Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

22 päivänä kesäkuuta 2017 *

Ennakkoratkaisupyyntö — Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian tuotannon edistäminen — Liikenteessä käytettävät biopolttoaineet — Direktiivi 2009/28/EY — 18 artiklan 1 kohta — Ainetasemenetelmä, jolla on tarkoitus varmistaa, että biodiesel täyttää säädetyt kestävyyskriteerit — Pätevyys — SEUT 34 ja SEUT 114 artikla — Kansallinen säännöstö, jossa vaaditaan ainetasetta koskevan vaatimuksen täyttymistä selkeästi rajatussa paikassa — Toimivaltaisen kansallisen viranomaisen käytäntö, jolla myönnetään, että tämä edellytys voi täyttyä, kun kestävää biokaasua kuljetetaan kansallisen kaasuverkoston kautta — Mainitun viranomaisen määräys, jossa suljetaan pois se, että tämä sama edellytys voisi täyttyä muista jäsenvaltioista peräisin olevan kestävän biokaasun tuonnissa yhteen liitettyjen kansallisten kaasuverkkojen kautta — Tavaroiden vapaa liikkuvuus

Asiassa C-549/15,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Förvaltningsrätten i Linköping (Linköpingin hallintotuomioistuin, Ruotsi) on esittänyt 19.10.2015 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 22.10.2015, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

E.ON Biofor Sverige AB

vastaan

Statens energimyndighet,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Ilešič sekä tuomarit A. Prechal (esittelevä tuomari), A. Rosas, C. Toader ja E. Jarašiūnas,

julkisasiamies: M. Campos Sánchez-Bordona,

kirjaaja: hallintovirkamies I. Illéssy,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 26.10.2016 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— E.ON Biofor Sverige AB, edustajinaan A. Johansson, S. Perván Lindeborg ja T. Pettersson, advokater,

— Statens energimyndighet, asiamiehinään aluksi F. Forsberg ja J. Holgersson, sittemmin E. Jozsa, avustajanaan K. Forsbacka, advokat,

* Oikeudenkäyntikieli: ruotsi.

— Viron hallitus, asiamiehenään K. Kraavi-Käerdi,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. Bulterman ja M. de Ree,

— Euroopan parlamentti, asiamiehinään A. Neergaard ja P. Schonard,

— Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään A. Norberg ja J. Herrmann,

— Euroopan komissio, asiamiehinään K. Talabér-Ritz ja E. Manhaeve, avustajanaan M. Johansson, advokat,

kuultuaan julkisasiamiehen 18.1.2017 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee 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 (EUVL 2009, L 140, s. 16) 18 artiklan 1 kohdan tulkintaa ja pätevyyttä.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat E.ON Biofor Sverige AB (jäljempänä E.ON Biofor) ja Statens energimyndighet (valtion energiaviranomainen, Ruotsi; jäljempänä energiaviranomainen) ja joka koskee viimeksi mainitun E.ONille osoittamaa määräystä tämän käyttöön ottaman biokaasun kestävyyden todentamisjärjestelmän osalta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 2009/28 johdanto-osan 1, 12, 65, 76 ja 94 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) Energiankulutuksen valvonta Euroopassa ja uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön lisääminen yhdessä energiasäästöjen ja lisätyn energiatehokkuuden kanssa ovat tärkeitä osia toimenpidekokonaisuutta, joka on tarpeen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi, ilmastomuutosta koskevaan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimukseen liitetyn Kioton pöytäkirjan sitoumusten noudattamiseksi sekä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskevien muiden yhteisön tasolla ja kansainvälisellä tasolla tehtyjen sitoumusten täyttämiseksi vuoden 2012 jälkeen. – –

– –

(12) Maataloustuotteiden kuten lannan, lietteen ja muiden eläimistä peräisin olevien jätteiden ja orgaanisten jätteiden käytöllä biokaasun tuotannossa on merkittäviä ympäristöhyötyjä kasvihuonekaasupäästöjen huomattavien vähentämismahdollisuuksien kannalta, kun tarkastellaan lämmön ja sähkön tuotantoa ja sen käyttöä biopolttoaineena. Biokaasulaitokset voivat hajautetun luonteensa ja alueellisen investointirakenteensa ansiosta merkittävästi edistää kestävää kehitystä maaseutualueilla ja tarjota maanviljelijöille uusia tulonsaantimahdollisuuksia.

– –

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

– –

(76) Kestävyyskriteerit ovat tehokkaita vain, jos ne johtavat muutoksiin markkinatoimijoiden käyttäytymisessä. Näitä muutoksia 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. Muitakin todentamismenetelmiä olisi kuitenkin harkittava.

– –

(94) 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.”

4 Direktiivin 2009/28 1 artiklan, jonka otsikko on ”Aihe ja soveltamisala”, mukaan 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”.

5 Mainitun direktiivin 2 artiklan toisen kohdan a, e ja i alakohtaan sisältyvät seuraavat määritelmät:

”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”.

6 Direktiivin 2009/28 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. – –

– –

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.

– –”

7 Mainitun direktiivin 5 artiklan, jonka otsikko on ”Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuuden laskeminen”, 1 kohdassa säädetään 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.”

8 Saman direktiivin 17 artiklassa, jonka otsikko on ”Biopolttoaineita ja bionesteitä koskevat kestävyyskriteerit”, säädetään 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. – – ei saa valmistaa raaka-aineesta, joka on hankittu maasta, johon on sitoutunut paljon hiiltä – –

5. – – 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 yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä 19 päivänä tammikuuta 2009 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 [(EUVL 2009, L 30, s. 16)] liitteessä II olevassa A osassa otsikon ’Ympäristö’ alla ja kyseisessä liitteessä olevassa 9 kohdassa luetelluissa säädöksissä vahvistettuja vaatimuksia ja normeja sekä mainitun asetuksen 6 artiklan 1 kohdan nojalla määriteltyjä hyvän maatalouden ja ympäristön vähimmäisvaatimuksia.

– –

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.

– –”

9 Direktiivin 2009/28 18 artiklassa, jonka otsikko on ”Biopolttoaineiden ja bionesteiden kestävyyskriteerien noudattamisen todentaminen”, 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. Arvioinnissaan komissio ottaa huomioon todentamismenetelmät, joissa ympäristökestävyysominaisuuksia koskevan tiedon ei tarvitse olla fyysisesti liitettynä yksittäisiin eriin tai seoksiin. Arvioinnissa otetaan huomioon tarve säilyttää todentamisjärjestelmän yhtenäisyys ja tehokkuus, mutta välttää samalla kohtuuttoman rasitteen aiheuttaminen teollisuudelle. Kertomukseen liitetään tarvittaessa muiden todentamismenetelmien käyttöä koskevia ehdotuksia Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

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. – –

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 – – järjestelmä täyttää asianmukaiset luotettavuudelle, läpinäkyvyydelle ja riippumattomille tarkastuksille asetetut vaatimukset. – –

– –

7. Jos talouden toimija esittää 4 kohdan nojalla tehdyn päätöksen kohteena olevan – – 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.

– –”

10 Vapaaehtoisista järjestelmistä ja oletusarvoista EU:n biopolttoaineiden ja bionesteiden EU:n kestävyysjärjestelmässä annetun komission tiedonannon (EUVL 2010, C 160, s. 1) 2.2.3 kohdassa, jonka otsikko on ”Ainetasejärjestelmä”, todetaan seuraavaa:

”– –

Raaka-aineita tai välituotteita koskeva tieto tai niitä koskevat väittämät yhdistetään lopputuotteita koskeviin väittämiin ns. alkuperäketjumenetelmällä (chain of custody). Alkuperäketju sisältää yleensä kaikki vaiheet raaka-ainetuotannosta polttoaineen saattamisesta kulutukseen. Direktiivissä alkuperäketjumenetelmäksi on vahvistettu ainetasemenetelmä – –

Vapaaehtoisessa järjestelmässä olisi edellytettävä, että ainetasemenetelmän todentaminen ja järjestelmän kriteerien oikean noudattamisen todentaminen suoritetaan samanaikaisesti – –. Tähän olisi sisällyttävä ainetasejärjestelmän vaatimusten täyttämiseksi mahdollisesti käytetyn näytön tai järjestelmien todentaminen.

Ainetasejärjestelmä on – – järjestelmä, jossa ’erille’ on osoitettu ’kestävyysominaisuuksia’. – –

– –

Jos eri kestävyysominaisuudet omaavia eriä (tai eriä, joilla tällaisia ominaisuuksia ei ole) 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. 'Seos' voi olla missä muodossa tahansa, jossa erät tavallisesti 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).

– –"

Ruotsin oikeus

Laki nro 598

11 Biopolttoaineiden ja bionesteiden kestävyyskriteereistä annetulla lailla 2010:598 (lagen om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen, jäljempänä laki nro 598) pannaan täytäntöön direktiivin 2009/28 tietyt säännökset.

12 Lain nro 598 1 luvun 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Vain energia, joka on peräisin biopolttoaineista ja bionesteistä, jotka täyttävät 2 luvun 1–5 §:ssä säädetyt kestävyyskriteerit, voidaan ottaa huomioon tarkasteltaessa sen vaatimuksen täyttymistä, joka koskee direktiivin 2009/28 – – 3 artiklan 1, 2 ja 4 kohdassa säädettyä uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuutta loppukulutuksessa."

13 Kyseisen lain 3 luvun 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Ilmoitusvelvollinen on henkilö, joka

a) energialain (1994:1776) (lagen (1994:1776) om skatt på energi) nojalla on verovelvollinen polttoaineesta, joka muodostuu kokonaan tai osittain biopolttoaineista tai bionesteistä, tai

– –"

14 Lain nro 598 3 luvun 1 a §:ssä säädetään seuraavaa:

"Ilmoitusvelvollinen henkilö takaa todentamismenetelmän avulla, että ilmoituksen kohteena olevia biopolttoaineita ja bionesteitä on pidettävä kestävinä.

Ilmoitusvelvollinen henkilö takaa koko tuotantoketjun kaikkien toiminnanharjoittajien kanssa tehdyillä suorilla tai epäsuorilla sopimuksilla ja näiltä toiminnanharjoittajilta otetuilla näytteillä, että 1 momentissa tarkoitettu vaatimus täyttyy.

Riippumattoman todentajan on tarkastettava ilmoitusvelvollisen henkilön käyttöön ottama todentamismenetelmä. Todentaja tarkastaa, että todentamisjärjestelmä on tarkka, luotettava ja väärinkäytöksiltä suojattu. Tämä tarkastus kattaa myös todentamisjärjestelmässä käytettävän näytteenottomenetelmän ja näytteenoton tiheyttä koskevan arvioinnin.

Tarkastuksen on lisäksi sisällettävä ilmoitusvelvollisen henkilön todentamisjärjestelmästään toimittamien tietojen arviointi.

Riippumaton todentaja laatii tarkastuskertomuksen, jossa hän antaa lausunnon todentamisjärjestelmästä.

Hallitus tai sen nimeämä viranomainen voi antaa tarkempia säännöksiä todentamisjärjestelmästä ja sen tarkastuksesta.”

Asetus nro 1088

15 Biopolttoaineiden ja bionesteiden kestävyyskriteereistä annetun asetuksen (2011:1088) (förordning (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen, jäljempänä asetus nro 1088) 14 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Lain [nro 598] 3 luvun 1 a §:ssä mainitun todentamisjärjestelmän on sisällettävä menettelyjä tuotantoketjun eri vaiheissa sellaisen ainetasemenetelmän käytön takaamiseksi, joka

1. sallii eri kestävyysominaisuudet omaavien raaka-aineiden tai biopolttoaineiden erien yhdistämisen

2. edellyttää, että 1 momentissa tarkoitettujen erien kestävyysominaisuuksia ja kokoa koskevat tiedot ovat jatkuvasti liitettävissä seokseen

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

– –

Kansallinen energiaviranomainen voi antaa tarkempia säännöksiä todentamisjärjestelmästä ja sen tarkastuksesta.”

Energiaviranomaisen vuoden 2011 määräykset

16 Biopolttoaineiden ja bionesteiden kestävyyskriteereistä annettujen kansallisen energiaviranomaisen määräysten (Statens energimyndighets föreskrifter om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen, jäljempänä energiaviranomaisen vuoden 2011 määräykset) 3 luvun 2–4 §:ssä määrätään seuraavaa:

”2 §

Ilmoitusvelvollisen on asetuksen [nro 1088] 14 §:ssä säädetyllä todentamisjärjestelmällään taattava, että kestävät biopolttoaineet ja bionesteet ovat jäljitettävissä paikasta, jossa raaka-aineita on viljelty, syntynyt tai kerätty, aina polttoaineen kulutukseen saakka taikka siihen hetkeen, jossa vero erääntyy energiaverosta annetun lain (1994:1776) 5 luvun mukaisesti.

3 §

Ainetasetta koskevan vaatimuksen on täytyttävä asetuksen [nro 1088] 14 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesti selkeästi rajatussa paikassa ja tuotantoketjuun mukautetun ajanjakson kuluessa.

Ilmoitusvelvollisen kaikki energiaverolain (1994:1776) mukaiset verottomat varastot voivat muodostaa 1 momentissa tarkoitetun paikan.

4 §

Erät, jotka ovat tavallisesti fyysisessä kontaktissa muiden kanssa, muodostavat asetuksen [nro 1088] 14 §:n 1 momentissa tarkoitetun seoksen. – –”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

17 E.ON Biofor, joka on Ruotsiin sijoittautunut yhtiö, totesi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle ostaneensa Saksaan sijoittautuneelta tytäryhtiöltään eriä tämän kyseisessä jäsenvaltiossa tuottamaa kestävää biokaasua. E.ON siirtää sitten nämä erät Ruotsiin saksalaisten ja tanskalaisten kaasuverkkojen kautta, jolloin tämä biokaasu pysyy kunkin kuljetusvaiheen ajan konsernin yhtiöiden omistuksessa. Kyseinen tytäryhtiö syöttää mainitut erät selkeästi määriteltyyn pisteeseen saksalaisessa kaasunjakeluverkossa, ja E.ON Biofor kerää ne saksalaisen jakeluverkon ja tanskalaisen jakeluverkon rajakohdassa, ja niillä on koko ajan kansallisen saksalaisen ainetasetodentamisjärjestelmän mukaan myönnetty REDCert-DE-kestävyystodistus, jonka mainittu tytäryhtiö on antanut suoraan E.ON Bioforille. Siten samalla kertaa taataan kyseessä olevien erien kestävyys ja se, ettei niitä myydä muualla Saksassa, koska mainitut todistukset voidaan saada vain yhden kerran sertifiointijärjestelmästä ja koska kukin tulo kansalliseen kaasuverkostoon ja poistuminen sieltä kuuluu yhden ainoan sellaisen toiminnanharjoittajan vastuulle, joka on toimitus- tai ostosopimuksen haltija rajakohdassa.

18 Energiaviranomainen määräsi 3.9.2013 E.ON Bioforin muuttamaan sen biokaasun kestävyyttä koskevaa todentamisjärjestelmää sen varmistamiseksi, että ainetasetta koskeva vaatimus täyttyy ”selkeästi rajatussa paikassa” energiaviranomaisen vuoden 2011 määräysten 3 luvun 3 §:n mukaisesti (jäljempänä riidanalainen määräys). Mainitun määräyksen noudattamisen seurauksena Saksassa tuotettua biokaasua, jonka E.ON Biofor tuo Ruotsiin saksalaisten ja tanskalaisten kaasuverkkojen kautta, ei voida sisällyttää mainittuun todentamisjärjestelmään, koska mainitut verkot eivät voi muodostaa tällaista selkeästi rajattua paikkaa, eikä sitä siten voida luokitella laissa nro 598 ja direktiivissä 2009/28 tarkoitetulla tavalla ”kestäväksi”.

19 E.ON Biofor on nostanut Förvaltningsrätten i Linköpingissä (Linköpingin hallintotuomioistuin, Ruotsi) kanteen riidanalaisen määräyksen kumoamiseksi.

20 E.ON Biofor väittää, että tämän määräyksen seurauksena se menettää huomattavia kestävälle biokaasulle energiaverolain (1994:1776) nojalla myönnettyjä hiilidioksidi- ja energiaveron vähennyksiä, ja se väittää, että mainitusta määräyksestä johtuva ainetasemenetelmän rajaaminen selkeästi rajatun paikan ja Ruotsin rajojen sisälle on ristiriidassa sekä direktiivin 2009/28 että SEUT 34 artiklan kanssa.

21 SEUT 34 artiklan osalta E.ON Biofor korostaa erityisesti, että energiaviranomainen myöntää, että suoraan ruotsalaiseen kaasuverkkoon syötettyä kestävää biokaasua voidaan myydä kestävänä biokaasuna, vaikkei mitään eroa biokaasun jäljitettävyyden ja kestävyyden suhteen ole tämän esimerkkitapauksen ja pääasiassa kyseessä olevan tapauksen välillä, joten kyseessä on syrjivä este muista jäsenvaltioista peräisin olevan kestävän biokaasun tuonnille.

22 Energiaviranomainen puolestaan väittää, että ainetasemenetelmä edellyttää, että kestävyysominaisuuksiin liittyvät tiedot ovat jatkuvasti fyysisesti ”eriin” liitettävissä, kun ne lisätään ”seokseen” direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, eli tämän tuomion 10 kohdassa mainitun komission tiedonannon 2.2.3 kohdan mukaan kyseessä on käsite, jota määritellään sovellettavaksi ”maantieteellisen sijaintipaikan, jolla on selkeät rajat” ”sisällä”.

23 Vaikka Ruotsin kuningaskunta on tosin Saksan liittotasavallan ja Alankomaiden kuningaskunnan tavoin, mutta toisin kuin muut jäsenvaltiot, myöntänyt, että ainetasetta koskeva vaatimus voi täyttyä kansallisen kaasuverkon sisällä, jota pidetään selkeästi rajattuna paikkana, tällaista paikkaa ei

energiaviranomaisen mukaan ole olemassa tapauksessa, jossa E.ON Biofor tuo Saksasta biokaasua, eikä siten ainetasemenetelmän todentamisjärjestelmää. Tällainen järjestelmä vaatisi kyseessä olevan paikan osalta sitä, että on olemassa toiminnanharjoittaja, joka todentaa, että sama määrä kestävää biopolttoainetta on lisätty ja sitten poistettu kyseisessä paikassa, eikä tällaista kokonaisvaltaista eurooppalaista toiminnanharjoittajaa ole olemassa eurooppalaisen kaasuverkon osalta.

24 Koska riidanalainen määräys on siten direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdan mukainen, sitä ei energiaviranomaisen mukaan ole tarpeen tutkia SEUT 34 artiklan suhteen.

25 Tässä tilanteessa Förvaltningsrätten i Linköping on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [direktiivin 2009/28] 18 artiklan 1 kohdan käsitteitä ’ainetase’ ja ’seos’ tulkittava siten, että jäsenvaltioiden on hyväksyttävä yhteen liitetyn 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?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

26 Aluksi on täsmennettävä, että – kuten sekä pääasian tosiseikkoja koskevasta asiayhteydestä että direktiivin 2009/28 17 artiklan 2–5 kohdassa lueteltujen kestävyyskriteerien noudattamisen todentamista koskevan 18 artiklan 1 kohdan sanamuodosta ilmenee – kun ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa ennakkoratkaisukysymyksissään ”biokaasuun”, se ilmeisestikin tarkoittaa ainoastaan mainitut kestävyyskriteerit täyttävää ja biopolttoaineeksi käytettäväksi tarkoitettua biokaasua (jäljempänä kestävä biokaasu).

27 Ensimmäinen kysymys on siten ymmärrettävä siten, että sillä tiedustellaan lähinnä, onko direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että sillä luodaan jäsenvaltioille velvollisuus sallia kestävän biokaasun tuonnit niiden yhteen liitettyjen kansallisten kaasuverkkojen kautta.

28 Tältä osin on heti aluksi korostettava, että – kuten direktiivin 2009/28 17 artiklasta, luettuna kyseisen direktiivin 65 ja 94 perustelukappaleen valossa, ilmenee – Euroopan unionin lainsäätäjä on erityisesti EY 95 artiklan nojalla, josta on tullut SEUT 114 artikla, aikonut yhdenmukaistaa ne kestävyyskriteerit, jotka biopolttoaineiden on välttämättä täytettävä, jotta niistä tuotettu energia voitaisiin ottaa huomioon kussakin jäsenvaltiossa niitä kolmea tarkoitusta varten, joista säädetään kyseisen 17 artiklan 1 kohdan a, b ja c alakohdassa. Kyseisissä alakohdissa mainitut tarkoitukset ovat sen todentaminen, missä määrin jäsenvaltiot täyttävät yhtäältä direktiivin 2009/28 3 artiklassa tarkoitetut kansalliset tavoitteensa ja toisaalta niiden uusiutuvaa energiaa koskevat velvoitteet, sekä mahdollinen kansallisen rahoitustuen myöntäminen biopolttoaineiden kulutukselle.

29 On muistutettava, että SEUT 114 artiklan 1 kohdassa määrätään, että Euroopan parlamentti ja neuvosto toteuttavat sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi.

30 EUT-sopimuksen laatijat ovat halunneet mainitussa määräyksessä käytetyllä ilmauksella ”toimenpiteet – – lähentämiseksi” antaa unionin lainsäätäjälle yhdenmukaistettavan alan yleisen kontekstin ja erityisten olosuhteiden mukaan harkintavaltaa sen suhteen, mikä on tarkoituksenmukaisin lähentämistekniikka halutun tuloksen saavuttamiseksi erityisesti niillä aloilla,

joihin liittyy monitahoisia teknisiä erityispiirteitä. Unionin lainsäätäjä voi siis tätä harkintavaltaa käyttäessään toteuttaa yhdenmukaistamisen ainoastaan vaiheittain ja edellyttää ainoastaan jäsenvaltioiden toteuttamien yksipuolisten toimenpiteiden asteittaista poistamista (ks. mm. tuomio 4.5.2016, Philip Morris Brands ym., C-547/14, EU:C:2016:325, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

31 Kyseiset SEUT 114 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet voivat olosuhteista riippuen merkitä siten erityisesti sitä, että kaikki jäsenvaltiot velvoitetaan sallimaan kyseisen tuotteen tai kyseisten tuotteiden kaupan pitäminen, että tällaiselle sallimisvelvollisuudelle asetetaan tiettyjä edellytyksiä tai että yhden tai useamman tuotteen kaupan pitäminen jopa kielletään väliaikaisesti tai lopullisesti (ks. vastaavasti tuomio 4.5.2016, Philip Morris Brands ym., C-547/14, EU:C:2016:325, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32 Nyt käsiteltävässä asiassa direktiivin 2009/28 17 artiklassa tehty yhdenmukaistaminen on luonteeltaan hyvin erityinen, koska se koskee vain tämän direktiivin 2 artiklan toisen kohdan i alakohdassa määriteltyjä biopolttoaineita, joilla tarkoitetaan nestemäisiä tai kaasumaisia liikenteessä käytettäviä polttoaineita, jotka tuotetaan biomassasta, ja koska siinä vain täsmennetään ne kestävyyskriteerit, jotka tällaisten biopolttoaineiden pitää täyttää, jotta jäsenvaltiot voisivat ottaa huomioon niistä tuotetun energian mainitun direktiivin 17 artiklan 1 kohdassa mainittuja ja tämän tuomion 28 kohdassa esiin tuotuja kolmea tarkoitusta varten. Näissä puitteissa mainittu yhdenmukaistaminen on luonteeltaan tyhjentävä, koska direktiivin 2009/28 17 artiklan 8 kohdassa täsmennetään, että jäsenvaltiot eivät saa muista kestävyyssyistä kieltäytyä ottamasta huomioon kyseisen artiklan mukaiset kestävyyskriteerit täyttäviä biopolttoaineita.

33 Siten direktiivin 2009/28 17 artiklan tarkoituksena on yhtäältä ympäristönsuojelun korkean tason takaamiseksi, johon viitataan EY 95 artiklan 3 kohdassa, josta on tullut SEUT 114 artiklan 3 kohta, varmistaa, että jäsenvaltiot voivat ottaa huomioon biopolttoaineet kyseisen direktiivin 17 artiklan 1 kohdassa mainittuja kolmea ympäristötarkoitusta varten vain edellyttäen, että ne täyttävät unionin lainsäätäjän asettamat kestävyyskriteerit.

34 Tällä samalla 17 artiklalla pyritään toisaalta, kuten muun muassa direktiivin 2009/28 94 perustelukappaleesta ilmenee, helpottamaan kestävien biopolttoaineiden kauppaa jäsenvaltioiden välillä. Tällainen helpottaminen perustuu pääasiallisesti siihen seikkaan, että – kuten tämän tuomion 32 kohdassa korostetaan – kun biopolttoaineet, muista jäsenvaltioista peräisin olevat biopolttoaineet mukaan lukien, täyttävät direktiivin 2009/28 17 artiklassa vahvistetut kestävyyskriteerit, kyseisen artiklan 8 kohdassa kielletään jäsenvaltioita kieltäytymästä näiden kestävien biopolttoaineiden huomioon ottamisesta kyseisen direktiivin 17 artiklan 1 kohdassa mainittuja kolmea tarkoitusta varten ”muista kestävyyssyistä” kuin niistä, jotka on mainittu kyseisessä artiklassa.

35 Vaikka direktiivin 2009/28 17 artiklassa sallitaan tältä osin muun muassa kestävän biokaasun kaupan helpottaminen, edellä todetusta ei kuitenkaan voida päätellä, että tämän artiklan tavoitteena olisi kestävien biopolttoaineiden tuontien sääntely jäsenvaltioiden välillä tai etenkään niiden velvoittaminen tällaisten tuontien ehdottomaan sallimiseen. Kuten todettu, kyseisen artiklan tavoitteena on vain säännellä yhdenmukaistamisen avulla niitä kestävyyttä koskevia edellytyksiä, jotka biopolttoaineiden on täytettävä, jotta jäsenvaltio voi ottaa ne huomioon kyseisen direktiivin 17 artiklan 1 kohdassa mainittua kolmea erityistä tarkoitusta varten. Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 57 kohdassa, direktiivi 2009/28 ei sisällä yhtään säännöstä, jossa julistetaan kestävän biokaasun ehdoton vapaa liikkuvuus jäsenvaltioiden välillä.

36 Direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä puolestaan säädetään vain, että kun biopolttoaineet ja bionesteet aiotaan ottaa huomioon 17 artiklan 1 kohdassa mainittua kolmea tarkoitusta varten, jäsenvaltioiden on vaadittava talouden toimijoita osoittamaan, että kyseisen artiklan 2–5 kohdassa asetetut kestävyyskriteerit on täytetty.

37 Tätä varten jäsenvaltioilla on erityisesti velvollisuus, kuten direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdan toisesta virkkeestä ilmenee, vaatia kyseisiä toiminnanharjoittajia käyttämään niin sanottua ainetasejärjestelmää, jonka on täytettävä tietyt yleiset ominaispiirteet, jotka on täsmennetty kyseisen säännöksen a–c alakohdassa. Näiden alakohtien mukaan tällaisen järjestelmän on ensinnäkin sallittava eri kestävyysominaisuudet omaavien raaka-aineiden tai biopolttoaineiden erien yhdistämisen, toiseksi edellytettävä, että näiden erien kestävyysominaisuuksia ja kokoa koskevat tiedot ovat jatkuvasti liitettävissä seokseen, ja kolmanneksi edellytettävä kaikkien seoksesta poistettujen erien kokonaisuuden kuvaamista siten, että sillä on samat kestävyysominaisuudet ja sitä on sama määrä kuin kaikkien seokseen lisättyjen erien kokonaisuudella.

38 Tällaista säännöstä ei kuitenkaan voida tulkita siten, että se aiheuttaisi jäsenvaltioille velvollisuuden sallia kestävän biokaasun tuonnit niiden yhteen liitettyjen kaasuverkkojen kautta.

39 Yhtäältä direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohtaa, jonka ainoana tavoitteena on ottaa käyttöön todentamismekanismit, jotka on tarkoitettu takaamaan kyseisen direktiivin 17 artiklan oikea soveltaminen, ei sen enempää kuin kyseistä 17 artiklaakaan – kun otetaan huomioon näiden kahden säännöksen välinen yhteys – voida tulkita siten, että sen tavoitteena on velvoittaa jäsenvaltiot ehdoitta sallimaan muista jäsenvaltioista peräisin olevan kestävän biokaasun tuonnit.

40 Toisaalta ja kuten julkisasiamies on lähinnä ratkaisuehdotuksensa 57 kohdassa todennut, kun otetaan huomioon direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdan a–c alakohdassa luetelluissa kriteereissä käytettyjen ilmaisujen yleisluonteisuus, ei myöskään voida katsoa, että mainitulla säännöksellä olisi suoritettu ainetasemenetelmään liittyvän todentamismenetelmän täydellinen yhdenmukaistaminen. Kyseisistä alakohdista johtuu päinvastoin, että jäsenvaltiot säilyttävät harkintavallan ja toimintamarginaalin, kun niiden on täsmällisemmin määritettävä ne konkreettiset edellytykset, jotka talouden toimijoiden käyttöön ottamien ainetasemenetelmien on täytettävä. Siten tällainen säännös ei sellaisenaan tarkasteltuna ole myöskään omiaan johtamaan automaattisesti siihen, että kestävän biokaasun vapaa liikkuvuus rajatylittäviin kaasuverkkoihin on taattu, kun mainittu biokaasu on laillisesti luonnehdittu kestäväksi tuotantojäsenvaltiossa.

41 Muilta osin on myös muistutettava, kuten julkisasiamies tekee ratkaisuehdotuksensa 48 kohdassa, että jäsenvaltioiden tarpeen vaatiessa direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 ja 3 kohdan mukaisesti talouden toimijoille asettamat kestävyyskriteerien todentamisjärjestelmät ovat vain yksi tapa varmistaa tällainen todentaminen kyseisen direktiivin nojalla. Kuten mainitun direktiivin 18 artiklan 4 ja 5 kohdasta ilmenee, komissio voi hyväksyä niin sanotut vapaaehtoiset kansalliset tai kansainväliset järjestelmät, joihin myös sisältyy ainetasemenetelmään liittyviä säännöksiä, ja tämän saman artiklan 7 kohdassa säädetään tältä osin, että jos on tällaisen järjestelmän puitteissa saatuja todisteita tai tietoja, jäsenvaltio ei saa vaatia toimittajalta lisänäyttöä direktiivin 2009/28 17 artiklassa vahvistettujen kestävyyskriteerien täyttymisestä.

42 Kaiken edellä todetun perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, ettei sen tavoitteena ole luoda jäsenvaltioille velvollisuutta sallia kestävän biokaasun tuonnit niiden yhteen liitettyjen kansallisten kaasuverkkojen kautta.

Toinen kysymys

43 Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohta pätevä SEUT 34 artiklaan nähden, siltä osin kuin kyseisen säännöksen soveltamisen vaikutuksena voi olla kestävän biokaasun kaupan rajoittaminen.

Direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdan pätevyys

44 Aluksi on muistutettava yhtäältä, että SEUT 34 artiklassa, jossa 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 (ks. mm. tuomio 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

45 Mainittu kielto koskee paitsi kansallisia myös unionin toimielinten toimenpiteitä (ks. mm. tuomio 29.2.1984, Rewe-Zentrale, 37/83, EU:C:1984:89, 18 kohta; tuomio 14.12.2004, Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, 59 kohta ja tuomio 12.7.2005, Alliance for Natural Health ym., C-154/04 ja C-155/04, EU:C:2005:449, 47 kohta).

46 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 34 artikla ei kuitenkaan estä sellaisia kieltoja tai rajoituksia, jotka katsotaan oikeutetuiksi jonkin SEUT 36 artiklassa luetellun yleistä etua koskevan syyn tai pakottavan vaatimuksen takia; näiden vaatimusten joukkoon kuuluu muun muassa ympäristönsuojelu. Kummassakin tapauksessa kyseessä olevan toimenpiteen on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisesti sellainen, että sillä voidaan taata sillä tavoiteltavan päämäärän saavuttaminen, eikä sillä saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi (ks. vastaavasti mm. tuomio 12.7.2005, Alliance for Natural Health ym., C-154/04 ja C-155/04, EU:C:2005:449, 48 ja 51 kohta ja tuomio 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, 76 ja 77 kohta).

47 Toisaalta on korostettava, että – kuten tämän tuomion 28 kohdassa on jo todettu – direktiivin 2009/28 17–19 artikla on annettu EY 95 artiklan perusteella, josta on tullut SEUT 114 artikla.

48 Tästä on muistutettava, että SEUT 11 artiklassa määrätään, että ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä unionin politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, erityisesti kestävän kehityksen edistämiseksi (ks. mm. lausunto 2/15, 16.5.2017, EU:C:2017:376, 146 kohta), ja että SEUT 114 artiklan 3 kohdassa edellytetään nimenomaisesti, että yhdenmukaistamisessa varmistetaan ympäristön korkeatasoinen suojelu (ks. analogisesti ihmisten terveyden suojelusta 4.5.2016 annettu tuomio Philip Morris Brands ym., C-547/14, EU:C:2016:325, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

49 Siten silloin, kun on olemassa kaupan esteitä tai on todennäköistä, että tällaisia esteitä ilmenee tulevaisuudessa, sen takia, että jäsenvaltiot ovat toteuttaneet tai toteuttamassa saman tuotteen tai tuoteryhmän osalta toisistaan eriäviä toimenpiteitä, jotka ovat omiaan varmistamaan erilaisen suojelun tason, SEUT 114 artiklassa annetaan unionin lainsäätäjälle toimivalta toimia siten, että se toteuttaa asianmukaiset toimenpiteet noudattaen yhtäältä kyseisen artiklan 3 kohtaa ja toisaalta oikeusperiaatteita, jotka mainitaan EUT-sopimuksessa tai jotka on johdettu oikeuskäytännöstä, muun muassa suhteellisuusperiaatetta (ks. vastaavasti tuomio 4.5.2016, Philip Morris Brands ym., C-547/14, EU:C:2016:325, 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

50 Edellisessä kohdassa mainittujen edellytysten tuomioistuinvalvonnasta on myös muistutettava, että kun unionin lainsäätäjä säätää lakeja alalla, jolla siltä edellytetään poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten valintojen tekemistä ja jolla sen on suoritettava monitahoisia arviointeja, sille on annettava laaja harkintavalta. Tähän alaan kuuluva toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos kyseinen toimenpide on ilmeisen soveltumaton toimivaltaisen toimielimen tavoittelemien päämäärien saavuttamiseen (ks. vastaavasti terveyden suojelun alalla 14.12.2004 annettu tuomio Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, 48 kohta ja tuomio 12.7.2005, Alliance for Natural Health ym., C-154/04 ja C-155/04, EU:C:2005:449, 52 kohta; ks. myös vastaavasti unionin politiikasta ympäristöalalla 15.12.2005 annettu tuomio Kreikka v. komissio, C-86/03, EU:C:2005:769, 87 ja 88 kohta ja tuomio 21.12.2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, 46 kohta).

51 Direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdasta on korostettava ensinnäkin, että – kuten parlamentti ja neuvosto ovat väittäneet – kun otetaan huomioon niiden ilmaisujen yleisluonteisuus, joilla on kyseisen säännöksen a–c alakohdassa muotoiltu kriteerit, jotka jäsenvaltioiden käyttöön ottamien ainetasemenetelmien on täytettävä, niillä ei lähtökohtaisesti suljeta pois sitä, että tällaista menetelmää voitaisiin soveltaa kestävän biokaasun erien kuljettamiseen kansallisen kaasuverkon sisällä tai yhteen liitettyjen kansallisten kaasuverkkojen sisällä.

52 Mikään ei näytä estävän sitä, että jäsenvaltio velvoittaa talouden toimijat käyttämään todentamisjärjestelmää, joka mahdollistaa sen, että direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu ”eri kestävyysominaisuudet omaavien” eri kaasuerien, joista jotkut täyttävät mainitun direktiivin 17 artiklassa esitetyt kestävyyskriteerit ja jotkut eivät, ”yhdistäminen” voi tapahtua kansallisen verkon tai yhteen liitettyjen kansallisten verkkojen sisällä.

53 Mikään ei myöskään näytä vaativan sitä, että tässä asiayhteydessä on suljettava pois vaatimus siitä, että mainittu järjestelmä on sellaisten edellytysten mukainen, jotka ovat omiaan takaamaan, että erien kestävyysominaisuuksia ja kokoa koskevat tiedot ovat jatkuvasti liitettävissä seokseen niin kauan kuin se on olemassa, kuten direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetään.

54 Ei myöskään näytä siltä, että jäsenvaltiot eivät voisi velvoittaa näitä samoja toiminnanharjoittajia siihen, että kyseessä olevan todentamisjärjestelmän ominaisuuksilla voidaan taata, että niiden erien kokonaisuus, jotka toiminnanharjoittaja näin poistaa aiemmin tehdystä seoksesta kansallisessa kaasuverkossa tai yhteen liitetyissä kansallisissa kaasuverkoissa ja joilla on direktiivin 2009/28 17 artiklassa tarkoitetut eri kestävyysominaisuudet, eivät määrällisesti ylitä sellaisten erien kokonaisuutta, jotka kyseinen toiminnanharjoittaja on syöttänyt seokseen ja joilla on tällaiset ominaisuudet.

55 Tältä osin on huomautettava, että energiaviranomainen on nimenomaisesti myöntänyt sekä kansallisessa tuomioistuimessa että unionin tuomioistuimessa, että Ruotsin säännöstön nojalla direktiivin 2009/28 17 artiklassa säädettyjen kestävyysominaisuuksien mukaisten biokaasuerien syöttäminen Ruotsin kansalliseen kaasuverkkoon ja niiden yhdistäminen tässä verkossa muiden kaasujen kanssa ei mitenkään estä sitä, että tällaisten erien voidaan sen jälkeen, kun ne on poistettu mainitusta verkosta, uudelleen katsoa vastaavan vastaavissa määrin mainittuja kestävyysominaisuuksia erityisesti yhtä mainitun artiklan 1 kohdassa mainituista tarkoituksista varten eli niiden katsomiseksi tukikelpoisiksi niiden kulutuksen osalta.

56 Edellä todetusta johtuu, ettei voida katsoa, että direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdan perusteella sellaisenaan on mahdotonta kestävän biokaasun liikkuessa jäsenvaltioiden välillä yhteen liitettyjen kansallisten kaasuverkkojen kautta todeta, että se on kestävää biokaasua tuontijäsenvaltiossa kyseisen direktiivin 17 artiklan 1 kohdassa mainittuja tarkoituksia varten, eikä mainitun 18 artiklan 1 kohdan siten voida katsoa olevan esteenä SEUT 34 artiklassa taatulle tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle.

57 Toiseksi on myös, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää kysymyksessään, tutkittava sitä seikkaa, että – kuten ensimmäiseen kysymykseen annetusta vastauksesta ilmenee – direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdassa ei myöskään velvoiteta jäsenvaltioita sallimaan kestävän biokaasun tuonti niiden yhteen liitettyjen kaasuverkkojen kautta.

58 Tältä osin on kuitenkin muistettava, että – kuten jo tämän tuomion 34 kohdassa on todettu – erityisesti direktiivin 2009/28 17 artiklan 8 kohdasta ja kyseisen direktiivin 94 perustelukappaleesta ilmenee, että sen 17–19 artiklassa helpotetaan kestävän biokaasun kauppaa jäsenvaltioiden välillä yhtäältä yhdenmukaistamalla niitä kestävyysominaisuuksia, jotka biokaasun on täytettävä mainitun direktiivin 17 artiklan 1 kohdassa mainittuja kolmea tarkoitusta varten, ja toisaalta sallimalla saman direktiivin 18 artiklan sisältämien todentamissääntöjen avulla se, että mainitut ominaisuudet liitetään biokaasuun huolimatta siitä, että se yhdistetään muihin kaasuihin.

59 Direktiivin 2009/28 17–19 artiklalla käyttöön otettu järjestelmä siten edistää tavaroiden vapaata liikkuvuutta ennemmin kuin rajoittaa sitä (ks. analogisesti tuomio 29.2.1984, Rewe-Zentrale, 37/83, EU:C:1984:89, 19 kohta ja tuomio 12.7.2012, Association Kokopelli, C-59/11, EU:C:2012:447, 81 kohta).

60 Vaikkei direktiivin 2009/28 17 ja 18 artiklan tavoitteena olekaan taata, että kestävää biokaasua voidaan ehdoitta tuoda jäsenvaltiosta toiseen säilyttäen sen kestävyysominaisuudet, tämä seikka on väistämätön seuraus unionin lainsäätäjän tässä tapauksessa valitsemasta yhdenmukaistamistekniikasta; sillä on, kuten tämän tuomion 30 ja 31 kohdassa on todettu, harkintavaltaa muun muassa siltä osin kuin on kyse mahdollisuudesta toteuttaa yhdenmukaistaminen ainoastaan vaiheittain ja edellyttää ainoastaan jäsenvaltioiden toteuttamien yksipuolisten toimenpiteiden asteittaista poistamista (ks. analogisesti tuomio 4.5.2016, Philip Morris Brands ym., C-547/14, EU:C:2016:325, 79 ja 80 kohta).

61 Kolmanneksi ja kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 63 kohdassa, on huomattava, että se seikka, että sellaiset talouden toimijat, jotka haluavat vedota sellaisen biokaasun kestävään luonteeseen, jota ne myyvät muun muassa muissa jäsenvaltioissa, joihin mainittu biokaasu on viety, velvoitetaan ottamaan käyttöön direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdassa säädetyn kaltainen ainetasemenetelmä, on puolestaan omiaan tekemään kyseisestä viennistä ja myynnistä samalla sekä monimutkaisempaa että kalliimpaa tällaisen järjestelmän aiheuttamien hallinnollisten ja taloudellisten rasitteiden vuoksi.

62 Unionin lainsäätäjän näin tekemästä valinnasta, joka tarkemmin sanoen muodostuu siitä, että ainetaseen todentamismenetelmää suositaan kahteen muuhun ensi näkemältä käytettävissä olevaan menetelmään nähden eli yhtäältä niin sanottuun ”identiteetin säilyttämistekniikkaan” eli ”identity preservation” -menetelmään ja toisaalta ”luovutuskelpoisiin sertifikaatteihin perustuvaan menetelmään” eli ”book and claim” -menetelmään nähden, on kuitenkin todettava seuraavaa.

63 Ensinnäkin on selvää, että ”identity preservation” -menetelmä, jossa suljetaan pois mahdollisuus sekoittaa erä kestävää biokaasua sellaiseen kaasuerään, jolla ei ole tällaisia kestävyysominaisuuksia, ei edistä samassa määrin kestävän biokaasun kauppaa jäsenvaltioiden välillä, koska tällaisen menetelmän automaattisena seurauksena olisi ollut se, että käytännössä suljetaan pois se, että kestävää biokaasua voitaisiin syöttää kaasuverkkoon ja siten kuljettaa ja viedä tällaisen infrastruktuurin avulla säilyttäen sen kestävyysominaisuudet direktiivin 2009/28 17 artiklan 1 kohdassa mainittua kolmea tarkoitusta varten.

64 Toiseksi siitä, että ainetasemenetelmää on suosittu suhteessa luovutuskelpoisten sertifikaattien menetelmään, joka ei puolestaan edellytä, että erien kestävyysominaisuuksia koskevat tiedot ovat jatkuvasti fyysisesti liitettävissä eriin tai erien seoksiin, direktiivin 2009/28 76 perustelukappaleesta ilmenee yhtäältä, että unionin lainsäätäjä on tehnyt tällaisen valinnan taatakseen, että tällainen fyysinen yhteys pysyy kestävän biopolttoaineen tuotantohetken ja sen kulutushetken välillä. Tämän perustelukappaleen mukaan tällaista fyysistä yhteyttä on suosittu, koska se mahdollistaa asianmukaisen tasapainon kysynnän ja tarjonnan välillä sekä varmistaa kestävän biopolttoaineen hinnanlisän, joka on riittävän suuri, jotta markkinoilla toimijoiden käyttäytymisessä tapahtuu vaadittavat muutokset, sekä takaa siten kestävyyskriteerien tehokkuuden. Mainitussa 76 perustelukappaleessa unionin lainsäätäjä on lisäksi korostanut, että kriteerien täyttymisen arvioinnissa käytettävän ainetasemenetelmän avulla järjestelmä voitaisiin saada pidettyä yhtenäisenä aiheuttamatta kuitenkaan teollisuudelle kohtuutonta rasitetta.

65 Toisaalta on todettava, että unionin lainsäätäjä on myös korostanut samassa 76 perustelukappaleessa, että muitakin todentamismenetelmiä olisi kuitenkin harkittava. Direktiivin 2009/28 18 artiklan 2 kohdassa säädetään siten, että komissio antaa kertomuksen ainetaseeseen perustuvan todentamismenetelmän toiminnasta ja mahdollisuuksista sallia muita todentamismenetelmiä, joissa ominaisuuksia koskevan tiedon ei tarvitse olla fyysisesti liitettynä yksittäisiin eriin tai seoksiin, ottamalla huomioon tarve säilyttää todentamisjärjestelmän yhtenäisyys ja

tehokkuus mutta välttäen samalla kohtuuttoman rasitteen aiheuttaminen teollisuudelle. Tältä osin komissio on päätellyt ainetasemenetelmän pysyttämisen asianmukaiseksi (ks. mm. 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 (SEC/2010/0129 final)).

66 Minkään perusteella ei kuitenkaan voida katsoa, että – kun unionin lainsäätäjä on näin päättänyt tavoitellessaan SEUT 114 artiklan 3 kohdassa asetettua tavoitetta taata ympäristön suojelun korkea taso ja direktiivin 2009/28 76 perustelukappaleessa erityisesti mainittuja tarkoituksia varten suosia kestävyyskriteerien sellaisen todentamisjärjestelmän käyttöön ottamista, joka on samalla sekä luotettava että tehokas ja joka on tarkoitettu varmistamaan fyysinen yhteys kestävien biopolttoaineiden tuotannon ja niiden kulutuksen välillä unionissa vaikuttaen siten tehokkaammin markkinoiden ostajien menettelyyn – se olisi ylittänyt tämän tuomion 50 kohdassa esiin tuodun sillä olevan laajan harkintavallan rajat taikka että se olisi sivuuttanut suhteellisuusperiaatteesta johtuvat vaatimukset.

67 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 70 kohdassa, se erityisala, jolla mainitun lainsäätäjän piti nyt käsiteltävässä asiassa antaa säädöksiä, vaatii ilmiselvästi tältä luonteeltaan poliittisten, tieteellisten ja taloudellisten valintojen tekemistä, ja näin tehdessään se joutuu tekemään erityisen monimutkaisia, erityisesti teknisiä ja taloudellisia arviointeja.

68 Unionin lainsäätäjä on ylittämättä mainitun harkintavallan rajoja voinut katsoa nyt käsiteltävässä asiassa, että ainetasetekniikkaan perustuva todentamismenetelmä oli soveltuva ympäristön suojelun korkean tason takaamiseksi, kun otetaan huomioon yhtäältä sillä käyttöön otettu jäljitettävyys ja ne edellytykset, joilla oli tarkoitus varmistaa direktiivin 2009/28 18 artiklan säännöksissä sille annettu tehokkuus ja luotettavuus, ja toisaalta se vaikutus, joka sillä oli tarkoitus olla kestävien biopolttoaineiden hintoihin ja markkinoilla toimijoihin väärinkäytösten riskiä pienentäen.

69 Unionin lainsäätäjä on samoin tältä osin voinut kohtuudella ja sillä olevan harkintavallan rajoja ylittämättä katsoa, että tällainen todentamisjärjestelmä oli tarpeen, ja erityisesti, ettei ollut olemassa vaihtoehtoista toimenpidettä, jolla saavutettaisiin nyt käsiteltävässä asiassa tavoitellut legitiimit tavoitteet yhtä tehokkaalla tavalla talouden toimijoille vähäisemmin taloudellisin ja hallinnollisin rasittein. Kyseinen lainsäätäjä on erityisesti ilmeistä arviointivirhettä tekemättä voinut poiketa luovutuskelpoisten sertifikaattien järjestelmästä katsoessaan, ettei se takaa puolestaan fyysisen yhteyden olemassaoloa tuotetun kestävän biokaasuerän ja myöhemmin kulutetun kaasuerän välillä ja että se antaa pienemmät takeet tehokkuudesta ja yhtenäisyydestä erityisesti siihen tavoitteeseen nähden, että varmistetaan se, että vain direktiivin 2009/28 17 artiklassa luetellut tiukat vaatimukset täyttävä kestävä biokaasu voidaan ottaa huomioon kyseisen artiklan 1 kohdassa mainittua kolmea tarkoitusta varten.

70 Näistä samoista syistä tämän tuomion 61 kohdassa esiin tuodun tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteen, joka siten on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oikeutettu ympäristönsuojelua koskevista syistä, ei siten voida, kuten tämä saman tuomion 46 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, katsoa rikkovan SEUT 34 artiklan määräyksiä (ks. analogisesti tuomio 14.12.2004, Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, 61 kohta).

71 Kaikesta edellä todetusta seuraa, että toisen ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelussa ei ole tullut esiin mitään seikkaa, joka voisi vaikuttaa direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdan pätevyyteen.

SEUT 34 artiklan tulkinta

72 Kuten oikeuskäytännöstä ilmenee, se, että kansallinen tuomioistuin on muodollisesti esittänyt ennakkoratkaisukysymyksen viittaamalla tiettyyn unionin oikeuden määräykseen tai säännökseen, ei estä unionin tuomioistuinta esittämästä kansalliselle tuomioistuimelle kaikkia unionin oikeuden

tulkintaan liittyviä seikkoja, jotka saattavat olla hyödyllisiä kansallisen tuomioistuimen arvioidessa käsiteltävänään olevaa asiaa, riippumatta siitä, onko kansallinen tuomioistuin kysymyksiään esittäessään viitannut tiettyyn unionin oikeuden määräykseen tai säännökseen. Unionin tuomioistuimen on poimittava kaikista kansallisen tuomioistuimen esittämistä seikoista ja erityisesti ennakkoratkaisupyynnön perusteluista ne unionin oikeutta koskevat seikat, joita on syytä tulkita, kun otetaan huomioon riidan kohde (ks. mm. tuomio 27.10.2009, ČEZ, C-115/08, EU:C:2009:660, 81 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

73 Vaikka ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ei ole toisessa kysymyksessään muodollisesti tiedustellut unionin tuomioistuimelta direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdan yhteensoveltuvuudesta SEUT 34 artiklan kanssa, on, kuten sekä neuvosto että E.ON Biofor ovat esittäneet ja kuten julkisasiamies on suositellut ratkaisuehdotuksensa 73 kohdassa, tutkittava myös sitä, onko SEUT 34 artiklaa tulkittava tarpeen vaatiessa siten, että se on esteenä riidanalaisen määräyksen kaltaiselle määräykselle.

74 Kuten tämän tuomion 18–20 kohdassa on todettu, ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että E.ON Biofor on pääasiassa nostamallaan kanteella vaatinut riidanalaisen määräyksen kumoamista, koska tämän määräyksen seurauksena Saksassa tuotettua kestävää biokaasua, joka on tarkoitettu käytettäväksi liikenteessä ja jonka E.ON Biofor tuo Ruotsiin saksalaisen ja tanskalaisen kaasuverkon kautta, ei voida sisällyttää biokaasun kestävyyttä koskevaan todentamismenetelmään eikä sitä siten voida luokitella laissa nro 598 ja direktiivissä 2009/28 tarkoitetulla tavalla kestäväksi eikä se voi saada tiettyjä vähennyksiä hiilidioksidiverosta ja energiaverosta.

75 Energiaviranomaisen asettama edellytys siitä, että ainetasetta koskeva vaatimus täyttyy ”selkeästi rajatussa paikassa”, ei sisälly direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohtaan, vaan se johtuu mainitun direktiivin täytäntöön panemiseksi annetuista Ruotsin sisäisistä säännöksistä. Asetuksen nro 1088 14 §:ssä, jonka tarkoituksena on varmistaa tämä täytäntöönpano, toistetaan yhtäältä mainitun 18 artiklan 1 kohdan a–c alakohdassa mainitut kolme yleistä kriteeriä, ja toisaalta siinä säädetään, että energiaviranomainen voi antaa lisäsäännöksiä todentamisjärjestelmästä ja sen tarkastuksesta. Energiaviranomaisen vuoden 2011 määräysten 3 luvun 3 §, jossa täsmennetään, että ainetasetta koskevan vaatimuksen on täytyttävä ”selkeästi rajatussa paikassa”, on annettu viimeksi mainitun valtuutuksen perusteella.

76 On tosin muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että kun ala on unionin tasolla yhdenmukaistettu tyhjentävästi, kaikkia siihen liittyviä kansallisia toimia on arvioitava suhteessa kyseiseen yhdenmukaistamistoimeen eikä suhteessa primaarioikeuden määräyksiin (ks. mm. tuomio 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

77 Kuten tämän tuomion 38 kohdassa on jo todettu, direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdassa ei kuitenkaan ole tyhjentävästi yhdenmukaistettu ainetasemenetelmään liittyvää todentamismenetelmää, joten jäsenvaltiot säilyttävät merkittävän toimintamarginaalin, kun niiden on määritettävä tarkemmin ne konkreettiset edellytykset, joiden mukaan kyseessä olevien talouden toimijoiden on käytettävä tällaista järjestelmää, kunhan mainitun säännöksen a–c alakohdan yleisiä vaatimuksia noudatetaan.

78 Tästä seuraa, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 72 kohdassa, että kun jäsenvaltiot ryhtyvät tällaiseen direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdan täytäntöönpanoon, niiden on erityisesti noudatettava edelleen SEUT 34 artiklaa.

79 Ensinnäkin mainitussa 34 artiklassa tarkoitetuista kaupan rajoituksista on todettava, että riidanalainen määräys on omiaan estämään ainakin välillisesti ja mahdollisesti muista jäsenvaltioista peräisin olevan kestävän biokaasun tuonteja Ruotsiin tämän tuomion 44 kohdassa esiin tuodussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.

80 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 75, 76 ja 78 kohdassa, mainittu määräys estää yhteen liitettyjen kansallisten kaasuverkkojen kautta tuodun kestävän biokaasun ainetasetta koskevan vaatimuksen täyttymisen ja siten sulkee pois sen, että mainittu biokaasu voisi sen jälkeen, kun se on näin tuotu Ruotsiin, säilyttää ne kestävyysominaisuudet, joiden perusteella se voi hyötyä veroetujärjestelmästä, jota mainitussa jäsenvaltiossa sovelletaan kestävien biopolttoaineiden kulutukseen.

81 On korostettava, että energiaviranomainen on sekä kirjallisissa huomautuksissaan että istunnossa väittänyt, että muista jäsenvaltioista peräisin oleva kestävä biokaasu sai mainitun veroedun Ruotsissa erityisesti silloin, kun se kuljetettiin kyseiseen jäsenvaltioon käyttäen kuljetusvälineitä, esimerkiksi maantiekuljetusvälineitä, siten, ettei tätä kestävää biokaasua yhdistetä muihin kaasueriin. Tästä seuraa siten, että vain riidanalaisesta määräyksestä ja energiaviranomaisen vuoden 2011 määräysten 3 luvun 3 §:stä johtuva mahdottomuus täyttää ainetasetta koskeva vaatimus yhteen liitettyjen kansallisten kaasuverkkojen kautta tapahtuvan tuonnin tapauksessa estää nyt käsiteltävässä asiassa sen, että näin tuotu kestävä biokaasu saisi mainitun veroedun.

82 Mahdollisuudesta turvautua siten muihin kuljetustapoihin on todettava, että on selvää, että kuljetus yhteen liitettyjen kansallisten kaasuverkkojen kautta on yleisesti ja sen kustannusten vuoksi ainoa rajatylittävä kuljetustapa, joka on tosiasiassa kilpailukykyinen kyseessä oleville talouden toimijoille.

83 Siitä seikasta, että energiaviranomainen ilmoittaa olevansa valmis tunnustamaan yhteen liitettyjen kaasuverkkojen kautta Ruotsiin tuodun biokaasun kestävyyden, kunhan tämä tuonti tapahtuu komission direktiivin 2009/28 18 artiklan 4 kohdan mukaisesti hyväksymien kansainvälisten vapaaehtoisten järjestelmien puitteissa, on todettava, että mainittu ilmoitus on erittäin epämääräinen. Energiaviranomainen ei ole mitenkään osoittanut unionin tuomioistuimelle, kuinka näin hyväksytyt järjestelmät, joihin se on viitannut, olisivat konkreettisesti sellaisia, että E.ON Biofor voisi tehdä kestävän biokaasun seoksia tällaisissa verkoissa noudattaen ainetasemenetelmälle ominaisia vaatimuksia. Lisäksi ja kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 79 kohdassa, E.ON Biofor on todennut istunnossa ilman, että energiaviranomainen olisi esittänyt vastaväitteitä, että tällaisen hyväksytyn vapaaehtoisen järjestelmän mahdollinen käyttäminen aiheuttaisi sille lisäkustannuksia.

84 Koska kaupan este on siten todettu, on tämän jälkeen tarkistettava tämän tuomion 46 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti, voisiko mainitun esteen alkuperänä oleva kansallinen toimenpide kuitenkin olla oikeutettu joistakin SEUT 36 artiklassa luetelluista yleistä etua koskevista syistä taikka ympäristönsuojelun kaltaisista hyväksytyistä pakottavista vaatimuksista ja täyttääkö mainittu toimenpide suhteellisuusperiaatteen mukaiset vaatimukset.

85 Tältä osin on muistutettava ensinnäkin, että uusiutuvien energialähteiden käyttö biokaasun tuottamiseen, mitä energiaviranomaisen vuoden 2011 määräysten 3 luvun 3 §:ssä kyseessä olevan kaltaisella kansallisella säännöstöllä pyritään edistämään, on periaatteessa hyödyllistä ympäristönsuojelun kannalta. Tällaisen säännöstön tarkoituksena on nimittäin direktiivillä 2009/28, jonka konkreettinen täytäntöönpano sillä on tarkoitus varmistaa, ja erityisesti sen 17 ja 18 artiklalla tavoiteltujen päämäärien mukaisesti vähentää kasvihuonekaasupäästöjä, jotka ovat yksi pääasiallisista syistä ilmastonmuutokseen, jota vastaan unioni ja sen jäsenvaltiot ovat sitoutuneet taistelemaan (ks. analogisesti tuomio 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, 78 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

86 Erityisesti direktiivin 2009/28 17 artiklassa yhdenmukaistettujen kestävyyskriteerien osalta, joiden noudattaminen pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella toimenpiteellä on periaatteessa tarkoitus varmistaa, on todettava, että kyseisen direktiivin 65 perustelukappaleessa korostetaan, että näiden kriteereiden tarkoituksena on varmistaa, että mainitussa direktiivissä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi käytetyt biopolttoaineet todella olisivat kestäviä.

87 Kuten direktiivin 2009/28 12 perustelukappaleessa yleisemmin korostetaan, maataloustuotteiden kuten lannan, lietteen ja muiden eläimistä peräisin olevien jätteiden ja orgaanisten jätteiden käytöllä biokaasun tuotannossa on merkittäviä ympäristöhyötyjä kasvihuonekaasupäästöjen huomattavien vähentämismahdollisuuksien kannalta, kun tarkastellaan lämmön ja sähkön tuotantoa ja käyttöä biopolttoaineena.

88 Uusiutuvien energialähteiden käytön lisääminen on, kuten muun muassa direktiivin 2009/28 johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, tärkeä osa toimenpidekokonaisuutta, joka on tarpeen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi, ilmastomuutosta koskevaan Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimukseen liitetyn Kioton pöytäkirjan sitoumusten noudattamiseksi sekä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskevien muiden unionin tasolla ja kansainvälisellä tasolla tehtyjen sitoumusten täyttämiseksi vuoden 2012 jälkeen (ks. vastaavasti tuomio 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, 79 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

89 Kuten oikeuskäytännössä on jo todettu, tällaisella uusiutuvien energialähteiden käytön lisäämisellä pyritään myös suojelemaan ihmisten, eläinten ja kasvien terveyttä ja elämää, ja nämä ovat SEUT 36 artiklassa lueteltuja yleistä etua koskevia syitä (tuomio 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, 80 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

90 Toiseksi on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisten viranomaisten on näytettävä, että niiden käyttöön ottama poikkeus tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteesta on tarpeen kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja että se on suhteellisuusperiaatteen mukainen. Siten kun mainitut viranomaiset vetoavat syyhyn, jonka perusteella tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittaminen voi olla perusteltua, niiden on osoitettava konkreettisesti yleistä etua koskevan syyn olemassaolo sekä kyseisen toimenpiteen oikeasuhteisuus sillä tavoiteltuun päämäärään nähden (ks. vastaavasti tuomio 8.5.2003, ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, 67–69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

91 Nyt käsiteltävässä asiassa on kuitenkin todettava, että energiaviranomainen ei ole osoittanut unionin tuomioistuimessa, että kyseisen viraston vuoden 2011 määräysten 3 luvun 3 §:n perusteella annetun riidanalaisen määräyksen kaltainen toimenpide täyttää mainitut vaatimukset.

92 Tältä osin on muistutettava, että mainitussa 3 §:ssä täsmennetään, että ainetasetta koskevan vaatimuksen on täytyttävä ”selkeästi rajatussa paikassa”, ja että riidanalaisen määräyksen antaessaan energiaviranomainen katsoi, että Saksan, Tanskan ja Ruotsin yhdistävän kaltaiset yhteen liitetyt kansalliset kaasuverkot eivät ole tällainen selkeästi rajattu paikka.

93 Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee ja kuten energiaviranomainen on vahvistanut unionin tuomioistuimessa, tämän viraston tulkintakäytännön mukaan on sitä vastoin niin, että kun kestävä biokaasu syötetään Ruotsin kansalliseen kaasuverkkoon, ei ole estettä sille, että ainetasetta koskeva vaatimus täyttyy tämän biokaasun osalta.

94 On kuitenkin todettava, että energiaviranomainen ei ole kyennyt selittämään objektiivisesti, kuinka voitaisiin katsoa yhtäältä, että Ruotsin kansallinen kaasuverkko, jossa erityyppisiä biokaasuja sekoitetaan, on energiaviranomaisen vuoden 2011 määräysten 3 luvun 3 §:ssä tarkoitettu ”selkeästi rajattu paikka”, ja toisaalta, että kun on kyse muiden jäsenvaltioiden kaasuverkoista tai yhteen liitetyistä kansallisista verkoista, tällaiset yksittäin tai yhdessä tarkastellut kansalliset verkot eivät olisi luonteeltaan tällaisia ”selkeästi rajattuja paikkoja”.

95 Lisäksi energiaviranomainen on myös myöntänyt useaan otteeseen sekä kirjallisissa huomautuksissaan että istunnossa, että kun yhteen liitettyjen kansallisten kaasuverkkojen kautta tuotuun kestävään biokaasuun sovelletaan komission direktiivin 2009/28 18 artiklan 4 kohdan nojalla hyväksymiä kansallisia tai kansainvälisiä vapaaehtoisia järjestelmiä, mainitulla viranomaisella ei ollut mitään sitä

vastaan, että muista jäsenvaltioista peräisin olevan näin tuodun biokaasun kestävyys tunnustettiin, ja se näyttää jopa myöntävän, että se, että kestävä biokaasu yhdistetään tällaisissa verkoissa, ei estä sitä, että ainetasetta koskeva vaatimus täyttyy tällaisen seoksen osalta.

96 Siitä myös energiaviranomaisen riidanalaisen määräyksen oikeuttamiseksi esittämästä selityksestä, joka perustuu siihen, ettei ole eurooppalaista viranomaista, joka voisi valvoa yhteen liitettyjen kansallisen verkkojen muodostamaa tilaa, on todettava ensinnäkin, että tällainen selitys eroaa energiaviranomaisen riidanalaiselle määräykselle nimenomaisesti esittämästä oikeudellisesta perustasta, joka koskee tämän viranomaisen vuoden 2011 määräysten 3 luvun 3 §:ssä tarkoitetun ”selkeästi rajatun paikan” puuttumista.

97 Toiseksi ja riippumatta näin esiin tuodusta epäjohdonmukaisuudesta tällainen selitys ei myöskään ole luonteeltaan vakuuttava. Kuten laissa nro 598 olevan 3 luvun 1 a §:stä ilmenee, talouden toimijoiden, jotka vetoavat myymänsä biokaasun kestävään luonteeseen, on taattava erityisesti suorilla ja epäsuorilla sopimuksilla, jotka on tehty koko tuotantoketjun kaikkien toimijoiden kanssa, ja ottamalla käyttöön todentamisjärjestelmä, jonka puolestaan tarkastaa riippumaton todentaja, jonka tehtävänä on varmistaa, että mainittu todentamisjärjestelmä on täsmällinen, luotettava ja väärinkäytöksiltä suojattu, että biokaasu, jolle ne pyytävät veroetua, vastaa direktiivin 2009/28 17 artiklassa säädettyjä kestävyyskriteerejä.

98 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 89 ja 90 kohdassa, ei ole käynyt ilmi eikä energiaviranomainen ole mitenkään osoittanut, että sen olisi mahdotonta varmistaa muista jäsenvaltioista yhteen liitettyjen kansallisten kaasuverkkojen kautta tuodun biokaasun kestävyys vaatimalla, että kyseiset talouden toimijat esittävät kansallisessa oikeudessa vaaditun näytön, ottamalla huomioon tältä osin ne mahdolliset tiedot ja asiakirjat, jotka ovat peräisin kyseessä olevan kestävän biokaasuerän lähtöjäsenvaltioiden käyttöön ottamista ainetasemenetelmistä, ja varmistaen, että mainittu erä on direktiivin 2009/28 17 artiklan 1 kohdassa täsmennettyjä tarkoituksia varten poistettu vain kerran seoksesta tai seoksista, kuten kyseisen direktiivin 18 artiklan 1 kohdassa käyttöön otettu ainetasemenetelmä edellyttää.

99 Edellä todetusta seuraa, että energiaviranomainen ei ole osoittanut, että tämän viranomaisen vuoden 2011 määräysten 3 luvun 3 §:n perusteella annettu riidanalainen määräys olisi tarpeen muista jäsenvaltioista tuodun biokaasun kestävyyden varmistamiseksi direktiivin
2009/28 17 artiklan 1 kohdassa säädettyjä tarkoituksia varten, joten tällainen toimenpide ei ole suhteellisuusperiaatteen mukainen eikä se siten ole oikeutettu.

100 Kaiken edellä todetun perusteella ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle on todettava, että SEUT 34 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle määräykselle, jolla kansallinen viranomainen pyrkii sulkemaan pois sen, että talouden toimija voisi soveltaa direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua ainetasemenetelmää yhteen liitettyjen kansallisten kaasuverkkojen kautta kuljetetun kestävän biokaasun osalta, tämän viranomaisen antaman määräyksen perusteella, jonka mukaan ainetasetta koskevan vaatimuksen on täytyttävä ”selkeästi rajatun paikan sisällä”, vaikka kyseinen viranomainen myöntää tämän säännöksen perusteella, että ainetasemenetelmä voidaan panna täytäntöön sen kestävän biokaasun osalta, joka on kuljetettu sen jäsenvaltion, jonka alueella sama viranomainen toimii, kansallisessa kaasuverkossa.

Oikeudenkäyntikulut

101 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian 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 kohtaa on tulkittava siten, ettei sen tavoitteena ole luoda jäsenvaltioille velvollisuutta sallia niiden yhteen liitettyjen kansallisten kaasuverkkojen kautta sellaisen kestävän biokaasun tuonnit, joka vastaa kyseisen direktiivin 17 artiklassa säädettyjä kestävyyskriteerejä ja joka on tarkoitettu käytettäväksi biopolttoaineena.**

2) **Toisen ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelussa ei ole tullut esiin mitään seikkaa, joka voisi vaikuttaa direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdan pätevyyteen.**

3) **SEUT 34 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle määräykselle, jolla kansallinen viranomainen pyrkii sulkemaan pois sen, että talouden toimija voisi soveltaa direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua ainetasemenetelmää yhteen liitettyjen kansallisten kaasuverkkojen kautta kuljetetun kestävän biokaasun osalta, tämän viranomaisen antaman määräyksen perusteella, jonka mukaan ainetasetta koskevan vaatimuksen on täytyttävä ”selkeästi rajatun paikan sisällä”, vaikka kyseinen viranomainen myöntää tämän säännöksen perusteella, että ainetasemenetelmä voidaan panna täytäntöön sen kestävän biokaasun osalta, joka on kuljetettu sen jäsenvaltion, jonka alueella sama viranomainen toimii, kansallisessa kaasuverkossa.**

Allekirjoitukset