Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
18 päivänä tammikuuta 2017 [1 i]

Asia C-549/15

E.ON Biofor Sverige AB
vastaan
Statens energimyndighet

(Ennakkoratkaisupyyntö – Förvaltningsrätten i Linköping (ensimmäisen asteen hallintotuomioistuin, Linköping, Ruotsi))

SEUT 34 artiklan ja uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä 23.4.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/28/EY 18 artiklan 1 kohdan tulkinta – Kestävästi tuotetun kaasun tunnistamiseen tarkoitettu ainetasemenetelmä sen varmistamiseksi, että biokaasun käyttö täyttää direktiivissä säädetyt kestävyyskriteerit – Biokaasua toisesta jäsenvaltiosta kansallisen yhteenliitetyn kaasuverkon kautta tuovaan jäsenvaltioon sijoittautunut yhtiö – Kansallinen sääntely, jonka mukaan biokaasun edullinen verokohtelu edellyttää ainetasetta koskevan vaatimuksen täyttymistä selkeästi rajatussa paikassa siten, ettei sitä sovelleta kaasun rajatylittäviin putkistokuljetuksiin

1. Biokaasua [2] syntyy luonnossa tai teollisuuslaitoksissa tiettyjen mikrobien hapettomassa ympäristössä aikaansaamien orgaanisen aineksen hajoamisreaktioiden tuloksena. Sen käyttö (esimerkiksi liikenteen biopolttoaineena) on erittäin myönteistä ympäristön kannalta, kun sitä tuotetaan orgaanisesta jätteestä, [3] mutta se voi vahingoittaa muita etuja (muun muassa väestön elintarvikehuoltoa tai luonnon monimuotoisuutta ekologisesti merkittävillä alueilla), jos sitä saadaan muusta kuin jäteraaka-aineesta. [4]

2. Tätä riskiä pyritään torjumaan direktiivillä 2009/28/EY, [5] jossa säädetään, että päästäkseen osaksi uusiutuvista lähteistä tuotetun energian järjestelmää biopolttoaineena käytettävän biokaasun on täytettävä tiukat ”kestävyyskriteerit”. Näiden kriteerien täyttymistä arvioidaan lisäksi nk. ainetasemenetelmällä, josta on kyse ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen unionin tuomioistuimelle esittämissä ennakkoratkaisukysymyksissä.

1 Alkuperäinen kieli: espanja.

2 Biokaasu sisältää metaania (sen pitoisuus vaihtelee 50 %:sta 70 %:iin), hiilidioksidia ja pieniä määriä muita kaasuja. Talteenoton ja tuotantolaitoksessa tapahtuvan puhdistuksen jälkeen kaasusta tuotetaan sähköä uuneissa, kuivaimissa, kattiloissa ja muissa tarkoitukseen soveltuvissa polttojärjestelmissä. Kun kaasu käsitellään, siitä saadaan konsentroitua ja paineistettua biokaasua (hiilidioksidin poistamisen jälkeen metaanipitoisuus kasvaa 96 %:iin) ja se on laadultaan verrattavissa fossiiliseen maakaasuun, joten se voidaan syöttää kaasuverkkoon (kuten käsiteltävän asian tapauksessa) ja sitä voidaan käyttää ajoneuvojen polttoaineena.

3 Tuotantolaitosten mädättämössä hyödynnetään tiettyjen anaerobisten bakteerien avulla tapahtuvaa mädätystä, jossa hydraatit ja rasvat muutetaan biokaasuksi. Mädätyksessä käytetään raaka-aineena pääasiassa biomassaa, toisin sanoen eläin- ja kasvijätettä, metsätalous- ja vesiviljelyjätettä, maatalouselintarviketeollisuuden jätteitä sekä biohajoavaa yhdyskuntajätettä. Näiden teollisuuslaitosten toiminta mahdollistaa kyseisten jätteiden hävittämisen ja samanaikaisen biokaasu- ja biolannoitetuotannon.

4 Biokaasun valmistusprosessiin liittyvistä teknisistä yksityiskohdista ks. Varnero Moreno, M. T., *Manual del biogás*, FAO, 2011.

5 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 2009, L 140, s. 16).

3. Tarkemmin sanoen unionin tuomioistuinta pyydetään ensimmäisen kerran ratkaisemaan, velvoittaako direktiivin 2009/28 ainetasemenetelmää koskeva 18 artikla jäsenvaltiot hyväksymään toisesta jäsenvaltiosta kansallisen yhteenliitetyn kaasuverkon kautta tuodun kestävän biokaasun.[6] Jos näin ei ole, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, rikkooko kyseinen säännös tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden kieltoa (SEUT 34 artikla).

4. Jotta unionin tuomioistuin voisi antaa ennakkoratkaisukysymyksiin hyödyllisen vastauksen,[7] sen on mielestäni myös ratkaistava, onko Ruotsin kansallisen lainsäädännön kaltainen lainsäädäntö, jossa sallitaan ainetasemenetelmän soveltaminen Ruotsin kansallisen kaasuverkon osalta mutta ei rajatylittävän yhteenliitetyn kaasuverkon osalta, SEUT 34 artiklan mukainen.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus: direktiivi 2009/28

5. Direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tällä direktiivillä luodaan yhteiset puitteet uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian edistämiselle. Siinä asetetaan sitovat kansalliset tavoitteet, jotka koskevat uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian kokonaisosuutta energian kokonaisloppukulutuksesta ja uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuutta liikenteessä. – – Lisäksi siinä vahvistetaan kestävyyskriteerit biopolttoaineille ja bionesteille.”

6. Direktiivin 2 artiklan toisen kohdan a, e, i ja k alakohdassa säädetään seuraavaa:

”a) ’uusiutuvista lähteistä peräisin olevalla energialla’ tarkoitetaan uusiutuvista, muista kuin fossiilisista lähteistä peräisin olevaa energiaa eli tuuli- ja aurinkoenergiaa, ilmalämpöenergiaa, geotermistä energiaa, hydrotermistä energiaa ja valtamerienergiaa, vesivoimaa, biomassaa, kaatopaikoilla ja jätevedenpuhdistamoissa syntyvää kaasua ja biokaasua;

– –

e) ’biomassalla’ tarkoitetaan maataloudesta (sekä kasvi- että eläinperäiset aineet mukaan lukien), metsätaloudesta ja niihin liittyviltä tuotannonaloilta, myös kalastuksesta ja vesiviljelystä, peräisin olevien biologista alkuperää olevien tuotteiden, jätteiden ja tähteiden biohajoavaa osaa sekä teollisuus- ja yhdyskuntajätteiden biohajoavaa osaa;

– –

i) ’biopolttoaineilla’ tarkoitetaan nestemäisiä tai kaasumaisia liikenteessä käytettäviä polttoaineita, jotka tuotetaan biomassasta;

j) ’alkuperätakuulla’ tarkoitetaan sähköistä asiakirjaa, joka toimii ainoastaan todisteena loppukuluttajalle siitä, että tietty energiaosuus tai -määrä on tuotettu uusiutuvista lähteistä direktiivin 2003/54/EY 3 artiklan 6 kohdan vaatimusten mukaisesti;

6 Biokaasua tuotetaan 15:ssä EU:n jäsenvaltiossa European Biogas Associationin tietojen mukaan, *EBA’s Biomethane fact sheet*, 2015.

7 Unionin tuomioistuimen toimivallasta muotoilla ennakkoratkaisukysymykset uudelleen, jotta se voi antaa hyödyllisen vastauksen kansalliselle tuomioistuimelle, ks. tuomio 13.10.2016, M. ja S. (C-303/15, EU:C:2016:17, 16 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

k) ’tukijärjestelmällä’ tarkoitetaan jäsenvaltion tai tiettyjen jäsenvaltioiden käyttämää välinettä, järjestelmää tai mekanismia, joka edistää uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käyttöä alentamalla tällaisen energian kustannuksia, korottamalla sen mahdollista myyntihintaa tai lisäämällä tällaisen energian ostomääriä uusiutuvan energian velvoitteen avulla tai muulla tavalla. Edellä mainittu sisältää muun muassa investointituen, verovapaudet tai -helpotukset, veronpalautukset, uusiutuvan energian velvoitteen tukijärjestelmät kuten ne, joissa käytetään vihreitä sertifikaatteja, sekä syöttötariffimaksujen ja lisähintamaksujen kaltaiset suorat hintatukijärjestelmät”.

7. Direktiivin 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että 5–11 artiklan mukaisesti laskettu uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus energian kokonaisloppukulutuksesta on vuonna 2020 vähintään yhtä suuri kuin liitteessä I olevassa A osassa olevan taulukon kolmannessa sarakkeessa asetettu kansallinen kokonaistavoite uusiutuvista lähteistä peräisin olevalle energialle kyseisenä vuonna. Tällaiset pakolliset kansalliset kokonaistavoitteet ovat yhdenmukaisia sen tavoitteen kanssa, jonka mukaan uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuuden on oltava vähintään 20 prosenttia energian kokonaisloppukulutuksesta yhteisössä vuonna 2020. Jotta tässä artiklassa säädetyt tavoitteet voidaan saavuttaa helpommin, kukin jäsenvaltio edistää energiatehokkuutta ja energiansäästöä sekä kannustaa niihin.

– –

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

– –”

8. Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuuden laskemisesta säädetään direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa seuraavaa:

”Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian kokonaisloppukulutuksen määrä kussakin jäsenvaltiossa määritetään laskemalla yhteen seuraavat osatekijät:

a) uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön kokonaisloppukulutuksen määrä;

b) uusiutuvista lähteistä peräisin olevan lämmitys- ja jäähdytysenergian kokonaisloppukulutuksen määrä; ja

c) uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian loppukulutuksen määrä liikenteessä.

Uusiutuvista energialähteistä tuotettu kaasu, sähkö ja vety on uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian kokonaisloppukulutuksen osuutta laskettaessa otettava huomioon vain kerran ensimmäisen alakohdan a, b tai c alakohdassa.

– – sellaisia biopolttoaineita ja bionesteitä, jotka eivät täytä 17 artiklan 2–6 kohdassa vahvistettuja kestävyyskriteerejä, ei oteta huomioon.”

9. Direktiivin johdanto-osan 65 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Biopolttoaineiden tuotannon olisi oltava kestävää. Tässä direktiivissä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi käytettyjen biopolttoaineiden ja kansallisten tukijärjestelmien piiriin kuuluvien biopolttoaineiden olisi siksi täytettävä kestävyyskriteerit.”

10. Direktiivin 17 artiklassa täsmennetään näistä kestävyyskriteereistä seuraavaa:

”1. Riippumatta siitä, onko raaka-aineet tuotettu yhteisön alueella vai sen ulkopuolella, biopolttoaineista ja bionesteistä peräisin oleva energia otetaan huomioon a, b ja c alakohtaa sovellettaessa ainoastaan, jos ne täyttävät 2–6 kohdassa asetetut kestävyyskriteerit:

a) kansallisia tavoitteita koskevien tämän direktiivin vaatimusten täyttymisen arvioiminen;

b) uusiutuvan energian velvoitteiden täyttymisen arvioiminen;

c) tukikelpoisuuden arvioiminen biopolttoaineiden ja bionesteiden kulutuksen osalta.

– –

2. Edellä olevan 1 kohdan a, b ja c alakohtaa sovellettaessa huomioon otettavan biopolttoaineiden ja bionesteiden käytöstä saatavan vähennyksen kasvihuonekaasupäästöissä on oltava vähintään 35 prosenttia.

– –

3. Edellä olevan 1 kohdan a, b ja c alakohtaa sovellettaessa huomioon otettavia biopolttoaineita ja bionesteitä ei saa valmistaa raaka-aineesta, joka on hankittu biologiselta monimuotoisuudeltaan rikkaalta maalta – –

– –

4. Edellä olevan 1 kohdan a, b ja c alakohtaa sovellettaessa huomioon otettavia biopolttoaineita ja bionesteitä ei saa valmistaa raaka-aineesta, joka on hankittu maasta, johon on sitoutunut paljon hiiltä – –

– –

5. Edellä olevan 1 kohdan a, b ja c alakohtaa sovellettaessa huomioon otettavia biopolttoaineita ja bionesteitä ei saa tuottaa raaka-aineesta, joka on hankittu maalta, joka oli tammikuussa 2008 turvemaata – –

6. Hankittaessa yhteisössä viljeltyjä maatalouden raaka-aineita, joita käytetään biopolttoaineiden ja bionesteiden tuotantoon ja jotka otetaan huomioon 1 kohdan a, b ja c alakohtaa sovellettaessa, on noudatettava – – 19 päivänä tammikuuta 2009 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 liitteessä II olevassa A osassa otsikon ’Ympäristö’ alla ja kyseisessä liitteessä olevassa 9 kohdassa luetelluissa säädöksissä vahvistettuja vaatimuksia ja normeja – –

– –

8. Edellä olevan 1 kohdan a, b ja c alakohtaa sovellettaessa jäsenvaltiot eivät saa muista kestävyyssyistä kieltäytyä ottamasta huomioon tämän artiklan mukaisesti hankittuja biopolttoaineita ja bionesteitä.

– –”

11. Direktiivin 18 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kun biopolttoaineet ja bionesteet aiotaan ottaa huomioon 17 artiklan 1 kohdan a, b ja c alakohtaa sovellettaessa, jäsenvaltioiden on vaadittava talouden toimijoita osoittamaan, että 17 artiklan 2–5 kohdassa asetetut kestävyyskriteerit on täytetty. Tätä varten niiden on edellytettävä talouden toimijoilta sellaisen ainetasemenetelmän käyttöä, joka:

a) sallii eri kestävyysominaisuudet omaavien raaka-aineiden tai biopolttoaineiden erien yhdistämisen;

b) edellyttää, että a alakohdassa tarkoitettujen erien kestävyysominaisuuksia ja kokoa koskevat tiedot ovat jatkuvasti liitettävissä seokseen; ja

c) edellyttää kaikkien seoksesta poistettujen erien kokonaisuuden kuvaamista siten, että sillä on samat kestävyysominaisuudet ja sitä on sama määrä kuin kaikkien seokseen lisättyjen erien kokonaisuudella.

2. Komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuosina 2010 ja 2012 kertomuksen edellä 1 kohdassa kuvatun ainetaseeseen perustuvan todentamismenetelmän toiminnasta ja mahdollisuuksista sallia joidenkin tai kaikkien raaka-aineiden, biopolttoaineiden tai bionesteiden osalta muita todentamismenetelmiä. – –

3. Jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että talouden toimijat toimittavat luotettavaa tietoa ja saattavat pyynnöstä jäsenvaltion käyttöön tietojen pohjana käytetyt lähtötiedot. Jäsenvaltioiden on vaadittava talouden toimijoita teettämään riittävän tasoinen riippumaton tarkastus toimitetuille tiedoille ja esittämään todisteet siitä, että näin on tehty. Tarkastuksessa on varmistettava, että talouden toimijoiden käyttämät järjestelmät ovat tarkkoja, luotettavia ja suojattu väärinkäytöksiltä. Tarkastuksessa on arvioitava näytteenottotaajuutta ja -menetelmiä sekä lähtötietojen täsmällisyyttä.

Ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuja tietoja ovat erityisesti tiedot 17 artiklan 2–5 kohdassa tarkoitettujen kestävyyskriteerien noudattamisesta, asianmukaiset ja asiaankuuluvat tiedot toimenpiteistä maaperän, vesien ja ilman suojelemiseksi, huonontuneiden maiden kunnostamiseksi ja liiallisen vedenkulutuksen välttämiseksi alueilla, joiden vesivarat ovat niukat, sekä asianmukaiset ja asiaankuuluvat tiedot toimenpiteistä 17 artiklan 7 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettujen tekijöiden huomioon ottamiseksi.

– –

4. Yhteisö pyrkii tekemään kolmansien maiden kanssa kahden- tai monenvälisiä sopimuksia, joissa on kestävyyskriteerejä koskevia määräyksiä, jotka vastaavat tämän direktiivin kestävyyskriteerejä koskevia säännöksiä. Jos yhteisö on tehnyt sopimuksia, joissa on määräyksiä 17 artiklan 2–5 kohdassa säädettyjen kestävyyskriteerien soveltamisalaan kuuluvista asioista, komissio voi pitää näitä sopimuksia osoituksena siitä, että kyseisissä maissa viljellyistä raaka-aineista tuotetut biopolttoaineet ja bionesteet täyttävät kyseiset kestävyyskriteerit. – –

Komissio voi katsoa, että vapaaehtoiset kansalliset tai kansainväliset järjestelmät, joissa asetetaan vaatimukset biomassatuotteiden tuotannolle, sisältävät 17 artiklan 2 kohdan soveltamisen kannalta tarkkaa tietoa tai osoittavat, että biopolttoaine-erät täyttävät 17 artiklan 3–5 kohdassa asetetut kestävyyskriteerit. – –

– –

5. Komissio tekee päätöksiä 4 kohdan nojalla vain, jos kyseinen sopimus tai järjestelmä täyttää asianmukaiset luotettavuudelle, läpinäkyvyydelle ja riippumattomille tarkastuksille asetetut vaatimukset. – –

6. Edellä olevan 4 kohdan mukaiset päätökset tehdään 25 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua neuvoa-antavaa menettelyä noudattaen. Tällaiset päätökset tehdään enintään viideksi vuodeksi.

7. Jos talouden toimija esittää 4 kohdan nojalla tehdyn päätöksen kohteena olevan sopimuksen tai järjestelmän mukaisesti saadut todisteet tai tiedot siltä osin kuin kyseinen päätös kattaa ne, jäsenvaltio ei saa vaatia toimittajalta lisänäyttöä 17 artiklan 2–5 kohdassa tarkoitettujen kestävyyskriteerien täyttymisestä eikä tietoja tämän artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetuista toimenpiteistä.

_ –”

12. Direktiivin johdanto-osan 94 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Koska 17–19 artiklassa säädetyillä toimenpiteillä vaikutetaan myös sisämarkkinoiden toimintaan yhdenmukaistamalla kestävyyskriteerit, jotka biopolttoaineiden ja bionesteiden on tämän direktiivin mukaisten tavoitteiden laskentaa varten täytettävä, ja siten helpotetaan 17 artiklan 8 kohdan mukaisesti näiden ehtojen mukaisilla biopolttoaineilla ja bionesteillä käytävää kauppaa jäsenvaltioiden välillä, ne perustuvat perustamissopimuksen 95 artiklaan.”

B Kansallinen oikeus

13. Direktiivi 2009/28 saatettiin osaksi Ruotsin lainsäädäntöä biopolttoaineiden ja bionesteiden kestävyyskriteereistä annetulla lailla (2010:598),[8] joka on pantu täytäntöön biopolttoaineiden ja bionesteiden kestävyyskriteereistä annetulla asetuksella (2011:1088).[9] Molempia säädöksiä on täydennetty biopolttoaineiden ja bionesteiden kestävyyskriteereistä annetuilla Statens Energimyndighetin (Ruotsin valtion energiaviranomainen, jäljempänä energiaviranomainen) määräyksillä.[10]

14. Lain 2010/598 3 luvun 1 §:n a kohdassa esitetään biopolttoaineiden kestävyyden todentamismenettelyä koskevia lisätäsmennyksiä. Siinä säädetään muun muassa, että raportointivelvollisen on varmistettava todentamisjärjestelmän avulla biopolttoaineiden kestävyys, ja että se tekee tätä varten sopimuksia koko tuotantoketjun toimijoiden kanssa ja ottaa näytteitä niiden laitoksissa. Todentamisjärjestelmän valvonnasta vastaa riippumaton tarkastaja, joka toteaa, että järjestelmä on tarkka, luotettava ja petoksilta suojattu. Valvonnan yhteydessä arvioidaan myös näytteenottomenetelmä ja näytteenoton tiheys, ja siihen sisältyy arvio raportointivelvollisen toimittamista tiedoista, jotka koskevat sen todentamisjärjestelmää, ja lisäksi riippumaton tarkastaja laatii todistuksen, jossa se antaa lausuntonsa kyseisestä järjestelmästä. Hallitus tai sen nimeämä viranomainen voi toteuttaa todentamisjärjestelmää ja sen valvontaa koskevia lisätoimenpiteitä.

15. Asetuksen 2011/1088 14 §:n mukaan biopolttoaineiden kestävyyden todentamisjärjestelmänä käytetään ainetasemenetelmää samoin edellytyksin kuin direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdassa. Energiaviranomainen voi toteuttaa todentamisjärjestelmää ja sen valvontaa koskevia lisätoimenpiteitä.

16. Energiaviranomainen käytti tätä toimivaltaa antaessaan määräykset STEMFS 2011/2. Määräysten 3 luvun 2 §:n mukaan raportointivelvollisen on varmistettava todentamisjärjestelmänsä avulla, että biopolttoaineet voidaan jäljittää raaka-aineen viljely-, synty- tai kokoamispaikasta polttoaineen kulutukseen tai verosaatavan syntymiseen saakka.

8 Lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränsle (jäljempänä laki 2010/598).

9 Förordning (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen (jäljempänä asetus 2011/1088).

10 Statens energimyndighets föreskrifter om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen (jäljempänä määräykset STEMFS 2011/2).

17. Määräysten STEMFS 2011/2 3 luvun 3 §:ssä määrätään seuraavaa:

”Ainetasetta koskevan vaatimuksen on täytyttävä kestävyyskriteeriasetuksen 14 §:n ensimmäisen momentin 3 kohdan mukaisesti selkeästi rajatussa paikassa ja tuotantoketjuun mukautetun ajanjakson kuluessa.

Raportointivelvollisen kaikki energiaverolain (1994:1776) (lagen (1994:1776) om skatt på energi) mukaiset verottomat varastot voivat muodostaa ensimmäisessä momentissa tarkoitetun paikan.”

II Kansallinen oikeusriita ja ennakkoratkaisukysymykset

18. E.ON Biofor Sverige AB -yhtiö (jäljempänä E.ON Biofor) ostaa kestävää biokaasua Saksasta saksalaiselta sisaryhtiöltä ja siirtää sen Tanskan kautta Ruotsiin siten, että kaasun omistus pysyy koko ajan yhtiöllä. Sen esittämien tosiseikkojen mukaan saksalaisyhtiö syöttää biokaasua saksalaisen kaasuverkon selkeästi määriteltyyn pisteeseen, jossa omistusoikeus siirtyy ruotsalaisyhtiö E.ON Bioforille, joka tämän jälkeen ottaa tietyn määrän kaasua kaasuverkosta yhtä selvästi ja yksiselitteisesti määritellystä pisteestä (saksalaisen ja tanskalaisen kaasuverkon rajapisteestä). Kaasu poistuu tämän jälkeen tanskalaisesta kaasuverkosta Dragörissä ja se syötetään ruotsalaiseen kaasuverkkoon.

19. Jokainen syöttö tai otto kansallisesta kaasuverkosta tapahtuu yksittäisen talouden toimijan vastuulla, joten tällä on oltava toimitus- tai ostosopimus rajapisteessä, eikä samoja määriä näin ollen voida myydä tai ostaa kahta kertaa, koska silloin järjestelmään muodostuisi epätasapaino. Jokaisen kansallisten kaasuverkkojen rajapisteeseen kokonaisuudessaan toimitetun erän mukana on ainetasemenetelmän täytäntöönpanoa koskevan Saksan kansallisen järjestelmän mukaisesti myönnetty REDCert DE -kestävyystodistus. Todistuksella taataan, että verkossa kuljetettu ja verkkoon syötetty biokaasu täyttää kestävyyskriteerit ja että sitä ei ole myyty kolmannelle osapuolelle. Todistus voidaan luovuttaa vain kerran, ja se toimitetaan suoraan ruotsalaiselle E.ON Biofor -yhtiölle sen saksalaiselta tytäryhtiöltä.

20. Energiaviranomainen vaati 3.9.2013 määräysten STEMFS 2011/2 3 §:n mukaisesti E.ON Bioforia muuttamaan biokaasun kestävyyden todentamisjärjestelmäänsä sen varmistamiseksi, että ainetasetta koskeva vaatimus täyttyy selkeästi rajatussa paikassa.

21. Energiaviranomaisen mukaan kestävää biokaasua voidaan syöttää ruotsalaiseen kaasuverkkoon siten, että kestävyysominaisuudet säilyvät, ja myydä vastaava määrä kestäväksi luokiteltua kaasua missä tahansa Ruotsissa, vaikka kyse ei olekaan samasta fyysisestä kaasusta. E.ON Bioforille osoitetussa vaatimuksessa energiaviranomainen kuitenkin totesi, ettei samaa periaatetta voida soveltaa, kun ylitetään kansalliset rajat.

22. Maakaasuverkon kautta tapahtuva biokaasun maahantuonti ei energiaviranomaisen mielestä täytä ainetasemenetelmän vaatimuksia, koska menetelmää ei sovelleta määräysten STEMFS 2011/2 3 luvun 3 §:ssä tarkoitetussa ”selkeästi rajatussa paikassa”. Näin ollen E.ON Bioforin Ruotsiin tuomaa biokaasua ei voitu ottaa huomioon sen kestävyyden todentamisjärjestelmässä. [11]

23. E.ON Biofor valitti energiaviranomaisen päätöksestä ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen ja vaati sitä kumoamaan määräysten 4 kohdan, mitä energiaviranomainen vastusti.

11 Maahan tuotua biokaasua lakattiin pitämästä kestävänä Ruotsin lainsäädännön mukaisesti, eikä sille enää voitu myöntää energiaverolaissa (1994:1776) (Lagen (1994:1776) om skatt på energi) säädettyjä veronalennuksia, joiden ansiosta biokaasua voidaan myydä fossiilisista polttoaineista tuotetun kaasun kanssa kilpailukykyiseen hintaan.

24. Esitettyjen väitteiden vuoksi Förvaltningsrätten i Linköping (ensimmäisen asteen hallintotuomioistuin, Ruotsi) päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin 18 artiklan 1 kohdan käsitteitä ’ainetase’ ja ’seos’ tulkittava siten, että jäsenvaltioiden on hyväksyttävä yhteenliitetyn kaasuverkon kautta tapahtuva jäsenvaltioiden välinen biokaasukauppa?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko direktiivin kyseinen säännös tällöin SEUT 34 artiklan mukainen, vaikka sen soveltamisen voidaan olettaa rajoittavan kauppaa?”

25. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet pääasian asianosaiset, Euroopan parlamentti, neuvosto, komissio sekä Alankomaiden ja Viron hallitukset. E.ON Biofor, energiaviranomainen ja edellä mainitut kolme unionin toimielintä osallistuivat 26.10.2016 pidettyyn suulliseen käsittelyyn.

III Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

A Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

26. Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission mukaan direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdassa ainoastaan velvoitetaan käyttämään ainetasemenetelmää biokaasun kestävyyskriteerien täyttymisen todentamistekniikkana. Kyseisessä säännöksessä vahvistetaan ainoastaan vähimmäisedellytykset, jotka jäsenvaltioiden on asetettava ainetasemenetelmää sovellettaessa. Näihin edellytyksiin ei sisälly minkäänlaista maantieteellistä rajoitusta, ja siksi jäsenvaltiot voivat vapaasti määrätä ainetasemenetelmän soveltamisesta kansallisen yhteenliitetyn kaasuverkon kautta käytävään yhteisön sisäiseen biokaasukauppaan.

27. Näiden unionin toimielinten mielestä 18 artiklan 1 kohdalla ei ole vaikutusta yhteisön sisäiseen biokaasukauppaan, joka ei kuulu sen aineelliseen soveltamisalaan. Komission mukaan direktiiviin 2009/28 ei sisälly vapaata liikkuvuutta koskevaa lauseketta, joka velvoittaisi valtiot myymään kestävänä biokaasuna muissa jäsenvaltioissa laillisesti myytävää, kestäväksi luokiteltua biokaasua.

28. Näin ollen ne katsovat, ettei direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohtaa voida tulkita siten, että se pakottaa valtiot hyväksymään muista valtioista kansallisen yhteenliitetyn kaasuverkon kautta tuodun biokaasun myynnin kestävänä biokaasuna.

29. Alankomaiden hallitus yhtyy tähän väitteeseen mutta lisää, että jos Ruotsi hyväksyy mahdollisuuden soveltaa ainetasemenetelmää kansallisen kaasuverkkonsa osalta, sen on hyväksyttävä se myös muista jäsenvaltioista tuodun biokaasun osalta. Tätä toteamusta voidaan perustella lisäksi sellaisten vapaaehtoisten kansallisten ja kansainvälisten järjestelmien olemassaololla, jotka komissio hyväksyy direktiivin 2009/28 18 artiklan 4 kohdan mukaisesti ja jotka edistävät rajat ylittävää biokaasukauppaa.

30. E.ON Biofor katsoo, että direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohta on esteenä sellaiselle kansalliselle säännökselle, joka estää toisesta jäsenvaltiosta kaasuputkistojen kautta tuodun biokaasun myynnin kestävänä biokaasuna, jos edellä mainittu tuonti täyttää ainetasemenetelmän soveltamiselle asetetut edellytykset.

31. Sen mielestä tuonti Saksasta Ruotsiin täyttää mainitut edellytykset käsiteltävässä asiassa. Kaasuverkossa tehdään kestävyysominaisuuksiltaan erilaisten kaasujen seos ja varmistetaan tuotannon ja kulutuksen välinen fyysinen yhteys, sillä biokaasun syöttö ja poistaminen tehdään kansallisessa yhteenliitetyssä kaasuverkossa eli selkeästi rajatussa fyysisessä paikassa.

32. E.ON Biofor väittää lisäksi, että energiaviranomainen voi sen esittämien todistusten perusteella varmistaa, että kaikkien niiden erien kokonaisuudella, jotka se poistaa seoksesta Ruotsissa, on samat kestävyysominaisuudet kuin tähän samaan seokseen Saksassa syötetyillä erillä.

33. E.ON Bioforin mukaan sen tulkinta on unionin lainsäätäjän tarkoituksen mukainen, koska biokaasun siirtäminen kaasuputkea pitkin saastuttaa vähemmän ja on halvempaa kuin sen kuljettaminen maantie-, meri- tai rautatieliikenteessä. Rajatylittävä kauppa edistää biokaasun kulutusta, minkä myönteisenä vaikutuksena kasvihuonekaasupäästöt vähenevät direktiivin 2009/28 tavoitteen mukaisesti. Sitä vastoin ainetasemenetelmän soveltamatta jättäminen kaasuputkien kautta tapahtuvaan yhteisön sisäiseen kauppaan lisää biokaasun kuljetuskustannuksia.

34. Viron hallitus ja energiaviranomainen puoltavat vastakkaista näkemystä. Ne väittävät, että direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdan tarkoituksena ei ole yhdenmukaistaa biokaasukauppaa unionissa ja että näin ollen sitä ei voida tulkita siten, että se velvoittaa jäsenvaltiot hyväksymään ainetasemenetelmän soveltamisen yhteenliitetyn kaasuverkon kautta maahan tuodun biokaasun osalta.

35. Energiaviranomaisen mukaan ainetasemenetelmä edellyttää biokaasun jäljitettävyyden valvontaa aina tuotannosta kulutukseen, ja sen on tapahduttava ”selkeästi rajatussa paikassa”, jossa valvontaviranomainen voi todentaa seokseen lisättyjen ja siitä poistettujen biokaasuerien kestävyyden. Koska Euroopassa ei ole viranomaista, joka harjoittaisi tällaista valvontaa, se ei ole mahdollista kansallisessa yhteenliitetyssä kaasuverkossa. Ainetasemenetelmän soveltamisen hyväksyminen tässä tilanteessa tarkoittaisi tosiasiallisesti luovutuskelpoisten sertifikaattien järjestelmän (*book and claim* -järjestelmä) hyväksymistä.

B Toinen ennakkoratkaisukysymys

36. Parlamentti ja neuvosto toteavat direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdan pätevyydestä, ettei sillä rajoiteta yhteisön sisäistä biokaasukauppaa ja että näin ollen se ei ole ristiriidassa tuonnin rajoituksia vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden kiellon kanssa (SEUT 34 artikla). Ne lisäävät, että jos se aiheuttaisi mainittuja rajoituksia, niitä voitaisiin perustella ympäristönsuojelua koskevalla pakottavalla vaatimuksella ja ne olisivat suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

37. Komissio ja Viron hallitus katsovat, että ainetasemenetelmän käyttö muodostaa yhteisön sisäisen biokaasukaupan esteen, joka on lähtökohtaisesti SEUT 34 artiklan vastainen mutta jota voidaan kuitenkin perustella ympäristön suojelemisella. Unionin lainsäätäjä ei ole niiden mukaan käyttänyt harkintavaltaansa suhteettomasti valitessaan ainetasemenetelmän biokaasun kestävyyden valvontamenetelmäksi. Energiaviranomainen, joka myös tukee tätä väitettä, vetoaa lisäperusteena energiatoimitusten turvaamisen tarpeeseen.

38. E.ON Bioforin mukaan direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohta on kuitenkin ristiriidassa SEUT 34 artiklan kanssa, jos sitä tulkittaisiin siten, että siinä säädetään tyhjentävästä yhdenmukaistamisesta ja ettei sillä taata biokaasun vapaata liikkuvuutta yhteisön sisällä kaasuputkistojen kautta. Se lisää vielä, että Ruotsin toimenpide, jolla sallitaan ainetasemenetelmän soveltaminen Ruotsissa tuotetun biokaasun osalta kansallisessa kaasuverkossa mutta evätään se kansallisen yhteenliitetyn kaasuverkon kautta tuodun biokaasun osalta, rikkoo SEUT 34 artiklaa. Sen mielestä tämä rajoitus on syrjivä eikä sitä voida perustella ympäristön suojelemisella eikä energian toimitusvarmuudella, koska se ei ole suhteellisuusperiaatteen mukainen.

IV Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

39. Koska ennakkoratkaisupyynnössä pyydetään unionin tuomioistuinta tulkitsemaan direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja käsitteitä ”ainetase” ja ”seos” sekä lausumaan siitä, onko mainittu säännös SEUT 34 artiklan mukainen, on mielestäni tarpeen esittää aluksi joitakin huomioita mainituista käsitteistä.

40. Direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdassa edellytetään ainetasemenetelmän käyttöä sen varmistamiseksi, täyttyvätkö sen 17 artiklan 2–6 kohdassa säädetyt kestävyyskriteerit, joiden mukaista biokaasun on oltava, jotta se voidaan luokitella kestäväksi biopolttoaineeksi.

41. Tämä luokitus eli ”ympäristömerkki” on välttämätön edellytys sille, että biopolttoaineen kulutus voidaan ottaa huomioon a) sen määrittämiseksi, täyttävätkö valtiot kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisvelvoitteensa; b) sen arvioimiseksi, täyttyvätkö uusiutuvan energian käyttövelvoitteet, ja c) jotta jäsenvaltiot voivat myöntää biopolttoaineille erityyppisiä tukia uusiutuvan energian kulutuksen tukemiseksi.

42. Direktiivin 2009/28 17 artiklan 2–6 kohdassa säädettyjen kestävyyskriteerien johdonmukaisena tarkoituksena on estää ekologisesti merkittävien alueiden[12] käyttö biomassan tuotantoon biopolttoaineiden valmistusta varten. Biokaasun valmistuksessa käytettyjen raaka-aineiden on lisäksi täytettävä maataloutta koskevassa unionin lainsäädännössä säädetyt ympäristövaatimukset.[13] Biokaasun kestävyyskriteereissä otetaan tosiasiallisesti huomioon molemmat tavoitteet.

43. Direktiivillä 2009/28 yhdenmukaistetaan tyhjentävästi biokaasun kestävyyskriteerit siten, että jäsenvaltiot eivät voi direktiivin 2009/28 17 artiklan 8 kohdan mukaan ottaa käyttöön muita lisäkriteerejä eivätkä myöskään lakata soveltamasta mitään sen 17 artiklassa säädetyistä kriteereistä.[14]

44. Loogisesti on varmistettava, täyttääkö kaupan pidetty biokaasu kestävyyskriteerit, ja tätä varten on olemassa erilaisia tekniikoita ja menettelyjä, joista direktiivissä 2009/28 on valittu ainetasemenetelmä. Tämä valinta sulkee pois seuraavien menetelmien käytön:

– Tunnistetietojen säilyttämiseen perustuva menetelmä, joka estää biopolttoaineiden sekoittamisen keskenään tai muunlaisten polttoaineiden kanssa, koska se edellyttää biopolttoaineen pitämistä tiukasti erillään ja sen tunnistettavuutta tuotantovaiheesta kulutukseen saakka. Unionin lainsäätäjä ei hyväksynyt tätä menetelmää sen korkeiden hallinto- ja kuljetuskustannusten takia.[15]

– Luovutuskelpoisiin sertifikaatteihin perustuva menetelmä (*book and claim* -menetelmä),[16] jonka avulla polttoaineen toimittajat voivat osoittaa, että niiden kaupan pitämä erä on tuotettu uusiutuvista lähteistä. Tässä menetelmässä myytävällä biopolttoaineella ja sen tuotannolla kestävyyskriteerit täyttävästä biomassasta ei ole suoraa yhteyttä toisiinsa, joten talouden toimijoiden ei tarvitse millään tavalla osoittaa jäljitettävyyttä, ja sen hallintokustannukset ovat erittäin pienet.

12 Esimerkiksi biologiselta monimuotoisuudeltaan rikkaat maat (aarniometsä tai muu puustoinen maa, luonnonsuojelualueet tai harvinaisten, uhanalaisten tai erittäin uhanalaisten ekosysteemien tai lajien suojelualueet, erittäin monimuotoiset ruohoalueet) tai maa, johon on sitoutunut paljon hiiltä (kosteikot ja metsämaa tai maa, jolla kasvaa hyvin korkeita puita) ja turvemaa.

13 Yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (EY) N:o 1290/2005, (EY) N:o 247/2006, (EY) N:o 378/2007 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1782/2003 kumoamisesta 19.1.2009 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 73/2009 (EUVL 2009, L 30, s. 16).

14 Komissio esitti tämän näkemyksen EU:n biopolttoaineiden ja bionesteiden kestävyysjärjestelmän täytäntöönpanosta käytännössä sekä biopolttoaineiden laskentasäännöistä antamassaan tiedonannossa (EUVL 2010, C 160, s. 8).

15 Näiden kolmen menetelmän etuja ja haittoja koskevaan vertailevaan tutkimukseen voi tutustua asiakirjassa ”Final report for Task 1 in the context of the project ENER/C1/2010-431”, Van de Staaij, J., Van den Bos, A., Toop, G., Alberici, S. ja Yildiz, I., *Analysis of the operation of the mass balance system and alternatives*, 2012.

16 Ks. 23.1.2008 päivätty asiakirja SEC/2008/0085 final, 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, s. 148.

45. Toistan, että unionin lainsäätäjä päätti ottaa käyttöön ainetasemenetelmän keskitien vaihtoehtona kahden edellä mainitun menetelmän välillä, sillä se paitsi mahdollistaa eri biopolttoaineiden sekoittamisen niiden myyntiä varten myös takaa niiden jäljitettävyyden tuotannosta kulutukseen saakka. Ainetasemenetelmä velvoittaa myyjän pitämään hallussaan asiakirjat, joilla se voi todistaa, että poistettaessa biopolttoainetta jakeluverkosta sinne on syötetty sama määrä direktiivin 2009/28 17 artiklan 2–6 kohdassa säädettyjen kestävyyskriteerien mukaisesti tuotettua biopolttoainetta. Tämän menetelmän soveltamisesta aiheutuvat hallintokustannukset ovat suuremmat kuin luovutuskelpoisiin sertifikaatteihin perustuvan menetelmän, mutta sillä kannustetaan tehokkaammin biopolttoaineiden tuotantoon. [17]

46. Direktiivin 2009/28 johdanto-osan 76 perustelukappaleen mukaan komission oli harkittava muita biopolttoaineiden todentamismenetelmiä ja annettava Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuosina 2010 ja 2012 kertomus (18 artiklan 2 kohta) ainetasemenetelmän toiminnasta ja mahdollisuuksista sallia muita todentamismenetelmiä. Sen kertomuksessa todettiin, että ainetasemenetelmä oli edelleen kaikkein tarkoituksenmukaisin. [18]

47. Direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdassa yhdenmukaistetaan mielestäni osittain ainetasemenetelmän soveltamistapa [19] säätämällä kaikissa tapauksissa sovellettavat kolme edellytystä, jotka ovat seuraavat:

– On sallittava kestävyysominaisuuksiltaan erilaisten raaka-aineiden tai biopolttoaineiden erien yhdistäminen.

– On edellytettävä, että biopolttoaineiden erien kestävyysominaisuuksia ja kokoa koskevat tiedot ovat jatkuvasti liitettävissä seokseen.

– On edellytettävä kaikkien seoksesta poistettujen erien kokonaisuuden kuvaamista siten, että sillä on samat kestävyysominaisuudet ja sitä on sama määrä kuin kaikkien seokseen lisättyjen erien kokonaisuudella.

48. Tämän osittaisen yhdenmukaistamisen perusteella direktiivissä 2009/28 sallitaan ainetasemenetelmän soveltaminen vaihtoehtoisesti seuraavien järjestelmien kautta:

– kunkin jäsenvaltion kansallisen viranomaisen direktiivin 2009/28 18 artiklan 3 kohdan mukaisesti vahvistama kansallisesti sovellettava järjestelmä

– komission hyväksymät, direktiivin 2009/28 18 artiklan 4 ja 5 kohdassa säädettyjen vaatimusten mukaiset vapaaehtoiset kansalliset ja kansainväliset järjestelmät

17 Tässä yhteydessä direktiivin 2009/28 johdanto-osan 76 perustelukappaleessa todetaan, että muutoksia markkinatoimijoiden käyttäytymisessä ”tapahtuu vain, jos kriteerit täyttävistä biopolttoaineista ja bionesteistä saa paremman hinnan kuin kriteerit täyttämättömistä. Kriteerien täyttymisen arvioinnissa käytettävässä ainetasemenetelmässä kestävyyskriteerien mukaisten biopolttoaineiden ja bionesteiden tuotannon sekä biopolttoaineiden ja bionesteiden kulutuksen välillä yhteisössä on fyysinen yhteys, joka mahdollistaa asianmukaisen tasapainon kysynnän ja tarjonnan välillä sekä varmistaa hinnanlisän, joka on suurempi kuin ilman tällaista yhteyttä toimivissa järjestelmissä. Jotta kestävyyskriteerien mukaisia biopolttoaineita ja bionesteitä voitaisiin myydä korkeampaan hintaan, kriteerien täyttymistä arvioitaessa olisi tämän vuoksi käytettävä ainetasemenetelmää. Näin järjestelmä voitaisiin saada pidettyä yhtenäisenä aiheuttamatta kuitenkaan teollisuudelle kohtuutonta rasitetta”.

18 Ks. 31.1.2011 päivätty asiakirja SEC/2010/129, 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.

19 Komission tiedonannossa vapaaehtoisista järjestelmistä ja oletusarvoista EU:n biopolttoaineiden ja bionesteiden EU:n kestävyysjärjestelmässä (EUVL 2010, C 160, s. 1) esitetään lisätäsmennyksiä ainetasemenetelmän soveltamisesta biopolttoaineiden alkuperäketjun varmistamismenetelmänä, jolla pystytään varmistamaan kestävyyskriteerien noudattamisen jäljitettävyys tuotantovaiheesta loppukulutukseen saakka. Komissio korosti, että ainetasejärjestelmässä ”erille” on osoitettu ”kestävyysominaisuuksia” ja että jos eri kestävyysominaisuudet omaavia eriä yhdistetään, kunkin erän koko ja kestävyysominaisuudet ovat liitettävissä seokseen. Jos seos jaetaan, kuhunkin siitä erotettuun erään voidaan liittää mikä tahansa kestävyysominaisuusyhdistelmä (koot ilmoitettava), kunhan seoksesta erotettujen erien joukon kestävyysominaisuusyhdistelmien koot ovat samat kuin seoksessa.

– unionin kolmansien maiden kanssa tekemissä kahden- tai monenvälisessä sopimuksessa määrätyt kansainväliset järjestelmät, jotka komissio on tunnustanut tarkoitukseen sopivaksi.

49. Tällä hetkellä unionilla ei ole kolmansien maiden kanssa voimassa olevia sopimuksia, ja ainetasemenetelmää sovelletaan joko kansallisten järjestelmien (kuten käsiteltävässä asiassa tarkoitettu Ruotsin järjestelmä) tai komission tähän mennessä hyväksymien 19 vapaaehtoisen järjestelmän kautta. [20]

A Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys: direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdan tulkinta

50. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessään, velvoitetaanko direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdassa, siltä osin kuin siinä säädetään ainetasemenetelmän käytöstä, hyväksymään yhteenliitetyn kaasuverkon kautta tapahtuva jäsenvaltioiden välinen biokaasukauppa.

51. Kuten edellä totesin, pääasian taustalla on vaatimus ainetasemenetelmän käytöstä ”selkeästi rajatussa paikassa” Ruotsissa, ja tästä syystä energiavirasto ilmoitti E.ON Bioforille, ettei kansallinen yhteenliitetty kaasuverkko täytä kyseistä vaatimusta.

52. Tosiasiallisesti direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdassa säädettyihin ainetasemenetelmää koskeviin edellytyksiin ei kuulu sen käyttö selkeästi rajatussa paikassa. Viittaus ”paikkaan” on esitetty komission vuonna 2010 antamassa tiedonannossa, jossa tarkasteltaessa biopolttoaineseoksen erilaisia muotoja todetaan, että ”erät – – ovat kosketuksessa keskenään, kuten kontissa, prosessointiin tai logistiikkaan liittyvässä laitoksessa tai paikassa (joka määritellään maantieteelliseksi sijaintipaikaksi, jolla on selkeät rajat, joiden sisällä tuotteet voivat sekoittua)”. [21]

53. Tässä komission täsmennyksessä ei siis viitata mihinkään muuhun ainetasemenetelmän käyttöedellytykseen direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdassa säädettyjen edellytysten lisäksi. Näin ollen toisiinsa voidaan sekoittaa kestävyystasoltaan erilaisia biokaasuja sekä biokaasuja ja fossiilisia kaasuja, ja sekoittaminen on tehtävä sellaisessa maantieteellisessä sijaintipaikassa, jossa se on mahdollista (kontissa, logistiikkaan liittyvässä tai käsittelylaitoksessa, kaasuputkissa jne.).

54. Koska direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdassa mainitaan vain ainetasemenetelmän soveltamista koskevat tekniset perusvaatimukset, joihin edellä viittasin, [22] sillä ei ole vaikutusta kaasuputkistojen kautta tapahtuvaan yhteisön sisäiseen biokaasukauppaan. Yhdyn komission, neuvoston ja parlamentin näkemykseen siitä, että säännöksessä ei velvoiteta soveltamaan eikä kielletä soveltamasta kyseistä menetelmää rajat ylittävään biokaasukauppaan.

55. Jäsenvaltioiden tehtävänä on vahvistaa ainetasemenetelmää koskevat säännöt sen soveltamiseksi käytännössä siten, että taataan direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdassa säädettyjen edellytysten noudattaminen. Ne voivat siis säätää, että ainetasemenetelmää sovelletaan joko tuotantolaitoksissa tai kansallisessa kaasuverkossa (kuten Ruotsi, Saksa ja Alankomaat ovat päättäneet) taikka kansallisessa yhteenliitetyssä kaasuverkossa sillä edellytyksellä, että on mahdollista varmistaa biokaasun alkuperäketju ja jäljitettävyys.

20 Järjestelmiin voi tutustua osoitteessa https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/voluntary-schemes.

21 Edellä alaviitteessä 19 mainitun komission tiedonannon 2.2.3 kohta.

22 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 47 kohta.

56. Kestävyyskriteerien kattava yhdenmukaistaminen, ainetasemenetelmän käyttöönotto sen todentamiseksi, että biokaasu on niiden mukaista, ja ainetasemenetelmän käytön teknisten edellytysten osittainen yhdenmukaistaminen edistävät epäilemättä tämän biopolttoaineen yhteisön sisäistä kauppaa. Direktiivin 2009/28 johdanto-osan 94 perustelukappaleessa viitataan nimenomaisesti sen 17 ja 18 artiklassa asetettuun yhdenmukaistamistavoitteeseen ja täsmennetään, että niiden antaminen perustuu SEU 95 artiklaan (SEUT 114 artikla) ja että yhdenmukaistamistoimenpiteillä ”helpotetaan – – biopolttoaineilla ja bionesteillä käytävää kauppaa jäsenvaltioiden välillä – –”.

57. Kuten komissio kuitenkin on huomautuksissaan todennut, direktiiviin 2009/28 ei sisälly lauseketta biokaasun liikkuvuudesta ehdoitta jäsenvaltioiden välillä, ja ne voivat ottaa käyttöön erilaisia ainetasemenetelmän soveltamisjärjestelyjä, jotka rajoittavat kestävän biokaasun yhteisön sisäistä kauppaa. Ainetasemenetelmän käyttöedellytykset olisi ollut tarpeen yhdenmukaistaa kattavasti, jotta kaikki kansalliset järjestelmät olisivat samanlaisia ja siten taattaisiin niiden puitteissa laillisesti myytävän biokaasun vapaa liikkuvuus.

58. Koska yhdenmukaistaminen ei ole täysimääräistä, toimijat voivat saavuttaa biokaasun rajat ylittävän vapaan liikkuvuuden ainoastaan turvautumalla komission hyväksymiin, direktiivin 2009/28 18 artiklan 4 kohdan mukaisiin vapaaehtoisiin todentamisjärjestelmiin. Energiaviranomainen myöntää tässä yhteydessä, ettei se näe estettä jonkin tällaisen sertifikaatin perusteella maahantuodun kestävän biokaasun hyväksymiselle [23] edellyttäen, että sertifikaatti käsittää rajat ylittävän kaupan, kuten International Sustainability and Carbon Certification (ISCC), REDcert EU ja NTA 8080 -järjestelmien tapauksessa. [24]

59. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen siten, että direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohtaan sisältyviä käsitteitä ”ainetase” ja ”seos” on tulkittava siten, että niillä ei estetä jäsenvaltioita sallimasta eikä velvoiteta niitä sallimaan ehdoitta kestävän biokaasun kauppaa kansallisen yhteenliitetyn kaasuverkon kautta.

B Toinen ennakkoratkaisukysymys: direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdan yhteensopivuus SEUT 34 artiklan kanssa

60. Siltä varalta, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta, onko direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohta mahdollisesti yhteensopimaton tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden kiellosta määräävän SEUT 34 artiklan kanssa.

61. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 34 artiklaan sisältyvä kielto ”koskee paitsi kansallisia myös unionin toimielinten toimenpiteitä”, joten myös johdetun oikeuden säännösten on oltava sen mukaisia. [25]

23 Energiaviranomaisen kirjallisten huomautusten 30–32 kohta.

24 International Sustainability & Carbon Certification -järjestelmän hyväksymisestä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveissä 98/70/EY ja 2009/28/EY vahvistettujen kestävyyskriteerien täyttymisen osoittamiseen 9.8.2016 annettu komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2016/1361 (EUVL 2016, L 215, s. 33); Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveissä 98/70/EY ja 2009/28/EY vahvistettujen kestävyyskriteerien täyttymisen osoittamiseen käytettävän REDcert-järjestelmän hyväksymisestä 24.7.2012 annettu komission täytäntöönpanopäätös 2012/432/EU (EUVL 2012, L 199, s. 24) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveissä 98/70/EY ja 2009/28/EY vahvistettujen kestävyyskriteerien täyttymisen osoittamiseen käytettävän NTA 8080 -järjestelmän hyväksymisestä 31.7.2012 annettu komission täytäntöönpanopäätös 2012/452/EU (EUVL 2012, L 205, s. 17).

25 Tuomio 17.5.1984, Denkavit Nederland (15/83, EU:C:1984:183, 15 kohta); tuomio 12.7.2005, Alliance for Natural Health ym. (C-154/04 ja C-155/04, EU:C:2005:449, 47 kohta) ja tuomio 12.7.2012, Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, 80 kohta). Ks. myös julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:37), jossa ehdotettiin direktiivin 2009/28 3 artiklan 3 kohdan toteamista pätemättömäksi, koska sillä rikottiin SEUT 34 ja SEUT 36 artiklaa myöntämällä jäsenvaltioille valta kieltää pääsy niiden tukijärjestelmiin sellaisilta tuottajilta, joiden uusiutuvista energialähteistä tuotettavan sähkön tuotantolaitokset sijaitsevat toisessa jäsenvaltiossa, tai rajoittaa tätä pääsyä.

62. Tämä kielto ei kuitenkaan velvoita unionin toimielimiä yhtä tiukasti kuin jäsenvaltioita,[26] sillä unionin tuomioistuin antaa niille laajan harkintavallan niiden käyttäessä yhdenmukaistamista koskevaa toimivaltaansa tavaroiden valmistuksen ja kaupan pitämisen alalla. Näin ollen ne voivat antaa lainsäädäntöä yhteisön sisäisen kaupan esteiden pitämiseksi tilapäisesti voimassa ennen niiden lopullista poistamista.[27]

63. Ainetasemenetelmän käyttövelvoite direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdan mukaisesti sen todentamiseksi, että biokaasun kestävyyskriteerit täyttyvät, muodostaa tämän tuotteen osalta eräänlaisen yhteisön sisäisen kaupan esteen, koska se aiheuttaa talouden toimijoille ylimääräistä hallinnollista ja taloudellista rasitusta, jota ei aiheutuisi, jos sen sijasta olisi käytetty luovutuskelpoisiin sertifikaatteihin perustuvaa menetelmää (tai jopa sääntelyn täydellistä purkamista, jolloin talouden toimijat olisivat voineet valita täysin vapaasti jonkin muun tavan osoittaa biokaasunsa kestävyys).

64. Kuten jo edellä totesin, ainetasemenetelmää koskeva osittainen yhdenmukaistaminen direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdassa antaa lisäksi jäsenvaltioille mahdollisuuden perustaa erilaisia kansallisia järjestelmiä sen käyttöä varten, jolloin kansallisen järjestelmän mukaisesti kestävänä pidettyä biokaasua ei välttämättä luokitella sellaiseksi jossakin toisessa jäsenvaltiossa. Kattavalla yhdenmukaistamisella olisi vältetty nämä tekniset esteet ja varmistettu, että jossakin jäsenvaltiossa alun perin laillisesti valmistettua ja kaupan pidettyä kestävää biokaasua voidaan viedä samalla tavalla luokiteltuna muihin unionin jäsenvaltioihin niissä jaeltavaksi.

65. Ainetasemenetelmän käytöstä johtuvia yhteisön sisäisen kaupan rajoituksia (jotka ovat mahdollisesti SEUT 34 artiklassa määrätyn kiellon vastaisia) voidaan kuitenkin perustella ympäristönsuojelua koskevalla pakottavalla vaatimuksella, ja niiden on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Jäljempänä esittämäni toteamukset kansallisesta lainsäädännöstä, joka velvoittaa käyttämään ainetasemenetelmää selkeästi rajatussa paikassa Ruotsissa, ovat sovellettavissa tässä tapauksessa sillä erotuksella, että direktiivin 2009/28 18 artiklaan sisältyvä sääntely koskee yleisesti kaikkia valtioita syrjimättä tai suojaamatta mitään niistä suhteellisuusperiaatteen vastaisesti.

66. Vaikka direktiivin 18 artiklan 1 kohta merkitsee yhteisön sisäisen biokaasukaupan määräaikaista rajoittamista, se kuitenkin edistää samalla tämän kaupan kehitystä pitkällä aikavälillä, eikä sitä näin ollen voida pitää edellä mainitun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan SEUT 34 artiklan vastaisena tuonnin määrällisiä rajoituksia vastaavana toimenpiteenä. Useat syyt puoltavat tätä toteamusta.

67. Ensinnäkin ainetasemenetelmä vaikeuttaa yhteisön sisäistä kauppaa vähemmän kuin tunnistetietojen säilyttämiseen perustuva menetelmä, kuten edempänä totesin,[28] ja mahdollistaa samalla kestävän biokaasun jäljitettävyyden valvonnan.

68. Toiseksi direktiivin 2009/28 18 artiklan 4 kohdassa hyväksytään se, että toimijat hyödyntävät komission jo tunnustamia vapaaehtoisia kansallisia ja kansainvälisiä järjestelmiä ainetasemenetelmän soveltamiseen. Näitä vapaaehtoisia järjestelmiä voidaan käyttää sekä kansallisessa että yhteisön sisäisessä kaupassa. Käyttämällä tällaista järjestelmää toimija saa edellä mainitun direktiivin

26 Esim. tuomion 14.12.2004, Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800) 59 kohdassa todettiin seuraavaa: ”Vaikka direktiivin 2001/37 8 artiklassa säädetty suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden kaupan pitämistä koskeva kielto merkitsee EY 28 artiklassa [nykyinen SEUT 34 artikla] tarkoitettua rajoitusta, se on kuitenkin perusteltu, kuten tämän tuomion 56 kohdassa on todettu, ihmisten terveyden suojeluun liittyvistä syistä. Näin ollen ei missään tapauksessa voida katsoa, että kyseinen kielto olisi otettu käyttöön EY 28 artiklan [nykyinen SEUT 34 artikla] vastaisesti”.

27 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”unionin lainsäätäjällä on laaja harkintavalta pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella alalla, jolla siltä edellytetään poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten valintojen tekemistä ja jolla sen on suoritettava monitahoisia arviointeja. Näin ollen tähän alaan kuuluva toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos kyseinen toimenpide on ilmeisen soveltumaton toimivaltaisten toimielimien tavoitteleman päämäärän saavuttamiseen”. Ks. mm. tuomio 4.5.2016, Philip Morris Brand ym. (C-547/14, EU:C:2016:325, 166 kohta) ja tuomio 10.12.2002, British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 123 kohta).

28 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 43 ja 44 kohta.

18 artiklan 7 kohdan [29] mukaiset takeet siitä, että biokaasua, jonka kestävyys on osoitettu jossakin vapaaehtoisessa järjestelmässä sovellettavalla ainetasemenetelmällä, voidaan myydä toisessa jäsenvaltiossa samoin edellytyksin kuin kotimaassa tuotettua biokaasua, jonka kestävyys on todennettu kansallisen järjestelmän mukaisella ainetasemenetelmällä.

69. Kolmanneksi direktiivin 2009/28 18 artiklan 9 kohdassa käsitellään mahdollisuutta korvata ainetasemenetelmä tulevaisuudessa jollakin toisella yhteisön sisäistä kauppaa vähemmän rajoittavalla menetelmällä, kuten luovutuskelpoisiin sertifikaatteihin perustuvalla menetelmällä. Tämä säännös osoittaa, että ainetasemenetelmä on ensimmäinen askel yhteisön sisäisen biokaasukaupan tukemisessa, vaikka siinä pidetäänkin tilapäisesti voimassa tiettyjä esteitä, jotka voidaan poistaa tuonnempana.

70. Koska ainetasemenetelmän valinta perustuu sitä koskevien edellytysten mukaisesti erilaisten ilmeisen monimutkaisten (taloudellisten ja teknisten) tekijöiden arviointiin, eikä se havaintojeni mukaan ole selvästi epäasianmukainen menetelmä asetettuun tavoitteeseen nähden, direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohtaa ei ole syytä pitää SEUT 34 artiklan vastaisena.

C Ruotsin lainsäädännön yhteensopivuus SEUT 34 artiklan kanssa

71. Unionin tuomioistuin on todennut, että kun ala on unionin tasolla yhdenmukaistettu tyhjentävästi, kaikkia siihen liittyviä kansallisia toimia on arvioitava suhteessa kyseiseen yhdenmukaistamistoimeen eikä suhteessa primaarioikeuden määräyksiin. [30] Kansallisen lainsäädännön, jolla pannaan osittaista yhdenmukaistamista koskeva direktiivi täytäntöön kansallisessa oikeudessa, on oltava primäärioikeuden mukaista. [31]

72. Koska direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdassa yhdenmukaistetaan biokaasun kestävyyden todentamiseen käytetyn ainetasemenetelmän käyttö vain osittain eikä tyhjentävästi, Ruotsin kansallista järjestelmää on tutkittava SEUT 34 artiklan valossa.

73. Tarkemmin sanoen on määritettävä, onko edellytys, jonka mukaan ainetasemenetelmää käytetään selkeästi rajatussa paikassa, kuten Ruotsin kaasuverkossa, mutta ei kansallisessa yhteenliitetyssä kaasuverkossa, SEUT 34 artiklassa kielletty tuonnin määrällisiä rajoituksia vastaava toimenpide. Vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei esitä tätä kysymystä suoraan, sitä on mielestäni tarpeen käsitellä, jotta unionin tuomioistuin voisi antaa pääasian ratkaisemisen kannalta hyödyllisen vastauksen.

74. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että kun SEUT 34 artiklassa kielletään jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet, tarkoitetaan kaikkia jäsenvaltioiden toimenpiteitä, jotka voivat tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa unionin sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti. [32]

29 Muistutan, että tässä säännöksessä säädetään seuraavaa: ”Jos talouden toimija esittää 4 kohdan nojalla tehdyn päätöksen kohteena olevan sopimuksen tai järjestelmän mukaisesti saadut todisteet tai tiedot siltä osin kuin kyseinen päätös kattaa ne, jäsenvaltio ei saa vaatia toimittajalta lisänäyttöä 17 artiklan 2–5 kohdassa tarkoitettujen kestävyyskriteerien täyttymisestä eikä tietoja tämän artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetuista toimenpiteistä.”

30 Tuomio 1.7.2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

31 Tuomio 12.10.2000, Ruwet (C-3/99, EU:C:2000:560, 47 kohta) ja tuomio 18.9.2003, Bosal (C-168/01, EU:C:2003:479, 25 ja 26 kohta). Jos kattava yhdenmukaistaminen tehdään direktiiveillä, joissa sallitaan tiukemmat kansalliset suojatoimenpiteet, unionin tuomioistuin katsoo myös, että niiden on oltava SEUT 34–SEUT 36 artiklassa määrätyn kiellon mukaisia (tuomio 16.12.2008, Gysbrechts ja Santurel Inter, C-205/07, EU:C:2008:730, 33–35 kohta).

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

75. Koska energiaviranomaisen toimenpidettä sovelletaan erotuksetta kaikkeen Ruotsissa myytävään kestävään biokaasuun sen alkuperästä riippumatta, se estää soveltamasta maahan tuodun maakaasun ainetasemenetelmää kansallisessa yhteenliitetyssä kaasuverkossa ja vaikeuttaa siten muista jäsenvaltioista peräisin olevan biokaasun maahantuontia tai estää sen maahantuonnin mainitun verkon kautta.

76. Jos Saksassa laillisesti tuotettua ja kaupan pidettävää biokaasua, joka lähtökohtaisesti täyttää direktiivin 2009/28 17 artiklassa säädetyt kestävyysvaatimukset, ei voida tuoda Ruotsiin kestävänä biokaasuna silloin, kun se kulkee kaasuputken kautta, kansallinen toimenpide rajoittaa maahantuontia ja on näin ollen SEUT 34 artiklan vastainen. Vaikka se voitaisiin energiaviranomaisen väitteen mukaan jaella muuna kuin kestävänä biokaasuna, se vähentää talouden toimijan saamaa tuottoa, koska vain kestävään biokaasuun sovelletaan edullista verosääntelyä, joka lisää sen kilpailukykyä fossiilisiin polttoaineisiin nähden.

77. Energiaviranomaisen mukaan Ruotsin lainsäädäntö ei ole esteenä sellaisen kestävän biokaasun rajat ylittävälle kaupalle, jota toimijat voivat tuoda maahan muista jäsenvaltioista kaasuverkon kautta hyödyntäen komission direktiivin 2009/28 18 artiklan 4 kohdan mukaisesti hyväksymiä vapaaehtoisia järjestelmiä. [33] Se lisää, että ne voivat myös turvautua maantie-, rautatie- tai merikuljetuksiin ja sen jälkeen syöttää tämän maahantuodun biokaasun Ruotsin kaasuverkkoon.

78. Mikään näistä väitteistä ei mielestäni riitä sulkemaan pois toimenpiteen rajoittavaa vaikutusta. Biokaasu voidaan toki nesteyttää ja viedä Ruotsiin maanteitse, meritse tai rautateitse siten, että sen ominaisuudet säilyvät, ja soveltaa siihen tunnistetietojen säilyttämiseen perustuvaa menetelmää sen kestävyyden valvomiseksi, mutta kuten E.ON Biofor totesi, kaasun kuljettaminen muutoin kuin kaasuverkon kautta nostaa huomattavasti tuotteen lopullista hintaa ja estää tosiasiallisesti sen tuonnin Ruotsiin, koska se ei pysty kilpailemaan Ruotsissa tuotetun kaasun kanssa. [34]

79. Muiden valtioiden talouden toimijat voivat tuoda kestävää biokaasua Ruotsiin vain ainetasemenetelmän soveltamiseen perustuvan vapaaehtoisen järjestelmän avulla, kun taas ruotsalaiset biokaasun tuottajat voivat turvautua johonkin vapaaehtoisista järjestelmistä tai Ruotsin kansalliseen järjestelmään, joka voi olla niiden kannalta edullisempi. E.ON Biofor on käyttänyt biokaasunsa kestävyyden todentamiseen Saksan kansallista REDCert DE -järjestelmää ja, kuten se istunnossa totesi, REDCert EU:n kaltaisen komission tunnustaman vapaaehtoisen ainetasemenetelmän valvontajärjestelmän käyttö aiheuttaisi sille lisäkustannuksia.

80. Este muista jäsenvaltioista peräisin olevan biokaasun tuonnille kaasuverkon kautta voi kuitenkin olla perusteltu SEUT 36 artiklassa luetelluista yleistä etua koskevista syistä tai pakottavien vaatimusten takia. Unionin tuomioistuin on myöntänyt, että kansallista lainsäädäntöä tai käytäntöä, jossa on kyse tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavasta toimenpiteestä, voidaan perustella näillä syillä tai vaatimuksilla. Kummassakin tapauksessa kansallisen toimenpiteen on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisesti sellainen, että sillä on voitava taata tavoiteltavan päämäärän toteutuminen, eikä sillä saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi. [35]

81. Energiaviranomaisen toimenpide helpottaa ainetasemenetelmän käyttöä Ruotsin biokaasun tuottajien kannalta, koska niiden on mahdollista sekoittaa biokaasu kansallisessa kaasuverkossa soveltamalla ainetasemenetelmää, mikä rajoittaa niiden toimintaa vähemmän kuin se, että ne olisi velvoitettu käyttämään tätä menetelmää jokaisessa tuotantolaitoksessa. Näin ollen toimenpiteellä edistetään tämän uusiutuvan energiamuodon käyttöä, ja tästä näkökulmasta sitä voidaan perustella

33 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 68 kohta.

34 E.ON Bioforin laskelmien mukaan kestävän biokaasun maantiekuljetus Saksasta Ruotsiin tulee 25–50 kertaa kalliimmaksi kuin sen kuljettaminen kaasuputkistojen kautta.

35 Ks. erityisesti tuomio 1.7.2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, 76 kohta) ja tuomio 11.12.2008, komissio v. Itävalta (C-524/07, EU:C:2008:717, 54 kohta).

ympäristönsuojelulla [36] ja erityisesti biokaasun käytön edistämisellä uusiutuvana energialähteenä, [37] koska sen avulla voidaan vähentää kasvihuonekaasupäästöjä, jotka ovat yksi pääasiallisista syistä ilmastonmuutokseen, jota vastaan unioni ja sen jäsenvaltiot ovat sitoutuneet taistelemaan. [38] Ruotsin toimenpide on suotuisa myös energiahuollon varmistamisen kannalta, koske se auttaa vastaamaan liikenteessä käytetyn biokaasun kysyntään Ruotsin verokannustinjärjestelmän tavoitteen mukaisesti.

82. Edistämällä ympäristönsuojelua sekä tukemalla uusiutuvan energian ja erityisesti biokaasun käyttöä mainitulla toimenpiteellä pyritään myös välillisesti suojelemaan ihmisten, eläinten ja kasvien terveyttä ja elämää, mikä kuuluu SEUT 36 artiklassa lueteltuihin yleistä etua koskeviin syihin. [39]

83. Energiaviranomaisen päätöksen on kuitenkin oltava suhteellisuusperiaatteen mukainen eli sillä on voitava taata tavoiteltavan päämäärän toteutuminen, eikä sillä saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.

84. Mielestäni ainetasemenetelmän soveltaminen pelkästään Ruotsin kaasuverkkoon ja EU:n jäsenvaltioiden kansallisen yhteenliitetyn kaasuverkon jättäminen sen ulkopuolelle ei ole ehdottoman välttämätöntä kestävän biokaasun käytön edistämiseksi Ruotsissa. Se tarkoittaa pikemminkin päinvastoin, että on tosiasiallisesti mahdotonta tuoda Ruotsiin muista jäsenvaltioista peräisin olevaa biokaasua, vaikka tämä tuonti lisäisi biokaasun tarjontaa ja edistäisi tämän biopolttoaineen käytön lisäämistä.

85. En löydä riittäviä perusteita sille, että Ruotsi estäisi halukkaita toimijoita tuomasta maahan ainetasemenetelmällä kestäväksi todettua biokaasua muiden unionin maiden kanssa yhteenliitetyn kaasuverkon kautta, edellyttäen, että ne pystyvät ruotsalaisten tuottajien tavoin osoittamaan, että ne ovat varmistaneet biokaasunsa kestävyyden direktiivin 2009/28 18 artiklan ja ainetasemenetelmän soveltamista koskevan kansallisen järjestelmänsä mukaisesti. Tämä väite pitää erityisesti paikkansa, kun komissio voi antaa päätöksen, jossa se määrittää, että ainetasemenetelmän kansallinen soveltamisjärjestelmä (josta sille on ilmoitettu) tarkoittaa automaattisesti vastavuoroista tunnustamista samoin kuin vapaaehtoiset järjestelmät. [40]

86. Ruotsin energiaviranomainen yrittää perustella menettelyään sillä, että Euroopassa ei ole kansallisten kaasuverkkojen valvontaviranomaista, jolla olisi valmiudet valvoa ainetasemenetelmän soveltamista, taata yhteisön sisäisen kaupan piiriin kuuluvien kestävien biokaasuerien jäljitettävyys ja samalla estää useamman kuin yhden tuotanto- tai myyntituen myöntäminen toimijoille. Istunnossa se korosti sitä, että on mahdotonta todentaa Saksasta Ruotsiin tuodun biokaasun alkuperäketjua, koska se ei itse pysty valvomaan biokaasun tuottajia Saksassa.

87. Mielestäni tätä väitettä ei voida hyväksyä, sillä direktiivin 2009/28 18 artiklan 4 kohdassa sallitaan kestävän biokaasun vapaa liikkuvuus kaasuputkistojen kautta, kunhan sen jäljitettävyys varmistetaan komission tunnustamilla vapaaehtoisilla järjestelmillä. Jos toimija osoittaa kaasun tuotantomaan kansallisen lainsäädännön mukaisesti, että jostakin jäsenvaltiosta kaasuputkiston kautta maahan tuodun kestävän biokaasuerän osalta on noudatettu ainetasemenetelmää, Ruotsin viranomaisten on sallittava sen maahantuonti, eivätkä ne saa estää sen siirtämistä Ruotsin kaasuverkossa.

36 Asianosaisten antamien tietojen mukaan liikenteen polttoaineena käytetty biokaasu saastuttaa paljon vähemmän kuin bensiini tai dieselöljy, koska siitä aiheutuu jopa 93 prosenttia vähemmän hiilidioksidipäästöjä energiayksikköä kohti.

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

38 Kuten direktiivin 2009/28 johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa nimenomaisesti todetaan, uusiutuvien energialähteiden käytön lisääminen on tärkeä osa toimenpidekokonaisuutta näiden päästöjen vähentämiseksi, Kioton pöytäkirjan sitoumusten noudattamiseksi ja sen tavoitteiden saavuttamiseksi nopeammin. Ks. tuomio 26.9.2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, 56 kohta) ja tuomio 11.9.2014, Essent Belgium (C-204/12–C-208/12, EU:C:2014:2192, 92 kohta).

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

40 Austrian Agricultural Certification Scheme -sertifiointijärjestelmän toteamisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveissä 98/70/EY ja 2009/28/EY säädettyjen edellytysten mukaiseksi 11.5.2016 annettu komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2016/708 (EUVL 2016, L 122, s. 60).

88. Direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 ja 3 kohdassa säädetyn ainetasemenetelmän käytön osittaisen yhdenmukaistamisen on mahdollistettava jäsenvaltioissa tuotetun kestävän biokaasun vastavuoroinen tunnustaminen, elleivät jäsenvaltiot pysty osoittamaan, että sen epäämistä voidaan perustella pakottavalla vaatimuksella. Ruotsin energiaviranomainen ei ole esittänyt riittäviä perusteluja kumotakseen tämän olettaman vastavuoroisen tunnustamisen soveltamisesta Saksassa kestäväksi luokiteltuun, laillisesti tuotettuun ja kaupan pidettyyn biokaasuun, joka viedään Ruotsiin kaasuputkistojen kautta.

89. Ruotsi olisi voinut sallia sen, että talouden toimijat osoittavat biokaasunsa kestävyyden kaasun alkuperämaan ainetasemenetelmän soveltamisjärjestelmän tietojen avulla. Tämä on yhteisön sisäisessä kaupassa vähemmän rajoittava vaihtoehto kuin kaasuputkistojen kautta tapahtuvan maahantuonnin tosiasiallinen kielto. Kuten energiaviranomainen istunnossa totesi, se valvoo biokaasun kestävyyttä tutkimalla kansallisten toimijoiden sille esittämiä asiakirjoja. En ymmärrä, miksi se ei voisi soveltaa tätä samaa ratkaisua niihin biokaasun maahantuojiin, jotka esittävät luotettavia kansallisia sertifikaatteja, joista ilmenee biokaasun kestävyys.

90. Kyseessä oleva toimenpide ei siis mielestäni ole suhteellisuusperiaatteen mukainen. On joka tapauksessa energiaviranomaisen (ja mahdollisesti tuomioistuimen, joka antaa ratkaisun sen päätöksistä muutoksenhakuvaiheessa) asia ratkaista, riittävätkö E.ON Bioforin esittämät todisteet osoittamaan, että maahan tuodut biokaasuerät täyttävät direktiivissä 2009/28 säädetyt kestävyyskriteerit, että ainetasemenetelmän vaatimuksia on noudatettu ja ettei ole vaaraa mainittujen erien kirjaamisesta sekä Saksassa että Ruotsissa, vaikka ne kuljetetaankin kansallisen yhteenliitetyn kaasuverkon kautta.

D Energiaviranomaisen toimenpide kansallisena tukijärjestelmänä

91. Haluan korostaa lopuksi toissijaisesti ja ainoastaan siltä varalta, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiä kysymyksiä käsitellään direktiivin 2009/28 2 artiklan toisen kohdan k alakohdassa tarkoitettujen, biokaasun tuotannon ”kansallisissa tukijärjestelmissä” sallittujen rajoitusten näkökulmasta, ettei missään näistä järjestelmistä rajoiteta ainetasemenetelmän soveltamista Ruotsin kaasuverkossa kuljetettavaan biokaasuun siten, ettei sitä sovelleta kansallisesta yhteenliitetystä kaasuverkosta peräisin olevaan biokaasuun. Se ei myöskään ole verrattavissa kansallisiin vihreän sähkön tuotantotukijärjestelmiin, joita unionin tuomioistuin tarkasteli tuomiossa Ålands Vindkraft. [41]

92. Vaikka ennakkoratkaisupyynnössä ei nimenomaisesti oteta kantaa tähän, [42] siitä voidaan päätellä (ja energiaviranomainen vahvisti tämän istunnossa), että edullista verokohtelua sovelletaan Ruotsista peräisin olevan biokaasun lisäksi kaikkeen kestävään biokaasuun, ja tästä syystä edullinen kohtelu koskee myös ainetasemenetelmän soveltamista koskevien vapaaehtoisten järjestelmien piiriin kuuluvaa maahan tuotua biokaasua. [43]

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

42 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole esittänyt ennakkoratkaisupyynnössään kysymystä sen unionin oikeuden tulkinnasta, jota mahdollisesti sovelletaan kestävän biokaasun edullista verokohtelua koskevaan Ruotsin lainsäädäntöön, jonka tavoitteena on lisätä kestävän biokaasun kulutuksen kilpailukykyä fossiilisen kaasun kulutukseen nähden.

43 Asiakirjassa ”Sweden’s third progress report on the development of renewable energy pursuant to Article 22 of Directive 2009/28/EC”, 22.12.2015, s. 77, todetaan seuraavaa: ”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. Unionin tuomioistuin on hyväksynyt sen, että jäsenvaltiot voivat toteuttaa vihreään sähköön sovellettavia syrjiviä tukitoimenpiteitä ja rajoittaa ne alueellaan tuotettuun vihreään sähköön.[44] Nähdäkseni tätä oikeuskäytäntöä, jonka tiettyjä osia on arvosteltu,[45] ei voida soveltaa käsiteltävään asiaan. Ensinnäkin siitä syystä, ettei – toistan – kyse ole kansallisesta biokaasun tuotantotukijärjestelmästä. Toiseksi siitä syystä, että vihreän sähkön tuotannon ja myynnin yhteydessä jäljitettävyyttä on hyvin vaikea ylläpitää (mikä selittää luovutuskelpoisten sertifikaattien käytön), kun taas biokaasun osalta jäljitettävyys on mahdollista, ja se varmistetaan juuri direktiivissä 2009/28 säädetyn ainetasemenetelmän avulla. Unionin tuomioistuin on lopuksi katsonut, että tietyt syrjivät kansalliset toimenpiteet (kuten edullisten kuljetustariffien soveltaminen vain alueellisesti tuotettuun vihreään sähköön) ovat SEUT 34 artiklan vastaisia, eivätkä ne ole perusteltuja.[46]

94. Olen loppujen lopuksi sitä mieltä, että kansallinen toimenpide, joka velvoittaa soveltamaan ainetasemenetelmää selkeästi rajatussa paikassa, kuten kansallisessa kaasuverkossa, siten, ettei sitä sovelleta tällä menetelmällä kestäväksi todennettuun, kansallisesta yhteenliitetystä kaasuverkosta peräisin olevaan biokaasuun, on SEUT 34 artiklan vastainen tuonnin määrällisiä rajoituksia vastaava toimenpide.

V Ratkaisuehdotus

95. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Förvaltningsrätten i Linköpingin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta 23.4.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/28/EY 18 artiklan 1 kohtaan sisältyviä käsitteitä ”ainetase” ja ”seos” on tulkittava siten, että niillä ei estetä jäsenvaltioita sallimasta eikä velvoiteta niitä sallimaan ehdoitta biokaasun rajat ylittävää kauppaa kansallisen yhteenliitetyn kaasuverkon kautta.

2) Ei ole syytä katsoa, että direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdalla rikotaan SEUT 34 artiklaa.

3) Kansallinen toimenpide, joka velvoittaa soveltamaan ainetasemenetelmää selkeästi rajatussa paikassa, kuten kansallisessa kaasuverkossa, siten, ettei sitä sovelleta tällä menetelmällä kestäväksi todennettuun biokaasuun, jota kuljetetaan kansallisessa yhteenliitetyssä kaasuverkossa, on SEUT 34 artiklan vastainen tuonnin määrällisiä rajoituksia vastaava toimenpide.

i — Tämän ratkaisuehdotuksen seuraaviin kohtiin on tehty kielellisiä muutoksia sen ensimmäisen julkaisemisen jälkeen:
a) Otsikon I.A teksti ”A Unionin oikeus” korvataan tekstillä ”A Unionin oikeus: direktiivi 2009/28”. Otsikko I.A.1. Direktiivi 2009/28 poistetaan.
b) Alaviitteen nro 16 viittaus sivulle 143 korvataan viittauksella sivulle 148.
c) Alaviitteen nro 22 viittaus kohtaan 48 korvataan viittauksella kohtaan 47.
d) Alaviitteen nro 28 viittaus kohtiin 45–46 korvataan viittauksella kohtiin 43–44.
e) Alaviitteen numero 33 viittaus kohtaan 69 korvataan viittauksella kohtaan 68.

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

45 Ks. julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:257, 4 kohta) sekä kommentit teoksessa Michel, V., ”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, Bryssel, 2015, s. 229.

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