Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
esitatud 18. jaanuaril 2017 [1 i]

Kohtuasi C-549/15

E.ON Biofor Sverige AB
versus
Statens energimyndighet

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Förvaltningsrätten i Linköping (Linköpingi esimese astme halduskohus, Rootsi))

ELTL artikli 34 ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiivi 2009/28/EÜ taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta artikli 18 lõike 1 tõlgendamine — Massibilansisüsteem säästliku gaasi kindlakstegemiseks, et tagada biogaasi kasutamise vastavus direktiivis ette nähtud säästlikkuse kriteeriumidele — Ühes liikmesriigis asutatud äriühing, mis impordib biogaasi teisest liikmesriigist omavahel ühendatud riiklike gaasijuhtmete võrgu kaudu — Siseriiklik õigusnorm, mis seab biogaasi maksusoodustuse tingimuseks massibilansi kindlaks tegemise kindlas kohas, välistades gaasi piiriülese transpordi gaasijuhtme kaudu

1. Biogaas [2] tekib looduses või tööstusrajatistes anaeroobses keskkonnas orgaanilise aine teatavate mikroorganismide poolt lagundamisel. Selle kasutamine (näiteks biokütusena transpordis) on keskkonnale väga soodus, kui biogaas on saadud orgaanilistest jäätmetest, [3] kuid võib kahjustada muid huve (sealhulgas elanikkonna toiduga varustatust või suure ökoloogilise väärtusega piirkondade bioloogilist mitmekesisust), kui biogaasi saadakse toorainest, mis ei ole jäätmed. [4]

2. Just sellele riskile püütaksegi vastu seista direktiiviga 2009/28/EÜ [5], kui selles on sätestatud, et selleks, et biokütusena kasutatavat biogaasi suhtes oleks võimalik kohaldada taastuvatest energiaallikatest toodetud energia korda, peab see vastama rangetele „säästlikkuse kriteeriumidele“. Nendele kriteeriumidele vastavust kontrollitakse lisaks nii-nimetatud massibilansi meetodi abil, mille kohta ongi esitatud eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimused Euroopa Kohtule.

1 — Algkeel: hispaania.

2 — Biogaas sisaldab metaani (50–70%), süsinikdioksiidi ja vähesel määral muid gaase. Pärast gaasi kogumist ja puhastamist tootmisrajatistes kasutatakse seda elektrienergia tootmiseks ahjudes, kuivatites, põletuskateldes ja muudes nõuetekohaselt kohandatud põletussüsteemides. Kui seda töödeldakse kontsentreeritud ja kokkusurutud loodusliku biogaasi saamiseks (pärast süsinikdioksiidi kõrvaldamist tõuseb metaani sisaldus 96%-le), on see kvaliteedilt samaväärne fossiilkütustest saadud maagaasiga, nii et seda saab lasta gaasijuhtmete võrku (nagu käesolevas asjas) ja kasutada sõidukikütusena.

3 — Tootmisrajatistes kasutatakse kääritit ehk biogaasi reaktor mis kasutab ära teatud bakterite anaeroobset seedimist, et muundada hüdraadid ja rasvad biogaasiks. Selleks kasutatav tooraine on põhiliselt biomass, s.o loomsed, taimsed, metsatööstuse, vesiviljeluse ja põllumajandusliku toiduainetööstuse jäätmed, nagu ka bioloogiliselt lagunevad olmejäätmed. Nende tööstusrajatiste tegevus võimaldab need jäätmed kõrvaldada ja samal ajal toota biogaasi ja bioväetisi.

4 — Vt biogaasi tootmise üksikasjaliku tehnilise kirjelduse kohta Varnero Moreno, M.T., *Manual del biogás*, FAO, 2011.

5 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiiv taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta ning direktiivide 2001/77/EÜ ja 2003/30/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta (ELT 2009, L 140, lk 16).

3. Konkreetselt tõstatatakse esimest korda Euroopa Kohtus küsimus, kas direktiivi 2009/28 artikkel 18, mis reguleerib massibilansi meetodit, kohustab liikmesriiki aktsepteerima säästlikku biogaasi, mis on imporditud teisest liikmesriigist omavahel ühendatud riiklike gaasijuhtmete võrgu kaudu.[6] Kui see nii ei ole, soovib asja arutav kohus teada, kas see õigusnorm rikub koguseliste impordipiirangutega samaväärse toimega meetmete keeldu (ELTL artikkel 34).

4. Arvan, et eelotsuse küsimustele tarviliku vastuse andmiseks[7] peab Euroopa Kohus lisaks välja selgitama, kas niisugune siseriiklik õigusnorm nagu Rootsi oma, millega on lubatud kasutada massibilansi meetodit riiklikus gaasijuhtmete võrgus, aga mitte piiriüleses omavahel ühendatud gaasijuhtmete võrgus, on kooskõlas ELTL artikliga 34.

I. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus: Direktiiv 2009/28

5. Artiklis 1 on ette nähtud:

„[D]irektiiviga kehtestatakse üldine raamistik taastuvatest energiaallikatest toodetava energia kasutamise edendamiseks. Sellega seatakse kohustuslikud riiklikud eesmärgid seoses taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaaluga summaarses energia lõpptarbimises ja transpordisektoris. […] Sellega kehtestatakse biokütuste ja vedelate biokütuste säästlikkuse kriteeriumid.“

6. Artikli 2 teise lõigu punktides a, e, i ja k on täpsustatud:

„a) „taastuvatest energiaallikatest toodetud energia“ – taastuvatest mittefossiilsetest allikatest pärit energia, nimelt tuuleenergia, päikeseenergia, aerotermiline energia, geotermiline energia, hüdrotermiline energia, ookeanienergia, hüdroenergia, biomass, prügilagaas, reoveepuhasti gaas ja biogaasid;

[…]

e) „biomass“ põllumajandusest (kaasa arvatud taimsed ja loomsed ained), metsatööstusest ja sellega seotud tootmisest, sealhulgas kalandusest ja vesiviljelusest pärit bioloogilise päritoluga toodete, jäätmete ja jääkide bioloogiliselt lagunev fraktsioon ning tööstus- ja olmejäätmete bioloogiliselt lagunev fraktsioon;

[…]

i) „biokütused“ – transpordis kasutatav vedel- ja gaaskütus, mis on toodetud biomassist;

j) „päritolutagatis“ – elektrooniline dokument, mille ainus eesmärk on tõendada lõpptarbijale, et teatav osakaal energiast või energiakogus toodeti taastuvatest energiaallikatest, nagu on nõutud direktiivi 2003/54/EÜ artikli 3 lõikes 6;

k) „toetuskava“ – liikmesriigi või liikmesriikide rühma rakendatav vahend, kava või mehhanism, mille abil edendatakse taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamist, vähendades nimetatud energiaga seotud kulusid, tõstes selle võimalikku müügihinda või suurendades taastuvenergiaalase kohustuse abil või muul viisil sellise energia ostumahtu. See hõlmab investeeringutoetust,

6 — Euroopa Biogaasi Assotsiatsiooni andmetel toodetakse biogaasi viieteistkümnes ELi liikmesriigis, *EBA's Biomethane fact sheet*, 2015.

7 — Vt Euroopa Kohtu õiguse kohta liikmesriigi kohtule tarviliku vastuse andmiseks eelotsuse küsimusi ümber sõnastada kohtuotsus, 13.10.2016, M. ja S. (C-303/15, EU:C:2016:17, punkt 16 ja seal viidatud kohtupraktika).

maksuvabastusi või maksuvähendusi, maksutagastusi, toetuskavasid taastuvenergia kasutamise kohustuse täitmiseks, sealhulgas toetuskavasid, milles kasutatakse rohelisi sertifikaate, ja otseseid hinnatoetuskavasid, sealhulgas soodustariifimakseid ja lisamakseid, kuid ei pea nendega piirduma“.

7. Artiklis 3 on ette nähtud:

„1. Iga liikmesriik tagab, et artiklite 5–11 kohaselt arvutatud taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaal energia lõpptarbimises 2020. aastal on vähemalt sama suur kui tema riiklik üldeesmärk seoses taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaaluga nimetatud aastal, nagu on sätestatud I lisa A osas esitatud tabeli kolmandas veerus. Sellised kohustuslikud riiklikud üldeesmärgid vastavad eesmärgile saavutada aastaks 2020 taastuvatest energiaallikatest toodetud energia vähemalt 20% osakaal ühenduse summaarsest energia lõpptarbimisest. Selles artiklis sätestatud eesmärkide hõlpsamaks saavutamiseks edendab ja ergutab iga liikmesriik energiatõhusust ja energiasäästu.

[…]

4. Liikmesriik tagab, et taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaal kõikides transpordiliikides on 2020. aastal vähemalt 10% energia lõpptarbimisest transpordisektoris selles liikmesriigis.

[…]“

8. Taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaalu arvutamise kohta on artikli 5 lõikes 1 sätestatud:

„Taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaal iga liikmesriigi summaarses energia lõpptarbimises arvutatakse järgmiste elementide liitmisel:

a) taastuvatest energiaallikatest toodetud summaarne elektrienergia lõpptarbimine;

b) taastuvatest energiaallikatest toodetud summaarne soojus- ja jahutusenergia lõpptarbimine ning

c) taastuvatest energiaallikatest toodetud energia lõpptarbimine transpordisektoris.

Taastuvatest energiaallikatest toodetud gaasi, elektrit ja vesinikku võetakse taastuvatest energiaallikatest toodetud summaarse energia lõpptarbimise arvutamisel arvesse ainult üks kord esimese lõigu punktis a, b või c.

[…] ei võeta arvesse biokütuseid ja vedelaid biokütuseid, mis ei vasta artikli 17 lõigetes 2–6 sätestatud säästlikkuse kriteeriumidele.“

9. Põhjenduses 65 on ette nähtud:

„Biokütuse tootmine peaks olema säästev. Seepärast tuleks nõuda, et biokütused, mida kasutatakse käesolevas direktiivis sätestatud eesmärkide saavutamiseks, ja biokütused, mis saavad kasu riiklikest toetuskavadest, vastaksid säästlikkuse kriteeriumidele.“

10. Artiklis 17 on neid säästlikkuse kriteeriumeid üksikasjalikult kirjeldatud järgmiselt:

„1. Sõltumata sellest, kas tooraine on viljeletud ühenduse territooriumil või väljaspool seda, võetakse biokütustest ja vedelatest biokütustest toodetud energiat arvesse punktides a, b ja c osutatud eesmärkidel üksnes siis, kui need vastavad lõigetes 2–6 sätestatud säästlikkuse kriteeriumidele:

a) käesolevas direktiivis sätestatud riiklike eesmärkide kohta sätestatud nõuete järgimise hindamine;

b) taastuvenergiaga seotud kohustuste täitmise hindamine;

c) biokütuste ja vedelate biokütuste tarbimise eest rahalise toetuse saamise tingimustele vastamine.

[…]

2. Lõike 1 punktides a, b ja c osutatud eesmärkidel arvesse võetud kasvuhoonegaaside heitkoguste vähenemine tänu biokütuste ja vedelate biokütuste kasutamisele on vähemalt 35%.

[…]

3. Lõike 1 punktides a, b ja c osutatud eesmärkidel arvesse võetud biokütuseid ja vedelaid biokütuseid ei valmistata toorainest, mis on saadud suure bioloogilise mitmekesisusega maa-alalt […]

[…]

4. Lõike 1 punktides a, b ja c osutatud eesmärkidel arvesse võetud biokütuseid ja vedelaid biokütuseid ei valmistata toorainest, mis on saadud suure süsinikuvaruga maa-alalt […]

[…]

5. Lõike 1 punktides a, b ja c osutatud eesmärkidel arvesse võetud biokütuseid ja vedelaid biokütuseid ei valmistata toorainest, mis on saadud maa-alalt, mis oli 2008. aasta jaanuaris turbaraba […].

6. Ühenduses kasvatatud põllumajanduslik tooraine, mida kasutatakse lõike 1 punktides a, b ja c osutatud eesmärkidel arvesse võetud biokütuste ja vedelate biokütuste tootmiseks, saadakse vastavalt nõukogu 19. jaanuari 2009. aasta määruse (EÜ) nr 73/2009 […] II lisa punktis A pealkirja all „Keskkond“ ja punktis 9 loetletud nõuetele ja standarditele […]

[…]

8. Liikmesriigid ei keeldu muudel säästlikkusega seotud põhjustel käesoleva artikli kohaselt saadud biokütuste ja vedelate biokütuste arvessevõtmisest lõike 1 punktides a, b ja c osutatud eesmärkidel.

[…]“

11. Artiklis 18 on ette nähtud:

„1. Kui biokütuseid ja vedelaid biokütuseid tuleb arvesse võtta artikli 17 lõike 1 punktides a, b ja c osutatud eesmärkidel, nõuavad liikmesriigid ettevõtjatelt artikli 17 lõigetes 2–5 sätestatud säästlikkuse kriteeriumide täitmise tõestamist. Sel põhjusel nõuavad nad, et ettevõtjad kasutaksid massibilansisüsteemi, mis:

a) võimaldab omavahel segada saadetisi, mis sisaldavad erinevate säästlikkuse näitajatega toorainet või biokütust;

b) nõuab, et seguga oleks seotud teave punktis a osutatud saadetise säästlikkuse näitajate ja suuruste kohta; ning

c) näitab, et segust eemaldatud kõigi saadetiste summat kirjeldatakse nii, nagu sellel oleks samad säästlikkuse näitajad ja samad kogused kui segule lisatud kõigi saadetiste summal.

2. Komisjon esitab Euroopa Parlamendile ja nõukogule aastatel 2010 ja 2012 aruanded lõikes 1 kirjeldatud massibilansi kontrollimeetodi toimimise kohta ja mõne või kõigi uut tüüpi tooraine, biokütuse või vedelate biokütustega seotud muu kontrollimeetodi kasutuselevõtmise võimaluste kohta. […]

3. Liikmesriigid võtavad meetmeid, et tagada ettevõtjate poolt usaldusväärse teabe esitamine ning et teha liikmesriikide nõudmisel kättesaadavaks andmed, mida kasutati teabe koostamisel. Liikmesriigid nõuavad, et ettevõtjad tagaksid esitatava teabe asjakohasele standardile vastava sõltumatu auditeerimise ning esitaksid tõendid selle teostamise kohta. Auditi käigus kontrollitakse, kas ettevõtjate kasutatavad süsteemid on täpsed, usaldusväärsed ja pettusekindlad. Samuti hinnatakse selle käigus proovivõtu tihedust ja metoodikat ning andmete stabiilsust.

Esimeses lõigus nimetatud teave sisaldab eelkõige teavet vastavuse kohta artikli 17 lõigetes 2–5 sätestatud säästlikkuse kriteeriumidele, asjakohast ja piisavat teavet pinnase, vee ja õhu kaitseks, rikutud maa taastamiseks ja veepuuduse all kannatavates piirkondades liigse veetarbimise ärahoidmiseks võetud meetmete kohta ning asjakohast ja piisavat teavet artikli 17 lõike 7 teises lõigus osutatud küsimuste arvessevõtmiseks võetud meetmete kohta.

[…]

4. Ühendus püüab sõlmida kolmandate riikidega kahe- või mitmepoolseid lepinguid, mis sisaldavad sätteid käesoleva direktiivi säästlikkuse kriteeriumidele vastavate säästlikkuse kriteeriumide kohta. Kui ühendus on sõlminud lepingud, mis sisaldavad sätteid artikli 17 lõigetes 2–5 sätestatud säästlikkuse kriteeriumide kohta, võib komisjon otsustada, et nimetatud lepingutega on tõestatud, et kõnealustes riikides kasvatatud toorainest toodetud biokütused ja vedelad biokütused vastavad kõnealustele säästlikkuse kriteeriumidele. […]

Komisjon võib otsustada, et vabatahtlikud rahvusvahelised või riiklikud kavad, millega kehtestatakse standardid biomassist toodete tootmise kohta, sisaldavad täpseid andmeid artikli 17 lõike 2 kohaldamise eesmärgil või et kõnealuste kavadega tõestatakse, et biomassi saadetised vastavad artikli 17 lõigetes 3–5 sätestatud säästlikkuse kriteeriumidele.[…]

[…]

5. Komisjon võtab käesoleva artikli lõike 4 kohaseid otsuseid vastu üksnes siis, kui asjaomane leping või kava vastab asjakohastele usaldusväärsuse, läbipaistvuse ja sõltumatu auditi standarditele. […]

6. Lõike 4 kohased otsused võetakse vastu vastavalt artikli 25 lõikes 3 osutatud nõuandemenetlusele. Sellised otsused kehtivad kuni viis aastat.

7. Kui ettevõtja esitab tõendeid või andmeid, mis on saadud vastavalt lepingule või kavale, mille suhtes on tehtud lõike 4 kohane otsus (vastavalt kõnealuse otsuse ulatusele), ei nõua liikmesriik tarnijalt artikli 17 lõigetes 2–5 sätestatud säästlikkuse kriteeriumide järgimise tõendamiseks täiendavate tõendite ega käesoleva artikli lõike 3 teises lõigus nimetatud meetmete kohta teabe esitamist.

[…]“

12. Põhjenduses 94 on ette nähtud:

„Kuna artiklites 17–19 sätestatud meetmed mõjutavad ka siseturu toimimist, ühtlustades säästlikkuse kriteeriume, millele biokütused ja vedelad biokütused peavad käesolevas direktiivis sätestatud eesmärkide kohaselt vastama, ja hõlbustades sellega artikli 17 lõike 8 kohaselt liikmesriikidevahelist kaubandust kõnealustele tingimustele vastavate biokütuste ja vedelate biokütustega, põhinevad need asutamislepingu artiklil 95.“

B. Liikmesriigi õigus

13. Direktiiv 2009/28 võeti Rootsi õigusesse üle seadusega (2010:598) biokütuste ja vedelate biokütuste säästlikkuse kriteeriumide kohta [8], mida rakendatakse määrusega (2011:1088) biokütuste ja vedelate biokütuste säästlikkuse kriteeriumide kohta [9]. Neid mõlemaid täiendati Statens Energimyndigheti (Rootsi Energiaamet; edaspidi „energiaamet“) eeskirjadega biokütuste ja vedelate biokütuste säästlikkuse kriteeriumide kohta [10].

14. Seaduse 2010/598 3. peatüki § 1 punktis a on biokütuste säästlikkuse kontrollimise menetlust täiendavalt reguleeritud. Muu hulgas on sätestatud, et deklareerimiskohustuslane tagab kontrollisüsteemi abil, et biokütused on säästlikud, ning sõlmib selleks terve tootmisahela ettevõtjatega lepingud ja võtab nende rajatistes proove. Kontrollisüsteemi üle teostab järelevalvet sõltumatu kontrolör, kes kontrollib, kas süsteem on täpne, usaldusväärne ja pettusekindel. See järelevalve hõlmab ka proovivõtumeetodi ja -sageduse hindamist ning deklareerimiskohustuslase poolt tema kontrollisüsteemi kohta antud teabe hindamist, mille kohta koostab sõltumatu kontrolör tõendi enda arvamusega selle süsteemi kohta. Valitsus või valitsuse määratud ametiasutus võib võtta kontrollisüsteemi ja selle kontrollimise suhtes täiendavaid meetmeid.

15. Määruse 2011/1088 § 14 kohaselt on biokütuste säästlikkuse kontrollimise süsteemiks massibilanss samadel tingimustel, mis on ette nähtud direktiivi 2009/28 artikli 18 lõikes 1. Energiaamet võib võtta kontrollisüsteemi ja selle kontrollimise suhtes täiendavaid meetmeid.

16. Energiaamet kasutas seda volitust, et võtta vastu STEMFS 2011/2. Selle 3. peatüki §-s 2 on sätestatud, et deklareerimiskohustuslane tagab oma kontrollisüsteemi abil, et biokütused on jälgitavad alates nende tooraine viljeluse, loomise või kogumise kohast kuni kütuse tarbimiseni või hetkeni, millal maks muutub sissenõutavaks.

17. STEMFS 2011/2 3. peatüki §-s 3 on ette nähtud:

„Vastavalt säästlikkuse määruse § 14 esimese lõigu punktile 3 tuleb massibilanss kindlaks teha selgelt piiritletud kohas ja tootmisahela jaoks sobiva aja jooksul.

Kõik deklaratsioonikohustuslase maksulaod energiamaksu seaduse (1994:1766) tähenduses võivad olla esimeses lõigus nimetatud kohaks.“

II. Vaidlus liikmesriigi kohtus ja eelotsuse küsimused

18. Äriühing E.ON Biofor Sverige AB (edaspidi „E.ON Biofor“) ostab säästlikku biogaasi sõsarühingult Saksamaal ja saadab seda Taani kaudu Rootsi, säilitades omandiõiguse kõikides etappides. Tema faktiliste asjaolude kirjelduse kohaselt laseb Saksa äriühing biogaasi Saksa gaasivõrku selgelt piiritletud kohas, kus omandiõigus läheb üle Rootsi äriühingule E.ON Biofor, kes seejärel võtab teatud koguse gaasivõrgust välja samuti selgelt ja üheselt piiritletud kohas (Saksa ja Taani võrgu piiri peal). Gaas lahkub seejärel Taani võrgust Dragöris ja siseneb Rootsi võrku.

19. Kõik riiklikkusse gaasivõrku laskmise ja gaasivõrgust väljavõtmise toiminguid tehakse üheainsa ettevõtja vastutusel, kellel peab olema tarne- või ostuleping piiripunktis, nii et samu mahte ei saa müüa ega osta kaks korda, mis põhjustaks süsteemis tasakaalustamatuse. Iga saadetis antakse tervikuna üle riiklike gaasijuhtmete võrkude vahelises piiripunktis koos REDCert DE

8 — Lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränsle (edaspidi „seadus 2010/598“).

9 — Förordning (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen (edaspidi „määrus 2011/1088“).

10 — Statens energimyndighets föreskrifter om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen (edaspidi „STEMFS 2011/2“).

säästlikkustõendiga, mis on välja antud vastavalt Saksa riiklikule massibilansi meetodi rakendamise süsteemile. Tõend tagab, et transporditud ja võrku lastud biogaas vastab säästlikkuse kriteeriumidele ning et seda ei ole müüdud kolmandale isikule. See tõend väljastatakse vaid korra ja selle saab Rootsi äriühing E.ON Biofor otse samanimeliselt Saksa äriühingult.

20. Energiaamet andis 3. septembril 2013 STEMFS 2011/2 § 3 alusel äriühingule E.ON Biofor korralduse muuta oma biogaasi säästlikkuse kontrollimise süsteemi eesmärgiga tagada, et massibilanss tehakse kindlaks „selgelt piiritletud kohas“.

21. Energiaameti hinnangul on võimalik lasta säästlikku biogaasi Rootsi gaasivõrku, nii et säästlikkuse näitajad säilivad, ja seda vastavas koguses sellisena müüa mis tahes Rootsi paigas, vaatamata sellele, et see ei ole füüsiliselt sama gaas. Äriühingule E.ON Biofor saadetud korralduses kinnitas ta sellegipoolest, et sama põhimõte ei saa kehtida üle riigi piiride.

22. Põhjuseks, miks biogaasi importimine maagaasivõrgu kaudu ei vasta massibilansi meetodi nõudele, on energiaameti hinnangul see, et seda meetodit ei rakendata „täpselt piiritletud kohas“, nagu nõuab STEMFS 2011/2 3. peatüki § 3. Järelikult ei saanud biogaasi, mida E.ON Biofor importis Rootsi, hõlmata tema säästlikkuse kontrollimise süsteem.[11]

23. E.ON Biofor esitas energiaameti otsuse peale kaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule nõudega tühistada selle ameti korralduse punkt 4, millele viimane oli vastu.

24. Vastanduvaid seisukohti arvestades peatas Förvaltningsrätten i Linköping (Linköpingi esimese astme halduskohus, Rootsi) menetluse ja esitas Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas taastuvate energiaallikate direktiivi artikli 18 lõikes 1 kasutatud mõisteid „massibilanss“ ja „segu“ tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigid peavad lubama liikmesriikidevahelist biogaasikaubandust omavahel ühendatud gaasivõrgu kaudu?

2. Kui vastus esimesele küsimusele on eitav, siis kas direktiivi asjaomane säte on sel juhul ELTL artikliga 34 kooskõlas, vaatamata sellele, et võib asuda seisukohale, et selle kohaldamine piirab kaubandust?“

25. Oma kirjalikud seisukohad esitasid mõlemad põhikohtuasja pooled, Euroopa Parlament, nõukogu, komisjon ning Madalmaade ja Eesti valitsus. Kohtuistungil, mis peeti 26. oktoobril 2016, osalesid E.ON Biofor, energiaamet ja kolm Euroopa institutsiooni.

III. Poolte seisukohad

A. Esimene eelotsuse küsimus

26. Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni hinnangul piirdub direktiivi 2009/28 artikli 18 lõige 1 sellega, et kehtestab kohustuse kasutada massibilanssi tehnilise meetodina, et kontrollida, kas biogaas vastab säästlikkuse kriteeriumidele. See õigusnorm kehtestab ainult miinimumtingimused, mida peavad liikmesriigid massibilansi meetodi kohaldamisel järgima. Nende tingimuste hulgas ei ole mingit tüüpi geograafilist piirangut, mistõttu võivad liikmesriigid vabalt ette näha või mitte, massibilansi kohaldamise ühendusesisesele biogaasikaubandusele, mis toimub omavahel ühendatud riiklike gaasijuhtmete võrgu kaudu.

11 — Imporditud biogaasi ei liigitatud seega Rootsi õigusaktide kohaselt enam säästlikuks ja kadus võimalus saada maksusoodustust energiamaksu seaduse (1994:1776) (Lagen (1994:1776) om skatt på energi) alusel, millega on lubatud müüa biogaasi fossiilkütustest toodetud gaasiga konkurentsivõimelise hinnaga.

27. Need liidu institutsioonid on seisukohal, et artikli 18 lõige 1 on biogaasi ühendusesisese kaubanduse suhtes – esemeline valdkond, mida see ei reguleeri – neutraalne. Komisjoni hinnangul ei sisalda direktiiv 2009/28 mingit vaba liikumise klauslit, mis kohustaks riike turustama säästliku biogaasina gaasi, mida müüakse sellise kvalifikatsiooniga seaduslikult teistes liikmesriikides.

28. Seepärast leiavad nad, et direktiivi 2009/28 artikli 18 lõiget 1 ei või tõlgendada nii, et see sunnib riike aktsepteerima omavahel ühendatud riiklike gaasijuhtmete võrgu kaudu teistest riikidest imporditud gaasi turustamist säästliku biogaasina.

29. Madalmaade valitsus ühineb selle seisukohaga, kuid lisab, et kui Rootsi lubab võimalust kasutada massibilansi meetodit oma riiklikus gaasijuhtmete võrgus, siis peaks ta seda lubama ka teistest liikmesriikidest pärit biogaasiimpordi puhul. See järeldus on põhjendatud lisaks seepärast, et on olemas vabatahtlikud riiklikud ja rahvusvahelised süsteemid, mida komisjon kiidab vastavalt direktiivi 2009/28 artikli 18 lõikele 4 heaks ja mis soodustavad piiriülest biogaasikaubandust.

30. E.ON Biofor on seisukohal, et direktiivi 2009/28 artikli 18 lõikega 1 on vastuolus siseriiklik õigusnorm, mis takistab teisest liikmesriigist gaasijuhtmete kaudu imporditud biogaasi turustamist säästliku biogaasina, kui see import vastab massibilansisüsteemi kasutamiseks kehtestatud tingimustele.

31. Tema hinnangul vastab import Saksamaalt Rootsi käesoleval juhul nendele tingimustele. Gaasijuhtmete võrgus segunevad erinevate säästlikkuse näitajatega gaasid ja on tagatud füüsiline seos tootmise ja tarbimise vahel, sest biogaasi võrku laskmine ja väljavõtmine toimub omavahel ühendatud riiklike gaasijuhtmete võrgus kui kindlalt piiritletud füüsilises ruumis.

32. Lisaks väidab E.ON Biofor, et tema esitatud tõenditest saab energiaamet kontrollida, et kõikide saadetiste summa, mille ta segust Rootsis välja võtab, on samade säästlikkuse näitajatega mis Saksamaal samasse segusse lastud saadetised.

33. E.ON Biofori arvates on tema tõlgendus kooskõlas liidu seadusandja eesmärkidega, sest biogaasi transport gaasijuhtme kaudu on vähem saastav ja vähem kulukas kui selle transport maanteel, laevaga või raudteel. Piiriülene kaubandus stimuleerib tema arvates selle tarbimist, millel on positiivne tagajärg kasvuhoonegaaside vähendamise seisukohast, mida direktiiviga 2009/28 taotletakse. Seevastu massibilansi meetodi välistamine gaasijuhtmete kaudu toimuva ühendusesisese kaubanduse puhul suurendab tema väitel biogaasi transpordikulusid.

34. Eesti valitsus ja energiaamet on vastupidisel seisukohal. Nad väidavad, et direktiivi 2009/28 artikli 18 lõike 1 eesmärk ei ole ühtlustada biogaasikaubandust liidus ja et seega ei saa seda tõlgendada nii, et see kohustab liikmesriike nõustuma massibilansi meetodi kasutamisega omavahel ühendatud gaasijuhtmete võrgu kaudu imporditud biogaasi puhul.

35. Energiaameti sõnul nõuab massibilansi meetod biogaasi tootmisest tarbimiseni jälgitavuse kontrolli, mida tuleb teha „selgelt piiritletud kohas“, kus järelevalveasutus saaks kontrollida segusse lisatud ja sealt välja võetud biogaasisaadetiste säästlikkust. See kontroll ei ole omavahel ühendatud riiklike gaasijuhtmete võrgus teostatav, sest ei ole Euroopa järelevalveasutust, kes teostaks selle üle järelevalvet. Lubada sellises olukorras kasutada massibilansi meetodit oleks tegelikult samaväärne loaga kasutada kaubeldavate sertifikaatide süsteemi (*book and claim*).

B. Teine eelotsuse küsimus

36. Direktiivi 2009/28 artikli 18 lõike 1 kehtivuse suhtes on parlament ja nõukogu seisukohal, et see säte ei piira ühendusesisest biogaasikaubandust ja et seega ei ole see vastuolus koguseliste impordipiirangutega samaväärse toimega meetmete keeluga (ELTL artikkel 34). Nad lisavad, et kui see säte põhjustaks nimetatud piiranguid, siis oleksid need õigustatud keskkonnakaitse imperatiivse nõudega ning need vastaksid proportsionaalsuse põhimõttele.

37. Komisjon ja Eesti valitsus väidavad, et massibilansi meetodi kasutamine takistab ühendusesisest biogaasikaubandust, mis on põhimõtteliselt ELTL artikliga 34 vastuolus, kuid on keskkonnakaitsega õigustatud. Liidu seadusandja ei teostanud nende arvates oma kaalutlusõigust ebaproportsionaalselt, kui ta valis biogaasi säästlikkuse kontrollimeetodiks massibilansi. Energiaamet, kes pooldab samuti seda seisukohta, toob täiendavaks õigustuseks vajaduse tagada energiavarustus.

38. E.ON Biofori arvates aga on direktiivi 2009/28 artikli 18 lõige 1 ELTL artikliga 34 vastuolus, kui arvestada, et sellega toimus täielik ühtlustamine ja et see ei taga säästliku biogaasi vaba ühendusesisest liikumist gaasijuhtmete kaudu. Ta lisab ühtlasi, et Rootsi meede, mis seisneb selles, et massibilanss on lubatud Rootsist pärit biogaasi puhul riiklikus gaasijuhtmete võrgus, kuid keelatud omavahel ühendatud riiklike gaasijuhtmete võrgu kaudu imporditud biogaasi puhul, rikub ELTL artiklit 34. Tema arvates on see piirang diskrimineeriv ning ei ole õigustatud keskkonnakaitsega ega energiavarustuse kindlusega, sest ei vasta proportsionaalsuse põhimõttele.

IV. Eelotsuse küsimuste analüüs

39. Kuna eelotsusetaotluses palutakse tõlgendada direktiivi 2009/28 artikli 18 lõikes 1 kasutatud mõisteid „massibilanss“ ja „segu“ ning samuti otsustada, kas see õigusnorm on kooskõlas ELTL artikliga 34, pean tingimata vajalikuks teha nende mõistete kohta mõned sissejuhatavad märkused.

40. Direktiivi 2009/28 artikli 18 lõikes 1 on kohustuslikult kehtestatud massibilansi meetod, et kontrollida, kas selle artikli 17 lõigetes 2–6 sätestatud säästlikkuse kriteeriumid, millele peab biogaas vastama selleks, et seda kvalifitseerida säästlikuks biokütuseks, on täidetud.

41. See kvalifikatsioon ehk „keskkonnamärgis“ on *conditio sine qua non* selleks, et biokütuse tarbimist võetaks arvesse selleks, et: a) hinnata, kas riigid täidavad oma kohustust vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid; b) hinnata taastuvenergia kasutamise kohustuste täitmist ja c) saada eri tüüpi toetusi, mille on riigid loonud taastuvenergia tarbimise edendamiseks.

42. Direktiivi 2009/28 artikli 17 lõigetes 2–6 sätestatud säästlikkuse kriteeriumide mõte on vältida, et suure ökoloogilise väärtusega piirkondi[12] võidaks kasutada biokütuste valmistamiseks vajaliku biomassi tootmiseks. Biogaasi tootmises kasutatav tooraine peab lisaks vastama liidu põllumajanduse alastes õigusnormides ette nähtud keskkonnanõuetele.[13] Biogaasi säästlikkuse kriteeriumidega taotletakse konkreetselt neid mõlemat ülesannet.

12 — Näiteks bioloogiliselt mitmekesisuselt väärtuslikud maa-alad (looduslikud metsad ja metsamaad; looduskaitsealad või haruldaste, ohustatud või ohus olevate liikide või ökosüsteemide kaitsealad; bioloogiliselt väga mitmekesised rohu- ja heinamaad) või suure süsinikuvaruga maa-alad (märgalad, metsaalad või kõrgete puude kasvualad) ja turbarabad.

13 — Nõukogu 19. jaanuari 2009. aasta määrus (EÜ) nr 73/2009, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames põllumajandustootjate suhtes kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks, muudetakse määruseid (EÜ) nr 1290/2005, (EÜ) nr 247/2006, (EÜ) nr 378/2007 ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1782/2003 (ELT 2009, L 30, lk 16).

43. Direktiiviga 2009/28 toimub biogaasi säästlikkuse kriteeriumide täielik ühtlustamine, nii et liikmesriigid ei või vastavalt direktiivi 2009/28 artikli 17 lõikele 8 kehtestada muid täiendavaid kriteeriumeid ega ka jätta kasutamata mõnda artiklis 17 kehtestatud kriteeriumidest. [14]

44. On loogiline, et tuleb kontrollida, kas turustatav biogaas vastab säästlikkuse kriteeriumidele; selleks on mitmesuguseid tehnikaid ja meetodeid, mille hulgast on direktiivis 2009/28 valitud massibilansi meetod. Selle valik tähendas kõrvale jätta:

— samasuse säilitamise meetod, mis takistab biokütuste segamist omavahel või muud tüüpi kütustega, sest see nõuab, et biokütus püsiks rangelt eraldatuna ja seda saaks alates tootmisetapist kuni tarbimiseni kindlaks teha. Liidu seadusandja ei kiitnud seda meetodit heaks selle suurte haldus- ja transpordikulude tõttu; [15]

— kaubeldavate sertifikaatide (*book and claim*) meetod, [16] mis võimaldaks tarnijatel tõendada, et nende turustatav kütusepartii on saadud taastuvallikatest. Selle meetodiga ei oleks kindlat seost turustatava biokütuse ja selle tootmise vahel biomassist, mis vastaks säästlikkuse kriteeriumidele, nii et ettevõtjad ei peaks tõendama mingit jälgitavust ja selle halduskulud oleksid minimaalsed.

45. Liidu seadusandja otsustas – kordan – massibilansi meetodi kui kahe eelmise vahepealse variandi kehtestamise kasuks, sest sellega on lubatud erinevaid biokütuseid nende turustamiseks segada ning samal ajal tagab see jälgitavuse algusest kuni tarbimiseni. Massibilansi meetod kohustab turustajat hankima dokumendid, mis tõendavad, et jaotusvõrgust välja võetud biokütusega samas koguses biokütust on varem sellesse võrku lastud pärast seda, kui biokütus on saadud vastavuses direktiivi 2009/28 artikli 17 lõigete 2–6 säästlikkuse kriteeriumidele. Selle meetodi kasutamise halduskulud on suuremad kui kaubeldavate sertifikaatide puhul, kuid see on biokütuse tootmise stimuleerimiseks tõhusam. [17]

46. Vastavalt direktiivi 2009/28 põhjendusele 76 pidi komisjon analüüsima ka muid biokütuste kontrollimeetodeid ja teavitama (artikli 18 lõige 2) Euroopa Parlamenti ja nõukogu aastatel 2010 ja 2012 massibilansi meetodi toimimisest ja muude meetodite kasutuselevõtmise võimalustest. Komisjon järeldas oma aruandes, et massibilansi meetod on jätkuvalt kõige sobivam. [18]

14 — See on komisjoni arvamus, mida ta väljendas oma teatises ELi biokütuste ja vedelate biokütuste säästlikkuskava ja biokütuste arvestuseeskirjade praktilise rakendamise kohta (ELT 2010, C 160, lk 8).

15 — Nende kolme meetodi eeliste ja puuduste võrdlevat analüüsi saab vaadata aruandes „Final report for Task 1 in the context of the project ENER/C1/2010-431“, Jasper Van de Staaij, J.; Van den Bos, A.; Toop, G.; Alberici, S.; Yildiz, I., *Analysis of the operation of the mass balance system and alternatives*, 2012.

16 — Vt 23. jaanuari 2008. aasta dokument SEK/2008/0085 lõplik, Commission staff working document – Impact assessment – Document accompanying the package of implementation measures for the EU's objectives on climate change and renewable energy for 2020, lk 148.

17 — Selle kohta on direktiivi 2009/28 põhjenduses 76 märgitud, et muutused turuosaliste käitumises „leiavad aset ainult juhul, kui kriteeriumidele vastavaid biokütuseid ja vedelaid biokütuseid müüakse kõrgema hinnaga kui kriteeriumidele mittevastavaid kütuseid. Kriteeriumidele vastavuse kontrollimisel kasutatava massibilansi meetodi kohaselt on olemas konkreetne seos säästlikkuse kriteeriumidele vastavate biokütuste ja vedelate biokütuste tootmise ning biokütuste ja vedelate biokütuste tarbimise vahel ühenduses, mis tagab asjakohase pakkumise ja nõudluse tasakaalu ning kõrgema hinna, kui see on süsteemides, kus selline seos puudub. Selleks et säästlikkuse kriteeriumidele vastavaid biokütuseid ja vedelaid biokütuseid saaks müüa kõrgema hinnaga, tuleks kriteeriumidele vastavuse kontrollimiseks kasutada massibilansi meetodit. See peaks säilitama süsteemi terviklikkuse ja vältima samal ajal tarbetut koormust tööstusele“.

18 — Vt 31. jaanuari 2011. aasta dokument SEK/2010/0129 lõplik, Commission Staff Working Document Report on the operation of the mass balance verification method for the biofuels and bioliquids sustainability scheme in accordance with Article 18(2) of Directive 2009/28/EC.

47. Direktiivi 2009/28 artikli 18 lõikega 1 on minu arvates osaliselt ühtlustatud see, kuidas tuleb massibilansi meetodit kasutada,[19] kehtestades igal juhul kolm tingimust, mis on:

— see peab võimaldama omavahel segada saadetisi, mis sisaldavad erinevate säästlikkuse näitajatega toorainet või biokütust;

— see peab nõudma, et seguga oleks seotud teave biokütusesaadetiste keskkonnasäästlikkuse näitajate ja suuruste kohta;

— see peab ette nägema, et segust eemaldatud kõigi saadetiste summat kirjeldatakse nii, nagu sellel oleks samad säästlikkuse näitajad ja samad kogused kui segule lisatud kõigi saadetiste summal.

48. Selle osalise ühtlustamise alusel on direktiiviga 2009/28 lubatud massibilansi meetodit praktikas rakendada alternatiivselt:

— kas iga liikmesriigi pädeva asutuse kehtestatud riikliku rakenduskavaga, vastavalt direktiivi 2009/28 artikli 18 lõikele 3;

— või vabatahtlike riiklike või rahvusvaheliste kavadega, mida komisjon tunnistab, vastavalt direktiivi 2009/28 artikli 18 lõigete 4 ja 5 nõuetele;

— või rahvusvahelise kavaga, mis on ette nähtud kahepoolses või mitmepoolses lepingus, mille on liit sõlminud kolmandate riikidega ja mida komisjon on sel otstarbel tunnistanud.

49. Praegu ei ole liit sõlminud ühtegi lepingut kolmandate riikidega ja massibilansi meetodit kohaldatakse kas riiklike kavade abil (nagu selle kohtuasja Rootsi kava) või siis üheksateistkümne vabatahtliku kava abil, mille komisjon on seni heaks kiitnud.[20]

A. Esimene eelotsuse küsimus: direktiivi 2009/28 artikli 18 lõike 1 tõlgendamine

50. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimene eelotsuse küsimus on, kas direktiivi 2009/28 artikli 18 lõige 1, kuna selles on kehtestatud massibilansi meetodi kasutamine, kohustab lubama liikmesriikidevahelist biogaasikaubandust omavahel ühendatud gaasijuhtmete võrgu kaudu.

51. Tegur, mis tekitas kohtuvaidluse, on – nagu juba märgitud – nõue, et massibilanss tehakse kindlaks „selgelt piiritletud kohas“ Rootsis, mis ongi põhjuseks, miks energiaamet teatas äriühingule E.ON Biofor, et omavahel ühendatud riiklike gaasijuhtmete võrk sellele nõudele ei vasta.

52. Tegelikult ei ole direktiivi 2009/28 artikli 18 lõikes 1 massibilansi nõuete hulgas märgitud, et selle peab kindlaks tegema selgelt piiritletud kohas. „Kohta“ on nimetatud komisjoni 2010. aasta teatises, milles on biokütustesegu võimalike erinevate esinemisviiside käsitlemisel kinnitatud, et „saadetised on tavaliselt füüsiliselt kontaktis, nagu näiteks mahuti, töötlemis- või logistikaüksus või -koht (määratluse kohaselt täpsete piiridega geograafiline koht, kus tooteid võib segada)“[21].

19 — Komisjoni teatises vabatahtlike kavade ja vaikeväärtuste kohta vedelaid jm biokütuseid käsitlevas ELi säästlikkuskavas (ELT 2010, C 160, lk 1) on lisatud täiendavad täpsustused selle kohta, kuidas kasutada massibilansi meetodit menetlusena, et tagada biokütuste järelevalveahel, millega saaks tagada säästlikkuse kriteeriumide järgimise jälgitavuse tootmisetapist kuni lõpptarbimiseni. Komisjon selgitas täpsustuseks, et massibilanss on süsteem, mille puhul „säästlikkuse näitajad“ on seotud „saadetistega“ ja et kui segatakse erinevate säästlikkuse näitajatega saadetisi, jäävad iga saadetise erinev suurus ja säästlikkuse näitajad seguga seotuks. Kui segust tehakse väljavõtteid, võib igale sellest eraldatud saadetisele omistada mis tahes säästlikkuse näitajate kogumi (koos suurustega), juhul kui kõigi segust eraldatud saadetiste kombinatsioonil on iga säästlikkuse näitajate kogumi puhul samad suurused kui segus.

20 — Neid saab vaadata aadressil https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/voluntary-schemes.

21 — Joonealuses märkuses 19 viidatud komisjoni teatis, punkt 2.2.3.

53. Sellest komisjoni selgitavast täpsustusest ei tulene mingit direktiivi 2009/28 artikli 18 lõiget 1 täiendavat nõuet massibilansi meetodi kasutamise kohta. Seega võib segada eri säästlikkustasemega biogaase omavahel ja biogaase fossiilkütustest saadud gaasidega ning segamine peab toimuma geograafilises kohas, mis seda võimaldab (mahuti, töötlemis- või logistikaüksus või -koht, gaasijuhtmed jne).

54. Kuna direktiivi 2009/28 artikli 18 lõikes 1 on sätestatud ainult tehnilised põhinõuded, millele ma enne viitasin,[22] massibilansi meetodi kasutamiseks, on selle mõju ühendusesisesele biogaasikaubandusele gaasijuhtmete kaudu neutraalne. Nõustun komisjoni, nõukogu ja parlamendiga, et see säte ei kohusta kasutama seda meetodit piiriüleses biogaasikaubanduses ega ka keela seda kasutada.

55. Liikmesriikide ülesanne on kehtestada massibilansi meetodi täpset kasutamist reguleerivad õigusnormid, tagades direktiivi 2009/28 artikli 18 lõike 1 tingimuste järgimise. Nad võivad seega kehtestada, et massibilanss tehakse kindlaks kas tootmisrajatistes või siis riiklikus gaasijuhtmete võrgus (nagu on otsustanud ette näha Rootsi, Saksamaa ja Madalmaad), või siis omavahel ühendatud riiklike gaasijuhtmete võrgus, tingimusel et on võimalik tagada biogaasi järelevalveahel ja jälgitavus.

56. Säästlikkuse kriteeriumide täielik ühtlustamine, massibilansi kasutamise kohustus selleks, et kontrollida, et biogaas nendele kriteeriumidele vastab, ja massibilansi kasutamise tehniliste tingimuste osaline ühtlustamine soodustavad kahtlemata selle biokütuse ühendusesisest kaubandust. Direktiivi 2009/28 põhjenduses 94 on just nimelt viidatud direktiivi artiklite 17 ja 18 ühtlustamiseesmärgile, täpsustades, et nende vastu võtmise õiguslik alus on EÜ artikkel 95 (ELTL artikkel 114) ja et nende eesmärk on „hõlbustad[a] liikmesriikidevahelist kaubandust […] biokütuste ja vedelate biokütustega […]“.

57. Nagu aga märkis komisjon oma seisukohtades, ei ole direktiivis 2009/28 ühtegi klauslit biogaasi liikmesriikidevahelise tingimusteta liikumise kohta ja liikmesriigid võivad kehtestada erinevaid massibilansi kasutamise kavasid, mis seavad säästliku biogaasi ühendusesisesele kaubandusele piiranguid. Selleks et kõik riiklikud kavad oleksid ühesugused ja sel viisil oleks tagatud mis tahes niisuguse kava alusel seaduslikult turustatava biogaasi vaba liikumine, oleks vaja olnud massibilansi meetodi kasutamise tingimuste täielikku ühtlustamist.

58. Kuna seda täielikku ühtlustamist ei toimunud, võivad ettevõtjad saavutada biogaasi piiriülese vaba liikumise ainult komisjonilt vastavalt direktiivi 2009/28 artikli 18 lõikele 4 loa saanud vabatahtlike kontrollikavade abil. Energiaamet tunnistab sellega seoses, et tal ei ole midagi selle vastu, et lubada säästliku biogaasi importi mõnega nendest tõenditest,[23] tingimusel et need hõlmavad piiriülest kaubandust, nagu see on kavade International Sustainability and Carbon Certification (ISCC), REDcert EU ja NTA 8080 puhul.[24]

59. Seepärast teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata esimesele eelotsuse küsimusele jaatavalt, et direktiivi 2009/28 artikli 18 lõike 1 mõistete „massibilanss“ ja „segu“ tõlgendus ei takista liikmesriikidel lubada ega kohusta liikmesriike lubama tingimusteta säästliku biogaasi kaubandust omavahel ühendatud riiklike gaasijuhtmete võrgu kaudu.

22 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 47.

23 — Tema kirjalike seisukohtade punktid 30–32.

24 — Komisjoni 9. augusti 2016. aasta rakendusotsus (EL) 2016/1361 kava „International Sustainability and Carbon Certification“ tunnustamise kohta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivides 98/70/EÜ ja 2009/28/EÜ sätestatud säästlikkuse kriteeriumidele vastavuse tõendamiseks (ELT 2016, L 215, lk 33); komisjoni 24. juuli 2012. aasta rakendusotsus 2012/432/EL Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivide 98/70/EÜ ja 2009/28/EÜ kohaste säästlikkuse kriteeriumide täitmist tõendava sertifitseerimiskava „REDcert“ tunnustamise kohta (ELT 2012, L 199, lk 24), ja komisjoni 31. juuli 2012. aasta rakendusotsus 2012/452/EL sertifitseerimiskava „NTA 8080“ tunnustamise kohta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivides 98/70/EÜ ja 2009/28/EÜ sätestatud säästlikkuse kriteeriumidele vastavuse tõendamiseks (ELT 2012, L 205, lk 17).

B. Teine eelotsuse küsimus: direktiivi 2009/28 artikli 18 lõike 1 kooskõla ELTL artikliga 34

60. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib Euroopa Kohtult, juhul kui vastus esimesele küsimusele on eitav, kas direktiivi 2009/28 artikli 18 lõige 1 võib olla vastuolus ELTL artikliga 34, mis keelab koguseliste impordipiirangutega samaväärse toimega meetmed.

61. Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt puudutab ELTL artiklis 34 sätestatud keeld „mitte ainult siseriiklikke meetmeid, vaid ka liidu institutsioonide kehtestatud meetmeid“, nii et ka teisese õiguse normides tuleb sellest keelust kinni pidada.[25]

62. Sellest keelust aga on liikmesriigid kohustatud kinni pidama rangemini kui liidu institutsioonid,[26] sest Euroopa Kohus annab institutsioonidele suure kaalutlusõiguse oma ühtlustamispädevuse teostamiseks kaupade tootmise ja turustamise alal. Seega võivad nad kaubandustõkete lõplikult kaotamisele eelneva sammuna vastu võtta norme, mis säilitavad ajutiselt ühendusesisese kaubanduse tõkked.[27]

63. Biogaasi säästlikkuse kriteeriumidele vastavuse kontrollimiseks massibilansi meetodi kasutamise kohustus direktiivi 2009/28 artikli 18 lõike 1 kohaselt tekitab selle kauba ühendusesisesele kaubandusele teatava tõkke, kuna see kohustab ettevõtjaid kandma täiendavat haldus- ja finantskoormust, mida ei oleks, kui oleks otsustatud kaubeldavate sertifikaatide meetodi kasuks (või koguni täieliku reguleerimatuse kasuks, mis oleks andnud ettevõtjatele täieliku vabaduse tõendada oma biogaasi säästlikkust muude vahenditega).

64. Lisaks, nagu ma juba märkisin, annab osaline ühtlustamine direktiivi 2009/28 artikli 18 lõikes 1 massibilansi meetodi suhtes liikmesriikidele võimaluse kehtestada selle meetodi kasutamiseks erinevad riiklikud kavad, mille tulemusel ei pruugi ühe riikliku kava kohaselt säästlikuks peetav biogaas teises liikmesriigis seda olla. Täielik ühtlustamine oleks need tehnilised takistused ära hoidnud ja taganud, et ühes liikmesriigis juba seaduslikult toodetud ja turustatud säästlikku biogaasi saab sama „sildiga“ viia turustamiseks teistesse liidu riikidesse.

65. Massibilansi meetodi kasutamisest tingitud ühendusesisese kaubanduse piirangud (mis võivad olla vastuolus ELTL artikli 34 keeluga), võivad olla õigustatud imperatiivse keskkonnakaitsenõudega ja peavad vastama proportsionaalsuse põhimõttele. Kaalutlused, mille ma esitan hiljem siseriikliku õigusnormi kohta, mis kohustab kindlaks tegema massibilansi selgelt piiritletud kohas Rootsis, on siia ülekantavad, selle erinevusega, et direktiivi 2009/28 artikli 18 regulatsioon kehtib üldiselt kõikidele riikidele, ilma mingi diskrimineeriva ega protektsionistliku elemendita, mis rikuks proportsionaalsuse nõuet.

66. Lisaks sellele, kuigi direktiivi 2009/28 artikli 18 lõige 1 toob kaasa biogaasi ühendusesisese kaubanduse ajutise piiramise, soodustab see samas selle kaubanduse arengut pikemas plaanis; see välistab selle kvalifitseerimise samaväärse toimega meetmeks, mis on vastavalt eespool viidatud Euroopa Kohtu praktikale vastuolus ELTL artikliga 34. Selle järelduse kasuks räägib mitu põhjust.

25 — Kohtuotsused, 17.5.1984, Denkavit Nederland (15/83, EU:C:1984:183, punkt 15); 12.7.2005, Alliance for Natural Health jt (liidetud kohtuasjad C-154/04 ja C-155/04, EU:C:2005:449, punkt 47), ja 12.7.2012, Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, punkt 80). Vt ka kohtujuristi ettepanek, Bot, kohtuasi Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:37), kus ta tegi ettepaneku tunnistada direktiivi 2009/28 artikli 3 lõige 3 kehtetuks, kuna see rikub ELTL artikleid 34–36, sest sellega antakse liikmesriikidele õigus keelata või piirata selliste rohelise energia tootjate juurdepääsu oma toetuskavadele, kelle rajatised asuvad teises liikmesriigis.

26 — Näiteks kohtuotsuses, 14.12.2004, Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punkt 59), Euroopa Kohus kinnitas: „Ehkki direktiivi 2001/37 artiklis 8 sätestatud suukaudseks kasutamiseks mõeldud tubakatoodete turustamise keeld on piirang EÜ artikli 28 [nüüd ELTL artikkel 34] tähenduses, on see sellest hoolimata õigustatud tervisekaitse kaalutlustel, nagu märgitud käesoleva otsuse punktis 56. Seega ei saa mitte mingil juhul väita, et keeld on kehtestatud EÜ artikli 28 [nüüd ELTL artikli 34] sätteid rikkudes“.

27 — Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale tuleb „tunnustada liidu seadusandja suurt kaalutlusruumi niisuguses valdkonnas, nagu see, mida käsitleb põhikohtuasi, mis nõuab temalt poliitilisi, majanduslikke ja sotsiaalseid valikuid ning mille raames ta peab andma keerulisi hinnanguid. Seetõttu võib selles valdkonnas võetud meetme õiguspärasust mõjutada vaid meetme ilmselge ebasobivus pädevate institutsioonide püstitatud eesmärgi saavutamiseks“. Vt eelkõige kohtuotsused, 4.5.2016, Philip Morris Brand jt (C-547/14, EU:C:2016:325, punkt 166), ja 10.12.2002, British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 123).

67. Esiteks raskendab massibilansi meetod ühendusesisest kaubandust vähem kui samasuse säilitamise meetod, nagu ma eespool märkisin,[28] võimaldades samal ajal säästliku biogaasi jälgitavust kontrollida.

68. Teiseks on direktiivi 2009/28 artikli 18 lõikes 4 lubatud ettevõtjatel kasutada massibilansisüsteemi rakendamiseks vabatahtlikke riiklikke ja rahvusvahelisi kavasid, kui komisjon on neid tunnistanud. Neid vabatahtlikke kavasid võib kasutada nii riigi sisekaubanduses kui ka ühendusesiseses kaubanduses. Nende kasutamisega on ettevõtjal selle direktiivi artikli 18 lõike 7[29] kohaselt tagatis, et biogaasi, mille säästlikkust on tõendatud mõne nendest vabatahtlikest kavadest kohase massibilansiga, saab turustada teises liikmesriigis samadel tingimustel nagu riigi oma päritolu biogaasi, mida on kontrollitud riiklikule kavale kohase massibilansiga.

69. Kolmandaks on direktiivi 2009/28 artikli 18 lõikes 9 vaadeldud võimalust asendada tulevikus massibilansi meetod muu ühendusesisest kaubandust vähem piirava meetodiga, nagu seda võiks olla kaubeldavate sertifikaatide meetod. See ette nähtud võimalus näitab, et massibilansi meetod on biogaasi ühendusesisese kaubanduse edendamises esimene samm, kuigi see säilitab ajutiselt teatavad tõkked, mida võidakse edaspidi korrigeerida.

70. Seepärast, kuna massibilansi meetodi valimine selliselt, nagu käesoleval juhul, tuleneb erinevate ilmselgelt keeruliste (majanduslike ja tehniliste) tegurite hindamisest – ja ma ei leia, et see oleks taotletava eesmärgi seisukohast ilmselgelt ebasobiv meede –, ei ole põhjust asuda seisukohale, et direktiivi 2009/28 artikli 18 lõige 1 rikub ELTL artiklit 34.

C. Rootsi õigusnormi kooskõla ELTL artikliga 34

71. Euroopa Kohus on tuvastanud, et kui teatud valdkond on liidu tasandil täielikult ühtlustatud, tuleb hinnata selles valdkonnas kehtestatud siseriiklikku meedet lähtuvalt selle ühtlustamismeetme sätteist, mitte lähtuvalt esmase õiguse normidest.[30] Iga siseriiklik õigusnorm, millega võetakse mittetäielikult ühtlustav direktiiv liikmesriigi õigusesse üle, peab siiski olema kooskõlas esmase õigusega.[31]

72. Kuna direktiivi 2009/28 artikli 18 lõikega 1 ühtlustatakse massibilansi meetodi kasutamine biogaasi säästlikkuse kontrollimiseks ainult osaliselt, mitte täielikult, tuleb Rootsi riiklikku kava analüüsida ELTL artikli 34 seisukohast.

73. Konkreetsemalt tuleb kindlaks määrata, kas tingimus, et massibilanss tuleb kindlaks teha kindlalt piiritletud kohas, nagu Rootsi gaasijuhtmete võrk, aga mitte omavahel ühendatud riiklike gaasijuhtmete võrgus, on koguselise impordipiiranguga samaväärse toimega meede, mis on ELTL artikliga 34 keelatud. Kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohus ei esitanud seda küsimust otseselt, on minu arvates vaja seda käsitleda, et Euroopa Kohtu vastus oleks põhikohtuasja lahendamiseks tarvilik.

28 — Vt käesoleva ettepaneku punktid 43 ja 44.

29 — Tuletagem meelde, et selles õigusnormis on sätestatud: „Kui ettevõtja esitab tõendeid või andmeid, mis on saadud vastavalt lepingule või kavale, mille suhtes on tehtud lõike 4 kohane otsus (vastavalt kõnealuse otsuse ulatusele), ei nõua liikmesriik tarnijalt artikli 17 lõigetes 2–5 sätestatud säästlikkuse kriteeriumide järgimise tõendamiseks täiendavate tõendite ega käesoleva artikli lõike 3 teises lõigus nimetatud meetmete kohta teabe esitamist.“

30 — Kohtuotsus, 1.7.2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, punkt 57 ja seal viidatud kohtupraktika).

31 — Kohtuotsused, 12.10.2000, Ruwet (C-3/99, EU:C:2000:560, punkt 47), ja 18.9.2003, Bosal (C-168/01, EU:C:2003:479, punktid 25 ja 26). Täieliku ühtlustamise korral direktiividega, mis lubavad siseriiklikke meetmeid, mis annavad suurema kaitse, on Euroopa Kohus samuti seisukohal, et need peavad olema ELTL artiklites 34–36 sätestatud keeluga kooskõlas (kohtuotsus, 16.12.2008, Gysbrechts ja Santurel Inter, C-205/07, EU:C:2008:730, punktid 33–35).

74. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt hõlmab ELTL artikkel 34 keelates koguseliste impordipiirangutega samaväärse toimega meetmed liikmesriikide vahel, kõiki siseriiklikke meetmeid, mis võivad otse või kaudselt, tegelikult või potentsiaalselt takistada ühendusesisest kaubandust. [32]

75. Kuna energiaameti meede on vahet tegemata kohaldatav kogu Rootsis turustatava säästliku biogaasi suhtes, sõltumata selle päritolust, takistab see imporditud biogaasi massibilansi kindlaks tegemist omavahel ühendatud riiklike gaasijuhtmete võrgus, raskendades või takistades sellega teistest liikmesriikidest pärit biogaasi importi selle võrgu kaudu.

76. Kui Saksamaal seaduslikult toodetud ja turustatud biogaasi, mis põhimõtteliselt vastab direktiivi 2009/28 artiklis 17 sätestatud säästlikkuse nõuetele, ei või – kui see liigub gaasijuhtme kaudu – Rootsi sisse tuua säästliku biogaasina, siis piirab see siseriiklik meede importi ja on seega ELTL artikliga 34 vastuolus. Isegi kui – nagu väidab vastu energiaamet – seda võiks turustada mittesäästliku biogaasina, väheneks selle tasuvus ettevõtja jaoks, sest maksusoodustust antakse ainult säästlikule biogaasile, mis muudab selle fossiilkütuste suhtes konkurentsivõimeliseks.

77. Energiaameti arvates ei takista Rootsi õigusnorm säästliku biogaasi piiriülest kaubandust, sest ettevõtjad võivad seda biogaasi teistest liikmesriikidest gaasijuhtme kaudu importida, kasutades ühte komisjoni poolt vastavalt direktiivi 2009/28 artikli 18 lõikele 4 heaks kiidetud vabatahtlikest kavadest. [33] Ta lisab, et nad võivad ka kasutada transporti maanteel, raudteel või laevaga ja seejärel lasta see imporditud biogaas Rootsi gaasijuhtmete võrku.

78. Ükski nendest argumentidest ei ole minu arvates piisav meetme piirava mõju välistamiseks. Biogaasi saaks mõistagi veeldada ja eksportida Rootsi maitsi, meritsi või raudteel, nii et selle näitajad säilivad, ja kasutada selle säästlikkuse kontrollimiseks samasuse säilitamise meetodit, aga – nagu märkis E.ON Biofor – need transpordivahendid, mis on gaasijuhtmetest erinevad, muudavad biogaasi lõpliku hinna oluliselt kallimaks, mis *de facto* takistab biogaasi importi Rootsi, sest see ei oleks konkurentsivõimeline Rootsi päritolu biogaasiga. [34]

79. Teiste riikide ettevõtjate jaoks oleks ainus viis säästlikku biogaasi Rootsi eksportida massibilansi meetodi kasutamise vabatahtliku kava abil, samas kui Rootsi biogaasitootjad saaksid kasutada ühte nendest vabatahtlikest kavadest või siis Rootsi riiklikku kava, mis võib olla neile soodsam. E.ON Biofor kasutas oma biogaasi säästlikkuse tõendamiseks Saksa riiklikku süsteemi REDCert DE ja – nagu ta kohtuistungil kinnitas – komisjoni poolt heaks kiidetud vabatahtliku massibilansi kontrollisüsteemi – nagu seda võiks olla REDCert EU – kasutamine tähendaks talle lisakulusid.

80. Teistest liikmesriikidest pärit biogaasi gaasijuhtmete võrgu kaudu impordi takistus võiks siiski olla õigustatud ühega ELTL artiklis 36 loetletud üldise huvi põhjustest või imperatiivsete nõuetega. Euroopa Kohus on tunnistanud, et siseriiklikud õigusnormid või tavad, mis kujutavad endast koguseliste impordipiirangutega samaväärse toimega meedet, võivad olla nende põhjuste või nõuetega õigustatud. Mõlemal juhul peab siseriiklik meede vastavalt proportsionaalsuse põhimõttele olema taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv ega tohi minna kaugemale sellest, mis on selle eesmärgi saavutamiseks vältimatult vajalik. [35]

32 — Vt eelkõige kohtuotsused, 11.7.1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, punkt 5); 1.7.2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, punkt 66); 11.9.2014, Essent Belgium (C-204/12–C-208/12, EU:C:2014:2192, punkt 77), ja 29.9.2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, punkt 96).

33 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 68.

34 — Äriühingu EO.N Biofor arvutuste järgi oleks import maanteed pidi Saksamaalt Rootsi 25–50 korda kallim kui sama säästliku biogaasi import gaasijuhtmete kaudu.

35 — Vt eelkõige kohtuotsused, 1.7.2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, punkt 76), ja 11.12.2008, komisjon *vs.* Austria (C-524/07, EU:C:2008:717, punkt 54).

81. Energiaameti meede hõlbustab massibilansi kasutamist Rootsi biogaasitootjate poolt, võimaldades neil seda riiklikus gaasijuhtmete võrgus segada, kasutades massibilansi meetodit, mis on vähem piirav kui see, kui nad oleksid kohustatud kasutama seda igas tootmisrajatises. Järelikult soodustab see selle taastuvenergia kasutamist ja võiks sellest perpektiivist olla õigustatud keskkonnakaitsega [36] ja täpsemalt biogaasi kui taastuvenergia edendamisega, [37] mis aitab vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid, mis on üks peamisi kliimamuutuste põhjuseid, mille vastu on liit ja selle liikmesriigid kohustunud võitlema. [38] Rootsi meede on positiivne ka energiavarustuse tagamiseks, sest see aitab katta biogaasinõudlust transpordi jaoks – Rootsi maksusoodustuste korra eesmärk.

82. Soodustades keskkonnakaitset, taastuvenergiate edendamist üldiselt ja biogaasi edendamist konkreetselt, aitab see meede ühtlasi kaudselt kaasa inimeste ja loomade, nagu ka taimede elu ja tervise kaitsele, mis on ELTL artiklis 36 loetletud ülekaalukad huvid. [39]

83. Rootsi energiaameti otsus peab aga vastama proportsionaalsuse põhimõttele, mis eeldab, et see peab olema taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv ega tohi minna kaugemale sellest, mis on selle eesmärgi saavutamiseks vältimatult vajalik.

84. Ma ei usu, et massibilansi meetodi reserveerimine ainult Rootsi gaasijuhtmete võrgule, ELi liikmesriikide omavahel ühendatud riiklike gaasijuhtmete võrku välistades on säästliku biogaasi kasutamise edendamiseks Rootsis tingimata vajalik. Pigem vastupidi – see muudab teistest liikmesriikidest pärit biogaasi impordi Rootsi *de facto* võimatuks, kuigi see import suurendaks biogaasi pakkumist ja soodustaks selle biokütuse laialdasemat kasutust.

85. Ma ei leia piisavaid põhjuseid, miks Rootsi peaks takistama ettevõtjatel, kes seda soovivad, importida säästlikku biogaasi, mida on kontrollitud massibilansi meetodil, teiste liidu riikidega ühendatud gaasijuhtmete võrgu kaudu, tingimusel et nad suudavad Rootsi tootjatega samaväärselt tõendada, et nende biogaasi säästlikkus on tagatud vastavalt direktiivi 2009/28 artiklile 18 ja nende massibilansi meetodi kasutamise riiklikule kavale. See argument leiab kinnitust, kui juhtida tähelepanu sellele, et komisjon võib vastu võtta otsuse, milles ta määrab kindlaks, et massibilansi meetodi kasutamise riikliku kavaga (millest on talle teatatud) kaasneb automaatselt vastastikune tunnustamine, samamoodi nagu vabatahtlike kavade puhul. [40]

86. Rootsi energiaamet püüab oma teguviisi õigustada sellega, et puudub Euroopa järelevalveasutus, kes teostaks riiklike gaasijuhtmete võrkude üle kontrolli ja kes oleks volitatud teostama massibilansi kasutamise üle järelevalvet, et tagada ühendusesisese kaubanduse esemeks olevate säästliku biogaasi partiide jälgitavus, ning samal ajal vältima, et ettevõtjad võiksid saada selle tootmisel või turustamisel rohkem kui ühte toetust. Kohtuistungil rõhutas ta, et on võimatu kontrollida Saksamaalt Rootsi imporditava biogaasi järelevalveahelat, sest tema ise ei saa teostada kontrolli biogaasitootjate üle Saksamaal.

36 — Poolte esitatud andmete järgi on biogaas transpordi jaoks palju vähem saastav kütus kui bensiin või diisel, sest see heidab keskkonda kuni 93% vähem süsinikdioksiidi energiaühiku kohta.

37 — Vt kohtuotsused, 13.3.2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, punkt 73); 11.9.2014, Essent Belgium (C-204/12–C-208/12, EU:C:2014:2192, punkt 91), ja 29.9.2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, punkt 84).

38 — Selle kasutamise suurendamine on – nagu on sõnaselgelt kinnitatud direktiivi 2009/28 põhjenduses 1 – oluline osa meetmepaketist, mis on vajalikud heitkoguste vähendamiseks, Kyoto protokolli täitmiseks ja selle eesmärkide täitmise kiirendamiseks. Vt kohtuotsused, 26.9.2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, punkt 56), ja 11.9.2014, Essent Belgium (C-204/12–C-208/12, EU:C:2014:2192, punkt 92).

39 — Kohtuotsused, 13.3.2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, punkt 75), ja 1.7.2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, punkt 80).

40 — Komisjoni 11. mai 2016. aasta rakendusotsus (EL) 2016/708 selle kohta, kas „Austrian Agricultural Certification Scheme“ vastab Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivides 98/70/EÜ ja 2009/28/EÜ sätestatud tingimustele (ELT 2016, L 122, lk 60).

87. Selle argumendiga ei saa minu arvates nõustuda, sest direktiivi 2009/28 artikli 18 lõikega 4 on lubatud säästliku biogaasi vaba liikumine gaasijuhtmete kaudu, kui selle jälgitavus on tagatud komisjoni poolt heaks kiidetud vabatahtlike kavadega. Kui ettevõtja tõendab kooskõlas tootjariigi riikliku kavaga, et massibilanssi on järgitud säästliku biogaasi partii puhul, mis on imporditud liikmesriigist gaasijuhtmete kaudu, peaksid Rootsi ametiasutused selle importi aktsepteerima, mitte takistama selle transporti Rootsi gaasijuhtmete võrgus.

88. Direktiivi 2009/28 artikli 18 lõigetes 1 ja 3 reguleeritud massibilansi kasutamise osaline ühtlustamine peab võimaldama liikmesriikides saadud säästliku biogaasi vastastikuse tunnustamise toimimist, välja arvatud juhul, kui liikmesriigid suudavad tõendada mingi imperatiivse nõude olemasolu, mis õigustab tunnustamisest keeldumist. Rootsi energiaamet ei ole esitanud piisavaid argumente, et seda Saksamaal seaduslikult säästlikuna toodetud ja turustatud ning gaasijuhtmete kaudu Rootsi eksporditud biogaasi vastastikuse tunnustamise eeldust ümber lükata.

89. Rootsi oleks võinud lubada ettevõtjatel tõendada nende päritoluriigi massibilansi meetodi kasutamise kava andmetega, et nende biogaas on säästlik. See on ühendusesisest kaubandust vähem piirav alternatiiv kui gaasijuhtmete kaudu importimise *de facto* keelamine. Tegelikult, nagu energiaamet kohtuistungil tunnistas, kontrollib ta, kas biogaas on säästlik, oma riigi ettevõtjate esitatud dokumentide põhjal. Ma ei mõista, miks ei võiks ta kasutada sama lahendust biogaasiimportijate puhul, kes esitavad usaldusväärsed riiklikud tõendid, mis kinnitavad, et biogaas on säästlik.

90. Minu arvates seega ei vasta vaidlusalune meede proportsionaalsuse põhimõttele. Igal juhul tuleks energiaametil (ja vajaduse korral kohtul, kes tema otsuseid kohtulikus korras läbi vaatab) kindlaks määrata, kas äriühingu E.ON Biofor esitatud tõendid on sobivad selleks, et tõendada, et imporditud biogaasipartiid vastavad direktiivi 2009/28 säästlikkuse kriteeriumidele; et massibilansi meetodi nõuded on täidetud ja et nende partiide puhul ei ole topeltarvestuse ohtu: Saksamaal ja Rootsis, vaatamata sellele, et need on transporditud omavahel ühendatud riiklike gaasijuhtmete võrgu kaudu.

D. Energiaameti meede kui riiklik toetuskava

91. Viimaseks tahaksin täiendavalt ja ainult juhuks, kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusi käsitletakse direktiivi 2009/28 artikli 2 teise lõigu punkti k tähenduses biogaasi tootmise riiklike „toetuskavade“ puhul lubatavate piirangute perspektiivist, rõhutada, et massibilansi meetodi reserveerimine ainult Rootsi gaasijuhtmetes liikuva biogaasi jaoks, välistades omavahel ühendatud riiklike gaasijuhtmete võrgust tuleva biogaasi, ei ole hõlmatud ühegi sellise kavaga. See ei ole võrreldav ka rohelise elektrienergia tootmise riiklike toetuskavadega, mida Euroopa Kohus analüüsis kohtuotsuses Ålands Vindkraft.[41]

92. Kuigi eelotsusetaotluses ei ole seda sõnaselgelt öeldud,[42] näib sellest tulenevat (ja seda kinnitas energiaamet kohtuistungil), et maksusoodustus laieneb kogu säästlikule biogaasile, mitte ainult Rootsi päritolu biogaasile, mistõttu saab seda ka massibilansi kasutamise vabatahtlike kavade alusel imporditud biogaasi pealt.[43]

41 — Kohtuotsus, 1.7.2014 (C-573/12, EU:C:2014:2037).

42 — Asja arutav kohus ei lisanud eelotsusetaotlusse ühtegi küsimust liidu õiguse tõlgendamise kohta, mis võiks olla kohaldatav Rootsi õigusnormile, millega nähakse säästlikule biogaasile ette maksusoodustus, et muuta selle tarbimine fossiilkütustest toodetud gaasi suhtes konkurentsivõimeliseks.

43 — Vastavalt dokumendile Sweden's third progress report on the development of renewable energy pursuant to Article 22 of Directive 2009/28/EC, 22.12.2015, lk 77: „Of the proportion of biofuels sold in Sweden in 2014, more than 90% were certified as coming from one of the voluntary certification schemes that have been approved by the Commission. The biofuels that are not covered by certification include nationally produced biogas, for example“.

93. Euroopa Kohus on lubanud, et liikmesriigid võivad võtta diskrimineerivaid rohelise elektri toetusmeetmeid ja näha ette, et need piirduvad ainult oma territooriumil toodetud elektriga.[44] Minu arvates ei ole see kohtupraktika, mille mõned elemendid on pälvinud kriitikat,[45] käesolevale asjale ülekantav. Esiteks seepärast, et – kordan – tegu ei ole riikliku toetuskavaga biogaasi tootmisele. Teiseks seepärast, et rohelise elektri tootmises ja turustamises on jälgitavust väga raske tagada (mis seletab kaubeldavate sertifikaatide kasutamist), samas kui biogaasi jälgitavust on võimalik ja see tagatakse direktiivis 2009/28 just nimelt massibilansi meetodiga. Lõpuks on Euroopa Kohus pidanud ELTL artikliga 34 vastuolus olevaks ja õigustamatuteks teatavaid siseriiklikke diskrimineerivaid meetmeid (nagu transpordi soodustariifide kohaldamine ainult piirkonnast pärit rohelise elektri jaoks).[46]

94. Lõppkokkuvõttes arvan, et siseriiklik meede, mis kohustab kasutama massibilansi meetodi selgelt piiritletud kohas, nagu riiklik gaasijuhtmete võrk, välistades selle meetodiga kontrollitud biogaasi, mis tuleb omavahel ühendatud riiklike gaasijuhtmete võrgust, on koguselise impordipiiranguga samaväärse toimega meede, mis on ELTL artikliga 34 vastuolus.

V. Ettepanek

95. Eespool öeldut arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Förvaltningsrätten i Linköpingi (Linköpingi esimese astme halduskohus, Rootsi) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiivi 2009/28/EÜ taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta ning direktiivide 2001/77/EÜ ja 2003/30/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta artikli 18 lõige 1 ei takista mõisteid „massibilanss“ ja „segu“ kasutades liikmesriikidel lubada ega kohusta liikmesriike lubama tingimusteta biogaasi piiriülest kaubandust omavahel ühendatud riiklike gaasijuhtmete võrgu kaudu.

2. Ei ole põhjust tuvastada, et direktiivi 2009/28 artikli 18 lõige 1 rikub ELTL artiklit 34.

3. Siseriiklik meede, mis kohustab kasutama nn massibilansi meetodit sellises selgelt piiritletud kohas, nagu riiklik gaasijuhtmete võrk, välistades selle meetodiga kontrollitud biogaasi, mis liigub omavahel ühendatud riiklike gaasijuhtmete võrgus, on koguselise impordipiiranguga samaväärse toimega meede, mis on ELTL artikliga 34 vastuolus.

i — Käesoleva ettepaneku (C-549/14, E.ON Biofor Sverige) alapealkirja I.A ning 16., 22., 28. ja 33. joonealust märkust on pärast selle elektroonilist avaldamist kohtujuristi algatusel muudetud.

44 — Kohtuotsus, 1.7.2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, punktid 94–104).

45 — Vt kohtujuristi ettepanek, Bot, kohtuasi Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:257, punkt 4), nagu ka Michel, V. kommentaarid: „Marché intérieur et politiques de l'Union: brèves réflexions sur une quête d'unité“, *L'identité du droit de l'Union européenne – Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruylant, Brüssel, 2015, lk 229.

46 — Kohtuotsus, 29.9.2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732).