

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

29 päivänä lokakuuta 2009 (*)

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen – Laiminlyönti antaa kaikkia sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä annetun direktiivin 2003/54/EY 23 artiklan 2 ja 5 kohdan noudattamisen edellyttämiä säännöksiä tai määräyksiä – Sääntelyviranomaisten toimivalta sähköalalla

Asiassa C-474/08,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 4.11.2008,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinaan M. Patakia ja B. Schima, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Belgian kuningaskunta, asiamiehinaan C. Pochet, avustajinaan asianajajat J. Scalais ja O. Vanhulst,

vastaaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: neljännen jaoston puheenjohtaja J.-C. Bonichot, joka hoitaa kuudennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit C. Toader (esittelevä tuomari) ja L. Bay Larsen,

julkisasiamies: P. Mengozzi,

kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Komissio vaatii kanteessaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 96/92/EY kumoamisesta 26.6.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/54/EY (EUVL 2003, L 176, s. 37 ja oikaisu EUVL 2004, L 16, s. 74; jäljempänä direktiivi 2003/54 tai direktiivi) mukaisia velvoitteitaan,
 - koska se ei säättänyt, että tapaukset, joissa jakelu- ja siirtoverkkoon pääsy evätään, voidaan saattaa sääntelyviranomaisen käsiteltäviksi, joka ratkaisee asiat sitovalla päätöksellä kahden kuukauden määräajan kuluessa kyseisen direktiivin 23 artiklan 5 kohdan mukaisesti, ja
 - koska se on ottanut tietyt tariffien laskemisen kannalta ratkaisevat seikat pois direktiivin 2003/54 23 artiklan 2 kohdassa säädetyistä sääntelyviranomaisten toimivallasta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Direktiivi 2003/54

- 2 Direktiivin 2003/54 23 artiklassa, jonka otsikko on "Sääntelyviranomaiset", säädetään seuraavaa:

"—

2. Sääntelyviranomaisten on vahvistettava tai hyväksyttävä ennen niiden voimaantuloa ainakin ne menetelmät, joita käytetään seuraavien seikkojen laskennassa tai niitä koskevien ehtojen ja edellytysten vahvistamisessa:

- a) liittäminen ja pääsy kansallisiin verkkoihin, siirto- ja jakelutariffit mukaan luettuina. Näiden tariffien tai menetelmien on mahdollistettava tarvittavien investointien toteuttaminen verkkoihin niin, että kyseisillä investoinneilla voidaan varmistaa verkkojen toimivuus;
- b) tasapainottamispalvelujen tarjonta.

— —

5. Jos jokin osapuoli haluaa tehdä valituksen siirto- tai jakeluverkonhaltijasta 1, 2 ja 4 kohdassa tarkoitettujen seikkojen osalta, se voi osoittaa valituksensa sääntelyviranomaiselle, joka tekee riitojen ratkaisijana toimivana viranomaisena asiasta päätöksen kahden kuukauden kuluessa valituksen vastaanottamisesta. Tätä määräaika voidaan pidentää kahdella kuukaudella, jotta sääntelyviranomaisella voi hankkia lisätietoja. Määräaika voidaan pidentää edelleen valituksen tekijän suostumuksella. Päätös on sitova, paitsi jos ja siihen asti kun se kumotaan muutoksenhaussa.

Jos valitus tehdään tariffeista, jotka koskevat uusien suurten voimaloiden liittämistä, sääntelyviranomaisella voi pidentää edellä mainittua kahden kuukauden määräaika.

— —"

Kansallinen lainsäädäntö

- 3 Direktiivi on siirretty osaksi Belgian oikeutta sähkömarkkinoiden järjestämisestä 29.4.1999 annetulla lailla, sellaisena kuin se on muutettuna 1.6.2005 annetulla lailla (jäljempänä sähkömarkkinalaki).

- 4 Sähkömarkkinalain 12-novies §:ssä säädetään seuraavaa:

"Kuningas voi sähkö- ja kaasualan sääntelykomissiota [commission de régulation de l'électricité et du gaz, jäljempänä CREG] kuultuaan vahvistaa erityissääntöjä, jotka koskevat kansallisen tai eurooppalaisen edun mukaisesti sähkönsiirtoverkkojen laajennuksiin tai uusiin sähkönsiirtoverkkoihin tehtyjen investointien kuolettamista ja kohtuullisen voittomarginaalin määrittämistä 12-quater §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla ja joita sovelletaan tiettyjen sääntelykausien ajan kyseisten verkkojen pitkän aikavälin kehittämisen mahdollistamiseksi, sanotun kuitenkin rajoittamatta sähkönsiirtoverkon hallintaa ja siihen pääsyä koskevasta teknisestä määräyksestä 19.12.2002 annetun kuninkaan päätöksen soveltamista.

Näitä erityissääntöjä sovelletaan mainittuihin investointeihin 12 §:n 2 momentissa tarkoitetun kokonaistulon ja sen perusteella määritettyjen tariffien vahvistamiseksi. Kansallisen tai eurooppalaisen edun mukaisiksi katsotaan investoinnit, joilla parannetaan rajatylittävien liitäntöjen toimintavarmuutta ja/tai optimoidaan niiden toiminta mahdollisten vaiheensiirtimien kanssa sisämarkkinoiden kehittämisen tukemiseksi sekä kansallisesti että Euroopan tasolla."

- 5 Sähkömarkkinalain 23 §:n 2 momentissa vahvistetaan CREG kansalliseksi sääntelyviranomaiseksi ja säädetään seuraavaa:

"[CREG:n] tehtävänä on yhtäältä neuvoa valtion viranomaisia sähkömarkkinoiden järjestämiseen ja toimintaan liittyvissä asioissa ja toisaalta yleisesti seurata ja valvoa niitä koskevien lakien ja asetusten soveltamista.

Näitä tehtäviä suorittaessaan [CREG]

--

9° valvoo teknisen määräyksen noudattamista;

--

14° hyväksyy tariffit.”

6 Sähkömarkkinalain 29-bis §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Kuka tahansa, joka esittää perustellun intressin, voi valittaa cour d'appel de Bruxellesiin [Brysselin muutoksenhakutuomioistuim, Belgia] seuraavista [CREG:n] päätöksistä:

--

2° päätökset, jotka on annettu 11 §:ssä tarkoitetun teknisen määräyksen ja sen täytäntöönpanopäätösten soveltamisen valvontaa koskevan 23 §:n 2 momentin 2 kohdan 9° alakohdan nojalla, lukuun ottamatta 29 -ter §:ssä tarkoitettuja päätöksiä;

--

2. Cour d'appel de Bruxelles käsittelee pääasian käyttäen sillä olevaa täyttä harkintavaltaa.”

7 Sähkömarkkinalain 29-ter §:ssä säädetään seuraavaa:

”Kuka tahansa, joka esittää perustellun intressin, voi viedä asian Conseil de la concurrence [kilpailuneuvosto, Belgia] käsiteltäväksi hakeakseen muutosta mihin tahansa [tämän lain] 11 §:ssä tarkoitetun teknisen määräyksen ja sen täytäntöönpanopäätösten soveltamisen valvontaa koskevan 23 §:n 2 momentin 2 kohdan 9° alakohdan nojalla annettuun [CREG:n] päätökseen, jonka kohteena on hyväksyminen, tarkistuspyyntö tai hyväksynnän epääminen seuraavien osalta:

1° verkonhaltijan päätökset, jotka koskevat 15 §:ssä tarkoitettua pääsyä siirtoverkkoon, lukuun ottamatta sopimuksiin perustuvia oikeuksia ja velvoitteita;

2° menetelmä tai menetelmät ulkomaisten siirtoverkkojen kanssa käytävään sähkökauppaan käytettävissä olevan yhteenliittämiskapasiteetin jakamiseksi.”

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

8 Komissio lähetti 10.4.2006 Belgian kuningaskunnalle virallisen ilmoituksen, jossa sitä moitittiin useiden direktiivin 2003/54 säännösten mukaisten velvoitteidensa laiminlyönnistä.

9 Koska Belgian viranomaisten antama vastaus ei ollut komission mielestä täysin tyydyttävä, se päätti toistaa direktiivin 23 artiklan 2 ja 5 kohdan rikkomista koskevat väitteensä ja lähetti 15.12.2006 Belgian kuningaskunnalle perustellun lausunnon, jossa kyseistä jäsenvaltiota kehoitettiin toteuttamaan toimenpiteet mainitun direktiivin täytäntöön panemiseksi kahden kuukauden kuluessa perustellun lausunnon vastaanottamisesta.

10 Koska komissio ei vakuuttunut perusteista, jotka Belgian kuningaskunta esitti 23.2.2007 päivätyssä vastauskirjeessään edellä mainittuun perusteltuun lausuntoon, se päätti nostaa nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Kanne

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee direktiivin 2003/54 23 artiklan 5 kohdan säännösten noudattamatta jättämistä

Asianosaisten lausumat

11 Komissio väittää, että direktiivin 2003/54 23 artiklan 5 kohtaa ei ole saatettu asianmukaisesti osaksi Belgian oikeutta. Komissio nimittäin katsoo, että sähkömarkkinalain 23 §:n 2 momentin 2 kohdan 9° alakohdan – jolla

kyseinen unionin oikeuden säännös saatettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä – sanamuoto on niin yleisluontoinen, ettei sen perusteella voida varmuudella määrittää, onko henkilöllä yksilön oikeutta valittaa Belgian sääntelyviranomaiselle päätöksestä, jolla verkonhaltija on evännyt pääsyn verkkoon. Komission mukaan sähkömarkkinalain 23 §:n 2 momentin 2 kohdan 9° alakohdassa vain valtuutetaan CREG antamaan neuvoja muille viranomaisille sekä seuraamaan ja valvomaan yleisesti lakien ja asetusten soveltamista.

- 12 Komissio huomauttaa lisäksi, että sähkömarkkinalain 29-bis ja 29-ter §:n säännökset, joissa Conseil de la concurrence ja cour d'appel de Bruxellesille annetaan toimivalta käsitellä CREG:n päätöksistä tehty valitukset, eivät ole direktiivin 23 artiklan 5 kohdassa asetettujen erityisvaatimusten mukaisia, sillä viimeksi mainitun säännöksen mukaan riitojen ratkaisijana toimii sääntelyviranomainen.
- 13 Belgian kuningaskunta puolestaan katsoo, että direktiivin 2004/54 23 artiklan 5 kohta on saatettu asianmukaisesti osaksi Belgian oikeutta sähkömarkkinalain 23, 29-bis ja 29-ter §:llä. Belgian kuningaskunnan mukaan sähkömarkkinalain 23 §:n 2 momentin 2 kohdan 9° alakohdassa nimittäin säädetään, että CREG valvoo verkon hallintaa koskevan teknisen määräyksen soveltamista. Saman lain 23 §:n 2 momentin 2 kohdan 14° alakohdassa CREG:lle annettiin Belgian kuningaskunnan mukaan myös toimivalta hyväksyä tariffit. Lisäksi Belgian kuningaskunta toteaa, että sähkömarkkinalain 29-ter §:n mukaisesti siirtoverkkoon pääsyä sekä yhteenliittämiskapasiteetin jakamismenetelmiä koskeviin CREG:n päätöksiin voi hakea muutosta viemällä asian Conseil de la concurrence käsiteltäväksi ja että saman lain 29-bis §:n nojalla sellaisista CREG:n päätöksistä, jotka koskevat edellä mainitun teknisen määräyksen ja tariffien noudattamista, voi valittaa cour d'appel de Bruxellesiin. Belgian kuningaskunnan mukaan kyseisistä säännöksistä siis ilmenee, että CREG voi toimivaltaansa käyttäessään antaa päätöksiä, jotka koskevat verkonhaltijoista tehtyjä valituksia, ja että tällaisiin päätöksiin voidaan hakea muutosta hallinnollisin tai oikeudellisin keinoin.
- 14 Belgian kuningaskunta huomauttaa myös, että Chambre des représentants (Belgian edustajainhuone) on hyväksynyt 26.3.2009 lakiesityksen sähkömarkkinalain muuttamisesta ja että kyseisen esityksen mukaisesti CREG:hen perustetaan verkkoon pääsyä ja tariffeja koskevien riitojen käsittelystä vastaava jaosto, jolla on toimivalta ratkaista siirto- tai jakeluverkon haltijan ja käyttäjän väliset riidat.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 15 On syytä huomauttaa, että direktiivin 2004/54 23 artiklan 5 kohdassa säädetään nimenomaisesti, että jos jokin osapuoli haluaa tehdä sähkönsiirtoverkon haltijasta esimerkiksi liittymisehtoja ja liittytariffeja koskevan valituksen, se voi osoittaa valituksensa sääntelyviranomaiselle, joka tekee riitojen ratkaisijana toimivana viranomaisena asiasta päätöksen kahden kuukauden kuluessa valituksen vastaanottamisesta.
- 16 Tämän säännöksen saattamiseksi osaksi kansallista oikeutta kansallisissa säädöksissä on säädettävä oikeudesta hakea muutosta verkonhaltijoiden tekemiin päätöksiin sekä määriteltävä edellä mainitun viranomaisen toimivalta kyseisten riitojen ratkaisijana.
- 17 Kansallisissa säännöksissä, joihin Belgian kuningaskunta viittaa käsiteltävässä asiassa, annetaan sääntelyviranomaisiksi nimetyille CREG:lle ainoastaan valta valvoa ja seurata esimerkiksi verkkoon pääsyä ja yhteenliittämiskapasiteetin jakamismenetelmiä koskevien määräysten noudattamista, eikä siinä vahvisteta nimenomaisesti oikeutta tehdä verkonhaltijoista valituksia mainitulle viranomaiselle.
- 18 Tällainen yleinen valvontatehtävä ei välttämättä merkitse sitä, että CREG:llä olisi toimivalta tehdä velvoittavia päätöksiä riita-asioissa, joiden alkuperäisenä syynä ovat verkonhaltijoista tehty valitukset.
- 19 Kuten komissio on huomauttanut, unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on lisäksi katsottu, että direktiivin saattaminen osaksi valtion sisäistä oikeutta ei vaadi välttämättä sen säännösten muodollista ja sanatarkkaa toistamista nimenomaisessa ja erityisessä lain tai asetuksen säännöksessä taikka hallinnollisessa määräyksessä, ja että yleinen oikeustila saattaa direktiivin sisällön huomioon ottaen olla tältä osin riittävä, mikäli sillä turvataan direktiivin täysimääräinen soveltaminen riittävän selvästi ja täsmällisesti (ks. erityisesti tuomio 15.11.2001, komissio v. Italia, C-49/00, Kok. 2001, s. I-8575, 21 kohta ja tuomio 16.7.2009, komissio v. Irlanti, C-554/07, ei vielä julkaistu tuomion antamispäivänä, 60 kohta).
- 20 Kun otetaan huomioon, että direktiivissä säädetään osapuolten oikeudesta valittaa itselleen vastaisista päätöksistä, tällaisen toimivallan antamisen on ilmeistä kansallisesta lainsäädännöstä selvästi ja yksiselitteisesti.
- 21 Lisäksi kansallisella säännöksellä, joka koskee CREG:n antamien päätösten oikeudellista valvontaa ja johon Belgian kuningaskunta viittaa, ei ole tässä yhteydessä merkitystä. Se, että CREG:n antamat päätökset ovat sitovia

ja että kyseiset päätökset voidaan saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi, ei osoita kyseisen viranomaisen toimivan direktiivin 2003/54 23 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuna riitojen ratkaisijana.

22 Unionin tuomioistuin ei voi myöskään ottaa huomioon sitä seikkaa, että edustajainhuone on hyväksynyt lakiesityksen sähkömarkkinalain muuttamiseksi siten, että CREG:hen perustetaan riitojenratkaisujaosto, koska vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se on perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä (ks. erityisesti tuomio 27.10.2005, komissio v. Luxemburg, C-23/05, Kok., s. I-9535, 9 kohta ja tuomio 27.9.2007, komissio v. Tšekin tasavalta, C-115/07, 9 kohta).

23 Näin ollen on todettava, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 2003/54 23 artiklan 5 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole säätänyt, että tapaukset, joissa sähkön jakelu- ja siirtoverkkoon pääsy evätään, voidaan saattaa sääntelyviranomaisen käsiteltäväksi, jonka on sitten ratkaistava asiat sitovalla päätöksellä kahden kuukauden määräajan kuluessa.

Toinen kanneperuste, joka koskee direktiivin 2003/54 23 artiklan 2 kohdan säännösten noudattamatta jättämistä

Asianosaisten lausumat

24 Komissio väittää, että sähkömarkkinalain 12-novies § on direktiivin 23 artiklan 2 kohdan säännösten vastainen siltä osin kuin siinä annetaan kuninkaalle toimivalta vahvistaa kansallisen tai eurooppalaisen edun mukaisiin sähkönsiirtoverkkojen laajennuksiin tai uusiin sähkönsiirtoverkkoihin tehtyjen investointien kuolettamista ja voittomarginaalin määrittämistä koskevia erityissääntöjä. Komissio korostaa tässä yhteydessä, että voittomarginaali on ratkaiseva tekijä seikka tariffien vahvistamisen kannalta.

25 Komissio nimittäin katsoo, että edellä mainittujen säännösten mukaisesti sähkön siirto- ja jakelutariffien laskentamenetelmien vahvistaminen tai hyväksyminen on yksinomaan sääntelyviranomaisen tehtävä. Näin ollen sääntelyviranomaisen, joka Belgian oikeuden mukaisesti näyttää olevan CREG, olisi paitsi varmistettava kuolettamista koskevien kuninkaan määrittämien kriteerien asianmukainen soveltaminen, myös voitava käyttää täyttä päätösvaltaa kyseisten tariffien laskentamenetelmien määrittämisessä.

26 Belgian kuningaskunta huomauttaa, että sähkömarkkinalaissa uskotaan kuninkaalle ainoastaan valtuudet määrittää kuolettamista ja kohtuullista voittomarginaalia koskevat kriteerit tiettytyyppisten investointien osalta mutta että CREG:n tehtävänä on varmistaa, että siirtoverkonhaltija soveltaa niitä asianmukaisesti. Belgian kuningaskunnan mukaan CREG:n tehtävänä on edelleen myös hyväksyä tai hylätä verkonhaltijoiden soveltamat tariffit sekä verkonhaltijoiden käyttämät kuoletukset ja voittomarginaalit. Lisäksi kyseisessä laissa kuninkaalle uskotut valtuudet koskevat Belgian kuningaskunnan mukaan vain tietyt investointityyppejä ja niitä käytettäessä on noudatettava ylemmänasteisia oikeusnormeja, kuten direktiiviä 2003/54 ja lakia, jolla tämä direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

27 On syytä muistuttaa, että direktiivin 2003/54 23 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti on sääntelyviranomaisten tehtävä vahvistaa tai hyväksyä ainakin menetelmät, joita käytetään sähkön siirto- ja jakelutariffien laskennassa tai vahvistamisessa.

28 Kuten edellä on todettu, sähkömarkkinalain 12-novies §:ssä säädetään, että kuningas voi vahvistaa erityissääntöjä, jotka koskevat investointien kuolettamista ja voittomarginaalien määrittämistä kansallisen tai eurooppalaisen edun mukaisten sähkönsiirtolaitteistojen osalta.

29 On todettava, että tällaisessa tilanteessa kuninkaan puuttuminen voittomarginaalin kaltaisiin seikkoihin, jotka ovat merkittäviä tariffien vahvistamisen kannalta, ottaa CREG:ltä pois sääntelytoimivallan, joka sille kuuluisi direktiivin 2003/54 23 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla.

30 Sillä Belgian kuningaskunnan korostamalla seikalla, että verkonhaltijoiden ehdottamien tariffien hyväksyminen on edelleen CREG:n tehtävä myös kyseisten siirtolaitteistojen osalta, ei ole merkitystä käsiteltävässä asiassa. Edellä mainittujen valtuuksien antaminen kuninkaalle kaventaa nimittäin direktiivissä sääntelyviranomaiselle annettua toimivaltaa, koska CREG:n on tarjottava hyväksyessään noudatettava kuninkaan vahvistamia erityissääntöjä, jotka koskevat kuolettamista ja voittomarginaalin määrittämistä.

- 31 Näin ollen on todettava, että Belgian kuningaskunta on jättänyt noudattamatta direktiivin 2003/54 23 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisia velvoitteitaan antamalla muulle viranomaiselle kuin sääntelyviranomaiselle toimivallan vahvistaa ratkaisevat tekijät tariffien laskennassa tiettyjen sähkönsiirtolaitteistojen osalta.

Oikeudenkäyntikulut

- 32 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Belgian kuningaskunta on hävinnyt asian ja komissio on vaatinut sen velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut, Belgian kuningaskunta on veloitettava korvaamaan asiaan liittyvät oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kuudes jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 96/92/EY kumoamisesta 26.6.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/54/EY mukaisia velvoitteitaan,**
 - koska se ei säättänyt, että tapaukset, joissa sähkön jakelu- ja siirtoverkkoon pääsy evätään, voidaan saattaa sääntelyviranomaisen käsiteltäviksi, jonka on sitten ratkaistava asiat sitovalla päätöksellä kahden kuukauden määräajan kuluessa kyseisen direktiivin 23 artiklan 5 kohdan säännösten mukaisesti, ja
 - koska se on antanut muun viranomaisen kuin toimivaltaisen sääntelyviranomaisen tehtäväksi määrittää tietyt tariffien laskemisen kannalta ratkaisevat seikat tiettyjen sähkön siirtolaitteistojen osalta direktiivin 2003/54 23 artiklan 2 kohdan a alakohdassa olevien säännösten vastaisesti.
- 2) **Belgian kuningaskunta veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Allekirjoitukset