



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA

11 päivänä tammikuuta 2024<sup>1</sup>

**Asia C-624/22**

**Société BP France**  
**vastaan**

**Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin, Ranska))

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi (EU) 2018/2001 – Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistäminen – Polttoaineiden tuottaminen yhteiskäsittelyssä – Todisteet kestävyyskriteerien täyttymisestä – Ainetasemenetelmä – Menetelmät, joilla arvioidaan vetykäsitteltyjen kasviöljyjen osuutta yhteiskäsittelyssä tuotetuissa polttoaineissa – Radiohiilimenetelmä

1. Ranskan lainsäätäjä on ottanut käyttöön veron,<sup>2</sup> jolla edistetään *vihreiden* polttoaineiden (biopolttoaineiden) lisäämistä. Veron tavoitteena on nostaa uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuutta liikennealalla tasolle, joka vastaa kestävyteen ja kasvihuonekaasupäästöjen tehokkaaseen vähentämiseen liittyviä unionin tavoitteita.
2. Sen perustelemiseksi, kuinka paljon uusiutuvista lähteistä peräisin olevaa energiaa otetaan huomioon veroa laskettaessa, Ranskan lainsäädännössä edellytetään radiohiilitutkimuksen<sup>3</sup> tekemistä maahantuoduista biopolttoaineista. Tällaisen tutkimuksen avulla voidaan todentaa biogeenisten molekyylien todellinen prosenttiosuus *yhteiskäsittelyyn* perustuvalla tekniikalla tuotetuissa polttoaineissa.
3. Tämä ennakkoratkaisupyyntö koskee kuvatun kansallisen toimenpiteen yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa siltä osin kuin on mahdollista, ettei siinä noudateta uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä annetuissa direktiiveissä säädettyjä todentamismenetelmiä ja että se on lisäksi ristiriidassa SEUT 34 artiklan kanssa.

<sup>1</sup> Alkuperäinen kieli: espanja.

<sup>2</sup> Kyseessä on biopolttoaineiden lisäämisen kannustinvero (taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants). Se on 1.1.2022 alkaen ollut nimeltään uusiutuvan energian käyttöä liikenteessä koskeva kannustinvero (taxe incitative relative à l'utilisation de l'énergie renouvelable dans le transport).

<sup>3</sup> Hiili-14 on hiilen radioaktiivinen isotooppi, jonka avulla voidaan tutkia biologisten osatekijöiden esiintymistä näytteissä, kuten biodieselseoksissa tai muissa kokonaan tai osittain orgaanista alkuperää olevissa nestemäisissä näytteissä, kuten kasviöljyissä.

4. Unionin tuomioistuimella on jo hyödyllistä oikeuskäytäntöä,<sup>4</sup> joka koskee niin kutsutun ainetasemenetelmän käyttöä direktiivin 2009/28/EY 17 ja 18 artiklassa säädettyjen biopolttoaineiden kestävyyskriteerien täyttymisen osoittamisessa.<sup>5</sup> Kyseistä oikeuskäytäntöä voidaan soveltaa uuteen direktiiviin (EU) 2018/2001,<sup>6</sup> mutta tätä oikeuskäytäntöä on täydennettävä, jotta voidaan vastata ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksiin huomattavan teknisellä alalla.

## I Asiaa koskevat oikeussäännöt

### A Unionin oikeus

#### 1. Direktiivi 2018/2001

5. Direktiivin 25 artiklan ("Uusiutuvan energian edistäminen liikennealalla") 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Uusiutuvan energian käytön valtavirtaistamiseksi liikennealalla kunkin jäsenvaltion on asetettava polttoaineiden toimittajille velvoite varmistaa, että uusiutuvan energian osuus energian loppukulutuksesta liikennealalla on vähintään 14 prosenttia viimeistään vuonna 2030 (vähimmäisosuus) jäsenvaltion asettaman ohjeellisen kehityspolun mukaisesti – –".

6. Direktiivin 28 artiklan ("Muut säännökset uusiutuvasta energiasta liikennealalla") 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Komissio antaa viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2021 35 artiklan mukaisesti delegoituja säädöksiä, joilla täydennetään tätä direktiiviä tarkentamalla menetelmät, jotta voidaan määrittää sellaisen biopolttoaineen ja liikenteessä käytettävän biokaasun osuus, joka saadaan fossiilisten polttoaineiden kanssa yhteisessä prosessissa jalostettavasta biomassasta, ja tarkentamalla muuta kuin biologista alkuperää olevista uusiutuvista nestemäisistä ja kaasumaisista liikenteen polttoaineista ja kierrätetyistä hiilipitoisista polttoaineista aiheutuvien kasvihuonekaasupäästöjen vähennysten arviointimenetelmät, joilla varmistetaan, ettei sellaisesta hiilidioksidista anneta päästöjen välttämisen hyvityksiä, jonka talteenotosta on jo saatu päästöhyvitystä muiden säännösten nojalla."

<sup>4</sup> Erityisesti tuomio 22.6.2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490; jäljempänä tuomio E.ON Biofor Sverige).

<sup>5</sup> Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta 23.4.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2009, L 140, s. 16).

<sup>6</sup> Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä 11.12.2018 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2018, L 328, s. 82). Konsolidoitu toisinto 7.6.2022.

7. Direktiivin 29 artiklassa ("Biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden kestävyyskriteerit ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevat kriteerit") säädetään seuraavaa:

"1. Biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista peräisin oleva energia otetaan huomioon tämän alakohdan a, b ja c alakohtaa sovellettaessa ainoastaan, jos ne täyttävät 2–7 kohdassa ja 10 kohdassa säädetyt kestävyyskriteerit ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevat kriteerit:

- a) myötävaikuttaminen 3 artiklan 1 kohdassa säädetyin unionin tavoitteen ja jäsenvaltioiden uusiutuvan energian osuuksien toteutumiseen;
- b) uusiutuvan energian velvoitteiden täyttymisen arvioiminen, mukaan luettuina 25 artiklassa säädetty velvoite;
- c) tukikelpoisuuden arvioiminen biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden kulutuksen osalta.

--

Edellä 2–7 ja 10 kohdassa säädettyjä kestävyyskriteerejä ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevia kriteerejä sovelletaan riippumatta biomassan maantieteellisestä alkuperästä.

--

12. Tämän artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a, b ja c alakohtaa sovellettaessa ja sanotun vaikuttamatta 25 ja 26 artiklan soveltamiseen jäsenvaltiot eivät saa muista kestävyysyistä kieltäytyä ottamasta huomioon tämän artiklan mukaisesti hankittuja biopolttoaineita ja bionesteitä. Tämä säännös ei vaikuta julkiseen tukeen, joka myönnetään ennen 24 päivää joulukuuta 2018 hyväksytyistä järjestelmistä.

--".

8. Direktiivin 30 artiklassa ("Kestävyyskriteerien ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevien kriteerien noudattamisen todentaminen") säädetään seuraavaa:

"1. Kun biopolttoaineet, bionesteet ja biomassapolttoaineet tai muut polttoaineet, jotka voidaan ottaa huomioon 27 artiklan 1 kohdan b alakohdassa vahvistetun osoittajan laskennassa, aiotaan ottaa huomioon 23 ja 25 artiklaa sekä 29 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a, b ja c alakohtaa sovellettaessa, jäsenvaltioiden on vaadittava talouden toimijoita osoittamaan, että 29 artiklan 2–7 ja 10 kohdassa säädetyt kestävyyskriteerit ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevat kriteerit on täytetty. Tätä varten niiden on edellytettävä talouden toimijoilta sellaisen ainetasemenetelmän käyttöä, joka

- a) sallii raaka-aineiden tai polttoaineiden, joilla on erilaiset kestävyysominaisuudet ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisominaisuudet, erien yhdistämisen esimerkiksi kontissa, prosessointiin tai logistiikkaan liittyvässä laitoksessa, siirto- ja jakeluinfrastruktuurissa tai -paikassa;

- b) sallii eri energiasisältöisten raaka-aineiden erien yhdistämisen jatkojalostusta varten edellyttäen, että erien koko mukautetaan niiden energiasisällön mukaan;
- c) edellyttää, että a alakohdassa tarkoitettujen erien kestävyysominaisuuksia, kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisominaisuuksia ja kokoa koskevat tiedot ovat jatkuvasti liitettävissä seokseen; ja
- d) edellyttää kaikkien seoksesta poistettujen erien kokonaisuuden kuvaamista siten, että sillä on samat kestävyysominaisuudet ja sitä on sama määrä kuin kaikkien seokseen lisättyjen erien kokonaisuudella ja että tämä tasapaino saavutetaan kohtuullisen ajan kuluessa.

Ainetasemenetelmällä varmistetaan lisäksi, että kukin erä lasketaan vain kerran 7 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a, b tai c alakohdassa laskettaessa uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian kokonaisloppukulutusta, ja siihen on sisällyttävä tieto siitä, onko kyseisen erän tuotannolle myönnetty tukea, ja jos on, tieto tukijärjestelmän tyypistä.

--

3. Jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että talouden toimijat toimittavat luotettavaa tietoa 25 artiklan 2 kohdassa asetettujen ja sen nojalla hyväksytyjen kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevien kynnysten ja 29 artiklan 2–7 ja 10 kohdassa säädettyjen kestävyyttä ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevien kriteerien noudattamisesta ja että taloudelliset toimijat saattavat pyynnöstä asiaankuuluvan jäsenvaltion käyttöön tietojen pohjana käytetyt lähtötiedot. Jäsenvaltioiden on vaadittava talouden toimijoita teettämään riittävän tasokas riippumaton tarkastus toimitetuille tiedoille ja esittämään näyttöä siitä, että näin on tehty. --

4. Komissio voi katsoa, että vapaaehtoiset kansalliset tai kansainväliset järjestelmät, joissa asetetaan vaatimukset sellaisten biopolttoaineiden, bionesteiden tai biomassapolttoaineiden tai muiden polttoaineiden tuotannolle, jotka voidaan ottaa huomioon 27 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetun osoittajan laskennassa, sisältävät tarkkaa tietoa kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä 25 artiklan 2 kohdan ja 29 artiklan 10 kohdan soveltamisen kannalta, osoittavat, että 27 artiklan 3 kohdan sekä 28 artiklan 2 ja 4 kohdan säännöksiä on noudatettu tai osoittavat, että biopolttoaine-, bioneste- tai biomassapolttoaine-erät täyttävät 29 artiklan 2–7 kohdassa asetetut kestävyyskriteerit.

--

9. Jos talouden toimija esittää tämän artiklan 4 tai 6 kohdan nojalla tehdyn päätöksen kohteena olevan järjestelmän mukaisesti saadun näytön tai tiedot siltä osin, kuin kyseinen päätös kattaa ne, jäsenvaltio ei saa vaatia toimittajalta lisänäyttöä 29 artiklan 2–7 -- kohdassa säädettyjen kestävyyskriteerien -- täyttämistä.

--”.

## 2. Delegoitu asetus (EU) 2023/1640<sup>7</sup>

9. Vaikka delegoitua asetusta 2023/1640 ei voidakaan soveltaa ajallisesti nyt käsiteltävään riita-asiaan, asetukseen sisältyy tiettyjä arviointiperusteita, jotka voivat osoittautua hyödyllisiksi riita-asian ratkaisemisen kannalta.

10. Delegoidun asetuksen johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Jotta todentamiskustannukset ja testien paikkansapitävyys olisivat tasapainossa, delegoidussa säädöksessä sallitaan talouden toimijoiden käyttää joko radiohiilitestaukseen (<sup>14</sup>C) perustuvaa yhteistä yhdenmukaistettua testausmenetelmää tai omia testausmenetelmiään, jotka voivat olla yritys- tai prosessikohtaisia. Sen varmistamiseksi, että markkinoilla käytetään yhteistä todentamismenetelmää, niiden talouden toimijoiden, jotka käyttävät pääasiallisena testausmenetelmänä jotakin muuta kuin radiohiilitestausta (<sup>14</sup>C), olisi kuitenkin säännöllisesti tarkistettava tuotokset radiohiilitestausta (<sup>14</sup>C) käyttäen, jotta voidaan todentaa niiden pääasiallisesti käyttämän testausmenetelmän oikeellisuus. Jotta talouden toimijat voivat totuttautua käyttämään radiohiilitestausta (<sup>14</sup>C) toisen pääasiallisen testausmenetelmän kanssa, tämän menettelyn ensimmäisenä soveltamisvuonna sallitaan jonkin verran joustovaraa sen suhteen, mikä on hyväksyttävä poikkeaman prosenttiosuus pääasiallisen ja toisen todentamistestin tulosten välillä.”

## **B Ranskan oikeus**

### 1. Tullilaki (*code des douanes*)

11. Tullilain 266 quindécies §:ssä<sup>8</sup> säädetään seuraavaa:

”I – Niiden, joiden on suoritettava edellä 265 §:ssä tarkoitettua sisäistä kulutusveroa, on suoritettava biopolttoaineiden lisäämisen kannustinveroa.

--

III – Biopolttoaineiden lisäämisen kannustinvero määräytyy niiden bensiinin ja dieselöljyn kokonaismäärien mukaan, joiden osalta veroa on tullut suorittaa kalenterivuoden aikana.

Veron määrä lasketaan erikseen yhtäältä bensiinin ja toisaalta dieselöljyn osalta.

--

Verona on suoritettava tämän III momentin ensimmäisessä kohdassa määritellyn veron perusteen ja jäljempänä IV momentissa säädetyn maksun tulo, johon sovelletaan korjauskerrointa, joka vastaa erotusta, joka saadaan, kun mainitussa IV momentissa vahvistetusta uusiutuvan energian osuutta liikenteessä koskevasta kansallisesta tavoiteprosenttiosuudesta vähennetään uusiutuvan energian osuus veron perusteeseen kuuluvista tuotteista. Jos uusiutuvan energian osuus on

<sup>7</sup> Menetelmästä sellaisen biopolttoaineen ja liikenteessä käytettävän biokaasun osuuden määrittämiseksi, joka saadaan fossiilisten polttoaineiden kanssa yhteisessä prosessissa jalostettavasta biomassasta, 5.6.2023 annettu komission delegoitu asetus (EUVL 2023, L 205, s. 1).

<sup>8</sup> Riita-asiaa ajallisesti sovellettavassa versiossa. Sitä muutettiin myöhemmin 30.12.2022 annetulla lailla nro 2022-1726, 67 §:n V momentti.

suurempi tai yhtä suuri kuin uusiutuvan energian osuutta liikenteessä koskeva kansallinen tavoiteprosentti, veroa ei ole suoritettava.

--

V.– A.– Uusiutuvan energian osuudella tarkoitetaan uusiutuvista lähteistä tuotetun energian osuutta, joka määritetään alemman lämpöarvon perusteella ja jonka verovelvollinen voi osoittaa sisältyvän veron perusteena oleviin polttoaineisiin. Biopolttoaineiden energiasisältöä pidetään uusiutuvana, jos biopolttoaineet täyttävät [direktiivin 2009/28], sellaisena kuin se oli voimassa 24.9.2018, 17 artiklassa säädetyt kestävyyskriteerit.

A bis. – Huomioon otetaan vain sellaisten tuotteiden energiasisältö, jotka ovat olleet jäljitettävissä niiden tuotannosta alkaen.

Asetuksella määritellään kuhunkin tuotteeseen sovellettavat jäljitettävyyssäännöt sen mukaan, mistä raaka-aineista se valmistetaan ja mitä tässä V momentissa säädettyjä energiakirjanpitosääntöjä siihen sovelletaan.

--”

*2. Asetus nro 2019-570 uusiutuvan energian käytön edistämiseksi liikenteessä kannettavasta verosta<sup>9</sup>*

12. Asetuksen 3 §:n mukaan tullilain 266 quindicies §:n V momentin A kohdan soveltamiseksi verovelvollisen on osoitettava, että veronalaiset polttoaineet sisältävät uusiutuvista lähteistä peräisin olevaa energiaa, erityisesti uusiutuvan energian seurantatavarakirjanpidon avulla.

13. Asetuksen 4 §:ssä säädetään, että kyseiseen tavarakirjanpitoon merkitään ”yrityksen hallussa olevien merkityksellisten tuotteiden määrien siirrot varastoon ja varastosta siten, että otetaan huomioon erityisesti todistuksin osoitetut tuotteiden lisäämiset polttoaineisiin, luovutukset, hankinnat ja lähetykset”.

14. Asetuksen 7 §:n mukaan tavarakirjanpitoon merkitään uusiutuvista lähteistä peräisin olevien merkityksellisten energiatuotteiden nimikkeet ja määrät, riippumatta siitä, onko niitä lisätty veronalaisiin polttoaineisiin vai ei, samoin kuin ”uusiutuvan energian seuraamiseen tarvittavat tiedot, jotka administration des douanes et des droits indirects (tulliverotuksen ja välillisen verotuksen hallintoviranomainen) määrittelee”.

15. Kyseisen asetuksen 8 §:ssä säädetään, että uusiutuvan energian seurantatavarakirjanpidon pitäminen todetaan tulliviranomaisen todistuksella.

<sup>9</sup> Décret n° 2019-570 du 7 juin 2019 portant sur la taxe incitative relative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports (JORF nro 133, 9.6.2019). Asetusta on muutettu 17.10.2022 annetulla asetuksella nro 2022-1330 (Décret n° 2022-1330 du 17 octobre 2022; JORF nro 242, 18.10.2022).

### 3. Biopolttoaineiden lisäämisen kannustinverosta 18.8.2020 annettu ohje<sup>10</sup>

16. Ohjeessa annetaan toimijoille ja hallintoviranomaisille tiedoksi biopolttoaineiden lisäämisen kannustinveron soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

17. Ohjeen IV luvun ("Biopolttoaineiden lisäämisen kannustinveron verokannan alentamisperusteen kannalta merkityksellisten tuotteiden seuranta koskevat säännöt") V kohdassa, joka koskee tavarakirjanpidon pitämistä, A alakohdassa ("Todellisen biopolttoainepitoisuuden huomioon ottaminen, kun tuotteet merkitään biopolttoaineiden lisäämisen kannustinveroa varten pidettyyn tavarakirjanpitoon") olevissa 109–115 kappaleessa todetaan seuraavaa:

"(109) Biopolttoaineiden lisäämisen kannustinveroa varten pidettyyn tavarakirjanpitoon saapuneeksi merkittyjen merkityksellisten tuotteiden määrien on vastattava tulliviranomaisten verosuspensiomenettelyn alaiseen tehtaaseen<sup>[11]</sup> tai verottomaan varastoon<sup>[12]</sup> saapuneeksi vahvistamia määriä. Näillä määrillä tarkoitetaan lähtökohtaisesti määriä, jotka on kirjattu saateasiakirjoihin (hallinnollinen yhtenäisasiakirja (DAU), sähköinen hallinnollinen asiakirja (DAE) tai yksinkertaistettu saateasiakirja (DSA/DSAC)).

Kun verosuspensiomenettelyn alaiseen tehtaaseen tai verottomaan varastoon toimitetaan biopolttoaineita sisältäviä polttoaineita, polttoaineiden vastaanottajan on suoritettava polttoaine-erän purkamisen yhteydessä otetun näytteen perusteella laboratoriotutkimus, jonka avulla voidaan määrittää varastoon saapuneen tuotteen todellinen biopolttoainepitoisuus. Tutkimus on suoritettava kaikenlaisille biopolttoaineille.

"(110) Biopolttoaineita sisältävien polttoainetoimitusten saateasiakirjoissa on mainittava toimitetun tuotteen todellinen määrä sekä toimitettuun polttoaineeseen sisältyvän biopolttoaineen todellinen määrä. Jos polttoainetoimitusten saateasiakirjoissa mainitaan sellainen määrä biopolttoaineita, joka ei vastaa laboratoriossa suoritettua fysikaalisen tutkimuksen tulosta, tavarakirjanpitoon voidaan merkitä saapuneeksi ainoastaan toimitettuun polttoaineeseen todellisuudessa sisältyvä biopolttoaineen määrä, joka todetaan fysikaalisessa tutkimuksessa, joka suoritetaan, kun tuote saapuu verottomaan varastoon. – –.

(111) Bensiini- tai dieselöljytyyppisten vetykäsiteltyjen kasviöljyjen osalta laboratoriossa suoritettavan fysikaalisen radiohiilitutkimuksen tuloksen on vastattava saateasiakirjoihin merkittyä määrää +/- 10 prosentin tarkkuudella.

--

(114) Fysikaalinen laboratoriotutkimus on suoritettava ensimmäisen kerran aina, kun tavarantoimittaja toimittaa varastoon biopolttoaineita sisältäviä polttoaineita vuonna 2020, ja tämän jälkeen aina uusien tavarantoimittajien toimitusten yhteydessä. Jos fysikaalisissa

<sup>10</sup> Biopolttoaineiden lisäämisen kannustinverosta talouden toimijoille ja tulliviranomaisille 18.8.2020 annettu julkisen talouden apulaisministerin ohje (Circulaire du 18 août 2020 du ministre délégué chargé des comptes publiques aux opérateurs économiques et aux services des douanes sur la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB) (NOR: ECOD2020901C); jäljempänä TIRIB-ohje).

<sup>11</sup> "Usine exercée" (UE) tarkoittaa verosuspensiomenettelyn alaista tuotantolaitosta tai laitosta, jossa voidaan tuottaa tai vastaanottaa tai josta voidaan toimittaa kyseisen verosuspensiomenettelyn piiriin kuuluvia energiatuotteita. Ranskan hallituksen mukaan (sen kirjallisten huomautusten 84 kohta) "verosuspensiomenettelyn alainen tehdas – – Ranskassa sijaitsevaan jalostamoon kuuluva tehdas" on toinen kahdesta biopolttoaineiden vastaanottamiseen tarkoitettusta tullimenettelystä.

<sup>12</sup> "Entrepôt fiscal de stockage" (EFS) tarkoittaa öljytuotteiden tapauksessa verottomia varastoja, joissa kyseisiä tuotteita voidaan vastaanottaa tai säilyttää tai joista niitä voidaan toimittaa tiettyihin veroihin sovellettavassa suspensiomenettelyssä.

tutkimuksissa ilmenee, että biopolttoaineiden määrä vastaa saateasiakirjassa mainittua, kyseisen tavarantoimittajan tulevien toimitusten osalta ei enää ole suoritettava fysikaalista tutkimusta, mutta tällaisia tutkimuksia voidaan suorittaa satunnaisesti tulliviranomaisten pyynnöstä.

Vastaanottajan on suoritettava laboratoriotutkimus tuotaessa maahan biopolttoaineita sisältäviä polttoaineita, tuotaessa niitä muualta unionista ja kansallisten biopolttoaineita sisältävien polttoainetoimitusten yhteydessä, kun polttoaineet toimitetaan ensimmäiseen Ranskan alueella sijaitsevaan verottomaan varastoon.

(115) Fysikaalisella tutkimuksella pyritään ainoastaan määrittämään verosuspensiomenettelyn alaiseen tehtaaseen tai verottomaan varastoon vastaanotettujen biopolttoaineiden määrät, jotta nämä määrät voidaan merkitä saapuneiksi biopolttoaineiden lisäämisen kannustinveroa varten pidettyyn tavarakirjanpitoon. Tutkimuksen tarkoituksena ei ole selvittää, mistä raaka-aineesta biopolttoaine on tuotettu. Raaka-aine on ilmoitettava lähetykseen liitetyissä asiakirjoissa ja erityisesti kestävyystodistuksessa. Tällainen raaka-aine voidaan määrittää vapaaehtoisissa kestävyysjärjestelmissä hyväksytyllä ainetasemenetelmällä.”

## II Tosiseikat, pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

18. BP France -yhtiö tuo Ranskaan polttoaineita, jotka sisältävät vetykäsiteltyjä kasviöljyjä<sup>13</sup> ja jotka tuotetaan Espanjassa yhteiskäsittelytekniikalla.

19. Yhteiskäsittelyssä kasviöljyjä lisätään fossiilisiin raaka-aineisiin jalostamossa ennen niiden käsittelyä rikinpoistoyksikössä, jolloin kasviöljyistä muodostuu vedyn vaikutuksesta vetykäsiteltyjä kasviöljyjä.

20. Tällä tavoin yhteiskäsittelyssä tuotetut polttoaineet toimitetaan Ranskassa sijaitsevaan verottomaan varastoon ennen niiden kulutukseen luovuttamista.

21. BP France vaati Conseil d'État'lta (ylin hallintotuomioistuin, Ranska) TIRIB-ohjeen kumoamista. BP France riitautti erityisesti sen, että ohjeen mukaan polttoaineille on suoritettava vetykäsiteltyjä kasviöljyjä koskeva fysikaalinen laboratoriotutkimus, jossa selvitetään niiden biogeenisten molekyylien todellinen pitoisuus, kun polttoaineet vastaanotetaan ensimmäiseen Ranskan alueella sijaitsevaan verottomaan varastoon.

22. BP France esitti kanteensa tueksi yhteenvetona seuraavat perustelut:

- TIRIB-ohje on ristiriidassa direktiivin 2009/28 ja direktiivin 2018/2001 tavoitteiden kanssa, koska siinä edellytetään, että talouden toimijat esittävät muuta kuin kyseisten direktiivien mukaista näyttöä (veron perusteessa huomioon otettavien biopolttoaineiden kestävyyskriteerien täyttymisestä).
- Biopolttoainetta sisältävien polttoaineiden saapuessa Ranskan alueella sijaitsevaan verottomaan varastoon on suoritettava fysikaalinen tutkimus, ja tämän velvollisuuden

<sup>13</sup> Englanniksi ”Hydrotreated Vegetable Oil” (HVO).



tarkoituksena on kyseisen polttoaine-erän biogeenisten molekyylien todellisen pitoisuuden määrittäminen.<sup>14</sup>

- Koska biopohjaiset molekyylit jakautuvat yhteiskäsittelyn seurauksena sattumanvaraisesti fossiilisten raaka-aineiden virtaan, mitattu pitoisuus voi poiketa kyseisen polttoaine-erän saateasiakirjassa mainitusta pitoisuudesta enemmän kuin 10 prosenttia, joka on TIRIB-ohjeen 111 kappaleessa hyväksytty poikkeaman määrä. Mitatun pitoisuuden ottaminen huomioon saateasiakirjassa mainitun pitoisuuden sijasta voi johtaa siihen, että biopolttoaineiden lisäämisen kannustinveroa alennetaan vähemmän.
- Koska jalostamo, josta biopolttoaineet ovat peräisin, osallistuu vapaaehtoiseen järjestelmään, jonka Euroopan komissio on todennut kattavaksi järjestelmäksi, direktiivien 2009/28 ja 2018/2001 mukainen ainetasemenetelmä on riittävä kantajan Ranskan alueella sijaitsevaan verottomaan varastoon tuomien polttoaineiden biopohjaisten molekyylien pitoisuuden arvioimiseksi erityistä biopolttoaineiden lisäämisen kannustinveroa koskevaa tavarakirjanpitoa varten.

23. Vastaajana oleva viranomainen väitti, että fysikaalisella tutkimuksella pyritään ainoastaan selvittämään ensimmäiseen Ranskan alueella sijaitsevaan verottomaan varastoon toimitettujen biopolttoaineiden määrä ennen kuin kyseinen määrä merkitään saapuneeksi erityiseen, biopolttoaineiden lisäämisen kannustinveroa varten pidettyyn kirjanpitoon. Näin pyritään varmistamaan, että biopolttoaineiden lisäämisen kannustinveron alentamisen kannalta merkityksellisten tuotteiden määrä vastaa Ranskan alueella tosiasiallisesti toimitettujen biopolttoaineiden määrää.

24. Vastaajana oleva viranomainen lisää, että tällä tavoin Ranska voi saavuttaa direktiivissä 2009/28 vahvistetun tavoitteen, joka koskee biopolttoaineiden lisäämistä liikennepolttoaineisiin. TIRIB-ohjeessa edellytetyn tutkimuksen tarkoituksena ei ole selvittää, mistä raaka-aineesta biopolttoaine on tuotettu, eikä osoittaa, että raaka-aine täyttää direktiiveissä 2009/28 ja 2018/2001 säädetyt kestävyyskriteerit.

25. Tässä yhteydessä Conseil d'État esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko direktiivin 2009/28 17 ja 18 artiklassa ja direktiivin 2018/2001 30 artiklassa säädettyä tulkittava siten, että ainetasemenetelmään perustuvien seurantamekanismien ja mainituissa säädöksissä tarkoitettujen kansallisten tai vapaaehtoisten järjestelmien tarkoituksena on vain raaka-aineiden ja biopolttoaineiden ja niiden sekoitusten kestävyden arvioiminen ja osoittaminen, eikä niiden tarkoituksena siis ole säännellä yhteisen käsittelyn tuloksena syntyneiden lopputuotteiden uusiutuviesta lähteistä peräisin olevan energian osuuden seuranta ja jäljitettävyyttä ja siis yhdenmukaistaa sitä, miten tällaisiin tuotteisiin sisältyvän energian osuus otetaan huomioon sovellettaessa direktiivin 2009/28 17 artiklan 1 kohdan a–c alakohtaa ja direktiivin 2018/2001 25 artiklaa sekä 29 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a–c alakohtaa?

<sup>14</sup> Ennakkoratkaisupyynnön mukaan asianosaiset eivät alkuperäisessä riita-asiassa kiistäneet sitä, että tällä hetkellä kyseinen pitoisuus voidaan mitata ainoastaan radiohiilimenetelmällä, kun on kyse vetykäsiteltyjä kasviöljyjä sisältävistä polttoaineista, jotka on tuotettu yhteiskäsittelymenetelmällä.

- 2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, ovatko mainitut säännökset esteenä sille, että jäsenvaltio edellyttää sen vetykäsiteltyjen kasviöljyjen (HVO) määrän osalta, joka on todettava saapuneeksi tavarakirjanpidossa, jota talouden toimijoiden on pidettävä biopolttoaineiden lisäämisen kannustinveron, joka on vero, jota suoritetaan kyseisessä valtiossa siinä tapauksessa, että uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus kalenterivuoden aikana kulutukseen luovutetuissa polttoaineissa alittaa uusiutuvan energian osuutta liikenteessä koskevan kansallisen tavoiteprosentin, määrän vahvistamiseksi, että kun maahantuodut HVO:ita sisältävät polttoaineet, jotka on tuotettu yhteisen käsittelyn prosessissa eri jäsenvaltiossa, tuodaan ensimmäiseen kyseisen valtion alueella sijaitsevaan verottomaan varastoon, tuotteita vastaanotettaessa on suoritettava fysikaalinen tutkimus, jossa selvitetään kyseisten polttoaineiden HVO-pitoisuus, mukaan lukien silloin, kun tehdas, jossa polttoaineet on tuotettu, käyttää ainetasemenetelmää, joka on sertifioitu vapaaehtoisessa järjestelmässä, jonka komissio on todennut kattavaksi järjestelmäksi?
- 3) Onko unionin oikeus, ja erityisesti [SEUT] 34 artiklassa määrätty, esteenä edellä tämän välipäätöksen 14 kohdassa kuvatun kaltaiselle jäsenvaltion toimenpiteelle, kun yhtäältä biopolttoaineita sisältäviin polttoaineisiin, jotka on tuotettu yhteisen käsittelyn prosessissa kyseisen jäsenvaltion alueella sijaitsevassa jalostamossa, ei sovelleta silloin, kun ne luovutetaan kulutukseen kyseisen jäsenvaltion alueella suoraan tehtaalta, vaatimusta fysikaalisen tutkimuksen suorittamisesta ja kun toisaalta kyseinen jäsenvaltio sallii sen, että kyseisessä jäsenvaltiossa sijaitsevat energia-alan verosuspensiomenettelyn alaiset tehtaot tai muut energia-alan erityisen veromenettelyn alaiset laitokset arvioivat maasta vietyjen tai kulutukseen muuten kuin liikenteen alalla luovutettujen polttoaineiden biopolttoainepitoisuudet kyseisen tehtaan tai laitoksen kuukausittaisen biopolttoaineiden lisäämisen keskiarvon perusteella, kun ne määrittelevät tällaiselta tehtaalta tai tällaisesta muusta laitoksesta pois siirrettyjen polttoaineiden biopolttoainepitoisuudet, jotka voidaan kyseisen veron määrän vahvistamista varten jakaa tietyllä ajanjaksolla annettavien eri pitoisuustodistusten kesken?”

### **III Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa**

26. Ennakkoratkaisupyyntö saapui unionin tuomioistuimeen 30.9.2022.

27. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet BP France, Alankomaiden, Itävallan ja Ranskan hallitukset sekä Euroopan komissio. Ne kaikki osallistuivat 25.10.2023 pidettyyn istuntoon.

## IV Asian arviointi

### A Alustavat huomautukset

#### 1. Sovellettava direktiivi

28. Direktiivi 2018/2001 tuli voimaan 24.12.2018, ja sillä kumottiin 1.7.2021 alkaen direktiivi 2009/28.<sup>15</sup> Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedusteleo unionin tuomioistuimelta molempien direktiivien tulkinnasta, ja päättelen tästä, että se katsoo kansalliseen oikeuteen liittyvistä syistä, että riita-asiaan sovelletaan direktiiviä 2018/2001.

29. Jos näin on, on mielestäni riittävää, että unionin tuomioistuin lausuu vain direktiivistä 2018/2001, jonka 29 ja 30 artikla ovat olennaisilta osin yhteneväiset direktiivin 2009/28 17 ja 18 artiklan kanssa. Unionin tuomioistuimen direktiivin 2018/2001 säännöksistä esittämää tulkintaa voidaan joka tapauksessa soveltaa direktiivin 2009/28 vastaaviin säännöksiin.

#### 2. Biopolttoaineiden tuotanto

30. Riita-asian ymmärtämiseksi mahdollisimman hyvin on tarpeen selittää lyhyesti asiakirja-aineistosta ilmenevien tietojen perusteella, miten biopolttoaineita<sup>16</sup> tuotetaan yhteiskäsittelytekniikalla, ja esiteltävä ne menetelmät, joilla määritetään lopputuotteeseen sisältyvien biogeenisten molekyylien prosenttiosuus.

31. Yksinomaan biopolttoaineiden tuotantoon tarkoitetuissa teollisuuslaitoksissa (biojalostamot) biopolttoaineiden sekoittuminen fossiilista alkuperää oleviin aineisiin ei tuota ongelmia. On kuitenkin myös laitoksia, kuten Castellónissa (Espanja) sijaitseva tehdas, josta BP France tuo biopolttoainetta Ranskaan, joissa käytetään yhteiskäsittelytekniikkaa biomassan ja fossiilisten raaka-aineiden käsittelemiseksi yhteisessä prosessissa.

32. Yhteiskäsittelyssä jalostamo käsittelee biomassaraaka-aineita<sup>17</sup> yhdessä fossiilisten raaka-aineiden (jotka ovat tavallisesti peräisin öljystä) kanssa ja jalostaa ne lopullisiksi polttoaineiksi.<sup>18</sup> Tällaisten yhteisesti käsiteltyjen polttoaineiden on sisällettävä tietty osuus biopolttoaineita.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> Direktiivin 2018/2001 37 artiklassa säädetään seuraavaa: ”Kumotaan direktiivi 2009/28/EY – – 1 päivästä heinäkuuta 2021 – –. Viittauksia kumottuun direktiiviin pidetään viittauksina tähän direktiiviin liitteessä XI esitetyn vastaavuustaulukon mukaisesti.”

<sup>16</sup> Biopolttoaineilla tarkoitetaan ”nestemäisiä liikenteessä käytettäviä polttoaineita, jotka tuotetaan biomassasta” (direktiivin 2018/2001 2 artiklan 33 kohta).

<sup>17</sup> Biomassalla tarkoitetaan ”maataloudesta, kasvi- ja 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 biologista alkuperää olevien jätteiden, teollisuus- ja yhdyskuntajätteet mukaan lukien, biohajoavaa osaa” (direktiivin 2018/2001 2 artiklan 24 kohta). Biomassa voi olla esimerkiksi rasvapohjaista ainetta (kuten kasviöljyä, raakaa mäntyöljyä tai pyrolyysiöljyä).

<sup>18</sup> Tällaisesta seoksesta tuotetut lopulliset polttoaineet ovat yleensä dieselpolttoainetta, lentopetrolia, lämmitysöljyä, meriliikenteessä käytettävää polttoainetta, bensiiniä, bensiinin ainesosia ja joskus propaanikaasua, joka on nestekaasun ainesosa, mutta mukana voi olla pieniä osia muita tuotteita.

<sup>19</sup> Ks. delegoidun asetuksen 2023/1640 johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale.

33. Yhteiskäsittelyssä saatu lopputuote koostuu siis fossiilista alkuperää olevien molekyylien lisäksi biogeenisistä molekyyleistä, eikä niitä ole teknisesti mahdollista erottaa toisistaan. Lopputuotteen on tosiasiallisesti sisällettävä tietty prosenttiosuus biopolttoaineita, mutta niiden määrää on vaikea määrittää.

34. Jalostamon teollisen prosessin syötteenä olevan biomassan määrää voidaan valvoa tarkasti (pitämällä tavarakirjanpitoa), mutta prosessin tuotoksena olevan vastaavan biomassan määrää tietyssä erässä on vaikea määrittää samalla tarkkuudella.

35. Tämä vaikeus johtuu siitä, että biogeeniset molekyylit jakautuvat jalostuksen aikana sattumanvaraisesti raaka-aineiden virtaan. Näin ollen tietyn yhteiskäsittelyssä tuotetun erän biopolttoaineipitoisuus voi olla suurempi kuin toisen.

36. Radiohiilimenetelmä vaikuttaa oleva tarkin tieteellinen menetelmä biogeenisten molekyylien määrän mittaamiseksi yhteiskäsittelyssä tuotetuissa polttoaineissa. Tämä selittää sen, miksi komissio on säätänyt sen käytöstä antaessaan delegoidun asetuksen 2023/1640, jota ei, kuten edellä jo esitin, voida soveltaa ajallisesti nyt käsiteltävässä riita-asiassa.

### ***B Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys***

37. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien tiedustelee direktiivin 2018/2001 30 artiklassa säädetystä ainetasemenetelmästä lähinnä seuraavaa: a) käytetäänkö sitä vain raaka-aineiden ja biopolttoaineiden ja niiden sekoitusten kestävyyskriteerien määrittämiseen vai b) myös yhteiskäsittelyssä syntyvien lopputuotteiden uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuuden seurannan ja jäljitettävyyden varmistamiseen?

38. Direktiivin 2018/2001 tavoitteena on edistää uusiutuvan energian käyttöä, ja sen vuoksi jäsenvaltioiden on

- varmistettava yhteisesti, että uusiutuvista lähteistä tuotetun energian osuus energian kokonaisloppukulutuksesta vuonna 2030 on vähintään 32 prosenttia (3 artiklan 1 kohta)
- asetettava polttoaineiden toimittajille velvoite nostaa uusiutuvan energian osuus energian loppukulutuksesta liikennealalla vähintään 14 prosenttiin (25 artiklan 1 kohta). Yksi tapa saavuttaa tämä vähimmäisosuus on tarjota kannustimia biopolttoaineiden käytölle.

39. Direktiivin 2018/2001 29 ja 30 artiklassa säädetään biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden kestävyyskriteerit ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevat kriteerit (29 artikla) ja kyseisten kriteerien noudattamisen todentamista koskevat säännöt (30 artikla).

40. Direktiivillä 2009/28 toteutettiin kestävyyskriteerien kattava yhdenmukaistaminen, joka pidettiin voimassa direktiivissä 2018/2001. Näin ollen jäsenvaltiot eivät saa asettaa lisäkriteereitä eivätkä lakata käyttämästä mitään direktiivin 2009/28 17 artiklassa säädettyistä kriteereistä.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Komissio esittää tämän näkemyksen tiedonannossaan biopolttoaineiden ja bionesteiden kestävyysjärjestelmän täytäntöönpanosta käytännössä sekä biopolttoaineiden laskentasaännöistä (EUVL 2010, C 160, s. 8).

41. Jotta näiden kestävyyskriteerien *täytyminen osoitetaan* tarvittaessa direktiivin 2018/2001 30 artiklassa tarkoitetulla tavalla,<sup>21</sup> unionin lainsäätäjät valitsi tähän tarkoitukseen ainetasemenetelmän<sup>22</sup> edellyttäen, että se täyttää kyseisessä säännöksessä asetetut edellytykset.

42. Ainetasemenetelmässä perustetaan tuotannosta kaupan pitämiseen ulottuva valvontaketju, joka perustuu riippumattomia tarkastuksia sisältävään dokumentointi- ja kirjanpitojärjestelmään. Se on siis yksi niistä todentamismekanismeista, jotka on tarkoitettu takaamaan direktiivin 2009/28 17 artiklan (joka vastaa direktiivin 2018/2001 29 artiklaa) oikea soveltaminen,<sup>23</sup> tai yksi biopolttoaineille asetetuista kestävyyskriteereistä, mikä on sama asia.

43. Unionin tuomioistuimella oli tilaisuus viitata tähän menetelmään tuomiossa E.ON Biofor Sverige ja korostaa, että unionin lainsäätäjät valitsi sen ” – taataksaan, että tällainen fyysinen yhteys pysyy kestävästi biopolttoaineen tuotantohetken ja sen kulutushetken välillä. – unionin lainsäätäjät on lisäksi korostanut, että kriteerien täyttymisen arvioinnissa käytettävän ainetasemenetelmän avulla järjestelmä voitaisiin saada pidettyä yhtenäisenä aiheuttamatta kuitenkaan teollisuudelle kohtuutonta rasitetta”.<sup>24</sup>

44. Direktiivin 2018/2001 30 artiklan 4 kohdan mukaan ainetasemenetelmän soveltamista valvotaan komission hyväksymillä vapaaehtoisilla kansallisilla tai kansainvälisillä järjestelmillä,<sup>25</sup> joissa asetetaan biopolttoaineiden, bionesteiden tai biomassapolttoaineiden tuotantoa koskevat vaatimukset, joilla voidaan osoittaa 29 artiklan 2–7 kohdassa säädettyjen kestävyyskriteerien noudattaminen.<sup>26</sup>

45. Kuten Alankomaiden hallitus huomauttaa, komissio voi hyväksyä tällaiset vapaaehtoiset järjestelmät vain, jos niissä sovelletaan ainetasemenetelmää.<sup>27</sup>

<sup>21</sup> Toistettu tämän ratkaisuehdotuksen 8 kohdassa.

<sup>22</sup> Kuten totesin ratkaisuehdotukseni E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:25) 44 ja 45 kohdassa, tämä valinta sulki pois seuraavien menetelmien käytön: tunnistetietojen säilyttämiseen perustuva menetelmä, joka estää biopolttoaineiden sekoittamisen keskenään tai muunlaisten polttoaineiden kanssa, ja luovutuskelpoisiin sertifikaatteihin perustuva menetelmä (book and claim -menetelmä), jossa biopolttoaineella ja sen tuotannolla kestävyyskriteerit täyttävästä biomassasta ei edellytetä olevan suoraa yhteyttä toisiinsa.

<sup>23</sup> Tuomio E.ON Biofor Sverige, 39 kohta.

<sup>24</sup> Tuomio E.ON Biofor Sverige, 64 kohta.

<sup>25</sup> Direktiivin 2018/2001 30 artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan ”komissio tekee päätöksiä tämän artiklan 4 kohdan nojalla täytäntöönpanosäädöksin. Nämä täytäntöönpanosäädökset hyväksytään 34 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua tarkastelumenetelyä noudattaen. Tällaiset päätökset tehdään enintään viideksi vuodeksi”.

<sup>26</sup> Vapaaehtoisilla järjestelmillä on ollut suuri merkitys esitettäessä näyttöä biopolttoaineiden ja bionesteiden kestävyyskriteerien ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevien kriteerien täyttämistä direktiivin 2009/28 mukaisesti. Direktiivillä 2018/2001 on laajennettu näiden järjestelmien merkitystä, koska niiden avulla voidaan nyt a) varmentaa, että kaikki biomassasta tuotetut polttoaineet, kaasumaiset ja kiinteät polttoaineet mukaan luettuina, täyttävät kestävyyskriteerit ja että niiden avulla saavutetuista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä annetaan tarkkoja tietoja, b) varmentaa, että liikenteessä käytettävät muuta kuin biologista alkuperää olevat uusiutuvat nestemäiset ja kaasumaiset polttoaineet ja kierrätetyt hiilipitoiset polttoaineet täyttävät kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskevat kriteerit, c) osoittaa, että noudatetaan direktiivin 2018/2001 27 artiklan 3 kohdassa vahvistettuja sääntöjä, jotka koskevat uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön osuuden laskemista liikenteen alalla, d) osoittaa, että talouden toimijat tallentavat unionin tai kansalliseen tietokantaan tarkkoja tietoja liikenteessä käytetyistä uusiutuvista polttoaineista ja kierrätetyistä hiilipitoisista polttoaineista direktiivin 2018/2001 28 artiklan 4 kohdan mukaisesti ja e) sertifioida biopolttoaineita, bionesteitä ja biomassapolttoaineita, joista ei todennäköisesti aiheudu epäsuoria maankäytön muutoksia.

<sup>27</sup> Komission hyväksymiin vapaaehtoisin järjestelmiin voi tutustua osoitteessa [https://energy.ec.europa.eu/topics/renewable-energy/bioenergy/voluntary-schemes\\_en](https://energy.ec.europa.eu/topics/renewable-energy/bioenergy/voluntary-schemes_en).

46. Nyt käsiteltävässä asiassa jalostamo, josta BP France tuo maahan biopolttoaineita, soveltaa vapaaehtoista järjestelmää,<sup>28</sup> jonka komissio on hyväksynyt<sup>29</sup> sen osoittamiseksi, että direktiivin 2018/2001 mukaiset kestävyyskriteerit täyttyvät.

47. Tässä vapaaehtoisessa järjestelmässä käytetään direktiivin 2018/2001 30 artiklan 1 ja 2 kohdan vaatimusten mukaista ainetasemenetelmää. Näin todetaan täytäntöönpanopäätöksen 2022/602 johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa. Päätöksessä ei kuitenkaan mainita mahdollisuutta käyttää vapaaehtoista ISCC EU -järjestelmää yhteiskäsittelyssä tuotetun polttoaineen biogeenisten molekyylien prosenttiosuuden määrittämiseen.

48. Olen komission sekä Ranskan, Alankomaiden ja Itävallan hallitusten kanssa samaa mieltä siitä, että direktiivin 2018/2001 30 artiklassa vahvistetaan ainoastaan ainetasemenetelmän soveltuvan sen todentamiseen, että kyseisen direktiivin mukaiset kestävyyskriteerit täyttyvät (biopolttoaineiden osalta), mutta ei sen osoittamiseen, kuinka monta biogeenistä molekyyliä yhteiskäsittelyssä tuotetut biopolttoaineet sisältävät.

49. Direktiivin 2018/2001 30 artiklassa ei viitata mitenkään siihen, että ainetasemenetelmää olisi käytettävä tutkittaessa yhteiskäsittelyssä tuotetun polttoaineen sisältämien biogeenisten molekyylien prosenttiosuutta. Vapaaehtoisten järjestelmien hyväksymistä koskevissa komission päätöksissä ei myöskään mainita ainetasemenetelmän käyttöä tähän tarkoitukseen.<sup>30</sup>

50. Ainetasemenetelmän avulla voidaan merkitä kirjanpitoon jalostamoon tuleva biopolttoaine ja määrittää tuotetun polttoaineen suhteellinen kestävyysprosentti. Unionin tuomioistuimelle toimitettujen tietojen mukaan kyseinen menetelmä ei sovellu biogeenisten molekyylien tarkan prosenttiosuuden mittaamiseen kussakin yhteiskäsittelyssä tuotetussa polttoaine-erässä.

51. Tämän ainetasemenetelmää koskevan rajoituksen vuoksi direktiivin 2018/2001 28 artiklan 5 kohdassa valtuutettiin komissio antamaan delegoitu säädös, jossa tarkennetaan menetelmät, jotta voidaan määrittää sellaisen liikenteessä käytettävän biopolttoaineen ja biokaasun osuus, joka saadaan yhdessä fossiilisten polttoaineiden kanssa käsitellystä biomassasta.

52. Tämän toimeksiannon mukaisesti komissio antoi delegoidun asetuksen 2023/1640, jossa, kuten jo totesin – vaikka sitä ei voida soveltaa ajallisesti tähän riita-asiaan (se tuli voimaan 8.9.2023) – voidaan antaa joitakin ohjeita direktiivin 2018/2001 tulkinnasta.

<sup>28</sup> International Sustainability & Carbon Certification (ISCC EU).

<sup>29</sup> Vapaaehtoisen järjestelmän ”International Sustainability & Carbon Certification – ISCC EU” hyväksymisestä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2018/2001 vahvistettujen vaatimusten noudattamisen osoittamista varten biopolttoaineiden, bionesteiden, biomassapolttoaineiden, muuta kuin biologista alkuperää olevien uusiutuvien nestemäisten ja kaasumaisten polttoaineiden ja kierrätettyjen hiilipitoisten polttoaineiden osalta 8.4.2022 annettu neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2022/602 (EUVL 2022, L 114, s. 182).

<sup>30</sup> Komissio korosti tätä istunnossa.

53. Delegoidussa asetuksessa 2023/1640 paitsi annetaan talouden toimijoille mahdollisuus käyttää omia todentamismenetelmiään<sup>31</sup> myös velvoitetaan ne todentamaan säännöllisesti niiden oikeellisuus radiohiilitestauksilla.<sup>32</sup> Lisäksi radiohiilitestaus vaaditaan aina, kun tuotoksen väitetään sisältävän biogeenistä hiiltä (delegoidun asetuksen 2023/1640 1 artiklan 5 kohta).

54. Jos talouden toimijat valitsevat ainetasemenetelmän, mainittu vaatimus tarkoittaa konkreettisesti sitä, että niiden on sovellettava ”kuhunkin tuotokseen – – muuntokerrointa, joka parhaiten vastaa radiohiilitestauksen (<sup>14</sup>C) tulosten avulla mitattua biopitoisuutta – –”.<sup>33</sup>

55. Delegoidussa asetuksessa 2023/1640 vahvistetaan siis mielestäni, että ainetasemenetelmä ei yksinään sovellu kunkin yhteisesti käsitellyn biopolttoaine-erän biogeenisten molekyylien pitoisuuden määrittämiseen.

56. Yhteenvetona totean, että direktiivin 2018/2001 30 artiklassa säädettyä ainetasemenetelmää käytetään raaka-aineisiin, biopolttoaineisiin ja niiden sekoituksiin sovellettavien kestävyyskriteerien täyttymisen määrittämiseen, mutta sen tarkoituksena ei ole mitata yhteiskäsittelyssä tuotetun biopolttoaineen sisältämien biogeenisten molekyylien osuutta.

### ***C Toinen ennakkoratkaisukysymys***

57. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää toisen ennakkoratkaisukysymyksen siinä tapauksessa, että vastaus ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on ehdotukseni mukainen.

58. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko direktiivin 2018/2001 30 artikla esteenä lainsäädännölle, jossa edellytetään, että ” – – kun maahantuodut HVO:ita sisältävät polttoaineet, jotka on tuotettu yhteisen käsittelyn prosessissa eri jäsenvaltiossa, tuodaan ensimmäiseen kyseisen valtion alueella sijaitsevaan verottomaan varastoon, tuotteita vastaanotettaessa on suoritettava fysikaalinen tutkimus, jossa selvitetään kyseisten polttoaineiden HVO-pitoisuus, mukaan lukien silloin, kun tehdas, jossa polttoaineet on tuotettu, käyttää ainetasemenetelmää, joka on sertifioitu vapaaehtoisessa järjestelmässä, jonka komissio on todennut kattavaksi järjestelmäksi”.

59. Ranska on säännellyt biopolttoaineiden lisäämisen kannustinveroa (josta on vuodesta 2022 alkaen tullut uusiutuvan energian käytön edistämistä liikenteessä koskeva kannustinvero) tullilain 266 quindicies §:ssä, asetuksessa nro 2019/570 ja TIRIB-ohjeessa. Polttoaineita markkinoille saattavat verovelvolliset maksavat tämän veron uusiutuvan energian osuutta liikenteessä koskevan kansallisen tavoiteprosenttiosuuden ja markkinoille saatetun polttoaineen sisältämän uusiutuvan energian osuuden välisen erotuksen perusteella.

60. Koska biopolttoaineiden lisäämisen kannustinvero perustuu vuosittain kulutetun polttoaineen määrään, TIRIB-ohjeessa edellytetään laboratoriossa suoritettavaa radiohiilitutkimusta Ranskassa vastaanotettujen biopolttoaineiden biogeenisten molekyylien todellisen pitoisuuden määrittämiseksi.

<sup>31</sup> Delegoidun asetuksen 2023/1640 1 artiklan 1 kohdan mukaan ”talouden toimijat, jotka käsittelevät biomassaa yhteisessä prosessissa, voivat kehittää laitoksensa rakenteeseen ja raaka-ainevalikoimaan soveltuvan yritys- tai prosessikohtaisen menetelmän biogeenisen hiilen pitoisuuden määrittämiseen. Tällaisen pääasiallisen testausmenetelmän tulee perustua tuotosten testaamiseen käyttäen joko ainetase- tai energiatasemenetelmää, tuotosmenetelmiä tai radiohiilitestausta (<sup>14</sup>C) (eli radiohiilen havaitseminen tuotoksista AMS-menetelmän (kiihdyttimen massaspektrometria) tai nestetuikelaskennan (LSC) avulla)”.

<sup>32</sup> Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 10 kohdassa toistettu delegoidun asetuksen johdanto-osan neljäs perustelukappale.

<sup>33</sup> Delegoidun asetuksen 2023/1640 2 artiklan 1 kohta.

61. BP France katsoo, että vaatimus radiohiilimenetelmän käyttämisestä ei ole asianmukainen yhteiskäsittelyssä tuotettujen polttoaineiden osalta. Vaatimus on sen mukaan lisäksi ristiriidassa ainetasemenetelmän ja komission hyväksymien vapaaehtoisten sertifiointijärjestelmien käytön kanssa.

62. Jäljempänä esittämistäni syistä en yhdy BP Francen väitteisiin.

63. Ensinnäkään delegoidulla asetuksella 2023/1640 toteutettu yhdenmukaistaminen ei olisi ollut tarpeen, jos ainetasemenetelmä ja vapaaehtoiset sertifiointijärjestelmät olisivat olleet riittäviä ja asianmukaisia biogeenisten molekyylien prosenttiosuuden mittaamiseen.

64. Kuten olen jo todennut, ainetasemenetelmä ei kuitenkaan näytä soveltuvan mainitun prosenttiosuuden mittaamiseen. Sama koski ennen delegoidun asetuksen 2023/1640 voimaantuloa vallinneessa tilanteessa vapaaehtoisia sertifiointijärjestelmiä, joiden ensisijaisena tavoitteena on osoittaa, että biopolttoaineet täyttävät direktiivin 2018/2001 29 artiklan mukaiset kestävyyskriteerit.

65. Sen vuoksi delegoidussa asetuksessa 2023/1640 säädetään, että biogeenisten molekyylien prosenttiosuuden mittaamiseksi yhteiskäsittelyssä tuotetuissa polttoaineissa käytetään radiohiilimenetelmää ainoana menetelmänä tai täydentävänä menetelmänä käytettäessä jotain muuta menetelmää (ainetase- tai energiatasemenetelmä, tuotosmenetelmät).

66. Toiseksi on totta, että direktiivin 2018/2001 30 artiklan 9 kohdassa säädetään, että jos talouden toimija esittää komission hyväksymän vapaaehtoisen sertifiointijärjestelmän mukaisesti saadun näytön tai tiedot, jäsenvaltio ei saa vaatia toimittajalta lisänäyttöä kyseisen direktiivin 29 artiklan 2–7 kohdassa säädettyjen kestävyyskriteerien täyttymisestä.

67. Ensiksi mainittu säännös kuitenkin estää jäsenvaltiota vaatimasta lisänäyttöä *kestävyyskriteerien* täyttymisestä (vapaaehtoisten sertifiointijärjestelmien avulla toimitetun näytön lisäksi).<sup>34</sup> Lisänäytöstä ei ole mitään mainintaa siltä osin kuin on kyse biogeenisten molekyylien prosenttiosuudesta yhteiskäsittelyssä tuotetuissa polttoaineissa.

68. Kolmanneksi direktiivissä 2018/2001 kannustetaan käyttämään vapaaehtoisia sertifiointijärjestelmiä, joihin sovelletaan luotettavuutta, avoimuutta ja riippumattomia tarkastuksia koskevia tiukempia vaatimuksia, jotta estetään petokset esitettäessä näyttöä ja tietoja biopolttoaineita koskevien kestävyyskriteerien täyttymisestä.<sup>35</sup>

69. Nämä samat tavoitteet (luotettavien ja läpinäkyvien tietojen hankkiminen, petosten torjuminen)<sup>36</sup> voisivat lähtökohtaisesti oikeuttaa kansalliset oikeussäännöt, joissa säädetään tarkemmasta menetelmästä, kuten radiohiilimenetelmästä, jolla mitataan biologista alkuperää olevien molekyylien prosenttiosuutta yhteiskäsittelyssä tuotetuissa polttoaineissa.

<sup>34</sup> Ks. direktiivin 2018/2001 johdanto-osan 109 perustelukappale.

<sup>35</sup> Ks. direktiivin 2018/2001 30 artiklan 8 kohta ja johdanto-osan 108 perustelukappale.

<sup>36</sup> Unionin tuomioistuin korosti ainetasemenetelmän ja vapaaehtoisten sertifiointijärjestelmien merkitystä petostentorjunnassa 4.10.2018 antamassaan tuomiossa L.E.G.O. (C-242/17, EU:C:2018:804, 66 kohta) ja kyseisessä asiassa esittämässäni ratkaisuehdotuksessa (EU:C:2018:318, 84 ja 97 kohta).



70. Ohjeessa edellytetyt radiohiilitutkimukset eivät kuitenkaan ole perusteltuja (koska ne ovat tarpeettomia), jos vapaaehtoiseen sertifiointijärjestelmään, jota yhteisessä käsittelyssä tuotetun polttoaineen tuottaja noudattaa, kuuluu jo alun perin tällainen tutkimus. Näin on siinä tapauksessa, että kyseisellä järjestelmällä todennettaisiin, että hankitun polttoaineen sisältämien biogeenisten molekyylien prosenttiosuus on mitattu tarkasti.

71. Istunnossa

- BP France selitti, että se käyttää radiohiilitutkimusta vapaaehtoista ISCC EU -järjestelmää soveltavissa jalostamoissa, mutta ei vahvistanut, että erityisesti Castellónin (Espanja) jalostamosta Ranskaan viedyille yhteiskäsittelyssä tuotetuille polttoaine-erille tehtäisiin Ranskan lainsäädännössä vaadittua vastaava radiohiilitutkimus.
- Ranskan hallitus ilmoitti, että tähän mennessä yhdestäkään muista jäsenvaltioista Ranskaan tuoduista yhteiskäsittelyssä tuotetuista biopolttoaine-eristä ei ole toimitettu todistuksia siitä, että niistä olisi tehty radiohiilitutkimus, jonka tarkoituksena on osoittaa niiden sisältämien biogeenisten molekyylien prosenttiosuus.

72. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on joka tapauksessa ratkaista asianosaisten välinen riita siitä, onko BP Francen käyttämään vapaaehtoiseen sertifiointijärjestelmään sisällytettävä radiohiilitutkimukset, jotka mahdollistavat maahantuodun polttoaineen sisältämien biogeenisten molekyylien prosenttiosuuden todentamisen.

73. Edellä esitetystä voidaan päätellä seuraavaa:

- Direktiivin 2018/2001 30 artiklan mukaan jäsenvaltion oli mahdollista antaa Ranskan lainsäädännön kaltaista lainsäädäntöä, jotta biologisten molekyylien prosenttiosuus yhteiskäsittelyssä tuotetuissa biopolttoaineissa voidaan mitata tarkasti sellaisen veron kantamista varten, jonka tarkoituksena on edistää uusiutuvan energian käyttöä.
- Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen arvioinnista muuta ilmene, komission hyväksymien vapaaehtoisten sertifiointijärjestelmien, kuten ISCC EU:n, käyttö ei näytä antavan riittävää näyttöä biogeenisten molekyylien prosenttiosuudesta yhteiskäsittelyssä tuotettujen biopolttoaineiden maahantuoduissa erissä.

74. Vaikka delegoitua asetusta 2023/1640 ei sovelleta ajallisesti nyt käsiteltävässä asiassa, sen antaminen muuttaa aiempaa tilannetta. Kyseisessä asetuksessa säädetään, että sen voimaantulosta lähtien biogeenisten molekyylien prosenttiosuuden mittaamiseksi yhteiskäsittelyssä tuotetuissa polttoaineissa käytetään radiohiilimenetelmää ainoana menetelmänä (tai täydentävänä menetelmänä käytettäessä muita menetelmiä, kuten ainetase- tai energiatasemenetelmä tai tuotosmenetelmät). Tämän kattavan yhdenmukaistamisen jälkeen jäsenvaltioilla ei ole enää toimivaltaa antaa kansallista lainsäädäntöä, jossa säädetään kyseisessä asetuksessa poikkeavista tutkimusmenetelmistä.

75. Kuten komissio lisäksi istunnossa vahvisti, vapaaehtoisiin sertifiointijärjestelmiin, jotka se hyväksyy delegoidun asetuksen 2023/1640 voimaantulosta alkaen, on kuuluttava paitsi ainetasemenetelmä kestävyyskriteerien täyttymisen todentamista varten myös radiohiilimenetelmä, jolla osoitetaan biologista alkuperää olevien molekyylien prosenttiosuus yhteiskäsittelyssä tuotetuissa biopolttoaineissa kyseisen asetuksen säännösten mukaisesti.

76. Lyhyesti sanottuna ehdotan, että toiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan, että delegoidun asetuksen 2023/1640 voimaantuloon ja täytäntöönpanoon saakka direktiivin 2018/2001 30 artikla ei lähtökohtaisesti ole esteenä nyt käsiteltävässä riita-asiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa edellytetään radiohiilitutkimusta, jotta voidaan mitata tarkasti yhteiskäsittelyssä tuotetun polttoaineen sisältämien biogeenisten molekyylien prosenttiosuus, vaikka tuotantolaitos käyttäisi ainetasemenetelmää, joka on sertifioitu vapaaehtoisessa järjestelmässä, jonka komissio on todennut kattavaksi järjestelmäksi.

### **D Kolmas ennakkoratkaisukysymys**

77. Kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen sanamuoto on monimutkainen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko SEUT 34 artiklan (tavaroiden vapaa liikkuvuus) kanssa yhteensopiva sellainen kansallinen lainsäädäntö, jonka soveltamisessa korostuu kaksi piirrettä:

- ”Biopolttoaineita sisältäviin polttoaineisiin, jotka on tuotettu yhteisen käsittelyn prosessissa [Ranskan alueella] sijaitsevassa jalostamossa, ei sovelleta silloin, kun ne luovutetaan kulutukseen kyseisen jäsenvaltion [Ranska] alueella suoraan tehtaalta, vaatimusta fyysikaalisen tutkimuksen [<sup>14</sup>C] suorittamisesta”.
- Ranska ”sallii sen, että – energia-alan verosuspensiomenettelyn alaiset tehtaast tai muut energia-alan erityisen veromenettelyn alaiset laitokset arvioivat maasta vietyjen tai kulutukseen muuten kuin liikenteen alalla luovutettujen polttoaineiden biopolttoainepitoisuudet kyseisen tehtaast tai laitoksen kuukausittaisen biopolttoaineiden lisäämisen keskiarvon perusteella, kun ne määrittelevät tällaiselta tehtaalta tai tällaisesta muusta laitoksesta pois siirrettyjen polttoaineiden biopolttoainepitoisuudet, jotka voidaan [biopolttoaineiden lisäämisen kannustinveron] määrän vahvistamista varten jakaa tietyllä ajanjaksolla annettavien eri pitoisuustodistusten kesken”.

78. Unioni ei ollut käsiteltävän asian ajankohtana yhdenmukaistanut kattavasti menetelmiä, joita voitiin käyttää biogeenisten molekyylien prosenttiosuuden määrittämiseen yhteiskäsittelyssä tuotetuissa polttoaineissa. Se on sittemmin toteuttanut tämän yhdenmukaistamisen delegoidulla asetuksella 2023/1640, kuten olen jo todennut.

79. Jäsenvaltioilla oli siis mahdollisuus säännellä tällaisia mittausmenetelmiä, ja Ranskan valtio teki niin. Käyttäessään tätä toimivaltaa yhdenmukaistamattomalla alalla jäsenvaltioiden oli noudatettava primaarioikeutta<sup>37</sup> ja erityisesti SEUT 34 artiklaa, jossa kielletään tuonnin määrälliset rajoitukset ja vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet unionin sisäisessä kaupassa.

80. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan<sup>38</sup> SEUT 34 artiklassa tarkoitettuna määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä on pidettävä kaikkia jäsenvaltion toimenpiteitä, jotka voivat tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa unionin sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti. Tällaisia ovat toimenpiteet, joilla syrjitään suoraan tai välillisesti tuontia, jotka liittyvät tavaroiden myyntijärjestelyihin, ja toimenpiteet, joilla vaikeutetaan muista jäsenvaltioista peräisin olevien tuotteiden pääsyä jäsenvaltion markkinoille.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Tuomio 12.11.2015, Visnapuu (C-198/14, EU:C:2017:751, 40 kohta).

<sup>38</sup> Tuomio 11.7.1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, 5 kohta); tuomio 23.12.2015, Scotch Whisky Association ym. (C-333/14, EU:C:2015:845, 31 kohta) ja tuomio 9.1.2023, CIHEF ym. (C-147/21, EU:C:2023:31, 37 kohta).

<sup>39</sup> Tuomio 10.2.2009, komissio v. Italia (C-110/05, EU:C:2009:66, 35 ja 37 kohta).

81. Ohjeen 114 kohdan mukaan kyseessä olevaa toimenpidettä sovelletaan ainoastaan muista jäsenvaltioista tuotuihin yhteiskäsittelyssä tuotettuihin biopolttoaineisiin. Fysikaalista radiohiilitutkimusta pyydetään vain tuotaessa biopolttoaineita sisältäviä polttoaineita maahan, tuotaessa niitä muualta unionista ja kansallisten biopolttoaineita sisältävien polttoainetoimitusten yhteydessä, kun polttoaineet toimitetaan ensimmäiseen Ranskan alueella sijaitsevaan verottomaan varastoon, mutta ei ranskalaisissa jalostamoissa tuotetuille polttoaineille. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa seuraavaa: ”valmisteleavassa suullisessa käsittelyssä kävi myös ilmi, että fysikaalista tutkimusta ei ole suoritettava, kun biopolttoaineet on tuotettu Ranskassa sijaitsevassa jalostamossa yhteisen käsittelyn prosessissa, jos niitä ei tämän jälkeen toimiteta verottomaan varastoon ennen kulutukseen luovuttamista”.<sup>40</sup>

82. Ohjeen mukaan kyse on siis edullisemmasta kohtelusta, joka koskee kaikkea tai osaa Ranskassa yhteiskäsittelyssä tuotetusta polttoaineesta, joka on vapautettu radiohiilitutkimusta koskevasta vaatimuksesta. Samantyyppisestä maahantuodusta polttoaineesta on sitä vastoin tehtävä tällainen tutkimus biogeenisten molekyylien prosenttiosuuden määrittämiseksi biopolttoaineiden lisäämisen kannustinveron vahvistamista varten.

83. Jos seurauksena olisi tällainen tilanne, toimenpide vaikeuttaisi muista jäsenvaltioista tuotavan jalostetun polttoaineen pääsyä Ranskaan. Ranskan hallitus myöntää tämän ja sen, että radiohiilitutkimusta koskeva vaatimus voi olla esteenä polttoaineiden maahantuonnille muista jäsenvaltioista.

84. Ranskan hallitus väittää kuitenkin, että radiohiilitutkimusta ei sovelleta ainoastaan tuontipolttoaineisiin vaan myös kotimaisiin polttoaineisiin.<sup>41</sup>

85. Kun Ranskan hallitukselta tiedusteltiin istunnossa tästä seikasta, se myönsi, että sen tulkinta ei ollut sama kuin Conseil d'État'n ennakkoratkaisupyynnössä esittämä tulkinta. Ranskan hallituksen mukaan

- kaikkien yhteiskäsittelyssä tuotettujen (tuonti- tai muiden) polttoaineiden yhdenvertainen kohtelu ilmenee tullilain 266 quindécies §:stä sekä asetuksen nro 2019/570 3 §:n 3 kohdasta ja verosuspensiomenettelyn alaisten tehtaiden (usine exercée) järjestelmää koskevan ohjeen<sup>42</sup> 20-004 30 ja 33 kappaleesta.
- Ranskassa on kaksi jalostamoita, jotka tuottavat polttoaineita yhteiskäsittelyssä. Ranskan hallituksen mukaan niissä sovelletaan tullimenettelyä (usine exercée), joka mahdollistaa yhteiskäsittelyssä tuotettujen polttoaineiden suoran markkinoille saattamisen toimittamatta niitä verottoman varaston kautta, koska tulliviranomaiset voivat valvoa niiden valmistusta jatkuvasti.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Ennakkoratkaisupyynnön 16 kohta.

<sup>41</sup> Kirjalliset huomautukset, 93–100 kohta.

<sup>42</sup> Verosuspensiomenettelyn alaisten tehtaiden järjestelmästä talouden toimijoille ja tulliviranomaisille 4.2.2020 annettu julkishallinnon ja julkisen talouden ministerin ohje (Circulaire du ministre de l'action et des comptes publics aux opérateurs économiques et aux services des douanes, du 4 février 2020, relative au régime de l'usine exercée; NOR:CPAD 1917906C). Ennakkoratkaisupyynnössä ei viitata kyseiseen ohjeeseen.

<sup>43</sup> Kansallisten tuottajien on täytettävä jokaisesta valmistetusta tuotteesta, joka asetetaan tulliviranomaisten valvontaan, tekninen lomake, jossa todetaan radiohiilitutkimuksen suorittaminen.

86. Kansallisen lainsäädännön tulkinta ei kuulu unionin tuomioistuimelle, jonka on nojaututtava ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamiin tietoihin. Korostan, että unionin tuomioistuimen on vastattava ennakkoratkaisupyyntöön ja hyväksyttävä se, että merkityksellinen oikeussääntöjen ja tosiseikkojen kehys on se, jonka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää, vaikka joku riita-asian asianosaisista olisikin siitä eri mieltä.

87. Tämän perusteella kyseessä olevan vaatimuksen rajat, sellaisina kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin niitä kuvailee, mahdollistavat sen luokittelemisen SEUT 34 artiklan kanssa ristiriidassa olevaksi, vaikutukseltaan tuonnin määrällistä rajoitusta vastaavaksi toimenpiteeksi. Ennakkoratkaisupyynnön sisällöstä ilmenee, että TIRIB-ohjeessa edistetään Ranskassa yhteiskäsittelyssä tuotettujen biopolttoaineiden käyttöä samalla, kun siinä vaikeutetaan muista jäsenvaltioista peräisin olevien samanlaisten tuotteiden käyttöä.

88. Lisäksi kyseinen lainsäädäntö olisi vaikutukseltaan tuonnin rajoitusta vastaava toimenpide, vaikka sitä sovellettaisiin syrjimättömällä tavalla ja yhtä lailla sekä maahantuotuihin yhteiskäsittelyssä tuotettuihin biopolttoaineisiin että Ranskan alueella tuotettuihin biopolttoaineisiin: radiohiilitutkimusta koskeva vaatimus vaikeuttaisi joka tapauksessa tällaisten biopolttoaineiden tuontia Ranskan alueelle.

89. On kuitenkin mahdollista, että tällainen rajoittava toimenpide on oikeutettavissa siten, että se on yhteensopiva unionin oikeuden kanssa. On joka tapauksessa paljon vaikeampaa esittää perusteluja tällaisen toimenpiteen puolesta, jos sitä sovelletaan vain maahantuotuihin yhteiskäsittelyssä tuotettuihin biopolttoaineisiin eikä tällaisiin kotimaassa tuotettuihin biopolttoaineisiin.

### *1. Toimenpiteen oikeuttaminen*

90. Kansallinen säännöstö tai käytäntö, joka on vaikutukseltaan määrällistä rajoitusta vastaava toimenpide, voidaan oikeuttaa jollakin SEUT 36 artiklassa luetellulla yleistä etua koskevalla syyllä tai yleistä etua koskevalla pakottavalla vaatimuksella. Kansallisen toimenpiteen on molemmissa tapauksissa oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisesti sellainen, että sillä voidaan taata sillä tavoiteltavan päämäärän saavuttaminen, eikä sillä saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi, ja toimenpiteen toteuttaneen jäsenvaltion on perusteltava kyseisen periaatteen noudattaminen.<sup>44</sup>

91. Ranskan hallitus vetoaa rajoittavan toimenpiteen perusteluna ympäristönsuojelua ja petostentorjuntaa koskeviin pakottaviin vaatimuksiin. Se väittää, että veroedun, joka muodostuu siitä, että biopolttoaineiden lisäämisen kannustinveroa alennetaan, on koiduttava vain sellaisten biopolttoaineiden eduksi, jotka luovutetaan kulutukseen Ranskan alueella ja joiden todellinen biogeenisten molekyylien pitoisuus tosiasiallisesti ylittää tullilain 266 quidecimes §:ssä vahvistetun uusiutuvan energian osuutta liikenteessä koskevan kansallisen tavoiteprosentin.

92. Unionin tuomioistuimen perinteisen oikeuskäytännön<sup>45</sup> mukaan pakottavilla vaatimuksilla voidaan oikeuttaa vain kansallisiin tuotteisiin ja tuontituotteisiin erotuksetta sovellettavat kansalliset toimenpiteet. Näin ollen on niin, että jos Ranskan toteuttamaa toimenpidettä sovellettaisiin – kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa – yhteiskäsittelyssä

<sup>44</sup> Tuomio E.ON Biofor Sverige, 46 ja 90 kohta.

<sup>45</sup> Tuomio 7.5.1997, Pistre ym. (C-321/94–C-324/94, EU:C:1997:229, 52 kohta) ja tuomio 17.6.1981, komissio v. Irlanti (113/80, EU:C:1981:139, 11 kohta).

tuotettujen biopolttoaineiden tuontiin eikä tämäntyyppisten hyödykkeiden kotimaiseen tuotantoon, sitä ei voitaisi oikeuttaa ympäristönsuojelua ja petostentorjuntaa koskevilla pakottavilla vaatimuksilla.

93. On totta, että unionin tuomioistuin on sittemmin joustavoittanut tätä perinteistä oikeuskäytäntöä tutkiessaan, ovatko sellaiset toimenpiteet perusteltuja, joita sovelletaan erottelevasti johonkin pakottavaan vaatimukseen, tai sisällyttäessään jonkin näistä toimenpiteistä SEUT 36 artiklassa määrätyn perusteen alaan.<sup>46</sup>

94. Tarkastelen siis mahdollista oikeuttamista ympäristönsuojelun ja petostentorjunnan näkökulmasta, koska ne ovat pakottavia vaatimuksia, jotka unionin tuomioistuin on hyväksynyt unionin sisäisen kaupan osalta.<sup>47</sup>

95. Lähtökohtaisesti TIRIB-ohjetta voitaisiin perustella riittävällä tavalla, koska sen tarkoituksena on ja se soveltuu seuraaviin:

- Yhtäältä *ympäristönsuojelu* uusiutuvan energian käytön avulla. Radiohiilitutkimusten käyttö mahdollistaa sen, että tietyille polttoaineille voidaan myöntää etuja (kannustimia) keventämällä niiden verorasitusta biopolttoaineen prosenttiosuuden perusteella.
- Toisaalta *petosriskin torjuminen* yhteiskäsittelyssä tuotettujen polttoaineiden tuotantoketjussa. Radiohiilimenetelmän avulla on mahdollista tietää varmuudella näiden polttoaineiden sisältämien vetykäsitteltyjen kasviöljyjen biogeenisten molekyylien todellinen prosenttiosuus ja soveltaa tämän tiedon perusteella asianmukaisesti biopolttoaineiden lisäämisen kannustinveroa.

## 2. *Suhteellisuusperiaatteen noudattaminen*

96. Oikeuttamisperusteen hyväksymisen jälkeen on vielä varmistettava, onko rajoittava toimenpide suhteellisuusperiaatteen mukainen. Näin on vain, jos sillä voidaan taata sillä tavoiteltavan päämäärän saavuttaminen eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi, koska vähemmän rajoittavaa vaihtoehtoa ei ole.

97. Tästä näkökulmasta voidaan hyväksyä se, että TIRIB-ohjeessa asetettu vaatimus soveltuu tavoiteltavan päämäärän saavuttamiseen seuraavista syistä:

- Biogeenisten molekyylien prosenttiosuuden määrittäminen yhteiskäsittelyssä tuotetuissa polttoaineissa ei ilmeisesti ole mahdollista muilla radiohiilitutkimusta vähemmän rajoittavilla vaihtoehdoilla.
- Ainetasemenetelmä soveltuu tähän tarkoitukseen vain rajoitetusti, ja sillä saadaan vain summittaisia tuloksia. Näin ollen delegoidulla asetuksella 2023/1640 säädetään siis radiohiilitutkimuksesta yhteisenä todentamismenetelmänä, jolla mitataan yhteiskäsittelyssä tuotetuissa polttoaineissa olevien biogeenisten molekyylien prosenttiosuus, sekä sen

<sup>46</sup> Tuomio 1.7.2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, 77–119 kohta) ja julkisasiamies Botin samassa asiassa esittämä ratkaisuehdotus (C-573/12, EU:C:2014:37, 79 kohta). Julkisasiamies Bot ehdotti, että pakottavia vaatimuksia sovellettaisiin myös syrjivien toimenpiteiden perusteluihin, kuitenkin sillä edellytyksellä, että oikeuttamisperuste olisi erityisen painava.

<sup>47</sup> Tuomio 6.10.2011, Bonnarde (C-443/10, EU:C:2011:641, 34 kohta); tuomio 1.7.2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, 77–82 kohta) ja tuomio 4.10.2018, L.E.G.O. (C-242/17, EU:C:2018:804, 64 kohta).

säännöllisestä käytöstä (täydentävänä) menetelmänä silloin, kun valmistajat käyttävät muita menetelmiä (kuten ainetasemenetelmä).

98. Toimenpiteen oikeasuhteisuutta puoltavana seikkana on myös mainittava, että TIRIB-ohjeessa ei edellytetä laboratoriossa suoritettavaa fysikaalista radiohiilitutkimusta kaikissa tapauksissa ja kaikessa yhteiskäsittelyssä tuotettujen polttoaineiden tuonnissa:<sup>48</sup> jos alustavan tutkimuksen suorittamisen jälkeen havaitaan (10 prosentin tarkkuudella) vastaavuus tuontiyrityksen ilmoittamien biogeenisten molekyylien prosenttiosuuksien kanssa, radiohiilitutkimukset toistetaan vain satunnaisesti.<sup>49</sup>

99. Rajoittava toimenpide on kuitenkin omiaan takaamaan asetetun tavoitteen toteutumisen vain, jos se tosiasiallisesti vastaa tavoitteeseen *johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla*.<sup>50</sup>

100. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa ennakkoratkaisupyynnössään<sup>51</sup> kolmea seikkaa, jotka ovat esteenä tämän järjestelmällisen johdonmukaisuuden arvioinnille:

- Radiohiilitutkimus on tehtävä vain tuotaessa biopolttoaineita sisältäviä polttoaineita maahan, tuotaessa niitä muualta unionista ja kansallisten biopolttoaineita sisältävien polttoainetoimitusten yhteydessä, kun polttoaineet toimitetaan ensimmäiseen Ranskan alueella sijaitsevaan verottomaan varastoon.
- Biopolttoaineille, jotka on tuotettu yhteisen käsittelyn prosessissa Ranskan alueella sijaitsevassa jalostamossa, ei tehdä radiohiilitutkimusta silloin, kun ne luovutetaan kulutukseen kyseisen jäsenvaltion alueella suoraan tehtaalta toimittamatta niitä ensin verottomaan varastoon.
- Ranskan valtio sallii maasta vietyjen tai kulutukseen muuten kuin liikenteen alalla luovutettujen polttoaineiden biopolttoainepitoisuuden arvioinnin siten, että otetaan huomioon kuukausittaiset biopolttoaineiden lisäämistä koskevat todistukset, ja tekemättä radiohiilitutkimusta.

101. Samoin BP France selittää,<sup>52</sup> että alennuksen saamiseksi biopolttoaineiden lisäämisen kannustinverosta (tai uusiutuvan energian käytön edistämistä liikenteessä koskevasta kannustinverosta) Ranskan viranomaiset edellyttävät yhtäältä radiohiilitutkimusten avulla saavutettua ehdotonta varmuutta siitä, että maahantuotu tuote todella sisältää uusiutuvaa energiaa, kun se saatetaan markkinoille (yhteiskäsittelyssä tuotetut biopolttoaineet), ja toisaalta pelkkää vuotuista suhteellista laskelmaa, joka ei anna mitään takeita jäljitettävyydestä, toisin kuin ainetasemenetelmä uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön tapauksessa.

102. Näistä tiedoista voidaan päätellä, että kyseessä oleva toimenpide ei ole SEUT 34 artiklan mukainen, koska se ei ole omiaan takaamaan *johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla* niiden tavoitteiden saavuttamista, joilla se voitaisiin oikeuttaa.

<sup>48</sup> Edempänä toistettu TIRIB-ohjeen 114 kohta.

<sup>49</sup> On sanomattakin selvää, että suhteellisuusperiaatetta ei noudatettaisi, jos maahantuoduille yhteiskäsittelyssä tuotetuille polttoaineille asetettaisiin kaksinkertaisia vaatimuksia. Toisin sanoen on niin, että jos alkuperävaltiossa on säädetty radiohiilitutkimuksen tekemisestä, samaa tutkimusta ei voida vaatia vastaanottavassa valtiossa. Samoin on niin, että radiohiilitutkimusta ei voida myöskään vaatia, jos biogeenisten molekyylien prosenttiosuus voidaan osoittaa tarkasti tiedoilla, jotka valmistaja on toimittanut vapaaehtoisen sertifiointijärjestelmän mukaisesti. Mikään ei viittaa siihen, että näin olisi nyt käsiteltävässä asiassa, jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tekemistä tarkistuksista muuta johdu.

<sup>50</sup> Tuomio 23.12.2015, Scotch Whisky Association ym. (C-333/14, EU:C:2015:845, 37 kohta).

<sup>51</sup> Ennakkoratkaisupyynnön 16 ja 19 kohta.

<sup>52</sup> Sen kirjallisten huomautusten 72–79 kohta.

## V Ratkaisuehdotus

103. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että Conseil d'État'lle vastataan seuraavasti:

Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä 11.12.2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/2001 30 artiklaa – siinä lainsäädäntötilanteessa, joka vallitsi ennen menetelmästä sellaisen biopolttoaineen ja liikenteessä käytettävän biokaasun osuuden määrittämiseksi, joka saadaan fossiilisten polttoaineiden kanssa yhteisessä prosessissa jalostettavasta biomassasta, 5.6.2023 annetun komission delegoidun asetuksen (EU) 2023/1640 voimaantuloa – sekä SEUT 34 artiklaa

on tulkittava siten, että

- ainetasemenetelmän tarkoituksena on määrittää, täyttyvätkö direktiivin 2018/2001 29 artiklassa säädetty raaka-aineisiin, biopolttoaineisiin ja niiden sekoituksiin sovellettavat kestävyyskriteerit, eikä sen tarkoituksena ole mitata yhteiskäsittelyssä tuotetun biopolttoaineen sisältämien biogeenisten molekyylien osuutta.
- Direktiivin 2018/2001 30 artikla ei lähtökohtaisesti ollut ennen delegoidun asetuksen 2023/1640 voimaantuloa ja täytäntöönpanoa esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa edellytetään radiohiilitutkimuksen tekemistä, kun yhteiskäsittelyssä tuotetut maahantuodut biopolttoaineet toimitetaan ensimmäiseen kansalliseen verottomaan varastoon, jotta voidaan määrittää biopolttoaineiden käyttöä edistävän veron laskennan kannalta merkityksellinen biogeenisten molekyylien prosenttiosuus. Tässä yhteydessä ei ole merkitystä sillä, että jalostamo, jossa kyseiset polttoaineet on tuotettu, käyttää ainetasemenetelmää, joka on sertifioitu vapaaehtoisessa järjestelmässä, jonka komissio on todennut kattavaksi järjestelmäksi.
- SEUT 34 artikla on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa edellytetään radiohiilitutkimuksen tekemistä yhteiskäsittelyssä tuotetuille maahantuoduille biopolttoaineille, kun ne toimitetaan ensimmäiseen kansalliseen verottomaan varastoon, jotta voidaan määrittää biopolttoaineiden käyttöä edistävän veron laskennan kannalta merkityksellinen biogeenisten molekyylien prosenttiosuus, jos tämän saman tutkimuksen suorittamista ei edellytetä kotimaassa yhteiskäsittelyssä tuotettujen biopolttoaineiden osalta.