



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE,  
predstavljeni 16. maja 2018<sup>1</sup>

**Zadeva C-242/17**

**Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto (LEGO) SpA**  
**proti**  
**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,**  
**ob udeležbi**  
**ED & F Man Liquid Products Italia Srl,**  
**Unigrà Srl,**  
**Movendi Srl**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,  
ki ga je vložil Consiglio di Stato (državni svet, Italija))

„Vprašanje za predhodno odločanje – Okolje – Spodbujanje uporabe energije iz obnovljivih virov – Zagotovitev trajnosti tekočih biogoriv – Metoda masne bilance – Nacionalni sistemi certificiranja trajnosti – Prostovoljni sistemi certificiranja trajnosti, ki jih potrdi Komisija – Subjekti, ki morajo predložiti trajnostne certifikate“

1. Sodišče se je v sodbi E.ON Biofor Sverige<sup>2</sup> opredelilo glede pomena nekaterih ukrepov, ki jih je Švedska sprejela za preverjanje trajnosti bioplinov iz biomase, ko so bili predmet trgovine znotraj Skupnosti (prek plinovodov so krožili med več državami članicami).
2. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe se ne nanaša na biopline, temveč na trajnostna tekoča biogoriva (konkretno palmovo olje iz Indonezije, ki se v Uniji prodaja v prostem prometu). Medtem ko se bioplin proizvede iz biomase za uporabo v transportu, pa se tekoča biogoriva, ki se prav tako proizvedejo iz biomase, uporabljajo za energetske namene, ki niso transport, med katerimi so proizvodnja električne energije ter ogrevanje in hlajenje.
3. V sporu je treba preučiti razmerje med dvema vrstama sistemov certificiranja trajnosti tekočih biogoriv: *nacionalnimi* na eni strani in *prostovoljnimi*, ki jih potrdi Komisija, na drugi. Natančneje, Sodišče bo moralo opraviti razlago obsega člena 18(7) Direktive 2009/28/ES<sup>3</sup> v povezavi z Izvedbenim sklepom Komisije 2011/438/EU<sup>4</sup>.

1 Jezik izvornika: španščina.

2 Soba z dne 22. junija 2017 (C-549/15, EU:C:2017:490).

3 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv 2001/77/ES in 2003/30/ES (UL 2009, L 140, str. 16).

4 Izvedbeni sklep Komisije z dne 19. julija 2011 o potrditvi sistema ISCC (International Sustainability and Carbon Certification) za dokazljivo skladnega s trajnostnimi merili iz direktiv 2009/28/ES in 2009/30/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2011, L 190, str. 79).

4. Izhajajoč iz tega bo treba v sodbi razjasniti, ali je uporaba enih in drugih (nacionalnih in prostovoljnih) sistemov certificiranja alternativna in izključujoča ali zgolj dopolnilna.

5. Odgovor bo predložitvenemu sodišču omogočil odpravo dvomov o tem, ali lahko država članica od gospodarskih subjektov, ki so pristopili k prostovoljnemu sistemu, zahteva izpolnitev dodatnih zahtev.

## I. Pravni okvir

### A. Pravo Unije

#### 1. Direktiva 2009/28

6. V uvodni izjavi 76 je navedeno:

„Trajnostna merila bodo učinkovita samo, če bodo povzročila spremembe v vedenju tržnih udeležencev. Do navedenih sprememb bo prišlo zgolj, če bodo pogonska biogoriva in druga tekoča biogoriva, ki izpolnjujejo merila, deležna cenovne premije v primerjavi s tistimi, ki teh meril ne izpolnjujejo. V skladu z metodo masne bilance za preverjanje izpolnjevanja meril obstaja fizična povezava med proizvodnjo pogonskih biogoriv in drugih tekočih biogoriv, ki izpolnjujejo trajnostna merila, ter porabo pogonskih biogoriv in drugih tekočih biogoriv v Skupnosti, kar omogoča ustrezno ravnovesje med ponudbo in povpraševanjem ter zagotavlja cenovno premijo, ki je višja kot v sistemih, pri katerih take povezave ni. Da se lahko pogonska biogoriva in druga tekoča biogoriva, ki izpolnjujejo trajnostna merila, prodajajo po višji ceni, bi bilo treba za preverjanje izpolnjevanja meril uporabiti metodo masne bilance. To bi omogočilo ohranjanje integritete sistema in sočasno preprečevanje nerazumnih obremenitev industrije. Vendar bi bilo treba preučiti tudi druge metode preverjanja.“

7. Člen 2(h) in (i) določa ti opredelitvi:

„(h) ‚tekoče biogorivo‘ pomeni tekoče gorivo za energetske namene razen za transport, tudi električno energijo in energijo za ogrevanje in hlajenje, proizvedeno iz biomase;

(i) ‚biogorivo‘ pomeni tekoče ali plinasto gorivo, namenjeno uporabi v prometu, proizvedeno iz biomase“.

8. V uvodni izjavi 65 je navedeno:

„Proizvodnja biogoriv bi morala biti trajnostna. Biogoriva, uporabljena za izpolnjevanje ciljev glede zmanjšanja toplogrednih plinov iz te direktive, in biogoriva, ki so upravičena do podpore v okviru nacionalnih sistemov podpore, bi zato morala izpolnjevati trajnostna merila.“

9. V členu 17 so trajnostna merila opredeljena tako:

„1. Ne glede na to, ali so bile surovine pridelane na ozemlju Skupnosti ali zunaj nje, se energija iz pogonskih biogoriv in drugih tekočih biogoriv za namene iz točk (a), (b) in (c) upoštev[a] v nadaljevanju samo, če izpolnjujejo trajnostna merila, določena v odstavkih 2 do 6:

(a) ocenjevanje izpolnjevanja zahtev te direktive v zvezi z nacionalnimi cilji;

(b) ocenjevanje izpolnjevanja obveznosti glede uporabe obnovljive energije;

(c) upravičenost do finančne podpore za porabo pogonskih biogoriv in drugih tekočih biogoriv.

[...]

2. Prihranek emisij toplogrednih plinov zaradi uporabe pogonskih biogoriv in drugih tekočih biogoriv, ki se upošteva za namene iz točk (a), (b) in (c) odstavka 1, je najmanj 35 %.

[...]

3. Pogonska biogoriva in druga tekoča biogoriva, upoštevana za namene iz točk (a), (b) in (c) odstavka 1, se ne proizvedejo iz surovin, pridobljenih na zemljišču velikega pomena za ohranjanje biološke raznovrstnosti [...]

[...]

4. Pogonska biogoriva in druga tekoča biogoriva, upoštevana za namene iz točk (a), (b) in (c) odstavka 1, se ne proizvedejo iz surovin, pridobljenih na zemljišču z visoko zalogo ogljika [...]

[...]

5. Pogonska biogoriva in druga tekoča biogoriva, ki se upoštevajo za namene iz točk (a), (b) in (c) odstavka 1, se ne pridobivajo iz surovin iz zemljišč, ki so bila 1. januarja 2008 šotišča [...]

6. Kmetijske surovine, pridelane v Skupnosti ter uporabljene za proizvodnjo pogonskih biogoriv in drugih tekočih biogoriv, ki se upoštevajo za namene iz točk (a), (b) in (c) odstavka 1, se pridobijo v skladu z zahtevami in standardi na podlagi določb iz naslova ‚Okolje‘ v delu A in točki 9 Priloge II k Uredbi Sveta (ES) št. 73/2009 z dne 19. januarja 2009 [...]

[...]

8. Države članice za namene iz točk (a), (b) in (c) odstavka 1 ne smejo opustiti upoštevanja pogonskih biogoriv in drugih tekočih biogoriv, pridobljenih v skladu s tem členom, iz drugih razlogov, povezanih s trajnostjo.

[...]“

10. Člen 18 („Preverjanje izpolnjevanja trajnostnih meril za pogonska biogoriva in druga tekoča biogoriva“) v odstavkih od 1 do 7 določa:

„1. Če se pogonska biogoriva in druga tekoča biogoriva upoštevajo za namene iz točk (a), (b) in (c) člena 17(1), države članice od gospodarskih subjektov zahtevajo, da dokažejo, da so izpolnjena trajnostna merila, določena v členu 17(2) do (5). Za ta namen od gospodarskih subjektov zahtevajo, da uporabijo sistem masne bilance, ki določa:

- (a) pošiljke surovin ali biogoriva z različnimi trajnostnimi značilnostmi se lahko mešajo;
- (b) podatki glede trajnostnih značilnosti in velikosti pošiljk iz točke (a) veljajo tudi za mešanico; in
- (c) vsota vseh pošiljk, odstranjenih iz mešanice, je opisana, kot da ima enake trajnostne značilnosti, v enakih količinah, kot vsota vseh pošiljk, dodanih mešanici.

2. Komisija Evropskemu parlamentu in Svetu leta 2010 in 2012 predloži poročilo o delovanju metode preverjanja na podlagi masne bilance, opisane v odstavku 1, in možnih drugih metodah preverjanja v zvezi z nekaterimi ali vsemi vrstami surovin, pogonskih biogoriv ali drugih tekočih biogoriv. [...]

3. Države članice sprejmejo ukrepe, s katerimi zagotovijo, da gospodarski subjekti predložijo zanesljive informacije in državi članici na zahtevo dajo na voljo podatke, ki so bili uporabljeni za pripravo informacij. Države članice od gospodarskih subjektov zahtevajo, da zagotovijo ustrezen standard neodvisne revizije informacij, ki jih predložijo, in da predložijo dokazila, da so to storili. Z revizijo se preveri, ali so sistemi, ki jih uporabljajo gospodarski subjekti, natančni, zanesljivi in zaščiteni pred goljufijami. Ocenijo se pogostost in metodologija vzorčenja ter zanesljivost podatkov.

Informacije iz prvega pododstavka tega odstavka vključujejo predvsem informacije o spoštovanju trajnostnih meril iz člena 17(2) do (5), ustrezne informacije o ukrepih za zaščito tal, vode in zraka, sanacijo degradiranih zemljišč, izogibanje prekomerni porabi vode na območjih, kjer vode primanjkuje, ter ustrezne informacije o ukrepih, sprejetih zaradi upoštevanja vidikov iz drugega pododstavka člena 17(7).

[...]

Obveznosti iz tega odstavka veljajo za pogonska biogoriva ali druga tekoča biogoriva, ki so proizvedena v Skupnosti ali uvožena.

[...]

4. Skupnost si prizadeva za sklenitev dvostranskih ali večstranskih sporazumov s tretjimi državami, ki vsebujejo določbe o trajnostnih merilih, ki ustrezajo tistim iz te direktive. Če je Skupnost sklenila sporazume, ki vsebujejo določbe s temami, zajetimi v trajnostnih merilih iz člena 17(2) do (5), lahko Komisija odloči, da ti sporazumi med Skupnostjo in tretjimi državami dokazujejo, da pogonska biogoriva in druga tekoča biogoriva, proizvedena iz surovin, pridelanih v teh državah, izpolnjujejo zadevna trajnostna merila. [...]

Komisija lahko odloči, da prostovoljni nacionalni ali mednarodni sistemi, ki določajo standarde za proizvodnjo proizvodov iz biomase, vsebujejo točne podatke za namene člena 17(2) ali dokazujejo, da pošiljke biogoriva izpolnjujejo trajnostna merila iz člena 17(3) do (5). [...]

[...]

5. Komisija sprejme odločitve v skladu z odstavkom 4 le, če zadevni sporazum ali sistem izpolnjuje ustrezne standarde glede zanesljivosti, preglednosti in neodvisne revizije. [...]

6. Odločitve v skladu z odstavkom 4 se sprejmejo na podlagi postopka iz člena 25(3). Take odločitve veljajo največ 5 let.

7. Če gospodarski subjekt predloži dokaz ali podatke, pridobljene v skladu s sporazumom ali sistemom, za katerega je bila sprejeta odločitev v skladu z odstavkom 4 tega člena, v okviru omenjene odločitve, država članica od dobavitelja ne zahteva, da predloži nadaljnja dokazila o izpolnjevanju trajnostnih meril iz člena 17(2) do (5) ali informacije o ukrepih iz drugega pododstavka odstavka 3 tega člena.

[...]“

## 2. Izvedbeni sklep 2011/438

### 11. Člen 1 določa:

„Prostovoljni sistem ISCC (International Sustainability and Carbon Certification), za katerega je bila prošnja za priznanje Komisiji predložena 18. marca 2011, dokazuje, da so pošiljke biogoriv skladne s trajnostnimi merili iz člena 17(3)(a), (b) in (c) ter člena 17(4) in (5) Direktive 2009/28/ES in člena 7b(3)(a), (b) in (c) ter člena 7b(4) in (5) Direktive 98/70/ES. Sistem vsebuje tudi točne podatke za namene člena 17(2) Direktive 2009/28/ES in člena 7b(2) Direktive 98/70/ES.

Poleg tega se lahko uporablja za dokazovanje skladnosti s členom 18(1) Direktive 2009/28/ES in členom 7c(1) Direktive 98/70/ES.“

### 12. Člen 2(1) določa:

„Sklep velja 5 let od začetka veljavnosti.“

To obdobje se je izteklo 9. avgusta 2016.

## 3. Izvedbeni sklep (EU) 2016/1361<sup>5</sup>

13. Komisija je z Izvedbenim sklepom 2016/1361 sistem „International Sustainability & Carbon Certification“ za obdobje petih let ponovno potrdila kot sistem za dokazovanje skladnosti s trajnostnimi merili iz Direktive 2009/28.

### 14. Člen 1 tega sklepa določa:

„Sistem ‚International Sustainability & Carbon Certification‘ (v nadaljnjem besedilu: sistem), ki je bil Komisiji predložen v potrditev 23. junija 2016, dokazuje, da so pošiljke biogoriv in tekočih biogoriv, proizvedenih v skladu s standardi za proizvodnjo biogoriv in tekočih biogoriv, ki so določeni v okviru sistema, skladne s trajnostnimi merili iz člena 7b(3), (4) in (5) Direktive 98/70/ES ter člena 17(3), (4) in (5) Direktive 2009/28/ES.

[...]“

15. Izvedbeni sklep 2016/1361 je začel veljati 11. avgusta 2016.

## **B. Nacionalno pravo**

### 1. Zakonska uredba št. 28 iz leta 2011<sup>6</sup>

### 16. Člen 38 določa:

„Od 1. januarja 2012 se lahko pogonska biogoriva [...] in druga tekoča biogoriva upoštevajo za doseganje nacionalnih ciljev in lahko dostopajo do instrumentov za podporo [...], le če izpolnjujejo trajnostna merila iz sklepa za izvajanje Direktive 2009/30/ES“.

<sup>5</sup> Izvedbeni sklep Komisije z dne 9. avgusta 2016 o potrditvi sistema „International Sustainability & Carbon Certification“ za dokazovanje skladnosti s trajnostnimi merili iz direktiv 98/70/ES in 2009/28/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2016, L 215, str. 33).

<sup>6</sup> Decreto legislativo, 3 marzo 2011, n. 28, Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (GURI št. 71, 28. 3. 2011).

## 2. Zakonska uredba št. 66 iz leta 2005<sup>7</sup>

17. V skladu s členom 2(1)(i-septies), kakor je bil spremenjen z zakonsko uredbo št. 55/2011,<sup>8</sup> je „gospodarski subjekt“:

„vsaka fizična ali pravna oseba, ki prebiva oziroma ima sedež v Skupnosti ali v tretji državi, ki tretjim proti plačilu ali brezplačno ponuja ali da na voljo pogonska biogoriva, namenjena za trg Skupnosti, ali ki tretjim proti plačilu ali brezplačno ponuja ali da na voljo surovine, vmesne izdelke, mešanice ali ostanke za proizvodnjo biogoriv, namenjenih za trg Skupnosti“.

18. V členu 7b te zakonske uredbe so navedena trajnostna merila iz ureditve Unije, v členu 7c pa je določen nacionalni sistem certificiranja trajnosti biogoriv (Sistema Nazionale di certificazione della sostenibilità dei biocarburanti), ki ga morajo upoštevati vsi udeleženci proizvodne verige, če ne uporabljajo sporazuma ali prostovoljnega sistema certificiranja iz člena 7c, četrti odstavek, Direktive 98/70/ES, ki je bil vnesen s členom 1 Direktive 2009/30/ES.

## 3. Uredba z dne 23. januarja 2012<sup>9</sup>

19. V členu 2 so določene te opredelitve:

„[...]“

2. [...]

(i) Trajnostni certifikat: izjava, ki jo sestavi zadnji gospodarski subjekt dobavne verige, ki ima vrednost lastne izjave [...] in ki vsebuje podatke, potrebne za zagotovitev, da je pošiljka pogonskih biogoriv ali tekočih biogoriv trajnostna;

[...]

(p) Dobavna veriga oziroma nadzorna veriga: metodologija, ki omogoča vzpostavitev povezave med podatki ali izjavami v zvezi s surovinami ali vmesnimi izdelki ter trditvami glede končnih izdelkov. Ta metodologija zajema vse faze od pridelave surovin do dobave pogonskega biogoriva ali tekočega biogoriva, namenjenega potrošnji;

[...]

3. Opredelitev gospodarskega subjekta [...] zajema:

(a) vsako fizično ali pravno osebo, ki prebiva oziroma ima sedež v Evropski uniji ali v tretji državi, ki tretjim proti plačilu ali brezplačno ponuja ali da na voljo pogonska biogoriva in druga tekoča biogoriva, namenjena za trg Skupnosti [...], ter

<sup>7</sup> Decreto legislativo 21 marzo 2005, n. 66, Attuazione della direttiva 2003/17/CE relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel (GURI št. 96, 27. 4. 2005).

<sup>8</sup> Decreto legislativo, 31 marzo 2011, n. 55, Attuazione della direttiva 2009/30/CE, che modifica la direttiva 98/70/CE, per quanto riguarda le specifiche relative a benzina, combustibile diesel e gasolio, nonché l'introduzione di un meccanismo inteso a controllare e ridurre le emissioni di gas a effetto serra, modifica la direttiva 1999/32/CE per quanto concerne le specifiche relative al combustibile utilizzato dalle navi adibite alla navigazione interna e abroga la direttiva 93/12/CEE (GURI št. 97, 28. 4. 2011).

<sup>9</sup> Decreto del ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, 23 gennaio 2012, Sistema nazionale di certificazione per biocarburanti e bioliquidi (GURI št. 31, 7. 2. 2012) (v nadaljevanju: uredba z dne 23. januarja 2012).

(b) vsako fizično ali pravno osebo, ki prebiva oziroma ima sedež v Evropski uniji ali v tretji državi, ki tretjim proti plačilu ali brezplačno ponuja ali da na voljo surovine, vmesne izdelke, odpadke, podizdelke ali njihove mešanice za proizvodnjo pogonskih biogoriv in drugih tekočih bi[o]goriv namenjenih za trg Skupnosti“.

20. Člen 8 določa:

„1. V mejah elementov, ki jih krije prostovoljni sistem, ki je predmet sklepa v smislu člena 7c(4) Direktive 98/70/ES, uvedenega s členom 1 Direktive 2009/30/ES, gospodarski subjekti, ki pristopijo k takšnim prostovoljnim sistemom, zanesljivost podatkov ali izjav, danih naslednjemu gospodarskemu subjektu dobavne verige, dobavitelju ali uporabniku, dokažejo tako, da k pošiljki priložijo dokaze ali podatke, ki so določeni v teh sistemih. Ti dokazi ali podatki so predmet lastne izjave [...];

[...]

4. Če prostovoljni sistemi iz točke 1 in sporazumi iz točke 2 ne zajemajo preučitve vseh trajnostnih meril in uporabe metode masne bilance, morajo gospodarski subjekti dobavne verige, ki so k njim pristopili, ta preizkus glede vseh elementov, ki v teh sistemih ali sporazumih niso zajeti, v vsakem primeru izvesti ob uporabi nacionalnega sistema certificiranja.“

21. Člen 12 določa:

„1. Za namene te uredbe, z odstopanjem od člena 8(1), lahko gospodarski subjekti dobavne verige tekočih biogoriv pristopijo k prostovoljnim sistemom, ki so predmet odločitve v smislu člena 7c(4), drugi pododstavek, Direktive 98/70/ES in se uporabljajo za pogonska biogoriva, če izpolnjujejo pogoje iz odstavka 2.

2. Gospodarski subjekti dobavne verige tekočih biogoriv iz točke 1 morajo v izjavi ali potrdilu, ki pošiljke spremlja med celotno dobavno verigo, navesti informacije iz člena 7(5), (6), (7) in (8) z naslednjimi izjemami [...].“

## II. Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

22. Družba Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto SpA (v nadaljevanju: LEGO) upravlja tiskarno v Lavisu (občina Trento v deželi Trentinsko – Zgornje Poadižje, Italija). V obratu je zgradila termoelektrarno z zmogljivostjo 0,84 megavata, v kateri se kot gorivo uporablja tekoče biogorivo, in sicer surovo rastlinsko palmovo olje.

23. Podjetje, ki je prevzelo gradnjo te elektrarne, je bila družba Movendi S.r.l., ki je bila prav tako posrednik (*trader*) pri pridobitvi tekočega biogoriva, potrebnega za napajanje termoelektrarne.

24. Družba LEGO je 24. novembra 2010 javno podjetje Gestore dei servizi energetici SpA (v nadaljevanju: GSE) zaprosila, naj jo opredeli kot „obrat, ki uporablja obnovljive vire energije“.<sup>10</sup> Na podlagi te opredelitve je postala upravičena do sheme spodbud zelenih certifikatov (ZC) za triletnje od 2012 do 2014 v skupni višini 14.698 ZC in vrednosti 1.610.421,58 EUR.

25. Družba Movendi ni fizično razpolagala s pošiljkami proizvoda, ki sta jih družbi ED & F Man Liquid Products Italia S.r.l. in Unigrà S.r.l. (v nadaljevanju: skupaj: družbi dobaviteljici) dobavljali neposredno družbi LEGO. Na obravnavi sta ti družbi navedli, da je bilo tekoče biogorivo, dobavljeno družbi LEGO, surovo palmovo olje, uvoženo iz Indonezije in pripeljano iz Francije, zaradi česar je šlo za blago, ki je bilo že sproščeno v prosti promet na carinskem ozemlju Unije.

<sup>10</sup> GSE je javno podjetje, ki je v Italiji zadolženo za upravljanje pomoči za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov.

26. GSE je 19. junija 2014 družbo LEGO pozvalo, naj mu predloži potrdila, zahtevana po italijanski zakonodaji. Družba LEGO je GSE 26. junija 2014 poslala nekatere dokumente.

27. GSE je z odločbo z dne 29. septembra 2014 družbo LEGO izključilo iz sheme spodbud, ker ni izpolnila meril za upravičenost do sheme pomoči, in ji naložilo povrnitev vseh priznanih zelenih certifikatov.

28. Navedena odločba je temeljila zlasti na teh argumentih:

- čeprav je družba Movendi delovala kot posrednik in ni imela v posesti tekočega biogoriva, ki je bilo uporabljeno za napajanje obrata, bi se morala šteti za „gospodarski subjekt“ v smislu uredbe z dne 23. januarja 2012 in bi zato morala izdati lastni trajnostni certifikat v zvezi z vsako pošiljko tekočega biogoriva, ker certifikati, ki sta jih izdali družbi dobaviteljici, ne zadostujejo in
- ker so bili trajnostni certifikati datirani po datumu izvedbe prevoza, medtem ko bi morali v skladu z uredbo z dne 23. januarja 2012 „spremljati vsako pošiljko“.

29. Družba LEGO je zoper odločbo GSE vložila tožbo pri Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija), ki je s sodbo z dne 29. januarja 2016 zavrnilo njene zahtevke. Zoper to sodbo je navedena družba vložila pritožbo pri Consiglio di Stato (državni svet, Italija), ki odloča na zadnji stopnji.

30. Družba LEGO v utemeljitev svoje pritožbe trdi:

- Družba Movendi se ne more šteti za „gospodarski subjekt“ v smislu uredbe z dne 23. januarja 2012, ker deluje zgolj kot posrednik, ki si za račun družbe LEGO prizadeva najti na trgu najboljšo ponudbo tekočega biogoriva.
- Družba Movendi ni niti del dobavne verige, saj ni dejansko ravnala s pošiljkami tekočega biogoriva, ki jih družbi LEGO neposredno dobavita družbi dobaviteljici.
- Družbi dobaviteljici sta pristopili k prostovoljnemu sistemu „International Sustainability and Carbon Certification“ (v nadaljevanju: sistem ISCC), ki je bil potrjen z Izvedbenim sklepom 2011/438, in za vsako pošiljko proizvoda izdata trajnostni certifikat, s čimer je zagotovljena popolna sledljivost tekočega biogoriva.
- Posrednik, ki dejansko ne razpolaga s proizvodom, v skladu s sistemom ISCC ni obvezan pridobiti akreditacije ali izdajati okoljskih trajnostnih certifikatov. Če bi se gospodarskemu subjektu, ki spoštuje predpise nekega sistema certificiranja in nadzora, ki je bil potrjen s sklepom Komisije, naložile dodatne obveznosti ali bremena, bi bilo to v nasprotju s členom 18(7) Direktive 2009/28.
- Domnevna „dopolnilna“ funkcija (ki jo v skladu s sodiščem prve stopnje izpolnjuje nacionalni sistem certificiranja) je izključena na podlagi samega besedila Izvedbenega sklepa 2011/438.
- V izpodbijani sodbi je pravo napačno uporabljeno tudi v delu, v katerem je bilo ugotovljeno, da morajo imeti trajnostni certifikati datum, ki je enak datumu izvedbe prevoza pošiljk tekočega biogoriva.



31. Javno podjetje GSE je nasprotovalo pritožbi, ki jo je družba LEGO vložila pri predložitvenem sodišču, pri čemer je podalo te trditve:

- Posredniki so zajeti v pojmu „gospodarski subjekt“ iz člena 2 uredbe z dne 23. januarja 2012, saj so del dobavne verige. Zato za njih veljajo obveznosti preverjanja in nadzora trajnosti proizvoda, da bi se zagotovila njegova popolna sledljivost in preprečile spremembe ali ponaredbe, ki niso nujno povezane z njegovo fizično razpoložljivostjo.
- Trajnostni certifikati, ki jih izdala družbi dobaviteljici, ne zadostujejo, ker se nanašajo le na eno fazo dobavne verige. V skladu s členom 8(4) uredbe z dne 23. januarja 2012 morajo subjekti, ki so udeleženi v dobavni verigi, če prostovoljni sistemi akreditacije in certificiranja ne zagotavljajo popolnega preverjanja trajnostnih meril, te dopolniti z nacionalnim sistemom certificiranja. Ta določba ni v nasprotju z ureditvijo Unije, ki določa le minimalni okvir, ki ga morajo zagotoviti države članice.
- Datum trajnostnega certifikata, ki mora v skladu s členom 7(8) uredbe z dne 23. januarja 2012 „spremljati“ vsako pošiljko proizvoda, mora biti enak datumu dobave. Nacionalna ureditev prevlada nad prostovoljnim sistemom, saj zagotavlja obširnejše preverjanje.

32. Consiglio di Stato (državni svet) je v teh okoliščinah Sodišču predložilo ti vprašanji za predhodno odločanje:

- „1. Ali pravo Evropske unije, zlasti člen 18(7) Direktive 2009/28/ES v povezavi z Izvedbenim sklepom Evropske komisije 2011/438/EU z dne 19. julija 2011, nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je uredba z dne 23. januarja 2012, zlasti člena 8 in 12 te uredbe, ki določa posebne obveznosti, ki so drugačne in obširnejše od tistih, ki se izpolnijo s pristopom k prostovoljnemu sistemu, ki je predmet sklepa Evropske komisije, ki je bil sprejet v skladu z odstavkom 4 zgoraj navedenega člena 18?
2. Če je odgovor na prejšnje vprašanje nikalen, ali je treba šteti, da se za gospodarske subjekte, ki sodelujejo v verigi dobave proizvoda, tudi če gre za subjekte, ki opravljajo naloge navadnega trgovca oziroma čistega posredništva, ne da bi dejansko razpolagali s proizvodom, uporablja evropska ureditev, navedena v prejšnj[em vprašanju]?“

33. Pisna stališča so predložili družba LEGO, GSE, ED & F Man Liquid Products Italia, italijanska vlada in Komisija. Vsi so se udeležile obravnave, ki je bila opravljena 28. februarja 2018.

### III. Preučitev vprašanj za predhodno odločanje

34. V sporu se postavlja vprašanje o razmerju med nacionalnimi sistemi certificiranja trajnosti tekočih biogoriv (člen 18(3) Direktive 2009/28) in prostovoljnimi – nacionalnimi ali mednarodnimi – sistemi, ki jih potrdi Komisija v skladu s členom 18(4) in (5) navedene direktive.

35. Predložitveno sodišče meni, da je treba za odločitev o pritožbi, zoper katero ni pravnega sredstva, razjasniti, ali sta si ureditev Unije in nacionalni predpisi za njen prenos v nasprotju.

36. Njegovi dvomi se nanašajo zlasti na člena 8 in 12 uredbe z dne 23. januarja 2012. Čeprav se z njima priznava pristop k prostovoljnemu sistemu certificiranja trajnosti (če ga je seveda potrdila Komisija), pa se subjektom, ki ga uporabljajo, naloži dvojna – in v tej zadevi sporna – obveznost:

- po eni strani morajo „ta preizkus glede vseh elementov, ki v teh sistemih ali sporazumih niso zajeti, vsekakor izvesti ob uporabi nacionalnega sistema certificiranja“;

- po drugi strani pa morajo „v izjavi ali potrdilu, ki pošiljke spremlja med celotno dobavno verigo, navesti informacije iz člena 7(5), (6), (7) in (8)“.

37. Pred podrobno preučitvijo obeh vprašanj za predhodno odločanje, bom opravil nekaj preudarkov v zvezi z nadzorom trajnosti tekočih biogoriv, s katerimi bom ponovil ali dopolnil te, ki sem jih že navedel v sklepnih predlogih v zadevi E.ON Biofor Sverige.<sup>11</sup>

#### A. Uvodni preudarki

38. Člen 17, od (2) do (5), Direktive 2009/28 določa merila, ki jih mora izpolnjevati tekoče biogorivo, kakršno je palmovo olje, da bi se štelo za trajno. Ta status ali „zelena oznaka“ je *conditio sine qua non* za to, da se poraba tekočega biogoriva upošteva za: (a) presojanje, ali države izpolnjujejo svoje obveznosti glede zmanjšanja emisij toplogrednih plinov; (b) ugotavljanje izpolnjevanja obveznosti glede uporabe energije iz obnovljivih virov, in (c) upravičenost do raznovrstnih pomoči, ki jih države uvajajo za spodbujanje porabe energije iz obnovljivih virov.

39. Namen trajnostnih meril iz člena 17, od (2) do (5), Direktive 2009/28 je preprečitev, da bi se področja z velikim ekološkim pomenom<sup>12</sup> namenila pridelavi biomase za proizvodnjo tekočih biogoriv. Z Direktivo 2009/28 je bila izvedena izčrpna harmonizacija trajnostnih meril za tekoča biogoriva, tako da države članice v skladu s členom 17(8) ne morejo uvesti dodatnih meril in ne smejo opustiti uporabe katerega od meril, določenih v členu 17 Direktive 2009/28.<sup>13</sup>

40. Za preverjanje, ali so pri tekočem gorivu spoštovana trajnostna merila, se je zakonodajalec Direktive 2009/28 odločil za metodo masne bilance (v nadaljevanju: MB), medtem ko je druge mogoče metode zavrnil.<sup>14</sup> Z metodo MB je dopuščeno mešanje različnih tekočih biogoriv za njihovo trženje, obenem pa je zagotovljena sledljivost od njihovega nastanka do porabe. Trгоvec mora imeti dokumentacijo, na podlagi katere je mogoče dokazati, da je količina tekočega biogoriva, ki je bila odstranjena iz distribucijskega omrežja, enaka tej, ki je bila v to omrežje dodana, in sicer po tem, ko je bila pridobljena ob spoštovanju trajnostnih meril iz člena 17, od (2) do (5), Direktive 2009/28.

41. V nasprotju s trajnostnimi merili za tekoča biogoriva, ki so bila z Direktivo 2009/28 izčrpno harmonizirana, je bila uporaba metode MB harmonizirana le delno,<sup>15</sup> in sicer s členom 18(1) Direktive 2009/28, v skladu s katerim se za uporabo metode MB vsekakor zahteva izpolnitev teh treh pogojev:

- omogočati mora mešanje pošiljk surovin ali tekočega biogoriva z različnimi trajnostnimi značilnostmi;

11 Sklepni predlogi z dne 18. januarja 2017 v zadevi E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:25, točke od 40 do 49).

12 Na primer zemljišča velikega pomena zaradi njihove biološke raznovrstnosti (pragozdovi in gozdne površine; naravovarstvena območja ali zavarovana območja za ohranjanje redkih, prizadetih ali ogroženih vrst ali ekosistemov; travinja z veliko biotsko raznovrstnostjo) ali zemljišča z velikimi zalogami ogljika (mokrišča, gozdnata območja ali območja z zelo visokimi drevesi) ter šotišča.

13 To mnenje je Komisija izrazila v Sporočilu o praktičnem izvajanju trajnostnega sistema EU za biogoriva in druga tekoča biogoriva in pravih upoštevanja za biogoriva (UL 2010, C 160, str. 8).

14 Konkretno je bila zavrnjena uporaba metode ohranitve identitete, s katero se prepreči mešanje tekočih biogoriv med sabo ali z drugimi vrstami goriv, in metoda certifikatov, s katerimi se lahko trguje (*book and claim*), ki dobaviteljem omogoča, da trajnost tekočega biogoriva dokažejo brez potrebe po izkazovanju kakršne koli sledljivosti. S primerjalno analizo prednosti in neugodnosti teh treh metod se je mogoče seznaniti v Van de Staaij, J., Van den Bos, A., Toop, G., Alberici, S. in Yildiz, I., „Final report for Task 1 in the context of the project ENER/C1/2010-431“, *Analysis of the operation of the mass balance system and alternatives*, 2012.

15 V Sporočilu Komisije o prostovoljnih sistemih in privzetih vrednostih v trajnostnem sistemu EU za pogonska biogoriva in tekoča biogoriva (UL 2010, C 160, str. 1) so dodana dodatna pojasnila o načinu uporabe metode MB kot postopka za zagotovitev nadzorne verige za tekoča biogoriva, s katero je zagotovljena sledljivost, kar zadeva spoštovanje trajnostnih meril od faze proizvodnje do njihove končne porabe. Komisija je pojasnila, da je masna bilanca sistem, v katerem so „lastnosti trajnosti“ omejene na „pošiljke“, in da so, kadar so pomešane pošiljke z različnimi lastnostmi trajnosti, ločene velikosti in lastnosti trajnosti vsake posamezne pošiljke še naprej pripisane mešanici. Če se mešanica razdeli, se lahko vsaki iz mešanice vzeti pošiljki pripiše kateri koli sklop lastnosti trajnosti (skupaj z velikostmi), dokler kombinacija vseh iz mešanice vzetih pošiljk izkazuje enake velikosti za vsak sklop lastnosti trajnosti, kot je bilo to v mešanici.

- zahtevati mora, da podatki glede trajnostnih značilnosti in velikosti pošiljk tekočega biogoriva veljajo tudi za mešanico;
- določati mora, da je vsota vseh pošiljk, odstranjenih iz mešanice, opisana, kot da ima enake trajnostne značilnosti, v enakih količinah, kot vsota vseh pošiljk, dodanih mešanici.

42. Na podlagi te delne harmonizacije je z Direktivo 2009/28 dopuščeno, da se metoda MB v praksi uveljavi z eno od teh možnosti:

- z nacionalnim sistemom uporabe, ki ga določi pristojni organ vsake države članice, v skladu s členom 18(3) Direktive 2009/28;
- s prostovoljnim nacionalnim ali mednarodnimi sistemi, ki jih odobri Komisija, v skladu s členom 18(4) in (5) Direktive 2009/28;
- z mednarodnim sistemom, določenim v dvostranskem ali večstranskem sporazumu, ki ga Unija sklene s tretjimi državami in ki ga je Komisija za to priznala.

43. Unija za zdaj ni sklenila nobenega sporazuma s tretjimi državami in metoda MB se uporablja bodisi v okviru nacionalnih sistemov (kakršen je v tem primeru italijanski) bodisi v okviru prostovoljnih sistemov, ki jih je doslej odobrila Komisija, kakršen je sistem ISCC.<sup>16</sup>

44. Poudariti je treba, da je bila v členu 18(4), drugi pododstavek, Direktive 2009/28 določena le možnost, da se prostovoljni sistemi certificiranja uporabijo v zvezi s pogonskimi biogorivi, ne pa tudi možnost, da se uporabijo za dokazovanje, da so v zvezi s tekočimi biogorivi izpolnjena trajnostna merila. Šele z Direktivo (EU) 2015/1513,<sup>17</sup> ki se uporablja od 15. oktobra 2015, je bil člen 18(4), drugi pododstavek, Direktive 2009/28 spremenjen tako, da je bila z njim zajeta tudi možnost, da se trajnost tekočih biogoriv certificira s prostovoljnimi sistemi, ki jih potrdi Komisija.<sup>18</sup>

### ***B. Odgovor na vprašnji za predhodno odločanje: razmerje med italijanskim sistemom certificiranja tekočih biogoriv in prostovoljnim sistemom ISCC***

45. Predložitveno sodišče želi izvedeti, ali člen 18(7) Direktive 2009/28 v povezavi z Izvedbenim sklepom 2011/438 nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je uredba z dne 23. januarja 2012, v skladu s katero imajo gospodarski subjekti posebne obveznosti, ki so drugačne in širše od teh, določenih v okviru prostovoljnega sistema certificiranja trajnosti tekočih biogoriv, ki ga je Komisija potrdila v skladu s členom 18(4) Direktive 2009/28.

46. Za odgovor na to vprašanje je treba – v tem zaporedju – ugotoviti:

- ali se Izvedbeni sklep 2011/438 za spor uporabi neposredno ali na podlagi napotitve iz nacionalne zakonodaje;

<sup>16</sup> Z njimi se je mogoče seznaniti na spletnem naslovu <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/voluntary-schemes>.

<sup>17</sup> Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. septembra 2015 o spremembi Direktive 98/70/ES o kakovosti motornega bencina in dizelskega goriva ter spremembi Direktive 2009/28/ES o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov (UL 2015, L 239, str. 1).

<sup>18</sup> Novo besedilo člena 18(4), drugi pododstavek, Direktive 2009/28 se glasi: „Komisija lahko odloči, da prostovoljni nacionalni ali mednarodni sistemi, ki določajo standarde za proizvodnjo proizvodov iz biomase, vsebujejo točne podatke za namene člena 17(2) in/ali dokazujejo, da pošiljke biogoriva ali *tekočega biogoriva* [moj poudarek] izpolnjujejo trajnostna merila iz člena 17(3), (4) in (5) in/ali da noben material ni bil namerno spremenjen ali odložen, na podlagi česar bi bila pošiljka ali njen del zajeta v Prilogi IX. Komisija lahko odloči, da ti sistemi vsebujejo natančne podatke za namene obveščanja o ukrepih, sprejetih za zaščito območij, ki v izrednih razmerah (kot sta zaščita porečij, obvladovanje erozije) zagotavljajo bistvene ekosistemske storitve, za zaščito tal, vode in zraka, sanacijo degradiranih zemljišč, preprečevanje prekomerne porabe vode na območjih, kjer je primanjkuje, in o vidikih iz drugega pododstavka člena 17(7). Komisija lahko za namene člena 17(3)(b)(ii) prizna tudi zavarovana območja za ohranjanje redkih, prizadetih ali ogroženih ekosistemov ali vrst, priznana v mednarodnih sporazumih ali uvrščena na sezname medvladnih organizacij ali Mednarodne zveze za ohranjanje narave in naravnih virov.“

- v kakšnem pravnem položaju so subjekti, ki uporabljajo prostovoljni sistem ISCC;
- ali se z nacionalno ureditvijo, kakršna je italijanska, poleg pogojev iz nekega prostovoljnega sistema lahko določijo dodatni pogoji;
- če so taki nacionalni pogoji dopustni, ali so v skladu s prepovedjo iz člena 34 PDEU.

1. To, da se Izvedbeni sklep 2011/438 ne uporabi neposredno, in napotitev nanj v nacionalni zakonodaji

47. Predložitveno sodišče meni, da se Izvedbeni sklep 2011/438 uporabi za dejansko stanje v glavni stvari. Vendar je treba to trditev podrobneje pojasniti.

48. Izvedbeni sklep 2011/438 je bil sprejet na podlagi člena 18(4) Direktive 2009/28, v skladu s katerim lahko Komisija odloči, da prostovoljni nacionalni ali mednarodni sistem dokazuje, da pošiljke biogoriv izpolnjujejo trajnostna merila iz člena 17, od (3) do (5), Direktive 2009/28 ali da vsebujejo točne podatke za namene člena 17(2) te direktive (za merjenje prihrankov emisij toplogrednih plinov).

49. Odločitve o priznanju prostovoljnih sistemov, ki jih sprejme Komisija, v skladu s členom 18(6) Direktive 2009/28 veljajo največ pet let.

50. Sistem ISCC je bil Komisiji predložen 18. marca 2011, da bi ga potrdila kot globalen prostovoljni sistem, ki zajema širok spekter različnih biogoriv.<sup>19</sup> Komisija je temu sistemu dala pozitivno oceno, ki je bila nazadnje vključena v Izvedbeni sklep 2011/438.<sup>20</sup>

51. S prostovoljnim sistemom ISCC se v skladu s členom 1 Izvedbenega sklepa 2011/438 dokazuje, da pošiljke *biogoriv* izpolnjujejo trajnostna merila iz člena 17, od (2) do (5), ta sistem pa se poleg tega lahko uporablja za dokazovanje skladnosti s členom 18(1) Direktive 2009/28/ES.

52. Z Izvedbenim sklepom 2011/438 je bil sistem ISCC priznan le za dokazovanje trajnosti biogoriv, ne pa tudi tekočih biogoriv. Leta 2011 je bila v členu 18(4), drugi pododstavek, Direktive 2009/28 določena le ta možnost. Zaradi razlik med biogorivi in tekočimi biogorivi<sup>21</sup> navedenega sklepa – katerega besedilo je v tem smislu nedvoumno – ni mogoče razlagati tako, da sta z njim zajeti obe kategoriji.

53. Možnost, da se trajnost tekočih biogoriv certificira s prostovoljnimi sistemi, je bila uvedena šele s spremembo člena 18(4), drugi pododstavek, Direktive 2009/28, opravljeno s sprejetjem Direktive 2015/1513, ki se je začela uporabljati 15. oktobra 2015.

54. Družba LEGO je bila upravičenka sheme spodbud zelenih certifikatov v triletju od 2012 do 2014,<sup>22</sup> v katerem je kot gorivo za svojo termoelektrarno uporabljala tekoče biogorivo (palmovo olje) in ne biogorivo. Zato se ni mogla sklicevati na Izvedbeni sklep 2011/438, s katerim je bil – ponavljam – sistem ISCC potrjen le kot prostovoljni sistem certificiranja biogoriv, ne pa tudi tekočih biogoriv.

19 Dokumentacija v zvezi z delovanjem sistema ISCC je na voljo na spletišču Komisije: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/voluntary-schemes>.

20 V skladu z uvodnima izjavama 8 in 9 Izvedbenega sklepa 2011/438 sistem ISCC zadostno upošteva trajnostna merila iz Direktive 2009/28/ES ter v skladu z zahtevami iz člena 18(1) Direktive 2009/28/ES uporablja metodo MB. Ocena sistema ISCC je prav tako pokazala, da dosega ustrezne standarde zanesljivosti, preglednosti in neodvisne revizije ter izpolnjuje metodološke zahteve iz Priloge V k Direktivi 2009/28/ES.

21 Izhajam iz opredelitev obeh proizvodov iz člena 2(h) Direktive 2009/28. Oba se proizvajata iz biomase, vendar gre pri enem za tekoče ali plinasto gorivo, namenjeno le uporabi v prometu, medtem ko je drugo tekoče gorivo za energetske namene, razen za transport.

22 Izvedbeni sklep 2011/438 je v skladu s členom 2 tega sklepa veljal 5 let od začetka njegove veljavnosti (torej od 10. avgusta 2011 do 9. avgusta 2016).

55. Čeprav je bilo v skladu s členom 18(4), drugi pododstavek, Direktive 2009/28 s prostovoljnimi sistemi mogoče certificirati le biogoriva (ne pa tudi tekoča biogoriva), so bile države članice v Sporočilu o prostovoljnih sistemih in privzetih vrednostih v trajnostnem sistemu EU za pogonska biogoriva in tekoča biogoriva, ki ga je Komisija sprejela leta 2010, spodbujene, naj uporabo teh sistemov certificiranja biogoriv razširijo tudi na tekoča biogoriva.<sup>23</sup>

56. Člen 12 uredbe z dne 23. januarja 2012<sup>24</sup> bi bil lahko odziv na to spodbudo Komisije. Italijanska vlada je na obravnavi potrdila, da je bilo s tem členom gospodarskim subjektom dopuščeno, da trajnost tekočih biogoriv certificirajo ob sklicevanju na prostovoljne sisteme, ki jih je Komisija potrdila zgolj za biogoriva.

57. Sodišče je v okviru vprašanja za predhodno odločanje pristojno le za razlago določb prava Unije, ne pa tudi notranje pravo države članice. Zato je naloga predložitvenega sodišča, da razjasni, ali je bilo z uredbo z dne 23. januarja 2012 ob nastanku dejstev spora dejansko omogočeno, da se za tekoča biogoriva uporabijo prostovoljni sistemi certificiranja (kakršen je ISCC), ki jih je Komisija potrdila za biogoriva.

58. Na podlagi teh izhodišč bom preučil uporabo prava Unije v dveh mogočih položajih, ki ju obravnava predložitveno sodišče.

## 2. Uporaba sistema ISCC na podlagi napotitve iz nacionalne zakonodaje

59. Komisija je z učinkom od 11. avgusta 2016, ko je začel veljati Izvedbeni sklep 2016/1361, ponovno potrdila prostovoljni sistem ISCC kot sistem certificiranja trajnosti biogoriv in ga – prvič – razširila tudi na tekoča biogoriva. Ker pa se obravnavani spor *ratione temporis* nanaša le na odvzem spodbud za triletno obdobje od 2012 do 2014, Izvedbeni sklep 2016/1361 za njegovo rešitev nikakor ni upošteven.

60. Vendar je mogoče, kot sem zgoraj navedel, da je bila s členom 12 uredbe z dne 23. januarja 2012 omogočena uporaba prostovoljnega sistema ISCC tudi za tekoča biogoriva. Če je tako, bi se družba LEGO in dobaviteljici palmovega olja lahko veljavno sklicevali na ta prostovoljni sistem.

61. V tem primeru bi bilo treba razjasniti, ali je s členom 18(7) Direktive 2009/28 omogočeno ali prepovedano, da se za gospodarske subjekte, ki uporabijo prostovoljni sistem, kakršen je ISCC, sočasno ali podredno uporabi italijanski nacionalni sistem certificiranja. Italijanska vlada trdi, da je na podlagi te določbe Direktive dopustna uporaba dodatnih zahtev za nadzor trajnosti, kakršne so denimo te iz italijanskega sistema certificiranja.

62. Če bi se trditev italijanske vlade sprejela brez pridržkov, bi to pomenilo, da se nacionalni sistem na splošno (torej za vse primere) uporabi, če je „strožji“ kot prostovoljni sistem. Vendar bi bila zaradi tega okrnjena privlačnost spodbude, da gospodarski subjekti pristopijo k prostovoljnemu sistemu, katerih namen je izognitev nerazumnim obremenitvam industrije z oblikovanjem učinkovitih rešitev za dokazovanje skladnosti tekočih biogoriv s trajnostnimi merili.<sup>25</sup>

23 V točki 2.5 („Prostovoljni sistemi za tekoča biogoriva“) je bilo navedeno: „Za tekoča biogoriva Komisija ne more eksplicitno priznati prostovoljnega sistema kot vira točnih podatkov o merilih, povezanih z zemljišči [...]. Vendar če Komisija sklene, da prostovoljni sistem zagotavlja točne podatke glede pogonskih biogoriv, bo države članice spodbudila, naj take sisteme sprejmejo tudi za tekoča biogoriva.“

24 Naj spomnim na besedilo te določbe: „1. Za namene te uredbe, z odstopanjem od člena 8(1), lahko gospodarski subjekti dobavne verige tekočih biogoriv pristopijo k prostovoljnemu sistemu, ki so predmet odločitve v smislu člena 7c(4), drugi pododstavek, Direktive 98/70/ES in se uporabljajo za pogonska biogoriva, če izpolnjujejo pogoje iz odstavka 2.“

25 Uvodna izjava 76 Direktive 2009/28 in uvodna izjava 3 Izvedbenega sklepa 2011/438.

63. V skladu s členom 8(4) uredbe z dne 23. januarja 2012 je od gospodarskega subjekta, ki je pristopil k prostovoljnemu sistemu, mogoče zahtevati izpolnitev dodatnih zahtev, če ta sistem „ne [določa] preučitve vseh trajnostnih meril in uporabe metode masne bilance“. Možnost, omenjena v tej določbi, bi bila načeloma podana le v redkih primerih, ker je logično, da bo Komisija na podlagi člena 18(4) Direktive 2009/28 praviloma potrdila le prostovoljne sisteme, ki določajo uporabo metode MB in s katerimi se certificira izpolnitev vseh trajnostnih meril.<sup>26</sup>

64. Vendar pa je, kot navaja Komisija,<sup>27</sup> mogoča potrditev prostovoljnih sistemov, ki določajo uporabo metode MB, vendar poleg tega dopuščajo certificiranje zgolj *nekaterih* trajnostnih zahtev za tekoča biogoriva. V teh okoliščinah ni ovir za to, da se za dokazovanje izpolnjevanja trajnostnih zahtev, ki niso zajete s prostovoljnim sistemom, dopolnilno uporabi nacionalni sistem certificiranja. Če se člen 8(4) uredbe z dne 23. januarja 2012 razume v tem smislu, v zvezi z njim ni pomislekov.

65. Na tem mestu je treba spomniti, da postopki nadzora izpolnjevanja trajnostnih zahtev za tekoča biogoriva niso bili izčrpno harmonizirani. V členu 18 Direktive 2009/28 je določena le obveznost uporabe metode MB in spoštovanja nekaterih minimalnih pogojev njene uporabe, ni pa vzpostavljen harmoniziran skupnostni postopek.<sup>28</sup>

66. Zato je izbira enega od sistemov certificiranja iz člena 18 (nacionalnega ali prostovoljnega, ki ga odobri Komisija) v domeni gospodarskih subjektov. Po tej izbiri lahko nastanejo ti položaji:

- če se gospodarski subjekti odločijo za uporabo *popolnega* (torej takega, ki vključuje dokaz za izpolnjevanje vseh trajnostnih zahtev) prostovoljnega sistema, ki ga odobri Komisija, države članice zanje ne morejo določiti dodatnih zahtev, ker je to prepovedano s členom 18(7) Direktive 2009/28. Enak položaj nastane, če se z nacionalnim predpisom uporaba prostovoljnega sistema, ki ga je potrdila Komisija, razširi čez okvir njegovega področja uporabe;
- če pa se gospodarski subjekti odločijo za uporabo *nepopolnega* prostovoljnega sistema, ki ga je prav tako potrdila Komisija, je dopolnilna uporaba nacionalnega sistema mogoča v delu, ki s prostovoljnim sistemom ni urejen;
- če se gospodarski subjekt odloči uporabljati prostovoljni sistem, ki ga Komisija ni odobrila, lahko država članica od njega zahteva izpolnitev vseh zahtev nacionalnega sistema certificiranja.

67. V sporu o glavni stvari sta družbi, ki sta družbi LEGO dobavljali palmovo olje, v obdobju od 2012 do 2014 uporabljali prostovoljni sistem ISCC. Če bi bila na podlagi člena 18(4) uredbe z dne 23. januarja 2012 ta izbira upoštevana za tekoča biogoriva, bi šlo za prvega od položajev, ki sem jih zgoraj naštel, oziroma, bolje rečeno, za varianto tega položaja. Šlo bi za to, da bi se prostovoljni sistem certificiranja na podlagi v nacionalni določbi zajetega napotila na sklep Komisije, s katerim je uporaba tega sistema dopuščena izključno za biogoriva, uporabil za tekoča biogoriva.

<sup>26</sup> To je razvidno iz ponazoritvene tabele Komisije, ki je dostopna na: [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/voluntary\\_schemes\\_overview\\_dec17.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/voluntary_schemes_overview_dec17.pdf).

<sup>27</sup> Sporočilo Komisije o prostovoljnih sistemih in privzetih vrednostih v trajnostnem sistemu EU za pogonska biogoriva in tekoča biogoriva, v skladu s katerim mora „[p]rostovoljni sistem [...] obsegati nekatera ali vsa trajnostna merila iz direktive“.

<sup>28</sup> Glej moje sklepe predloge z dne 18. januarja 2017 v zadevi E.ON Biofor Sverige, (C-549/15, EU:C:2017:25, točka 57) in sodbo z dne 22. junija 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, točka 40). V skladu s to sodbo „ob upoštevanju tega, kako na splošno so opredeljena merila iz točk od (a) do (c) člena 18(1) Direktive 2009/28, ni mogoče šteti, da je bila z navedeno določbo popolnoma harmonizirana metoda preverjanja, povezana s sistemom masne bilance. Iz navedenih točk nasprotno izhaja, da države članice, ko so pozvane k natančnejši določitvi konkretnih pogojev, ki jim morajo ustrezati sistemi masne bilance, ki jih morajo vzpostaviti gospodarski subjekti, ohranijo določeno polje proste presoje in manevrskega prostora“.

68. Prostovoljni sistem ISCC je popoln sistem, na podlagi katerega je mogoče certificiranje vseh trajnostnih meril in uporabe metode MB. To je potrjeno v členu 1 Izvedbenega sklepa 2011/438, v skladu s katerim se s tem sistemom dokazuje, da so pošiljke biogoriv v skladu s trajnostnimi merili iz člena 17, od (2) do (5), Direktive 2009/28/ES in da se ta sistem poleg tega lahko uporablja za dokazovanje skladnosti s členom 18(1) Direktive 2009/28/ES. Tudi iz obrazložitvene dokumentacije o delovanju sistema ISCC<sup>29</sup> je razvidno, da gre za popoln prostovoljni sistem.

69. V členu 18(7) Direktive 2009/28 je določena domneva prostega pretoka tekočih biogoriv, katerih trajnost je bila certificirana na podlagi popolnega prostovoljnega sistema, tako da če gospodarski subjekt predloži dokaz ali podatke, pridobljene v okviru tega sistema, država članica od dobavitelja ne more zahtevati, da predloži nadaljnja dokazila o spoštovanju trajnostnih meril iz člena 17, od (2) do (5), ali informacije o ukrepih iz člena 18(3), drugi pododstavek, te direktive.

70. Zato člen 18(7) Direktive 2009/28 nasprotuje uporabi nacionalne ureditve, kot je uredba z dne 23. januarja 2012, s katero se od gospodarskih subjektov, ki uporabljajo popoln prostovoljni sistem, ki ga je Komisija potrdila za biogoriva in katerega veljavnost je bila na podlagi nacionalne zakonodaje razširjena na tekoča biogoriva, zahteva izpolnjevanje strožjih zahtev iz nacionalnega sistema certificiranja trajnosti.

### *3. Uporaba nacionalnega sistema certificiranja*

71. Če bi predložitveno sodišče presodilo, da na podlagi člena 12 uredbe z dne 23. januarja 2012 prostovoljnega sistema ISCC ob času nastanka dejanskega stanja ni bilo mogoče uporabiti za tekoča biogoriva, bi šlo za tretjega od zgoraj opisanih primerov, torej za primer, v katerem gospodarski subjekti uporabijo prostovoljni sistem, ki ga Komisija ni potrdila za certificiranje trajnosti nekega tekočega biogoriva, kakršno je palmovo olje.

72. V teh okoliščinah lahko država članica od gospodarskih subjektov proizvodne in prodajne verige tekočega biogoriva zahteva, naj izpolnijo vse zahteve ali del zahtev nacionalnega sistema certificiranja.

73. Italijanski organi so v tej zadevi poleg zahtev sistema certificiranja ISCC zahtevali še izpolnitev teh dveh zahtev:

- po eni strani bi morali trajnostni certifikati spremljati pošiljke tekočega biogoriva, kar pomeni, da bi moral biti njihov datum enak datumu prevoza teh pošiljk;
- po drugi strani pa bi morali te certifikate predložiti vsi gospodarski subjekti, udeleženi v transakciji, in sicer tudi navadni posredniki, čeprav niso imeli fizičnega stika s tekočim biogorivom.

74. Prva zahteva je strožja kot ta iz sistema ISCC (v skladu s katerim je dopustna poznejša predložitev certifikata). Vendar menim, da ni v nasprotju z nobeno od določb Direktive 2009/28 in da je poleg tega primerna za uporabo metode MB za nadzor trajnosti tekočih biogoriv.

75. Zaradi te zahteve sta namreč mogoča boljši nadzor nad produkcijsko in prodajno verigo ter sledljivost pošiljk, za katere se za preverjanje spoštovanja trajnostnih meril iz člena 17, od (2) do (5), Direktive 2009/28 uporabi metoda MB.

<sup>29</sup> Glej zlasti dokument ISCC, *Assessment of International Sustainability & Carbon Certification system (ISCC)*, 2016, dostopen na: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/voluntary-schemes>.

76. Zdi se mi razumno, da se z nacionalnim sistemom zahteva, da se trajnostni certifikati za tekoča biogoriva predložijo sočasno s prehajanjem pošiljk od enega gospodarskega subjekta k drugemu. Toleranca zakasnitev pri izdaji in predložitvi teh certifikatov je lahko dopustna v prostovoljnem sistemu, kakršen je ISCC, vendar ne vidim razloga, zakaj bi morala biti nujno vključena v nacionalne sisteme certificiranja.

77. Poleg tega se ne zdi, da gre za zahtevo, zaradi katere bi nastale opazne ovire za znotrajkupnostno trgovino s tekočimi biogorivi v Uniji ali za trgovino med Unijo in tretjimi državami.

78. Bolj vprašljivo je, ali je druga dodatna zahteva, v skladu s katero morajo trajnostne certifikate predložiti vsi gospodarski subjekti, vključno z navadnimi posredniki, ki nimajo fizičnega stika s pošiljkami tekočega biogoriva, v skladu z Direktivo 2009/28.

79. Stranke so glede skladnosti te zahteve z Direktivo 2009/28 podale razhajajoče trditve. Medtem ko jo italijanska vlada in GSE zagovarjata, Komisija, družba LEGO in družbi dobaviteljci trdijo, da zahteva ni v skladu z besedilom in ciljem te direktive.

80. Menim, da pristojnost italijanske države, da vzpostavi in uveljavlja nacionalni sistem preverjanja, govori v prid trditvi GSE in italijanske vlade.

81. V členu 18(1) Direktive 2009/28 je pojem gospodarskega subjekta uporabljen, vendar ni opredeljen. Zato so države članice pristojne, da določijo, kateri gospodarski subjekti morajo dokazati trajnost tekočih biogoriv.<sup>30</sup> Prav tako so pristojne (člen 18(3)) za sprejetje ukrepov, s katerimi zagotovijo, da gospodarski subjekti predložijo zanesljive informacije in državi članici dajo na voljo podatke, ki so bili uporabljeni za njihovo pripravo. Gospodarski subjekti morajo poleg tega pričakovati ustrezen standard neodvisne revizije informacij,<sup>31</sup> ki jih predložijo, in predložiti dokazila, da so to storili.

82. Menim, da lahko države članice v svoje nacionalne sisteme preverjanja trajnosti tekočih biogoriv na podlagi tako formuliranega člena vključijo zahtevo, ki je v tej zadevi predmet spora. Po mojem mnenju ni ovir, da se tudi od navadnih posrednikov – ker se jih šteje za člen v verigi postopka distribucije tekočega biogoriva – zahteva, naj predložijo zahtevano dokumentacijo.

83. V tem postopku je treba z metodo MB zagotoviti poznavanje in spoštovanje lastnosti med celotno nadzorno verigo.<sup>32</sup> Menim, da se pri tako zapletenih proizvodnih in distribucijskih verigah kot v primeru palmovega olja, ki se pridelava v Indoneziji in iz Francije prepelje v Italijo, kjer se dobavi družbi LEGO, obveznost predložitve dokumentacije ne more šteti za pretirano.

84. Menim, da je ta ukrep primeren tudi za zmanjševanje tveganja goljufij in zagotovitev, da so le tekoča biogoriva, ki izpolnjujejo trajnostna merila in metodo MB, upravičena do pomoči za njihovo porabo in upoštevana pri izračunu prihranka emisij toplogrednih plinov.

30 Tudi v primeru prostovoljnih sistemov je glede določitve, katere gospodarske subjekte obvezujejo, podano to polje proste presoje, ki ga mora ovrednotiti Komisija, ko jih ocenjuje.

31 „Z revizijo se preveri, ali so sistemi, ki jih uporabljajo gospodarski subjekti, natančni, zanesljivi in zaščiteni pred goljufijami.“

32 V točki 2.2.3 Sporočila Komisije o prostovoljnih sistemih in privzetih vrednostih v trajnostnem sistemu EU za pogonska biogoriva in tekoča biogoriva je navedeno: „Za pogonska biogoriva/tekoča biogoriva je značilna proizvodna veriga s številnimi členi, ki segajo od polja do distribucije goriva. Krma se po navadi predela v vmesni proizvod in nato v končni proizvod. Upoštevanje zahtev iz direktive je treba dokazati pri končnih proizvodih. Za ta namen je treba predstaviti navedbe o uporabljenih surovinah in/ali vmesnih proizvodih.“ Navedeno je tudi: „Metoda, po kateri se vzpostavi povezava med informacijami ali navedbami o surovinah ali vmesnih proizvodih in navedbami o končnih proizvodih, se imenuje nadzorna veriga. Nadzorna veriga navadno vključuje vse stopnje od proizvodnje krme do dajanja goriv v uporabo. Metoda, ki je za nadzorno verigo določena v direktivi, se imenuje metoda masne bilance.“



85. Zato člen 18(7) Direktive 2009/28 ne bi nasprotoval temu, da so navadni posredniki obvezani izpolnjevati zahteve nacionalnega sistema preverjanja trajnosti tekočih biogoriv, če niso pristopili k prostovoljnemu sistemu, ki ga je Komisija potrdila na podlagi člena 18(4) te direktive ali ki se lahko uporabi na podlagi napotitve iz nacionalne zakonodaje.

*4. Skladnost zahteve, da so navadni posredniki obvezani spoštovati nacionalni sistem preverjanja trajnosti tekočih biogoriv, s členom 34 PDEU*

86. To, da je nacionalno sodišče predlog za sprejetje predhodne odločbe formalno oblikovalo tako, da se je sklicevalo na nekatere določbe prava Unije, ni ovira za to, da mu Sodišče ne bi predložilo vseh elementov razlage, ki bi lahko bili koristni pri sojenju o zadevi, o kateri odloča, ne glede na to, ali jih je nacionalno sodišče v vprašanjih navedlo. Sodišče mora iz vseh elementov, ki jih je predložilo nacionalno sodišče, zlasti iz obrazložitve predložitvene odločbe, zbrati elemente prava Unije, ki jih je treba razložiti, upoštevajoč predmet spora.<sup>33</sup>

87. Po ugotovitvi, da je to, da so navadni posredniki obvezani izpolnjevati zahteve nacionalnega sistema preverjanja trajnosti tekočih biogoriv, v skladu z Direktivo 2009/28, je treba še preveriti, ali se s to zahtevo krši prepoved iz člena 34 PDEU, čeprav predložitveno sodišče tega vidika ni omenilo.

88. Sodišče je ugotovilo, da mora biti vsak notranji predpis, s katerim se v nacionalno pravo prenese direktiva, ki ne določa izčrpne harmonizacije, v skladu s primarnim pravom.<sup>34</sup> V primeru izčrpne harmonizacije pa je treba skladnost nacionalnih ukrepov presojati glede na določbe tega harmonizacijskega ukrepa, in ne glede na določbe primarnega prava.<sup>35</sup>

89. Sporno obveznost je treba preučiti v skladu s to sodno prakso, saj nacionalne ureditve o sistemih preverjanja spoštovanja trajnostnih meril za tekoča biogoriva s členom 18 Direktive 2009/28 niso bile izčrpno harmonizirane.<sup>36</sup>

90. Razjasniti je torej treba, ali pomeni nacionalno pravilo, s katerim se navadnim posrednikom v dobavni verigi tekočih biogoriv, ki nimajo fizičnega stika s proizvodom, naloži obveznost predložitve certifikatov, oviro za trgovino znotraj Skupnosti s tovrstnim blagom, ki je v nasprotju s prepovedjo iz člena 34 PDEU.<sup>37</sup>

91. V skladu z dodobra ustaljeno sodno prakso Sodišča, se člen 34 PDEU s tem, da med državami članicami prepoveduje ukrepe z enakim učinkom kot količinske omejitve pri uvozu, nanaša na vsak nacionalni ukrep, ki bi lahko neposredno ali posredno, dejansko ali potencialno oviral trgovino znotraj Skupnosti.<sup>38</sup> V tem primeru pride do vpliva na trgovino znotraj Skupnosti, saj gre za blago (palmovo olje), ki je bilo pridelano v Indoneziji, v EU vneseno v prosti promet, skladiščeno v Franciji, od koder je bilo prepeljano v Italijo, kjer se je prodalo družbi LEGO.

33 Sodbi z dne 22. junija 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, točka 72), in z dne 27. oktobra 2009, ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, točka 81 in navedena sodna praksa).

34 Sodbi z dne 12. oktobra 2000, Ruwet (C-3/99, EU:C:2000:560, točka 47), in z dne 18. septembra 2003, Bosal (C-168/01, EU:C:2003:479, točki 25 in 26). V primeru izčrpne harmonizacije na podlagi direktiv, s katerimi so dopuščeni nacionalni ukrepi, ki zagotavljajo širše varstvo, Sodišče ravno tako meni, da morajo biti ti ukrepi v skladu s prepovedjo iz členov od 34 do 36 PDEU (sodba z dne 16. decembra 2008, Gysbrechts in Santurel Inter, C-205/07, EU:C:2008:730, točke od 33 do 35).

35 Sodba z dne 1. julija 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, točka 57 in navedena sodna praksa).

36 Sodba z dne 22. junija 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, točki 76 in 77).

37 Glej moje sklepne predloge z dne 18. januarja 2017 v zadevi E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:25, točka 72) in sodbo z dne 22. junija 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, točka 78).

38 Glej zlasti sodbe z dne 11. julija 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, točka 5), z dne 1. julija 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, točka 66), z dne 11. septembra 2014, Essent Belgium (od C-204/12 do C-208/12, EU:C:2014:2192, točka 77), in z dne 29. septembra 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, točka 96).

92. Zaradi obveznosti predložitve dokazil o trajnosti, ki jo je Italija določila za navadne posrednike brez fizičnega stika s tekočim biogorivom, je otežen njegov uvoz iz drugih držav članic ali iz tretjih držav. Če te obveznosti ne bi bilo, bi bila njegova prodaja lažja, trgovinska menjava znotraj Skupnosti in s tretjimi državami pa bi bila spodbujena.

93. Zaradi tega<sup>39</sup> nacionalno pravilo torej pomeni oviro za trgovino s tekočimi gorivi in se lahko opredeli kot ukrep z enakim učinkom kot količinska omejitev pri uvozu, ki je v nasprotju s členom 34 PDEU. Ovira za trgovino ne bi bila podana, če bi bila ta obveznost v italijanski zakonodaji določena le za tiste subjekte v dobavni verigi, ki imajo fizičen stik s tekočim gorivom.

94. Vendar se je treba vprašati, ali je ta omejitev lahko upravičena s katerim od razlogov v splošnem interesu, ki so naštetih v členu 36 PDEU, ali na podlagi nujnih zahtev? V obeh primerih mora biti v skladu z načelom sorazmernosti nacionalna določba primerna za zagotovitev uresničitve cilja, ki mu sledi, in ne sme presežati tega, kar je nujno potrebno, da se doseže.<sup>40</sup>

95. Obveznost bi bila lahko upravičena z varstvom okolja oziroma natančneje z namenom spodbujanja uporabe tekočih biogoriv kot energije iz obnovljivih virov,<sup>41</sup> kar prispeva k zmanjšanju emisij toplogrednih plinov, ki so eden od glavnih razlogov za podnebne spremembe, k boju zoper katere so se zavezale Unija in njene države članice.<sup>42</sup>

96. S podpiranjem varstva okolja ter spodbujanjem pridobivanja energije iz obnovljivih virov na splošno in konkretno iz tekočih biogoriv zadevna obveznost prav tako posredno prispeva k varovanju zdravja in življenja ljudi, živali ali rastlin, kar so razlogi v splošnem interesu, naštetih v členu 36 PDEU.<sup>43</sup>

97. Poleg tega se s tem, da se v nadzorno verigo, katere učinkovitost je zagotovljena z uporabo metode MB, brez izjeme vključijo vsi gospodarski subjekti, udeleženi v produkciji in distribuciji trajnostnih tekočih biogoriv, pripomore k preprečevanju goljufij. S tem se tudi onemogoči, da se ta tekoča biogoriva prodajajo s pripadajočimi zakonskimi ugodnostmi, tako da se te ne priznajo tekočim biogorivom, ki ne izpolnjujejo trajnostnih meril. Varstvo okolja in uporaba energije iz obnovljivih virov zato upravičujeta tovrstno nacionalno ureditev.

98. Vendar je treba preveriti, ali italijanska ureditev opravi preizkus sorazmernosti, torej, ali je primerna za zagotovitev uresničitve cilja, ki mu sledi, in ne presega tega, kar je nujno potrebno za to, da ga doseže.

99. Menim, da primernost ukrepa za doseganje cilja, zaradi katerega je bil zasnovan, ni pretirano vprašljiva. Kot sem že navedel, se z njim želi doseči kar največja učinkovitost nadzorne verige teh tekočih biogoriv od njihove proizvodnje do uporabe pri pridobivanju energije, zlasti kadar je postopek prodaje zapleten (kot je bilo zgoraj pojasnjeno, je šlo za indonezijsko olje, ki je bilo skladiščeno v Franciji in distribuirano v Italiji). Zdi se mi, da je ukrep primeren za preprečevanje goljufij in – ponavljam – zagotovitev spoštovanja trajnostnih zahtev za tekoča biogoriva in da ga država članica na podlagi svojih pooblastil lahko vključi v svoj nacionalni sistem preverjanja te trajnosti.

39 V skladu s členom 18(3), četrti pododstavek, Direktive 2009/28 veljajo „[o]bveznosti iz tega odstavka [...] za pogonska biogoriva ali druga tekoča biogoriva, ki so proizvedena v Skupnosti ali uvožena“.

40 Glej zlasti sodbi z dne 1. julija 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, točka 76), in z dne 11. decembra 2008, Komisija/Avstrija (C-524/07, EU:C:2008:717, točka 54).

41 Glej sodbe z dne 13. marca 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, točka 73), z dne 11. septembra 2014, Essent Belgium (od C-204/12 do C-208/12, EU:C:2014:2192, točka 91), in z dne 29. septembra 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, točka 84).

42 Glej sodbe z dne 26. septembra 2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, točka 56), z dne 11. septembra 2014, Essent Belgium (od C-204/12 do C-208/12, EU:C:2014:2192, točka 92), in z dne 22. junija 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, točki 85 in 88).

43 Sodbe z dne 13. marca 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, točka 75), z dne 1. julija 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, točka 80), in z dne 22. junija 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, točka 89).

100. Pri preizkusu sorazmernosti je treba poleg tega preučiti, ali ukrep, ki je sicer primeren za doseganje cilja, ne presega tega, kar je za to nujno potrebno. Komisija v zvezi s tem meni, da navadnih posrednikov ni treba obvezati k izpolnjevanju zahtev nacionalnega sistema preverjanja trajnosti tekočih biogoriv, ker gre za preproste *traders*, ki ne razpolagajo s proizvodom in z njim nimajo fizičnega stika. Ker je fizična sledljivost proizvoda zagotovljena z metodo MB, naj bi morali biti le gospodarski subjekti, ki z njim ob proizvodnji, prodaji, shranjevanju in kupovanju dejansko razpolagajo, zavezani k izpolnjevanju zahtev nacionalnega sistema preverjanja, saj ga edino oni lahko spremenijo.

101. Ta trditev, ki jo skupaj uveljavljajo družba LEGO in družbi dobaviteljici, me ne prepriča. Kot upravičeno navajata italijanska vlada in GSE, je tudi posrednik udeležen v prodajni verigi tekočega biogoriva in lahko stori goljufijo v zvezi z njegovo trajnostjo, tudi če z njim nima fizičnega stika.

102. Na obravnavi je bilo dokazano, da je imela družba Movendi pravni naslov do tekočega biogoriva in je lahko z njim v celoti razpolagala kot lastnik. Zanja načeloma ni bilo ovir, da bi ga prodala, mešala z drugimi netrajnostnimi proizvodi ali spremenila njegovo sestavo, saj – ponavljam – je imela v zvezi z njim vse pravice, povezane s polnim lastništvom na stvari. Morebitnost teh tveganj se mi zdi zadostna, da menim, da je razširitev obveznosti sistema na to pravno osebo (ali na druge posrednike v prodajni verigi) sorazmerna, čeprav bi jim zaradi tega lahko nastala dodatna upravna bremena.

103. Zato menim, da je nacionalna ureditev, v skladu s katero morajo navadni posredniki, ki nimajo fizičnega stika s proizvodom, izpolniti zahteve nacionalnega sistema preverjanja trajnosti tekočih biogoriv, v skladu s prepovedjo ukrepov z enakim učinkom kot količinske omejitve pri uvozu, določeno v členu 34 PDEU.

#### IV. Predlog

104. Glede na zgornje preudarke Sodišču predlagam, naj na vprašanji Consiglio di Stato (državni svet, Italija) odgovori tako:

1. Člen 18(7) Direktive 2009/28/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv 2001/77/ES in 2003/30/ES
  - nasprotuje uporabi nacionalne ureditve, s katero se od gospodarskih subjektov, ki pristopijo k popolnemu prostovoljnemu sistemu, ki ga je Komisija potrdila za biogoriva in katerega veljavnost je bila na podlagi nacionalne zakonodaje razširjena na tekoča biogoriva, zahteva izpolnjevanje strožjih zahtev iz nacionalnega sistema certificiranja trajnosti;
  - ne nasprotuje temu, da se v skladu z nacionalnim sistemom preverjanja trajnosti tekočih biogoriv dokazila zahtevajo tudi od gospodarskih subjektov, ki v verigi dobave proizvoda sodelujejo kot navadni posredniki, ne da bi dejansko razpolagali s tekočim biogorivom, če niso pristopili k prostovoljnemu sistemu certificiranja, ki ga je potrdila Komisija ali ki se lahko uporabi na podlagi napotitve iz nacionalne zakonodaje.
2. Člen 34 PDEU ne nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero morajo navadni posredniki, ki nimajo fizičnega stika s proizvodom, izpolniti zahteve, določene v okviru nacionalnega sistema preverjanja trajnosti tekočih biogoriv, če se ta zanje uporabi.
3. Izvedbeni sklep Komisije 2011/438/EU z dne 19. julija 2011 o potrditvi sistema ISCC (International Sustainability and Carbon Certification) za dokazljivo skladnega s trajnostnimi merili iz direktiv 2009/28/ES in 2009/30/ES Evropskega parlamenta in Sveta se je uporabljal le za trgovino

z biogorivi, ne pa tudi za tekoča biogoriva, razen če z zakonodajo države članice ni bilo dovoljeno, da se prostovoljni sistem, potrjen s tem sklepom, lahko uporablja tudi za tekoča biogoriva, kar pa mora preveriti nacionalno sodišče.