



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

29 päivänä heinäkuuta 2024*

Ennakkoratkaisupyyntö – Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistäminen –
Direktiivi 2009/28/EY – 17 ja 18 artikla – Direktiivi 2018/2001/EY – 25, 29 ja 30 artikla –
Kestävyysskriteerit ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevat kriteerit –
Näiden kriteerien noudattamisen todentaminen – Liikenteessä käytettävät biopolttoaineet –
Polttoaineiden tuotanto yhteisprosessoinnilla – Näyttö kyseisten kestävyyskriteerien
täyttymisestä – Ainetasemenetelmä – Yhteisprosessoinnilla tuotetuissa polttoaineissa olevan
vetykäsiteltyjen kasviöljyjen (HVO) pitoisuuden arviointimenetelmät – Jäsenvaltion säännöstö,
jossa edellytetään fysikaalista radiohiilitutkimusta (14C) – SEUT 34 artikla – Tavaroiden
vapaa liikkuvuus

Asiassa C-624/22,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Conseil d'État
(ylin hallintotuomioistuin, Ranska) on esittänyt 30.9.2022 tekemällään päätöksellä, joka on
saapunut unionin tuomioistuimeen 30.9.2022, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

BP France SAS

vastaa

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

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja K. Jürimäe, presidentti K. Lenaerts, joka hoitaa
kolmannen jaoston tuomarin tehtäviä, sekä tuomarit N. Piçarra, N. Jääskinen ja M. Gavalec,

julkisasiamies: M. Campos Sánchez-Bordona,

kirjaaja: hallintovirkamies N. Mundhenke,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 25.10.2023 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– BP France SAS, edustajinaan M. Dantin ja A. Kourtih, avocats, avustajinaan asiantuntijat
A. Comtesse York von Wartenberg ja J. Lopez,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

- Ranskan hallitus, asiamiehinään J.-L. Carré, V. Depenne, B. Fodda ja M. Guiresse,
 - Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. K. Bulterman ja A. Hanje,
 - Itävallan hallitus, asiamiehinään A. Posch, J. Schmoll, F. Koppensteiner ja F. Werni,
 - Euroopan komissio, asiamiehinään B. De Meester ja F. Thiran,
- kuultuaan julkisasiamiehen 11.1.2024 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), sellaisena kuin se on muutettuna 9.9.2015 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2015/1513 (EUVL 2015, L 239, s. 1; jäljempänä direktiivi 2009/28), 17 ja 18 artiklan, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä 11.12.2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/2001 (EUVL 2018, L 328, s. 82) 25, 29 ja 30 artiklan sekä SEUT 34 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat BP France SAS ja ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (taloudesta, valtionvaroista sekä teollisesta ja digitaalisesta omavaraisuudesta vastaava ministeri, Ranska) ja jossa on kyse biopolttoaineiden lisäämisen kannustinverosta 18.8.2020 annetun julkisesta taloudesta vastaavan apulaisministerin ohjeen (jäljempänä riidanalainen ohje), jonka mukaan yhteisprosessoinnilla tuotetussa polttoaineessa olevan bensiini- tai dieselöljytyyppisten vetykäsiteltyjen kasviöljyjen (Hydrotreated Vegetable Oil, jäljempänä HVO) todellisen pitoisuuden toteamiseksi on käytettävä laboratorioissa suoritettavaa fysikaalista radiohiilitutkimusta (14C), lainmukaisuudesta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2009/28

- 3 Direktiivi 2009/28 on kumottu ja korvattu direktiivillä 2018/2001 1.7.2021 alkaen. Direktiivin 2009/28 2 artiklan toisen kohdan i alakohtaan sisältyi seuraava määritelmä:

”_ _

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

4 Direktiivin 2009/28 3 artiklan, jonka otsikko oli ”Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käyttöä koskevat pakolliset kansalliset kokonaistavoitteet ja toimenpiteet”, 4 kohdassa säädettiin seuraavaa:

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

– –”

5 Direktiivin 17 artiklan, jonka otsikko oli ”Biopolttoaineita ja bionesteitä koskevat kestävyyskriteerit”, 1 kohdassa säädettiin seuraavaa:

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

- a) kansallisia tavoitteita koskevien tämän direktiivin vaatimusten täyttymisen arvioiminen;
- b) uusiutuvan energian velvoitteiden täyttymisen arvioiminen;
- c) tukikelpoisuuden arvioiminen biopolttoaineiden ja bionesteiden kulutuksen osalta.

– –”

6 Direktiivin 2009/28 17 artiklan 2–5 kohdassa määriteltiin kestävyyskriteerit biopolttoaineiden ja bionesteiden tuotannolle.

7 Kyseisen direktiivin 17 artiklan 8 kohdassa säädettiin seuraavaa:

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

– –”

8 Direktiivin 2009/28 18 artiklassa, jonka otsikko oli ”Biopolttoaineiden ja bionesteiden kestävyyskriteerien noudattamisen todentaminen”, säädettiin 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 näytteenottotaajuutta ja -menetelmiä sekä lähtötietojen täsmällisyyttä.

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

--

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

Komissio voi katsoa, että vapaaehtoiset kansalliset tai kansainväliset järjestelmät, joissa asetetaan vaatimukset biomassatuotteiden tuotannolle, sisältävät 17 artiklan 2 kohdan soveltamisen kannalta tarkkaa tietoa ja/tai osoittavat, että biopolttoaine- tai bioneste-erät täyttävät 17 artiklan 3, 4 ja 5 kohdassa asetetut kestävyyskriteerit, ja/tai että materiaaleja ei ole tarkoituksellisesti muutettu tai poistettu käytöstä, jotta materiaalierä tai sen osa kuuluisi liitteen IX soveltamisalaan. --

--

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

Edellä 4 kohdassa tarkoitettujen vapaaehtoisten järjestelmien, jäljempänä 'vapaaehtoiset järjestelmät', on säännöllisesti ja vähintään kerran vuodessa julkaistava luettelo sertifiointielimistään, joita käytetään riippumattomassa tarkastuksessa, ja ilmoitettava kunkin sertifiointielimen osalta sille tunnustamisen myöntänyt elin tai kansallinen viranomainen sekä sen suhteen seurantaan harjoittava elin tai kansallinen viranomainen.

Erityisesti väärinkäytösten torjumiseksi komissio voi riskianalyysin tai tämän artiklan 6 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettujen kertomusten pohjalta tarkentaa riippumatonta tarkastusta koskevia vaatimuksia ja vaatia kaikilta vapaaehtoisilta järjestelmiltä kyseisten vaatimusten soveltamista. Tämä toteutetaan täytäntöönpanosäädöksillä, jotka hyväksytään 25 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua tarkastelumenettelyä noudattaen. Säädöksissä asetetaan määräaika, johon mennessä vapaaehtoisten järjestelmien on pantava vaatimukset täytäntöön. Komissio voi kumota vapaaehtoisten järjestelmien hyväksymistä koskevat päätökset, mikäli järjestelmät eivät pane kyseisiä vaatimuksia täytäntöön säädetyssä määräajassa.

--

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

--”

Direktiivi 2018/2001

- 9 Direktiivin 2018/2001 johdanto-osan 94, 107–110 ja 126 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(94) Biopolttoaineet, bionesteet ja biomassapolttoaineet olisi aina tuotettava kestävällä tavalla. Tässä direktiivissä asetetun [Euroopan] unionin tavoitteen saavuttamiseksi käytettyjen biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden ja tukijärjestelmien piiriin kuuluvien biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden olisi siksi täytettävä kestävyyskriteerit ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiskriteerit. Näiden biopolttoaineita ja bionesteitä koskevien kriteerien yhdenmukaistaminen on välttämätöntä SEUT 194 artiklan 1 kohdassa vahvistettujen unionin energiapolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi. Tällaisella yhdenmukaistamisella varmistetaan energian sisämarkkinoiden toiminta ja siten helpotetaan vaatimukset täyttävien biopolttoaineiden ja bionesteiden kauppaa jäsenvaltioiden välillä, ottaen erityisesti huomioon jäsenvaltioiden velvollisuus olla hylkäämättä muilla kestävyteen liittyvillä perusteilla tämän direktiivin mukaisia biopolttoaineita ja bionesteitä. Näiden kriteerien yhdenmukaistamisen myönteisiä vaikutuksia energian sisämarkkinoiden moitteettomaan toimintaan ja kilpailun vääristymisen välttämiseen unionissa ei pidä vaarantaa. Biomassapolttoaineiden osalta jäsenvaltioiden olisi voitava vahvistaa myös muita kestävyyskriteereitä ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiskriteereitä.

--

(107) Unionin kestävyyskriteerien käytännön toteuttamisesta saatujen kokemusten perusteella on asianmukaista vahvistaa vapaaehtoisten kansainvälisten ja kansallisten sertifiointijärjestelmien roolia, jotta kestävyyskriteerien noudattaminen voidaan todentaa yhdenmukaisella tavalla.

- (108) On unionin edun mukaista edistää sellaisten vapaaehtoisten kansainvälisten tai kansallisten järjestelmien kehittämistä, joissa asetetaan normit kestävien biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden tuotannolle ja varmistetaan, että biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden tuotanto täyttää kyseiset normit. Tästä syystä olisi säädettävä, että järjestelmien katsotaan tuottavan luotettavaa näyttöä ja tietoa, jos ne täyttävät asianmukaiset luotettavuuteen, läpinäkyvyyteen ja riippumattomiin tarkastuksiin liittyvät normit. Sen varmistamiseksi, että kestävyyskriteerien ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyskriteerien noudattaminen todennetaan luotettavalla ja yhdenmukaisella tavalla, sekä ennen kaikkea petosten estämiseksi komissiolle olisi siirrettävä toimivalta antaa yksityiskohtaiset soveltamissäännöt, mukaan lukien vapaaehtoiisiin järjestelmiin sovellettavat asianmukaiset luotettavuuteen, läpinäkyvyyteen ja riippumattomiin tarkastuksiin liittyvät normit.
- (109) Vapaaehtoisilla järjestelmillä on yhä tärkeämpi rooli biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden kestävyyskriteerien ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiskriteerien noudattamisen osoittamisessa. Sen vuoksi komission olisi edellytettävä vapaaehtoisilta järjestelmiltä säännöllistä raportointia toiminnastaan, komission jo hyväksymät järjestelmät mukaan lukien. Avoimuuden lisäämiseksi ja komission toteuttaman valvonnan parantamiseksi tällaiset raportit olisi julkaistava. Lisäksi komissio saa tällaisista raporteista tarvittavat tiedot vapaaehtoisten järjestelmien toimintaa koskevaa kertomusta varten parhaiden käytäntöjen yksilöimiseksi ja tarvittaessa tällaisten parhaiden käytäntöjen edistämistä koskevan ehdotuksen tekemiseksi.
- (110) Sisämarkkinoiden toiminnan helpottamiseksi sellaisten biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden, jotka on saatu komission hyväksymän järjestelmän mukaisesti, kestävyyskriteereitä ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyskriteereitä koskevat todisteet olisi hyväksyttävä kaikissa jäsenvaltioissa. Jäsenvaltioiden olisi edistettävä vapaaehtoisten järjestelmien sertifiointiperiaatteiden moitteettoman täytäntöönpanon varmistamista valvomalla kansallisen akkreditointielimen akkreditoimien sertifiointielinten toimintaa ja antamalla vapaaehtoisille järjestelmille tiedoksi asianmukaisia huomioita.
-
- (126) Tämän direktiivin muiden kuin keskeisten osien muuttamiseksi tai täydentämiseksi komissiolle olisi SEUT 290 artiklan mukaisesti siirrettävä valta antaa säädöksiä – – menetelmän täsmentämisestä sellaisen biopolttoaineen ja liikenteessä käytettävän biokaasun osuuden määrittämiseksi, joka saadaan fossiilisten polttoaineiden kanssa yhteisessä prosessissa käsiteltävästä biomassasta ja menetelmästä muuta kuin biologista alkuperää olevista uusiutuvista nestemäisistä ja kaasumaisista liikenteen polttoaineista ja kierrätetyistä hiilipitoisista polttoaineista aiheutuvien kasvihuonekaasupäästöjen vähennysten arvioimiseksi sen varmistamiseksi, että hyvitykset kasvihuonekaasujen päästöjen vähennyksistä myönnetään vain kerran; – –”
- 10 Direktiivin 2018/2001 2 artiklan, jonka otsikko on ”Määritelmät”, toisessa kohdassa säädetään seuraavaa:

”Lisäksi sovelletaan seuraavia määritelmiä:

--

33) 'biopolttoaineilla' tarkoitetaan nestemäisiä liikenteessä käytettäviä polttoaineita, jotka tuotetaan biomassasta

– –”

- 11 Direktiivin 25 artiklan, jonka otsikko on ”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 ja tässä artiklassa ja 26 ja 27 artiklassa säädetyn menetelmän mukaisesti laskettuna. – –

– –”

- 12 Direktiivin 28 artiklan, jonka otsikko on ”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 – –”.

- 13 Direktiivin 2018/2001 29 artiklan, jonka otsikko on ”Biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden kestävyyskriteerit ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevat kriteerit”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”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 säädetyn 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.

– –”

- 14 Kyseisen 29 artiklan 2–7 kohdassa määritetään kestävyyskriteerit biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden tuotannolle.

- 15 Kyseisen 29 artiklan 12 kohdassa säädetään seuraavaa:

”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.”

- 16 Direktiivin 2018/2001 30 artiklassa, jonka otsikko on ”Kestävyyssuhteiden 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 alakohtassa 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.

2. Jos erä prosessoidaan, erän kestävyysominaisuuksia ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisominaisuuksia koskevat tiedot on mukautettava ja liitettävä tuotokseen seuraavien sääntöjen mukaisesti:

- a) jos raaka-aine-erän prosessointi tuottaa vain yhden tuotoksen, joka on tarkoitettu biopolttoaineiden, bionesteiden tai biomassapolttoaineiden, muuta kuin biologista alkuperää olevien uusiutuvien nestemäisten ja kaasumaisten liikenteen polttoaineiden tai kierrätettyjen hiilipitoisten polttoaineiden tuotantoon, erän koko ja erään liittyvät kestävyysominaisuuksien ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisominaisuuksien määrät on mukautettava soveltamalla muuntokerrointa, joka on tällaiseen tuotantoon tarkoitettujen tuotoksen massan ja prosessiin menevän raaka-aineen massan välinen suhde;

b) jos raaka-aine-erän prosessointi tuottaa enemmän kuin yhden tuotoksen, joka on tarkoitettu biopolttoaineiden, bionesteiden tai biomassapolttoaineiden, muuta kuin biologista alkuperää olevien uusiutuvien nestemäisten ja kaasumaisten liikenteen polttoaineiden tai kierrätettyjen hiilipitoisten polttoaineiden tuotantoon, kuhunkin tuotokseen on sovellettava erillistä muuntokerrointa ja on käytettävä erillistä ainetasetta.

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 tasoinen riippumaton tarkastus toimitetuille tiedoille ja esittämään todisteet siitä, että näin on tehty. Jotta voidaan noudattaa 29 artiklan 6 kohdan a alakohtaa ja 29 artiklan 7 kohdan a alakohtaa, voidaan käyttää ensimmäisen tai toisen osapuolen tarkastuksia metsäbiomassan ensimmäiseen keräyspaikkaan saakka. Tarkastuksessa on varmistettava, että talouden toimijoiden käyttämät järjestelmät ovat tarkkoja, luotettavia ja suojattu väärinkäytöksiltä, mukaan luettuna sen varmistaminen, että materiaaleja ei ole tarkoituksellisesti muutettu tai poistettu käytöstä siten, että erästä tai sen osasta voisi tulla jätettä tai tähdettä. Tarkastuksessa on arvioitava näytteenottotaajuutta ja -menetelmiä sekä lähtötietojen täsmällisyyttä.

--

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. Osoittaessaan 29 artiklan 6 ja 7 kohdassa säädettyjen kriteerien täyttymisen talouden toimijat voivat antaa vaaditun näytön suoraan hankinta-alueen tasolla. Komissio voi myös tunnustaa sellaiset harvinaisten, uhanalaisten tai erittäin uhanalaisten ekosysteemien tai lajien suojelualueet, jotka tunnustetaan kansainvälisissä sopimuksissa tai jotka kuuluvat hallitustenvälisen järjestöjen tai Kansainvälisen luonnonsuojeluliiton laatimiin luetteloihin, 29 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdan ii alakohdassa tarkoitetuiksi alueiksi.

Komissio voi päättää, että kyseiset järjestelmät sisältävät tarkkaa tietoa toimenpiteistä, jotka on toteutettu maaperän, vesien ja ilman suojelemiseksi, huonontuneiden maiden kunnostamiseksi, liiallisen vedenkulutuksen välttämiseksi alueilla, joiden vesivarat ovat niukat, ja sellaisten biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden sertifiointiseksi, joista todennäköisesti ei aiheudu epäsuoria maankäytön muutoksia.

--

6. Jäsenvaltiot voivat perustaa kansallisia järjestelmiä, joissa todennetaan 29 artiklan 2–7 ja 10 kohdassa asetettujen kestävyyttä ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevien kriteerien sekä muuta kuin biologista alkuperää oleville uusiutuville nestemäisille ja kaasumaisille

liikenteen polttoaineille ja kierrätetyille hiilipitoisille polttoaineille 25 artiklan 2 kohdassa asetetun ja sen nojalla sekä 28 artiklan 5 kohdan mukaisesti hyväksytyin kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevan kynnyksen noudattaminen koko alkuperäketjussa, ja mukana on toimivaltaisia kansallisia viranomaisia.

--

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 ja 10 kohdassa säädettyjen kestävyyskriteerien ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevien kriteerien täyttämistä.

--”

Delegoitu asetus (EU) 2023/1640

- 17 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 (EU) 2023/1640 (EUVL 2023, L 205, s. 1) annettiin direktiivin 2018/2001 28 artiklan 5 kohdan nojalla. Kyseisen delegoidun asetuksen 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Ainetasemenetelmä”, säädetään seuraavaa:

”1. Jos käytetään ainetasemenetelmää, talouden toimijan on tehtävä täydellinen ainetaseanalyysi syötteiden ja tuotosten kokonaisuudesta. Ainetasemenetelmällä on varmistettava, että kaikkien tuotosten biopitoisuus on oikeassa suhteessa syötteiden biopitoisuuteen ja että radiohiilitestauksen (14C) tuloksissa yksilöidyn biogeenisen materiaalin osuus on kohdennettu kuhunkin tuotokseen. Kuhunkin tuotokseen on sovellettava muuntokerrointa, joka parhaiten vastaa radiohiilitestauksen (14C) tulosten avulla mitattua biopitoisuutta. Tuotoksessa on otettava huomioon massa, joka menetetään poistokaasuina, nestemäisenä teollisuuden jätevetenä ja kiinteinä jäännöksinä. Ainetasemenetelmässä on analysoitava tarkemmin raaka-aineiden ja tuotteiden ominaisuuksia, esimerkiksi lopullisella ja suuntaa-antavalla analyysillä järjestelmän massavirroista.

--”

Ranskan oikeus

Tullilaki

- 18 Tullilain (code des douanes), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa, 266 quindécies §:ssä säädettiin 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 kerrointa, joka vastaa sitä 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 suurempi tai yhtä suuri kuin uusiutuvan energian osuutta liikenteessä koskeva kansallinen tavoiteprosentti, veroa ei ole suoritettava.

IV. Veromaksu ja uusiutuvan energian osuutta liikenteessä koskeva kansallinen tavoiteprosentti ovat seuraavat:

Vuosi	2020	Vuodesta 2021
Maksu ([euroa]/hL)	101	104
Dieselöljyn tavoiteprosenttiosuus	8 %	8 %
Bensiinin tavoiteprosenttiosuus	8,2 %	8,6 %

V.-A.- Uusiutuvan energian osuudella tarkoitetaan uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuutta, joka määritetään alemman lämpöarvon perusteella ja jonka verovelvollinen voi osoittaa sisältyvän veron perusteena oleviin polttoaineisiin, kun otetaan huomioon mahdollisesti tämän V momentin C ja D kohdassa sekä VII momentin säännöksissä vahvistetut tietyille raaka-aineille ominaiset laskentasäännöt.

Biopolttoaineiden energiasisältöä pidetään uusiutuvana, jos biopolttoaineet täyttävät [direktiivin 2009/28] 17 artiklassa säädetty kestävyyssuhteet.

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.

--”

Asetus nro 2019-570

- 19 Biopolttoaineiden lisäämisen kannustinverosta 7.6.2019 annetun asetuksen nro 2019-570 (décret n° 2019-570, du 7 juin 2019, portant sur la taxe incitative relative à l'incorporation des biocarburants (JORF 9.6.2019, teksti nro 13) 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Niihin keinoihin, joilla kannustinverovelvollinen osoittaa tullilain 266 quindécies §:n V momentin A kohdan 2 kohtaa sovellettaessa, että veronalaiset polttoaineet sisältävät uusiutuvista lähteistä peräisin olevaa energiaa, kuuluvat merkityksellisiä tuotteita ja veronalaisia polttoaineita koskevien siirtoasiakirjojen ja tullilain 158 octies §:n II momentin b kohdassa mainitun varastokirjanpidon lisäksi tarvittaessa

1° todistukset, joiden mukaan veronalaiseen polttoaineeseen on lisätty öljytuotteiden verottomassa varastossa merkityksellisiä tuotteita ja jotka annetaan näitä tuotteita lisättäessä

--

3° uusiutuvan energian seurantatavarakirjanpito

4° pitoisuustodistukset, jotka annetaan kannustinverosaatavan syntyessä sellaisen veronalaisen polttoaineen osalta, jonka tiedetään sisältävän uusiutuvista lähteistä peräisin olevaa energiaa

--”

- 20 Asetuksen nro 2019-570 4 §:n III momentissa säädetään seuraavaa:

”III. - Niiden henkilöiden, joilla on hallussaan merkityksellisiä tuotteita verottomassa varastossa, energiatuotteiden verottomassa varastossa tai verosuspensiomenettelyn alaisessa tehtaassa, sekä henkilöiden, jotka turvautuvat 5 §:n 3 momentissa säädettyyn mahdollisuuteen, on pidettävä uusiutuvan energian seurantatavarakirjanpitoa.

Kyseiseen kirjanpitoon on merkittävä:

1° hallussa olevien merkityksellisten tuotteiden määrien siirrot sisään ja ulos siten, että otetaan huomioon erityisesti todistuksin osoitetut tuotteiden lisäämiset, luovutukset, hankinnat ja siirrot ulos

--”

- 21 Kyseisen asetuksen 7 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Todistuksissa ja uusiutuvan energian seurantatavarakirjanpidossa on mainittava uusiutuvista lähteistä peräisin olevien merkityksellisten tuotteiden nimikkeet ja määrät, riippumatta siitä, onko niitä lisätty veronalaisiin polttoaineisiin vai ei, erottamalla toisistaan

1° tuotteet, joita ei ole tuotettu biomassasta

2° biopolttoaineet

3° tullilain 266 quindécies §:n V momentin B kohdan 2 kohdassa määritellyistä raaka-aineista saadut tuotteet

4° palmuöljypohjaiset tuotteet

5° tuotteet, jotka kuuluvat tämän asetuksen III osassa säädettyjen erityisten jäljitettävyyssvelvoitteiden piiriin.

Niihin on sisällyttävä myös uusiutuvan energian seuraamiseen tarvittavat tiedot, jotka administration des douanes et des droits indirects [(tulliverotuksen ja välillisen verotuksen hallintoviranomainen)] määrittelee.”

22 Kyseisen asetuksen 8 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Todistusten antaminen ja uusiutuvan energian seurantatavarakirjanpidon pitäminen todetaan toimivaltais(t)en tulliviranomais(t)en todistuksella.

– –”

Riidanalainen ohje

23 Riidanalaisen ohjeen IV luvun A osassa olevassa IV luvussa, jonka otsikko on ”Todellisen biopolttoainepitoisuuden huomioon ottaminen, kun tuotteet merkitään biopolttoaineiden lisäämisen kannustinveroa varten pidettyyn tavarakirjanpitoon”, 109–111, 114 ja 115 kohdassa todetaan seuraavaa:

”[109] Biopolttoaineiden lisäämisen kannustinveroa varten pidettyyn tavarakirjanpitoon saapuneeksi merkittyjen merkityksellisten tuotteiden määrien on vastattava tulliviranomaisten [verosuspensiomenettelyn alaiseen tehtaaseen] tai [verottomaan varastoon] saapuneeksi vahvistamia määriä. Näillä määrillä tarkoitetaan lähtökohtaisesti määriä, jotka on merkitty saateasiakirjoihin [yhtenäinen hallinnollinen asiakirja, sähköinen hallinnollinen asiakirja, yksinkertaistettu saate-asiakirja tai yksinkertaistettu kaupallinen saateasiakirja].

Kun [verosuspensiomenettelyn alaisessa tehtaassa] tai [verottomassa varastossa] vastaanotetaan biopolttoaineita sisältäviä polttoaineita, polttoaine-erän purkamisen yhteydessä otetun näytteen perusteella on suoritettava laboratoriotutkimus, jonka avulla voidaan määrittää vastaanotetun 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 se vastaanotettuun polttoaineeseen todellisuudessa sisältyvä biopolttoaineen määrä, joka on määritetty tuotteen saapuessa verottomaan varastoon suoritettua fysikaalisen tutkimuksen seurauksena. Tavarakirjanpitoon saapuneeksi merkittyjen määrien on myös vastattava biopolttoaineen toimittajan laatimassa kestävyystodistuksessa mainittuja biopolttoainemääriä.

[111] Bensiini- tai dieselöljytyyppisten vetykäsitteltyjen kasviöljyjen osalta laboratoriossa suoritettavan fysikaalisen 14C-tutkimuksen tuloksen on vastattava saateasiakirjoihin merkittyä määrää +/- 10 prosentin tarkkuudella.

--

[114] Tämä tutkimus on suoritettava ensimmäisen kerran aina, kun tavarantoimittaja toimittaa varastoon biopolttoaineita sisältäviä polttoaineita vuonna 2020, ja tämän jälkeen aina uusien tavarantoimittajien toimitusten yhteydessä. Jos fyysikaalisissa tutkimuksissa ilmenee, että biopolttoaineiden määrä vastaa saateasiakirjassa mainittua, kyseisen tavarantoimittajan tulevien toimitusten osalta ei enää ole suoritettava fyysikaalista tutkimusta, mutta tällaisia tutkimuksia voidaan suorittaa satunnaisesti tulliviranomaisten pyynnöstä.

Tämä laboratoriotutkimus on suoritettava tuotaessa maahan biopolttoaineita sisältäviä polttoaineita, tuotaessa niitä muualta unionista ja niiden kansallisten toimitusten yhteydessä, kun polttoaineet vastaanotetaan ensimmäisessä Ranskan alueella sijaitsevassa verottomassa varastossa.

[115] Tällä fyysikaalisella tutkimuksella pyritään ainoastaan määrittämään [verosuspensiomenettelyn alaisessa tehtaassa] tai [verottomassa varastossa] vastaanotettujen biopolttoaineiden määrät, jotta tämä määrä voidaan merkitä saapuneeksi 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.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 24 BP France tuo Ranskaan Espanjassa niin sanotulla yhteisprosessointimenetelmällä valmistettuja HVO:ita sisältäviä polttoaineita. Yhteisprosessoinnissa kasviöljyä lisätään fossiilisiin raaka-aineisiin jalostamossa ennen niiden käsittelyä rikinpoistoyksikössä, jolloin kasviöljyistä muodostuu vedyn vaikutuksesta HVO:ita. Tällä menetelmällä tuotetut polttoaineet ovat pääosin fossiilisten molekyylien ja biopohjaisten molekyylien sekoitus.
- 25 Nämä polttoaineet vastaanotetaan Ranskassa sijaitsevassa verottomassa varastossa ennen niiden kulutukseen luovuttamista.
- 26 Edistääkseen biopolttoaineiden käyttöä liikenteessä Ranskan viranomaiset ottivat tullilain 266 quindécien §:llä käyttöön biopolttoaineiden lisäämisen kannustinveron. Tämä vero määräytyy verovelvollisten kalenterivuoden aikana kulutukseen luovuttaman bensiinin ja dieselöljyn kokonaismäärän mukaan, johon sovelletaan maksua, joka ilmaistaan euroina hehtolitraa kohden. Tämän määräytymisperusteen tuloon sovelletaan tämän jälkeen kerrointa, joka vastaa sitä erotusta, joka saadaan, kun uusiutuvan energian osuutta liikenteessä koskevasta kansallisesta tavoiteprosenttiosuudesta vähennetään uusiutuvan energian osuus asianomaisten polttoaineiden kokonaismäärästä. Tästä seuraa, että biopolttoaineiden lisäämisen kannustinveron määrä pienenee suhteessa kyseisen veron perusteeseen sisältyvissä tuotteissa olevien biopolttoaineiden osuuden kasvuun, kunnes se on nolla, jos tämä osuus on suurempi tai yhtä suuri kuin kyseinen kansallinen tavoiteprosentti.
- 27 Asetuksessa nro 2019-570 säädetään yksityiskohtaisista säännöistä, joiden avulla kannustinverovelvollinen voi osoittaa, että veronalaisiin polttoaineisiin sisältyy biopolttoaineita. Kyseisen asetuksen 3, 4 ja 7 §:n mukaan sen, jolla on hallussaan tällaisia polttoaineita verottomassa varastossa tai verosuspensiomenettelyn alaisessa tehtaassa, on pidettävä uusiutuvan

- energian seurantatavarakirjanpitoa, johon merkitään näiden polttoaineiden määrien siirrot sisään ja ulos, erottamalla muun muassa sellaisten tuotteiden biopolttoaineet, joita ei ole valmistettu biomassasta.
- 28 Julkisen talouden apulaisministeri antoi 18.8.2020 riidanalaisen ohjeen, jonka mukaan on niin, että kun HVO:iden kaltaisia biopolttoaineita sisältävät polttoaineet vastaanotetaan ensimmäisessä Ranskassa sijaitsevassa verottomassa varastossa, näistä polttoaineista otetusta näytteestä on suoritettava laboratoriossa fyysikaalinen radiohiilitutkimus (14C) (jäljempänä fyysikaalinen radiohiilitutkimus (14C)) näiden polttoaineiden todellisen biopolttoainepitoisuuden selvittämiseksi maksettavan kannustinveron laskemista varten.
- 29 BP France nosti Conseil d'État'ssa (ylin hallintotuomioistuin, Ranska), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, kanteen, jossa vaaditaan kumoamaan tämä ohje lainvastaisuuden perusteella siltä osin kuin siinä edellytetään tällaista yhteisprosessoinnilla tuotettujen polttoaineiden osalta suoritettavaa fyysikaalista radiohiilitutkimusta (14C).
- 30 BP France väittää Conseil d'État'ssa muun muassa, että tämä ohje on ristiriidassa direktiivin 2009/28 17 ja 18 artiklan sekä direktiivin 2018/2001 28–30 artiklan tavoitteiden kanssa siltä osin kuin siinä edellytetään, että talouden toimija esittää muita kuin kyseisten direktiivien mukaisia todisteita siitä, että kestävyyskriteerit täyttyvät.
- 31 BP France huomauttaa myös, että jalostamo, josta pääasiassa kyseessä olevat polttoaineet ovat peräisin, osallistuu vapaaehtoiseen järjestelmään, jonka Euroopan komissio on tunnustanut kattavaksi järjestelmäksi direktiivin 2009/28 18 artiklan 4 kohdan nojalla. Kyseisen direktiivin 18 artiklan 1 kohdassa ja direktiivin 2018/2001 30 artiklassa säädetty ainetasemenetelmä, jota sovelletaan tämän vapaaehtoisen järjestelmän yhteydessä, on siis BP Francen mukaan riittävä kyseisen yhtiön Ranskan alueella sijaitsevassa ensimmäisessä verottomassa varastossa vastaanottamiin polttoaineisiin sisältyvien HVO:iden kaltaisten niin sanottujen ”biopohjaisten” molekyylien määrän arvioimiseksi biopolttoaineiden lisäämisen kannustinveroa koskevaa kirjanpitoa pidettäessä.
- 32 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan fyysikaalinen radiohiilitutkimus (14C) on tieteellisen tietämyksen tason nykyisessä vaiheessa ainoa menetelmä, jolla voidaan mitata HVO:iden kaltaisten niin sanottujen ”biopohjaisten” molekyylien todellista pitoisuutta yhteisprosessoinnilla tuotetuissa polttoaineissa.
- 33 Kyseisellä tuomioistuimella on kuitenkin epäilyksiä kolmelta kohdilta.
- 34 Ensinnäkin se pohtii direktiivin 2009/28 17 ja 18 artiklan sekä direktiivin 2018/2001 30 artiklan tarkoitusta. Se esittää epäilyksensä siitä, onko ainetasemenetelmään perustuvien seurantamekanismien sekä kyseisissä artikloissa säädettyjen kansallisten tai vapaaehtoisten järjestelmien ainoana tarkoituksena raaka-aineiden ja biopolttoaineiden ja niiden sekoitusten kestävyuden arvioiminen ja osoittaminen eikä yhteisprosessoinnilla tuotettuihin polttoaineisiin sisältyvän HVO:iden kaltaisten uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuuden arvioiminen ja siis sen yhdenmukaistaminen, miten tämä osuus otetaan huomioon sovellettaessa direktiivin 2009/28 17 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a–c alakohtaa ja direktiivin 2018/2001 25 artiklaa ja 29 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a–c alakohtaa.

- 35 Jos näin ei ole, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii toiseksi sitä, ovatko nämä säännökset esteenä sille, että jäsenvaltio edellyttää sen HVO:iden määrän vahvistamiseksi, joka on todettava saapuneeksi tavarakirjanpidossa, jota talouden toimijoiden on pidettävä biopolttoaineiden lisäämisen kannustinveron määrän vahvistamiseksi, että kun maahantuodut HVO:ita sisältävät polttoaineet, jotka on tuotettu yhteisprosessoinnilla toisessa jäsenvaltiossa, vastaanotetaan ensimmäisessä kyseisen valtion alueella sijaitsevassa verottomassa varastossa, suoritetaan fysikaalinen radiohiilitutkimus (14C), jossa selvitetään kyseisten polttoaineiden HVO-pitoisuus, myös silloin, kun tehdas, jossa mainitut polttoaineet on tuotettu, käyttää ainetasemenetelmää, joka on sertifioitu vapaaehtoisessa järjestelmässä, jonka komissio on tunnustanut kattavaksi järjestelmäksi direktiivin 2009/28 18 artiklan 4 kohdan nojalla.
- 36 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii kolmanneksi ja viimeiseksi sitä, onko velvollisuus suorittaa fysikaalinen radiohiilitutkimus (14C) tuotaessa maahan biopolttoaineita sisältäviä polttoaineita, tuotaessa niitä muualta unionista ja niiden kansallisten toimitusten yhteydessä, kun nämä polttoaineet vastaanotetaan ensimmäisessä Ranskan alueella sijaitsevassa verottomassa varastossa, SEUT 34 artiklan kanssa ristiriidassa oleva tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide, kun yhtäältä tällaista tutkimusta ei vaadita yhteisprosessoinnilla Ranskassa sijaitsevassa jalostamossa tuotettuja biopolttoaineita sisältävien polttoaineiden osalta, jotka luovutetaan kulutukseen kyseisessä jäsenvaltiossa suoraan tehtaalta (eikä niitä ole vastaanotettu verottomassa varastossa ennen niiden kulutukseen luovuttamista), ja kun toisaalta mainittu jäsenvaltio sallii asianomaisen veron määrän vahvistamista varten maasta vietyjen tai kulutukseen muuten kuin liikenteen alalla luovutettujen polttoaineiden biopolttoainepitoisuuden arvioinnin kyseessä olevan laitoksen tai tehtaan kuukausittaisen biopolttoaineiden lisäämisen keskiarvon perusteella.
- 37 Tässä tilanteessa Conseil d'État päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko [direktiivin 2009/28] 17 ja 18 artiklan ja direktiivin 2018/2001 30 artiklan säännöksiä tulkittava siten, että kyseisissä säännöksissä tarkoitettujen ainetasemenetelmään perustuvien seurantamekanismien ja kansallisten tai vapaaehtoisten järjestelmien tarkoituksena on vain raaka-aineiden ja biopolttoaineiden ja niiden sekoitusten kestävyuden arvioiminen ja osoittaminen, eikä niiden tarkoituksena siis ole säännellä yhteisprosessoinnin tuloksena syntyneiden lopputuotteiden osalta näihin tuotteisiin sisältyvän uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuuden seurantaa ja jäljitettävyyttä ja siis yhdenmukaistaa sitä, miten tällaisiin tuotteisiin sisältyvän energian osuus otetaan huomioon sovellettaessa [direktiivin 2009/28] 17 artiklan 1 kohdan [ensimmäisen alakohdan] a–c alakohtaa ja direktiivin 2018/2001 25 artiklaa sekä 29 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a–c alakohtaa?
- 2) Jos edelliseen kysymykseen vastataan kieltävästi, ovatko mainitut säännökset esteenä sille, että jäsenvaltio edellyttää sen HVO:iden määrän vahvistamiseksi, joka on todettava saapuneeksi tavarakirjanpidossa, jota talouden toimijoiden on pidettävä biopolttoaineiden lisäämisen kannustinveron, jota suoritetaan kyseisessä valtiossa siinä tapauksessa, että uusiutuvan 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 yhteisprosessoinnilla toisessa jäsenvaltiossa, tuodaan ensimmäiseen ensin mainitun valtion alueella sijaitsevaan verottomaan varastoon, niitä vastaanotettaessa on suoritettava fysikaalinen tutkimus, jossa selvitetään kyseisten polttoaineiden HVO-pitoisuus, ja näin on

myös silloin, kun tehdas, jossa nämä polttoaineet on tuotettu, käyttää ainetasemenetelmää, joka on sertifioitu vapaaehtoisessa järjestelmässä, jonka komissio on tunnustanut kattavaksi järjestelmäksi?

- 3) Onko unionin oikeus, ja erityisesti [SEUT] 34 artiklassa määrätty, esteenä edellä [tämän tuomion 36] kohdassa kuvatun kaltaiselle jäsenvaltion toimenpiteelle, kun yhtäältä biopolttoaineita sisältäviin polttoaineisiin, jotka on saatu yhteisprosessoinnilla kyseisen jäsenvaltion alueella sijaitsevassa jalostamossa, ei sovelleta silloin, kun ne luovutetaan kulutukseen kyseisen jäsenvaltion alueella suoraan tehtaalta, vaatimusta fyysisen tutkimuksen suorittamisesta, ja kun toisaalta tämä jäsenvaltio sallii sen, että määritettäessä kyseisessä jäsenvaltiossa sijaitsevasta verosuspensiomenettelyn alaisesta tehtaasta tai verottomasta laitoksesta pois siirrettyjen polttoaineiden biopolttoainepitoisuus, joka voidaan kyseistä veroa varten jakaa tietyllä ajanjaksolla annettavien eri pitoisuustodistusten kesken, maasta vietyjen tai kulutukseen muuten kuin liikenteen alalla luovutettujen polttoaineiden biopolttoainepitoisuus arvioidaan laitoksen tai tehtaan kuukausittaisen biopolttoaineiden lisäämisen keskiarvon perusteella?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen ja toinen ennakkoratkaisukysymys

- 38 Aluksi on täsmennettävä, että vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa ensimmäisessä kysymyksessään muodollisesti direktiivin 2009/28 17 ja 18 artiklaan, jotka koskevat biopolttoaineiden ja bionesteiden kestävyyskriteereitä ja niiden noudattamisen todentamista, ja direktiivin 2018/2001 30 artiklaan, joka koskee kestävyyskriteerien ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevien kriteerien noudattamisen todentamista, se pyrkii selvästi siihen, että unionin tuomioistuin tulkitsee myös viimeksi mainitun direktiivin 29 artiklaa, joka koskee biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden kestävyyskriteereitä ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevia kriteereitä.
- 39 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään siis lähinnä, onko direktiivin 2009/28 17 ja 18 artiklaa sekä direktiivin 2018/2001 29 ja 30 artiklaa tulkittava siten, että näissä artikloissa säädettyjen ainetasemenetelmään perustuvan seurantajärjestelmän sekä kansallisten tai kansainvälisten vapaaehtoisten järjestelmien ainoana tarkoituksena on raaka-aineiden ja biopolttoaineiden ja niiden sekoitusten kestävyuden arvioiminen ja osoittaminen eikä niiden tarkoituksena ole yhteisprosessoinnilla tuotettuihin polttoaineisiin sisältyvän uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuuden arvioinnin säänteleminen.
- 40 Tältä osin on todettava, että niiden direktiivin 2009/28 ja direktiivin 2018/2001 säännösten, joita unionin tuomioistuinta on pyydetty tulkitsemaan nyt käsiteltävässä asiassa, kohde ja sisältö on olennaisilta osin sama sen tulkinnan kannalta, joka unionin tuomioistuimen on tässä asiassa annettava (ks. analogisesti tuomio 20.9.2022, VD ja SR, C-339/20 ja C-397/20, EU:C:2022:703, 64 kohta).
- 41 Ensinnäkin – kuten direktiivin 2009/28 17 artiklasta ja direktiivin 2018/2001 29 artiklasta, luettuna viimeksi mainitun direktiivin johdanto-osan 94 perustelukappaleen kanssa, ilmenee – unionin lainsäätäjä on halunnut yhdenmukaistaa ne kestävyyskriteerit, jotka biopolttoaineiden on välttämättä täytettävä, jotta niistä tuotettu energia voitaisiin ottaa huomioon kussakin jäsenvaltiossa kyseisen 17 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a–c alakohdassa ja kyseisen

- 29 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a–c alakohdassa mainittuja kolmea tarkoitusta varten. Näitä tarkoituksia ovat ensimmäiseksi sen todentaminen, missä määrin jäsenvaltiot täyttävät direktiivin 2009/28 3 artiklassa vahvistetut kansalliset tavoitteensa ja direktiivin 2018/2001 3 artiklan 1 kohdan vahvistetun unionin tavoitteen, toiseksi sen arvioiminen, noudattavatko ne uusiutuvaa energiaa koskevia velvoitteitaan, mukaan lukien direktiivin 2018/2001 osalta sen 25 artiklassa vahvistettu velvoite, joka koskee uusiutuvan energian vähimmäisosuutta energian loppukulutuksesta liikennealalla, sekä kolmanneksi mahdollinen 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).
- 42 Nämä kestävyyskriteerit liittyvät niiden orgaanisten raaka-aineiden alkuperään, joista biopolttoaineet on valmistettu, tai näiden raaka-aineiden tuotantoedellytyksiin. Esimerkiksi biopolttoaineita, jotka on valmistettu raaka-aineesta, joka on hankittu biologiselta monimuotoisuudeltaan rikkaalta maalta, ei voida ottaa huomioon direktiivin 2009/28 17 artiklan 1 kohdassa tai direktiivin 2018/2001 29 artiklan 1 kohdassa mainittuja tarkoituksia varten.
- 43 Direktiivin 2009/28 17 artiklassa ja direktiivin 2018/2001 29 artiklassa toteutettu yhdenmukaistaminen on luonteeltaan hyvin erityinen, koska se koskee vain direktiivin 2009/28 2 artiklan toisen kohdan i alakohdassa ja direktiivin 2018/2001 2 artiklan toisen alakohdan 33 alakohdassa määriteltyjä biopolttoaineita, joilla tarkoitetaan nestemäisiä tai kaasumaisia liikenteessä käytettäviä polttoaineita, jotka tuotetaan biomassasta, ja koska siinä vain täsmennetään ne kestävyyskriteerit, jotka tällaisten biopolttoaineiden pitää täyttää, jotta jäsenvaltiot voisivat ottaa huomioon niistä tuotetun energian kyseisen 17 artiklan 1 kohdassa ensimmäisen alakohdan a–c alakohdassa ja kyseisen 29 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a–c alakohdassa mainittuja kolmea erityistä tarkoitusta varten. Näissä puitteissa tämä yhdenmukaistaminen on luonteeltaan lisäksi tyhjentävä, koska kyseisen 17 artiklan 8 kohdassa ja kyseisen 29 artiklan 12 kohdassa näet täsmennetään, että jäsenvaltiot eivät saa muista kestävyyskriteereistä kieltäytyä ottamasta huomioon näitä kolmea tarkoitusta varten 17 ja 29 artiklan mukaiset kestävyyskriteerit täyttäviä biopolttoaineita (ks. vastaavasti tuomio 22.6.2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, 32 kohta).
- 44 Yhtäältä direktiivin 2009/28 17 artiklan ja direktiivin 2018/2001 29 artiklan tarkoituksena on siten ympäristönsuojelun korkean tason takaamiseksi, johon viitataan EY 95 artiklan 3 kohdassa, josta on tullut SEUT 114 artiklan 3 kohta, varmistaa, että jäsenvaltiot voivat ottaa huomioon biopolttoaineet kyseisen direktiivin 17 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a–c alakohdassa ja kyseisen 29 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a–c alakohdassa mainittuja kolmea ympäristötarkoitusta varten vain sillä edellytyksellä, että ne täyttävät unionin lainsäätäjän tässä tapauksessa asettamat kestävyyskriteerit (ks. vastaavasti tuomio 22.6.2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, 33 kohta).
- 45 Toisaalta direktiivin 2009/28 17 artiklalla ja direktiivin 2018/2001 29 artiklalla, luettuna viimeksi mainitun direktiivin johdanto-osan 94 ja 110 perustelukappaleen valossa, pyritään helpottamaan kestävien biopolttoaineiden kauppaa jäsenvaltioiden välillä. Tällainen helpottaminen perustuu pääasiallisesti siihen seikkaan, että – kuten tämän tuomion 43 kohdassa on korostettu – kun biopolttoaineet, muista jäsenvaltioista peräisin olevat biopolttoaineet mukaan lukien, täyttävät näissä 17 ja 29 artiklassa vahvistetut kestävyyskriteerit, jäsenvaltiot eivät saa direktiivin 2009/28 17 artiklan 8 kohdan ja direktiivin 2018/2001 29 artiklan 12 kohdan mukaan kieltäytyä näiden kestävien biopolttoaineiden huomioon ottamisesta kyseisen 17 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a–c alakohdassa ja kyseisen 29 artiklan 1 kohdan ensimmäisen

- alakohdan a–c alakohdassa mainittuja kolmea tarkoitusta varten ”muista kestävyysyistä” kuin niistä, jotka on mainittu näissä 17 ja 29 artiklassa (ks. vastaavasti tuomio 22.6.2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, 34 kohta).
- 46 Vaikka direktiivin 2009/28 17 artiklassa ja direktiivin 2018/2001 29 artiklassa sallitaan tältä osin muun muassa kestävien biopolttoaineiden kaupan helpottaminen, edellä todetusta ei kuitenkaan voida päätellä, että näiden artiklojen tavoitteena olisi myös yhteisprosessoinnilla tuotettuihin polttoaineisiin sisältyvän uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuuden arvioinnin säänteleminen ja siis kyseisen osuuden huomioon ottamisen yhdenmukaistaminen kyseisen 17 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a–c alakohdassa ja kyseisen 29 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a–c alakohdassa tarkoitettuja kolmea tarkoitusta varten. Kuten edellä on näet esitetty, mainittujen 17 ja 29 artiklan tavoitteena on vain säännellä yhdenmukaistamisen avulla kestävyyskriteereitä, jotka biopolttoaineiden on täytettävä, jotta jäsenvaltio voi ottaa ne huomioon näitä kolmea tarkoitusta varten.
- 47 Tältä kannalta katsoen direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä ja direktiivin 2018/2001 30 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä vain säädetään, että kun biopolttoaineet aiotaan ottaa huomioon direktiivin 2009/28 17 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a–c alakohdassa ja direktiivin 2018/2001 29 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a–c alakohdassa mainittuja kolmea tarkoitusta varten, jäsenvaltioiden on vaadittava talouden toimijoita osoittamaan, että kyseisen 17 artiklan 2–5 kohdassa ja kyseisen 29 artiklan 2–7 kohdassa säädetty kestävyyskriteerit on täytetty (ks. vastaavasti tuomio 22.6.2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, 36 kohta).
- 48 Kyseisen 18 artiklan 1 kohdan toisesta virkkeestä ja kyseisen 30 artiklan 1 kohdan toisesta virkkeestä ilmenee tässä tarkoituksessa, että jäsenvaltioiden on vaadittava kyseisiä toimijoita käyttämään niin sanottua ainetasejärjestelmää, jonka on täytettävä tietyt yleiset ominaispiirteet, jotka on täsmennetty kyseisten säännösten a–c ja a–d alakohdassa. Näiden alakohtien mukaan tällaisen järjestelmän on siis ensinnäkin sallittava eri kestävyysominaisuudet omaavien raaka-aineiden tai biopolttoaineiden erien yhdistäminen, toiseksi edellytettävä, että näiden erien kestävyysominaisuuksia ja kokoa koskevat tiedot ovat jatkuvasti liitettävissä seokseen, kolmanneksi sallittava eri energiasisältöisten raaka-aineiden erien yhdistäminen jatkojalostusta varten edellyttäen, että erien koko mukautetaan niiden energiasisällön mukaan, ja neljänneksi edellytettävä kaikkien seoksesta poistettujen erien kokonaisuuden kuvaamista siten, että sillä on samat kestävyysominaisuudet ja sitä on sama määrä kuin kaikkien seokseen lisättyjen erien kokonaisuudella (ks. vastaavasti tuomio 22.6.2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, 37 kohta).
- 49 Näitä säännöksiä ei kuitenkaan voida tulkita siten, että niiden tavoitteena olisi myös yhteisprosessoinnilla tuotettuihin polttoaineisiin sisältyvän uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuuden arvioinnin säänteleminen ja siis kyseisen osuuden huomioon ottamisen yhdenmukaistaminen direktiivin 2009/28 17 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a–c alakohdassa ja direktiivin 2018/2001 29 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a–c alakohdassa mainittuja tarkoituksia varten.
- 50 Ensinnäkin on näet todettava, että kun otetaan huomioon direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 kohdan ja direktiivin 2018/2001 30 artiklan 1 kohdan sanamuoto, niiden ainoana tavoitteena on ottaa käyttöön todentamismekanismit, joilla pyritään takaamaan direktiivin 2009/28 17 artiklan ja direktiivin 2018/2001 29 artiklan oikea soveltaminen. Tiedot, jotka talouden toimijoiden on annettava jäsenvaltioille kyseisen 18 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan ja kyseisen

- 30 artiklan 3 kohdan ensimmäisen kohdan nojalla, koskevat siis ennen kaikkea kyseisen 17 artiklan 2–5 kohdassa ja kyseisen 29 artiklan 2–7 kohdassa esitettyjen kestävyyskriteereiden noudattamista.
- 51 Toiseksi on myös palautettava mieleen, että jäsenvaltioiden talouden toimijoille direktiivin 2009/28 18 artiklan 1 ja 3 kohdan nojalla ja direktiivin 2018/2001 30 artiklan 1 ja 3 kohdan nojalla mahdollisesti asettamien kestävyyskriteereiden todentamisjärjestelmät ovat vain yksi niistä keinoista, joilla tällainen todentaminen voidaan varmistaa näiden direktiivien nojalla. Kuten kyseisen 18 artiklan 4 ja 5 kohdasta ja kyseisen 30 artiklan 4 ja 6 kohdasta näet ilmenee, komissio voi hyväksyä niin sanottuja vapaaehtoisia kansallisia tai kansainvälisiä järjestelmiä, joihin myös sisältyy muun muassa ainetasemenetelmään liittyviä määräyksiä, ja 18 artiklan 7 kohdassa ja 30 artiklan 9 kohdassa säädetään tältä osin, että jos talouden toimija esittää tällaisen järjestelmän mukaisesti saadun näytön tai tiedot, jäsenvaltio ei saa vaatia tältä talouden toimijalta lisänäyttöä näiden kestävyyskriteerien täyttymisestä.
- 52 Kuten direktiivin 2018/2001 johdanto-osan 107, 109 ja 110 perustelukappaleesta ilmenee, unionin lainsäätäjä ei myöskään ole kestävyyskriteerien käytännön toteuttamisesta saatujen kokemusten perusteella halunnut vahvistaa yhdenmukaisella tavalla vapaaehtoisten kansallisten tai kansainvälisten sertifiointijärjestelmien roolia yhteisprosessoinnilla tuotettuihin polttoaineisiin sisältyvän uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuuden arvioimiseksi, vaan se on tehnyt näin yksinomaan direktiivin 2009/28 17 artiklan 2–5 kohdassa ja direktiivin 2018/2001 29 artiklan 2–7 kohdassa säädettyjen kestävyyskriteerien noudattamisen todentamiseksi.
- 53 Direktiivin 2018/2001 28 artiklan 5 kohdasta, luettuna kyseisen direktiivin johdanto-osan 126 perustelukappaleen valossa, ilmenee lopuksi, että unionin lainsäätäjä on antanut komissiolle toimivallan antaa 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 (niin sanottu yhteisprosessointi).
- 54 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 51–55 kohdassa huomauttanut, se, että komissio on 5.6.2023 antanut kyseisen säännöksen nojalla delegoidun asetuksen 2023/1640, vahvistaa, ettei unionin lainsäätäjän tarkoituksena ollut, että direktiivin 2018/2001 30 artiklan 1 kohdassa säädetyllä ainetasemenetelmällä voidaan varmistaa yhteisprosessoinnilla tuotettuihin polttoaineisiin sisältyvän uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuuden arvioiminen ja siis yhdenmukaistaa tämän osuuden huomioon ottaminen kyseisen direktiivin 25 artiklassa ja 29 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a–c alakohdassa mainittuja tarkoituksia varten.
- 55 Edellä esitetystä ilmenee, että koska direktiivin 2009/28 17 ja 18 artiklan ja direktiivin 2018/2001 29 ja 30 artiklan tavoitteena ei ole yhteisprosessoinnilla tuotettuihin polttoaineisiin sisältyvän uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuuden arvioinnin säänteleväminen, ne eivät siis voi olla esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jossa vaaditaan sellaisen fyysikaalisen radiohiilitutkimuksen (14C) suorittamista, jossa selvitetään kyseisten polttoaineiden HVO-pitoisuus, kun nämä polttoaineet vastaanotetaan ensimmäisessä kyseisen jäsenvaltion alueella sijaitsevassa verottomassa varastossa, vaikka nämä polttoaineet olisivat sellaisen toimijan tuottamia, joka käyttää ainetasemenetelmään perustuvaa vapaaehtoista seuranta järjestelmää, jonka komissio on tunnustanut kattavaksi järjestelmäksi direktiivin 2009/28 18 artiklan 4 kohdan ja direktiivin 2018/2001 30 artiklan 4 kohdan nojalla.

- 56 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2009/28 17 ja 18 artiklaa sekä direktiivin 2018/2001 29 ja 30 artiklaa on tulkittava siten, että näissä artikloissa säädettyjen ainetasemenetelmään perustuvan seurantajärjestelmän sekä kansallisten tai kansainvälisten vapaaehtoisten järjestelmien ainoana tarkoituksena on raaka-aineiden ja biopolttoaineiden ja niiden sekoitusten kestävyysarvioiminen ja osoittaminen eikä yhteisprosessoinnilla tuotettuihin polttoaineisiin sisältyvän uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuuden arvioinnin säänteleminen.
- 57 Kun otetaan huomioon ensimmäiseen kysymykseen annettu vastaus, toiseen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Kolmas kysymys

- 58 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kolmannella kysymyksellään lähinnä, onko SEUT 34 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jossa edellytetään biopolttoaineiden lisäämisen kannustinveron laskemiseksi sellaisen fyysisen radiohiilitutkimuksen (14C) suorittamista, jossa selvitetään yhteisprosessoinnilla tuotettujen polttoaineiden HVO-pitoisuus, kun nämä polttoaineet vastaanotetaan ensimmäisessä kyseisessä jäsenvaltiossa sijaitsevassa verottomassa varastossa, jos nämä polttoaineet on tuotettu toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevassa tehtaassa, joka käyttää ainetasejärjestelmää, joka on sertifioitu vapaaehtoisessa järjestelmässä, jonka komissio on tunnustanut kattavaksi direktiivin 2009/28 18 artiklan 4 kohdan ja direktiivin 2018/2001 30 artiklan 4 kohdan nojalla, vaikka tällaista tutkimusta ei suoriteta ensimmäisessä jäsenvaltiossa yhteisprosessoinnilla tuotettujen polttoaineiden osalta silloin, kun ne luovutetaan kulutukseen suoraan tehtaalta, ja vaikka tämän ensimmäisen jäsenvaltion viranomaiset sallivat sen, että määritettäessä kyseisessä jäsenvaltiossa sijaitsevasta verosuspensiomenettelyn alaisesta tehtaasta tai verottomasta laitoksesta suoraan pois siirrettyjen polttoaineiden biopolttoainepitoisuus, joka voidaan kyseistä veroa varten jakaa, maasta vietyjen tai kulutukseen muuten kuin liikenteen alalla luovutettujen polttoaineiden biopolttoainepitoisuus arvioidaan kyseisen tehtaan tai verottoman laitoksen kuukausittaisen biopolttoaineiden lisäämisen keskiarvon perusteella.
- 59 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 22.6.2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, 76 kohta ja tuomio 4.10.2018, L.E.G.O., C-242/17, EU:C:2018:804, 52 kohta).
- 60 Kuten tämän tuomion 46 ja 49 kohdassa on todettu, direktiivillä 2009/28 ja direktiivillä 2018/2001 ei ole yhdenmukaistettu kattavasti valvontamenetelmiä, joilla voidaan määrittää yhteisprosessoinnilla tuotettujen polttoaineiden HVO-pitoisuus, joten jäsenvaltioilla on tältä osin edelleen harkintavaltaa, kunhan ne noudattavat SEUT 34 artiklaa.
- 61 On kuitenkin niin, että kun SEUT 34 artiklassa kielletään jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet, siinä tarkoitetaan kaikkia jäsenvaltioiden toimenpiteitä, jotka voivat tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa unionin sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti (ks. vastaavasti tuomio 11.7.1974, Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82, 5 kohta ja tuomio 22.6.2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 62 Tältä osin on todettava, että tullilain 266 quidecies §:ään, luettuna yhdessä asetuksen nro 2019-570 3 §:n kanssa, perustuvan kaltainen vaatimus sellaisen fysikaalisen radiohiilitutkimuksen (14C) suorittamisesta, jossa selvitetään yhteisprosessoinnilla tuotettujen polttoaineiden HVO-pitoisuus, voi tosiasiallisesti ja mahdollisesti rajoittaa yhteisprosessoinnilla tuotettujen biopolttoaineiden tuontia Ranskaan muista jäsenvaltioista.
- 63 Kuten erityisesti riidanalaisen ohjeen 114 kohdasta ilmenee, tätä vaatimusta sovelletaan näet yksinomaan tuotaessa biopolttoainetta sisältävää polttoainetta maahan, tuotaessa sitä muualta unionista ja sen kansallisten toimitusten yhteydessä, kun nämä polttoaineet vastaanotetaan ensimmäisessä Ranskassa sijaitsevassa verottomassa varastossa, eikä sitä sovelleta – kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa – Ranskassa sijaitsevassa jalostamossa yhteisprosessoinnilla tuotettuihin biopolttoaineisiin, jotka luovutetaan kulutukseen suoraan kyseisessä jäsenvaltiossa ja joita ei vastaanoteta verottomassa varastossa.
- 64 Tämä vaatimus saattaa vaikeuttaa muista jäsenvaltioista kuin Ranskasta peräisin olevien yhteisprosessoinnilla tuotettujen polttoaineiden pääsyä Ranskan markkinoille, kuten Ranskan hallituskin on istunnossa myöntänyt, koska siitä aiheutuu näille polttoaineille kustannuksia, joiden vuoksi niiden tuominen kyseiseen jäsenvaltioon on kalliimpaa ja joita ei aiheudu vastaaville tässä jäsenvaltiossa valmistetuille tuotteille, joita ei vastaanoteta verottomassa varastossa ja jotka luovutetaan kulutukseen suoraan kyseisessä jäsenvaltiossa.
- 65 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukana kansallinen toimenpide, 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 4.10.2018, L.E.G.O., C-242/17, EU:C:2018:804, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 66 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee tältä osin, että vaatimuksella suorittaa yhteisprosessoinnilla tuotetuille polttoaineille fysikaalinen radiohiilitutkimus (14C) voidaan laskea biopolttoaineiden lisäämisen kannustinveron määräytymisperuste ja sillä edistetään tällä tavoin biopolttoaineiden lisäämistä ja tätä kautta uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käyttöä, mikä on lähtökohtaisesti hyödyllistä ympäristön suojelemiseksi. Tämän vaatimuksen tarkoituksena on tässä mielessä direktiivin 2009/28 3 artiklan 4 kohdassa ja direktiivin 2018/2001 3 ja 25 artiklassa vahvistettujen tavoitteiden mukaisesti varmistaa kasvihuonekaasujen, jotka ovat yksi pääasiallisista syistä ilmastonmuutokseen, jota vastaan unioni ja sen jäsenvaltiot ovat sitoutuneet taistelemaan, vähentämisen konkreettinen täytäntöönpano (ks. vastaavasti tuomio 4.10.2018, L.E.G.O., C-242/17, EU:C:2018:804, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 67 Samoin siltä osin kuin kyseisellä vaatimuksella pyritään riidanalaisen ohjeen 109, 110, 114 ja 115 kohdan mukaan määrittämään yhteisprosessoinnilla tuotettuun polttoaineeseen sisältyvien biopolttoaineiden todelliset määrät, kun ne vastaanotetaan verottomassa varastossa, biopolttoaineiden lisäämisen kannustinveron määräytymisperusteen laskemiseksi, on katsottava, että – kuten Ranskan hallitus on istunnossa huomauttanut – tällä vaatimuksella autetaan torjumaan petoksen riskiä tällaisten polttoaineiden tuotantoketjussa. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on korostanut, tällaisella valvonnalla voidaan näet selvittää varmuudella todellinen HVO-pitoisuus yhteisprosessoinnilla tuotetussa polttoaine-erässä ja siis laskea tarkalleen biopolttoaineiden lisäämisen kannustinveron suuruus.

- 68 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on kuitenkin niin, että kansalliset toimenpiteet, jotka saattavat rajoittaa unionin sisäistä kauppaa, voidaan oikeuttaa ympäristönsuojelua ja petoksantorjuntaa koskevilla tavoitteilla, kunhan nämä toimenpiteet ovat oikeassa suhteessa niillä tavoiteltuun tavoitteeseen nähden (tuomio 4.10.2018, L.E.G.O., C-242/17, EU:C:2018:804, 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 69 On siis selvitettävä, täyttääkö pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen säännöstö suhteellisuusperiaatteen vaatimukset eli voidaanko sillä saavuttaa sillä tavoitellut hyväksyttävät tavoitteet ja onko se tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi (tuomio 4.10.2018, L.E.G.O., C-242/17, EU:C:2018:804, 68 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 70 Siitä, voidaanko riidanalaisessa ohjeessa tarkoitettulla fysikaalisella radiohiilitutkimuksella (14C) saavuttaa nämä tavoitteet, on todettava, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tieteellisen tietämyksen tason nykyisessä vaiheessa ei ole olemassa muita valvontamenetelmiä, joilla voidaan määrittää HVO:iden kaltaisten niin sanottujen biopohjaisten molekyylien todellinen pitoisuus yhteisprosessoinnilla tuotetuissa polttoaineissa.
- 71 Tältä osin on huomattava, että delegoidun asetuksen 2023/1640 2 artiklassa säädetään, että vaikka fysikaalinen radiohiilitutkimus (14C) ei ole ainoa menetelmä yhteisprosessoinnilla valmistetun polttoaineen biopitoisuuden määrittämiseksi, se on ainakin täydentävä todentamismenetelmä, jos asianomainen talouden toimija käyttää muita menetelmiä.
- 72 Vaatimuksella kyseisen tutkimuksen suorittamisesta voidaan siis ilmeisestikin saavuttaa tämän tuomion 66 ja 67 kohdassa yksilöidyt tavoitteet.
- 73 On kuitenkin vielä muistutettava, että rajoittavan toimenpiteen voidaan katsoa olevan omiaan takaamaan asetetun tavoitteen toteutumisen vain, jos se tosiasiallisesti vastaa tavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla (tuomio 23.12.2015, Scotch Whisky Association ym., C-333/14, EU:C:2015:845, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 74 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että vaatimus fysikaalinen radiohiilitutkimuksen (14C) suorittamisesta on osa yleisempää toimintalinjaa, jolla pyritään edistämään uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käyttöä. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamien tietojen perusteella näyttää kuitenkin siltä, että kyseistä tutkimusta ei tarvitse suorittaa yhtäältä siltä osin kuin on kyse yhteisprosessoinnilla Ranskan alueella sijaitsevassa jalostamossa tuotetuista biopolttoaineista, jotka luovutetaan kulutukseen kyseisessä jäsenvaltiossa suoraan tehtaalta ja joita ei vastaanoteta verottomassa varastossa, ja toisaalta kun on kyse maasta vietyjen tai kulutukseen muuten kuin liikenteen alalla luovutettujen polttoaineiden biopolttoainepitoisuuden arvioimisesta asianomaisen laitoksen tai tehtaan kuukausittaisen biopolttoaineiden lisäämisen keskiarvon perusteella.
- 75 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 100 ja 102 kohdassa huomauttanut ja jollei niistä selvityksistä muuta johdu, jotka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tehtävä, tällainen vaatimus ei siis ole omiaan takaamaan tavoiteltujen tavoitteiden toteutumista, koska se ei tosiasiallisesti vastaa näihin tavoitteisiin johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla.
- 76 Siltä osin kuin Ranskan hallitus on väittänyt sekä kirjallisissa huomautuksissaan että istunnossa, että Ranskan oikeudessa ei todellisuudessa kohdella eri tavalla biopolttoaineita niiden alkuperän mukaan, on huomautettava, että unionin tuomioistuimen tehtävänä on unionin tuomioistuinten ja kansallisten tuomioistuinten välisen toimivallanjaon mukaisesti ottaa huomioon

ennakkoratkaisukysymyksiin liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat sellaisina kuin ne on ennakkoratkaisupyyntöissä esitetty. Ennakkoratkaisupyyntöä ei siis voida tutkia kansallisen oikeuden sellaisen tulkinnan valossa, johon jäsenvaltion hallitus on vedonnut (tuomio 15.4.2021, Belgian valtio (Siirtopäätöksen tekemisen jälkeiset seikat, C-194/19, EU:C:2021:270, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 77 Edellä esitetyn perusteella kolmanteen kysymykseen on vastattava, että SEUT 34 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jossa edellytetään biopolttoaineiden lisäämisen kannustinveron laskemiseksi sellaisen fysikaalisen radiohiilitutkimuksen (14C) tekemistä, jossa selvitetään yhteisprosessoinnilla tuotettujen polttoaineiden HVO-pitoisuus, kun nämä polttoaineet vastaanotetaan ensimmäisessä kyseisessä jäsenvaltiossa sijaitsevassa verottomassa varastossa, jos nämä polttoaineet on tuotettu toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevassa tehtaassa, joka käyttää ainetasemenetelmään perustuvaa seurantajärjestelmää, jonka komissio on tunnustanut kattavaksi direktiivin 2009/28 18 artiklan 4 kohdan ja direktiivin 2018/2001 30 artiklan 4 kohdan nojalla, vaikka tällaista tutkimusta ei tehdä ensimmäisessä jäsenvaltiossa yhteisprosessoinnilla tuotettujen polttoaineiden osalta silloin, kun ne luovutetaan kulutukseen suoraan tehtaalta, ja vaikka tämän ensimmäisen jäsenvaltion viranomaiset sallivat sen, että määritettäessä kyseisessä jäsenvaltiossa sijaitsevasta verosuspensiomenettelyn alaisesta tehtaasta tai verottomasta laitoksesta suoraan pois siirrettyjen polttoaineiden biopolttoainepitoisuus, joka voidaan kyseistä veroa varten jakaa, maasta vietyjen tai kulutukseen muuten kuin liikenteen alalla luovutettujen polttoaineiden biopolttoainepitoisuus arvioidaan kyseisen tehtaan tai verottoman laitoksen kuukausittaisen biopolttoaineiden lisäämisen keskiarvon perusteella.

Oikeudenkäyntikulut

- 78 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 (kolmas 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, sellaisena kuin se on muutettuna 9.9.2015 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2015/1513, 17 ja 18 artiklaa sekä uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä 11.12.2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/2001 29 ja 30 artiklaa**

on tulkittava siten, että

näissä artikloissa säädettyjen ainetasemenetelmään perustuvan seurantajärjestelmän sekä kansallisten tai kansainvälisten vapaaehtoisten järjestelmien ainoana tarkoituksena on raaka-aineiden ja biopolttoaineiden ja niiden sekoitusten kestävyys arvioiminen ja osoittaminen eikä yhteisprosessoinnilla tuotettuihin polttoaineisiin

sisältyvän uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuuden arvioinnin säänteleminen.

2) SEUT 34 artiklaa

on tulkittava siten, että

se on esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jossa edellytetään biopolttoaineiden lisäämisen kannustinveron laskemiseksi sellaisen fysikaalisen radiohiilitutkimuksen (14C) suorittamista, jossa selvitetään yhteisprosessoinnilla tuotettujen polttoaineiden (HVO) biopolttoainepitoisuus, kun nämä polttoaineet vastaanotetaan ensimmäisessä kyseisessä jäsenvaltiossa sijaitsevassa verottomassa varastossa, jos nämä polttoaineet on tuotettu toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevassa tehtaassa, joka käyttää ainetasejärjestelmää, joka on sertifioitu vapaaehtoisessa järjestelmässä, jonka Euroopan komissio on tunnustanut kattavaksi direktiivin 2009/28 18 artiklan 4 kohdan ja direktiivin 2018/2001 30 artiklan 4 kohdan nojalla, vaikka tällaista tutkimusta ei suoriteta ensimmäisessä jäsenvaltiossa yhteisprosessoinnilla tuotettujen polttoaineiden osalta silloin, kun ne luovutetaan kulutukseen suoraan tehtaalta, ja vaikka tämän ensimmäisen jäsenvaltion viranomaiset sallivat sen, että määritettäessä kyseisessä jäsenvaltiossa sijaitsevasta verosuspensiomenettelyn alaisesta tehtaasta tai verottomasta laitoksesta suoraan pois siirrettyjen polttoaineiden biopolttoainepitoisuus, joka voidaan kyseistä veroa varten jakaa, maasta vietyjen tai kulutukseen muuten kuin liikenteen alalla luovutettujen polttoaineiden biopolttoainepitoisuus arvioidaan kyseisen tehtaan tai verottoman laitoksen kuukausittaisen biopolttoaineiden lisäämisen keskiarvon perusteella.

Allekirjoitukset