



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 4 oktober 2018\*

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Främjande av användningen av energi från förnybara energikällor – Flytande biobränslen som används för en termoelektrisk anläggning – Direktiv 2009/28/EG – Artikel 17 – Hållbarhetskriterier för flytande biobränslen – Artikel 18 Nationella system för hållbarhetscertifiering – Genomförandebeslut 2011/438/EU – Av Europeiska kommissionen godkända frivilliga system för hållbarhetscertifiering av biodrivmedel och flytande biobränslen – Nationell lagstiftning som föreskriver en skyldighet för mellanhänder att lämna in hållbarhetscertifikat – Artikel 34 FEUF – Fri rörlighet för varor”

I mål C-242/17,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien) genom beslut av den 26 januari 2017, som inkom till domstolen den 8 maj 2017, i målet

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

ytterligare deltagare i rättegången:

**ED & F Man Liquid Products Italia Srl,**

**Unigrà Srl,**

**Movendi Srl,**

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešič samt domarna A. Rosas, C. Toader (referent), A. Prechal och E. Jarašiūnas,

\* Rättegångsspråk: italienska.

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 28 februari 2018,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto (L.E.G.O.) SpA, genom A. Fantini och G. Scaccia, avvocati,
- Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, genom S. Fidanzia och A. Gigliola, avvocati,
- ED & F Man Liquid Products Italia Srl, genom C. E. Rossi och F. P. Francica, avvocati,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av G. Palatiello, avvocato dello Stato,
- Europeiska kommissionen, genom G. Gattinara och K. Talabér-Ritz, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 16 maj 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 18 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 (EUT L 140, 2009, s. 16), jämförd med 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 och 2009/30/EG (EUT L 190, 2011, s. 79).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto (L.E.G.O.) SpA (nedan kallat L.E.G.O.) och å andra sidan Gestore dei servizi energetici GSE SpA (nedan kallat GSE), Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Ministeriet för miljö och natur- och havsskydd, Italien), Ministero dello Sviluppo Economico (Ministeriet för ekonomisk utveckling, Italien) och Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (Ministeriet för jordbruks- och skogsbrukspolitik, Italien). Målet rör underlåtenhet att lämna in hållbarhetscertifikat för flytande biobränslen som används för driften av L.E.G.O:s termoelektriska anläggning, vilket medfört att L.E.G.O. uteslutits från incitamentssystemet för gröna certifikat och att de gröna certifikat som beviljats nämnda anläggning återkallats.

## Tillämpliga bestämmelser

### *Unionsrätt*

#### *Direktiv 2009/28*

3 I skälen 65, 67, 76 och 79 i direktiv 2009/28 anges följande:

”(65) 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.

...

(67) Införandet av hållbarhetskriterier för biodrivmedel kommer inte att få önskad effekt om det leder till att produkter som inte uppfyller kriterierna och som i avsaknad av kriterier skulle ha använts som biodrivmedel i stället används som flytande biobränsle inom värme- eller elsektorn. Hållbarhetskriterierna bör därför också tillämpas på flytande biobränslen i allmänhet.

...

(76) Hållbarhetskriterier kommer endast att fungera, om de leder till förändringar i marknadsaktörernas beteende. Dessa förändringar kommer bara att ske, om biodrivmedel och flytande biobränslen 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 och flytande biobränslen som uppfyller hållbarhetskriterierna och användningen av biodrivmedel och flytande biobränslen i [unionen], 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.

...

(79) Det ligger i [unionens] intresse att försöka få till stånd multilaterala och bilaterala avtal samt frivilliga internationella eller nationella system som fastställer standarder för produktionen av hållbara biodrivmedel och flytande biobränslen, och som garanterar att produktionen av biodrivmedel och flytande biobränslen uppfyller dessa standarder. Man bör därför föreskriva att sådana avtal och system ska anses tillhandahålla tillförlitliga belägg och uppgifter, under förutsättning att de uppfyller lämpliga standarder avseende tillförlitlighet, öppenhet och oberoende granskning.”

4 I artikel 2 andra stycket i direktiv 2009/28 definieras begreppen ”biomassa”, ”flytande biobränslen” och ”biodrivmedel” enligt följande:

”...

e) *biomassa*: den biologiskt nedbrytbara delen av produkter, avfall och restprodukter av biologiskt ursprung från jordbruk (inklusive material av vegetabiliskt och animaliskt ursprung), skogsbruk och därmed förknippad industri inklusive fiske och vattenbruk, liksom den biologiskt nedbrytbara delen av industriavfall och kommunalt avfall.

...

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.”

5 Artikel 17 i direktivet har rubriken ”Hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen” och i punkt 1 i artikeln föreskrivs följande:

”Oavsett om råvarorna odlats inom eller utanför [unionens] 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.

...”

6 I artikel 17.2–17.6 i nämnda direktiv anges hållbarhetskriterier för produktion av biodrivmedel och flytande biobränslen.

7 I artikel 17.8 i samma direktiv föreskrivs följande:

”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.”

8 Artikel 18 i direktiv 2009/28 har rubriken ”Kontroll av överensstämmelse med hållbarhetskriterierna för biodrivmedel och flytande biobränslen” och där föreskrivs följande:

”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 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.

...

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 [unionen] eller importeras.

4. ...

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. 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 (bland annat skydd av avrinningsområden och erosionsskydd), skydd av mark, vatten och luft, återställande av skadad mark, undvikande av överdriven vattenförbrukning i områden med knapp vattentillgång samt de aspekter som avses i artikel 17.7 andra stycket. ...

...

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. System för att mäta minskningen av växthusgasutsläpp ska också uppfylla de krav på metoder som anges i bilaga V. ...

...

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.

...”

*Genomförandebeslut 2011/438*

- 9 Enligt artikel 2 i genomförandebeslut 2011/438 var detta beslut giltigt i fem år från och med den dag då det trädde i kraft, det vill säga till och med den 9 augusti 2016. Med hänsyn till tidpunkten för de faktiska omständigheterna i det nationella målet är det ändå nödvändigt att ta hänsyn till det.
- 10 I skälen 4 och 6–8 i genomförandebeslut 2011/438 angavs följande:

”(4) Kommissionen får besluta att ett frivilligt nationellt eller internationellt system visar att leveranser av biodrivmedel uppfyller de hållbarhetskriterier som fastställs i artikel 17.3–5 i direktiv [2009/28] eller att ett frivilligt nationellt eller internationellt system för att mäta utsläpp av växthusgaser innehåller tillförlitliga uppgifter för de syften som anges i artikel 17.2 i detta direktiv.

...

(6) Om en ekonomisk aktör lägger fram bevis eller uppgifter som erhållits i enlighet med ett system som har erkänts av kommissionen, i den utsträckning som omfattas av det erkännandebeslutet, får en medlemsstat inte kräva att leverantören tillhandahåller ytterligare bevis på överensstämmelse med hållbarhetskriterierna.

(7) Systemet ”International Sustainability and Carbon Certification” (nedan kallat ISCC-systemet) lämnades in den 18 mars 2011 till kommissionen med en begäran om erkännande. Systemet har global räckvidd och omfattar ett stort antal olika biodrivmedel. Det erkända systemet kommer att göras tillgängligt vid den öppenhetsplattform som inrättats i enlighet med direktiv [2009/28]. Kommissionen kommer att beakta överväganden om kommersiell känslighet och kan besluta att endast delvis offentliggöra systemet.

(8) I en utvärdering av ISCC-systemet fann man att det i tillräcklig grad täckte hållbarhetskriterierna i direktiv [2009/28], samt tillämpade en massbalansmetod i enlighet med kraven i artikel 18.1 i direktiv [2009/28].”

- 11 I artikel 1 i samma genomförandebeslut angavs följande:

”Det frivilliga [ISCC-systemet] för vilket en begäran om erkännande lämnades in till kommissionen den 18 mars 2011 visar att leveranser av biodrivmedel uppfyller hållbarhetskriterierna såsom de fastställts i artiklarna 17.3 a, 17.3 b, 17.3 c, 17.4 och 17.5 i direktiv [2009/28] ... Systemet innehåller också tillförlitliga uppgifter för de syften som anges i artikel 17.2 i direktiv [2009/28] och artikel 7b.2 i [Europaparlamentets och rådets direktiv 98/70/EG av den 13 oktober 1998 om kvaliteten på bensin och dieselbränslen och om ändring av rådets direktiv 93/12/EEG (EGT L 350, 1998, s. 58)].

Det kan dessutom användas för att visa uppfyllelse med artikel 18.1 i direktiv [2009/28] och artikel 7c.1 i direktiv [98/70].”

***Italiensk rätt***

- 12 Artikel 2.2 i och p och 2.3 i decreto interministeriale che istituisce det Sistema di certificazione dei biocarburanti Sostenibilità nazionale della previdenza sociale e dei bioliquidi (interministeriellt dekret om införande av ”det nationella certifieringssystemet för biodrivmedel och flytande biobränslen) av den 23 januari 2012 (GURI nr 31 av den 7 februari 2012) (nedan kallat det interministeriella dekretet av den 23 januari 2012), innehåller följande definitioner:

”2. ...

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

...

p) *Leveranskedja eller spårbarhetssystem*: metod som gör det möjligt att upprätta en koppling mellan information eller deklARATIONER avseende råvarorna eller mellanprodukterna och deklARATIONER avseende slutprodukterna. Denna metod inkluderar samtliga led i tillverkningen av råvarorna till leverans av biodrivmedel eller flytande biobränsle som är avsett för konsumtion.

...

3. Med *ekonomisk aktör* avses ...

a) varje fysisk eller juridisk person som är hemmahörande i [unionen] eller ett tredjeland och som erbjuder eller tillhandahåller biodrivmedel eller flytande biobränsle avsedda för [den inre marknaden] åt tredje man, oavsett om detta sker mot betalning eller ej, och varje fysisk eller juridisk person som är hemmahörande i unionen och som producerar biodrivmedel och flytande biobränslen och därefter använder dem för egen räkning i landet samt

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

13 I artikel 8 i det interministeriella dekretet beaktas den ställning som tillkommer aktörer som inte har anslutit sig till det nationella certifieringssystemet enligt följande:

”1. Vad beträffar enbart de delar som omfattas av ett frivilligt system som varit föremål för ett beslut enligt artikel 7c.4 andra stycket i direktiv [98/70] ..., ska de ekonomiska aktörer som ansluter sig till de frivilliga systemen styrka tillförlitligheten i den information eller de deklARATIONER som har överlämnats till nästa ekonomiska aktör i leveranskedjan, det vill säga leverantören eller användaren, genom att tillhandahålla bevis eller uppgifter som åtföljer partiet, i enlighet med nämnda system. Dessa bevis eller uppgifter ska självcertifieras ...

...

4. Om de frivilliga system som avses i första stycket och de avtal som avses i andra stycket inte omfattar kontroll av alla kriterier för hållbarhet och användning av en massbalansmetod, ska de ekonomiska aktörer i leveranskedjan som har anslutit sig till de frivilliga systemen i vilket fall som helst komplettera kontrollen, i den mån den inte omfattas av de frivilliga systemen eller av avtalen, via det nationella certifieringssystemet.

...”

14 I artikel 12 i det interministeriella dekretet av den 23 januari 2012 anges följande:

”1. Med avseende på detta dekret får de ekonomiska aktörerna i leveranskedjan för flytande biobränslen, med avvikelse från vad som anges i artikel 8.1, ansluta sig till frivilliga system som varit föremål för ett beslut i den mening som avses i artikel 7c.4 andra stycket i direktiv [98/70], som ska tillämpas på biodrivmedel, förutsatt att de uppfyller de villkor som uppställs i punkt 2.

2. Aktörer i leveranskedjan för flytande biobränslen som avses i punkt 1 ska lämna de uppgifter som anges i artikel 7.5–7.8 i den deklaration eller det certifikat som åtföljer partierna under hela leveranskedjan ...”

### Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 15 L.E.G.O. är ett bolag bildat enligt italiensk rätt som äger ett tryckeri. I detta tryckeri har bolaget låtit installera en termoelektrisk anläggning med en årlig nominell genomsnittlig effekt på 0,840 megawatt som drivs med flytande biobränsle, närmare bestämt oraffinerad palmolja.
- 16 Den 20 maj 2011 godkändes anläggningen som en anläggning som drivs med hjälp av förnybara energikällor av GSE, som är ett offentligt bolag bildat enligt italiensk rätt med ansvar för utbetalning av stöd till energiproduktion från förnybara energikällor. L.E.G.O. anslöt sig till incitamentsystemet för gröna certifikat för perioden 2012–2014. Antalet gröna certifikat uppgick till 14 698, vilka hade ett värde av 1 610 421,58 euro.
- 17 I beslut av den 29 september 2014 fann GSE, på grundval av de handlingar som L.E.G.O. hade gett in, att L.E.G.O. inte uppfyllde kriterierna för stödberättigande och krävde full återbetalning av de belopp som beviljats för perioden 2012–2014.
- 18 Det skäl som GSE angav till stöd för sitt beslut var särskilt att det bolag som hade installerat den termoelektriska anläggningen, det vill säga Movendi Srl (nedan kallat Movendi), inte hade gett in några hållbarhetscertifikat. Movendi agerade även som mellanhand för inköp, från ED&F Man Liquid Products Italia Srl (nedan kallat ED&F Man Liquid Products Italia) och Unigrà Srl (nedan kallat Unigrà), av det flytande biobränsle som användes för driften av anläggningen. GSE ansåg att även om det flytande biobränslet såldes och levererades direkt till L.E.G.O., skulle Movendi anses utgöra en ”ekonomisk aktör”, i den mening som avses i det interministeriella dekretet av den 23 januari 2012, som är skyldig att lämna in hållbarhetscertifikat, trots att dessa redan tillhandahållits av ED&F Man Liquid Products Italia och Unigrà. GSE ansåg vidare att det i de hållbarhetscertifikat som hade utfärdats av dessa båda leverantörer angavs ett datum som i tiden låg efter det datum då transporten faktiskt ägt rum, medan de i stället borde ha utfärdats tillsammans med varje parti med flytande biobränsle.
- 19 L.E.G.O. överklagade detta beslut till Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio, Italien), som i dom av den 29 januari 2016 slog fast att det varit riktigt av GSE att anse att Movendi var en ekonomisk aktör i den mening som avses i den italienska lagstiftningen och att det bolaget därför var skyldigt att självt lämna in ett hållbarhetscertifikat för det aktuella flytande biobränslet.
- 20 I domskälen angav nämnda domstol bland annat följande. Visserligen anges inte närmare i direktiv 2009/28 vem som kan betraktas som ekonomisk aktör, men direktivet ger medlemsstaterna rätt att fastställa vilken information som behövs och vilka personer som ska uppfylla hållbarhetskriterierna. Begreppet ”ekonomisk aktör” ska därför anses omfatta varje person som ingår i leveranskedjan, inbegripet mellanhänder såsom Movendi, som inte fysiskt förfogar över det aktuella flytande biobränslet.
- 21 Den 13 maj 2016 överklagade L.E.G.O. denna dom till den hänskjutande domstolen, Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien).
- 22 Den hänskjutande domstolen anser att det är nödvändigt med ett klagande av tillämpningsområdet för unionsrätten för att den ska kunna fastställa huruvida unionsrätten utgör hinder för den nationella lagstiftningen, särskilt artiklarna 8 och 12 i det interministeriella dekretet av den 23 januari 2012, som ålägger aktörer som anslutit sig till ett frivilligt certifieringssystem att i förekommande fall komplettera



den kontroll som utförs enligt det systemet via det nationella certifieringssystemet och att i den deklaration eller det certifikat som åtföljer partierna under hela leveranskedjan lämna den information som avses i artikel 17.2–17.5 i direktiv 2009/28.

- 23 I det avseendet har den hänskjutande domstolen angett att L.E.G.O. i sitt överklagande har gjort gällande att eftersom leverantörerna ED&F Man Liquid Products Italia och Unigrà har anslutit sig till det frivilla ISCC-systemet, som erkänts genom genomförandebeslut 2011/438, får det i det nationella systemet inte införas ytterligare skyldigheter i förhållande till det frivilliga systemet, såsom skyldigheten för mellanhänder att lämna in hållbarhetscertifikat.
- 24 Den hänskjutande domstolen har förklarat att dess begäran om förhandsavgörande avser, för det första, huruvida ekonomiska aktörer som normalt är anslutna till frivilliga system som omfattas av kommissionens beslut kan bli föremål för efterhandskontroller enligt nationella certifieringssystem och, för det andra, huruvida ekonomiska aktörer som ingår i leveranskedjan kan åläggas en skyldighet att komplettera de deklarationer eller certifikat som åtföljer leveranserna med den begärda informationen. I det avseendet har den hänskjutande domstolen angett att syftet med den nationella lagstiftningen är att garantera produkternas spårbarhet och hållbarhet under hela leveranskedjan och att mellanhänder, såsom Movendi, därför inte kan anses vara undantagna från denna skyldighet.
- 25 Mot denna bakgrund beslutade Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:
- 1) Utgör unionsrätten, särskilt artikel 18.7 i direktiv [2009/28] jämförd med [genomförandebeslut 2011/438], hinder för en nationell lagstiftning, såsom [det interministeriella dekretet av den 23 januari 2012], särskilt artiklarna 8 och 12 i dekretet, som ålägger specifika skyldigheter, vilka skiljer sig från och är mer omfattande än dem som åläggs aktörer som är anslutna till ett frivilligt system som varit föremål för ett beslut som Europeiska kommissionen har antagit med stöd av artikel 18.4 i direktivet?
  - 2) Om den första frågan besvaras nekande, ska de ekonomiska aktörer som ingår i produktens leveranskedja – även om det är fråga om aktörer som enbart agerar som ... mellanhand och aldrig förfogar fysiskt över produkten – anses omfattas av de unionsrättsliga bestämmelser som anges i den första frågan?"

## **Prövning av tolkningsfrågorna**

### *Den första frågan*

- 26 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 18.7 i direktiv 2009/28, jämförd med genomförandebeslut 2011/438, ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som den här aktuella, som ålägger de ekonomiska aktörerna särskilda villkor, vilka skiljer sig från och är mer omfattande än dem som följer av ett frivilligt system för hållbarhetscertifiering, såsom ISCC-systemet, som erkänts genom genomförandebeslut 2011/438, vilket kommissionen antagit med stöd av artikel 18.4 i direktiv 2009/28.
- 27 EU-domstolen påpekar inledningsvis att det i artikel 17.2–17.5 i direktiv 2009/28 anges vilka hållbarhetskriterier som biodrivmedel och flytande biobränslen måste uppfylla för att de ska kunna beaktas som förnybara energikällor.
- 28 Det framgår av artikel 17 i direktiv 2009/28, jämförd med skälen 65 och 67 i direktivet, att unionslagstiftaren har avsett att med stöd av bland annat artikel 114 FEUF genomföra en harmonisering av de hållbarhetskriterier som biodrivmedel och flytande biobränslen måste uppfylla för

att det ska vara tillåtet att, inom varje medlemsstat, beakta energin från dem för de tre syften som anges i artikel 17.1 leden a, b och c i nämnda direktiv. Dessa syften består i att kontrollera hur väl medlemsstaterna uppfyller dels sina nationella mål enligt artikel 3 i direktivet, dels sina skyldigheter i fråga om förnybar energi samt att eventuellt bevilja nationellt finansiellt stöd för användning av biodrivmedel och flytande biobränslen. (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 juni 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, punkt 28).

- 29 Harmoniseringen av nämnda hållbarhetskriterier är uttömmande. I artikel 17.8 i direktiv 2009/28 preciseras nämligen att medlemsstaterna, med avseende på dessa tre syften, inte av andra skäl som rör hållbarhet får vägra att beakta biodrivmedel och flytande biobränslen som svarar mot de hållbarhetskriterier som anges i den artikeln (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 juni 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, punkt 32).
- 30 Vad beträffar kontrollen av att hållbarhetskriterierna för biodrivmedel och flytande biobränslen har uppfyllts framgår det av artikel 18.1 första meningen i direktiv 2009/28 att när dessa ska beaktas för de tre syften som anges i artikel 17.1 i direktivet, ska medlemsstaterna kräva att de ekonomiska aktörerna visar att de hållbarhetskriterier som anges i artikel 17.2–17.5 har uppfyllts.
- 31 I detta syfte ska medlemsstaterna enligt artikel 18.1 andra meningen i direktiv 2009/28 kräva att de ekonomiska aktörerna använder ett massbalanssystem som, enligt vad som anges i leden a–c i denna bestämmelse, för det första medger att partier med råvaror eller biobränslen med olika hållbarhetsegenskaper kan blandas, för det andra att information om hållbarhetsegenskaperna hos och storleken på nämnda partier förblir kopplad till blandningen och för det tredje fastställer 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.
- 32 Som generaladvokaten har påpekat i punkt 42 i sitt förslag till avgörande gäller i det sammanhanget att massbalanssystemet bland annat kan genomföras genom ett nationellt system som fastställs av den behöriga myndigheten i respektive medlemsstat, i enlighet med artikel 18.3 i direktiv 2009/28, eller genom frivilliga nationella eller internationella system som erkänts av kommissionen, såsom ISCC-systemet, i enlighet med villkoren i artikel 18.4 och 18.5 i direktiv 2009/28.
- 33 I det avseendet framgår det av artikel 18.7 i direktiv 2009/28 att 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 artikel 18.4 i direktivet, i den utsträckning som anges i beslutet, får en medlemsstat inte kräva att leverantören tillhandahåller ytterligare bevis på överensstämmelse med de hållbarhetskriterier som fastställs i artikel 17.2–17.5 i samma direktiv.
- 34 Om kommissionen inte har antagit något beslut om ett visst certifieringssystem, eller om det i beslutet anges att systemet inte omfattar samtliga hållbarhetskriterier som anges i artikel 17.2–17.5 i direktiv 2009/28, står det däremot medlemsstaterna fritt att i nyss nämnd utsträckning ålägga de ekonomiska aktörerna att iaktta den nationella lagstiftning som syftar till att säkerställa kontrollen av att dessa kriterier har uppfyllts.
- 35 För att den första frågan ska kunna besvaras är det således nödvändigt att fastställa tillämpningsområdet för genomförandebeslut nr 2011/438, som antogs av kommissionen med stöd av artikel 18.4 i direktiv 2009/28, vad beträffar det certifieringssystem som är aktuellt i det nationella målet.
- 36 I det avseendet kan det konstateras att erkännandet i genomförandebeslutet, för en femårsperiod, av ISCC-systemet endast gäller för fastställande av biodrivmedels hållbarhet och inte för flytande biobränslets hållbarhet, vilket framgår av artikel 1 första stycket i genomförandebeslutet. Härav följer att i den mån det i genomförandebeslut 2011/438 erkända ISCC-systemet använder massbalansmetoden för att bevisa biodrivmedels hållbarhet, kan genomförandebeslutet inte anses

begränsa medlemsstaternas befogenhet enligt artikel 18.1 och 18.3 i direktiv 2009/28 att bestämma hur kontrollen av att flytande biobränslen uppfyller hållbarhetskriterierna i artikel 17.2–17.5 i direktiv 2009/28 ska gå till.

- 37 Artikel 18.4 i direktiv 2009/28, enligt vilken kommissionen får besluta att ett frivilligt nationellt eller internationellt system används för att visa att hållbarhetskriterierna i artikel 17.2–17.5 i direktivet är uppfyllda, var nämligen tillämplig enbart på biodrivmedel fram till dess att Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1513 av den 9 september 2015 om ändring av direktiv 98/70 och om ändring av direktiv 2009/28 (EUT L 239, 2015, s. 1) antogs. Det direktivet trädde i kraft den 15 oktober 2015 och i detta infördes en möjlighet att certifiera flytande biobränslenas hållbarhet genom frivilliga system.
- 38 I det avseendet ska det påpekas att det framgår av artikel 2 andra stycket h) och i) i direktiv 2009/28 att flytande biobränslen och biodrivmedel är två skilda begrepp, på så sätt att det sistnämnda begreppet endast omfattar vätskeformiga bränslen som används för transportändamål, medan det förstnämnda begreppet omfattar vätskeformiga bränslen för andra energiändamål än för transportändamål.
- 39 I det nu aktuella fallet omfattades L.E.G.O. av incitamentssystemet för gröna certifikat under perioden 2012–2014, för en termoelektrisk anläggning som använde förnybara energikällor, genom att den drevs med ett flytande biobränsle, nämligen palmolja. Genom beslut av den 29 september 2014 begärde den behöriga myndigheten återbetalning av de belopp som betalats ut till L.E.G.O. inom ramen för nämnda system, bland annat på grund av att bolaget inte hade uppfyllt sina skyldigheter enligt det nationella certifieringssystemet för att visa de flytande biobränslenas hållbarhet.
- 40 Vid sådana förhållanden och med hänsyn till att genomförandebeslut 2011/438 endast innebär ett erkännande av ISCC-systemet för biodrivmedel, finner domstolen att de ytterligare villkor som införts i den italienska lagstiftningen när det gäller kontroll av flytande biobränslenas hållbarhet inte omfattas av förbudet i artikel 18.7 i direktiv 2009/28.
- 41 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 18.7 i direktiv 2009/28, jämförd med genomförandebeslut 2011/438, ska tolkas på så sätt att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som den här aktuella, som ålägger de ekonomiska aktörerna särskilda villkor, vilka skiljer sig från och är mer omfattande – vad gäller certifiering av flytande biobränslenas hållbarhet – än dem som följer av ett frivilligt system för hållbarhetscertifiering, såsom ISCC-systemet, som erkänts genom genomförandebeslut 2011/438, vilket kommissionen antagit med stöd av artikel 18.4 i direktiv 2009/28, i den mån detta system har godkänts endast för biodrivmedel och nämnda villkor endast rör flytande biobränslen.

### *Den andra frågan*

- 42 Den andra tolkningsfrågan, som har ställts för det fall den första frågan skulle besvaras nekande, syftar till att få klarhet i huruvida unionsrätten, särskilt artikel 18.1 och 18.3 i direktiv 2009/28, ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för att det i en nationell lagstiftning som den här aktuella införs ett nationellt system för kontroll av flytande biobränslenas hållbarhet där det föreskrivs att alla ekonomiska aktörer som ingår i produktens leveranskedja – även om det är fråga om mellanhänder som inte förfogar fysiskt över partierna med flytande biobränslen – måste uppfylla vissa skyldigheter avseende certifiering, kommunikation och information enligt detta system.
- 43 Det framgår av EU-domstolens fasta praxis att den omständigheten att en nationell domstol formellt sett har formulerat sin begäran om förhandsavgörande med hänvisning till vissa bestämmelser i unionsrätten inte utgör hinder för att EU-domstolen tillhandahåller den domstolen alla uppgifter om unionsrättens tolkning som kan vara användbara vid avgörandet av det nationella målet, oberoende av

om det har hänvisats därtill i frågorna eller inte. Det ankommer på EU-domstolen att utifrån samtliga uppgifter som den nationella domstolen har lämnat, och i synnerhet utifrån skälen i beslutet om hänskjutande, avgöra vilka delar av unionsrätten som behöver tolkas med hänsyn till saken i målet (dom av den 22 juni 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, punkt 72 och där angiven rättspraxis).

- 44 I förevarande fall har den hänskjutande domstolen visserligen inte formellt frågat EU-domstolen om tolkningen av fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor. Som generaladvokaten har rekommenderat i punkt 87 i sitt förslag till avgörande är det emellertid lämpligt att pröva även huruvida artikel 34 FEUF utgör hinder för en nationell lagstiftning som den här aktuella.

#### *Tolkningen av direktiv 2009/28*

- 45 Det ska för det första påpekas att direktiv 2009/28 använder begreppet ”ekonomisk aktör”, dock utan att definiera det. Med hänsyn till de allmänna ordalag som används i formuleringen av kriterierna i artikel 18.1 leden a–c i direktivet har domstolen redan slagit fast att det genom nämnda bestämmelse inte har genomförts en fullständig harmonisering av kontrollmetoden för massbalanssystemet. Medlemsstaterna behåller därför, så länge de uppfyller de allmänna kraven i artikel 18.1 a–c, ett stort manöverutrymme vid det närmare fastställandet av de konkreta villkoren för de ekonomiska aktörernas användning av ett sådant system (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 juni 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, punkterna 40 och 77).
- 46 Det kan för det andra konstateras att det framgår av skäl 76 i direktiv 2009/28 att massbalansmetoden, som avses i artikel 18.1 i direktivet, grundar sig på att det finns en fysisk koppling mellan produktion och konsumtion av flytande biobränslen i unionen med avseende på kontrollen av efterlevnaden, samtidigt som man undviker att industrin belastas orimligt hårt.
- 47 I förevarande fall framgår det av artikel 12.2 i det interministeriella dekretet av den 23 januari 2012, jämförd med artikel 2.1 i) septies i lagstiftningsdekret nr 66/2005, och av artikel 2.3 a i det interministeriella dekretet att det i den italienska lagstiftningen föreskrivs en skyldighet för alla ekonomiska aktörer som ingår i leveranskedjan för flytande biobränslen, inbegripet mellanhänder som inte förfogar fysiskt över produkterna, att i den deklaration eller det certifikat som åtföljer partierna med flytande biobränslen lämna information som gör det möjligt att fastställa produkternas hållbarhet.
- 48 Det framgår av beslutet om hänskjutande att syftet med att kvalificera mellanhänder som ”ekonomiska aktörer” är att säkerställa, i enlighet med kraven i artikel 18.3 i direktiv 2009/28, att partierna med flytande biobränslen kan spåras under hela leveranskedjan, vilket i sin tur gör att man på ett bättre sätt kan kontrollera produktionen och försäljningen av flytande biobränslen för att minska risken för bedrägerier.
- 49 I det avseendet ska det påpekas att det följer av artikel 18.3 i direktiv 2009/28 att 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 om hållbarhetsegenskaperna hos den berörda produkten tillgängliga för den berörda medlemsstaten. Medlemsstaterna ska även 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 bestå i att kontrollera att de system som de ekonomiska aktörerna använder är korrekta, tillförlitliga och skyddade mot bedrägerier.
- 50 Mot bakgrund dels av att begreppet ”ekonomisk aktör” inte definieras i direktiv 2009/28, dels av den harmonisering som unionslagstiftaren på nuvarande stadium har genomfört av kontrollmetoden för massbalanssystemet, finner domstolen att medlemsstaterna har ett utrymme för skönsmässig

bedömning vid fastställandet, i enlighet med unionsrätten, av vilka ekonomiska aktörer som är skyldiga att tillhandahålla bevis på att de hållbarhetskriterier som anges i artikel 17.2–17.5 i direktiv 2009/28 är uppfyllda.

- 51 Det följer av det ovan anförda att artikel 18.1 och 18.3 i direktiv 2009/28 ska tolkas på så sätt att den inte utgör hinder för att det i en nationell lagstiftning som den här aktuella införs ett nationellt system för kontroll av flytande biobränselns hållbarhet där det föreskrivs att alla ekonomiska aktörer som ingår i produktens leveranskedja – även om det är fråga om mellanhänder som inte förfogar fysiskt över partierna med flytande biobränslen – måste uppfylla vissa skyldigheter avseende certifiering, kommunikation och information enligt detta system.

#### *Tolkningen av artikel 34 FEUF*

- 52 Det ska inledningsvis erinras om att nationella åtgärder inom ett område där det har skett en uttömmande harmonisering på unionsnivå ska bedömas mot bakgrund av harmoniseringsbestämmelserna och inte mot bakgrund av de primärrättsliga bestämmelserna (dom av den 1 juli 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punkt 57).
- 53 Långt ifrån att göra en uttömmande harmonisering av de nationella systemen för stöd till produktionen av grön el, har unionslagstiftaren – såsom i synnerhet framgår av skäl 25 i direktiv 2009/28 – utgått från konstaterandet att medlemsstaterna tillämpar olika stödsystem och från principen att det viktiga är att garantera att dessa stödsystem fungerar korrekt för att upprätthålla investerarnas förtroende och ge medlemsstaterna möjlighet att utforma effektiva nationella åtgärder för att uppnå de bindande nationella helhetsmål som de åläggs enligt direktivet (dom av den 1 juli 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punkt 59).
- 54 Vidare kan det konstateras, såsom framgår av punkt 45 ovan, att artikel 18 i direktiv 2009/28 inte medför en uttömmande harmonisering av kontrollmetoden för massbalanssystemet, vilket innebär att medlemsstaterna behåller ett stort manöverutrymme när de genomför den artikeln. Vid genomförandet är de emellertid skyldiga att iaktta artikel 34 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 juni 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, punkt 78).
- 55 Domstolen ska därför tolka fördragets bestämmelser om den fria rörligheten för varor i syfte att fastställa huruvida artikel 34 FEUF utgör hinder för en nationell lagstiftning som den här aktuella, i vilken det föreskrivs att alla ekonomiska aktörer som ingår i produktens leveranskedja – även om det är fråga om mellanhänder som inte förfogar fysiskt över de flytande biobränslena – måste uppfylla vissa skyldigheter avseende certifiering, kommunikation och information som följer av ett nationellt system för hållbarhetskontroll.
- 56 I förevarande fall framgår det av handlingarna i målet och de uppgifter som lämnades av ED&F Man Liquid Products Italia vid förhandlingen att det flytande biobränsle som är aktuellt i det nationella målet, nämligen palmolja, produceras i Indonesien och importeras till unionen. När det övergått till fri omsättning lagras det i Frankrike för att därefter transporteras till Italien där det säljs till L.E.G.O.
- 57 Enligt artikel 28.2 FEUF är det förbud mot kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna som föreskrivs i artiklarna 34–37 FEUF tillämpligt både på varor med ursprung i medlemsstaterna och på varor som kommer från tredjeland och som är i fri omsättning i medlemsstaterna.
- 58 Det följer av fast rättspraxis att artikel 34 FEUF, som förbjuder åtgärder med verkan motsvarande kvantitativa importrestriktioner mellan medlemsstater, avser alla nationella åtgärder som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan hindra handeln inom unionen (dom av den 1 juli 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punkt 66 och där angiven rättspraxis).

- 59 Hinder för den fria rörligheten för varor som, när det saknas harmonisering av de nationella lagstiftningarna, uppstår till följd av att bestämmelser om de villkor som varorna måste uppfylla tillämpas på varor från andra medlemsstater, där varorna lagligen saluförs, även om dessa bestämmelser är tillämpliga utan åtskillnad på alla varor, ska betraktas som åtgärder med verkan motsvarande kvantitativa importrestriktioner, i den mening som avses i artikel 34 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 september 2016, kommissionen/Republiken Tjeckien, C-525/14, EU:C:2016:714, punkt 35).
- 60 Vad gäller det nu aktuella fallet gör domstolen följande bedömning. Skyldigheten att lämna in hållbarhetscertifikat, som i den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet åläggs mellanhander som inte förfogar fysiskt över de flytande biobränslen som är föremål för den transaktion som de deltar i, kan hindra – åtminstone indirekt och potentiellt – importen av sådana produkter från andra medlemsstater.
- 61 En sådan skyldighet medför att det blir svårare att importera flytande biobränslen, i den mån aktörer som endast fungerar som mellanhander, vilka inte omfattas av nämnda certifieringsskyldighet enligt artikel 18 i direktiv 2009/28, ändå måste lämna in hållbarhetscertifikat och därmed fullgöra de administrativa skyldigheter och bära de kostnader som är förenade med detta när de importerar flytande biobränslen till Italien.
- 62 En sådan nationell lagstiftning utgör således en åtgärd med verkan motsvarande kvantitativa importrestriktioner, vilken i princip är oförenlig med artikel 34 FEUF, såvida lagstiftningen inte kan motiveras på objektiva grunder (se, analogt, dom av den 1 juli 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punkt 75).

*Huruvida lagstiftningen kan motiveras*

- 63 En nationell lagstiftning eller en nationell praxis som utgör en åtgärd med verkan motsvarande kvantitativa importrestriktioner kan motiveras av något av de skäl av allmänintresse som räknas upp i artikel 36 FEUF eller av tvingande krav. I båda fallen ska den nationella åtgärden i enlighet med proportionalitetsprincipen vara ägnad att säkerställa förverkligandet av det eftersträvade målet och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (dom av den 1 juli 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punkt 76).
- 64 I det avseendet följer det av domstolens fasta praxis att nationella åtgärder som kan hindra handeln inom unionen bland annat kan motiveras av tvingande miljöskydds krav. Användningen av förnybara energikällor för elproduktion, vilken ska främjas genom en lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, tjänar ett miljöskyddsändamål, eftersom den bidrar till att minska utsläppen av växthusgaser. Sådana utsläpp är en av de främsta orsakerna till klimatförändringar som Europeiska unionen och dess medlemsstater har föresatt sig att motverka (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 mars 2001, PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, punkt 73, dom av den 1 juli 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punkterna 77, 78 och 82, och dom av den 22 juni 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, punkterna 85–88).
- 65 Eftersom en sådan nationell lagstiftning främjar användningen av förnybara energikällor bidrar den därigenom även till att skydda människors och djurs hälsa och till att bevara växter, vilka utgör skäl av allmänintresse enligt uppräknningen i artikel 36 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 juni 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, punkt 89).

- 66 Som generaladvokaten har påpekat i punkt 97 i sitt förslag till avgörande bidrar en nationell lagstiftning som den nu aktuella dessutom till att förebygga risken för bedrägerier i leveranskedjan för flytande biobränslen, eftersom den ålägger alla aktörer som är verksamma inom produktion och distribution av hållbara flytande biobränslen, inklusive de som är mellanhänder, att tillhandahålla hållbarhetscertifikat.
- 67 Enligt domstolens fasta praxis kan nationella åtgärder som kan hindra handeln inom unionen motiveras av mål som är hänförliga till miljöskydd och bedrägeribekämpning, förutsatt att dessa åtgärder står i proportion till det eftersträvade målet (dom av den 6 oktober 2011, Bonnarde, C-443/10, EU:C:2011:641, punkt 34).
- 68 Som framgår av punkt 63 ovan måste det således prövas huruvida en nationell lagstiftning som den nu aktuella uppfyller de krav som följer av proportionalitetsprincipen för att vara motiverad, det vill säga huruvida den är ägnad att förverkliga det legitima mål som den eftersträvar och huruvida den är nödvändig för att göra detta (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punkt 83).
- 69 I det avseende bör det noteras att en nationell bestämmelse som artikel 12.2 i det interministeriella dekretet av den 23 januari 2012 säkerställer produktens spårbarhet i produktions- och transportkedjan samt dess hållbarhet i syfte att undvika att palmoljan förändras eller förfalskas. En mellanhand, såsom Movendi, som köper det nu aktuella flytande biobränslet och innehar den rättsliga äganderätten till det, inbegripet all relevant dokumentation, skulle nämligen, innan det flytande biobränslet säljs till slutanvändaren, kunna ändra bränslets egenskaper, göra det tillgängligt för tredje parter och blanda det med andra vätskor eller icke-certifierade flytande biobränslen. Eftersom en sådan nationell bestämmelse avser samtliga aktörer i leveranskedjan för flytande biobränslen bidrar den således till att förhindra risken för bedrägerier rörande det flytande biobränslets hållbarhet. Bestämmelsen utgör därför en lämplig åtgärd för att uppnå det legitima mål som eftersträvas med den.
- 70 På detta sätt kan bestämmelsen också bidra till att uppnå målen att skydda människors och djurs hälsa och att bevara växter, som anges i punkterna 63–66 ovan.
- 71 Vad beträffar frågan huruvida en sådan lagstiftning är nödvändig gör domstolen följande bedömning. Även om en aktör som är mellanhand, såsom Movendi i det nationella målet, inte förfogar fysiskt över de flytande biobränslen som är föremål för den transaktion som den deltar i, innehar denna aktör emellertid under en viss tid den juridiska äganderätten till produkterna och har, i princip, därmed möjlighet att flytta dem, ändra deras egenskaper eller förfalska handlingar som rör dem. Domstolen finner således att Republiken Italien hade rätt att anse att den nu aktuella åtgärden förhindrar nyss nämnda risker och därför var nödvändig för att uppnå de eftersträvade målen.
- 72 Av det ovan anförda följer att den andra frågan ska besvaras enligt följande. Unionsrätten, särskilt artikel 34 FEUF samt artikel 18.1 och 18.3 i direktiv 2009/28, ska tolkas på så sätt att den inte utgör hinder för att det i en nationell lagstiftning som den här aktuella införs ett nationellt system för kontroll av flytande biobränslets hållbarhet där det föreskrivs att alla ekonomiska aktörer som ingår i produktens leveranskedja – även om det är fråga om mellanhänder som inte förfogar fysiskt över de flytande biobränslena – måste uppfylla vissa skyldigheter avseende certifiering, kommunikation och information enligt detta system.

### **Rättegångskostnader**

- 73 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) 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, jämförd med 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 och 2009/30/EG, ska tolkas på så sätt att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som den här aktuella, som ålägger de ekonomiska aktörerna särskilda villkor, vilka skiljer sig från och är mer omfattande – vad gäller certifiering av flytande biobränselns hållbarhet – än dem som följer av ett frivilligt system för hållbarhetscertifiering, såsom ISCC-systemet, som erkänts genom genomförandebeslut 2011/438, vilket Europeiska kommissionen antagit med stöd av artikel 18.4 i direktiv 2009/28, i den mån detta system har godkänts endast för biodrivmedel och nämnda villkor endast rör flytande biobränslen.**
- 2) **Unionsrätten, särskilt artikel 34 FEUF samt artikel 18.1 och 18.3 i direktiv 2009/28, ska tolkas på så sätt att den inte utgör hinder för att det i en nationell lagstiftning som den här aktuella införs ett nationellt system för kontroll av flytande biobränselns hållbarhet där det föreskrivs att alla ekonomiska aktörer som ingår i produktens leveranskedja – även om det är fråga om mellanhänder som inte förfogar fysiskt över de flytande biobränslena – måste uppfylla vissa skyldigheter avseende certifiering, kommunikation och information enligt detta system.**

Underskrifter