



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
föredraget den 16 maj 2018¹

Mål C-242/17

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

(Begäran om förhandsavgörande från Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien))

”Förhandsavgörande – Miljö – Främjande av användning av energi från förnybara energikällor – Hållbarhetsgaranti för flytande biobränslen – Massbalansmetoden – Nationella system för hållbarhetscertifiering – Frivilliga certifieringssystem godkända av kommissionen – Operatörer som är skyldiga att lämna in hållbarhetscertifikat”

1. I domen E.ON Biofor Sverige uttalade sig domstolen om effekterna av vissa åtgärder som Sverige vidtagit för att kontrollera hållbarheten av biogaser som härrör från biomassa, när de var föremål för handel inom unionen (de var i omlopp genom gasledningar i flera medlemsstater).²
2. Denna begäran om förhandsavgörande handlar inte om biogaser, utan om hållbara flytande biobränslen (närmare bestämt om palmolja som härrör från Indonesien och saluförs med fri omsättning i unionen). Medan de förstnämnda erhålls från biomassa och används inom transport, härrör även de sistnämnda från biomassa men har andra användningsområden än transport, bland annat elproduktion samt produktion av värme och kyla.
3. I målet behövs en analys av förhållandet mellan två typer av system för hållbarhetscertifiering av flytande biobränslen: å ena sidan de *nationella* och å andra sidan de *frivilliga*, som godkänns av kommissionen. Särskilt har EU-domstolen att tolka omfattningen av artikel 18.7 i direktiv 2009/28/EG,³ när det gäller kommissionens genomförandebeslut 2011/438/EU.⁴

1 Originalspråk: spanska.

2 Dom av den 22 juni 2017 (C-549/15, EU:C:2017:490).

3 Europaparlamentets och rådets direktiv av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG (EUT L 140, 2009, s. 16, rättelse i EUT L 165, 2009, s. 95).

4 Beslut av den 19 juli 2011 om erkännande av systemet ”International Sustainability and Carbon Certification” för att visa att hållbarhetskriterierna uppfylls i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG och 2009/30/EG (EUT L 190, 2011, s. 79).

4. Utifrån denna förutsättning måste domen klargöra huruvida tillämpningen av de olika systemen (de nationella och de frivilliga) för att certifiera hållbarheten för flytande biobränslen är alternativa och uteslutande eller enbart kompletterande.

5. Svaret kommer att hjälpa den hänskjutande domstolen att skingra tvivel kring möjligheten för en medlemsstat att kräva att ekonomiska aktörer som har anslutit sig till ett frivilligt system ska uppfylla ytterligare krav.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Direktiv 2009/28

6. I skäl 76 i direktiv 2009/28 anges följande:

”Hållbarhetskriterier kommer endast att fungera om de leder till förändringar i marknadsaktörernas beteende. Dessa förändringar kommer bara att ske om biodrivmedel som uppfyller dessa kriterier kan säljas till ett högre pris än sådana som inte gör det. Enligt massbalansmetoden för kontroll av efterlevnad finns det en fysisk koppling mellan produktionen av biodrivmedel som uppfyller hållbarhetskriterierna och användningen av biodrivmedel i gemenskapen, varigenom man uppnår en jämvikt mellan tillgång och efterfrågan och säkerställer en prismässig fördel som är större än i system där en sådan koppling saknas. Massbalansmetoden bör därför användas för att kontrollera efterlevnad, i syfte att säkerställa att biodrivmedel och flytande biobränslen som uppfyller hållbarhetskriterierna kan säljas till ett högre pris. Detta bör säkerställa att systemet fungerar på ett enhetligt sätt samtidigt som man undviker att industrin belastas orimligt hårt. Andra kontrollmetoder bör dock undersökas.”

7. Artikel 2 h och 2 i innehåller följande definitioner:

”h) *flytande biobränslen*: vätskeformiga bränslen för andra energiändamål än för transportändamål, inbegripet el, uppvärmning och kylning, som framställs av biomassa.

i) *biodrivmedel*: vätskeformiga eller gasformiga bränslen som framställs av biomassa och som används för transportändamål.”

8. I skäl 65 i direktivet anges följande:

”Biodrivmedelproduktion bör ske på ett hållbart sätt. De biodrivmedel som används för att uppnå de mål som fastställs i detta direktiv och de som omfattas av nationella stödsystem bör därför uppfylla hållbarhetskriterier.”

9. I artikel 17 i direktivet specificeras hållbarhetskriterierna på följande sätt:

”1. Oavsett om råvarorna odlats inom eller utanför gemenskapens territorium ska energi från biodrivmedel och flytande biobränslen beaktas för följande syften i a, b och c endast om de uppfyller hållbarhetskriterierna i punkterna 2–6:

a) Mätning av hur väl kraven i detta direktiv rörande nationella mål uppfylls.

b) Mätning av hur kvoter för energi från förnybara energikällor uppfylls.

c) Möjlighet att få finansiellt stöd för användning av biodrivmedel och flytande biobränslen.

...

2. De minskade växthusgasutsläppen genom användningen av biodrivmedel och flytande biobränslen för de syften som anges i punkt 1 a, b och c ska vara åtminstone 35 %.

...

3. Biodrivmedel och flytande biobränslen som beaktas för de syften som anges i punkt 1 a, b och c får inte produceras från råvaror från mark som har stort värde för den biologiska mångfalden ...

...

4. Biodrivmedel och flytande biobränslen som beaktas för de syften som anges i punkt 1 a, b och c ska inte produceras från råvaror från mark med stora kollager ...

...

5. Biodrivmedel och flytande biobränslen som beaktas för de syften som anges i punkt 1 a, b och c ska inte framställas från råvaror som erhålls från mark som var torvmark i januari 2008

6. Jordbruksråvaror som odlats i gemenskapen och som används för produktion av biodrivmedel och flytande biobränslen som beaktas för de syften som anges i punkt 1 a, b och c ska införskaffas i enlighet med kraven och normerna i de bestämmelser som avses under rubriken Miljö i del A och i punkt 9 i bilaga II till rådets förordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 ...

...

8. Med avseende på de syften som anges i punkt 1 a, b och c får medlemsstaterna inte av andra skäl som rör hållbarhet vägra att beakta biodrivmedel och flytande biobränslen som erhållits i enlighet med den här artikeln.

...”

10. I artikel 18 (”Kontroll av överensstämmelse med hållbarhetskriterierna för biodrivmedel och flytande biobränslen”) anges följande i punkterna 1–7:

”1. I de fall biodrivmedel och flytande biobränslen ska beaktas för de syften som anges i artikel 17.1 a, b och c, ska medlemsstaterna kräva att de ekonomiska aktörerna visar att de hållbarhetskriterier som anges i artikel 17.2–17.5 har uppfyllts. För detta syfte ska de kräva att de ekonomiska aktörerna använder ett massbalanssystem som

- a) medger att partier med råvaror eller biobränslen med olika hållbarhetsegenskaper kan blandas,
- b) kräver att information om hållbarhetsegenskaperna hos och storleken på de partier som avses i led a förblir kopplad till blandningen, och
- c) fastställer att alla partier som tas från blandningen ska beskrivas ha samma hållbarhetsegenskaper, i samma mängder, som summan av alla partier som har tillförts blandningen.

2. Kommissionen ska 2010 och 2012 rapportera till Europaparlamentet och rådet om driften av den massbalansmetod för kontroll av överensstämmelse som beskrivs i punkt 1 och om möjligheten att tillåta andra kontrollmetoder för vissa eller alla typer av råvaror, biodrivmedel eller flytande biobränslen ...

3. Medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att se till att de ekonomiska aktörerna tillhandahåller tillförlitlig information och att de på begäran gör de uppgifter som låg till grund för informationen tillgängliga för medlemsstaten. Medlemsstaterna ska kräva att de ekonomiska aktörerna ser till att informationen genomgår en tillfredsställande oberoende granskning och att de tillhandahåller bevis på att detta har gjorts. Granskningen ska kontrollera att de system som de ekonomiska aktörerna använder är korrekta, tillförlitliga och skyddade mot bedrägerier. Granskningen ska också innehålla en utvärdering av provtagningens frekvens och den metod som använts för den samt av uppgifternas tillförlitlighet.

Den information som avses i första stycket ska i synnerhet inbegripa information om hur hållbarhetskriterierna i artikel 17.2–17.5 har respekterats och lämplig och relevant information om de åtgärder som vidtagits för att skydda mark, vatten och luft, för att återställa skadad mark, för att undvika överdriven vattenförbrukning i områden med knapp vattentillgång samt lämplig och relevant information om de åtgärder som vidtagits för att ta hänsyn till de aspekter som avses i artikel 17.7 andra stycket.

...

De skyldigheter som anges i denna punkt ska gälla oavsett om biodrivmedlen eller de flytande biobränslena produceras inom gemenskapen eller importeras.

...

4. Gemenskapen ska sträva efter att ingå bilaterala eller multilaterala avtal med tredjeländer vilka innehåller bestämmelser om hållbarhetskriterier som motsvarar de kriterier som fastställs i detta direktiv. När gemenskapen har ingått avtal vilka innehåller bestämmelser i ämnen som omfattas av de hållbarhetskriterier som anges i artikel 17.2–17.5, får kommissionen besluta att dessa avtal visar att biodrivmedel och flytande biobränslen som produceras från råvaror som odlats i dessa länder uppfyller hållbarhetskriterierna i fråga ...

Kommissionen får besluta att frivilliga nationella eller internationella system med normer för produktion av biomassaprodukter innehåller tillförlitliga uppgifter för de syften som anges i artikel 17.2 eller visar att leveranserna av biodrivmedel uppfyller hållbarhetskriterierna i artikel 17.3–17.5 ...

...

5. För att kommissionen ska fatta beslut i enlighet med punkt 4 krävs det att avtalet eller systemet uppfyller tillfredsställande normer för tillförlitlighet, öppenhet och oberoende granskning ...

6. Beslut enligt punkt 4 ska antas i enlighet med det rådgivande förfarande som avses i artikel 25.3. De ska ha en giltighetsperiod på högst fem år.

7. Om en ekonomisk aktör lägger fram bevis eller uppgifter som erhållits i enlighet med ett avtal eller system som varit föremål för ett beslut enligt punkt 4, i den utsträckning som omfattas av det beslutet, får en medlemsstat inte kräva att leverantören tillhandahåller ytterligare bevis på överensstämmelse med de hållbarhetskriterier som fastställs i artikel 17.2–17.5 eller information om de åtgärder som avses i punkt 3 andra stycket i den här artikeln.

...”

2. Genomförandebeslut 2011/438

11. I artikel 1 i genomförandebeslut 2011/438 föreskrivs följande:

”Det frivilliga systemet ’International Sustainability and Carbon Certification’ för vilket en begäran om erkännande lämnades in till kommissionen den 18 mars 2011, visar att leveranser av biodrivmedel uppfyller hållbarhetskriterierna såsom de fastställs i artiklarna 17.3a, 17.3b, 17.3c, 17.4 och 17.5 i direktiv 2009/28/EG och artiklarna 7b.3a, 7b.3b, 7b.3c, 7b.4 och 7b.5 i direktiv 98/70/EG. Systemet innehåller också tillförlitliga uppgifter för de syften som anges i artikel 17.2 i direktiv 2009/28/EG och artikel 7b.2 i direktiv 98/70/EG.

Det kan dessutom användas för att påvisa överensstämmelse med artikel 18.1 i direktiv 2009/28/EG och artikel 7c punkt 1 i direktiv 98/70/EG.”

12. I artikel 2.1 i genomförandebeslutet anges följande:

”Beslutet gäller i fem år från och med den dag det träder i kraft.”

Denna period avslutades den 9 augusti 2016.

3. Genomförandebeslut (EU) 2016/136⁵

13. Genom genomförandebeslut 2016/1361 erkände kommissionen återigen ”International Sustainability and Carbon Certification” som ett system för att påvisa överensstämmelse med hållbarhetskriterierna i enlighet med direktiv 2009/28 under en femårsperiod.

14. I artikel 1 i det genomförandebeslutet föreskrivs följande:

”Systemet ’International Sustainability & Carbon Certification’ (nedan kallat *systemet*), för vilket en begäran om erkännande lämnades in till kommissionen den 23 juni 2016, visar att leveranser av biodrivmedel och flytande biobränslen som produceras i enlighet med de normer för produktion av biodrivmedel och flytande biobränslen som fastställs i systemet uppfyller de hållbarhetskriterier som fastställs i artikel 7b.3, 7b.4 och 7b.5 i direktiv 98/70/EG och artikel 17.3, 17.4 och 17.5 i direktiv 2009/28/EG.

...”

15. Genomförandebeslut 2016/1361 trädde i kraft den 11 augusti 2016.

⁵ Kommissionens beslut av den 9 augusti 2016 om erkännande av systemet ”International Sustainability and Carbon Certification” för påvisande av överensstämmelse med hållbarhetskriterierna i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 98/70/EG och 2009/28/EG (EUT L 215, 2016, s. 33).

B. Nationell rätt

1. Lagstiftningsdekret nr 28 201⁶

16. I artikel 38 i lagstiftningsdekret nr 28 2011 anges följande:

”Från och med den 1 januari 2012 ska biodrivmedel ... och flytande biobränslen ... endast beaktas vid bedömning av överensstämmelsen med de nationella målen och de kan få tillgång till stödåtgärder ... om de respekterar hållbarhetskriterierna som anges i genomförandebeslutet av direktiv 2009/30/EG.”

2. Lagstiftningsdekret nr 66 2005⁷

17. I artikel 2.1 i) *septies* i lagstiftningsdekret nr 66 2005, i dess lydelse enligt lagstiftningsdekret nr 55/2011,⁸ definieras ”ekonomisk aktör” enligt följande:

”Varje fysisk eller juridisk person som är hemmahörande i Europeiska gemenskapen eller ett tredjeland och som erbjuder eller tillhandahåller biodrivmedel, råvaror, mellanprodukter, blandningar eller avfall för tillverkning av biodrivmedel avsedda för gemenskapsmarknaden åt tredje man, oavsett om detta sker mot betalning eller ej.”

18. I artikel 7 *ter* i samma lagstiftningsdekret återges de hållbarhetskriterier som har fastställts i unionsrätten, och i dess artikel 7 *quater* inrättas ett nationellt system för hållbarhetscertifiering av biodrivmedel (Sistema Nazionale di certificazione della sostenibilità dei biocarburanti), som samtliga parter i tillverkningskedjan ska ansluta sig till, förutom om de använder ett avtal eller ett frivilligt certifieringssystem som avses i artikel 7c.4 i direktiv 98/70/EG, vilken infördes genom artikel 1 i direktiv 2009/30/EG.

3. Dekret av den 23 januari 2012⁹

19. Artikel 2 i dekretet innehåller följande definitioner:

” ...

2. ...

i) Hållbarhetscertifiering: deklARATION som har utformats av den siste aktören i leveranskedjan och gäller som självcertifiering ... som innehåller nödvändig information för att säkerställa att partiet med biodrivmedel eller flytande biobränsle är hållbart.

...

⁶ Lagstiftningsdekret nr 28 av den 3 mars 2011, Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (GURI nr 71 av den 28 mars 2011).

⁷ Lagstiftningsdekret nr 66 av den 21 mars 2005, Attuazione della direttiva 2003/17/CE relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel (GURI nr 96 av den 27 april 2005).

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

⁹ Decreto del ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, 23 gennaio 2012, Sistema nazionale di certificazione per biocarburanti e bioliquidi (GURI nr 31 av den 7 februari 2012). Nedan dekret av den 23 januari 2012.

- p) Leveranskedja eller spårbarhetssystem: metod som gör det möjligt att upprätta en koppling mellan information eller deklARATIONER beträffande råvarorna eller mellanprodukterna och de deklARATIONER som syftar på slutprodukterna. Denna metod inkluderar samtliga faser i tillverkningen av råvarorna till leverans av biodrivmedlet eller det flytande biobränslet avsett för konsumtion.

...

3. Med ekonomisk aktör avses ...:

- a) varje fysisk eller juridisk person som är hemmahörande i Europeiska unionen eller ett tredjeland, som erbjuder eller tillhandahåller biodrivmedel eller flytande biobränsle avsedda för gemenskapsmarknaden åt tredje man, oavsett om detta sker mot betalning eller ej ..., samt
- b) varje fysisk eller juridisk person som är hemmahörande i den Europeiska unionen eller ett tredjeland, som erbjuder eller tillhandahåller råvaror, mellanprodukter, avfall och biprodukter eller blandningar därav för tillverkning av biodrivmedel eller flytande biobränsle avsedda för gemenskapsmarknaden åt tredje man, oavsett om detta sker mot betalning eller ej.”

20. I artikel 8 i dekretet föreskrivs följande:

”1. Vad beträffar enbart de delar som omfattas av ett frivilligt system som är föremål för ett beslut i den mening som avses i artikel 7c.4 i direktiv 98/70/EG, som infördes genom artikel 1 i direktiv 2009/30/EG, ska de ekonomiska aktörer som ansluter sig till de frivilliga systemen styrka tillförlitligheten i den information eller de deklARATIONER som har tillhandahållits åt nästa ekonomiska aktör i leveranskedjan, eller åt leverantören eller användaren, genom att bifoga bevis eller uppgifter som avses i nämnda system. Nämnda bevis eller uppgifter ska vara föremål för en självcertifiering ...,

...

4. När de frivilliga systemen som avses i första stycket, eller de beslut som nämns i andra stycket, inte förutsätter kontroll av alla hållbarhetskriterier och användningen av en massbalansmetod, ska de ekonomiska aktörer i leveranskedjan som har anslutit sig till de frivilliga systemen i vilket fall som helst slutföra kontrollen beträffande alla delar som inte förutses i de frivilliga systemen eller besluten, genom tillämpning av det nationella kontrollsystemet.”

21. Artikel 12 i dekretet har följande lydelse:

”1. Inom ramen för detta dekret, som undantag till vad som fastställs i artikel 8.1, kan de ekonomiska aktörerna i leveranskedjan för flytande biobränslen ansluta sig till de frivilliga systemen som är föremål för ett beslut i den mening som avses i artikel 7c.4 andra stycket i direktiv 98/70/EG, som tillämpas på biodrivmedel, förutsatt att de respekterar de villkor som fastställs i punkt 2.

2. Aktörerna i leveranskedjan av flytande biobränslen som nämns i punkt 1 ska lämna de uppgifter som anges i artikel 7.5–7.8 tillsammans med deklARATIONEN eller certifikatet som medföljer partierna i hela leveranskedjan, med följande undantag ...”

II. Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

22. Företaget Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto SpA (nedan kallat LEGO) driver ett tryckeri i Lavis (i provinsen Trento, regionen Trentino Alto Adigie, Italien). I tryckeriet installerades en termoelektrisk anläggning med en kapacitet på 0,840 megawatt, där det används flytande biobränsle, närmare bestämt oraffinerad palmolja.

23. Företaget som installerade anläggningen var Movendi S.r.l., som dessutom agerade i egenskap av mellanhand (*trader*) vid inköp av nödvändigt flytande biobränsle för den termoelektriska anläggningen.

24. Den 24 november 2010 ansökte LEGO om klassificering som ”installation som använder förnybara energikällor” från det statliga företaget Gestore dei servizi energetici SpA (nedan kallat GSE).¹⁰ Så snart klassificeringen hade beviljats, kunde LEGO ansluta sig till incitamentssystemet för gröna certifikat (CV) under treårsperioden 2012–2014 med totalt 14 698 gröna certifikat, vars värde uppgår till 1 610 421,58 euro.

25. Movendi förfogade inte över partierna av produkten, utan dessa levererades direkt till LEGO av företagen ED&F Man Liquid Products Italia S.r.l. och Unigrà S.r.l. (nedan tillsammans kallade leveransföretagen). Under domstolsförhandlingen angav dessa företag att det flytande biobränslet som hade levererats till LEGO var oraffinerad palmolja som importerats från Indonesien och som härrörde från Frankrike, varför det handlade om en vara som redan hade övergått till fri omsättning i unionens tullområde.

26. Den 19 juni 2014 uppmanade GSE LEGO att skicka in de certifikat som krävs enligt den italienska lagstiftningen. LEGO skickade några dokument till GSE den 26 juni 2014.

27. Genom beslut den 29 september 2014 uteslöt GSE LEGO från incitamentssystemet, på grund av att LEGO inte hade uppfyllt kriterierna för stödberättigande, och beslutade att återkalla alla beviljade gröna certifikat.

28. Beslutet grundade sig i synnerhet på följande argument:

- Trots att Movendi agerade som mellanhand och inte förfogade över de flytande biobränslena som användes för att förse anläggningen med bränsle, borde Movendi anses vara en ”ekonomisk aktör” i den mening som avses i dekretet av den 23 januari 2012. Därmed borde Movendi i sin tur utfärda ett hållbarhetscertifikat som avser alla delar av det flytande biobränslet, vilket innebär att de certifikat som har utfärdats av leverantörsföretagen inte är tillräckliga.
- Hållbarhetscertifikaten var daterade senare än datumet för transport, trots att de borde ”medfölja varje parti” enligt dekretet av den 23 januari 2012.

29. LEGO överklagade beslutet från GSE till Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio, Italien), som ogillade yrkandena i dom av den 29 januari 2016. LEGO har överklagat denna dom till Consiglio di Stato Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien).

30. Till stöd för sitt överklagande har LEGO anfört följande:

- Movendi kan inte klassificeras som ”ekonomisk aktör” i den mening som avses i dekretet av den 23 januari 2012, eftersom Movendi endast agerar i egenskap av mellanhand för att, på LEGO:s vägnar, erhålla det bästa priset för flytande biobränsle som finns på marknaden.
- Movendi är inte ens en del av leveranskedjan, eftersom företaget inte har hanterat de fysiska partierna med flytande biobränsle, som levereras till LEGO direkt från leveransföretagen.

¹⁰ GSE är det statliga företag i Italien som är ansvarigt för att förvalta statliga stöd till produktion av energi som härrör från förnybara källor.

- Leveransföretagen anslöt sig till det frivilliga systemet ”International Sustainability and Carbon Certification” (nedan kallat ISCC-systemet), som erkändes genom genomförandebeslut 2011/438, och de utfärdar ett hållbarhetscertifikat för varje parti av produkten, och garanterar på så vis det flytande biobränslets fullständiga spårbarhet.
- Enligt ISCC-systemet har en mellanhand, som inte förfogar över produkten rent fysiskt, inte någon skyldighet att erhålla ackrediteringen eller att utfärda gröna certifikat. Det skulle strida mot artikel 18.7 i direktiv 2009/28 att ålägga ytterligare skyldigheter eller belastningar för en ekonomisk aktör som respekterar reglerna i ett system för certifiering och kontroll som har erkänts genom ett beslut från kommissionen.
- Den förmodade ”kompletterande” funktionen (som det nationella certifieringssystemet utövar, enligt domstolen i första instans) är utesluten enligt själva lydelsen av genomförandebeslut 2011/438.
- Den överklagade domen är även rättsstridig i den del det anses obligatoriskt att miljöcertifikaten dateras samma datum som transporten av partierna med det flytande biobränslet genomfördes.

31. GSE har bestridit LEGO:s talan med stöd av följande argument inför den hänskjutande domstolen:

- Mellanhänderna omfattas av begreppet ”ekonomisk aktör” i artikel 2 i dekretet av den 23 januari 2012, eftersom de ingår i leveranskedjan. De är således skyldiga att verifiera och kontrollera produktens hållbarhet, i syfte att säkerställa fullständig spårbarhet och undvika manipuleringar eller förfalskningar, som inte nödvändigtvis har samband med den fysiska hanteringen av produkten.
- Miljöcertifikaten som har utfärdats av leveransföretagen är inte tillräckliga, eftersom de enbart har samband med en fas i leveranskedjan. Enligt artikel 8.4 i dekretet av den 23 januari 2012 ska aktörerna som ingår i leveranskedjan slutföra kontrollen genom det nationella certifieringssystemet, när de frivilliga systemen för godkännande och certifiering inte säkerställer fullständig kontroll av hållbarhetskriterierna. Denna bestämmelse strider inte mot unionsrätten, som endast fastställer lägsta gränser för medlemsstaterna.
- Hållbarhetscertifikatet som, enligt artikel 7.8 i dekretet av den 23 januari 2012, ska ”medfölja” varje parti av produkten, ska ange samma datum som leveransdatumet. Det nationella regelverket har företrädare framför det frivilliga systemet, eftersom det säkerställer en mer djupgående kontroll.

32. Mot denna bakgrund har Consiglio di Stato Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) hänskjutit följande två tolkningsfrågor till domstolen:

- ”1) Utgör unionsrätten, och i synnerhet artikel 18.7 i direktiv 2009/28/EG jämförd med kommissionens genomförandebeslut 2011/438/EU av den 19 juli 2011, hinder för en nationell lagstiftning, såsom ministerdekretet av den 23 januari 2012, och särskilt artiklarna 8 och 12 i dekretet, som ålägger ytterligare och mera omfattande specifika skyldigheter än dem som åläggs medlemmarna av ett frivilligt system som har varit föremål för ett beslut som kommissionen har antagit i enlighet med artikel 18.4 i direktivet?
- 2) Om den föregående frågan besvaras nekande, ska de ekonomiska aktörer som ingår i produktens leveranskedja – även om det är fråga om aktörer som enbart agerar som trader, det vill säga mellanhand utan fysisk tillgång till produkten – anses omfattas av de unionsrättsliga bestämmelser som anges i fråga 1?”

33. I målet vid EU-domstolen har LEGO, GSE, ED & F Man Liquid Products Italia, den italienska regeringen och kommissionen inkommit med skriftliga yttranden. Samtliga dessa berörda deltog även vid den muntliga förhandlingen som ägde rum den 28 februari 2018.

III. Analys av tolkningsfrågorna

34. I målet synliggörs problemet med förhållandet mellan de nationella systemen för hållbarhetscertifiering av flytande biobränslen (artikel 18.3 i direktiv 2009/28) och de frivilliga nationella eller internationella systemen, erkända av kommissionen enligt artikel 18.4 och 18.5 i samma direktiv 2009/28.

35. Den hänskjutande domstolen anser att det för att kunna pröva det aktuella målet om överklagande är nödvändigt att klargöra om det finns någon motsägelse mellan unionsrätten och de nationella genomförandebestämmelserna.

36. Dess tvivel rör i synnerhet artiklarna 8 och 12 i dekretet av den 23 januari 2012. Även om anslutning till ett frivilligt system för att certifiera hållbarheten värdesätts i artiklarna (förutsatt att det frivilliga systemet har varit föremål för ett beslut från kommissionen), förpliktas aktörerna samtidigt att acceptera en dubbel, och omtvistad, skyldighet:

- Å ena sidan ska de ”slutföra kontrollen beträffande alla delar som inte förutses i de frivilliga systemen eller besluten, genom tillämpning av det nationella kontrollsystemet”.
- Å andra sidan ska de ”lämna de uppgifter som anges i artikel 7.5–7.8 tillsammans med deklARATIONEN eller certifikatet som medföljer partierna i hela leveranskedjan”.

37. Innan jag går in på den särskilda analysen av de två tolkningsfrågorna, kommer jag att göra några anmärkningar om hållbarhetskontrollen av flytande biobränslen, som upprepar eller kompletterar dem som jag anförde beträffande biogaser i mitt förslag till avgörande i målet E.ON Biofor Sverige.¹¹

A. Inledande anmärkningar

38. I artikel 17.2–17.5 i direktiv 2009/28 fastställs vilka kriterier som måste vara uppfyllda för att flytande biobränsle, såsom palmolja, ska få betecknas som hållbart. Denna beteckning eller ”gröna etikett” är ett *oeftergivligt villkor* för att förbrukningen av det flytande biobränslet ska få beaktas för att a) pröva om medlemsstaterna uppfyller sin skyldighet att minska utsläppen av växthusgaser, b) pröva om de uppfyller sina skyldigheter att använda energi från förnybara energikällor och c) den ska omfattas av de olika typer av stöd som medlemsstaterna har infört för att främja förbrukning av energi från förnybara energikällor.

39. Syftet med hållbarhetskriterierna i artikel 17.2–17.5 i direktiv 2009/28 är att förhindra att ekologiskt värdefulla områden¹² används för produktion av biomassa för att framställa flytande biobränslen. Genom direktiv 2009/28 genomförs en fullständig harmonisering av hållbarhetskriterierna för biogas, vilket innebär att medlemsstaterna inte får införa ytterligare kriterier, enligt artikel 17.8, eller avstå från att använda något av de kriterier som fastställs i artikel 17 i direktiv 2009/28.¹³

¹¹ Förslag föredraget den 18 januari 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:25), punkterna 40–49.

¹² Till exempel mark som har stort värde för den biologiska mångfalden (naturskog och annan trädbevuxen mark, områden som utsetts till naturskyddsområden eller till skyddsområden för sällsynta, hotade eller utrotningshotade ekosystem eller arter, ängar och betesmark med mångfald) eller med stora mängder kollager (våtmarker, planterade områden eller med höga träd) och torvmark.

¹³ Detta är kommissionens uppfattning som uttrycks i dess meddelande om det praktiska genomförandet av EU:s hållbarhetssystem för biodrivmedel och flytande biobränslen och om beräkningsregler för biodrivmedel (EUT C 160, 2010, s. 8).

40. För att kontrollera huruvida ett flytande biobränsle som saluförs respekterar dessa hållbarhetskriterier, valdes i direktiv 2009/28 massbalansmetoden, och andra alternativ uteslöts.¹⁴ Massbalansmetoden tillåter blandning av olika flytande biobränslen när de saluförs, samtidigt som det säkerställer spårbarhet från källa till förbrukning. Den som saluför det flytande biobränslet måste ha handlingar som styrker att en lika stor mängd flytande biobränsle som den som har tagits ut från distributionsnätet har matats in i detta nät, efter att det framställts med iakttagande av hållbarhetskriterierna i artikel 17.2–17.5 i direktiv 2009/28.

41. Till skillnad från hållbarhetskriterierna för flytande biobränslen, som har varit föremål för en uttömmande harmonisering genom direktiv 2009/28, har tillämpningen av massbalansmetoden endast harmoniserats delvis¹⁵ genom artikel 18.1 i direktiv 2009/28, som under alla förhållanden kräver att följande tre villkor ska vara uppfyllda vid användning av massbalansmetoden:

- Massbalanssystemet ska medge att partier med råvaror eller biobränslen med olika hållbarhetsegenskaper kan blandas.
- Massbalanssystemet ska kräva att information om hållbarhetsegenskaperna hos och storleken på partierna med flytande biobränsle förblir kopplad till blandningen.
- Massbalanssystemet ska fastställa att summan av alla partier som tas från blandningen ska beskrivas ha samma hållbarhetsegenskaper, i samma mängder, som summan av alla partier som har tillförts blandningen.

42. På grundval av denna delvisa harmonisering gör direktiv 2009/28 det möjligt att tillämpa massbalansmetoden på något av följande sätt:

- Ett nationellt system för genomförande som fastställs av den behöriga myndigheten i respektive medlemsstat, i enlighet med artikel 18.3 i direktiv 2009/28.
- Frivilliga nationella eller internationella system, som erkänts av kommissionen, i enlighet med villkoren i artikel 18.4 och 18.5 i direktiv 2009/28.
- Ett internationellt system som föreskrivs i ett bilateralt eller multilateralt avtal som unionen ingår med tredjeländer och som kommissionen har erkänt för detta ändamål.

43. Unionen har hittills inte ingått något avtal med tredjeländer och massbalansmetoden tillämpas antingen genom de nationella systemen (som det italienska i det aktuella fallet) eller genom de frivilliga system som kommissionen hittills har erkänt, såsom ISCC-systemet.¹⁶

¹⁴ Kort sagt uteslöts användningen av den så kallade *identity preservation*-metoden, som förhindrar att olika flytande biobränslen blandas med varandra eller med andra typer av drivmedel, och den så kallade *book and claim*-metoden, vilken skulle innebära att leverantörerna kan styrka hållbarheten i det flytande biobränslet utan att behöva visa någon spårbarhet. En jämförande analys av fördelar och nackdelar med dessa tre metoder finns i Van de Staaïj, J., Van den Bos, A., Toop, G., Alberici, S. och 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 I meddelandet från kommissionen om frivilliga system och normalvärden i EU:s hållbarhetssystem för biodrivmedel och flytande biobränslen (EUT C 160, 2010, s. 1) infördes ytterligare kriterier om tillämpningen av massbalansmetoden som förfarande för att säkerställa spårbarhetssystemet för flytande biobränslen, som kan säkerställa att hållbarhetskriterierna respekteras från produktionsfasen till slutförbrukning. Kommissionen underströk att massbalansmetoden är ett system i vilket "hållbarhetsegenskaperna" förblir kopplade till "partier" och att, när partier med olika hållbarhetsegenskaper blandas, de separata volymerna och hållbarhetsegenskaperna för varje parti ska förbli kopplade till blandningen. Om en blandning delas upp kan partier som skiljs från den kopplas till någon annan uppsättning hållbarhetsegenskaper (åtföljda av storlekar) så länge kombinationen av alla partier som skilts från blandningen är av samma storlek för varje uppsättning hållbarhetsegenskaper som ingick i blandningen.

¹⁶ Systemen kan konsulteras på <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/voluntary-schemes>.

44. Det är viktigt att understryka att det i artikel 18.4 andra stycket i direktiv 2009/28 endast togs hänsyn till möjligheten att använda de frivilliga certifieringssystemen när det gällde biodrivmedel, men inte till möjligheten att använda dem för att påvisa överensstämmelse med hållbarhetskraven för flytande biobränslen. Det var först i samband med antagandet av direktiv (EU) 2015/1513,¹⁷ som trädde i kraft den 15 oktober 2015, som artikel 18.4 andra stycket i direktiv 2009/28 ändrades och därmed inkluderade även möjligheten att påvisa hållbarheten för de flytande biobränslena med hjälp av frivilliga system godkända av kommissionen.¹⁸

B. Svar på tolkningsfrågorna: Förhållandet mellan det italienska systemet för certifiering av flytande biobränslen och det frivilliga ISCC-systemet

45. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida artikel 18.7 i direktiv 2009/28, jämförd med genomförandebeslut 2011/438, utgör hinder för en nationell lagstiftning – såsom dekretet av den 23 januari 2012 – som ålägger de ekonomiska aktörerna särskilda skyldigheter som är mer omfattande jämfört med skyldigheterna som anges i det frivilliga systemet för hållbarhetscertifiering av flytande biobränslen, godkänt av kommissionen med stöd av artikel 18.4 i nämnda direktiv 2009/28.

46. För att denna fråga ska kunna besvaras måste följande i tur och ordning fastställas:

- Huruvida genomförandebeslut 2011/438 är tillämpligt i målet, direkt eller genom hänvisning från den nationella lagstiftningen.
- Vilken rättslig situation de aktörer som använder det frivilliga ISCC-systemet befinner sig i.
- Huruvida en nationell lagstiftning, såsom den italienska, kan ålägga ytterligare krav förutom de som framgår av ett frivilligt system.
- För det fall att villkoren är tillåtliga, huruvida de är förenliga med förbudet i artikel 34 FEUF.

1. Hänvisning till genomförandebeslut 2011/438 från den nationella lagstiftningen (ingen direkt tillämpning)

47. Den hänskjutande domstolen anser att genomförandebeslut 2011/438 är tillämpligt på omständigheterna i målet. Detta påstående måste dock nyanseras.

48. Genomförandebeslut 2011/438 antogs med stöd av artikel 18.4 i direktiv 2009/28, som gör det möjligt för kommissionen att fatta beslut om huruvida ett frivilligt nationellt eller internationellt system påvisar att partierna av biobränslen uppfyller hållbarhetskriterierna i artikel 17.3–17.5 i direktiv 2009/28, eller att de har exakta uppgifter enligt artikel 17.2 i nämnda direktiv (för att mäta minskningen av växthusgasutsläpp).

¹⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv av den 9 september 2015, om ändring av direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensen och dieselbränslen och om ändring av direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (EUT L 239, 2015, s. 1).

¹⁸ Den nya texten i artikel 18.4 andra stycket i direktiv 2009/28 var följande: "Kommissionen får besluta att frivilliga nationella eller internationella system med normer för produktion av biomassaprodukter innehåller de tillförlitliga uppgifter som krävs för de syften som anges i artikel 17.2 och/eller visar att leveranserna av biodrivmedel eller *flytande biobränsle* uppfyller hållbarhetskriterierna i artikel 17.3, 17.4 och 17.5 och/eller att inga material avsiktligt har manipulerats eller kasserats så att leveranserna eller delar av dem skulle omfattas av bilaga IX. Kommissionen får besluta att dessa system innehåller tillförlitliga uppgifter om vilka åtgärder som vidtagits för att skydda områden som erbjuder grundläggande ekosystemtjänster i kritiska lägen (som skydd av avrinningsområden och erosionskydd), skydd av mark, vatten och luft, återställande av skadad mark, undvikande av överdriven vattenförbrukning i områden med knapp vattentillgång samt om de aspekter som avses i artikel 17.7 andra stycket. Kommissionen får också med avseende på tillämpningen av artikel 17.3 b ii erkänna skyddsområden för sällsynta, hotade eller utrotningshotade ekosystem eller arter som erkänts som sådana genom internationella avtal eller ingår i förteckningar som utarbetats av mellanstatliga organisationer eller av Internationella naturskyddsunionen".

49. Enligt artikel 18.6 i direktiv 2009/28 ska beslut om erkännande av frivilliga system som antas av kommissionen ha en giltighetstid på högst fem år.

50. ISCC-systemet lämnades in till kommissionen den 18 mars 2011, i syfte att erkännas som ett frivilligt system med global omfattning för ett brett utbud av biodrivmedel.¹⁹ Kommissionen bedömde systemet med gynnsamt resultat, och inkluderade slutligen systemet i genomförandebeslut 2011/438.²⁰

51. Enligt artikel 1 i genomförandebeslut 2011/438 visar det frivilliga ISCC-systemet att leveranser av *biodrivmedel* uppfyller hållbarhetskriterierna såsom de fastställts i artiklarna 17.2–17.5 och att systemet dessutom kan användas för att påvisa överensstämmelse med artikel 18.1 i direktiv 2009/28.

52. I genomförandebeslutet 2011/438 erkänns ISCC-systemet enbart för att påvisa hållbarhet när det gäller biodrivmedel, men inte när det gäller flytande biobränslen. År 2011 beaktades i artikel 18.4 andra stycket i direktiv 2009/28 endast denna möjlighet. På grund av skillnaderna mellan biodrivmedel och flytande biobränslen²¹ kan man inte tolka nämnda beslut, vars lydelse inte är klar i den meningen, på så vis att båda kategorierna omfattas.

53. Möjligheten att certifiera de flytande biobränslenas hållbarhet genom frivilliga system uppstod efter ändringen av artikel 18.4 andra stycket i direktiv 2009/28, i samband med antagandet av direktiv 2015/1513 som trädde i kraft den 15 oktober 2015.

54. LEGO drog nytta av incitamentssystemet för gröna certifikat under treårsperioden 2012–2014,²² genom att använda ett flytande biobränsle (palmolja) för sin termoelektriska anläggning, och inte ett biodrivmedel. Alltså kunde inte LEGO tillämpa genomförandebeslut 2011/438 som, vilket jag upprepar, enbart skyddade ISCC-systemet som ett frivilligt system för hållbarhetscertifiering av biodrivmedel, men inte flytande biobränslen.

55. Även om artikel 18.4 andra stycket i direktiv 2009/28 enbart syftade på certifiering av biodrivmedel (och inte flytande biobränslen) genom de frivilliga systemen, så uppmuntrades medlemsstaterna i 2010 års meddelande från kommissionen om frivilliga system och normalvärden i EU:s hållbarhetssystem för biodrivmedel och flytande biobränslen att utöka användningen av dessa certifieringssystem för biodrivmedel även för flytande biobränslen.²³

56. Artikel 12 i dekretet av den 23 januari 2012²⁴ skulle kunna motsvara detta incitament från kommissionen. Den italienska regeringen bekräftade under den muntliga förhandlingen att de ekonomiska aktörerna, med stöd av denna artikel, tillåts certifiera hållbarheten för de flytande biobränslena genom att använda frivilliga system godkända av kommissionen, enbart när det gäller biodrivmedel.

19 Dokumentationen om funktionssättet för ISCC-systemet är tillgänglig på kommissionens webbplats <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/voluntary-schemes>

20 Enligt skäl 8 och 9 i genomförandebeslut 2011/438 uppfyllde ISCC-systemet på lämpligt sätt hållbarhetskriterierna i direktiv 2009/28, och systemet använde en massbalansmetod enligt kraven i artikel 18.1 i nämnda direktiv. Utvärderingen av ISCC-systemet visade dessutom att det uppfyllde tillfredsställande normer för tillförlitlighet, öppenhet och oberoende granskning och att det uppfyllde kraven på metoder som anges i bilaga V i direktiv 2009/28.

21 Jag hänvisar till definitionerna av båda produkterna i artikel 2 h i direktiv 2009/28. Båda produkterna framställs av biomassa, de första är vätskeformiga eller gasformiga bränslen som används för transportändamål, medan de andra är vätskeformiga bränslen för andra energiändamål än transportändamål.

22 Giltighetstiden för genomförandebeslut 2011/438, enligt dess artikel 2, var fem år från dess ikraftträdande (det vill säga, från den 10 augusti 2011 till den 9 augusti 2016).

23 I punkt 2.5 ("Frivilliga system för flytande biobränslen") bekräftades: "När det gäller flytande biobränslen kan kommissionen inte uttryckligen erkänna ett frivilligt system som en källa för tillförlitliga uppgifter för de markrelaterade kriterierna ... Om kommissionen emellertid beslutar att tillförlitliga uppgifter beträffande biodrivmedel tillhandahålls genom ett frivilligt system uppmuntrar kommissionen medlemsstaterna att godta sådana system även för flytande biobränslen".

24 Jag påminner om den ordagranna lydelsen av denna bestämmelse: "1. Inom ramen för detta dekret, som undantag till vad som fastställs i artikel 8.1, kan de ekonomiska aktörerna i leveranskedjan för flytande biobränslen ansluta sig till de frivilliga systemen som är föremål för ett beslut i den mening som avses i artikel 7c.4 andra stycket i direktiv 98/70/EG, som tillämpas på biodrivmedel, förutsatt att de respekterar de villkor som fastställs i punkt 2."

57. Domstolens behörighet inom ramen för en tolkningsfråga begränsar sig till tolkningen av unionens rättsregler, inte till en medlemsstats nationella rätt. Alltså ankommer det på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida dekretet av den 23 januari 2012 faktiskt skyddade användningen av de flytande bibränslena i frivilliga certifieringssystem (såsom ISCC) som kommissionen hade godkänt för biodrivmedel, vid tidpunkten för händelserna i målet.

58. Mot denna bakgrund ska jag analysera tillämpningen av unionsrätten i de två alternativ som den hänskjutande domstolen lägger fram.

2. Tillämpning av ISCC-systemet genom hänvisning från den nationella lagstiftningen

59. Från och med den 11 augusti 2016, det datum då genomförandebeslut 2016/1361 trädde i kraft, fortsatte kommissionen att erkänna det frivilliga ISCC-systemet som ett system för hållbarhetscertifiering för biodrivmedel och utvidgade dessutom tillämpningsområdet till att, för första gången, omfatta flytande bibränslen. Eftersom detta mål endast handlar om tillämpning i tiden (*ratione temporis*), om återkallelse av stimulansåtgärder som gäller treårsperioden 2012–2014, har genomförandebeslut 2016/1361 ingen effekt på dess lösning.

60. Som jag redan har påpekat, skulle artikel 12 i dekretet av den 23 januari 2012 ha skyddat användningen av det frivilliga ISCC-systemet för flytande bibränslen. I så fall skulle företagen som levererade palmolja och LEGO på giltigt sätt kunnat ansluta sig till nämnda frivilliga system.

61. I en sådan situation skulle det vara nödvändigt att klarlägga huruvida artikel 18.7 i direktiv 2009/28 tillåter eller hindrar samtidig eller efterföljande användning av det italienska nationella systemet för aktörer som tillämpar ett frivilligt certifieringssystem, såsom ISCC-systemet. Den italienska regeringen försvarar att nämnda regel i direktivet tillåter tillämpning av ytterligare krav på hållbarhetskontroll såsom, exempelvis, de som anges i det italienska certifieringssystemet.

62. Att utan vidare acceptera den italienska regeringens resonemang skulle innebära allmän tillämpning (det vill säga, för samtliga fall) av det nationella systemet, förutsatt att det är ”striktare” än det frivilliga systemet. En sådan följd skulle minska incitamentet för de ekonomiska aktörer som ansluter sig till de frivilliga systemen, vars syfte är att hindra att det läggs oskäligen bördor på branschen, genom att skapa effektiva lösningar för att påvisa överensstämmelse med hållbarhetskriterierna för de flytande bibränslena.²⁵

63. Artikel 8.4 i dekretet av den 23 januari 2012 medger att det ställs ytterligare krav på en ekonomisk aktör som har anslutit sig till ett frivilligt system när det frivilliga systemet ”inte förutser kontroll av alla hållbarhetskriterier och användningen av en massbalansmetod”. Den möjlighet som bestämmelsen syftar på borde, i princip, inträffa i ett fåtal fall, eftersom logiken påbjuder att kommissionen, enligt artikel 18.4 i direktiv 2009/28, som huvudregel godkänner frivilliga system som använder massbalansmetoden och som påvisar överensstämmelse med samtliga hållbarhetskriterier.²⁶

64. Enligt kommissionen²⁷ är det emellertid möjligt att godkänna frivilliga system som, förutom att använda massbalansmetoden, möjliggör certifiering av endast *några* av hållbarhetskraven som ställs på de flytande bibränslena. I den meningen skulle det inte utgöra något hinder att tillämpa det nationella certifieringssystemet som ett komplement, för att påvisa överensstämmelse med de hållbarhetskrav som inte täcks av det frivilliga systemet. Om artikel 8.4 uppfattas på så vis, skulle dekretet av den 23 januari 2012 inte kunna bestridas.

²⁵ Skäl 76 i direktiv 2009/28 och skäl 3 i genomförandebeslut 2011/438.

²⁶ Detta synliggörs i kommissionens beskrivande tabell som är tillgänglig på https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/voluntary_schemes_overview_dec17.pdf

²⁷ Meddelande från kommissionen om frivilliga system och normalvärden i EU:s hållbarhetssystem för biodrivmedel och flytande bibränslen, enligt vilket ”ett frivilligt system bör omfatta vissa eller samtliga av direktivets hållbarhetskriterier”.

65. Jag påminner om att förfarandena för kontroll av hållbarhetskriterierna för flytande biobränslen vid denna tidpunkt ännu inte har varit föremål för uttömmande harmonisering. I artikel 18 i direktiv 2009/28 fastställs skyldigheten att använda massbalansmetoden och att respektera vissa minimivillkor vid dess tillämpning, men ett harmoniserat förfarande har inte införlivats.²⁸

66. Följaktligen ankommer det på de ekonomiska aktörerna att välja mellan det ena eller det andra certifieringssystemet i artikel 18 (ett nationellt eller frivilligt system godkänt av kommissionen). Utifrån detta val gäller följande:

- Om aktörerna väljer ett *fullständigt* frivilligt system (det vill säga, ett system som inkluderar prövning av samtliga hållbarhetskriterier) godkänt av kommissionen, *kan inte medlemsstaterna* ställa några ytterligare krav, eftersom artikel 18.7 i direktiv 2009/28 förbjuder detta. En identisk situation uppstår om en nationell bestämmelse utökar användningen av ett frivilligt system godkänt av kommissionen, utöver dess tillämpningsområde.
- Om aktörerna däremot ansluter sig till ett *ofullständigt* frivilligt system, som också har godkänts av kommissionen, är det möjligt att tillämpa det nationella systemet som ett komplement, i de delar som inte förutses i det frivilliga systemet.
- Om aktören ansluter sig till ett frivilligt system som inte har godkänts av kommissionen, kan medlemsstaten kräva strikt iakttagelse av kraven i det nationella certifieringssystemet.

67. I målet var företagen som levererar palmolja och LEGO anslutna till det frivilliga ISCC-systemet under perioden 2012–2014. Om tillämpningen av artikel 18.4 i dekretet av den 23 januari 2012 omfattade detta val när det gäller flytande biobränslen, skulle man stå inför det första av de fall som jag just har beskrivit, eller snarare en variant av det fallet. Det skulle i så fall vara fråga om användning av ett frivilligt certifieringssystem för flytande biobränslen, genom hänvisning från en nationell bestämmelse till ett beslut från kommissionen som tillåter användningen av nämnda system enbart för biodrivmedel.

68. Det frivilliga ISCC-systemet är ett fullständigt system, som möjliggör certifiering av överensstämmelse med samtliga hållbarhetskriterier och användning av massbalansmetoden. Detta bekräftas av artikel 1 i genomförandebeslut 2011/438, enligt vilken detta system visar att leveranser av biodrivmedel uppfyller hållbarhetskriterierna såsom de fastställts i artiklarna 17.2–17.5 och att systemet dessutom kan användas för att påvisa överensstämmelse med artikel 18.1 i direktiv 2009/28. Dokumentationen om funktionssättet för ISCC-systemet²⁹ styrker också att det är ett fullständigt frivilligt system.

69. I artikel 18.7 i direktiv 2009/28 fastställs en presumtion om fri rörlighet för flytande biobränslen vars hållbarhet är certifierad av ett fullständigt frivilligt system, på så vis att om en ekonomisk aktör lägger fram bevis eller uppgifter som erhållits inom ramen för detta, får en medlemsstat inte kräva att leverantören tillhandahåller ytterligare bevis på överensstämmelse med de hållbarhetskriterier som fastställs i artikel 17.2–17.5 eller information om de åtgärder som avses i punkt 3 andra stycket i nämnda artikel.

28 Se mitt förslag föredraget den 18 januari 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:25), punkt 57 och dom av den 22 juni 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490), punkt 40. Enligt den sistnämnda domen ”med hänsyn till de allmänna ordalag som används i formuleringen av kriterierna i artikel 18.1 leden a–c i direktiv 2009/28, inte heller kan anses att det genom nämnda bestämmelse har införts en fullständig harmonisering av kontrollmetoden för massbalanssystemet. Tvärtom följer det av dessa led att medlemsstaterna behåller ett bedömnings- och manöverutrymme när de mer i detalj ska bestämma vilka konkreta villkor som måste uppfyllas av de massbalanssystem som de ekonomiska aktörerna har att inrätta”.

29 Se särskilt ISCC-dokumentet, *Assessment of International Sustainability & Carbon Certification system (ISCC)*, 2016, tillgängligt på <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/voluntary-schemes>.

70. Härav följer att artikel 18.7 i direktiv 2009/28 utgör hinder för tillämpningen av en nationell bestämmelse, som dekretet av den 23 januari 2012, som ställer striktare krav som anges i det nationella systemet för hållbarhetscertifiering, på aktörer som använder sig av ett fullständigt frivilligt system godkänt av kommissionen för biodrivmedel och som har utvidgats till de flytande biobränslena genom den nationella lagstiftningen.

3. Tillämpning av det nationella certifieringssystemet

71. Om den hänskjutande domstolen, enligt artikel 12 i dekretet av den 23 januari 2012, skulle anse att det frivilliga ISCC-systemet inte var tillämpligt på flytande biobränslen vid tidpunkten för händelserna, skulle man stå inför det tredje av fallen som har beskrivits ovan, det vill säga, de ekonomiska aktörernas användning av ett frivilligt system som inte har godkänts av kommissionen för att certifiera hållbarheten för ett flytande biobränsle, såsom palmolja.

72. I denna mening kan medlemsstaten kräva fullständig eller delvis uppfyllelse av kraven i det nationella certifieringssystemet från de ekonomiska aktörerna i produktions- och försäljningskedjan för det flytande biobränslet.

73. De ytterligare kraven när det gäller certifieringssystemet ISCC, som de italienska myndigheterna krävde uppfyllelse av, var i detta mål två:

- Å ena sidan borde hållbarhetscertifikaten kopplas till partierna med flytande biobränsle, det vill säga, ha samma datum som transportdatumet.
- Å andra sidan borde dessa certifikat visas upp av alla ekonomiska aktörer som deltar i transaktionen, inkluderat parter som endast agerar som mellanhänder, även om de inte har någon fysisk kontakt med det flytande biobränslet.

74. Beträffande det förstnämnda handlar det om ett krav som är striktare än ISCC-systemet (som tillåter att certifikatet läggs fram vid ett senare tillfälle). Dock anser jag inte att det strider mot någon bestämmelse i direktiv 2009/28 och jag anser dessutom att det är ett lämpligt krav för att tillämpa massbalansmetoden för att kontrollera de flytande biobränslenas hållbarhet.

75. Detta krav medger nämligen en bättre kontroll av produktions- och försäljningskedjan för flytande biobränslen och möjliggör spårbarheten av de partier på vilka massbalansmetoden tillämpas för att kontrollera överensstämmelsen med hållbarhetskriterierna i artikel 17.2–17.5 i direktiv 2009/28.

76. Jag anser att det är rimligt att ett nationellt system ålägger att hållbarhetscertifikaten för flytande biobränslen ska lämnas in samtidigt som partierna överlämnas från en aktör till en annan. Det kan vara berättigat att tolerera förseningar vid utfärdandet av och inlämningen av certifikaten i ett frivilligt system, som i ISCC-systemet, men jag ser ingen anledning till att de nationella certifieringssystemen skulle behöva rätta sig efter detta.

77. I övrigt är det ett krav som inte verkar skapa någon märkbar inskränkning för handeln med flytande biobränslen inom unionen, och inte heller för handeln mellan unionen och tredjeländer.

78. Större svårigheter vad beträffar förenligheten med direktiv 2009/28 uppkommer däremot när det gäller det andra tilläggskravet, enligt vilket samtliga ekonomiska aktörer, inkluderat parter som endast agerar som mellanhänder och som inte har någon fysisk kontakt med det flytande biobränslet, åläggs att lämna in hållbarhetscertifikaten.

79. Parternas argument kring förenligheten mellan detta krav och direktiv 2009/28 går isär. Den italienska regeringen och GSE anser att kravet är förenligt med direktivet, medan kommissionen, LEGO och leveransföretagen anser att det strider mot direktivets ordalydelse och anda.

80. Jag anser att den italienska statens behörighet att fastställa och tillämpa sitt nationella kontrollsystem ger stöd åt GSE:s och den italienska regeringens ståndpunkt.

81. I artikel 18.1 i direktiv 2009/28 används begreppet ekonomisk aktör, men utan att begreppet definieras. Således ankommer det på medlemsstaterna att precisera vilka ekonomiska aktörer eller operatörer som är skyldiga att bevisa de flytande biobränslenas hållbarhet.³⁰ Det ankommer även på medlemsstaterna (artikel 18.3) att vidta åtgärder för att se till att de ekonomiska aktörerna tillhandahåller tillförlitlig information och att de på begäran gör de uppgifter som låg till grund för informationen tillgängliga för medlemsstaten. De ekonomiska aktörerna ska dessutom genomgå en tillfredsställande oberoende granskning³¹ av informationen och tillhandahålla bevis på att detta har gjorts.

82. Jag anser att en bestämmelse som formuleras på detta sätt ger medlemsstaterna rätt att i sina nationella system för hållbarhetskontroll av flytande biobränslen införliva det nu omtvistade kravet. Enligt min uppfattning är det inget som hindrar att mellanhänderna åläggs att lämna in den begärda dokumentationen, eftersom de anses vara en länk i distributionskedjan för det flytande biobränslet.

83. I denna kedja är det nödvändigt att säkerställa kännedom om och respekt för egenskaperna under hela spårbarhetssystemet, genom massbalansmetoden.³² När det gäller sådana komplexa produktions- och distributionskedjor som i detta fall med palmolja, som har erhållits i Indonesien och transporterats från Frankrike till Italien för leverans till LEGO, anser jag inte att skyldigheten att visa upp dokumentationen kan anses vara överdriven.

84. Jag anser att denna åtgärd även är lämplig för att minska risken för bedrägerier och säkerställa att endast de flytande biobränslen som respekterar hållbarhetskriterierna och massbalansmetoden utnyttjar stödåtgärderna för dess förbrukning och tas med i beräkningen för att minska växthusgasutsläppen.

85. Alltså skulle inte artikel 18.7 i direktiv 2009/28 motsäga att mellanhänderna omfattas av kraven i det nationella systemet för hållbarhetskontroll av flytande biobränslen, förutsatt att de inte har anslutit sig till något frivilligt certifieringssystem godkänt av kommissionen i enlighet med artikel 18.4 i nämnda direktiv eller som är tillämpligt genom hänvisning från den nationella lagstiftningen.

30 Vad gäller de frivilliga systemen finns också detta manöverutrymme för att avgöra vilka ekonomiska aktörer som ska ha skyldigheter, som kommissionen ska utvärdera vid bedömningen av de frivilliga systemen.

31 "Granskningen ska kontrollera att de system som de ekonomiska aktörerna använder är korrekta, tillförlitliga och skyddade mot bedrägerier."

32 I punkt 2.2.3. i meddelandet från kommissionen om frivilliga system och normalvärden i EU:s hållbarhetssystem för biodrivmedel och flytande biobränslen, bekräftas att "produktionskedjan för biodrivmedel/biobränslen är vanligtvis lång, med många länkar, från den plats där råvaran hämtas till distributionen av drivmedlet. Råvaran omvandlas ofta till en mellanprodukt och därefter till en slutprodukt. Det är beträffande slutprodukten som det ska visas att kraven i direktivet har uppfyllts. Därför ska en försäkran göras avseende de råvaror och/eller mellanprodukter som använts". Det bekräftas också att "metoden enligt vilken uppgifter eller en försäkran angående en råvara eller mellanprodukt förknippas med försäkran angående en slutprodukt kallas spårbarhetskedja. Spårbarhetskedjan skulle i normala fall omfatta alla steg från råvaruproduktion till det tillfälle då bränslena frisläpps för förbrukning. Den metod för spårbarhetskedjan som fastställs i direktivet är massbalansmetoden".

4. Förenligheten mellan artikel 34 FEUF och kravet på att mellanhänderna ska vara underkastade ett nationellt system för hållbarhetscertifiering för flytande biobränslen

86. Att en nationell domstol rent formellt har begärt ett förhandsavgörande avseende vissa bestämmelser i unionsrätten hindrar inte att domstolen tillhandahåller den nationella domstolen alla delar av tolkningen som är användbara för att avgöra frågan, även om de inte har nämnts vid formuleringen av tolkningsfrågorna. Det ankommer på domstolen att, utifrån de uppgifter som den hänskjutande domstolen har tillfört, särskilt om motiveringen i beslutet att begära förhandsavgörande, härleda de punkter i unionsrätten som kräver tolkning, med hänsyn till föremålet för talan.³³

87. Efter att ha ansett det förenligt med direktiv 2009/28 att mellanhänderna omfattas av ett nationellt system för hållbarhetscertifiering av flytande biobränslen, är det nödvändigt att analysera om detta krav strider mot förbudet i artikel 34 FEUF, även om den hänskjutande domstolen inte har väckt denna fråga.

88. Domstolen har förklarat att alla bestämmelser som införlivar ett icke uttömmande harmoniseringsdirektiv med nationell rätt måste vara förenliga med primärrätten.³⁴ Däremot, när det gäller uttömmande harmonisering, måste förenligheten med de nationella åtgärderna bedömas i ljuset av bestämmelserna i harmoniseringsåtgärden och inte i ljuset av bestämmelserna i primärrätten.³⁵

89. Det finns anledning att granska den nu omtvistade skyldigheten mot bakgrund av denna rättspraxis, eftersom artikel 18 i direktiv 2009/28 inte harmoniserar de nationella regelverken på ett uttömmande sätt i fråga om system för kontroll av överensstämmelse med hållbarhetskriterier för flytande biobränslen.³⁶

90. Alltså handlar det om att pröva huruvida den nationella bestämmelsen, när den ålägger skyldigheter för mellanhänderna, som inte har någon fysisk kontakt med produkten i leveranskedjan för ett flytande biobränsle, utgör ett hinder för handeln inom unionen av denna typ av produkt i strid mot förbudet i artikel 34 FEUF.³⁷

91. Enligt domstolens praxis utgör artikel 34 FEUF ett förbud mot alla åtgärder mellan medlemsstaterna som har motsvarande verkan på kvantitativa import- och exportrestriktioner, vilket påverkar alla slags nationella åtgärder som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan hindra handeln inom unionen.³⁸ I detta fall påverkas handeln inom unionen, eftersom det rör sig om en produkt (palmolja) som har tillverkats i Indonesien, övergått till fri omsättning i EU och lagrats i Frankrike, varifrån den transporterades till Italien för försäljning till LEGO.

92. Skyldigheten att lämna in intyg som styrker dess hållbarhet, som i Italien åläggs mellanhänderna som inte har någon fysisk kontakt med det flytande biobränslet, försvårar importen därav, både från andra medlemsstater och från tredjeländer. Utan denna skyldighet skulle försäljningen och handeln inom unionen vara enklare och handeln med tredjeländer skulle gynnas.

33 Dom av den 22 juni 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490), punkt 72 och dom av den 27 oktober 2009, ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660), punkt 81 och där angiven rättspraxis.

34 Dom av den 12 oktober 2000, Ruwet (C-3/99, EU:C:2000:560), punkt 47 och dom av den 18 september 2003, Bosal (C-168/01, EU:C:2003:479), punkterna 25 och 26. När det gäller uttömmande harmonisering genom direktiv som tillåter nationella åtgärder som har mer omfattande skyddskrav, anser domstolen dessutom att dessa ska vara förenliga med förbudet i artiklarna 34–36 FEUF (dom av den 16 december 2008, Gysbrechts och Santurel Inter, C-205/07, EU:C:2008:730, punkterna 33–35).

35 Dom av den 1 juli 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037), punkt 57 och där angiven rättspraxis.

36 Dom av den 22 juni 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490), punkterna 76 och 77.

37 Se mitt förslag föredraget den 18 januari 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:25), punkt 72 och dom av den 22 juni 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490), punkt 78.

38 Se särskilt dom av den 11 juli 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82), punkt 5, dom av den 1 juli 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037), punkt 66, dom av den 11 september 2014, Essent Belgium (C-204/12–C-208/12, EU:C:2014:2192), punkt 77 och dom av den 29 september 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732), punkt 96.

93. Samtidigt³⁹ utgör den nationella bestämmelsen ett hinder för handeln med flytande biobränslen, som kan anses vara en åtgärd som har motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion i strid mot artikel 34 FEUF. Hindret mot handeln skulle inte uppstå, om det italienska regelverket begränsade omfattningen av skyldigheten till de aktörer i leveranskedjan som har fysisk kontakt med de flytande biobränslena.

94. Skulle denna begränsning kunna vara berättigad av något skäl av allmänt intresse som anges i artikel 36 FEUF eller av överordnade krav? Enligt proportionalitetsprincipen ska den nationella bestämmelsen i båda fallen vara lämplig för att säkerställa genomförandet av dess syfte och inte vara mer omfattande än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet.⁴⁰

95. Skyldigheten skulle kunna stödja sig på miljöskydd, närmare bestämt avsikten att främja användning av biobränslen som förnybar energi,⁴¹ vilket bidrar till att minska växthusgasutsläpp, en av de främsta orsakerna till klimatförändringarna som EU och dess medlemsstater har förbundit sig att bekämpa.⁴²

96. Eftersom bevarandet av miljön gynnas, bidrar främjandet av förnybara energikällor i allmänhet, och de flytande biobränslena i synnerhet, även indirekt till att skydda människors och djurs hälsa och liv, liksom bevarandet av växter, vilka är skäl av allmänt intresse som anges i artikel 36 FEUF.⁴³

97. Dessutom kan bedrägerier delvis förebyggas, genom att alla ekonomiska aktörer, utan undantag, som deltar i produktionen och distributionen av de hållbara biobränslena involveras i respekten för spårbarhetskedjan, som säkerställs genom användning av massbalansmetoden. Samtidigt förhindras att dessa flytande biobränslen saluförs med de inneboende rättsliga fördelarna, på så vis att de som inte uppfyller hållbarhetskriterierna inte drar nytta av dem. Skyddet av miljön och användningen av energi som härrör från förnybara källor berättigar alltså en nationell bestämmelse av denna typ.

98. Dock är det nödvändigt att kontrollera om det italienska regelverket överskrider proportionaliteten, det vill säga om regelverket är lämpligt för att säkerställa att syftet uppnås, eller om det överskrider vad som är nödvändigt för att uppnå syftet.

99. Jag tror inte att det råder några större tvivel om åtgärdens lämplighet en och det syfte som ligger bakom. Som jag redan har påpekat, bidrar åtgärden till ett maximalt skydd i spårbarhetskedjan för dessa flytande biobränslen, från tillverkningen till dess användning för att skapa energi, särskilt när försäljningsprocessen är komplex (som jag redan har påpekat lagras den indonesiska palmoljan i Frankrike och distribueras därefter i Italien). För att hindra bedrägerier och för att säkerställa överensstämmelsen med hållbarhetskraven för flytande biobränslen, anser jag, vilket jag redan har påpekat, att det är en lämplig åtgärd som står till en medlemsstats förfogande, vilken kan inkludera åtgärden i sitt nationella system för kontroll av hållbarheten.

39 Enligt artikel 18.3 fjärde stycket i direktiv 2009/28: "De skyldigheter som anges i denna punkt ska gälla oavsett om biodrivmedlen eller de flytande biobränslena produceras inom gemenskapen eller importeras."

40 Se särskilt dom av den 1 juli 2014 Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037), punkt 76 och dom av den 11 december 2008, kommissionen/Österrike (C-524/07, EU:C:2008:717), punkt 54.

41 Se dom av den 13 mars 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160), punkt 73, dom av den 11 september 2014, Essent Belgium (C-204/12–C-208/12, EU:C:2014:2192), punkt 91 och dom av den 29 september 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732), punkt 84.

42 Se dom av den 26 september 2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598), punkt 56, dom av den 11 september 2014, Essent Belgium (C-204/12–C-208/12, EU:C:2014:2192), punkt 92 och dom av den 22 juni 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490), punkterna 85 och 88.

43 Dom av den 13 mars 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160), punkt 75, dom av den 1 juli 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037), punkt 80 och dom av den 22 juni 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490), punkt 89.

100. Proportionalitetstestet måste även utvisa om åtgärden överskrider vad som är nödvändigt för att uppnå dess syfte, även om den är lämplig. Kommissionen anser, i detta hänseende, att det inte är nödvändigt att ålägga mellanhänderna att uppfylla kraven i det nationella systemet för hållbarhetskontroll av flytande biobränslen, eftersom det handlar om *traders* som inte har produkten i sin besittning eller har någon fysisk kontakt med produkten. Eftersom massbalansmetoden säkerställer den fysiska spårbarheten av produkten, borde de ekonomiska aktörerna som tillverkar, säljer, lagrar och köper, och som har fysisk kontakt med produkten, vara skyldiga enligt det nationella kontrollsystemet, eftersom de är de enda som kan ändra produkten.

101. Jag är inte övertygad av detta argument, som LEGO och leveransföretagen delar. En mellanhand deltar även i försäljningskedjan av det flytande biobränslet, och kan begå bedrägerier angående dess hållbarhet, även utan att ha någon fysisk kontakt med produkten, vilket den italienska regeringen och GSE mycket riktigt hävdar.

102. Under den muntliga förhandlingen styrktes att Movendi hade äganderätt och full tillgång till det flytande biobränslet. Inget hindrade Movendi från att, i princip, sälja det flytande biobränslet eller att blanda det med icke hållbara produkter eller att förändra dess sammansättning, eftersom Movendi hade alla rättigheter som ingår i den fulla äganderätten till produkten, vilket jag redan har påpekat. Jag anser att dessa eventuella risker är tillräckliga för att anse att det är proportionerligt att denna juridiska person (eller en annan mellanhand i försäljningskedjan) omfattas av skyldigheterna i systemet, även om det kan medföra ytterligare administrativa bördor.

103. Därför anser jag att en nationell bestämmelse som kräver att mellanhänderna, som inte har fysisk kontakt med produkten, ska uppfylla de krav som åläggs av ett nationellt system för hållbarhetskontroll av flytande biobränslen är förenligt med förbudet mot åtgärder som har motsvarande verkan som kvantitativa importrestriktioner i artikel 34 FEUF.

IV. Förslag till avgörande

104. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara de frågor som hänskjutits av Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) enligt följande:

- ”1) Artikel 18.7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG, ska tolkas på följande sätt:
- Den utgör hinder för tillämpningen av en nationell lagstiftning som innebär att aktörer som är anslutna till ett fullständigt frivilligt system som kommissionen har godkänt för biodrivmedel och som genom nationell lagstiftning har utvidgats till att omfatta flytande biobränslen åläggs striktare krav än de som anges i det nationella systemet för hållbarhetscertifiering.
 - Den utgör inte hinder för att ett nationellt system för hållbarhetscertifiering av flytande biobränslen som kräver att styrkande handlingar ska ges in även av ekonomiska aktörer som ingår i produktens leveranskedja enbart i egenskap av mellanhänder, utan att förfoga över det flytande biobränslet rent fysiskt, när dessa inte har anslutit sig till ett frivilligt certifieringssystem godkänt av kommissionen eller som är tillämpligt genom att det hänvisas till det i den nationella lagstiftningen.
- 2) Artikel 34 FEUF utgör inte hinder för en nationell lagstiftning som innebär att aktörer som enbart agerar som mellanhänder och inte har någon fysisk kontakt med produkten är skyldiga att uppfylla de krav som följer av ett nationellt system för hållbarhetskontroll av flytande biobränslen, när detta är tillämpligt.

- 3) Kommissionens genomförandebeslut 2011/438/EU av den 19 juli 2011 om erkännande av systemet 'International Sustainability and Carbon Certification' för att visa att hållbarhetskriterierna uppfylls i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG och 2009/30/EG, var enbart tillämpligt på handel med biodrivmedel, men inte på handel med flytande biobränslen, förutom om lagstiftningen i en medlemsstat tillät att även flytande biobränslen skulle omfattas av det frivilliga system som godkänkts genom nämnda beslut, vilket det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera.