



Datum van inontvangstneming : 13/06/2017

Zaak C-242/17

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

8 mei 2017

Verwijzende rechter:

Consiglio di Stato (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

26 januari 2017

Verzoekende partij:

Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto (LEGO) SpA

Verwerende partijen:

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

Hoofdeding

Hogere voorziening bij de Consiglio di Stato (raad van state) tegen een uitspraak van de Tribunale amministrativo regionale del Lazio (regionale bestuursrechter Lazio; hierna: „TAR”) waarbij die rechter het beroep heeft verworpen strekkende tot nietigverklaring van een besluit dat de steunregeling voor groene certificaten (GC) vervallen verklaarde.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Het verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU betreft de uitlegging van artikel 18, lid 7, van richtlijn 2009/28/EG, juncto

uitvoeringsbesluit (EU) 2011/438 van de Commissie, en de eventuele onverenigbaarheid van de Italiaanse regeling inzake certificering van de duurzaamheid van biobrandstoffen en vloeibare biomassa met genoemde bepalingen van het Unierecht.

Prejudiciële vragen

1) Verzet het recht van de Europese Unie, meer in het bijzonder artikel 18, lid 7, van richtlijn 2009/28/EG, juncto uitvoeringsbesluit 2011/438/EU van de Europese Commissie van 19 juli 2011, zich tegen een nationale regeling als het [Italiaanse] ministeriële besluit van 23 januari 2012, en meer in het bijzonder de artikelen 8 en 12 daarvan, die andere en strengere specifieke verplichtingen oplegt dan die waaraan wordt voldaan via de toetreding tot een vrijwillig systeem ten aanzien waarvan de Europese Commissie een besluit heeft genomen krachtens voornoemd artikel 18, lid 4?

2) Indien de vorige vraag ontkennend wordt beantwoord, is de in de eerste vraag genoemde Europese regeling dan van toepassing op marktdeelnemers die een rol vervullen in de leveringsketen van het product, ook wanneer zij louter de rol van trader of tussenpersoon vervullen en zij fysiek niet de beschikking over het product hebben?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van richtlijn 2001/77/EG en richtlijn 2003/30/EG (PB 2009, L 140, blz. 16).

Meer in het bijzonder artikel 17 van die richtlijn, met als opschrift „Duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen en vloeibare biomassa”, leden 3 tot en met 5, en artikel 18, met als opschrift „Controle van de naleving van de duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen en vloeibare biomassa”.

Uitvoeringsbesluit (EU) 2011/438 van de Commissie van 19 juli 2011 inzake de erkenning van de „International Sustainability and Carbon Certification”-regeling voor het aantonen van de naleving van de duurzaamheidscriteria onder richtlijnen 2009/28/EG en 2009/30/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB 2011, L 190, blz. 79).

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Wetsbesluit nr. 28 van 3 maart 2011 houdende „Uitvoering van richtlijn 2009/28/EG”, meer in het bijzonder artikel 38 daarvan dat bepaalt dat „vanaf 1 januari 2012 biobrandstoffen [...] en vloeibare biomassa [...] alleen dan voor het

bereiken van de nationale doelstellingen in rekening [kunnen] worden gebracht en in aanmerking [kunnen] komen voor steunregelingen [...] indien zij de duurzaamheidscriteria van het besluit tot uitvoering van richtlijn 2009/30/EG eerbiedigen”.

Wetsbesluit nr. 66 van 21 maart 2005 houdende „Uitvoering van richtlijn 2003/17/EG”, meer in het bijzonder artikel 7 ter daarvan dat de bij de Unieregeling ingevoerde duurzaamheidscriteria overneemt, en artikel 7 quater dat voorziet in een nationale regeling voor de certificering van de duurzaamheid van biobrandstoffen.

Besluit van het Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ministerie van Milieubeheer, Landschapsbeheer en Bescherming van de zee) van 23 januari 2012, betreffende de „Nationale regeling voor de certificering van biobrandstoffen en vloeibare biomassa” (hierna: „ministerieel besluit van 23 januari 2012”), meer in het bijzonder de artikelen 2, 8 en 12 daarvan.

Artikel 2 bevat de hierna volgende definities:

„[...]”

2. [...]”

i) duurzaamheidscertificaat: een bij wege van zelfcertificering door de laatste marktdeelnemer in de leveringsketen opgestelde verklaring [...] die de nodige informatie bevat om te waarborgen dat de partij biobrandstoffen of vloeibare biomassa duurzaam is;

[...]”

p) leveringsketen of controleketen: methodologie aan de hand waarvan een verband kan worden gelegd tussen informatie of verklaringen inzake grondstoffen of tussenproducten en verklaringen inzake eindproducten. Een dergelijke methodologie omvat alle fasen van de productie van grondstoffen tot de levering van biobrandstoffen en vloeibare biomassa voor consumentengebruik;

[...]”

3. Het begrip ‚marktdeelnemer’ [...] ziet op:

a) natuurlijke of rechtspersonen die in de Gemeenschap of in een derde land zijn gevestigd en die tegen betaling of gratis aan derden biobrandstoffen en biomassa bestemd voor de gemeenschapsmarkt aanbieden of ter beschikking stellen [...] en,

b) natuurlijke of rechtspersonen die in de Europese Unie of in een derde land zijn gevestigd en die tegen betaling of gratis aan derden grondstoffen, tussenproducten, afval, bijproducten of mengsels voor de productie van

biobrandstoffen en biomassa bestemd voor de gemeenschapsmarkt aanbieden of ter beschikking stellen”.

Artikel 8 ziet op de situatie van marktdeelnemers die niet bij de nationale certificeringsregeling zijn aangesloten en bepaalt:

„1. Binnen de grenzen van de elementen die vallen onder een vrijwillig systeem ten aanzien waarvan een besluit is genomen [...], moeten de marktdeelnemers die bij dergelijke vrijwillige systemen zijn aangesloten, aantonen dat de informatie of de verklaringen die worden verstrekt aan de marktdeelnemer die na hen in de leveringsketen komt of aan de leverancier of de consument, betrouwbaar zijn door bij de levering de bewijzen of de gegevens te voegen waarin dergelijke regelingen voorzien. Die bewijzen of gegevens worden verstrekt via zelfcertificering [...];

(...)

4. Indien de vrijwillige systemen als bedoeld in lid 1 en de overeenkomsten als bedoeld in lid 2 niet zien op de controle van alle duurzaamheidscriteria en van het gebruik van de massabalans, dan zijn de marktdeelnemers van de leveringsketen die daarbij aangesloten zijn, in ieder geval verplicht om de controle aan de hand van de nationale certificeringsregeling te vervolledigen met betrekking tot die aspecten van de controle waarin die vrijwillige systemen of overeenkomsten niet voorzien”.

In artikel 12 is bepaald:

„1. Voor het onderhavige besluit kunnen de marktdeelnemers van de leveringsketen van biobrandstoffen, in afwijking van artikel 8, lid 1, zich aansluiten bij vrijwillige systemen waarvoor een besluit is genomen als bedoeld in artikel 7-quater, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 98/70/EG, dat van toepassing is op biobrandstoffen, mits zij aan de voorwaarden van lid 2 van dat artikel voldoen.

2. De marktdeelnemers van de leveringsketen van vloeibare biomassa als bedoeld in lid 1 moeten gedurende alle fasen van de leveringsketen in de verklaring of in het certificaat dat bij de levering wordt gevoegd, de in artikel 7, leden 5, 6, 7 en 8, genoemde informatie vermelden”.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoekster, Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto (LEGO) SpA (hierna: „LEGO Spa”) is een uitgeverij die de beoordeling „door hernieuwbare bronnen gevoede installatie” (IAFR) heeft gekregen voor een thermo-elektrische installatie gevestigd te Lavis, die met vloeibare biomassa wordt gevoed (plantaardige ruwe palmolie). Dankzij die beoordeling heeft zij toegang gekregen tot de steunregeling voor groene certificaten (GC) voor de driejaarlijkse periode 2012-2014, ten belope van 14 698 GC met een waarde van 1 610 421,58 EUR.

- 2 De onderneming Movendi S.r.l. trad op als tussenpersoon (of trader) voor de aankoop van de vloeibare biomassa die nodig was om de installatie te voeden. Bij het uitvoeren van die activiteit beschikte die onderneming niet materieel over de producten die rechtstreeks aan verzoekster werden geleverd door de ondernemingen ED&F Man Liquid Products Italia S.r.l. en Unigrà S.r.l. (hierna samen: „leveranciers”).
- 3 Bij besluit van 29 september 2014 heeft de Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA (hierna: „GSE”) LEGO Spa van de steunregeling uitgesloten en alle afgegeven groene certificaten teruggevorderd. Dat besluit was in het bijzonder gebaseerd op twee redenen: a) dat Movendi s.r.l., hoewel zij enkel optrad als trader en dus niet in het bezit kwam van de vloeibare biomassa die werd gebruikt voor het voeden van de installatie, moest worden beschouwd als een „marktdelnemer” in de zin van het ministeriële besluit van 23 januari 2012 en dus op haar beurt een duurzaamheidscertificaat moest afgeven met betrekking tot iedere partij vloeibare biomassa, daar die welke door de twee leveranciers werden uitgereikt, niet volstonden; b) dat de door de leveranciers afgegeven duurzaamheidscertificaten van een latere datum waren dan die waarop het vervoer was gebeurd, terwijl die certificaten volgens datzelfde ministeriële besluit „bij iedere partij” moeten worden gevoegd.
- 4 LEGO Spa heeft beroep ingesteld tegen dat besluit bij de TAR Lazio. GSE, die heeft aangevoerd dat het beroep ongegrond is, heeft in het geding geïntervenieerd, net als de twee leveranciers die hebben geïntervenieerd ter ondersteuning van verzoeksters verzoek tot nietigverklaring.
- 5 Bij vonnis van 29 januari 2016 heeft de TAR Lazio het beroep verworpen. Tegen dat vonnis is hogere voorziening ingesteld bij de Consiglio di Stato.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 6 Ter ondersteuning van haar beroep voert verzoekster middelen aan die in wezen overeenkomen met die welke zij in het kader van het beroep in eerste aanleg heeft aangevoerd.
- 7 Zij voert om te beginnen aan dat, anders dan de TAR Lazio in het bestreden vonnis heeft vastgesteld, Movendi S.r.l. geen „marktdelnemer” in de zin van het ministeriële besluit van 23 januari 2012 is. Die onderneming treedt immers enkel op als tussenpersoon (of trader) en heeft als taak om voor rekening van verzoekster het beste op de markt beschikbare aanbod aan vloeibare biomassa te vinden.
- 8 Verzoekster voert aan dat Movendi S.r.l. niet eens kan worden beschouwd als een deel van de leveringsketen, aangezien zij nooit de materiële beschikking heeft gehad over de partijen vloeibare biomassa, die rechtstreeks door de leveranciers aan LEGO Spa worden geleverd. Die leveranciers zijn bovendien aangesloten bij de vrijwillige ISCC-regeling „International Sustainability and Carbon

Certification” (hierna: „ISCC-regeling), een certificeringsregeling die verschilt van de nationale regeling en die is erkend bij besluit 2011/438/EU van de Commissie, en geven voor iedere partij producten een duurzaamheidscertificaat af waardoor de vloeibare biomassa volledig traceerbaar is.

- 9 Verzoekster voert bovendien aan dat volgens de ISCC-regeling de trader die niet materieel over het product beschikt, geen accreditatie nodig heeft en niet verplicht is om duurzaamheidscertificaten af te geven. Artikel 18, lid 7, van richtlijn 2009/28/EG verzet zich dus ertegen dat verdergaande verplichtingen en lasten worden opgelegd aan een marktdeelnemer die de bepalingen heeft nageleefd van een regeling voor certificering en controle die bij besluit van de Europese Commissie is erkend. Anders zouden de bepalingen van het ministeriële besluit van 23 januari 2012 onverenigbaar zijn met richtlijn 2009/28/EG, juncto besluit 2011/438/EU van de Commissie.
- 10 Verzoekster betwist ook de stelling van de rechter in eerste aanleg dat de nationale certificeringsregeling „aanvullend” is ten opzichte van die van de Unie. Volgens verzoekster is een dergelijke aanvullende rol in strijd met de bewoordingen van besluit 2011/438/EU van de Commissie, naar luid waarvan de ISCC-regeling „de duurzaamheidscriteria van richtlijn 2009/28/EG voldoende bestrijkt en [dat] zij een massabalansmethode toepast die spoort met de eisen van artikel 18, lid 1, van de richtlijn”.
- 11 Verzoekster voert ten slotte aan dat het bestreden vonnis onrechtmatig is voor zover daarin is geoordeeld dat de duurzaamheidscertificaten dezelfde datum moeten hebben als die waarop de partijen vloeibare biomassa zijn vervoerd. In dat verband benadrukt zij dat de motivering van de TAR Lazio onjuist is en indruist tegen de logica van de bij richtlijn 2009/28/EG ingevoerde regeling.
- 12 Volgens GSE is de hogere voorziening ongegrond. Hij voert om te beginnen aan dat de persoon van trader onder het begrip „marktdeelnemer” valt als bedoeld in het ministeriële besluit van 23 januari 2012. Volgens artikel 2 van dat besluit zijn marktdeelnemers namelijk natuurlijke of rechtspersonen die tegen betaling of zelfs gratis aan derden biobrandstoffen en biomassa aanbieden of ter beschikking stellen. Daaruit volgt dat iedere marktdeelnemer van de leveringsketen en dus ook de trader, onderworpen is aan de verplichtingen tot verificatie en controle van de duurzaamheid, teneinde de volledige traceerbaarheid van het product te waarborgen en wijzigingen of vervalsingen te voorkomen die niet noodzakelijk verband houden met de fysieke beschikking over dat product.
- 13 GSE merkt voorts op dat de door de leveranciers afgegeven duurzaamheidscertificaten niet toereikend zijn omdat zij slechts betrekking hebben op één fase van de leveringsketen. In dat verband bepaalt artikel 8, lid 4, van het ministeriële besluit van 23 januari 2012 dat, indien de vrijwillige systemen voor accreditatie en certificering geen volledige controle van de duurzaamheidscriteria waarborgen, de marktdeelnemers van de leveringsketen die regelingen moeten aanvullen met de nationale certificeringsregeling, zonder dat

dit in strijd is met de Unieregeling, die enkel minimumnormen voor de lidstaten vastlegt.

- 14 Ten slotte staat volgens GSE vast dat het duurzaamheidscertificaat, dat volgens artikel 7, lid 8, van het ministeriële besluit van 23 januari 2012 bij elke partij van een product moet worden „gevoegd”, dezelfde datum moet hebben als die waarop de levering plaatsvond. In dat verband staat volgens GSE eveneens vast dat de nationale regeling voorrang heeft op het vrijwillige systeem, aangezien eerstgenoemde in een ruimere controle voorziet.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 15 Volgens de verwijzende rechter is het voor de beslechting van het eerste middel van de hogere voorziening, dat van prejudiciële aard is en alle andere aangevoerde middelen in zich sluit, noodzakelijk uit te maken of de nationale uitvoeringsregeling in strijd is met voornoemde Unieregeling. In dat verband merkt de verwijzende rechter op dat de artikelen 8 en 12 van het ministeriële besluit van 23 januari 2012, hoewel zij enerzijds erkennen dat aansluiting bij een vrijwillig systeem ten aanzien waarvan de Commissie een besluit heeft genomen, geldig is, zij anderzijds de marktdeelnemers verplichten om respectievelijk „de controle aan de hand van de nationale certificeringsregeling te vervolledigen met betrekking tot die aspecten van de controle waarin die vrijwillige systemen of overeenkomsten niet voorzien” en „in de verklaring of in het certificaat dat bij de levering wordt gevoegd, de in artikel 7, leden 5, 6, 7 en 8, genoemde informatie [te] vermelden”.
- 16 De vraag die aan het Hof van Justitie moet worden voorgelegd is tweeledig aangezien zij betrekking heeft op:
- ten eerste, de vraag of marktdeelnemers die zijn aangesloten bij vrijwillige systemen ten aanzien waarvan een besluit van de Commissie is genomen, kunnen worden onderworpen aan verdergaande controles en informatieplichten uit hoofde van de nationale certificeringsregeling;
 - ten tweede, de vraag of marktdeelnemers die in ieder geval deel uitmaken van de leveringsketen (waarvan traders niet kunnen worden uitgesloten, aangezien de regeling tot doel heeft te waarborgen dat de duurzaamheid van het product „traceerbaar” is), kunnen worden onderworpen aan de verplichting om de verklaringen of certificering die bij de levering zijn gevoegd te vervolledigen met de gevraagde informatie.