Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GERARD HOGAN
19 päivänä syyskuuta 2019[1]

Asia C-523/18

Engie Cartagena SL
vastaan
Ministerio para la Transición Ecológica,
muina osapuolina
Endesa Generación SA,
EDP España SAU,
Bizkaia Energía SL,
Iberdrola Generación SAU,
Tarragona Power SL,
Bahía de Bizkaia Electricidad SL ja
Viesgo Generación SL

(Ennakkoratkaisupyyntö – Audiencia Nacional (valtakunnallinen ylioikeus, Espanja))

Ennakkoratkaisupyyntö – Sähkön sisämarkkinoita koskevat yhteiset säännöt – Direktiivi 2003/54 – 3 artiklan 2 kohta – Direktiivin 2009/72 3 artiklan 2 kohta – Sovellettavuus – Julkisen palvelun velvoitteen käsite

1. Tämä ennakkoratkaisupyyntö koskee sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 96/92/EY kumoamisesta 26.6.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/54/EY (EUVL 2003, L 176, s. 37) 3 artiklan 2 kohdan ja sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/54/EY kumoamisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/72/EY (EUVL 2009, L 211, s. 55) 3 artiklan 2 kohdan tulkintaa.

2. Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Engie Cartagena SL ja Ministerio para la Transición Ecológica (ekologista muutosta käsittelevä Espanjan ministeriö) ja jossa on kyse kansallisen energiansäästö- ja energiatehokkuusohjelman rahoittamiseksi sähköyhtiöiltä vaadittavan rahoitusosuuden laillisuudesta.

3. Ennakkoratkaisupyyntö antaa unionin tuomioistuimelle mahdollisuuden selkeyttää julkisen palvelun velvoitteen käsitteen määritelmää, joka on annettu sekä direktiivin 2003/54 että direktiivin 2009/72 3 artiklan 2 kohdassa. Saattaa kuitenkin olla tarkoituksenmukaista ensin tarkastella asiaankuuluvaa unionin lainsäädäntöä.

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

I. Asiaa koskevat oikeussäännöt

A. Unionin oikeus

1. Direktiivi 2003/54

4. Direktiivin 2003/54 3 artiklan, jonka otsikko oli ”Julkisen palvelun velvoitteet ja kuluttajansuoja”, 2 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Ottaen täysin huomioon perustamissopimuksen asiaa koskevat määräykset ja erityisesti sen 86 artiklan jäsenvaltiot voivat yleisen taloudellisen edun nimissä asettaa sähköalalla toimiville yrityksille julkisen palvelun velvoitteita, jotka voivat koskea turvallisuutta, toimitusvarmuus mukaan luettuna, toimitusten säännöllisyyttä, laatua ja hintaa sekä ympäristönsuojelua, energiatehokkuus ja ilmastonsuojelu mukaan luettuina. Näiden velvoitteiden on oltava selkeästi määriteltyjä, avoimia, syrjimättömiä ja todennettavia, ja niillä on turvattava se, että EU:n sähköalan yritykset voivat tarjota jäsenvaltioiden kuluttajille palvelujaan tasapuolisesti. Tässä kohdassa tarkoitetun toimitusvarmuuden ja energiatehokkuutta edistävän kysynnänhallinnan osalta sekä ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi jäsenvaltiot voivat toteuttaa pitkän aikavälin suunnittelua ottaen huomioon, että kolmannet osapuolet saattavat pyrkiä verkkoon.”

2. Direktiivi 2009/72

5. Direktiivi 2003/54 on kumottu direktiivillä 2009/72. Direktiivin 2009/72 48 artiklan mukaan kumoaminen on tullut voimaan 3.3.2011 ja viittauksia kumottuun direktiiviin pidetään viittauksina direktiiviin 2009/72.

6. Direktiivin 2009/72 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on oman institutionaalisen järjestelmänsä mukaisesti ja toissijaisuusperiaate asianmukaisesti huomioon ottaen varmistettava, että sähköalan yritykset toimivat tämän direktiivin periaatteiden mukaisesti siten, että sähköalalla saadaan aikaan kilpailulle avoimet, varmat ja ympäristön kannalta kestävät markkinat, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 2 kohdan soveltamista, eivätkä jäsenvaltiot saa harjoittaa syrjintää näiden yritysten välillä niiden oikeuksien tai velvollisuuksien suhteen.

2. Ottaen täysin huomioon perustamissopimuksen asiaa koskevat määräykset ja erityisesti sen 86 artiklan jäsenvaltiot voivat yleisen taloudellisen edun nimissä asettaa sähköalalla toimiville yrityksille julkisen palvelun velvoitteita, jotka voivat koskea turvallisuutta, mukaan lukien toimitusvarmuus, toimitusten säännöllisyyttä, laatua ja hintaa sekä ympäristönsuojelua, mukaan lukien energiatehokkuus, uusiutuvista lähteistä tuotettu energia ja ilmastonsuojelu. Näiden velvoitteiden on oltava selkeästi määriteltyjä, avoimia, syrjimättömiä ja todennettavia, ja niillä on turvattava se, että [Euroopan unionin] sähköalan yritykset ovat tasapuolisesti jäsenvaltioiden sähkönkuluttajien käytettävissä. Tässä kohdassa tarkoitetun toimitusvarmuuden turvaamiseksi ja energiatehokkuutta edistävän kysynnänhallinnan osalta sekä ympäristötavoitteiden ja uusiutuvista lähteistä tuotettavaa energiaa koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi jäsenvaltiot voivat toteuttaa pitkän aikavälin suunnittelua ottaen huomioon, että kolmannet osapuolet saattavat pyrkiä verkkoon.

– –

6. Jos jäsenvaltio myöntää 2 ja 3 kohdassa esitettyjen velvoitteiden täyttämisestä rahallisen korvauksen, muunlaisia korvauksia ja yksinoikeuksia, tämä on toteutettava syrjimättömällä ja avoimella tavalla.

– –

14. Jäsenvaltiot voivat päättää olla soveltamatta 7, 8, 32 ja/tai 34 artiklan säännöksiä sikäli kuin niiden soveltaminen oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estäisi sähköalan yrityksiä täyttämästä niille yleisen taloudellisen edun nimissä asetettuja velvoitteita ja sikäli kuin sillä ei vaikuteta kaupan kehitykseen tavalla, joka olisi ristiriidassa [Euroopan unionin] etujen kanssa. [Euroopan unionin] etuihin kuuluu muun muassa kilpailu vaatimukset täyttävistä asiakkaista tämän direktiivin ja perustamissopimuksen 86 artiklan mukaisesti.

– –”

B. Kansallinen lainsäädäntö

7. Kiireellisistä toimenpiteistä sähköalan tariffialijäämän korjaamiseksi 23.12.2010 annettu kuninkaan asetus 14/2010 (Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico; BOE nro 312, 24.12.2010, s. 106386; jäljempänä asetus 14/2010) on osa toimenpidepakettia, jolla pyritään torjumaan niin sanottua tariffialijäämää. Se ymmärretään laajasti sähköjärjestelmän kustannusten ja Espanjan kuningaskunnan sääntelemien sähkönhintojen (joilla on erilaisia nimityksiä lainsäädännössä) perusteella saatujen tulojen epäsuhdaksi.[2] Alijäämän vähentämiseksi asetuksessa 14/2010 asetetaan energiansäästö- ja energiatehokkuussuunnitelmien rahoitus väliaikaisesti (vuosiksi 2011, 2012 ja 2013) tiettyjen kolmannessa lisäsäännöksessä nimettyjen yritysten tehtäväksi.

8. Asetuksen 14/2010 perustelukappaleissa todetaan seuraavaa:

”Toiseksi odotetaan tariffiin liittyvien kustannusten vähentämiseksi, että tavanomaisen järjestelmän tuotantoyritykset rahoittavat 8.7.2005 tehdyllä valtioneuvoston päätöksellä hyväksytyn, vuosia 2008–2012 koskevan toimintasuunnitelman, jolla toteutetaan asiakirjassa ”Espanjan energiansäästö- ja energiatehokkuusstrategia vuosille 2004–2012” määrätyt toimenpiteet. Lisäksi kullekin yritykselle on vahvistettu prosentuaalinen rahoitusosuus, ja valtion yleistä tulo- ja menoarviota vuonna 2011 koskevan lain [(Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2011)] säännöksiä on muutettu vastaavasti.”

2 Lainsäätäjän alijäämän vähentämiseksi toteuttamista toimenpiteistä seuraavat ovat tärkeimpiä: i) järjestelmään kirjattavien kustannusten ja siihen osallistuvien maksuvelvollisten maksuosuuksien sääntely, ii) liittymismaksujen hyväksyminen ja säännelty tariffi, iii) veronluonteisten ja muiden kuin veronluonteisten maksujen periminen ja iv) tiettyjen kustannusten sisällyttäminen valtion yleiseen talousarvioon.

9. Asetuksen 14/2010 kolmannessa lisäsäännöksessä, jonka otsikko on ”Energiansäästö- ja energiatehokkuussuunnitelmien rahoitus vuosille 2011, 2012 ja 2013”, säädetään seuraavaa:

”1. Vuosien 2008–2012 toimintasuunnitelman, joka on hyväksytty 28.11.2003 tehdyllä valtioneuvoston päätöksellä hyväksyttyyn asiakirjaan ’Espanjan energiansäästö- ja energiatehokkuusstrategia vuosille 2004–2012’ sisältyvien toimenpiteiden täsmentämisestä 8.7.2005 tehdyllä valtioneuvoston päätöksellä, rahoittamiseen tarkoitetut sähköjärjestelmästä maksettavat määrät, jotka ovat vuodelle 2011 270 miljoonaa euroa ja vuodelle 2012 250 miljoonaa euroa, rahoitetaan kunkin tuotantoyrityksen seuraavassa taulukossa vahvistettujen prosenttiosuuksien mukaisesti suorittamilla maksuosuuksilla:

Yritys	Prosenttiosuus
Endesa Generación, SA	34,66
Iberdrola Generación, SA	32,71
GAS Natural SDG, SA	16,37
Hidroeléctrica del Cantábrico, SA	4,38
E.ON Generación, SL	2,96
AES Cartagena, SRL	2,07
Bizkaia Energía, SL	1,42
Castelnou Energía, SL	1,58
Nueva Generadora del Sur, SA	1,62
Bahía de Bizkaia Electricidad, SL	1,42
Tarragona Power, SL	0,81
Yhteensä	100,00

2. Valtioneuvoston päätöksellä 1 kohdassa tarkoitetulla perusteella hyväksytty sähköjärjestelmästä vuodelle 2013 rahoitettava määrä on enintään 150 000 000 euroa, ja se rahoitetaan tuotantoyritysten rahoitusosuuksilla 1 kohdassa esitettyjen prosenttiosuuksien mukaisesti.”

II. Tosiseikat

10. Vuosien 2008–2012 toimintasuunnitelma, joka on hyväksytty Espanjan energiansäästö- ja energiatehokkuusstrategiaan vuosille 2004–2012 sisältyvien toimenpiteiden täsmentämisestä 8.7.2005 tehdyllä valtioneuvoston päätöksellä (jäljempänä toimintasuunnitelma), perustui energiansäästön ja energiatehokkuuden edistämiseen sosiaalisen hyvinvoinnin, kestävän kehityksen ja teollisuuden kilpailukyvyn perustana. Sen strategisina tavoitteina oli muun muassa saada energiansäästö ja energiatehokkuus osaksi kaikkia kansallisia strategioita ja erityisesti osaksi Espanjan ilmastonmuutosstrategiaa, edistää kilpailua markkinoilla energiansäästöä ja energiatehokkuutta koskevan pääperiaatteen mukaisesti ja vakiinnuttaa Espanjan kuningaskunnan asema energiansäästön ja energiatehokkuuden edelläkävijänä.

11. Aluksi toimintasuunnitelmasta aiheutuvat kustannukset sisällytettiin maakaasun ja sähkön tariffeihin. Tätä tilannetta muutettiin kuitenkin asetuksella 14/2010 säätämällä, että toimintasuunnitelman rahoituksesta vastaavat yksinomaan sähkön tuotantoyritykset. Asetuksen 14/2010 kolmannessa lisäsäännöksessä luetellaan 11 yritystä, jotka velvoitetaan osallistumaan rahoitukseen, sekä niiden kunkin rahoitusosuus prosentteina.

12. Sähköntuotantoyritysten suorittamista varainsiirroista kansallisen markkina- ja kilpailuviranomaisen erityistililtä energia-alan monipuolistamiseen ja energiansäästöihin liittyviä asioita käsittelevälle laitokselle vuonna 2013 vuosien 2011–2020 energiansäästöä ja energiatehokkuutta koskevan toimintasuunnitelman toimenpiteiden toteuttamiseksi sekä kyseiseen suunnitelmaan sisältyvien toimenpiteiden perusteista 27.1.2014 annettu päätös IET/75/2014 (Orden IET/75/2014, de 27 de enero, por la que se regulan las transferencias de fondos, con cargo a las empresas productoras de energía eléctrica, de la cuenta específica de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia al Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, en el año 2013, para la ejecución de las medidas del Plan de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética 2011-2020, y los criterios para la ejecución de las medidas contempladas en dicho plan; BOE nro 25, 29.1.2014, s. 5875; jäljempänä riidanalainen päätös) hyväksyttiin asetuksen 14/2010 kolmannen lisäsäännöksen perusteella.

13. Riidanalaisen päätöksen 2 §:ssä todetaan, että toimintasuunnitelmaan vuodelle 2013 kohdennettava rahoitusmäärä on 150 000 000 euroa. Asetuksen 14/2010 kolmannen lisäsäännöksen mukaisesti Engie Cartagena SL:n (jäljempänä kantaja), joka mainittiin aiemmalla nimellään AES Cartagena, SRL, oli määrä maksaa 3 105 000 euroa, sillä sen vastattavana oli 2,07 prosenttia kokonaiskustannuksista.

14. Kantaja (tuolloin nimeltään GDF Suez Cartagena Energía S.L.) riitautti riidanalaisen päätöksen laillisuuden 31.1.2014 Audiencia Nacionalissa (Espanjan valtakunnallinen ylioikeus). Kanteessa se vaati tuomioistuinta kumoamaan päätöksen ja toteamaan, että sillä on oikeus periä takaisin kyseisen päätöksen nojalla suoritetut määrät vahingonkorvauksena. Engie Cartagena riitautti erityisesti prosenttiosuuden (2,07 prosenttia), joka sen oli maksettava asetuksella 14/2010 täytäntöönpannun toimintasuunnitelman rahoitukseen.

III. Ennakkoratkaisupyynnön sisältö

15. Kantaja väittää erityisesti, että kansallinen lainsäädäntö ei täytä niitä edellytyksiä ja periaatteita, joita julkisen palvelun velvoitteen käyttöönotolle asetetaan 20.4.2010 annetussa tuomiossa Federutility ym. (C-265/08, EU:C:2010:205) ja 7.9.2016 annetussa tuomiossa ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637).

16. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että pääasiassa riidan kohteena olevan päätöksen pätevyys riippuu siitä, onko asetus 14/2010 unionin oikeuden mukainen, ja käytännössä siitä, noudattaako asetus direktiivin 2003/54 3 artiklan 2 kohdassa ja direktiivin 2009/72 3 artiklan 2 kohdassa asetettuja periaatteita.

17. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo tältä osin, että koska asetuksessa 14/2010 tarkoitetun pakollisen rahoitusosuuden tarkoituksena on rahoittaa energiatehokkuussuunnitelmaa, jonka tavoitteena ja suorana tarkoituksena on toteuttaa ympäristönsuojeluun liittyviä toimenpiteitä, energiatehokkuus ja ilmastonsuojelu mukaan luettuina, kyseisen pakollisen rahoitusosuuden on katsottava olevan julkisen palvelun velvoite.

18. Kyseinen tuomioistuin epäilee kuitenkin asetuksen 14/2010 kolmannen lisäsäännöksen unionin oikeuden mukaisuutta, koska siinä säädettyä pakollista rahoitusosuutta ei ole määritelty avoimella, syrjimättömällä ja todennettavalla tavalla, jolloin turvattaisiin se, että sähköalan yritykset ovat tasapuolisesti jäsenvaltioiden sähkönkuluttajien käytettävissä, kuten direktiivin 2003/54 3 artiklan 2 kohdassa ja direktiivin 2009/72 3 artiklan 2 kohdassa edellytetään. Kansalliseen lainsäädäntöön ei erityisesti sisälly mitään tietoa siitä, miksi vain joidenkin yritysten on osallistuttava toimintasuunnitelman rahoitukseen, eikä siitä, millä perustein rahoittajien prosentuaaliset rahoitusosuudet on määritetty. [3]

3 Tribunal Constitucional (Espanjan perustuslakituomioistuin) ratkaisi 15.11.2016 antamassaan tuomiossa (167/2016), että asetuksen 14/2010 kolmas lisäsäännös ei ole syrjimättömyysperiaatteen vastainen.

19. Audiencia Nacional päätti tässä yhteydessä lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat kaksi ennakkoratkaisukysymystä:

1) Onko asetuksen 14/2010 kolmanteen lisäsäännökseen, jonka otsikko on ’Energiansäästö- ja energiatehokkuussuunnitelmien rahoitus vuosille 2011, 2012 ja 2013’, sisältyvä lakisääteinen vaatimus direktiivien [2003/54] ja [2009/72] 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu julkisen palvelun velvoite?

2) Jos kyseessä on todella julkisen palvelun velvoite, onko se selkeästi määritelty, avoin, syrjimätön ja todennettava?

IV. Asian tarkastelu

20. Ensimmäinen kysymys koskee direktiivin 2003/54 3 artiklan 2 kohdan ja direktiivin 2009/72 3 artiklan 2 kohdan tulkintaa.

21. On ensinnäkin huomautettava, että direktiivin 2009/72 3 artiklan 2 kohdassa käytetään samoja ilmauksia kuin direktiivin 2003/54 3 artiklan 2 kohdassa.[4] Rajoitan siksi yksinkertaisuuden vuoksi tarkasteluni direktiivin 2009/72 3 artiklan 2 kohtaan. Tarkastelu pätee kuitenkin kumpaankin säännökseen.

22. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäisen kysymyksen aineellinen sisältö on, onko direktiivin 2009/72 3 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että velvoite rahoittaa toimintasuunnitelman eri toimenpiteitä asetuksen 14/2010 kolmannessa lisäsäännöksessä tarkoitetulla tavalla voi muodostaa direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun julkisen palvelun velvoitteen.

23. Palautan tässä yhteydessä mieleen, että direktiivin 2009/72 3 artiklan 2 kohdan mukaan ”ottaen täysin huomioon perustamissopimuksen asiaa koskevat määräykset ja erityisesti sen 86 artiklan [nykyisin SEUT 106 artikla] jäsenvaltiot voivat yleisen taloudellisen edun nimissä asettaa sähköalalla toimiville yrityksille julkisen palvelun velvoitteita, jotka voivat koskea turvallisuutta, mukaan lukien toimitusvarmuus, toimitusten säännöllisyyttä, laatua ja hintaa sekä ympäristönsuojelua”.[5]

24. Vaikka julkisen palvelun velvoitteen käsitettä ei määritellä direktiivissä 2003/54 eikä direktiivissä 2009/72, on aivan selvää, ettei käsitteen määrittely ole kansallisen lainsäädännön asia.

4 Tärkeimmät erot näiden kahden säännöksen välillä ovat ensinnä, että – toisin kuin direktiivissä 2003/54 – direktiivissä 2009/72 todetaan nimenomaan, että ympäristönsuojelua koskeva tavoite, jota julkisen palvelun velvoitteen avulla voidaan tavoitella, käsittää myös toimenpiteet, joilla edistetään energiatehokkuutta, uusiutuvista lähteistä tuotettua energiaa ja ilmastonsuojelua, ja toiseksi, että jäsenvaltiot voivat toteuttaa pitkän aikavälin suunnittelua uusiutuvista lähteistä tuotettavaa energiaa koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi. Näillä eroilla ei ole merkitystä ennakkoratkaisukysymyksiin vastattaessa.

5 Tämä toimintatapoja koskeva luettelo ei ole tyhjentävä. Ks. analogisesti tuomio 7.9.2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637, 50 kohta) ja julkisasiamies Paolo Mengozzin ratkaisuehdotus ANODE (C-121/15, EU:C:2016:248, 52 kohta).

25. Tosin direktiivin 2009/72 50 perustelukappaleessa todetaan, että ”julkisen palvelun vaatimukset olisi määriteltävä kansallisella tasolla kansallisten olosuhteiden mukaisesti; jäsenvaltioiden olisi kuitenkin tällöin noudatettava [unionin] oikeutta.” Tämä merkitsee kuitenkin vain, että on jäsenvaltioiden asia ratkaista, asettavatko ne julkisen palvelun velvoitteita tietyille yrityksille, edellyttäen, että kyseiset velvoitteet ovat unionin oikeuden mukaisia.[6] Koska nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen käsitteen sisällön ja ulottuvuuden määrittämiseksi ei ole, sitä on tulkittava koko Euroopan unionissa itsenäisesti ja yhdenmukaisesti.[7]

26. Direktiivin 3 artiklan 2 kohtaa tulkitsevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan toimenpiteen on täytettävä kaksi edellytystä, jotta se voidaan katsoa julkisen palvelun velvoitteeksi: nimittäin ensinnäkin toimenpiteellä on pyrittävä yleisen taloudellisen edun mukaiseen tavoitteeseen,[8] ja toiseksi yritysten on sen vaikutuksesta toimittava tietyllä tavalla, jota ne muutoin eivät olisi avoimessa kilpailutilanteessa käyttäneet.[9]

27. Kantaja väittää pääasiassa, että toimenpide on luokiteltava julkisen palvelun velvoitteeksi, jos toimenpide täyttää mainitut kaksi toimenpiteen tarkoitukseen ja vaikutukseen liittyvää edellytystä. Se väittää, että koska toimintasuunnitelman rahoitusvelvoitteen vaikutuksesta velvoitteen adressaattien on toimittava tietyllä tavalla, velvoitteen olisi katsottava olevan julkisen palvelun velvoite siltä osin kuin sillä tuetaan yleistä taloudellista etua koskevan palvelun tuottamista.

28. En kuitenkaan yhdy tähän näkemykseen. Katson sen sijaan, että toimenpide voidaan luokitella direktiivin 2009/72 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuksi julkisen palvelun velvoitteeksi vain, jos se täyttää paitsi kaksi edellä mainittua edellytystä, myös velvoittaa yritykset toimittamaan tai tarjoamaan joitakin tiettyjä palveluja tai tavaroita kyseisen velvoitteen osana. Pelkkää maksuvelvoitetta valtiolle tai valtion yksikölle veron, maksun tai muun veronluonteisen toimenpiteen muodossa ei voida pitää tässä merkityksessä julkisen palvelun velvoitteena.[10]

29. Mielestäni tämä johtuu julkisen palvelun velvoitteen käsitteelle unionin oikeudessa tavallisesti annetusta merkityksestä sekä direktiivin 2009/72 3 artiklan 2 kohdan sanamuodosta, asiayhteydestä ja tavoitteista.

30. Julkisen palvelun velvoitteen käsitteelle unionin oikeudessa tavallisesti annetusta merkityksestä on todettava, että EUT-sopimuksessa tai EU-sopimuksessa ei viitata tähän käsitteeseen. Näissä sopimuksissa viitataan kuitenkin ”yleistä taloudellista etua” koskeviin palveluihin, joiden toteuttamisen olisi oltava julkisen palvelun velvoitteen tavoitteena, kuten edellä huomautettiin.[11]

6 Tuomio 7.9.2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637, 44 kohta).

7 Ks. esim. tuomio 6.3.2008, Nordania Finans ja BG Factoring (C-98/07, EU:C:2008:144, 17 kohta). Tässä asiassa yhdenmukaisen soveltamisen tarpeeseen yhdistyy se seikka, että direktiivin 2009/72 3 artiklan 14 kohdan (aiempi direktiivin 2003/54 3 artiklan 8 kohta) mukaan kansallisen toimenpiteen määrittely direktiivin 2009/72 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuksi julkisen palvelun velvoitteeksi mahdollistaa sen, että toimenpiteellä poiketaan tietyistä direktiivin säännöksistä. Poikkeukset koskevat lupamenettelyä uuden kapasiteetin osalta (7 artikla), uutta kapasiteettia koskevaa tarjouskilpailua (8 artikla), kolmannen osapuolen pääsyä siirto- ja jakelujärjestelmiin (32 artikla) ja sähkön toimitusta asiakkaille erillisen linjan välityksellä (34 artikla).

8 Ks. tuomio 7.9.2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637, 36 kohta); ks. analogisesti direktiivin 2003/55/EY osalta tuomio 20.4.2010, Federutility ym. (C-265/08, EU:C:2010:205, 22 kohta) ja direktiivin 2003/54/EY osalta tuomio 21.12.2011, ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, 42 kohta).

9 Ks. samasta aiheesta tuomio 7.9.2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637, 30 kohta) ja analogisesti tuomio 21.12.2011, ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, 42 kohta). Unionin tuomioistuin katsoi direktiivistä 2009/73, joka on direktiiviä 2009/72 vastaava direktiivi kaasualalla, että vaikka jäsenvaltioiden on direktiivin 2003/54 3 artiklan 9 kohdan mukaisesti tiedotettava komissiolle kaikista julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi hyväksytyistä toimenpiteistä (direktiivin 2009/72 3 artiklan 15 kohta on sisällöltään samanlainen), niiden ilmoittamatta jättäminen ei kuitenkaan sellaisenaan riitä osoittamaan, ettei kyseessä olevassa säännöstössä olisi asetettu julkisen palvelun velvoitetta. Tuomio 21.12.2011, ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, 39 kohta).

10 Päinvastoin kuin kantaja väittää, sillä ei tässä suhteessa ole merkitystä, että tuomiossa ANODE ei suoraan viitata tähän edellytykseen. Kun unionin tuomioistuin antaa ennakkoratkaisun, se tekee niin vastatakseen esitettyihin kysymyksiin eikä vahvistaakseen tyhjentävällä tavalla kyseessä olevia toimenpiteitä koskevan oikeudellisen järjestelmän. Kyseisessä asiassa tuomioistuinta ei ollut nimenomaan pyydetty määrittelemään julkisen palvelun velvoitteen käsitettä eikä siltä ollut edes kysytty, oliko kyseisessä asiassa riidan kohteena ollut toimenpide julkisen palvelun velvoite, joten tuomioistuimen ei ollut tarpeen tyhjentävästi määrittää, millä edellytyksillä toimenpide voidaan luokitella julkisen palvelun velvoitteeksi.

11 Ks. myös SEUT 14 ja SEUT 93 artikla, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 36 artikla ja pöytäkirja (N:o 26) yleistä etua koskevista palveluista.

31. SEUT 106 artiklassa (aiempi ETY:n perustamissopimuksen 90 artikla ja sittemmin EY:n perustamissopimuksen 86 artikla) määrätään erityisesti, että yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sovelletaan perussopimusten määräyksiä ainoastaan siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. [12]

32. Tässä suhteessa unionin tuomioistuin katsoi yhtäältä, että kyseisellä määräyksellä pyritään sovittamaan yhteen jäsenvaltioiden intressi käyttää *talous- tai sosiaalipolitiikan välineinä* tiettyjä yrityksiä ja Euroopan yhteisön intressi siihen, että kilpailusääntöjä noudatetaan ja yhteismarkkinoiden yhtenäisyys säilytetään. [13]

33. Toisaalta, jotta SEUT 106 artiklan 2 kohdan mukainen EUT-sopimuksen määräysten soveltamista koskeva poikkeus tuottaisi vaikutuksia, julkisen vallan on pitänyt uskoa kyseisten yritysten tehtäväksi *tuottaa* yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, minkä lisäksi on osoitettava, että EUT-sopimuksen määräysten soveltaminen estää yrityksiä *hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä* ja että unionin etuja ei loukata. [14]

34. Sekä SEUT 106 artiklan tavoite että sen sisältö tukevat siis ajatusta, jonka mukaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottaminen saattaa edellyttää, että yrityksille asetetaan tiettyjä velvoitteita, joilla ne pakotetaan hoitamaan yleistä taloudellista etua palvelevia tehtäviä.

35. Laaja yksimielisyys vallitsee kuitenkin siitä, että ilmauksella ”yleistä taloudellista etua koskevat palvelut” tarkoitetaan sellaisia luonteeltaan taloudellisia palveluja, joihin jäsenvaltiot tai unioni soveltavat erityisiä julkisen palvelun velvoitteita niiden yleishyödyllisyyden perusteella. Palvelut ovat osa yleistä taloudellista etua koskevia palveluja, joihin toisinaan viitataan sanoilla ”julkiset palvelut”. Viimeksi mainitulla ilmauksella viitataan kuitenkin joskus siihen, että palvelua tarjotaan suurelle yleisölle tai että palvelulle on annettu erityinen rooli julkisen edun nimissä, tai sillä voidaan viitata myös palvelun tarjoavan yksikön omistajaan tai asemaan. [15]

36. Ilmausta ”julkinen palvelu” käytetään liikennettä koskevassa SEUT 93 artiklassa (aiempi ETY:n perustamissopimuksen 77 artikla ja sittemmin EY:n perustamissopimuksen 73 artikla). Kyseisen määräyksen mukaan ”tuki on perussopimusten mukainen, jos se on tarpeen liikenteen yhteensovittamiseksi tai korvausta *julkisten palvelujen käsitteeseen kuuluvien velvoitteiden* täyttämisestä”. [16]

37. Julkisen palvelun velvoitteen käsite on syntynyt tämän määräyksen soveltamisen yhteydessä. [17]

12 Sisällöllisesti tässä määräyksessä tunnustetaan, että ”aina markkinat eivät – onnistu täyttämään yhteiskunnallisesti toivottavia tavoitteita, ja silloin palveluntarjonta jää riittämättömäksi [ja] – – silloin voidaan tarvita julkisen sektorin toimia”. Komission raportti 17.10.2001 Laekenin Eurooppa-neuvostolle – Yleishyödylliset palvelut (KOM(2001) 598 lopullinen, 3 kohta).

13 Ks. tuomio 21.9.1999, Albany (C-67/96, EU:C:1999:430, 103 kohta); tuomio 20.4.2010, Federutility ym. (C-265/08, EU:C:2010:205, 28 kohta) ja tuomio 21.12.2011, ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, 41 kohta).

14 Tuomio 10.12.1991, Merci convenzionali Porto di Genova (C-179/90, EU:C:1991:464, 26 kohta).

15 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Valkoinen kirja yleishyödyllisistä palveluista, KOM(2004) 374 lopullinen, liite 1. Termi ”yleistä taloudellista etua koskevat palvelut” kattaa sellaiset sekä markkinapalvelut että markkinattomat palvelut, jotka viranomaiset luokittelevat yleishyödyllisiksi ja joihin ne soveltavat julkisen palvelun velvoitteita.

16 Kursivointi tässä.

17 Ilmeisesti semanttinen siirtymä ilmauksesta ”julkisten palvelujen käsitteeseen kuuluvat velvoitteet” ilmaukseen ”julkisen palvelun velvoitteet” johtuu siitä, että viime mainittua ilmausta ovat käyttäneet jotkin tämän alan asiantuntijat, jotka eivät olleet juristeja vaan insinöörejä tai taloustieteilijöitä. Ks. Ziani, S., *Du service public à l'obligation de service public*, LGDJ, 2015, s. 104.

38. Aluksi neuvosto käytti 13.5.1965 tekemässään päätöksessä ilmausta ”kuljetusyrityksiä koskevat julkisen palvelun käsitteeseen kuuluvat velvoitteet”.[18] Sen jälkeen neuvosto käytti asetuksessa (ETY) N:o 1191/69 lyhyempää ilmausta ”julkisen palvelun velvoitteet” ja antoi käsitteestä ensimmäisen määritelmän asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan ”’julkisen palvelun velvoitteilla’ tarkoitetaan velvoitteita, joita – – yritys ei omien taloudellisten etujensa kannalta katsoen ottaisi kantaakseen tai ei ottaisi kantaakseen samassa määrin tai samoilla ehdoilla”.[19]

39. Tässä yhteydessä on syytä panna merkille, että mainitun asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa julkisen palvelun velvoitteista annetut esimerkit – eli liikennöintivelvoite, kuljetusvelvoite ja hintavelvoitteet – koskevat kaikki tietyn palvelun suorittamista.

40. Lisäksi asetuksen N:o 1191/69 7 artiklassa säädetään, että julkisen palvelun ”velvoitteen voimassa pitämisestä tehtävään päätökseen voidaan liittää ehtoja, joiden tarkoituksena on *parantaa kyseisen velvoitteen kohteena olevan toiminnan tuottoa*” ja että julkisen palvelun ”velvoitteen lakkauttamista koskevassa päätöksessä voidaan määrätä *vaihtoehtoisesta palvelusta*”.[20]

41. Näiden selvennysten pohjalta on ilmeistä, että asetuksessa N:o 1191/69 julkisen palvelun velvoitteella tarkoitetaan ainoastaan velvoitteita tarjota tiettyä palvelua.[21]

42. Koska asetusta N:o 1191/69 on käytetty mallina muita verkkopalveluja ja sittemmin kaikkia julkisia palveluja koskevassa sääntelyssä, julkisen palvelun velvoitteen käsitteelle asetuksessa N:o 1191/69 annetusta merkityksestä on tullut unionin oikeudessa yleisesti hyväksytty.[22] Kun direktiivi 2009/72 annettiin, viimeisin unionin oikeudessa hyväksytty julkisen palvelun velvoitteen käsitteen määritelmä oli asetuksessa (EY) N:o 1370/2007,[23] ja se on edelleen suhteellisen lähellä asetuksessa N:o 1191/69 annettua määritelmää.[24] Asetuksen N:o 1370/2007 2 artiklan e alakohdassa annetun määritelmän mukaan julkisen palvelun velvoitteella tarkoitetaan ”vaatimusta, jonka toimivaltainen viranomainen asettaa tai määrittelee sellaisten yleishyödyllisten julkisten henkilöliikennepalvelujen varmistamiseksi, joita liikenteenharjoittaja ei omien taloudellisten etujensa kannalta katsoen ottaisi hoitaakseen tai ei hoitaisi samassa määrin tai samoilla ehdoilla ilman korvausta”.

43. Sitä paitsi useissa komission asiakirjoissa vahvistetaan tämän käsityksen vallitsevan yleisesti. Esimerkiksi vuoden 2004 Valkoisessa kirjassa yleishyödyllisistä palveluista[25] komissio huomauttaa, että julkisen palvelun velvoitteiden käsitteellä viitataan ”erityisiin vaatimuksiin, joita julkiset viranomaiset ovat asettaneet *palveluntarjoajalle* varmistaakseen, että tietyt julkisen edun mukaiset tavoitteet

18 Kilpailuun rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteessä vaikuttavien tiettyjen määräysten yhdenmukaistamisesta tehty neuvoston päätös 65/271/ETY (EYVL 1965, 88, s. 1500).

19 Julkisten palvelujen käsitteeseen rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteessä olennaisesti kuuluvia velvoitteita koskevista jäsenvaltioiden toimenpiteistä 26.6.1969 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1191/69 (EYVL 1969, L 156, s. 1). Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan asetuksella N:o 1191/69 oli tarkoitus säätää järjestelmästä, jota jäsenvaltiot ovat velvollisia noudattamaan silloin, kun ne aikovat asettaa julkisen palvelun velvoitteita maaliikenteen alalla. Ks. tuomio 24.7.2003, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, 53 kohta).

20 Kursivointi tässä. Lisäksi voidaan todeta, että kyseessä olevan asetuksen 6 artiklan 2 kohdassa täsmennetään seuraavasti: ”Päätöksissä pitää voimassa julkisen palvelun velvoite joko kokonaan tai osittain taikka lakkauttaa se tietyn määräajan kuluessa on määrättävä niistä aiheutuvien taloudellisten rasitusten hyvittämisestä”. Olisi epäloogista vaatia jäsenvaltioita hyvittämään rahoitusvelvoitteen lakkaaminen, joten voidaan myös päätellä, että julkisen palvelun velvoitteen käsite ei kata rahoitusvelvoitteita.

21 Palvelun käsite olisi tässä ymmärrettävä muussa kuin oikeudellisessa asiayhteydessä ja siten viittaavan palvelun tai tavaran tarjoamiseen tietyin markkinaehdoista poikkeavin ehdoin ja edellytyksin.

22 Ks. esim. yhteisön lentoliikenteen harjoittajien pääsystä yhteisön sisäisen lentoliikenteen reiteille 23.7.1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2408/92 (EYVL 1992, L 240, s. 8) 2 artiklan o alakohta ja palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa (meriliikenteen kabotaasi) 7.12.1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3577/92 (EYVL 1992, L 364, s. 7) 2 artiklan 4 alakohta.

23 Rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta 23.10.2007 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1370/2007 (EUVL 2007, L 315, s. 1).

24 Määritelmä ei näytä myöhemminkään kehittyneen. Ks. esim. satamapalvelujen tarjoamisen puitteista ja satamien rahoituksen läpinäkyvyyttä koskevista yhteisistä säännöistä 15.2.2017 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2017/352 (EUVL 2017, L 57, s. 1) 2 artiklan 14 alakohta.

25 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Valkoinen kirja yleishyödyllisistä palveluista, KOM(2004) 374 lopullinen, 12.5.2004, liite 1.

täyttyvät – –”.[26] Vuonna 2011 julkaistussa asiakirjassa ”EU:n yleishyödyllisten palvelujen laatukehys” komissio määrittelee käsitteen ”yleishyödyllinen palvelu (yleistä etua koskeva palvelu)” seuraavasti: yleishyödylliset palvelut ovat ”*palveluja*, jotka jäsenvaltioiden viranomaiset luokittelevat yleishyödyllisiksi ja jotka kuuluvat sen vuoksi *julkisen palvelun velvoitteiden piiriin*”.[27] Vastaavasti asiakirjassa ”Opas valtiontukea, julkisia hankintoja ja sisämarkkinoita koskevien Euroopan unionin sääntöjen soveltamiseksi yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin, erityisesti yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin” komissio selittää, että julkisen palvelun velvoite ”asetetaan palveluntarjoajalle – – käyttäen yleishyödyllisyyden perustetta, jolla varmistetaan, että *palvelu* tarjotaan ehdoin, jotka mahdollistavat tehtävän täyttämisen”.[28]

44. Lisäksi vielä asiakirjassa ”Note of DG Energy & transport on Directive 2003/54/EC and 2003/55/EC on the Internal Market in Electricity and Natural Gas” (Sähkön ja maakaasun sisämarkkinoista annettuja direktiivejä 2003/54/EY ja 2003/55/EY koskeva energian ja liikenteen pääosaston muistio), joka koskee nimenomaan pääasiassa kyseessä olevaa alaa, komissio huomauttaa erikseen asiakirjan sivulla 2 julkisen palvelun velvoitteen oikeudellista määritelmää käsittelevässä kohdassa (”Reminder of the legal definition of PSOs”), että komission energia-alalla käyttämällä julkisen palvelun velvoitteen käsitteellä on sama merkitys kuin sille on annettu neuvoston asetuksen N:o 1191/69 2 artiklassa, EY 86 artiklan 2 kohdassa (nykyisin SEUT 106 artiklan 2 kohta) ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä.

45. Vaikka mikään edellä mainituista komission asiakirjoista ei ole oikeudellisesti sitova, voidaan kuitenkin huomauttaa, että kun komission asiakirjoissa viitataan julkisen palvelun velvoitteisiin, niissä tarkoitetaan aina tietyn palvelun tai tavaran toimittamista.[29]

46. Kun sekundäärilainsäädännössä ja tuomioissa sitä vastoin viitataan rahoitusvelvoitteisiin, niitä ei esitetä julkisen palvelun velvoitteina vaan pikemminkin korvauksena, jolla on tarkoitus rahoittaa joidenkin muiden yritysten vastuulla olevia julkisen palvelun velvoitteita.[30] Esimerkiksi asetuksen N:o 1370/2007 2 artiklan g alakohdan mukaan julkisesta palvelusta maksettavalla korvauksella tarkoitetaan ”kaikkia etuja, erityisesti taloudellisia etuja, joita toimivaltainen viranomainen antaa suoraan tai välillisesti julkisista varoista julkisen palvelun velvoitteen toteuttamisaikana tai tähän aikaan liittyen”. Samaten tuomiossa Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg[31] ei suinkaan tunnusteta julkisen palvelun velvoitteen käsitteen laajaa tulkintaa. Siinä ei viitata rahoitusvelvoitteisiin osana julkisen palvelun velvoitteiden ryhmää vaan pikemmin korvauksena julkisen palvelun velvoitteesta. Tästä kaikesta voidaan päätellä, että julkisen palvelun velvoite edellyttää, että toimija tekee tai tarjoaa jotain, josta se toisinaan saa korvauksen, mikä korostaa siis jälleen, että pelkkä velvoite maksaa veronluonteinen maksu (kuvattiinpa sitä miten tahansa) ei sinällään ole julkisen palvelun velvoite.

47. Edellä sanotun pohjalta on selvää, että julkisen palvelun velvoitteen käsitteellä, sellaisena kuin se yleisesti unionin oikeudessa ymmärretään, viitataan toimenpiteisiin, joiden takia yksi tai useampi yritys on velvoitettu tarjoamaan palveluja tai toimittamaan tavaroita, joita kyseiset yritykset eivät olisi tarjonneet tai toimittaneet – ainakaan samassa määrin tai samoilla ehdoilla – ellei jäsenvaltio olisi vaatinut niitä tekemään niin yleisen taloudellisen edun mukaisen tavoitteen toteuttamiseksi.

26 Kursivointi tässä. KOM(2004) 374 lopullinen, 12.5.2004, s. 22.

27 Kursivointi tässä. KOM(2011) 900 lopullinen, 20.12.2011, s. 3.

28 Kursivointi tässä. SWD(2013) 53 final/2, 29.4.2013, s. 21.

29 Ks. esim. ihmisille tarkoitettuja lääkkeitä koskevista yhteisön säännöistä 6.11.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/83/EY (EYVL 2001, L 311, s. 67) 1 artiklan 18 alakohta tai lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisössä 24.9.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1008/2008 (EUVL 2008, L 293, s. 3) 16 artikla.

30 Tuomio 22.11.2001, Ferring (C-53/00, EU:C:2001:627, 26 kohta); tuomio 7.5.2009, Antrop ym. (C-504/07, EU:C:2009:290, 20 kohta); ja sähköalalla tuomio 17.7.2008, Essent Netwerk Noord ym. (C-206/06, EU:C:2008:413, 80 ja 86 kohta).

31 Tuomio 24.7.2003 (C-280/00, EU:C:2003:415, 87 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

48. Rahoitusvelvoitteet ovat erillisiä ja irrallaan julkisen palvelun velvoitteista: ne muodostavat yhden tavan muiden ohella rahoittaa yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tuottamista. Koska jäsenvaltio voi itse tuottaa yleistä taloudellista etua koskevia palveluja, jollakin yrityksellä voi olla rahoitusvelvoitteita ilman julkisen palvelun velvoitteita tai voi olla julkisen palvelun velvoitteita, joita tasapainottamassa ei ole rahoitusvelvoitteita.

49. Mikään direktiivin 2009/72 3 artiklan 2 kohdassa ei sen enempää sanamuodon, asiayhteyden kuin tavoitteenkaan kannalta tue sitä näkemystä, että julkisen palvelun velvoitteen ja rahoitusvelvoitteen käsitteillä olisi mainitussa säännöksessä eri merkitys kuin muussa unionin oikeudessa.

50. Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan sanamuodossa viitataan nimenomaan EY 86 artiklaan (nykyisin SEUT 106 artikla), mikä osoittaa, että unionin lainsäätäjällä ei ole ollut tarkoitusta poiketa julkisen palvelun velvoitteelle unionin oikeudessa tavallisesti annetusta merkityksestä.

51. Direktiivin 2009/72 perustelukappaleista voidaan päätellä, että direktiivin tavoitteena on saavuttaa täysin avoimet ja kilpailuun perustuvat sähkön sisämarkkinat, joilla kaikki kuluttajat voivat vapaasti valita toimittajansa ja joilla kaikki toimittajat voivat vapaasti toimittaa tuotteitaan. Toisin kuin velvoitteet tarjota tiettyä palvelua tai toimittaa tietty tavara, rahoitusvelvoite ei todennäköisesti heikennä tällaista tavoitetta, tai vaikka heikentäisikin, todennäköisesti paljon vähäisemmässä määrin.

52. Lisäksi direktiivin 2009/72 50 perustelukappaleen mukaan direktiivin tavoitteena on luoda ”julkisen palvelun – – vaatimuksia ja niistä seuraavia yhteisiä vähimmäisnormeja – – sen varmistamiseksi, että kaikki – – kuluttajat voivat hyötyä kilpailusta ja oikeudenmukaisista hinnoista”, ja ”unionin kansalaisten ja jäsenvaltioiden harkinnan mukaan myös pienten yritysten olisi voitava nauttia julkisen palvelun velvoitteista, erityisesti toimitusvarmuuden ja kohtuullisten hintojen suhteen”. Tästä seuraa, että direktiivissä 2009/72 tarkoitettu julkisen palvelun velvoite on velvoite, josta voidaan tuottaa yhteisiä vähimmäisnormeja ja joka hyödyttää nimeämätöntä henkilöryhmää, vaikka nämä henkilöt eivät välttämättä olisikaan loppukäyttäjiä. Rahoitusvelvoitteista ei sitä vastoin seuraa yhteisiä vähimmäisnormeja, minkä lisäksi niillä autetaan nimettyä edunsaajien ryhmää, eli joko jäsenvaltioita, jos ne päättävät tuottaa kyseessä olevan yleistä taloudellista etua koskevan palvelun itse, tai yrityksiä, joiden tehtävänä kyseisen palvelun tuottaminen on.

53. Asiayhteydestä olisi huomattava, että direktiivin 2009/72 3 artiklan otsikko on ”Julkisen palvelun velvoitteet ja kuluttajansuoja”. Se seikka, että direktiivissä 2009/72 käsitellään sekä julkisen palvelun velvoitteita että kuluttajia, vahvistanee osaltaan sitä ajatusta, että julkisen palvelun velvoitteet ovat velvoitteita toimittaa tiettyjä tavaroita tai palveluja ensisijaisesti kuluttajille.

54. Kiinnitän huomiota myös siihen, että direktiivin 2009/72 3 artiklan 6 kohdan mukaisesti, ”jos jäsenvaltio myöntää *2 ja 3 kohdassa esitettyjen velvoitteiden täyttämisestä* rahallisen korvauksen, muunlaisia korvauksia ja yksinoikeuksia, tämä on toteutettava syrjimättömällä ja avoimella tavalla”.[32] Tämä osoittaa, että rahoitusvelvoite ei itsessään ole julkisen palvelun velvoite, vaan sen tavoitteena on pikemmin tarjota korvaus yrityksille, joiden on täytettävä julkisen palvelun velvoite.

32 Kursivointi tässä.

55. Pääasian erikoisolosuhteiden pohjalta kiinnitän huomiota siihen, että direktiivin 2009/72 ainoa oikeusperusta on EY 95 artikla (nykyisin SEUT 114 artikla), jonka 2 kohdassa määrätään, että kyseisen artiklan nojalla ei voida toteuttaa unionin verotoimenpiteitä. Koska pääasiassa riidan kohteena olevan kaltaiset rahoitusvelvoitteet, jotka jäsenvaltio asettaa kattaakseen julkisia menoja ja joista ei ole välitöntä hyötyä kyseiselle yritykselle, ovat unionin oikeudessa tarkoitettuja verotoimenpiteitä, direktiiviä 2009/72 olisi poikkeustilanteita lukuun ottamatta tulkittava siten, että se ei kata tällaisia velvoitteita. [33]

56. Jos julkisen palvelun velvoitteen käsitteen katsottaisiin sisältävän tällaisen velvoitteen, se merkitsisi, että mikä tahansa verotoimenpide tai valtiontuki olisi myös analysoitava 3 artiklan 2 kohdan kannalta, mikä ei selvästikään ole kyseisen säännöksen tarkoitus.

57. Edellä sanotun pohjalta katson, että direktiivin 2009/72 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti julkisen palvelun velvoite on ymmärrettävä merkityksessä, joka käsitteelle tavallisesti unionin oikeudessa annetaan. Se tarkoittaa siis yrityksen velvoitetta toimittaa tietty palvelu (tai tavara) edellytyksin (hinta, määrä, laatu, palvelun jatkuvuus jne.), joita se ei olisi soveltanut, ellei sen olisi pakko toimia niin kansallisen lainsäädännön mukaisesti, jotta varmistetaan yleistä taloudellista etua koskeva palvelu. Siksi julkisen palvelun velvoitteet ovat vain tapa säännellä taloudellista toimintaa yleisen edun mukaisesti ja menetelmä, jolla kolmannet osapuolet nimetään suorittamaan kyseinen toiminta. [34]

58. Tämä päätelmä on täysin sopusoinnussa direktiivin 2009/72 3 artiklan 2 kohdasta annettujen unionin tuomioistuimen aiempien tuomioiden kanssa. Tuomiossa Renerga [35] unionin tuomioistuin päätteli, ettei kyseessä ollut yritykselle asetettu julkisen palvelun velvoite, koska kansallisessa lainsäädännössä ei ollut asetettu kyseiselle yritykselle pakollista velvoitetta tuottaa ja toimittaa uusiutuvista energianlähteistä tuotettua sähköä. Asiassa Achema ym. [36] unionin tuomioistuin pyrki määrittämään, voidaanko joitakin tukia pitää korvauksena, jonka edunsaajayritykset saavat julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä, tutkimalla muiden tekijöiden ohessa sitä, liittyvätkö tuet palvelujen tarjoamiseen sähkön loppukuluttajille tai sähköalan toimijoille.

59. Sen takia olen täysin samaa mieltä komission kanssa siitä, että toimenpiteen luokittelu direktiivin 2009/72 3 artiklan 2 kohdan mukaiseksi julkisen palvelun velvoitteeksi edellyttää paitsi sitä, että toimenpide koskee yhtä tai useampaa yritystä ja että sillä pakotetaan ne toimimaan tietyllä tavalla, joka on tarpeen yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tuottamiseksi, myös sitä, että tällaisella toimenpiteellä kyseiset yritykset on pakotettava suorittamaan tietty palvelu tai toimittamaan tietty tavara ehdoilla ja edellytyksillä, jotka eivät ole kyseisillä markkinoilla yleinen käytäntö.

60. Näin ollen pääasiassa riidan kohteena olevan velvoitteen kaltaista velvoitetta rahoittaa toimintasuunnitelmaa, jolla kannustetaan energiansäästö- ja energiatehokkuustoimenpiteisiin, [37] ei voida pitää direktiivin 2009/72 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna julkisen palvelun velvoitteena, vaikka rahoitettujen toimenpiteiden päämääränä onkin yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tuottaminen. Tällä ei tarkoiteta, että mikään kyseessä olevista rahoitusvelvoitteista – jotka ainakin

33 Ks. julkisasiamies Hoganin ratkaisuehdotus UNESA ym. (C-105/18–C-113/18, EU:C:2019:395, 35 kohta). Tämän asian istuntokäsittelyssä Espanjan hallituksen edustaja mainitsi, että kansallisen lainsäädännön mukaisesti riidanalainen rahoitusvelvoite muodostaa Espanjan perustuslain 31 §:n mukaisen julkisoikeudellisen pääomasuorituksen ja on siten luonteeltaan verotuksellinen. On kuitenkin muistettava, että veron, tullin tai maksun luokittelu unionin oikeuden näkökulmasta kuuluu unionin tuomioistuimen tehtäviin, ja tämä määrittelee veron sen objektiivisten ominaisuuksien perusteella riippumatta sen luokittelusta kansallisessa oikeudessa. Ks. tuomio 18.1.2017, IRCCS – Fondazione Santa Lucia (C-189/15, EU:C:2017:17, 29 kohta).

34 Toinen tapa nimetä kolmannet osapuolet on tehdä julkista palvelua koskeva sopimus. Julkisen palvelun velvoite voidaan määritellä julkista palvelua koskevassa sopimuksessa. Ks. vastaavasti tuomio 10.5.2005, Italia v. komissio (C-400/99, EU:C:2005:275, 65 kohta). Käytettävä tekniikka on kuitenkin perin pohjin erilainen.

35 Tuomio 14.11.2018 (C-238/17, EU:C:2018:905, 26 kohta).

36 Tuomio 15.5.2019 (C-706/17, EU:C:2019:407, 112 kohta).

37 Toimintasuunnitelman tavoitetta ei pitäisi tältä osin sekoittaa kolmannen lisäsäännöksen tavoitteeseen, joka koskee ainoastaan päätöstä siirtää suunnitelman rahoitus yritysten vastuulle.

joiltakin osin vaikuttavat olevan luonteeltaan tietyille energia-alan yrityksille asetettuja erityisveroja – ei todennäköisesti ole jonkin muun unionin oikeuden säännöksen alainen, vaan pikemminkin vain sitä, että niihin ei sovelleta direktiivin 2009/72 3 artiklan 2 kohtaa, mitä ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedusteli.

61. Ehdotan siis ensimmäiseen kysymykseen vastattavaksi siten, että direktiivin 2003/54 3 artiklan 2 kohtaa ja direktiivin 2009/72 3 artiklan 2 kohtaa ei pidä tulkita siten, että velvoite rahoittaa toimintasuunnitelman eri toimenpiteitä asetuksen 14/2010 kolmannessa lisäsäännöksessä tarkoitetulla tavalla muodostaa mainituissa säännöksissä tarkoitetun julkisen palvelun velvoitteen.

62. Kun ensimmäiseen kysymykseen annettu vastaus otetaan huomioon, toiseen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

V. Päätelmät

63. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Audiencia Nacionalin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 96/92/EY kumoamisesta 26.6.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/54/EY 3 artiklan 2 kohtaa ja sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/54/EY kumoamisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/72/EY 3 artiklan 2 kohtaa ei pidä tulkita siten, että velvoite rahoittaa toimintasuunnitelman eri toimenpiteitä kiireellisistä toimenpiteistä sähköalan tariffialijäämän korjaamiseksi 23.12.2010 annetun asetuksen 14/2010 (Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico) kolmannessa lisäsäännöksessä tarkoitetulla tavalla muodostaa mainituissa säännöksissä tarkoitetun julkisen palvelun velvoitteen.