Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
19 päivänä heinäkuuta 2012 [1]

Asia C-26/11

Belgische Petroleum Unie VZW ym.
vastaan
Belgian valtio

(Ennakkoratkaisupyyntö – Grondwettelijk Hof (Belgia))

Polttoaineet — Bioetanolin markkinoille saattamista koskeva velvollisuus — Direktiivi 98/70/EY — Bensiinin ja dieselin laatu — Direktiivi 2003/30/EY — Biopolttoaineet — Kestävyyskriteerit — Direktiivi 98/34/EY — Teknisiä standardeja ja määräyksiä sekä tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettava menettely

I Johdanto

1. Polttoaineilla, jotka valmistetaan maataloudessa tuotetuista raaka-aineista, eli niin sanotuilla biopolttoaineilla voidaan suojella ilmastoa, sillä niitä poltettaessa vapautuu ainoastaan hiilidioksidia, jonka niiden valmistuksessa käytetyt kasvit ovat aiemmin saaneet ilmakehästä. Koska raaka-aineet voidaan tuottaa eurooppalaisilla pelloilla, niiden käyttö antaa Euroopan maataloudelle lisätulolähteen ja riippuvuus öljystä vähenee. Direktiivillä 2003/30/EY [2] (jäljempänä biopolttoainedirektiivi) pyrittiin johdonmukaisesti edistämään biopolttoaineiden käyttöä.

2. Sittemmin unionin lainsäätäjä on kuitenkin tunnustanut, että biopolttoaineiden käyttöön liittyy myös haittoja. Tämän vuoksi se vahvisti direktiivillä 2009/28/EY [3] (jäljempänä edistämistä koskeva direktiivi) ja direktiivillä 2009/30/EY [4] biopolttoaineiden käyttöä koskevaa tavoitetta ja yhdisti sen samalla niin sanottuihin kestävyyskriteereihin. Niillä on tarkoitus estää se, että biopolttoaineiden valmistuksen yhteydessä aiheutuu tiettyjä ympäristöhaittoja, ja erityisesti se, että biologiselta monimuotoisuudeltaan rikkaaseen maahan tai maahan, johon on sitoutunut paljon hiiltä, kohdistuu haittaa.

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — Liikenteen biopolttoaineiden ja muiden uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä 8.5.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL L 123, s. 42).

3 — Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta 23.4.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL L 140, s. 16).

4 — Direktiivin 98/70/EY muuttamisesta bensiinin, dieselin ja kaasuöljyn laatuvaatimusten osalta sekä kasvihuonekaasupäästöjen seurantaan ja vähentämiseen tarkoitetun mekanismin käyttöön ottamisen osalta, neuvoston direktiivin 1999/32/EY muuttamisesta sisävesialusten käyttämien polttoaineiden laatuvaatimusten osalta ja direktiivin 93/12/ETY kumoamisesta 23.4.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL L 140, s. 88).

3. Hieman mainittujen kahden direktiivin antamisen jälkeen Belgia otti käyttöön niin sanotun biopolttoainekiintiön. Siinä velvoitetaan polttoaineyritykset markkinoimaan biopolttoaineita tietty määrä, joka vastaa neljää prosenttia perinteisten polttoaineiden kokonaismyyntimäärästä. Nyt on selvitettävä, onko tämä järjestely polttoaineiden laadusta annetun direktiivin 98/70/EY [5] (jäljempänä polttoainedirektiivi) mukainen. Tämä kysymys ei ole kiinnostava ainoastaan asianomaisen jäsenvaltion eli Belgian vaan myös useimpien muiden jäsenvaltioiden, joissa on voimassa samankaltaisia säännöksiä, kannalta. [6]

4. Lisäksi Belgian biopolttoainekiintiön käyttöönottoajankohdan perusteella esiin nousee kysymyksiä direktiivien ajallisista vaikutuksista. On tarkasteltava myös sitä, onko Belgia kuullut komissiota riittävästi riidanalaisten Belgian oikeussääntöjen osalta direktiivin 98/34/EY [7] mukaisesti.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Unionin oikeus*

1. Polttoainedirektiivi

5. Ensimmäinen kysymys koskee muun muassa polttoainedirektiiviä, jota muutettiin direktiivillä 2009/30. Viimeksi mainittu direktiivi tuli sen 5 artiklan mukaisesti voimaan 20. päivänä sen jälkeen, kun se oli julkaistu virallisessa lehdessä, eli 25.6.2009, ja se oli sen 4 artiklan mukaisesti pantava täytäntöön 31.12.2010 mennessä.

6. Polttoainedirektiivin *uuden* toisinnon 3 artiklalla säännellään bensiinin laatua. Artiklan 3 kohta koskee sallittua etanolipitoisuutta:

”Jäsenvaltioiden on vaadittava, että toimittajat varmistavat sellaisen bensiinin markkinoille saattamisen, jonka – – etanolipitoisuus [on] enintään 5 prosenttia, vuoteen 2013 asti – –. Niiden on varmistettava, että kuluttajille annetaan asianmukaisia tietoja biopolttoaineen pitoisuudesta bensiinissä ja erityisesti eri bensiinisekoitusten asianmukaisesta käytöstä.”

7. Myös polttoainedirektiivin *vanhan* toisinnon [8] 3 artiklan 2 kohdan b alakohdan ja liitteen I mukaan etanolipitoisuus sai olla enintään 5 prosenttia.

8. Polttoainedirektiivin uuden toisinnon 4 artiklalla säännellään dieselin laatua:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden alueella voidaan saattaa markkinoille ainoastaan sellaisia dieselpolttoaineita, jotka ovat liitteessä II esitettyjen vaatimusten mukaisia.

Liitteessä II asetettujen vaatimusten estämättä jäsenvaltiot voivat sallia sellaisen dieselin markkinoille saattamisen, jonka rasvahapon metyyliesterin (FAME) pitoisuus on yli 7 prosenttia.

5 — Bensiinin ja dieselpolttoaineiden laadusta ja neuvoston direktiivin 93/12/ETY muuttamisesta 13.10.1998 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL L 350, s. 58).

6 — Komission Euroopan parlamentille ja neuvostolle 31.1.2011 antaman tiedonannon ”Uusiutuva energia: edistyminen vuoden 2020 tavoitteen saavuttamisessa” (KOM(2011) 31 lopullinen, s. 12) mukaan 20 jäsenvaltiota oli tuolloin ottanut käyttöön samankaltaisia velvollisuuksia.

7 — Teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 22.6.1998 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL L 204, s. 37), sellaisena kuin se on muutettuna tiettyjen direktiivien mukauttamisesta tavaroiden vapaan liikkuvuuden alalla Bulgarian ja Romanian liittymisen johdosta 20.11.2006 annetulla neuvoston direktiivillä 2006/96/EY (EUVL L 363, s. 81).

8 — Direktiivi 98/70, sellaisena kuin se on muutettuna EY:n perustamissopimuksen 251 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisissa säädöksissä säädetyn täytäntöönpanovallan käytössä komissiota avustavia komiteoita koskevien sääntöjen mukauttamisesta neuvoston päätökseen 1999/468/EY 29.9.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1882/2003 (EUVL L 284, s. 1), sellaisena kuin sitä sovellettiin 25.6.2009 asti.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kuluttajille annetaan asianmukaisia tietoja biopolttoaineen ja erityisesti FAMEn pitoisuudesta dieselpolttoaineessa.

2. – –”

9. Polttoainedirektiivin 25.6.2009 asti voimassa olleessa toisinnossa ei säännelty rasvahapon metyyliesterin pitoisuutta dieselpolttoaineessa.

10. Polttoainedirektiivin 5 artiklassa, jota ei muutettu direktiivillä 2009/30, säädetään polttoaineiden vapaasta liikkuvuudesta seuraavasti:

”Jäsenvaltio ei saa kieltää, rajoittaa tai estää sellaisten polttoaineiden markkinoille saattamista, jotka ovat tämän direktiivin vaatimusten mukaisia.”

11. Polttoainedirektiivin 6 artiklalla, jota ei myöskään muutettu direktiivillä 2009/30, sallitaan jäsenvaltioiden asettaa tietyin edellytyksin tiukempia vaatimuksia maansa tietyille alueille, jos ilmaan tai pohjaveteen joutuneet epäpuhtaudet aiheuttavat tai niiden voidaan kohtuudella olettaa aiheuttavan vakavaa ja jatkuvaa haittaa ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Tällaisille toimenpiteille tarvitaan komission myöntämä lupa. Polttoainedirektiivin johdanto-osan 20 perustelukappaleen mukaan tämä menettely on poikkeus tietojen toimittamismenettelystä, josta säädetään direktiivissä 98/34.

12. Muutettaessa polttoainedirektiiviä direktiivillä 2009/30 otettiin käyttöön lisäsäännöksiä, jotka koskevat biopolttoaineiden käyttöä. Polttoainedirektiivin 7 a artiklan 2 kohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot vähentämään polttoaineiden kasvihuonekaasupäästöjä seuraavasti:

”Jäsenvaltioiden on edellytettävä, että toimittajat vähentävät toimitettujen polttoaineiden ja energian energiayksikköä kohti laskettuja elinkaarenaikaisia kasvihuonekaasupäästöjä niin vaiheittain kuin se on mahdollista jopa 10 prosentilla 31 päivään joulukuuta 2020 mennessä verrattuna 5 kohdan b alakohdassa tarkoitettuun polttoaineiden vertailutasoon. Vähennys muodostuu seuraavasti:

a) 6 prosenttia 31 päivään joulukuuta 2020 mennessä. Jäsenvaltiot voivat vaatia, että toimittajat noudattavat tätä vähennystä koskevia seuraavia välitavoitteita: 2 prosenttia 31 päivään joulukuuta 2014 mennessä ja 4 prosenttia 31 päivään joulukuuta 2017 mennessä;

b) ohjeellinen 2 prosentin lisävähennys 31 päivään joulukuuta 2020 mennessä, jollei 9 artiklan 1 kohdan h alakohdasta muuta johdu, toisella tai molemmilla seuraavista menetelmistä:

   i) liikennettä varten toimitettu energia, joka on tarkoitettu käytettäväksi minkä hyvänsä tyyppisissä maantieajoneuvoissa, liikkuvissa työkoneissa (sisävesialukset mukaan lukien), maatalous- tai metsätraktoreissa tai huviveneissä;

   ii) sellaisen teknologian (hiilidioksidin talteenotto ja varastointi mukaan lukien) käyttö, jolla pystytään vähentämään toimitetun polttoaineen tai energian elinkaarenaikaisia kasvihuonekaasupäästöjä energiayksikköä kohti;

c) ohjeellinen 2 prosentin lisävähennys 31 päivään joulukuuta 2020 mennessä, jollei 9 artiklan 1 kohdan i alakohdasta muuta johdu; tämä tavoite saavutetaan käyttäen Kioton pöytäkirjan puhtaan kehityksen mekanismin kautta ostettuja hyvityksiä kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä 13 päivänä lokakuuta 2003 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/87/EY – – polttoainetuotannon alalla toteutettaville vähennyksille asetetuin ehdoin.”

13. Polttoainedirektiivin 7 b artiklalla säännellään biopolttoaineiden käyttöä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi:

”1. Riippumatta siitä, onko raaka-aineet tuotettu yhteisön alueella vai sen ulkopuolella, biopolttoaineista peräisin oleva energia otetaan huomioon 7 a artiklaa sovellettaessa ainoastaan, jos ne täyttävät tämän artiklan 2–6 kohdassa asetetut kestävyyskriteerit.

– –

2. Edellä olevaa 1 kohtaa sovellettaessa huomioon otettavan biopolttoaineiden käytöstä saatavan vähennyksen kasvihuonekaasupäästöissä on oltava vähintään 35 prosenttia.

– –”

14. Polttoainedirektiivin 7 b artiklan 3–5 kohdan mukaan biopolttoaineita ei saa valmistaa raaka-aineesta, joka on hankittu biologiselta monimuotoisuudeltaan rikkaalta maalta, tai joka on hankittu maasta, johon on sitoutunut paljon hiiltä taikka joka on hankittu tätä tarkoitusta varten kuivatetulta turvemaalta. Polttoainedirektiivin 7 b artiklan 6 kohdan mukaan on noudatettava tiettyjä unionin maataloussäädöksiä.

2. Biopolttoainedirektiivi

15. Vuoden 2003 biopolttoainedirektiivi oli ensimmäinen säädös biopolttoaineiden käytön edistämiseksi. Sen 3 artiklassa säädetään biopolttoaineiden käytön tavoitteista liikenteen alalla seuraavaa:

”1.

a) Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että niiden markkinoille saatetaan biopolttoaineita ja muita uusiutuvia polttoaineita vähimmäisosuus, ja sitä varten niiden on asetettava ohjeellisia kansallisia tavoitteita.

b) i) Näiden tavoitteiden viitearvo on 2 prosenttia laskettuna energiasisällön perusteella kaikesta 31 päivään joulukuuta 2005 mennessä niiden markkinoille saatetusta liikennekäyttöön tarkoitetusta bensiinistä ja dieselöljystä.

ii) Näiden tavoitteiden viitearvo on 5,75 prosenttia laskettuna energiasisällön perusteella kaikesta 31 päivään joulukuuta 2010 mennessä niiden markkinoille saatetusta liikennekäyttöön tarkoitetusta bensiinistä ja dieselöljystä.”

3. Edistämistä koskeva direktiivi

16. Biopolttoainedirektiivi korvattiin vuonna 2009 annetulla edistämistä koskevalla direktiivillä.[9] Siihen sisältyy kattavia säännöksiä uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä ja tällaisen energian huomioon ottamisesta ilmastonsuojelun alalla. Osittain nämä säännökset vastaavat samanaikaisesti hyväksyttyjä polttoainedirektiivin säännöksiä.

9 — Mainittu edellä alaviitteessä 3.

17. Edistämistä koskevan direktiivin 3 artiklan 4 kohdan ensimmäiseen virkkeeseen sisältyy sitova kiintiö, joka koskee uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käyttöä liikenteen alalla:

”Kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus kaikissa liikennemuodoissa on vuonna 2020 vähintään 10 prosenttia liikenteen energian loppukulutuksesta kyseisessä jäsenvaltiossa.”

18. Edistämistä koskevan direktiivin 17 artiklaan sisältyvät samat kestävyyskriteerit kuin polttoainedirektiivin 7 b artiklaan.

19. Lisäksi edistämistä koskevan direktiivin 26 artiklan 2 ja 3 kohdassa kumotaan biopolttoainedirektiivi kahdessa vaiheessa seuraavasti:

”2. Poistetaan direktiivistä 2003/30/EY 2 artikla, 3 artiklan 2, 3 ja 5 kohta sekä 5 ja 6 artikla 1 päivästä huhtikuuta 2010 lähtien.

3. Kumotaan direktiivit 2001/77/EY ja 2003/30/EY 1 päivästä tammikuuta 2012.”

20. Edistämistä koskeva direktiivi tuli sen 28 artiklan mukaisesti voimaan 25.6.2009, kuten direktiivi 2009/30, ja se oli sen 27 artiklan 1 kohdan mukaisesti pantava olennaisilta osin täytäntöön 5.12.2010 mennessä.

4. Direktiivi 98/34

21. Direktiivin 98/34 mukaan jäsenvaltioiden on kuultava komissiota, ennen kuin ne antavat tiettyjä säännöksiä, joilla voi olla sisämarkkinoihin kohdistuvia vaikutuksia.

22. Direktiivin 98/34 1 artiklassa määritellään keskeiset käsitteet seuraavasti:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

1. ’tuotteella’ teollisesti valmistettua tuotetta ja maataloustuotetta, mukaan lukien kalastustuotteet;

– –

3. ’teknisellä eritelmällä’ asiakirjaan sisältyvää eritelmää tuotteelta vaadittavista ominaisuuksista, kuten laadusta, käyttöominaisuuksista, turvallisuudesta tai mitoista, mukaan lukien tuotteita koskevat myyntinimeä, termistöä, tunnuksia, kokeita ja testausmenetelmiä, pakkaamista, merkitsemistä tai selostetta koskevat vaatimukset sekä vaatimustenmukaisuuden arvioinnin menettelyt;

– –

4. ’muulla vaatimuksella’ vaatimusta, joka ei ole tekninen eritelmä ja joka asetetaan tuotteelle erityisesti kuluttajan tai ympäristön suojelutarkoituksessa ja joka koskee tuotteen elinkaarta markkinoille saattamisen jälkeen eli käyttöedellytyksiä, kierrätystä, uudelleenkäyttöä tai tuotteesta huolehtimista, jos nämä edellytykset voivat vaikuttaa merkittävästi tuotteen koostumukseen tai sen luonteeseen, taikka sen kaupan pitämiseen;

– –

11. ’teknisellä määräyksellä’ teknistä eritelmää tai muuta vaatimusta – – sekä jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, joissa kielletään tuotteen valmistus, tuonti, kaupan pitäminen tai käyttö, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 10 artiklan säännösten soveltamista.

– –

– –”

23. Direktiivin 98/34 8 artiklan 1 kohdan ensimmäiseen alakohtaan sisältyy seuraavanlainen tiedonantovelvollisuus:

”Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle välittömästi teknisiä määräyksiä koskevat ehdotukset, paitsi kun on kyse kansainvälisen tai eurooppalaisen standardin käyttöönotosta sellaisenaan, jolloin pelkkä tiedonanto riittää, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 10 artiklan säännösten soveltamista. Niiden on toimitettava komissiolle myös ilmoitus niistä syistä, joiden vuoksi tällaisen teknisen määräyksen laatiminen on tarpeen, jollei näitä syitä selvitetä jo ehdotuksessa.”

24. Direktiivin 98/34 10 artiklassa säädetään tiedonantovelvollisuutta koskevista poikkeuksista. On syytä korostaa 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa mainittua seuraavaa poikkeusta:

”1. Direktiivin 8 ja 9 artiklaa ei sovelleta jäsenvaltioiden lakeihin, asetuksiin tai hallinnollisiin määräyksiin tai vapaaehtoisiin sopimuksiin, joilla jäsenvaltiot:

— noudattavat sitovia unionin säädöksiä, joiden seurauksena vahvistetaan tekniset eritelmät tai palveluja koskevat määräykset.”

B *Belgian oikeus*

25. Pääasiassa riidanalainen biopolttoainekiintiö on kirjattu 22.7.2009 annettuun lakiin velvoitteesta sekoittaa biopolttoainetta kulutukseen luovutettaviin fossiilisiin moottoripolttoaineisiin. [10]

26. Tämän lain 2 §:n 5–8 momentissa määritellään erilaiset biopolttoaineet seuraavasti:

”5. ’FAME’: CN-koodiin 3824 90 99 kuuluva rasvahapon metyyliesteri, joka vastaa standardin NBN-EN 14214 eritelmiä

6. ’bioetanoli’: etanoli, jota valmistetaan biomassasta ja/tai CN-koodiin 2207 10 00 kuuluvien jätteiden biologisesti hajoavasta osasta, jonka alkoholipitoisuus on vähintään 99 tilavuusprosenttia, ja joka vastaa standardin NBN-EN 15376 eritelmiä

7. ’bio-ETBE’: CN-koodiin 2909 19 00 kuuluva etyylitertiääributyylieetteri, jonka alkuperä ei ole synteettinen ja joka sisältää 47 tilavuusprosenttia bioetanolia

8. ’kestävät biopolttoaineet’: biopolttoaineet, joita valmistetaan Euroopan yhteisön (EY) alueella ja jotka täyttävät seuraavat kestävyyskriteerit

— raaka-aineiden on oltava peräisin maataloudesta, ja niiden viljelyssä on käytettävä mahdollisimman vähän lannoitteita ja torjunta-aineita; tuotannon on vähintäänkin noudatettava lakisääteisiä hoitovaatimuksia, joista säädetään yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (EY) N:o 1290/2005, (EY) N:o 247/2006

10 — Belgisch Staatsblad 3.8.2009, s. 51920.

ja (EY) N:o 378/2007 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1782/2003 kumoamisesta 19.1.2009 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 liitteessä II olevassa A kohdassa otsikon ”Ympäristö” alla ja 9 kohdassa, sekä lakisääteisiä hoitovaatimuksia, jotka käyvät ilmi mainitun asetuksen liitteessä III olevasta hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksesta

— raaka-aineet eivät saa olla peräisin EY:n ulkopuoliselta maatalousalueelta, joka on hiljattain ollut metsäkadon kohteena

— tuotetuilla biopolttoaineilla on saatava aikaan olennainen hiilidioksidipäästöjen (CO_2) väheneminen

— biopolttoaineiden tuotannon on vastattava Euroopan unionin vahvistamia teknisiä eritelmiä sosiaali- ja ympäristösäännösten noudattamisen osalta

Kuningas vahvistaa ministerien neuvostossa tehdyllä kuninkaan päätöksellä todisteet ja tarvittaessa aikataulun ja laskutavan edellä mainittuja kriteerejä varten.”

27. Lain 4 ja 5 §:ään sisältyy biopolttoainekiintiö, joka on toteutettava sekoittamalla biopolttoainetta perinteisiin polttoaineisiin:

”4 § 1. Jokaisen rekisteröidyn öljy-yhtiön, joka luovuttaa bensiini- ja/tai dieseltuotteita kulutukseen, on saatettava samana kalenterivuonna kulutukseen myös kestäviä biopolttoaineita seuraavasti:

— FAMEa vähintään 4 tilavuusprosenttia kulutukseen luovutettujen dieseltuotteiden määrästä

— bioetanolia, puhtaana tai bio-ETBE:n muodossa, vähintään 4 tilavuusprosenttia kulutukseen luovutettujen bensiinituotteiden määrästä.

2. – –

5 § Edellä 4 §:ssä tarkoitettu kestävien biopolttoaineiden luovuttaminen kulutukseen tapahtuu sekoittamalla ne kulutukseen luovutettaviin bensiini- ja/tai dieseltuotteisiin dieseltuotteiden osalta tuotestandardin NBN EN 590 mukaisesti ja bensiinituotteiden osalta tuotestandardin NBN EN 228 mukaisesti.”

28. Kyseinen laki oli sen 13 §:n mukaisesti aluksi voimassa 1.7.2009–30.6.2011, mutta sen voimassaoloaikaa jatkettiin 23.6.2011 tehdyllä kuninkaan päätöksellä [11] 30.6.2013 asti.

III Ennakkoratkaisupyyntö

29. Useat belgialaiset polttoainealan yritykset (jäljempänä Belgische Petroleum Unie ym.) moittivat biopolttoainekiintiötä Grondwettelijk Hofissa (Belgian perustuslakituomioistuin). Tämän menettelyn yhteydessä Grondwettelijk Hof on esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko polttoainedirektiivin 3, 4 ja 5 artiklaa sekä tarvittaessa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 3 kohtaa ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 26 artiklan 2 kohtaa, 28 artiklaa ja 34–36 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä säännökselle, jonka perusteella jokaisen rekisteröidyn öljy-yhtiön, joka toimittaa bensiini- ja/tai dieseltuotteita kulutukseen, on saman kalenterivuoden kuluessa toimitettava kulutukseen myös

11 — Belgisch Staatsblad 30.6.2011, s. 37981.

tietty määrä kestäviä biopolttoaineita, nimittäin bioetanolia, puhtaana tai bio-ETBE:n muodossa, vähintään 4 tilavuusprosenttia kulutukseen toimitettujen bensiinituotteiden määrästä ja FAMEa vähintään 4 tilavuusprosenttia kulutukseen toimitettujen dieseltuotteiden määrästä?

2) Jos ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan kieltävästi, onko direktiivin 98/34 8 artiklaa tulkittava siten, että siinä – sen estämättä, mitä kyseisen direktiivin 10 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa säädetään – velvoitetaan ilmoittamaan komissiolle ehdotuksesta standardiksi, jonka perusteella jokaisen rekisteröidyn öljy-yhtiön, joka toimittaa bensiini- ja/tai dieseltuotteita kulutukseen, on saman kalenterivuoden kuluessa toimitettava kulutukseen myös tietty määrä kestäviä biopolttoaineita, nimittäin bioetanolia, puhtaana tai bio-ETBE:n muodossa, vähintään 4 tilavuusprosenttia kulutukseen toimitettujen bensiinituotteiden määrästä ja FAMEa vähintään 4 tilavuusprosenttia kulutukseen toimitettujen dieseltuotteiden määrästä?”

30. Belgische Petroleum Unie ym., Belgian Bioethanol Association VZW ym. (jäljempänä Belgian Bioethanol ym.), Belgian kuningaskunta, Alankomaiden kuningaskunta ja Euroopan komissio ovat toimittaneet kirjelmiä. Nämä asianosaiset ja muut osapuolet Alankomaita lukuun ottamatta myös esittivät huomautuksia 7.6.2012 pidetyssä istunnossa.

IV Oikeudellinen arviointi

A *Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen*

31. Belgian Bioethanol ym. pitävät kyseenalaisena ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamista, koska pyynnöllä ei niiden mukaan ole mitään yhteyttä Grondwettelijk Hofissa käsiteltävänä olevaan asiaan. Ne katsovat, että pääasiassa on kyse Belgian oikeudessa taatun kaupan ja teollisuuden vapauden väitetystä loukkaamisesta. Mainittujen unionin oikeussääntöjen rikkomista ei ole väitetty tapahtuneen.

32. Olettamana on kuitenkin, että kansallisen tuomioistuimen sellaisten oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella, joiden määrittämisestä se vastaa ja joiden paikkansapitävyyden selvittäminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä, esittämillä unionin oikeuden tulkintaan liittyvillä kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Unionin tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisupyynnön ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin. [12]

33. Grondwettelijk Hof katsoo, että kaupan ja teollisuuden vapautta loukataan, jos Belgian biopolttoainekiintiö rikkoo mainittuja unionin oikeussääntöjä. Näin ollen ei voida todeta, että ennakkoratkaisupyyntö ei ilmeisesti ole missään yhteydessä pääasian kohteeseen. Se on näin ollen otettava tutkittavaksi.

12 — Asia C-355/97, Beck ja Bergdorf, tuomio 7.9.1999 (Kok., s. I-4977, 22 kohta); yhdistetyt asiat C-94/04 ja C-202/04, Cipolla ym., tuomio 5.12.2006 (Kok., s. I-11421, 25 kohta); asia C-478/07, Budějovický Budvar, tuomio 8.9.2009 (Kok., s. I-7721, 63 kohta) ja asia C-145/10, Painer, tuomio 1.12.2011 (Kok., s. I-12533, 59 kohta).

B *Polttoainedirektiivi*

34. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäinen kysymys koskee erityisesti sitä, onko biopolttoainekiintiö polttoainedirektiivin 3, 4 ja 5 artiklan mukainen. Vaikka kysymyksessä mainitaankin ainoastaan riidanalaisen Belgian lain 4 §:ään kirjattu velvollisuus saattaa markkinoille tietyn kiintiön verran biopolttoaineita, samalla on otettava huomioon, että tämä tapahtuu lain 5 §:n mukaisesti sekoittamalla biopolttoainetta perinteisiin polttoaineisiin.

1. Polttoainedirektiivin 3 ja 4 artikla

35. Belgian biopolttoainekiintiö olisi joka tapauksessa sääntöjenvastainen, jos sen seurauksena syntyvät polttoainesekoitukset olisivat vastoin polttoainedirektiivin 3 ja 4 artiklassa säädettyjä bensiinin ja dieselin laatuvaatimuksia.

36. Polttoainedirektiivin *uuden* toisinnon osalta tässä ei ole ongelmaa. Sen 3 artiklan 3 kohdassa ja 4 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa puhutaan etanolin *enimmäispitoisuudesta* bensiinissä (5 %) ja rasvahapon metyyliesterin *enimmäispitoisuudesta* dieselissä (7 %). Belgian säännös, jonka mukaan markkinoille on saatettava 4 prosenttia biopolttoainetta sekoittamalla biopolttoainetta perinteisiin polttoaineisiin, ei pakota ylittämään tätä rajaa. Ristiriitaa ei siis ole.

37. Polttoainedirektiivin *vanhan* toisinnon perusteella tilanne olisi toisenlainen. Kyseisen direktiivin 3 artiklan 2 kohdan b alakohdassa ja liitteessä I sallitaan bensiinissä enintään 5 prosentin etanolipitoisuus, mutta direktiivissä ei säädetä rasvahapon metyyliesterin sekoittamisesta dieseliin.

38. Kun Belgian biopolttoainekiintiö tuli voimaan 1.7.2009, polttoainedirektiivin muuttamiseksi annetulla direktiivillä 2009/30 oli jo muutettu polttoainedirektiiviä ja erityisesti nyt käsiteltävän asian kannalta merkityksellisiä 3 ja 4 artiklaa. Nämä muutokset tulivat uuden direktiivin myötä voimaan heti riippumatta täytäntöönpanolle säädetystä määräajasta.[13] Ei ole olemassa erityisiä siirtymäsäännöksiä, joissa säädettäisiin vanhojen säännösten voimassaolon jatkumisesta tietyissä tilanteissa. Tämän vuoksi vanhan toisinnon 3 ja 4 artiklaa ei voida enää käyttää Belgian biopolttoainekiintiön kriteerinä.

39. Polttoainedirektiivin uuden toisinnon perusteella on todettava, että biopolttoainekiintiö on sen 3 ja 4 artiklan mukainen.

2. Polttoainedirektiivin 5 artikla

40. Asianosaiset kiistelevät kuitenkin ennen muuta polttoainedirektiivin 5 artiklasta, johon vuonna 2009 tehdyt polttoainedirektiivin muutokset eivät vaikuta. Sen mukaan jäsenvaltio ei saa kieltää, rajoittaa tai estää sellaisten polttoaineiden markkinoille saattamista, jotka ovat tämän direktiivin vaatimusten mukaisia. Belgische Petroleum Unie ym. katsovat, että velvollisuus sekoittaa biopolttoaineita rajoittuu polttoaineiden markkinoille saattamiseen. Niiden mukaan se on lisävaatimus sellaisten polttoaineiden markkinoille saattamiselle, jotka jo täyttävät direktiivissä säädetyt vaatimukset.

13 — Ks. jäljempänä 57 kohta, jossa tarkastellaan *vetoamista* uusiin säännöksiin ennen täytäntöönpanolle säädetyn määräajan päättymistä.

a) Polttoainedirektiivin 5 artiklan tulkinta

41. Tämä kanta perustuu perusvapauksien rajoittamista koskeviin kieltoihin, joita on sovellettava jo silloin, jos toimenpiteellä voidaan tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa unionin sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti [14] tai estää perusvapauden käyttäminen, haitata sen käyttämistä tai tehdä se vähemmän houkuttelevaksi. [15] Tosiasiallisesti ensi näkemältä ei ole liioiteltua olettaa, että kun lainsäätäjä otti käyttöön rajoittamiskiellon polttoainedirektiivin 5 artiklassa, se halusi suuntautua näiden tunnettujen rajoittamiskieltojen mukaisesti. Selvää on myös se, että tätä säännöstä – kuten muutakin johdettua oikeutta – on epäselvissä tapauksissa tulkittava perusvapauksien mukaisella tavalla.

42. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että polttoainedirektiivin 5 artiklaa olisi tulkittava kuin perusvapautta ja että se näin ollen olisi ristiriidassa norminmukaisten polttoaineiden markkinoinnin kaikenlaisten rajoitusten kanssa, mikä säännöksen sanamuodon mukaan koskisi myös yksinomaan kansallisia tilanteita. Unionin oikeuden perusvapauksilla [16] on näet täysin toisenlainen tavoite kuin 5 artiklassa säädetyllä rajoittamiskiellolla. Viimeksi mainittu käy ilmi varsinkin polttoainedirektiivin asiayhteydestä ja tavoitteista.

43. Polttoainedirektiivillä ei pyritä polttoainetalouden kattavaan yhdenmukaistamiseen. Sen johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen mukaan kyse on pikemminkin polttoaineiden laatuvaatimusten lähentämisestä eli polttoaineiden koostumusta ja ominaisuuksia koskevien säännösten lähentämisestä erilaisiin standardeihin perustuvien kaupan esteiden välttämiseksi. Tämän vuoksi rajoittamiskiellon voidaan katsoa koskevan ainoastaan säännöksiä, jotka koskevat polttoaineiden laatuvaatimuksia.

44. Tämän puolesta puhuu lisäksi ainoa nimenomaisesti säädetty poikkeus eli polttoainedirektiivin 6 artikla, joka koskee yksinomaan tiukempien ympäristöperusteisten laatuvaatimusten asettamista. Jos lainsäätäjä olisi 5 artiklassa halunnut säätää kattavasta rajoittamiskiellosta, se olisi vastaavasti antanut kattavan poikkeussäännöksen. Se olisi kattanut myös sellaiset potentiaaliset rajoitukset, jotka eivät kuulu 6 artiklan soveltamisalaan – esimerkiksi hintasäännöstelyt, polttoaineen myynnin turvallisuutta koskevat säännökset tai polttoainemainontaa koskevat säännökset.

45. Muissa johdetun oikeuden säännöksissä, jotka koskevat esimerkiksi öljytuotteiden verotusta, [17] vahvistetaan polttoainedirektiivin rajoittamiskiellon rajoitettu soveltamisala. Myös tällaiselle verolle tarvittaisiin laajasti tulkitun rajoittamiskiellon tapauksessa perustelu, mutta veron ja rajoittamiskiellon välistä suhdetta ei tarkastella missään.

46. Tiivistetysti voidaan todeta, että direktiivin 5 artiklan vastaisia ovat ainoastaan sellaiset säännökset, jotka liittyvät suoraan polttoaineiden laatuvaatimuksiin.

14 — Asia C-110/05, komissio v. Italia, tuomio 10.2.2009 (Kok., s. I-519, 33 kohta).

15 — Ks. työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta asia C-379/09, Casteels, tuomio 10.3.2011 (Kok., s. I-1379, 22 kohta); sijoittautumisvapaudesta asia C-384/08, Attanasio Group, tuomio 11.3.2010 (Kok., s. I-2055, 43 kohta); palvelujen tarjoamisen vapaudesta asia C-272/94, Guiot, tuomio 28.3.1996 (Kok., s. I-1905, 10 kohta) ja yhdistetyt asiat C-403/08 ja C-429/08, Football Association Premier League ym., tuomio 4.10.2011 (Kok., s. I-9083, 85 kohta) sekä pääomien vapaasta liikkuvuudesta asia C-446/04, Test Claimants in the FII Group Litigation, tuomio 12.12.2006 (Kok., s. I-11753, 184 kohta).

16 — Ks. mm. asia 115/78, Knoors, tuomio 7.2.1979 (Kok., s. 399, Kok. Ep. IV, s. 321, 17 kohta); asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995 (Kok., s. I-4165, 37 kohta) ja asia C-96/08, CIBA, tuomio 15.4.2010 (Kok., s. I-2911, 45 kohta).

17 — Energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan yhteisön kehyksen uudistamisesta 27.10.2003 annettu direktiivi 2003/96/EY (EUVL L 283, s. 51).

b) Rajoittamiskiellon soveltaminen polttoainedirektiivin 5 artiklan mukaisesti

47. Riidanalaiseen Belgian biopolttoainekiintiöön ei muodollisesti sisälly mitään polttoaineiden lisälaatuvaatimuksia. Belgia, Belgian Bioethanol Association ja komissio korostavat perustellusti, että velvollisuus saattaa biopolttoaineita markkinoille sekoittamalla niitä perinteisiin polttoaineisiin ei koske jokaista yksittäistä polttoainelitraa. Valmistajat voivat itse päättää, sekoittavatko ne jokaiseen litraan 4 prosenttia biopolttoaineita vai myyvätkö ne tietyt erät ilman biopolttoaineen sekoittamista ja lisäävätkö ne muihin eriin vastaavasti suurempia biopolttoaineosuuksia.

48. Tämä tarkoittaa, että Belgian säännös sittenkin vastaa polttoaineiden lisälaatuvaatimuksia, sillä polttoaineyrityksen on joka tapauksessa sekoitettava biopolttoaineita huomattavaan osaan markkinoille saattamistaan polttoainemääristä. Tämän velvollisuuden luonnetta ei muuta se, että ne voivat sekoittaa tiettyihin polttoainemääriin vaihtelevia biopolttoaineosuuksia, mikäli ne myyvät kaiken kaikkiaan riittävän määrän biopolttoaineita eivätkä ylitä polttoainedirektiivin mukaisia enimmäisosuuksia. Biopolttoaineita on sekoitettava huomattaviin määriin myydyistä polttoaineista.

49. Alankomaat mainitsee joitakin muita tapoja saattaa markkinoille vastaavia biopolttoainemääriä, mutta pääasiassa nämä tavat eivät tule kyseeseen. Nyt tarkasteltavan Belgian lain 5 §:n mukaan biopolttoaineet nimittäin saatetaan markkinoille sekoittamalla niitä bensiiniin tai dieseliin.

50. Samanlaisen päätelmän on tehnyt myös Grondwettelijk Hof, kun se totesi – täsmälleen samoin kuin Belgian Raad van State [18] jo aiemmin lainsäädäntömenettelystä –, että Belgian säännös on kansallista toimivallan jakoa koskevissa säännöksissä tarkoitettu ”tuotenormi”. [19]

51. Näillä polttoaineiden lisälaatuvaatimuksilla rajoitetaan sellaisten polttoaineiden markkinoille saattamista, jotka vastaavat polttoainedirektiiviä. On vähemmän houkuttelevaa saattaa näitä polttoaineita markkinoille, jos polttoaineyritys velvoitetaan saattamaan markkinoille biopolttoaineita 4 prosenttia kokonaismäärästä. Tämän velvollisuuden täyttämiseen saattaa liittyä suurempia kustannuksia tai enemmän riskejä.

52. Tämän vuoksi biopolttoainekiintiöllä periaatteessa rajoitetaan polttoaineiden markkinoille saattamista polttoainedirektiivin 5 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

c) Mahdolliset poikkeukset polttoainedirektiivin 5 artiklan mukaisesta rajoittamiskiellosta

53. On kuitenkin tutkittava, voidaanko biopolttoainekiintiöön soveltaa poikkeusta polttoainedirektiivin 5 artiklan mukaisesta rajoittamiskiellosta. Poikkeukset voivat perustua tämän direktiivin säännöksiin tai muihin direktiiveihin.

i) Polttoainedirektiivin 3 ja 4 artikla

54. Polttoainedirektiivin 3 artiklan 3 kohta ja 4 artiklan 1 kohdan toinen alakohta eivät tule kysymykseen 5 artiklaa koskevana poikkeuksena. Niiden mukaan jäsenvaltioiden on sallittava vastaavat sekoitukset, mutta mainituista kohdista ei käy ilmi, että niillä olisi oikeus vaatia biopolttoaineiden sekoittamista.

18 — Belgian parlamentin asiakirja DOC 52 2037/001, 9.6.2009, s. 17 ja 20–21, 5.2 kohta.

19 — Asia 149/2010, Belgische Petroleum Unie ym., Grondwettelijk Hofin tuomio 22.12.2010, B.5.2 kohta.

ii) Polttoainedirektiivin 6 artikla

55. Ei myöskään käy ilmi, että voitaisiin soveltaa polttoainedirektiivin 6 artiklan poikkeussäännöstä, joka koskee tiukempien ympäristöperusteisten laatuvaatimusten asettamista. Sen mukaisesti vaadittua komission myöntämää lupaa ei nimittäin ole olemassa. Menettelyn aikana useaan otteeseen mainittua 15.8.2007 päivättyä komission lausuntoa [20] aiemmasta Belgian lainsäädäntöhankkeesta ei annettu 6 artiklan mukaisesti vaan direktiivin 98/34 mukaisessa menettelyssä. Siihen ei myöskään sisältynyt komission hyväksyntää Belgian biopolttoainekiintiölle.

iii) Polttoainedirektiivin 7 a ja 7 b artikla

56. Biopolttoainekiintiön perustana voisi olla polttoainedirektiivin 7 a artiklan 2 kohta. Sen mukaisesti jäsenvaltioiden on edellytettävä, että toimittajat vähentävät toimitettujen polttoaineiden kasvihuonekaasupäästöjä tiettyjen prosenttiosuuksien verran. Direktiivin 2009/30 johdanto-osan yhdeksännessä perustelukappaleessa, jolla tämä tavoite sisällytettiin polttoainedirektiiviin, todetaan, että siihen päästään ainakin osittain käyttämällä biopolttoaineita. Tämän mukaisesti polttoainedirektiivin 7 b artiklan 2 kohdassa edellytetään, että biopolttoaineiden käytöstä saatavan vähennyksen kasvihuonekaasupäästöissä on oltava aluksi vähintään 35 prosenttia, myöhemmin 50 prosenttia ja lopulta 60 prosenttia. Näin ollen se, että polttoaineyritykset velvoitetaan käyttämään biopolttoaineita, ei voi olla vastoin polttoainedirektiiviä eikä varsinkaan sen 5 artiklaa.

57. Näiden säännösten täytäntöönpanolle säädetty määräaika ei ollut päättynyt, kun Belgian biopolttoainekiintiö hyväksyttiin. Direktiivi kuitenkin aiheuttaa oikeusvaikutuksia jäsenvaltioille voimaantulostaan lähtien, [21] ja se voidaan luonnollisesti panna täytäntöön jo ennen määräajan päättymistä. [22] Tämän vuoksi Belgia voi nojautua 7 a artiklan 2 kohtaan jo ennen täytäntöönpanolle säädetyn määräajan päättymistä.

58. Kuten Belgische Petroleum Unie ym. tähdentävät osuvasti, biopolttoaineet voidaan ottaa huomioon tämän velvollisuuden täyttämisen osalta polttoainedirektiivin 7 b artiklan 1 kohdan mukaisesti vain, mikäli ne on valmistettu noudattamalla 7 b artiklan 3–6 kohdassa säädettyjä kestävyyskriteerejä. Näissä kriteereissä kielletään erityisesti tiettyjen ympäristön kannalta arvokkaiden maa-alueiden käyttö ja edellytetään, että valmistettaessa biopolttoaineita ja vastaavia raaka-aineita unionin alueella noudatetaan maataloutta koskevaa unionin ympäristölainsäädäntöä.

59. Belgian biopolttoainekiintiö kuuluukin polttoainedirektiivin 7 a artiklan 2 kohdan soveltamisalaan vain, mikäli varmistetaan, että biopolttoaineet ja käytetyt raaka-aineet on valmistettu noudattamalla 7 b artiklan 3–6 kohdassa säädettyjä kestävyyskriteerejä.

60. Se, varmistetaanko tämä Belgian säännöksillä, ei ole ennakkoratkaisupyynnön kohteena, eikä sitä voida myöskään tutkia pyynnössä esitettyjen tietojen perusteella. Tämän vuoksi kansallisen tuomioistuimen on vielä tutkittava tämä kysymys. Ei ole kuitenkaan ilmeistä, että Belgian lain 2 §:n 8 momentissa esitetty kestävien biopolttoaineiden määritelmä olisi tässä suhteessa riittävä.

20 — Komission kirjelmän liite 4.

21 — Asia C-212/04, Adeneler ym., tuomio 4.7.2006 (Kok., s. I-6057, 119 kohta).

22 — Ks. asia C-320/03, komissio v. Itävalta, tuomio 15.11.2005 (Kok., s. I-9871, 80 kohta) ja asia C-422/05, komissio v. Belgia, tuomio 14.6.2007 (Kok., s. I-4749, 52 kohta).

iv) Edistämistä koskeva direktiivi

61. Edistämistä koskevaan direktiiviin pätevät periaatteessa samat seikat kuin polttoainedirektiivin 7 a ja 7 b artiklaan. Biopolttoainekiintiö on keino, joka myötävaikuttaa uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käyttöä koskevan kiintiön täyttymiseen liikenteen alalla edistämistä koskevan direktiivin 3 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Tällöin kyseeseen tulee kuitenkin ainoastaan biopolttoaine, joka on valmistettu kestävyyskriteerejä noudattamalla. Siksi tämän direktiivin soveltaminen ei voi muuttaa polttoainedirektiivin tarkastelun lopputulosta.

v) Biopolttoainedirektiivin 3 artikla

62. Jos kestävyyskriteerien noudattamista ei ole varmistettu, olisi vielä mahdollista, että biopolttoainekiintiö voitaisiin perustella vuoden 2003 biopolttoainedirektiivin 3 artiklan 1 kohdalla. Sen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava kansallisia ohjeellisia tavoitteita asettamalla, että saavutetaan vähimmäisosuus, joka on 5,75 prosenttia 31.12.2010 mennessä kansallisille markkinoille saatetusta liikennekäyttöön tarkoitetusta bensiinistä ja dieselöljystä.

63. Kuten unionin tuomioistuin on todennut, biopolttoainedirektiivissä ei säädetä keinoista, joita jäsenvaltioiden olisi käytettävä näiden ohjeellisten tavoitteiden saavuttamiseksi, vaan siinä jätetään jäsenvaltioille tältä osin vapaus valita toteutettavien toimenpiteiden luonne, ja jäsenvaltioilla on näin ollen käytettävissään laaja harkintavalta. Sen mukaan yksi sopiva keino on öljy-yritysten velvoittaminen käyttämään tuotteissaan tietty vähimmäismäärä biopolttoaineita.[23] Tämän vuoksi polttoainedirektiivin 5 artiklassa säädetty rajoittamista koskeva kielto ei periaatteessa voi olla ristiriidassa tällaisen kiintiön kanssa.

64. Biopolttoainedirektiivin johdanto-osan 21 perustelukappaleessa kuitenkin huomautetaan, että biopolttoaineiden käytön edistämiseen tähtäävä kansallinen politiikka ei saisi estää sellaisten polttoaineiden vapaata liikkumista, jotka ovat yhteisön lainsäädännössä säädettyjen yhdenmukaisten ympäristövaatimusten mukaisia. Biopolttoainedirektiiviä on tulkittava siten, että sen täytäntöön panemiseksi annetut toimenpiteet ovat SEUT 34 artiklassa vahvistetun tavaroiden vapaan liikkuvuuden mukaisia.[24] Niillä ei näin ollen saa ottaa käyttöön sääntöjenvastaisia polttoainekaupan rajoituksia.

65. Kuten edellä esitin, biopolttoainekiintiö tekee kaupankäynnin perinteisillä polttoaineilla, jotka täyttävät polttoainedirektiivin laatuvaatimukset, vähemmän houkuttelevaksi.[25] Ennakkoratkaisupyynnössä ilmeisesti katsotaan vastaavasti, että riidanalaisilla Belgian säännöksillä rajoitetaan tavaroiden vapaata liikkuvuutta,[26] toisin sanoen että kiintiö koskee sekä maahantuotuja että kotimaassa markkinoille saatettuja polttoaineita. Kuitenkin on niin, että siinäkin tapauksessa, että biopolttoainekiintiö koskisi ainoastaan kotimaista polttoainetuotantoa, se voisi ainakin välillisesti rajoittaa raakaöljyn tai polttoainetuotannon muiden puolivalmisteiden tuontia. Olisi nimittäin vähemmän houkuttelevaa valmistaa polttoaineita näistä aineista kotimaiseen kulutukseen.

66. Sellaiset kansalliset toimenpiteet, jotka ovat omiaan rajoittamaan yhteisön sisäistä kauppaa, voidaan perustella pakottavilla ympäristönsuojeluvaatimuksilla, kunhan kyseiset toimenpiteet ovat oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään.[27]

23 — Asia C-201/08, Plantanol, tuomio 10.9.2009 (Kok., s. I-8343, 35 ja 36 kohta).

24 — Ks. asia C-309/02, Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz, tuomio 14.12.2004 (Kok., s. I-11763, 36 kohta).

25 — Ks. edellä 51 kohta.

26 — Mainittu edellä alaviitteessä 19, B.11 kohta.

27 — Ks. asia 302/86, komissio v. Tanska, tuomio 20.9.1988 (Kok., s. 4607, Kok. Ep. IX, s. 761, 8 kohta); asia C-2/90, komissio v. Belgia, tuomio 9.7.1992 (Kok., s. I-4431, Kok. Ep. XIII, s. I-31, 22 kohta) sekä edellä alaviitteessä 24 mainittu asia Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz, tuomion 75 kohta.

67. Jos unionin lainsäätäjä on jo antanut asiaa koskevia säännöksiä, ne tukevat tällaista perustelua, mutta niitä on myös noudatettava. [28]

68. Kuten biopolttoainedirektiiviä koskevassa asiassa Plantanol annettu tuomio [29] osoittaa, jäsenvaltiot saattoivat aluksi olettaa, että biopolttoainekiintiö oli perusteltu osana säädettyjä kynnysarvoja ilman pakottaviin ympäristönsuojeluvaatimuksiin perustuvia rajoituksia.

69. Sittemmin käyttöön otettu polttoainedirektiivin 7 b artiklan 3–6 kohta ja biopolttoainedirektiivin korvanneen edistämistä koskevan direktiivin 17 artikla osoittavat, että unioni ei enää ilman muuta tunnusta biopolttoaineiden käyttöä pakottavana ympäristönsuojeluvaatimuksena. Direktiivin 2009/30 johdanto-osan 11 perustelukappaleen ja edistämistä koskevan direktiivin johdanto-osan 69 perustelukappaleen mukaan biologiselta monimuotoisuudeltaan rikkaat maa-alueet on suojattava biopolttoaineiden valmistamiseksi tapahtuvan raaka-ainetuotannon aiheuttamalta tuholta. Direktiivin 2009/30 johdanto-osan 12 ja 14 perustelukappaleen sekä edistämistä koskevan direktiivin johdanto-osan 70 ja 72 perustelukappaleen mukaan sama pätee maa-alueisiin, joiden maaperään tai kasvillisuuteen on sitoutunut paljon hiiltä, koska tällaisen hiilen päästöjen haittavaikutukset voivat olla merkittävämpiä kuin biopolttoaineiden käytön edut.

70. Nämä uudestaan esille otetut tiedot biopolttoaineiden edistämisen riskeistä olivat merkittäviä jo ennen mainittujen kahden direktiivin antamista vuonna 2009, mutta viimeistään tästä ajankohdasta lähtien niiden täytyi olla jäsenvaltioiden tiedossa. Tämän vuoksi ne on otettava huomioon arvioitaessa ympäristönsuojelusyihin perustuvia tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia.

71. Direktiivien täytäntöönpanolle säädetyissä määräajoissa on otettu huomioon se, että kansallisen oikeuden mukauttamiseen tarvitaan aikaa. *Olemassa olevien* säännösten arvioinnin kannalta kestävyyskriteerit ovat tämän vuoksi merkityksellisiä vasta näiden direktiivien täytäntöönpanolle säädetyn määräajan päättymisestä eli 30.12.2010 lähtien, joka on polttoainedirektiivin muutosten täytäntöönpanolle säädetty määräaika.

72. Tämä ei kuitenkaan koske sellaisia uusia rajoituksia – kuten Belgian biopolttoainekiintiötä –, josta säädettiin vasta edistämistä koskevan direktiivin ja direktiivin 2009/30 voimaantulon *jälkeen*.

73. Tuolloin jäsenvaltioilla ei ollut velvollisuutta toteuttaa direktiivien täytäntöönpanotoimia ennen tätä varten asetetun määräajan päättymistä. SEU 4 artiklan 3 kohdan, SEUT 288 artiklan kolmannen kohdan ja direktiivien itsensä soveltamisesta seurasi, että jäsenvaltioiden oli pidättäydyttävä antamasta kyseisen määräajan kuluessa säännöksiä, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivissä säädetyn tuloksen. [30]

74. Ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että tämä ”vaarantamiskielto” [31] esti biopolttoainekiintiön uuden käyttöönoton noudattamatta kestävyyskriteerejä. Biopolttoaineiden lisääntynyt kysyntä johti mahdollisesti siihen, että jo raaka-aineiden valmistuksessa syntyi korvaamattomia vahinkoja, jotka oli tarkoitus estää kestävyyskriteereillä.

28 — Edellä alaviitteessä 22 mainittu asia komissio v. Itävalta, tuomion 74 kohta ja sitä seuraavat kohdat. Ks. myös asia C-379/98, PreussenElektra, tuomio 13.3.2001 (Kok., s. I-2099, 77 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

29 — Mainittu edellä alaviitteessä 23.

30 — Asia C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, tuomio 18.12.1997 (Kok., s. I-7411, 45 kohta); edellä alaviitteessä 21 mainittu asia Adeneler ym., tuomion 121 kohta; edellä alaviitteessä 22 mainittu asia komissio v. Belgia, tuomion 62 kohta ja yhdistetyt asiat C-165/09-C-167/09, Stichting Natuur en Milieu ym., tuomio 26.5.2011 (Kok., s. I-4599, 78 kohta).

31 — Ks. mm. antamani ratkaisuehdotukset asiassa C-313/02, Wippel, tuomio 12.10.2004 (Kok., s. I-9483, ratkaisuehdotuksen 60 kohta); edellä alaviitteessä 21 mainitussa asiassa Adeneler ym., ratkaisuehdotuksen 48 kohta ja edellä alaviitteessä 30 mainituissa yhdistetyissä asioissa Stichting Natuur en Milieu ym., ratkaisuehdotuksen 83 ja 84 kohta.

75. Ei ole kuitenkaan tarpeen ratkaista lopullisesti, voidaanko vaarantamiskieltoa soveltaa. Nyt käsiteltävässä asiassa ei nimittäin tutkita sitä, ovatko edistämistä koskeva direktiivi ja direktiivi 2009/30 ristiriidassa Belgian biopolttoainekiintiön kanssa, vaan sitä, voidaanko tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittaminen Belgian biopolttoainekiintiöllä perustella pakottavilla ympäristönsuojeluvaatimuksilla ja salliiko biopolttoainedirektiivi sen vuoksi poikkeamisen 5 artiklassa säädetystä rajoittamiskiellosta. Tulkittaessa tätä oikeuttamisperustetta on ilman muuta otettava huomioon voimassa oleviin säädöksiin sisältyvät unionin lainsäätäjän arviot. Tällöin ei ole tarpeen turvautua vaarantamiskieltoon eikä odottaa täytäntöönpanolle säädetyn määräajan päättymistä. [32]

76. Tästä seuraa, että Belgia voi käyttää biopolttoainedirektiiviä perusteluna ainoastaan, jos biopolttoainekiintiö on kestävyyskriteerien mukainen.

77. Siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin ei yhdy näkemykseeni, jonka mukaan biopolttoainedirektiivin 3 artiklan 1 kohtaa sovellettaessa on otettava huomioon kestävyyskriteerit, on syytä huomata, että kaikkien tähän direktiivin perustuvien perustelujen käyttö oli lopetettava 1.1.2012, koska mainittu direktiivi kumottiin tuolloin edistämistä koskevan direktiivin 26 artiklan 3 kohdalla.

vi) SEUT 193 artikla

78. Belgia mainitsee myös SEUT 193 artiklan, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat toteuttaa tiukempia toimenpiteitä ympäristön suojelemiseksi. Biopolttoainekiintiö, joka ei ole kestävyyskriteerien mukainen, ei kuitenkaan ole tiukempi suojatoimenpide vaan se heikentää ympäristönsuojelua unionissa välttämättömään suojelun tasoon nähden.

79. Muutoinkin SEUT 193 artiklaa sovelletaan ainoastaan suhteessa sellaisiin unionin ympäristönsuojelutoimenpiteisiin, jotka perustuvat SEUT 192 artiklaan. Kestävyyskriteerit kuitenkin perusteltiin edistämistä koskevan direktiivin johdanto-osan 95 perustelukappaleen ja direktiivin 2009/30 johdanto-osan 23 perustelukappaleen mukaan SEUT 114 artiklaan perustuvalla sisämarkkinoita koskevalla toimivallalla. Tässä tapauksessa tiukemmat suojatoimenpiteet ovat sallittuja ainoastaan SEUT 114 artiklan 5–7 kohdan perusteella. Näiden määräysten edellytykset eivät kuitenkaan täyty nyt käsiteltävässä asiassa siksikään, että Belgia ei ole esittänyt tällaista hakemusta komissiolle.

vii) Välipäätelmä

80. Belgian biopolttoainekiintiö sopii siis yhteen polttoainedirektiivin kanssa ainoastaan, jos se on 7 b artiklan 3–6 kohdassa säädettyjen kestävyyskriteerien mukainen.

3. Mainitut primaarioikeuden määräykset

81. Ei ole välttämätöntä tutkia erikseen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toissijaisesti mainitsemia primaarioikeuden määräyksiä eli SEU 4 artiklan 3 kohtaa sekä SEUT 26 artiklan 2 kohtaa, 28 artiklaa ja 34–36 artiklaa. Jos Belgian biopolttoainekiintiö on kestävyyskriteerien mukainen, se myös sopii yhteen sisämarkkinoiden kanssa, koska sen tavoitteena on sellaisen johdetun oikeuden velvoitteen täytäntöönpano, jota ei ole asetettu kyseenalaiseksi. Jos se ei ole kestävyyskriteerien mukainen, se on sitä vastoin jo johdetun oikeuden mukaan sääntöjenvastainen.

32 — Ks. myös seikat, jotka koskevat direktiivin mukaista tulkintaa ennen täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymistä: edellä alaviitteessä 31 mainitut asia Wippel, ratkaisuehdotuksen 58–63 kohta ja asia Adeneler ym., ratkaisuehdotuksen 45–53 kohta.

4. Vastaus ensimmäiseen kysymykseen

82. Ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että polttoainedirektiivin 3, 4, 5, 7 a ja 7 b artiklaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä 25.6.2009 annetulle säännökselle, jonka mukaan jokaisen rekisteröidyn öljy-yhtiön, joka toimittaa bensiini- ja/tai dieseltuotteita kulutukseen, on saman kalenterivuoden kuluessa toimitettava kulutukseen myös tietty määrä kestäviä biopolttoaineita, nimittäin bioetanolia, puhtaana tai bio-ETBE:n muodossa, vähintään 4 tilavuusprosenttia kulutukseen luovutettujen bensiinituotteiden määrästä ja rasvahapon metyyliesteriä vähintään 4 tilavuusprosenttia kulutukseen toimitettujen dieseltuotteiden määrästä sekoittamalla niitä bensiiniin tai dieseliin, mikäli näiden biopolttoaineiden valmistuksessa on noudatettava mainitun direktiivin 7 b artiklassa vahvistettuja kestävyyskriteerejä.

C *Komission kuuleminen*

83. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toinen kysymys koskee sitä, olisiko Belgian pitänyt direktiivin 98/34 8 artiklan 1 kohdan mukaisesti kuulla komissiota biopolttoainekiintiön käyttöönottoa koskevista riidanalaisista säännöksistä, ennen kuin nämä säännökset tulivat voimaan.

84. Direktiivin 98/34 8 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toimitettava teknisiä määräyksiä koskevat ehdotukset välittömästi komissiolle.

85. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivillä 98/34 pyritään ennakkovalvonnan avulla suojaamaan tavaroiden vapaata liikkuvuutta, joka on yksi unionin perusperiaatteista. Tällainen valvonta on hyödyllinen siltä osin kuin tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvat tekniset määräykset voisivat aiheuttaa rajoituksia jäsenvaltioiden väliselle tavaroiden kaupalle, ja tällaiset rajoitukset voidaan hyväksyä vain, jos ne ovat tarpeellisia sellaisten pakottavien vaatimusten täyttämiseksi, joilla pyritään yleistä etua koskevaan päämäärään. [33]

86. Direktiivin 98/34 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukainen ilmoitusvelvollisuus on olennainen keino yhteisön valvonnan toteuttamiseksi, ja tämä valvonta tehostuu entisestään, kun direktiiviä tulkitaan siten, että ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti merkitsee olennaisten menettelymääräysten rikkomista, joka aiheuttaa sen, ettei kyseisiä teknisiä määräyksiä voida soveltaa yksityisiä vastaan. [34]

87. Tämän vuoksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko Belgian biopolttoainekiintiö direktiivissä 98/34 tarkoitettu komissiolle ilmoitettava tekninen määräys.

88. Oikeuskäytännön mukaan direktiivin 98/34 1 artiklan 11 alakohdasta seuraa, että ”teknisen määräyksen” käsite jakautuu kolmeen luokkaan, eli sillä tarkoitetaan ensinnäkin kyseisen direktiivin 1 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua ”teknistä eritelmää”, toiseksi saman direktiivin 1 artiklan 4 alakohdassa tarkoitettua ”muuta vaatimusta” ja kolmanneksi sen 1 artiklan 11 alakohdassa tarkoitettua tuotteen valmistusta, tuontia, kaupan pitämistä tai käyttöä koskevaa kieltoa. [35]

89. Biopolttoainekiintiöön ei sisälly kieltoa, ja nyt käsiteltävässä asiassa voidaan jättää sikseen, merkitseekö se, ettei jokaista polttoainelitraa tarvitse myydä biopolttoaineen kanssa, sitä, ettei kyse voi olla teknisestä eritelmästä. Joka tapauksessahan on kysymys direktiivin 98/34 1 artiklan 4 alakohdassa tarkoitetusta ”muusta vaatimuksesta”.

33 — Asia C-433/05, Sandström, tuomio 15.4.2010 (Kok., s. I-2885, 42 kohta) ja asia C-361/10, Intercommunale Intermosane ja Fédération de l’industrie et du gaz, tuomio 9.6.2011 (Kok., s. I-5079, 10 kohta).

34 — Edellä alaviitteessä 33 mainittu asia Sandström, tuomion 43 kohta.

35 — Edellä alaviitteessä 33 mainittu asia Intercommunale Intermosane ja Fédération de l’industrie et du gaz, tuomion 11 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

90. Oikeuskäytännön mukaan näin on, jos kyseiset säännökset voivat vaikuttaa merkittävästi kyseessä olevan tuotteen koostumukseen, luonteeseen tai sen kaupan pitämiseen.[36] Koska biopolttoainekiintiö täytetään sekoittamalla biopolttoaineita bensiiniin ja dieseliin, se vaikuttaa näiden tuotteiden koostumukseen ja kaupan pitämiseen.

91. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemassa direktiivin 98/34 10 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa ei sallita kuulemisvelvollisuuden laiminlyömistä. Tämä poikkeus nimittäin koskee ainoastaan toimenpiteitä, joilla jäsenvaltiot noudattavat sitovia unionin säädöksiä, joiden seurauksena vahvistetaan tekniset eritelmät tai palveluja koskevat määräykset.

92. Biopolttoainekiintiö ei kuitenkaan vastaa mitään unionin eritelmää, vaan sillä pannaan täytäntöön unionin oikeuden mukainen velvollisuus, jossa jätetään jäsenvaltioille huomattava harkintavalta. Jotta vältettäisiin virheet tämän harkintavallan käytössä, on periaatteessa välttämätöntä kuulla komissiota.

93. Komissio viittaa kuitenkin perustellusti siihen, että kuuleminen ei tästä huolimatta ollut välttämätön pääasiassa.

94. Unionin tuomioistuin on nimittäin todennut, että jo direktiivin 98/34 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti ilmoitettuun teknistä määräystä koskevaan ehdotukseen tehtävät muutokset, jotka koskevat ilmoitettuun ehdotukseen nähden vain asianomaisen tuotteen käyttöedellytysten lieventämistä ja jotka näin ollen supistavat teknisen määräyksen mahdollista vaikutusta kauppaan, eivät merkitse edellä 85 kohdassa todetun direktiivin 98/34 tavoitteen osalta huomattavaa muutosta. Ennakkoilmoitusvelvollisuus ei näin ollen koske tällaisia muutoksia.[37]

95. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan Belgia on kuullut komissiota aiemmasta sääntelyhankkeesta, jonka perusteella bensiinin oli sisällettävä 7 prosenttia etanolia ja dieselin 5 prosenttia rasvahapon metyyliesteriä.[38] Komissio oli tuolloin katsonut, että polttoainedirektiivin 3 artiklassa sallitaan bensiinissä enintään 5 prosentin etanolipitoisuus, että 4 artiklassa ei säädetä rasvahapon metyyliesterin osuudesta dieselissä ja että 5 artiklan vastaisia ovat säännökset, joiden mukaan jokaiseen polttoainelitraan on sisällytettävä tietty biopolttoainekiintiö.

96. Riidanalainen Belgian biopolttoainekiintiö laadittiin niin, että huomioon otettiin nämä huomautukset sekä polttoainedirektiivin 3 ja 4 artiklaan sittemmin tehty muutos. Kiintiöt jäävät bensiinin ja dieselin enimmäisosuuksia pienemmiksi. Ne eivät myöskään välttämättä koske jokaista polttoainelitraa.

97. Näin ollen kyse on ainoastaan aiemman säännöksen lievennyksistä, joiden vuoksi ei ollut tarpeen kuulla komissiota uudestaan.

98. Toiseen kysymykseen on siis vastattava, että normiluonnoksesta, jonka mukaan jokaisen rekisteröidyn öljy-yhtiön, joka toimittaa bensiini- ja/tai dieseltuotteita kulutukseen, on saman kalenterivuoden kuluessa toimitettava kulutukseen myös tietty määrä kestäviä biopolttoaineita bensiiniin tai dieseliin sekoitettuna, on lähtökohtaisesti ilmoitettava komissiolle direktiivin 98/34 8 artiklan nojalla muuna vaatimuksena. Ilmoitusvelvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos luonnoksessa on kysymys ainoastaan jo ilmoitetun luonnoksen lieventämisestä.

36 — Ibid., tuomion 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

37 — Edellä alaviitteessä 33 mainittu asia Sandström, tuomion 47 kohta.

38 — Mainittu edellä alaviitteessä 19, B.5.1 kohta.

V Ratkaisuehdotus

99. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Direktiivin 98/70/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/30/EY, 3, 4, 5, 7 a ja 7 b artiklaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä 25.6.2009 annetulle säännökselle, jonka mukaan jokaisen rekisteröidyn öljy-yhtiön, joka toimittaa bensiini- ja/tai dieseltuotteita kulutukseen, on saman kalenterivuoden kuluessa toimitettava kulutukseen bensiiniin tai dieseliin sekoitettuna myös tietty määrä kestäviä biopolttoaineita, nimittäin bioetanolia, puhtaana tai bio-ETBE:n muodossa, vähintään 4 tilavuusprosenttia kulutukseen toimitettujen bensiinituotteiden määrästä ja rasvahapon metyyliesteriä vähintään 4 tilavuusprosenttia kulutukseen toimitettujen dieseltuotteiden määrästä, mikäli näiden biopolttoaineiden valmistuksessa on noudatettava mainitun direktiivin 7 b artiklassa vahvistettuja kestävyyskriteerejä.

2) Normiluonnoksesta, jonka mukaan jokaisen rekisteröidyn öljy-yhtiön, joka toimittaa bensiini- ja/tai dieseltuotteita kulutukseen, on saman kalenterivuoden kuluessa toimitettava kulutukseen myös tietty määrä kestäviä biopolttoaineita bensiiniin tai dieseliin sekoitettuna, on lähtökohtaisesti ilmoitettava komissiolle direktiivin 98/34/EY 8 artiklan nojalla muuna vaatimuksena. Ilmoitusvelvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos luonnoksessa on kysymys ainoastaan jo ilmoitetun luonnoksen lieventämisestä.