.»

8 O artigo 18.º da Diretiva 2009/28, sob a epígrafe «Verificação do cumprimento dos critérios de sustentabilidade para os biocombustíveis e biolíquidos», determina:

«1. Caso os biocombustíveis e biolíquidos tenham de ser considerados para os efeitos das alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 17.º, os Estados-Membros devem exigir que os operadores económicos façam prova do cumprimento dos critérios de sustentabilidade definidos nos n.ºs 2 a 5 do artigo 17.º Para o efeito, devem exigir que os operadores económicos utilizem um método de balanço de massa que:

a) Permita misturar lotes de matérias-primas ou biocombustíveis com diferentes características de sustentabilidade;

b) Implique que a informação sobre as características de sustentabilidade e as dimensões dos lotes referidos na alínea a) se mantenha associada à mistura; e

- c) Preveja que a soma de todos os lotes retirados da mistura seja descrita como tendo as mesmas características de sustentabilidade, nas mesmas quantidades, que a soma de todos os lotes adicionados à mistura.

[...]

3. Os Estados-Membros tomam medidas destinadas a garantir que os operadores económicos forneçam informações fiáveis e ponham à disposição do Estado-Membro, a pedido, os dados utilizados para preparar essas informações. Os Estados-Membros devem exigir que os operadores económicos prevejam padrões adequados de auditoria independente das informações fornecidas e apresentem prova da realização de tal auditoria. A auditoria deve verificar se os sistemas utilizados pelos operadores económicos são exatos, fiáveis e à prova de fraude, e avaliar a frequência e metodologia de amostragem e a solidez dos dados.

As informações referidas no primeiro parágrafo incluem nomeadamente informações sobre o cumprimento dos critérios de sustentabilidade referidos nos n.ºs 2 a 5 do artigo 17.º, informações adequadas e relevantes sobre as medidas tomadas para a proteção dos solos, da água e do ar, a reconstituição dos terrenos degradados, a prevenção do consumo excessivo de água em zonas em que a água é escassa, e informações adequadas e relevantes sobre as medidas tomadas para ter em conta as questões referidas no segundo parágrafo do n.º 7 do artigo 17.º

[...]

As obrigações estabelecidas no presente número aplicam-se tanto aos biocombustíveis e biolíquidos produzidos na [União] como aos importados.

4. [...]

A Comissão pode decidir que os regimes voluntários nacionais ou internacionais que estabelecem normas para a produção de produtos de biomassa contêm dados precisos para efeitos do n.º 2 do artigo 17.º ou demonstram que os lotes de biocombustíveis cumprem os critérios de sustentabilidade previstos nos n.ºs 3 a 5 do artigo 17.º A Comissão pode decidir que esses regimes contêm dados precisos para efeitos de informação sobre as medidas tomadas para a preservação de zonas que prestam serviços básicos aos ecossistemas em situação crítica (por exemplo, proteção das bacias hidrográficas, controlo da erosão), a proteção dos solos, da água e do ar, a recuperação de terrenos degradados, a prevenção do consumo excessivo de água em zonas em que a água é escassa e as questões referidas no segundo parágrafo do n.º 7 do artigo 17.º [...]

[...]

5. A Comissão só aprova decisões ao abrigo do n.º 4 se o acordo ou regime em questão corresponder a padrões adequados de fiabilidade, transparência e auditoria independente. Os regimes para a medição das reduções de emissões de gases com efeito de estufa devem também obedecer aos requisitos metodológicos previstos no anexo V. [...]

[...]

7. Caso um operador económico forneça provas ou dados obtidos nos termos de um acordo ou regime que tenha sido objeto de decisão ao abrigo do n.º 4 de acordo com o âmbito dessa decisão, os Estados-Membros não devem exigir que o fornecedor apresente provas adicionais do cumprimento dos critérios de sustentabilidade definidos nos n.ºs 2 a 5 do artigo 17.º ou informações sobre as medidas referidas no segundo parágrafo do n.º 3 do presente artigo.

[...]»

Decisão de Execução 2011/438

9 Em conformidade com o seu artigo 2.º, a Decisão de Execução 2011/438 era válida por um período de cinco anos após a sua entrada em vigor, ou seja, até 9 de agosto de 2016. No entanto, atendendo à data em que ocorreram os factos do processo principal, há que tomar em consideração esta decisão de execução.

10 Os considerandos 4 e 6 a 8 da referida decisão de execução estipulavam:

«(4) A Comissão pode decidir que a demonstração de que os lotes de biocombustíveis cumprem os critérios de sustentabilidade definidos no artigo 17.º, n.ºs 3 a 5, da Diretiva [2009/28] seja efetuada por um regime nacional ou internacional voluntário ou que um regime nacional ou internacional voluntário de medição da redução das emissões de gases com efeito de estufa contenha dados precisos para efeitos do estabelecido no artigo 17.º, n.º 2, da referida diretiva.

[...]

(6) Quando um operador económico fornece provas ou dados obtidos em conformidade com um regime que tenha sido reconhecido pela Comissão, na medida abrangida pela decisão de reconhecimento, o Estado-Membro não exigirá que o fornecedor apresente provas adicionais do cumprimento dos critérios de sustentabilidade.

(7) O regime de certificação “International Sustainability and Carbon Certification” (seguidamente designado “ISCC”) foi apresentado à Comissão em 18 de março de 2011 com pedido de reconhecimento. O regime é de âmbito geral e pode abranger uma vasta gama de diferentes biocombustíveis. O regime reconhecido será disponibilizado na plataforma de transparência estabelecida ao abrigo da Diretiva [2009/28]. A Comissão terá em conta considerações relativas à sensibilidade comercial e pode decidir proceder apenas a uma publicação parcial do regime.

(8) A avaliação do regime ISCC concluiu que este abrange de forma adequada os critérios de sustentabilidade estabelecidos na Diretiva [2009/28] e aplica a metodologia de balanço de massa em conformidade com os requisitos do artigo 18.º, n.º 1, da Diretiva [2009/28].»

11 Nos termos do artigo 1.º da mesma decisão de execução:

«O regime voluntário [ISCC], sobre o qual foi apresentado à Comissão um pedido de reconhecimento em 18 de março de 2011, demonstra que os lotes de biocombustíveis cumprem os critérios de sustentabilidade estabelecidos no artigo 17.º, n.º 3, alíneas a), b) e c), e no artigo 17.º, n.ºs 4 e 5, da Diretiva [2009/28] [...]. O regime contém igualmente dados precisos para efeitos do estabelecido no artigo 17.º, n.º 2, da Diretiva [2009/28] e no artigo 7.º-B, n.º 2, da Diretiva 98/70/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 1998, relativa à qualidade da gasolina e do combustível para motores diesel e que altera a Diretiva 93/12/CEE do Conselho (JO 1998, L 350, p. 58)].

Além disso, pode ser utilizado para demonstração do cumprimento do estabelecido no artigo 18.º, n.º 1, da Diretiva [2009/28] e do artigo 7.º-C, n.º 1, da Diretiva [98/70].»

Direito italiano

- 12 O artigo 2.º, n.º 2, alíneas i) e p), e n.º 3, do decreto interministeriale che istituisce il «Sistema di certificazione nazionale della sostenibilità dei biocarburanti e dei bioliquidi» (Decreto ministerial relativo ao «sistema nacional de certificação da sustentabilidade dos biocombustíveis e dos biolíquidos»), de 23 de janeiro de 2012 (GURI n.º 31, de 7 de fevereiro de 2012, a seguir «Decreto ministerial de 23 de janeiro de 2012»), contém as seguintes definições:

«2. [...]

- i) Certificado de sustentabilidade: declaração redigida pelo último operador da cadeia de abastecimento, com valor de autocertificação [...] contendo as informações necessárias para garantir que o lote de biocombustível ou biolíquido é sustentável;

[...]

- p) Cadeia de abastecimento ou cadeia de controlo: metodologia que permite criar um nexo entre as informações ou declarações relativas às matérias-primas ou aos produtos intermédios e as informações relativas aos produtos finais. Esta metodologia compreende todas as fases da produção das matérias-primas até ao abastecimento do biocombustível ou biolíquido destinado ao consumo;

[...]

3. A definição de operador económico [...] inclui:

- a) Qualquer pessoa singular ou coletiva estabelecida na [União] ou num país terceiro que oferece ou coloca à disposição de terceiros, contra pagamento ou gratuitamente, biocombustíveis e biolíquidos destinados ao mercado [interno], e qualquer pessoa singular ou coletiva estabelecida na [União] que produz biocombustíveis ou biolíquidos e os utiliza posteriormente para consumo próprio no território nacional, bem como,
- b) Qualquer pessoa singular ou coletiva estabelecida na [União] ou num país terceiro que oferece ou coloca à disposição de terceiros, contra pagamento ou gratuitamente, matérias-primas, produtos intermédios, resíduos, subprodutos ou misturas destes para a produção de biocombustíveis e biolíquidos destinados ao mercado [interno].»

- 13 O artigo 8.º deste decreto ministerial tem em conta a posição dos operadores que não aderem ao regime nacional de certificação, prevendo o seguinte:

«1. Exclusivamente no que respeita aos elementos abrangidos por um regime voluntário objeto de uma decisão na aceção do artigo 7.º-C, n.º 4, segundo parágrafo, da Diretiva [98/70] [...], os operadores económicos que aderem a esses regimes voluntários devem demonstrar a fiabilidade das informações ou declarações prestadas ao operador económico seguinte da cadeia de abastecimento, ao fornecedor ou ao utilizador, com a apresentação da prova ou dos dados que acompanham o lote previstos nos referidos regimes. Essas provas ou dados são objeto de autocertificação [...]

[...]

4. Quando os regimes voluntários a que se refere o n.º 1 e os acordos a que se refere o n.º 2 não abrangem a verificação de todos os critérios de sustentabilidade e da utilização do balanço de massa, os operadores económicos da cadeia de abastecimento que a eles aderiram devem, em qualquer caso, completar a verificação, relativamente a tudo o que não está contemplado nos referidos regimes voluntários ou acordos, através do regime nacional de certificação.

[...]»

14 Em conformidade com o artigo 12.º do Decreto ministerial de 23 de janeiro de 2012:

«1. Para efeitos do presente decreto, em derrogação do disposto no artigo 8.º, n.º 1, os operadores económicos da cadeia de abastecimento de biolíquidos podem aderir aos regimes voluntários objeto de uma decisão nos termos do artigo 7.º-C, n.º 4, segundo parágrafo, da Diretiva [98/70], aplicável aos biocombustíveis, desde que respeitem os requisitos previstos no n.º 2.

2. Os operadores da cadeia de abastecimento de biolíquidos a que se refere o n.º 1 devem incluir na declaração ou certificação que acompanha os lotes ao longo da cadeia de abastecimento as informações a que se refere o artigo 7.º, n.ºs 5, 6, 7 e 8 [...]»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

15 A L.E.G.O. é uma empresa de direito italiano que possui uma tipografia. No interior do seu estabelecimento, a L.E.G.O. mandou construir uma instalação termoelétrica com uma potência nominal média anual de 0,840 megawatts, alimentada a óleo vegetal de palma bruto, um biolíquido.

16 Em 20 de maio de 2011, esta instalação foi reconhecida como sendo alimentada por fontes renováveis pela GSE, uma empresa pública de direito italiano responsável pela concessão de auxílios à produção de energia a partir de fontes renováveis. Deste modo, a L.E.G.O. acedeu ao regime de incentivos dos certificados verdes (CV), para o período de 2012-2014, no total de 14 698 CV, cujo valor ascende a 1 610 421,58 euros.

17 Por decisão de 29 de setembro de 2014, a GSE considerou, com base nos documentos fornecidos pela L.E.G.O., que esta última não cumpria os critérios de elegibilidade do regime de apoio e exigiu a restituição integral dos montantes concedidos a título do período de 2012-2014.

18 O motivo invocado pela GSE em apoio da sua decisão consistia, designadamente, na falta de apresentação de certificações de sustentabilidade pela empresa que construiu a instalação termoelétrica, a Movendi Srl. Esta última opera também como intermediária na aquisição, junto da ED&F Man Liquid Products Italia Srl e da Unigrà Srl, do biolíquido utilizado para o funcionamento desta instalação. Ainda que este produto seja vendido e entregue diretamente à L.E.G.O., segundo a GSE, a Movendi deveria ser considerada um «operador económico», na aceção do Decreto ministerial de 23 de janeiro de 2012, tendo a obrigação de apresentar as certificações de sustentabilidade, mesmo que estas já tenham sido fornecidas pela ED&F Man Liquid Products Italia e pela Unigrà. Além disso, as certificações de sustentabilidade emitidas por estas duas sociedades fornecedoras têm uma data posterior à data efetiva do transporte, quando, segundo a GSE, estas certificações deveriam ter sido emitidas para acompanharem cada lote de biolíquidos.

19 A L.E.G.O. interpôs recurso desta decisão no Tribunale Regionale Amministrativo per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio, Itália) que, na sua sentença de 29 de janeiro de 2016, declarou que a GSE tinha designado corretamente a Movendi como operador económico na aceção da legislação italiana, obrigando-a, conseqüentemente, a fornecer, ela própria, a certificação de sustentabilidade do biolíquido em causa.

20 Segundo esse órgão jurisdicional, embora, efetivamente, a Diretiva 2009/28 não especifique quem pode ser considerado um operador económico, a referida diretiva permite, todavia, aos Estados-Membros determinar quais são as informações necessárias e as pessoas sujeitas ao cumprimento dos critérios de sustentabilidade. Portanto, deverá considerar-se operador económico qualquer pessoa que intervenha na cadeia de abastecimento, incluindo os intermediários como a Movendi, que não têm a disponibilidade física do biolíquido em causa.

- 21 Em 13 de maio de 2016, a L.E.G.O. interpôs recurso desta sentença no órgão jurisdicional de reenvio, o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália).
- 22 Este órgão jurisdicional considera que é indispensável precisar o alcance do direito da União por forma a determinar se este se opõe à legislação nacional, e, em particular, aos artigos 8.º e 12.º do Decreto ministerial de 23 de janeiro de 2012, que impõem aos operadores, que acederam a um regime voluntário de certificação, a obrigação de completar, conforme o caso, a verificação efetuada ao abrigo desse regime, através do sistema nacional de certificação e de incluir na declaração ou nas certificações que acompanham os lotes ao longo da cadeia de abastecimento as informações enunciadas no artigo 17.º, n.ºs 2 a 5, da Diretiva 2009/28.
- 23 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que, no âmbito do seu recurso, a L.E.G.O. defende que, uma vez que as sociedades fornecedoras ED&F Man Liquid Products Italia e Unigrà aderiram ao regime voluntário de verificação ISCC, reconhecido pela Decisão de Execução 2011/438, o sistema nacional não pode prever obrigações adicionais em relação ao referido regime voluntário, como a obrigação de os intermediários apresentarem certificações de sustentabilidade.
- 24 Desta forma, o órgão jurisdicional de reenvio esclarece que o seu pedido de decisão prejudicial diz respeito, por um lado, à possibilidade de sujeitar os operadores económicos, que aderem, em geral, a regimes voluntários objeto de decisões da Comissão, a verificações posteriores impostas pelo sistema nacional de certificação e, por outro, à possibilidade de sujeitar os operadores económicos, que fazem parte da cadeia de abastecimento, à obrigação de completar as declarações ou certificações de acompanhamento com as informações solicitadas. Neste sentido, o órgão jurisdicional de reenvio refere que uma vez que o objetivo da legislação nacional consiste em garantir a rastreabilidade do produto e o seu caráter sustentável ao longo da cadeia de abastecimento, os intermediários, como a Movendi, não podem ficar isentos desta obrigação.
- 25 Nestas circunstâncias, o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) O direito da União Europeia, e, em particular, o artigo 18.º, n.º 7, da Diretiva [2009/28], em conjugação com a Decisão [de Execução n.º 2011/438], opõe-se a uma legislação nacional, como o Decreto ministerial de 23 de janeiro de 2012, em particular os seus artigos 8.º e 12.º, que estabelece obrigações específicas distintas e mais amplas do que as resultantes da adesão a um regime voluntário objeto de uma Decisão da Comissão Europeia, adotada nos termos do n.º 4 do referido artigo 18.º?
- 2) Em caso de resposta negativa à questão precedente, os operadores económicos que intervenham na cadeia de abastecimento do produto, ainda que se trate de operadores que desempenham funções de [...] mera intermediação sem qualquer disponibilidade material do produto, devem considerar-se sujeitos às normas europeias referidas na alínea a) anterior?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

- 26 Através da sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio questiona, em substância, se o artigo 18.º, n.º 7, da Diretiva 2009/28, em conjugação com a Decisão de Execução 2011/438, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que impõe aos operadores económicos requisitos específicos distintos e mais

amplos do que os previstos por um regime voluntário de certificação da sustentabilidade, como o regime «ISCC», reconhecido pela referida decisão de execução, adotada pela Comissão em conformidade com o artigo 18.º, n.º 4, da Diretiva 2009/28.

- 27 A título preliminar, importa salientar que o artigo 17.º, n.ºs 2 a 5, da Diretiva 2009/28 estabelece os critérios de sustentabilidade a cumprir para que os biocombustíveis e os biolíquidos possam ser considerados fontes de energia renováveis.
- 28 Como resulta do artigo 17.º da Diretiva 2009/28, lido à luz dos considerandos 65 e 67 da mesma diretiva, o legislador da União quis harmonizar, baseando-se, nomeadamente, no artigo 114.º TFUE, os critérios de sustentabilidade que os biocombustíveis devem imperativamente satisfazer para que a energia produzida a partir deles possa ser tida em consideração, em cada Estado-Membro, para os três fins visados, respetivamente, nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 deste artigo 17.º Os referidos fins são a verificação da medida em que os Estados-Membros satisfazem, por um lado, os seus objetivos nacionais mencionados no artigo 3.º da Diretiva 2009/28 e, por outro, as suas obrigações em matéria de energia renovável, bem como a eventual elegibilidade do consumo de biocombustíveis e biolíquidos para um apoio financeiro nacional (v., neste sentido, Acórdão de 22 de junho de 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, n.º 28).
- 29 A harmonização destes critérios de sustentabilidade tem caráter exaustivo, uma vez que o artigo 17.º, n.º 8, da Diretiva 2009/28 precisa que os Estados-Membros não podem recusar-se a ter em conta esses biocombustíveis e biolíquidos sustentáveis, para os três efeitos mencionados no artigo 17.º dessa diretiva, por outras razões de sustentabilidade diferentes das enunciadas neste artigo (v., neste sentido, Acórdão de 22 de junho de 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, n.º 32).
- 30 Quanto à verificação do cumprimento dos critérios de sustentabilidade para os biocombustíveis e os biolíquidos, tal como resulta do artigo 18.º, n.º 1, primeiro período, da Diretiva 2009/28, caso os biocombustíveis e biolíquidos tenham de ser considerados para os três efeitos visados no artigo 17.º, n.º 1, da presente diretiva, os Estados-Membros devem exigir que os operadores económicos façam prova do cumprimento dos critérios de sustentabilidade previstos nos n.ºs 2 a 5 deste artigo.
- 31 Para o efeito, como se depreende do artigo 18.º, n.º 1, segundo período, da Diretiva 2009/28, os Estados-Membros devem, nomeadamente, exigir que os referidos operadores económicos utilizem um método de balanço de massa que, como especificado nas alíneas a) a c) desta disposição, em primeiro lugar, permita misturar lotes de matérias-primas ou biocombustíveis com diferentes características de sustentabilidade, em segundo lugar, implique que a informação sobre as características de sustentabilidade e as dimensões dos referidos lotes se mantenha associada à mistura e, em terceiro lugar, preveja que a soma de todos os lotes retirados da mistura seja descrita como tendo as mesmas características de sustentabilidade, nas mesmas quantidades, que a soma de todos os lotes adicionados à mistura.
- 32 Neste contexto, como salientado pelo advogado-geral no n.º 42 das suas conclusões, o método de balanço de massa pode ser aplicado, designadamente, através de um regime nacional de aplicação definido pela autoridade competente de cada Estado-Membro, em conformidade com o artigo 18.º, n.º 3, da Diretiva 2009/28, ou através de regimes voluntários, nacionais ou internacionais, reconhecidos pela Comissão, como o regime ISCC, em conformidade com os requisitos do artigo 18.º, n.ºs 4 e 5, da presente diretiva.
- 33 A este respeito, resulta do artigo 18.º, n.º 7, da referida diretiva que, caso um operador económico forneça provas ou dados obtidos nos termos de um acordo ou regime que tenha sido objeto de uma decisão, adotada pela Comissão com base no artigo 18.º, n.º 4, da Diretiva 2009/28, de acordo com o âmbito dessa decisão, os Estados-Membros não podem exigir que o fornecedor apresente provas adicionais do cumprimento dos critérios de sustentabilidade definidos nos n.ºs 2 a 5 do artigo 17.º desta diretiva.

- 34 Em contrapartida, caso a Comissão não tenha adotado uma decisão quanto a um determinado sistema de certificação, ou caso esta decisão precise que este sistema não abrange todos os critérios de sustentabilidade definidos no artigo 17.º, n.ºs 2 a 5, da Diretiva 2009/28, os Estados-Membros podem, nessa medida, impor aos operadores económicos o respeito da legislação nacional para garantir a verificação do cumprimento dos referidos critérios.
- 35 Por conseguinte, para responder à primeira questão, há que determinar o âmbito de aplicação da Decisão de Execução 2011/438, adotada pela Comissão com base no artigo 18.º, n.º 4, da Diretiva 2009/28, no que respeita ao sistema de certificação em causa no processo principal.
- 36 Neste contexto, importa observar que o reconhecimento, mediante esta decisão de execução, por um período de cinco anos, do regime ISCC é válido para demonstrar unicamente a sustentabilidade dos biocombustíveis e não a dos biolíquidos, como se depreende do artigo 1.º, primeiro parágrafo, da referida decisão. Consequentemente, na medida em que o regime ISCC, objeto da Decisão de Execução 2011/438, utiliza o método do balanço de massa para demonstrar a sustentabilidade dos biocombustíveis, esta decisão de execução não se afigura suscetível de limitar a competência de que os Estados-Membros dispõem, em conformidade com o artigo 18.º, n.ºs 1 e 3, da Diretiva 2009/28, para fixar as modalidades de verificação do cumprimento dos critérios de sustentabilidade definidos nos n.ºs 2 a 5 do artigo 17.º da Diretiva 2009/28 no que diz respeito aos biolíquidos.
- 37 Com efeito, o artigo 18.º, n.º 4, da Diretiva 2009/28, que permite à Comissão decidir que um regime voluntário, nacional ou internacional, demonstra o cumprimento dos critérios de sustentabilidade definidos nos n.ºs 2 a 5 do artigo 17.º da referida diretiva, não era aplicável aos biocombustíveis até à adoção da Diretiva (UE) 2015/1513 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de setembro de 2015, que altera a Diretiva 98/70 e a Diretiva 2009/28 (JO 2015, L 239, p. 1), que entrou em vigor em 15 de outubro de 2015 e que introduziu a possibilidade de certificar a sustentabilidade dos biolíquidos através de regimes voluntários.
- 38 A este respeito, deve realçar-se, como resulta do artigo 2.º, segundo parágrafo, alíneas h) e i), da Diretiva 2009/28, que os biolíquidos e os biocombustíveis são conceitos diferentes, na medida em que estes últimos abrangem apenas os combustíveis líquidos para os transportes, ao passo que os primeiros se referem a líquidos para fins energéticos, com exceção dos destinados aos transportes.
- 39 No caso em apreço, a L.E.G.O. beneficiou do regime de incentivos aos CV para o período de 2012-2014, relativamente a uma instalação termoelétrica alimentada por fontes de energia renováveis, utilizando um biolíquido, o óleo de palma. Por uma decisão de 29 de setembro de 2014, a autoridade competente solicitou o reembolso dos montantes atribuídos a este título, devido, nomeadamente, ao não cumprimento das obrigações decorrentes do sistema nacional de certificação para demonstrar a sustentabilidade dos biolíquidos.
- 40 Nestas circunstâncias e dado que a Decisão de Execução 2011/438 procedeu apenas ao reconhecimento do regime ISCC no que se refere aos biocombustíveis, os requisitos adicionais impostos pela legislação italiana no que diz respeito à verificação da sustentabilidade dos biolíquidos não são abrangidos pela proibição prevista no artigo 18.º, n.º 7, da Diretiva 2009/28.
- 41 Face ao exposto, há que responder à primeira questão que o artigo 18.º, n.º 7, da Diretiva 2009/28, em conjugação com a Decisão de Execução de 2011/438, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que impõe aos operadores económicos requisitos específicos distintos e mais amplos para a certificação da sustentabilidade dos biolíquidos do que os previstos por um regime voluntário de certificação da sustentabilidade, como o regime ISCC, reconhecido pela referida decisão de execução, adotada pela Comissão em conformidade com o artigo 18.º, n.º 4, da referida diretiva, na medida em que este regime foi aprovado apenas no que diz respeito aos biocombustíveis e em que os referidos requisitos visam apenas os biolíquidos.

Quanto à segunda questão

- 42 A segunda questão, que é colocada no caso de uma resposta negativa à primeira questão, tem por objetivo, em substância, determinar se o direito da União, e, em particular, o artigo 18.º, n.ºs 1 e 3, da Diretiva 2009/28, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, estabeleça um sistema nacional de verificação da sustentabilidade dos biolíquidos que prevê que todos os operadores económicos que intervenham na cadeia de abastecimento do produto em causa, ainda que se tratem de intermediários sem disponibilidade física dos lotes de biolíquidos, estão sujeitos a determinadas obrigações de certificação, de comunicação e de informação decorrentes do referido sistema.
- 43 Como decorre da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o facto de um órgão jurisdicional nacional ter, no plano formal, formulado a questão prejudicial por referência a determinadas disposições de direito da União não obsta a que o Tribunal de Justiça forneça a esse órgão jurisdicional todos os elementos de interpretação que possam ser úteis à decisão do processo que lhe foi submetido, quer tenha ou não feito referência a tais elementos no enunciado das suas questões. Compete, a este respeito, ao Tribunal de Justiça extrair de todos os elementos fornecidos pelo órgão jurisdicional nacional, nomeadamente da fundamentação da decisão de reenvio, os elementos de direito da União que necessitam de interpretação, tendo em conta o objeto do litígio (Acórdão de 22 de junho de 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, n.º 72 e jurisprudência aí referida).
- 44 No caso vertente, embora o órgão jurisdicional de reenvio não tenha interrogado formalmente o Tribunal de Justiça acerca da interpretação das disposições do Tratado relativas à livre circulação de mercadorias, deve examinar-se igualmente, como foi recomendado pelo advogado-geral no n.º 87 das suas conclusões, a questão de saber se o artigo 34.º TFUE se opõe a uma legislação nacional como a que está em causa no processo principal.

Quanto à interpretação da Diretiva 2009/28

- 45 Em primeiro lugar, deve salientar-se que a Diretiva 2009/28 utiliza o conceito de «operador económico», sem, todavia, o definir. Tendo em conta a generalidade dos termos em que se encontram enunciados os critérios enumerados nas alíneas a) a c) do artigo 18.º, n.º 1, desta diretiva, o Tribunal de Justiça já declarou que a referida disposição não procedeu a uma harmonização completa do método de verificação do sistema do balanço de massas. Portanto, os Estados-Membros conservam, sem prejuízo de terem de respeitar as exigências gerais que a referida disposição enuncia nas suas alíneas a) a c), uma importante margem de manobra quando chamados a determinar, mais especificamente, as condições concretas em que os operadores económicos em causa são obrigados a utilizar esse sistema (v., neste sentido, Acórdão de 22 de junho de 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, n.ºs 40 e 77).
- 46 Em segundo lugar, como decorre do considerando 76 da Diretiva 2009/28, o método do balanço de massa, referido no artigo 18.º, n.º 1, da mesma diretiva, baseia-se numa relação física entre a produção e o consumo de biolíquidos na União para efeitos da verificação do cumprimento, evitando ao mesmo tempo a imposição de encargos excessivos à indústria.
- 47 No caso vertente, resulta dos termos do artigo 12.º, n.º 2, do Decreto ministerial de 23 de janeiro de 2012, lido à luz do artigo 2.º-F, n.º 1, alínea i), do Decreto legislativo n.º 66/2005 e do artigo 2.º, n.º 3, alínea a), deste mesmo decreto ministerial, que esta legislação impõe a todos os operadores económicos que intervenham na cadeia de abastecimento dos biolíquidos, incluindo aos intermediários que não têm disponibilidade física dos referidos produtos, a obrigação de incluir, na declaração ou no certificado que acompanha os lotes de biolíquidos, as informações que permitem demonstrar a sua sustentabilidade.

- 48 Resulta da decisão de reenvio que a qualificação dos intermediários como «operadores económicos» visa assegurar, em conformidade com as exigências do artigo 18.º, n.º 3, da Diretiva 2009/28, a rastreabilidade dos lotes de biolíquidos ao longo da cadeia de abastecimento, permitindo, assim, um melhor controlo da sua produção e do seu consumo com vista a reduzir o risco de fraudes.
- 49 A este respeito, deve salientar-se que, nos termos do artigo 18.º, n.º 3, da Diretiva 2009/28, os Estados-Membros tomam medidas destinadas a garantir que os operadores económicos forneçam informações fiáveis e ponham à disposição do Estado-Membro interessado, a seu pedido, os dados utilizados para elaborar as informações sobre as características de sustentabilidade do produto em causa. Os Estados-Membros devem igualmente exigir que os operadores económicos prevejam padrões adequados de controlo independente das informações fornecidas e apresentem prova de que esse controlo, que consiste em verificar se os sistemas utilizados pelos operadores económicos são exatos, fiáveis e à prova de fraude, foi efetuado.
- 50 Na medida em que o conceito de «operadores económicos» não é definido pela Diretiva 2009/28 e tendo em conta a atual situação da harmonização efetuada pelo legislador da União quanto às modalidades do sistema de verificação do método do balanço de massa, deve considerar-se que os Estados-Membros dispõem de uma margem de apreciação para determinar, no respeito do direito da União, quais os operadores económicos que devem fazer prova do cumprimento dos critérios de sustentabilidade previstos no artigo 17.º, n.ºs 2 a 5, da referida diretiva.
- 51 Com base nas considerações que precedem, o artigo 18.º, n.ºs 1 e 3, da Diretiva 2009/28 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, estabeleça um sistema nacional de verificação da sustentabilidade dos biolíquidos que prevê que todos os operadores económicos que intervenham na cadeia de abastecimento do produto, ainda que se trate de intermediários sem disponibilidade física dos lotes de biolíquidos, estão sujeitos a determinadas obrigações de certificação, de comunicação e de informação decorrentes do referido sistema.

Quanto à interpretação do artigo 34.º TFUE

- 52 Importa recordar, desde já, que toda e qualquer medida nacional, num domínio que foi objeto de uma harmonização exaustiva a nível da União, deve ser apreciada à luz das disposições dessa medida de harmonização e não das do direito primário (Acórdão de 1 de julho de 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, n.º 57).
- 53 Longe de pretender levar a cabo uma total harmonização dos regimes nacionais de apoio à produção de energia verde, o legislador da União partiu, como decorre, nomeadamente, do considerando 25 da Diretiva 2009/28, por um lado, da constatação de que os Estados-Membros aplicam diferentes regimes de apoio e, por outro, do princípio de que importa garantir o bom funcionamento dos mesmos para preservar a confiança dos investidores e permitir que esses Estados definam medidas nacionais eficazes para atingirem os objetivos vinculativos nacionais globais que a referida diretiva lhes impõe (Acórdão de 1 de julho de 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, n.º 59).
- 54 Além disso, como decorre do n.º 45 do presente acórdão, o artigo 18.º da Diretiva 2009/28 não procede a uma harmonização exaustiva do sistema de verificação do método do balanço de massas, pelo que os Estados-Membros conservam uma importante margem de manobra quando aplicam o referido artigo. Aquando desta aplicação, os Estados-Membros continuam, todavia, a ter de respeitar o artigo 34.º TFUE (v., neste sentido, Acórdão de 22 de junho de 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, n.º 78).

- 55 Por conseguinte, deve proceder-se a uma interpretação das disposições do Tratado relativas à livre circulação de mercadorias para determinar se o artigo 34.º TFUE se opõe a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê que os operadores económicos que intervenham na cadeia de abastecimento do produto, ainda que se trate de intermediários sem disponibilidade física dos biolíquidos, estão sujeitos a determinadas obrigações de certificação, de comunicação e de informação decorrentes de um sistema nacional de verificação da sustentabilidade.
- 56 No caso em apreço, como se depreende dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça e das indicações fornecidas pela ED & F Man Liquid Products Italia na audiência, o biolíquido em causa no processo principal, o óleo de palma, é produzido na Indonésia, importado para a União, introduzido em livre prática e armazenado em França e, em seguida, transportado para Itália para a sua venda à L.E.G.O.
- 57 Em conformidade com o artigo 28.º, n.º 2, TFUE, a proibição de restrições quantitativas entre os Estados-Membros, prevista nos artigos 34.º a 37.º TFUE, é aplicável tanto aos produtos originários dos Estados-Membros como aos produtos provenientes de países terceiros que se encontrem em livre prática nos Estados-Membros.
- 58 Ora, é jurisprudência constante que o artigo 34.º TFUE, ao proibir entre os Estados-Membros as medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação, se aplica a qualquer medida nacional suscetível de entravar direta ou indiretamente, atual ou potencialmente, o comércio intracomunitário (Acórdão de 1 de julho de 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, n.º 66 e jurisprudência aí referida).
- 59 Devem ser consideradas medidas de efeito equivalente às restrições quantitativas à importação, na aceção do artigo 34.º TFUE, os obstáculos à livre circulação de mercadorias resultantes, na falta de harmonização das legislações nacionais, da aplicação a mercadorias provenientes de outros Estados-Membros, onde são legalmente comercializadas, de normas relativas às condições a que devem responder essas mercadorias, mesmo se essas normas forem indistintamente aplicáveis a todos os produtos (v., neste sentido, Acórdão de 22 de setembro de 2016, Comissão/República Checa, C-525/14, EU:C:2016:714, n.º 35).
- 60 No caso vertente, é forçoso concluir que a obrigação de apresentar certificações de sustentabilidade, imposta pela legislação nacional em causa no processo principal, aos intermediários que não têm disponibilidade física dos biolíquidos objeto da transação na qual eles intervêm, é suscetível de constituir um obstáculo, pelo menos indireta e potencialmente, à importação desses produtos provenientes de outros Estados-Membros.
- 61 Com efeito, essa obrigação tem por efeito tornar a importação de biolíquidos mais difícil na medida em que os meros intermediários, não estando sujeitos a esta obrigação de certificação ao abrigo do artigo 18.º da Diretiva 2009/28, quando importam um biolíquido para Itália, devem, todavia, apresentar a referida certificação e estão, conseqüentemente, sujeitos às obrigações administrativas e aos custos associados.
- 62 Por conseguinte, essa legislação nacional constitui uma medida de efeito equivalente a restrições quantitativas às importações, em princípio incompatível com as obrigações do direito da União resultantes do artigo 34.º TFUE, a menos que esta legislação possa ser objetivamente justificada (v., por analogia, Acórdão de 1 de julho de 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, n.º 75).

Quanto à eventual justificação

- 63 Uma legislação ou uma prática nacional que constitui uma medida de efeito equivalente às restrições quantitativas pode ser justificada por uma das razões de interesse geral enumeradas no artigo 36.º TFUE ou por exigências imperativas. Em ambos os casos, a medida nacional deve, em

conformidade com o princípio da proporcionalidade, ser adequada para garantir a realização do objetivo prosseguido e não ultrapassar o necessário para atingir esse objetivo (Acórdão de 1 de julho de 2014, *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037, n.º 76).

- 64 Neste contexto, decorre de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que as medidas nacionais suscetíveis de entravar o comércio no interior da União podem nomeadamente ser justificadas por exigências imperativas relacionadas com a proteção do ambiente. Ora, a utilização de fontes de energia renováveis para a produção de eletricidade, que uma legislação nacional como a que está em causa no processo principal visa promover, é útil para a proteção do ambiente, na medida em que contribui para a redução das emissões de gases com efeito de estufa que se encontram entre as principais causas das alterações climáticas que a União e os seus Estados-Membros se comprometeram a combater (v., neste sentido, Acórdãos de 13 de março de 2001, *PreussenElektra*, C-379/98, EU:C:2001:160, n.º 73; de 1 de julho de 2014, *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037, n.ºs 77, 78 e 82; e de 22 de junho de 2017, *E.ON Biofor Sverige*, C-549/15, EU:C:2017:490, n.ºs 85 a 88).
- 65 Consequentemente, essa legislação nacional, na medida em que favorece a utilização de fontes de energia renováveis, contribui igualmente para a proteção da saúde e da vida das pessoas e dos animais, bem como a preservação dos vegetais, razões de interesse geral enumeradas no artigo 36.º TFUE (v., neste sentido, Acórdão de 22 de junho de 2017, *E.ON Biofor Sverige*, C-549/15, EU:C:2017:490, n.º 89).
- 66 Além disso, como salientou o advogado-geral no n.º 97 das suas conclusões, na medida em que uma legislação nacional como a que está em causa no processo principal obriga todos os operadores que intervenham na produção e distribuição dos biolíquidos sustentáveis, incluindo os intermediários, a fornecer certificações de sustentabilidade, essa legislação contribui para a prevenção do risco de fraude na cadeia de abastecimento dos biolíquidos.
- 67 Ora, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, os objetivos da proteção do ambiente, bem como da luta contra a fraude, podem justificar medidas nacionais suscetíveis de constituir um entrave para o comércio no interior da União, desde que essas medidas sejam proporcionadas em relação ao objetivo visado (Acórdão de 6 de outubro de 2011, *Bonnarde*, C-443/10, EU:C:2011:641, n.º 34).
- 68 Importa pois verificar, como resulta do n.º 63 do presente acórdão, se uma legislação nacional como a que está em causa no processo principal preenche as exigências decorrentes do princípio da proporcionalidade, ou seja, que seja adequada para atingir o objetivo legítimo que prossegue e que seja necessária para o fazer (v., neste sentido, Acórdão de 1 de julho de 2014, *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037, n.º 83).
- 69 A este respeito, importa observar que uma disposição nacional como a prevista no artigo 12.º, n.º 2, do Decreto ministerial de 23 de janeiro de 2012 assegura a rastreabilidade do produto na cadeia de produção e de transporte, bem como a sua sustentabilidade a fim de evitar a transformação ou contrafação eventual do óleo de palma. Com efeito, um intermediário, como a *Movendi*, que compra o biolíquido em causa no processo principal, detendo a sua propriedade jurídica, incluindo toda a documentação relevante, poderá, antes de o vender ao utilizador final, alterar as suas qualidades, colocá-lo à disposição de terceiros e misturá-lo com outros líquidos ou biolíquidos não certificados. Deste modo, ao abranger todos os operadores da cadeia de abastecimento dos biolíquidos, a referida disposição nacional contribui para a prevenção do risco de fraude no diz respeito à sustentabilidade deste biolíquido. Consequentemente, esta disposição constitui uma medida adequada para atingir o objetivo legítimo que prossegue.

- 70 Assim, a disposição nacional em causa no processo principal pode contribuir igualmente para os objetivos da proteção da saúde e da vida das pessoas e dos animais, bem como a preservação dos vegetais, referidos nos n.ºs 63 a 66 do presente acórdão.
- 71 No que diz respeito ao caráter necessário dessa legislação, deve salientar-se que, ainda que um intermediário, como a Movendi no processo principal, não tenha a disponibilidade física dos biolíquidos objeto da transação em que ele intervém, esse intermediário detém, não obstante, durante um certo período de tempo, a propriedade jurídica e tem, em princípio, por esse motivo, a possibilidade de os deslocar, de alterar a sua substância ou de falsificar os respetivos documentos. Deve, pois, admitir-se que a República italiana pôde legitimamente considerar que a referida medida, ao prevenir esses riscos, era necessária para atingir os objetivos prosseguidos.
- 72 Decorre de todas as considerações que precedem que há que responder à segunda questão que o direito da União, em particular o artigo 34.º TFUE e o artigo 18.º, n.ºs 1 e 3, da Diretiva 2009/28, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, estabeleça um sistema nacional de verificação da sustentabilidade dos biolíquidos que prevê que todos os operadores económicos que intervenham na cadeia de abastecimento do produto, ainda que se trate de intermediários sem a disponibilidade física dos biolíquidos, estão sujeitos a determinadas obrigações de certificação, de comunicação e de informação decorrentes do referido sistema.

Quanto às despesas

- 73 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) declara:

- 1) **O artigo 18.º, n.º 7, da Diretiva 2009/28/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis que altera e subseqüentemente revoga as Diretivas 2001/77/CE e 2003/30/CE, em conjugação com a Decisão de Execução 2011/438/UE da Comissão, de 19 de julho de 2011, relativa ao reconhecimento do regime «International Sustainability and Carbon Certification» para fins de demonstração do cumprimento dos critérios de sustentabilidade nos termos das Diretivas 2009/28/CE e 2009/30/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que impõe aos operadores económicos requisitos específicos distintos e mais amplos para a certificação da sustentabilidade dos biolíquidos do que os previstos por um regime voluntário de certificação da sustentabilidade, como o regime ISCC, reconhecido pela referida decisão de execução, adotada pela Comissão Europeia em conformidade com o artigo 18.º, n.º 4, da referida diretiva, na medida em que este regime foi aprovado apenas no que diz respeito aos biocombustíveis e em que os referidos requisitos visam apenas os biolíquidos.**
- 2) **O direito da União, em particular o artigo 34.º TFUE e o artigo 18.º, n.ºs 1 e 3, da Diretiva 2009/28, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, estabeleça um sistema nacional de verificação da sustentabilidade dos biolíquidos que prevê que todos os operadores económicos que intervenham na cadeia de abastecimento do produto, ainda que se trate de intermediários sem a disponibilidade física dos biolíquidos, estão sujeitos a determinadas obrigações de certificação, de comunicação e de informação decorrentes do referido sistema.**

Assinaturas