



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

4 päivänä lokakuuta 2018*

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistäminen – Lämpösähkölaitoksessa käytetyt bionesteet – Direktiivi 2009/28/EY – 17 artikla – Bionesteiden kestävyyskriteerit – 18 artikla – Kansalliset kestävyyssertifiointijärjestelmät – Täytäntöönpanopäätös 2011/438/EU – Euroopan komission hyväksymät vapaaehtoiset biopolttoaineiden ja bionesteiden kestävyyssertifiointijärjestelmät – Kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään välittäjien velvollisuudesta esittää kestävyyssertifikaatit – SEUT 34 artikla – Tavaroiden vapaa liikkuvuus

Asiassa C-242/17,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia) on esittänyt 26.1.2017 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 8.5.2017, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto (L.E.G.O.) SpA

vastaan

Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dello Sviluppo Economico ja

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali,

ED & F Man Liquid Products Italia Srl:n,

Unigrà Srl:n ja

Movendi Srl:n osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

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

julkisasiamies: M. Campos Sánchez-Bordona,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 28.2.2018 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto (L.E.G.O.) SpA, edustajinaan A. Fantini ja G. Scaccia, avvocati,
- Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, edustajinaan S. Fidanzia ja A. Gigliola, avvocati,
- ED & F Man Liquid Products Italia Srl, edustajinaan C. E. Rossi ja F. P. Francica, avvocati,
- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan G. Palatiello, avvocato dello Stato,
- Euroopan komissio, asiamiehinään G. Gattinara ja K. Talabér-Ritz,

kuultuaan julkisasiamiehen 16.5.2018 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, luettuna yhdessä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveissä 2009/28/EY ja 2009/30/EY vahvistettujen kestävyyskriteerien täyttymisen osoittamiseen käytettävän International Sustainability and Carbon Certification -järjestelmän hyväksymisestä 19.7.2011 annetun komission täytäntöönpanopäätöksen 2011/438/EU (EUVL 2011, L 190, s. 79) kanssa, tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat yhtäältä Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto (L.E.G.O.) SpA ja toisaalta Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Mare e del Territorio (ympäristö- sekä luonnon- ja merialueiden suojelusta vastaava ministeriö, Italia), Ministero dello Sviluppo Economico (talouskehitysministeriö, Italia) ja Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (maa- ja metsätalouspolitiikasta vastaava ministeriö, Italia) ja jossa on kyseessä se, että L.E.G.O:n lämpösähkölaitoksen toiminnassa käytetyille bionesteille ei ole esitetty kestävyyssertifikaatteja, mikä johti vihreiden sertifikaattien käyttöön kannustavan järjestelmän soveltamisen lakkauttamiseen kyseisen laitoksen osalta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2009/28

- 3 Direktiivin 2009/28 johdanto-osan 65, 67, 76 ja 79 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

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

--

(67) Biopolttoaineiden kestävyyskriteerien käyttöön ottamisella ei päästä haluttuun lopputulokseen, jos niitä tuotteita, jotka eivät täytä kriteereitä ja joita muuten olisi käytetty biopolttoaineina, käytetään sen sijaan lämmityksessä tai sähköntuotannossa bionesteinä. Tästä syystä kestävyyskriteerejä olisi sovellettava myös kaikkiin bionesteisiin.

--

(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 [unionissa] 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 arviotaessa olisi tämän vuoksi käytettävä ainetasemenetelmää. Näin järjestelmä voitaisiin saada pidettyä yhtenäisenä aiheuttamatta kuitenkaan teollisuudelle kohtuutonta rasitetta. Muitakin todentamismenetelmiä olisi kuitenkin harkittava.

--

(79) On yhteisön edun mukaista edistää monen- ja kahdenvälisiä sopimuksia ja vapaaehtoisia kansainvälisiä tai kansallisia järjestelmiä, joissa asetetaan normeja ympäristökestävien biopolttoaineiden ja bionesteiden tuotannolle ja varmistetaan, että biopolttoaineiden ja bionesteiden tuotanto täyttää kyseiset normit. Tästä syystä olisi säädettävä, että tällaisten sopimusten tai järjestelmien katsotaan tuottavan luotettavaa näyttöä ja tietoa edellyttäen, että ne täyttävät asianmukaiset luotettavuuteen, läpinäkyvyyteen ja riippumattomiin tarkastuksiin liittyvät normit.”

4 Direktiivin 2009/28 2 artiklan toisessa alakohdassa määritetään biomassan, bionesteiden ja biopolttoaineiden käsitteet seuraavasti:

”_ _

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;

--

h) ’bionesteillä’ tarkoitetaan biomassasta muuhun energiakäyttöön kuin liikennettä varten, sähkö, lämmitys ja jäähditys mukaan lukien, tuotettuja nestemäisiä polttoaineita;

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

- 5 Mainitun direktiivin 17 artiklan, jonka otsikko on ”Biopolttoaineita ja bionesteitä koskevat kestävyyskriteerit”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Riippumatta siitä, onko raaka-aineet tuotettu [unionin] 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.

--”

- 6 Mainitun direktiivin 17 artiklan 2–6 kohdassa määritetään kestävyyskriteerit biopolttoaineiden ja bionesteiden tuotannolle.

- 7 Saman direktiivin 17 artiklan 8 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

- 8 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.

--

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 näytteenottotäajuuksia 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.

--

Tässä kohdassa säädettyjä velvoitteita sovelletaan riippumatta siitä, ovatko biopolttoaineet tai bionesteet [unionissa] valmistettuja vai tuotuja.

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. Komissio voi katsoa, että nämä järjestelmät sisältävät tarkat tiedot, joita tarvitaan tiedotettaessa toimenpiteistä, joihin on ryhdytty sellaisten alueiden suojelemiseksi, jotka tarjoavat kriittisissä tilanteissa tärkeitä ekosysteemipalveluita (kuten valuma-alueiden suojeleminen ja eroosion hallinta), maaperän, vesien ja ilman suojelemiseksi toteutetuista toimenpiteistä, huonontuneiden maiden kunnostamisesta, liiallisen vedenkulutuksen välttämiseksi alueilla, joiden vesivarat ovat niukat, ja 17 artiklan 7 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetuista tekijöistä. --

--

5. Komissio tekee päätöksiä 4 kohdan nojalla vain, jos kyseinen sopimus tai järjestelmä täyttää asianmukaiset luotettavuudelle, läpinäkyvyydelle ja riippumattomille tarkastuksille asetetut vaatimukset. Kasvihuonekaasupäästövähennysten mittaajärjestelmien on lisäksi täytettävä liitteessä V esitetyt menetelmiä koskevat vaatimukset. --

--

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 tarkoitettujen toimenpiteistä.

--”

Täytäntöönpanopäätös 2011/438

9 Täytäntöönpanopäätös 2011/438 oli sen 2 artiklan mukaan voimassa viisi vuotta sen voimaantulosta eli 9.8.2016 saakka. Pääasiaan liittyvien tosiseikkojen tapahtumahetken vuoksi mainittu täytäntöönpanopäätös on kuitenkin otettava huomioon.

10 Mainitun täytäntöönpanopäätöksen johdanto-osan 4 ja 6–8 perustelukappaleissa todettiin seuraavaa:

”(4) Komissio voi päättää, että vapaaehtoisella kansallisella tai kansainvälisellä järjestelmällä voidaan osoittaa, että biopolttoainetoimitukset täyttävät direktiivin [2009/28] 17 artiklan 3–5 kohdassa vahvistetut kestävyyskriteerit tai että mainitun direktiivin 17 artiklan 2 kohdan soveltamiseksi tarvittavat tiedot saadaan vapaaehtoisesta kansallisesta tai kansainvälisestä järjestelmästä, jota käytetään kasvihuonekaasupäästöjen vähennysten mittaamiseen.

--

- (6) Jos talouden toimija esittää komission hyväksymän järjestelmän mukaisesti saadut todisteet tai tiedot siltä osin kuin hyväksymistä koskeva päätös ne kattaa, jäsenvaltio ei saa vaatia toimittajalta lisänäyttöä kestävyyskriteerien täyttymisestä.
- (7) International Sustainability and Carbon Certification -järjestelmä, jäljempänä 'ISCC-järjestelmä', toimitettiin komissiolle 18 päivänä maaliskuuta 2011 hyväksyntää varten. Tämä järjestelmä on maailmanlaajuinen ja kattaa monenlaisia biopolttoaineita. Hyväksytty järjestelmä asetetaan saataville direktiivillä [2009/28] käyttöön otetun avoimuusfoorumin kautta. Komissio ottaa huomioon kaupallista arkaluonteisuutta koskevat näkökohdat ja voi päättää julkistaa kyseisen järjestelmän vain tietyiltä osin.
- (8) ISCC-järjestelmän arviointi osoitti, että järjestelmä kattaa riittävästi direktiivissä [2009/28] vahvistetut kestävyyskriteerit ja että siinä sovelletaan ainetasemenetelmää direktiivin [2009/28] 18 artiklan 1 kohdan vaatimusten mukaisesti.”

11 Saman täytäntöönpanopäätöksen 1 artiklassa määrätään seuraavaa:

”[ISCC-]järjestelmä – –, joka toimitettiin komissiolle 18 päivänä maaliskuuta 2011 hyväksyntää varten, osoittaa, että biopolttoainetoimitukset täyttävät kestävyyskriteerit, jotka vahvistetaan direktiivin [2009/28] 17 artiklan 3 kohdan a alakohdassa, 17 artiklan 3 kohdan b alakohdassa, 17 artiklan 3 kohdan c alakohdassa, 17 artiklan 4 kohdassa ja 17 artiklan 5 kohdassa – –. Järjestelmä sisältää myös tarkat tiedot direktiivin [2009/28] 17 artiklan 2 kohdan ja [bensiniin ja dieselpolttoaineiden laadusta ja neuvoston direktiivin 93/12/ETY muuttamisesta 13.10.1998 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiivin 98/70/EY [(EYVL 1998, L 350, s. 58)] 7 b artiklan 2 kohdan soveltamiseksi.

Lisäksi sitä voidaan käyttää direktiivin [2009/28] 18 artiklan 1 kohdan ja direktiivin [98/70] 7 c artiklan 1 kohdan noudattamisen osoittamiseksi.”

Italian oikeus

12 Kansallisesta biopolttoaineiden ja bionesteiden kestävyysertifiointijärjestelmästä 23.1.2012 annetun ministeriöiden yhteisen asetuksen (decreto interministeriale del 23 gennaio 2012 che istituisce il ”Sistema di certificazione nazionale della sostenibilità dei biocarburanti e dei bioliquidi”; GURI nro 31, 7.2.2012, jäljempänä 23.1.2012 annettu ministeriöiden yhteinen asetus) 2 §:n 2 momentin i ja p kohdassa sekä 3 momentissa tehdään seuraavat määritelmät:

”2. – –

i) kestävyysertifikaatilla tarkoitetaan toimitusketjun viimeisen toimijan laatimaa ilmoitusta, joka on – – itsesertifiointi, myöhempine muutoksineen; ilmoitus sisältää tarvittavat tiedot sen takaamiseksi, että biopolttoaine- tai bioneste-erä on kestävä;

– –

p) toimitusketjulla eli alkuperäketjulla tarkoitetaan menetelmää, jolla pystytään luomaan yhteys raaka-aineita tai väli tuotteita koskevien tietojen tai vakuutusten ja lopputuotteita koskevien tietojen tai vakuutusten välille. Tämä menetelmä kattaa kaikki vaiheet raaka-aineiden tuotannosta kulutukseen tarkoitetun biopolttoaineen tai bionesteen toimittamiseen saakka;

– –

3. – – talouden toimijan määritelmä sisältää:

- a) jokaisen [unioniin] tai kolmanteen maahan sijoittautuneen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön, joka vastikkeellisesti tai vastikkeetta tarjoaa kolmansille tai asettaa näiden saataville [sisä]markkinoille tarkoitettuja biopolttoaineita ja bionesteitä, ja jokaisen unioniin sijoittautuneen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön, joka tuottaa biopolttoaineita ja bionesteitä ja käyttää niitä tämän jälkeen omaan lukuunsa Italiassa, sekä
- b) jokaisen Euroopan unioniin tai kolmanteen maahan sijoittautuneen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön, joka vastikkeellisesti tai vastikkeetta tarjoaa kolmansille tai asettaa näiden saataville raaka-aineita, väli tuotteita, jätteitä, sivutuotteita tai niiden seoksia [sisä]markkinoille tarkoitettujen biopolttoaineiden ja bionesteiden tuotantoa varten.”

13 Mainitun ministeriöiden yhteisen asetuksen 8 §:ssä otetaan huomioon sellaisten toimijoiden asema, jotka eivät liity kansalliseen kestävyysertifiointijärjestelmään, ja säädetään seuraavaa:

”1. Vapaaehtoisen järjestelmän, josta on tehty direktiivin [98/70] 7 c artiklan – – 4 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettu päätös, kattamien seikkojen osalta talouden toimijoiden, jotka liittyvät tällaisiin vapaaehtoisin järjestelmiin, on osoitettava toimitusketjussa seuraavana olevalle talouden toimijalle eli tavarantoimittajalle tai käyttäjälle toimitettujen tietojen tai vakuutusten luotettavuus antamalla erän liitteenä todiste tai tiedot, joista näissä järjestelmissä määrätään. Nämä todisteet ja tiedot varmennetaan itsesertifiointilla – –

– –

4. Jos 1 momentissa tarkoitetut vapaaehtoiset järjestelmät ja 2 momentissa tarkoitetut sopimukset eivät kata kaikkien kestävyttä ja ainetaseen käyttöä koskevien kriteerien todentamista, toimitusketjuun kuuluvien talouden toimijoiden, jotka liittyvät tällaiseen järjestelmään, on kuitenkin täydennettävä todentamista kansallisen sertifiointijärjestelmän avulla niiden seikkojen osalta, joita ei oteta huomioon mainituissa vapaaehtoisissa järjestelmissä tai sopimuksissa.

– –”

14 Mainitun 23.1.2012 annetun ministeriöiden yhteisen asetuksen 12 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Poiketen siitä, mitä 8 §:n 1 momentissa säädetään, tätä asetusta sovellettaessa bionesteiden toimitusketjuun kuuluvat talouden toimijat voivat liittyä vapaaehtoisin järjestelmiin, joista on tehty biopolttoaineita koskevan direktiivin [98/70] 7 c artiklan 4 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettu päätös, kunhan toimijat noudattavat 2 momentissa säädettyjä ehtoja.

2. Bionesteiden toimitusketjuun kuuluvien toimijoiden, joita tarkoitetaan edellä 1 momentissa, on ilmoitettava koko toimitusketjun ajan erien liitteenä olevassa ilmoituksessa tai sertifikaatissa 7 §:n 5, 6, 7 ja 8 momentissa tarkoitetut tiedot – –”

Pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymykset

15 L.E.G.O. on Italian oikeuden mukaan perustettu yhtiö, joka omistaa kirjapainon. Se rakennutti kirjapainon yhteydessä lämpösähkölaitoksen, jonka vuotuinen keskimääräinen nimellisteho on 0,840 megawattia ja jossa käytetään polttoaineena raakapalmuöljyä, joka on bioneste.

- 16 GSE, joka on Italian oikeuden mukaan perustettu valtionyritys, joka vastaa uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian tuotannolle myönnettävien kannustimien maksamisesta, luokitteli 20.5.2011 mainitun laitoksen uusiutuvista lähteistä saatavalla energialla toimivaksi laitokseksi. L.E.G.O. pääsi siten vihreiden sertifikaattien käyttöön kannustavan järjestelmän piiriin kaudeksi 2012–2014 ja sai 14 698 vihreää sertifikaattia, joiden arvo oli 1 610 421,58 euroa.
- 17 GSE katsoi 29.9.2014 tekemässään päätöksessä L.E.G.O:n toimittamien asiakirjojen perusteella, että viimeksi mainittu yhtiö ei täyttänyt kannustusjärjestelmän valintaperusteita, ja vaati siltä takaisin kaikki kaudeksi 2012–2014 myönnetty määrät.
- 18 GSE totesi päätöksensä perusteeksi erityisesti, että lämpösähkölaitoksen rakentanut yhtiö eli Movendi Srl ei ollut esittänyt kestävyysertifikaatteja. Viimeksi mainittu yhtiö toimii myös välittäjänä mainitussa laitoksessa käytetyn bionesteen hankinnassa ED & F Man Liquid Products Italia Srl:ltä ja Unigrà Srl:ltä. GSE katsoo, että vaikka tämä tuote myydään ja toimitetaan suoraan L.E.G.O:lle, Movendia on pidettävä 23.1.2012 annetussa ministeriöiden yhteisessä asetuksessa tarkoitettuna talouden toimijana, jolla on velvollisuus esittää kestävyysertifikaatit, siinäkin tapauksessa, että ED & F Man Liquid Products Italia ja Unigrà olisivat jo toimittaneet ne. Lisäksi näiden kahden toimittajayhtiön antamissa kestävyysertifikaateissa on kuljetuksen todellista suorittamispäivää myöhempi päivämäärä, vaikka ne olisi GSE:n mukaan pitänyt antaa kunkin bioneste-erän liitteeksi.
- 19 L.E.G.O. nosti mainitusta GSE:n päätöksestä kanteen Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio alueellinen hallintotuomioistuin, Italia), joka katsoi 29.1.2016 antamassaan ratkaisussa, että GSE oli toiminut asianmukaisesti pitäessään Movendia Italian lainsäädännössä tarkoitettuna talouden toimijana ja velvoittaessaan sen tämän seurauksena toimittamaan itse kyseisen bionesteen kestävyysertifikaatin.
- 20 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio toteaa, että vaikka direktiivissä 2009/28 ei täsmennetäkään, ketä voidaan pitää talouden toimijana, siinä kuitenkin sallitaan jäsenvaltioiden määrittävän, mitä ovat tarvittavat tiedot ja keitä ovat ne henkilöt, joiden on noudatettava kestävyyskriteerejä. Näin ollen talouden toimijana on pidettävä jokaista tuotteen toimitusketjuun kuuluvaa henkilöä, mukaan luettuna Movendin kaltaiset välittäjät, joiden hallussa kyseinen bioneste ei ole fyysisesti.
- 21 L.E.G.O. haki mainittuun ratkaisuun 13.5.2016 muutosta Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia).
- 22 Consiglio di Stato katsoo, että on tarpeen täsmentää unionin oikeuden soveltamisala, jotta voidaan selvittää, onko se esteenä kansalliselle lainsäädännölle ja erityisesti 23.1.2012 annetun ministeriöiden yhteisen asetuksen 8 ja 12 §:lle, joissa asetetaan toimijoille, jotka ovat liittyneet vapaaehtoiseen sertifiointijärjestelmään, velvollisuus tarvittaessa täydentää kyseisen järjestelmän nojalla suoritettua valvontaa kansallisen sertifiointijärjestelmän avulla ja ilmoittaa koko toimitusketjun ajan erien liitteenä olevassa ilmoituksessa tai sertifikaateissa direktiivin 2009/28 17 artiklan 2–5 kohdassa tarkoitettut tiedot.
- 23 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tässä yhteydessä, että L.E.G.O. väittää muutoksenhakunsa yhteydessä, että koska tavarantoimittajat eli ED & F Man Liquid Products Italia ja Unigrà ovat liittyneet täytäntöönpanopäätöksessä 2011/438 hyväksytyyn vapaaehtoiseen ISCC-todentamisjärjestelmään, kansallisessa järjestelmässä ei voida asettaa mainitun vapaaehtoisen järjestelmän edellytysten lisäksi muita velvollisuuksia, kuten välittäjien velvollisuutta esittää kestävyysertifikaatteja.
- 24 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selostaa, että sen esittämä ennakkoratkaisupyynnö koskee yhtäältä mahdollisuutta soveltaa talouden toimijoihin, jotka yleensä liittyvät komission päätösten kohteena oleviin vapaaehtoisin järjestelmiin, kansallisessa sertifiointijärjestelmässä asetettuja

lisätarkastuksia, ja toisaalta mahdollisuutta asettaa tuotteen toimitusketjuun kuuluville talouden toimijoille velvollisuus täydentää liitteenä olevia ilmoituksia tai sertifikaatteja pyydytyillä tiedoilla. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tässä yhteydessä, että koska kansallisen lainsäädännön päämääränä on taata tuotteen jäljitettävyyden ja kestävä luonne koko toimitusketjun ajan, Movendin kaltaisia välittäjiä ei voida vapauttaa edellä mainitusta velvollisuudesta.

25 Tässä tilanteessa Consiglio di Stato päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Ovatko Euroopan unionin oikeus ja erityisesti direktiivin 2009/28 18 artiklan 7 kohta, kun sitä luetaan yhdessä [täytäntöönpanopäätöksen 2011/438] kanssa, esteenä 23.1.2012 annettuun [ministeriöiden yhteiseen asetukseen] ja erityisesti sen 8 ja 12 §:ään sisältyvälle kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään erityisistä velvollisuuksista, jotka ovat erilaisia ja laajempia kuin ne, jotka on täytetty liittymällä edellä mainitun direktiivin 18 artiklan 4 kohdan mukaisesti annetun Euroopan komission päätöksen kohteena olevaan vapaaehtoiseen järjestelmään?

2) Jos edelliseen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko katsottava, että ensimmäisessä kysymyksessä mainittu unionin lainsäädäntö koskee tuotteen toimitusketjuun kuuluvia talouden toimijoita, silloinkin kun nämä toimivat vain – – välittäjinä, eikä tuote ole lainkaan niiden hallussa fyysisesti?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

26 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään pääasiallisesti, onko direktiivin 2009/28 18 artiklan 7 kohtaa, luettuna yhdessä täytäntöönpanopäätöksen 2011/438 kanssa, tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa asetetaan talouden toimijoille erityisiä ehtoja, jotka ovat erilaisia ja laajempia kuin ne, joista määrätään ISCC-järjestelmän, joka on hyväksytty kyseisessä täytäntöönpanopäätöksessä, jonka komissio on antanut mainitun direktiivin 18 artiklan 4 kohdan mukaisesti, kaltaisessa vapaaehtoisessa kestävyysertifiointijärjestelmässä.

27 Aluksi on todettava, että direktiivin 2009/28 17 artiklan 2–5 kohdassa esitetään kestävyyskriteerit, jotka biopolttoaineiden ja bionesteiden on täytettävä, jotta ne voidaan ottaa huomioon uusiutuvana energialähteenä.

28 Kuten direktiivin 2009/28 17 artiklasta, luettuna kyseisen direktiivin johdanto-osan 65 ja 67 perustelukappaleen valossa, ilmenee, unionin lainsäätäjän on erityisesti SEUT 114 artiklan nojalla aikonut yhdenmukaistaa ne kestävyyskriteerit, jotka biopolttoaineiden ja bionesteiden on välttämättä täytettävä, jotta niistä tuotettu energia voitaisiin ottaa huomioon kussakin jäsenvaltiossa kyseisen 17 artiklan 1 kohdan a, b ja c alakohdassa tarkoitettuja kolmea tarkoitusta varten. Mainittuja tarkoituksia ovat sen todentaminen, missä määrin jäsenvaltiot täyttävät yhtäältä mainitun direktiivin 3 artiklassa tarkoitettuja kansallisia tavoitteensa ja toisaalta uusiutuvaa energiaa koskevat velvoitteensa, sekä mahdollinen kansallisen rahoitustuen myöntäminen biopolttoaineiden ja bionesteiden kulutukselle (ks. vastaavasti tuomio 22.6.2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, 28 kohta).

29 Mainittujen kestävyyskriteerien yhdenmukaistaminen on luonteeltaan tyhjentävä, koska direktiivin 2009/28 17 artiklan 8 kohdassa täsmennetään, että jäsenvaltiot eivät saa näitä kolmea tarkoitusta varten muista kestävyyskriteereistä kieltäytyä ottamasta huomioon kyseisen artiklan mukaiset kestävyyskriteerit täyttäviä biopolttoaineita ja bionesteitä (ks. vastaavasti tuomio 22.6.2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, 32 kohta).

- 30 Biopolttoaineiden ja bionesteiden kestävyyskriteerien noudattamisen todentamisen osalta direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdan ensimmäisestä virkkeestä käy ilmi, että kun ne aiotaan ottaa huomioon mainitun direktiivin 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja kolmea tarkoitusta varten, jäsenvaltioiden on vaadittava talouden toimijoita osoittamaan, että mainitun artiklan 2–5 kohdassa säädetty kestävyyskriteerit on täytetty.
- 31 Kuten direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdan toisesta virkkeestä käy ilmi, jäsenvaltioiden on tätä varten muun muassa edellytettävä talouden toimijoilta sellaisen ainetasemenetelmän käyttöä, joka, kuten tämän säännöksen a–c alakohdassa on täsmennetty, sallii eri kestävyysominaisuudet omaavien raaka-aineiden tai biopolttoaineiden erien yhdistämisen ja edellyttää, että kyseisten erien kestävyysominaisuuksia ja kokoa koskevat tiedot ovat jatkuvasti liitettävissä seokseen ja että kaikkien seoksesta poistettujen erien kokonaisuus kuvataan siten, että sillä on samat kestävyysominaisuudet ja sitä on sama määrä kuin kaikkien seokseen lisättyjen erien kokonaisuudella.
- 32 Tässä yhteydessä on niin, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 42 kohdassa, että ainetasemenetelmä voidaan panna täytäntöön kunkin jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen direktiivin 2009/28 18 artiklan 3 kohdan mukaisesti säätämällä kansallisella järjestelmällä tai komission direktiivin 2009/28 18 artiklan 4 ja 5 kohdassa säädettyjen vaatimusten mukaisesti hyväksymillä vapaaehtoisilla kansallisilla ja kansainvälisillä järjestelmillä kuten ISCC-järjestelmällä.
- 33 Tässä yhteydessä mainitun direktiivin 18 artiklan 7 kohdasta käy ilmi, että jos talouden toimija esittää komission direktiivin 2009/28 18 artiklan 4 kohdan nojalla antaman päätöksen kohteena olevan sopimuksen tai järjestelmän mukaisesti saadut todisteet tai tiedot, ja siltä osin kuin kyseinen päätös kattaa ne, jäsenvaltio ei saa vaatia toimittajalta lisänäyttöä mainitun direktiivin 17 artiklan 2–5 kohdassa tarkoitettujen kestävyyskriteerien täyttymisestä.
- 34 Jos komissio sitä vastoin ei ole tehnyt tiettyä sertifiointijärjestelmää koskevaa päätöstä tai jos tässä päätöksessä täsmennetään, että tämä järjestelmä ei kata kaikkia direktiivin 2009/28 17 artiklan 2–5 kohdassa määriteltyjä kestävyyskriteerejä, jäsenvaltioilla säilyy tältä osin vapaus velvoittaa talouden toimijat noudattamaan kansallista lainsäädäntöä, jolla pyritään varmistamaan kyseisten kriteerien noudattamisen valvonta.
- 35 Näin ollen ensimmäiseen kysymykseen vastaamiseksi on määritettävä komission direktiivin 18 artiklan 4 kohdan perusteella antaman täytäntöönpanopäätöksen 2011/438 soveltamisala pääasiassa kyseessä olevan sertifiointijärjestelmän osalta.
- 36 Tässä yhteydessä on todettava, että se, että mainitussa täytäntöönpanopäätöksessä on hyväksytty ISCC-järjestelmä viisivuotiskaudeksi, on pätevä osoitus ainoastaan biopolttoaineiden kestävydestä, kuten käy ilmi mainitun täytäntöönpanopäätöksen 1 artiklan ensimmäisestä kohdasta, mutta ei bionesteiden kestävydestä. Tästä seuraa, että siltä osin kuin täytäntöönpanopäätöksen 2011/438 kohteena olevassa ISCC-järjestelmässä käytetään ainetasemenetelmää biopolttoaineiden kestävyden osoittamiseksi, sillä ei näytetä voivan rajoittaa jäsenvaltioille direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 ja 3 kohdan nojalla kuuluvaa toimivaltaa määrittää, miten direktiivin 2009/28 17 artiklan 2–5 kohdassa tarkoitettujen kestävyyskriteerien täyttymisen arviointi suoritetaan bionesteiden osalta.
- 37 Direktiivin 2009/28 18 artiklan 4 kohtaa, jonka nojalla komissio voi katsoa, että vapaaehtoisia kansallisia tai kansainvälisiä järjestelmiä voidaan pitää osoituksena mainitun direktiivin 17 artiklan 2–5 kohdassa säädettyjen kestävyyskriteerien täyttymisestä, voitiin näet soveltaa vain biopolttoaineisiin siihen asti, kunnes direktiivin 98/70 ja direktiivin 2009/28 muuttamisesta annettiin 9.9.2015 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/1513 (EUVL 2015, L 239, s. 1), joka tuli voimaan 15.10.2015 ja jossa otettiin käyttöön mahdollisuus sertifioida bionesteiden kestävyys vapaaehtoisten järjestelmien avulla.

- 38 Tässä yhteydessä on täsmennettävä, että – kuten direktiivin 2009/28 2 artiklan toisen alakohdan h ja i alakohdasta käy ilmi – bionesteet ja biopolttoaineet ovat erillisiä käsitteitä, koska biopolttoaineet kattavat vain nestemäiset liikenteessä käytettävät polttoaineet, kun taas bionesteillä tarkoitetaan muuhun energiakäyttöön kuin liikennettä varten tuotettuja nestemäisiä polttoaineita.
- 39 Nyt käsiteltävässä asiassa L.E.G.O. kuului vihreiden sertifikaattien käyttöön kannustavaan järjestelmään kautena 2012–2014 sellaisen lämpösähkölaitoksen osalta, johon syötettiin polttoainetta uusiutuvista energialähteistä, kun siinä käytettiin bionestettä eli palmuöljyä. Toimivaltainen viranomaisvaati 29.9.2014 tehdyllä päätöksellä tällä perusteella myönnettävien määrien palauttamista erityisesti siksi, että kansallisesta sertifiointijärjestelmästä johtuvia velvollisuuksia ei ollut noudatettu bionesteiden kestävyysosoittamiseksi.
- 40 Näissä olosuhteissa ja koska täytäntöönpanopäätöksellä 2011/438 on hyväksytty ISCC-järjestelmä vain biopolttoaineiden osalta, Italian lainsäädännössä asetetut bionesteiden kestävyysosoittamisen valvontaa koskevat muut ehdot eivät kuulu direktiivin 2009/28 18 artiklan 7 kohdassa säädetyn kiellon piiriin.
- 41 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2009/28 18 artiklan 7 kohtaa, luettuna yhdessä täytäntöönpanopäätöksen 2011/438 kanssa, on tulkittava siten, että se ei ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa asetetaan talouden toimijoille erityisiä ehtoja, jotka ovat bionesteiden kestävyysosoittamisen osalta erilaisia ja laajempia kuin ne, joista määrätään ISCC-järjestelmän, joka on hyväksytty kyseisessä täytäntöönpanopäätöksessä, jonka komissio antoi mainitun direktiivin 18 artiklan 4 kohdan mukaisesti, kaltaisessa vapaaehtoisessa kestävyysosoittamijärjestelmässä, siltä osin kuin kyseinen järjestelmä on hyväksytty ainoastaan biopolttoaineiden osalta ja mainitut ehdot koskevat vain bionesteitä.

Toinen kysymys

- 42 Toisella kysymyksellä, joka on esitetty siinä tapauksessa, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, pyritään pääsääntöisesti selvittämään, onko unionin oikeutta ja erityisesti direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 ja 3 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä sille, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa kansallisessa lainsäädännössä otetaan käyttöön bionesteiden kestävyysosoittamisen todentamista koskeva kansallinen järjestelmä, jonka nojalla kaikkien kyseisen tuotteen toimitusketjuun kuuluvien talouden toimijoiden, myös kun kyseessä ovat välittäjät, joiden hallussa bioneste-erät eivät ole fyysisesti, on noudatettava tiettyjä kyseisestä järjestelmästä johtuvia sertifiointia, ilmoittamista ja tietojen toimittamista koskevia velvoitteita.
- 43 Kuten vakiintuneesta 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 käsiteltävänä olevaa asiaa, riippumatta siitä, onko kansallinen tuomioistuin kysymyksiään esittäessään viitannut siihen. 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 (tuomio 22.6.2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 44 Vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole nyt käsiteltävässä asiassa muodollisesti pyytänyt unionin tuomioistuinta tulkitsemaan perussopimuksen tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevia määräyksiä, on tutkittava, kuten julkisasiamies suosittaa ratkaisuehdotuksensa 87 kohdassa, myös, onko SEUT 34 artikla esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle.

Direktiivin 2009/28 tulkinta

- 45 Ensinnäkin on huomautettava, että direktiivissä 2009/28 käytetään talouden toimijan käsitettä kuitenkin sitä tarkemmin määrittelemättä. Unionin tuomioistuin on jo todennut, että kun otetaan huomioon mainitun direktiivin 18 artiklan 1 kohdan a–c alakohdassa luetelluissa kriteereissä käytettyjen ilmaisujen yleisluonteisuus, mainitulla säännöksellä ei ole suoritettu ainetasemenetelmään liittyvän todentamismenetelmän täydellistä yhdenmukaistamista. Näin ollen jäsenvaltiot säilyttävät merkittävän toimintamarginaalin, kun niiden on määritettävä tarkemmin ne konkreettiset edellytykset, joiden mukaan kyseessä olevien talouden toimijoiden on käytettävä tällaista järjestelmää, kunhan jäsenvaltiot noudattavat mainitun säännöksen a–c alakohdan yleisiä vaatimuksia (ks. vastaavasti tuomio 22.6.2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, 40 ja 77 kohta).
- 46 Toiseksi on todettava, että kuten direktiivin 2009/28 johdanto-osan 76 perustelukappaleesta käy ilmi, direktiivin 18 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu ainetasemenetelmä perustuu bionesteiden tuotannon ja kulutuksen väliseen fyysiseen yhteyteen unionissa kriteerien täyttymisen arvioimiseksi, samalla kun pyritään olemaan aiheuttamatta teollisuudelle kohtuutonta rasitetta.
- 47 Nyt käsiteltävässä asiassa 23.1.2012 annetun ministeriöiden yhteisen asetuksen 12 §:n 2 momentin sanamuodosta, luettuna yhdessä asetuksen nro 66/2005 2 §:n 1 momentin i septies kohdan ja mainitun ministeriöiden yhteisen asetuksen 2 §:n 3 momentin a kohdan kanssa, ilmenee, että tässä lainsäädännössä asetetaan kaikille bionesteiden toimitusketjuun kuuluville talouden toimijoille, mukaan luettuna välittäjät, joiden hallussa mainitut tuotteet eivät ole fyysisesti, velvollisuus ilmoittaa bioneste-erien liitteenä olevassa ilmoituksessa tai sertifikaatissa tiedot, joiden avulla voidaan osoittaa tuotteiden kestävyys.
- 48 Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että sillä, että välittäjät luokitellaan talouden toimijoiksi, pyritään takaamaan direktiivin 2009/28 18 artiklan 3 kohdan vaatimusten mukaisesti bioneste-erien jäljitettävyyden koko toimitusketjun ajan, millä mahdollistetaan siten niiden tuotannon ja kaupan pitämisen tehokkaampi valvonta petosten riskin vähentämiseksi.
- 49 Tässä yhteydessä on todettava, että direktiivin 2009/28 18 artiklan 3 kohdan sanamuodon mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että talouden toimijat toimittavat luotettavaa tietoa ja saattavat pyynnöstä kyseisen jäsenvaltion käyttöön kyseisen tuotteen kestävyysominaisuuksiin liittyvien tietojen pohjana käytetyt lähtötiedot. Jäsenvaltioiden on vaadittava talouden toimijoita teettämään riittävän tasoinen riippumaton tarkastus toimitetuille tiedoille ja esittämään todisteet siitä, että tämä tarkastus, jossa on varmistettava, että talouden toimijoiden käyttämät järjestelmät ovat tarkkoja, luotettavia ja suojattu väärinkäytösten riskiltä, on tehty.
- 50 Koska direktiivissä 2009/28 ei ole määritelty talouden toimijoiden käsitettä ja kun otetaan huomioon unionin lainsäätäjän ainetasemenetelmään liittyvää todentamismenetelmää koskevien yksityiskohtien osalta toteuttaman yhdenmukaistamisen nykytila, on katsottava, että jäsenvaltioilla on harkintavaltaa säätää unionin oikeutta noudattaen, millä talouden toimijoilla on velvollisuus esittää todisteet siitä, että mainitun direktiivin 17 artiklan 2–5 kohdassa säädettyjä kestävyyskriteerejä on noudatettu.
- 51 Edellä esitetystä seuraa, että direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 ja 3 kohtaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä sille, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa kansallisessa lainsäädännössä otetaan käyttöön bionesteiden kestävyys todentamista koskeva kansallinen järjestelmä, jonka nojalla kaikkien kyseisen tuotteen toimitusketjuun kuuluvien talouden toimijoiden, myös välittäjien, joiden hallussa bioneste-erät eivät ole fyysisesti, on noudatettava tiettyjä kyseisestä järjestelmästä johtuvia sertifiointia, ilmoittamista ja tietojen toimittamista koskevia velvoitteita.

SEUT 34 artiklan tulkinta

- 52 Aluksi on muistutettava, että kun ala on unionin tasolla yhdenmukaistettu tyhjentävästi, kaikkia siihen liittyviä kansallisia toimia on arvioitava suhteessa kyseiseen yhdenmukaistamistoimeen eikä suhteessa primaarioikeuden määräyksiin (tuomio 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, 57 kohta).
- 53 Unionin lainsäätäjän tarkoituksena ei ollut yhdenmukaistaa tyhjentävästi vihreän energian tuotantoa koskevia kansallisia tukijärjestelmiä, kuten käy ilmi erityisesti direktiivin 2009/28 johdanto-osan 25 perustelukappaleesta, vaan se totesi yhtäältä ensin, että jäsenvaltiot soveltavat erilaisia tukijärjestelmiä, ja otti toisaalta lähtökohdakseen periaatteen, jonka mukaan on taattava tukijärjestelmien moitteeton toiminta, jotta investoijien luottamus säilyisi ja jäsenvaltiot voisivat laatia tehokkaita kansallisia toimenpiteitä kyseisessä direktiivissä niille asetettujen sitovien kansallisten kokonaistavoitteiden täyttämiseksi (tuomio 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, 59 kohta).
- 54 Kuten lisäksi nyt annettavan tuomion 45 kohdasta käy ilmi, direktiivin 2009/28 18 artiklassa ei ole tyhjentävästi yhdenmukaistettu ainetasemenetelmään liittyvää todentamismenetelmää, joten jäsenvaltiot säilyttävät merkittävän toimintamarginaalin pannahsaan kyseistä artiklaa täytäntöön. Niiden on näin toimiessaan kuitenkin noudatettava edelleen SEUT 34 artiklaa (ks. vastaavasti tuomio 22.6.2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, 78 kohta).
- 55 Näin ollen on tulkittava tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevia perussopimuksen määräyksiä sen selvittämiseksi, onko SEUT 34 artikla esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään, että kaikkien kyseisen tuotteen toimitusketjuun kuuluvien talouden toimijoiden, myös välittäjien, joiden hallussa bionesteet eivät ole fyysisesti, on noudatettava tiettyjä kestävyuden todentamista koskevasta kansallisesta järjestelmästä johtuvia sertifiointia, ilmoittamista ja tietojen toimittamista koskevia velvoitteita.
- 56 Kuten nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ja ED & F Man Liquid Products Italian istunnossa tekemistä toteamuksista käy ilmi, pääasiassa kyseessä oleva bioneste eli palmuöljy valmistetaan Indonesiassa, tuodaan unioniin, luovutetaan vapaaseen liikkeeseen ja varastoidaan Ranskassa ja kuljetetaan tämän jälkeen Italiaan myytäväksi L.E.G.O:lle.
- 57 SEUT 28 artiklan 2 kohdan mukaan SEUT 34–SEUT 37 artiklassa määrättyä jäsenvaltioiden välisten määrällisten rajoitusten kieltoa sovelletaan jäsenvaltioista peräisin oleviin tuotteisiin sekä sellaisiin kolmansista maista tuleviin tuotteisiin, jotka ovat jäsenvaltioissa vapaassa vaihdannassa.
- 58 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 34 artiklassa, jossa kielletään jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet, tarkoitetaan kaikkia kansallisia toimenpiteitä, jotka voivat tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa unionin sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti (tuomio 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 59 SEUT 34 artiklassa tarkoitettuina määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä on pidettävä tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia, jotka aiheutuvat, jos jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu, siitä, että jäsenvaltio soveltaa toisista jäsenvaltioista tuotaviin ja niissä laillisesti kaupan pidettäviin tavaroihin edellytyksiä, jotka tavaroiden on täytettävä, koskevia oikeussääntöjä, vaikka niitä sovelletaan erotuksetta kaikkiin tavaroihin (ks. vastaavasti tuomio 22.9.2016, komissio v. Tšekki, C-525/14, EU:C:2016:714, 35 kohta).

- 60 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa lainsäädännössä välittäjille, joiden hallussa niiden välittämän liiketoimen kohteena olevat bionesteet eivät ole fyysisesti, asetettu velvollisuus esittää kestävyyssertifikaatteja on omiaan ainakin välillisesti ja mahdollisesti rajoittamaan tällaisten toisista jäsenvaltioista tuotavien tuotteiden tuontia.
- 61 Tällainen velvollisuus näet johtaa siihen, että bionesteiden tuonti on vaikeampaa, koska myös pelkkien välittäjien, joilla ei ole tätä sertifiointivelvollisuutta direktiivin 2009/28 18 artiklan nojalla, on bionestettä Italiaan tuodessaan kuitenkin esitettävä kestävyyssertifikaatti ja tästä syystä noudatettava hallinnollisia velvoitteita ja vastattava niihin liittyvistä kustannuksista.
- 62 Tällainen kansallinen lainsäädäntö on näin ollen tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaava toimenpide, joka on lähtökohtaisesti ristiriidassa SEUT 34 artiklan kanssa, jollei tätä lainsäädäntöä voida objektiivisesti oikeuttaa (ks. analogisesti tuomio 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, 75 kohta).

Mahdollinen oikeuttaminen

- 63 Kansallinen lainsäädäntö tai käytäntö, jossa on kyse määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavasta toimenpiteestä, voidaan katsoa oikeutetuksi jonkin SEUT 36 artiklassa luetellun yleistä etua koskevan syyn tai pakottavan vaatimuksen takia. Kummassakin tapauksessa kansallisen toimenpiteen on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisesti sellainen, että sillä voidaan taata sillä tavoiteltavan tavoitteen toteutuminen, eikä sillä saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi (tuomio 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, 76 kohta).
- 64 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisia toimenpiteitä, jotka voivat rajoittaa unionin sisäistä kauppaa, voidaan perustella muun muassa pakottavilla ympäristönsuojeluvaatimuksilla. Uusiutuvien energialähteiden käyttö sähkön tuottamiseen, mitä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella kansallisella lainsäädännöllä pyritään edistämään, on hyödyllistä ympäristönsuojelun kannalta, koska sen avulla voidaan vähentää kasvihuonekaasupäästöjä, jotka ovat yksi pääasiallisista syistä ilmastonmuutokseen, jota vastaan unioni ja sen jäsenvaltiot ovat sitoutuneet taistelemaan (ks. vastaavasti tuomio 13.3.2001, PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, 73 kohta; tuomio 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, 77, 78 ja 82 kohta ja tuomio 22.6.2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, 85–88 kohta).
- 65 Koska tällaisella kansallisella lainsäädännöllä suositaan uusiutuvien energialähteiden käyttöä, sillä edistetään näin ollen myös ihmisten, eläinten ja kasvien terveyden ja elämän suojelua, ja nämä ovat SEUT 36 artiklassa lueteltuja yleistä etua koskevia syitä (ks. vastaavasti tuomio 22.6.2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, 89 kohta).
- 66 Kuten julkisasiamies on lisäksi todennut ratkaisuehdotuksensa 97 kohdassa, siltä osin kuin pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa kansallisessa lainsäädännössä veloitetaan kaikki kestävien bionesteiden tuotannossa ja jakelussa toimivat talouden toimijat, mukaan luettuna välittäjät, esittämään kestävyyssertifikaatit, sillä autetaan torjumaan petoksen riskiä bionesteiden toimitusketjussa.
- 67 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisia toimenpiteitä, jotka saattavat rajoittaa unionin sisäistä kauppaa, voidaan perustella ympäristönsuojelua ja petoksentorjuntaa koskevilla tavoitteilla, kunhan nämä toimenpiteet ovat oikeassa suhteessa niillä tavoiteltuun tavoitteeseen nähden (tuomio 6.10.2011, Bonnarde, C-443/10, EU:C:2011:641, 34 kohta).

- 68 Näin ollen on selvitettävä, kuten nyt annettavan tuomion 63 kohdasta käy ilmi, täyttääkö pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö suhteellisuusperiaatteesta johtuvat vaatimukset eli voidaanko sillä saavuttaa sillä tavoiteltava oikeutettu tavoite ja onko se tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, 83 kohta).
- 69 Tässä yhteydessä on todettava, että 23.1.2012 annetun ministeriöiden yhteisen asetuksen 12 §:n 2 momentin kaltaisella kansallisella säännöksellä varmistetaan tuotteen jäljitettävyyden tuotanto- ja kuljetusketjussa sekä sen kestävyys, jotta voidaan välttää palmuöljyn mahdollinen muuntaminen tai väärentäminen. Movendin kaltainen välittäjä, joka ostaa pääasian kohteena olevaa bionestettä ja jolla on siihen omistusoikeus ja jolla on kaikki merkitykselliset asiakirjat, voisi näet ennen kuin se myy bionesteen loppukäyttäjälle muuttaa sen ominaisuuksia, antaa sen kolmansien käyttöön ja sekoittaa siihen muita nesteitä tai bionesteitä, joita ei ole sertifioitu. Koska mainittu kansallinen säännös koskee kaikkia bionesteiden toimitusketjuun kuuluvia toimijoita, sillä edistetään petosten riskin torjumista kyseisen bionesteen kestävyysosalta. Se on näin ollen asianmukainen toimi sillä tavoitellun oikeutetun tavoitteen saavuttamiseksi.
- 70 Pääasiassa kyseessä olevalla kansallisella säännöksellä voidaan tällä tavoin edistää myös nyt annettavan tuomion 63–66 kohdassa tarkoitettuja ihmisten, eläinten ja kasvien terveyden ja elämän suojelua koskevia tavoitteita.
- 71 Tällaisen lainsäädännön tarpeellisuudesta on todettava, että vaikka välittäjällä, kuten pääasiassa Movendilla, ei ole fyysisesti hallussaan välittämänsä liiketoimen kohteena olevia bionesteitä, sillä on kuitenkin jonkin aikaa bionesteiden omistusoikeus ja tästä syystä lähtökohtaisesti mahdollisuus siirtää niitä, muuttaa niiden koostumusta tai väärentää niitä koskevia asiakirjoja. Näin ollen on katsottava, että Italian tasavalta on oikeutetusti voinut katsoa, että mainittu toimenpide, jolla torjuttiin näitä riskejä, oli tarpeen sillä tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi.
- 72 Kaiken edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että unionin oikeutta ja erityisesti SEUT 34 artiklaa ja direktiivin 2009/28/18 artiklan 1 ja 3 kohtaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä sille, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa kansallisessa lainsäädännössä otetaan käyttöön bionesteiden kestävyysosaa koskeva kansallinen järjestelmä, jonka nojalla kaikkien kyseisen tuotteen toimitusketjuun kuuluvien talouden toimijoiden, myös välittäjien, joiden hallussa bionesteeit eivät ole fyysisesti, on noudatettava tiettyjä kyseisestä järjestelmästä johtuvia sertifiointia, ilmoittamista ja tietojen toimittamista koskevia velvoitteita.

Oikeudenkäyntikulut

- 73 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 7 kohtaa, luettuna yhdessä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveissä 2009/28/EY ja 2009/30/EY vahvistettujen kestävyyskriteerien täyttymisen osoittamiseen käytettävän International Sustainability and Carbon Certification -järjestelmän hyväksymisestä 19.7.2011 annetun komission täytäntöönpanopäätöksen 2011/438/EU kanssa, on tulkittava siten, että se ei ole**

esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa asetetaan talouden toimijoille erityisiä ehtoja, jotka ovat bionesteiden kestävyyssertifiointin osalta erilaisia ja laajempia kuin ne, joista määrätään ISCC-järjestelmän, joka on hyväksytty kyseisessä täytäntöönpanopäätöksessä, jonka Euroopan komissio on antanut mainitun direktiivin 18 artiklan 4 kohdan mukaisesti, kaltaisessa vapaaehtoisessa kestävyyssertifiointijärjestelmässä, siltä osin kuin kyseinen järjestelmä on hyväksytty ainoastaan biopolttoaineiden osalta ja mainitut ehdot koskevat vain bionesteitä.

- 2) Unionin oikeutta ja erityisesti SEUT 34 artiklaa ja direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 ja 3 kohtaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä sille, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa kansallisessa lainsäädännössä otetaan käyttöön bionesteiden kestävyden todentamista koskeva kansallinen järjestelmä, jonka nojalla kaikkien kyseisen tuotteen toimitusketjuun kuuluvien talouden toimijoiden, myös välittäjien, joiden hallussa bionesteet eivät ole fyysisesti, on noudatettava tiettyjä kyseisestä järjestelmästä johtuvia sertifiointia, ilmoittamista ja tietojen toimittamista koskevia velvoitteita.

Allekirjoitukset