Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kymmenes jaosto)

16 päivänä tammikuuta 2014*

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen — Direktiivi 2002/91/EY — Rakennusten energiatehokkuus — 3, 7 ja 8 artikla — Puutteellinen täytäntöönpano

Asiassa C-67/12,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 9.2.2012,

Euroopan komissio, asiamiehinään K. Herrmann ja I. Galindo Martin,

kantajana,

vastaan

Espanjan kuningaskunta, asiamiehinään A. Rubio González ja S. Centeno Huerta,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kymmenes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja E. Juhász sekä tuomarit D. Šváby (esittelevä tuomari) ja C. Vajda,

julkisasiamies: N. Wahl,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii kanteessaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut rakennusten energiatehokkuudesta 16.12.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/91/EY (EYVL 2003, L 1, s. 65) 3, 7 ja 8 artiklan ja rakennusten energiatehokkuudesta 19.5.2010 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/31/EU

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

(EUVL L 153, s. 13) 29 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut ensin mainitun direktiivin noudattamisen edellyttämiä kaikkia lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä tai koska se ei ainakaan ole ilmoittanut näistä toimenpiteistä komissiolle.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

2 Direktiivin 2002/91 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on sovellettava kansallisella tai alueellisella tasolla rakennusten energiatehokkuuden laskentamenetelmää, joka perustuu liitteessä esitettyyn yleiseen kehykseen. Kehyksen 1 ja 2 osa on mukautettava tekniikan kehitykseen 14 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen ottaen huomioon jäsenvaltioiden lainsäädännössä sovellettavat standardit tai normit.”

3 Kyseisen direktiivin 7 artiklan, jonka otsikko on ”Energiatehokkuustodistus”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että rakennuksia rakennettaessa, myytäessä tai vuokrattaessa energiatehokkuutta koskeva todistus asetetaan omistajan saataville tai omistajan toimesta mahdollisen ostajan tai vuokralaisen saataville. Todistus voi olla voimassa enintään kymmenen vuotta.

– –”

4 Kyseisen direktiivin 8 artiklassa, jonka otsikko on ”Lämmityskattiloiden tarkastus”, säädetään seuraavaa:

”Energiankulutuksen vähentämiseksi ja hiilidioksidipäästöjen rajoittamiseksi jäsenvaltioiden on joko:

a) säädettävä tarvittavat toimenpiteet 20–100 kW:n nimellistehon lämmityskattiloiden, jotka toimivat uusiutumattomalla nestemäisellä tai kiinteällä polttoaineella, säännöllisten tarkastusten toteuttamiseksi. Tällaisia tarkastuksia voidaan soveltaa myös muita polttoaineita hyödyntäviin lämmityskattiloihin,

   yli 100 kW:n nimellistehon lämmityskattilat on tarkastettava vähintään joka toinen vuosi. Kaasulla toimivien lämmityskattiloiden osalta kyseinen jakso voidaan pidentää neljäksi vuodeksi,

   Jäsenvaltioiden on määrättävä tarvittavista toimenpiteistä koko lämmityslaitteiston kertatarkastuksen suorittamiseksi niiden lämmityslaitteiden osalta, joissa on yli 15 vuotta vanhat ja yli 20 kW:n nimellistehon lämmityskattilat. Tässä tarkastuksessa on arvioitava lämmityskattilan hyötysuhde ja mitoitus koko rakennuksen lämmitysvaatimuksiin nähden, ja tulosten perusteella asiantuntijoiden on tarjottava käyttäjille neuvoja lämmityskattilan vaihtamisesta, muista lämmityslaitteiden muutoksista ja vaihtoehtoisista ratkaisuista; tai

b) toteutettava toimenpiteet sen varmistamiseksi, että käyttäjät saavat neuvoja lämmityskattilan vaihtamisesta, muista lämmityslaitteiden muutoksista ja vaihtoehtoisista ratkaisuista, joihin voi sisältyä tarkastuksia lämmityskattilan hyötysuhteen ja mitoituksen arvioimiseksi. Tämän lähestymistavan kokonaisvaikutusten olisi oltava yleisesti vastaavat kuin a alakohdan säännöksiä noudatettaessa. Jäsenvaltioiden, jotka valitsevat tämän vaihtoehdon, on toimitettava komissiolle joka toinen vuosi selvitys siitä, että niiden lähestymistapa on tällä tavoin vastaava.”

5 Direktiivin 2002/91 15 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 4.1.2006 ja niiden on ilmoitettava tästä viipymättä komissiolle. Direktiivi 2002/91 kumottiin direktiivillä 2010/31 1.2.2012 alkavin vaikutuksin sanotun kuitenkaan rajoittamatta jäsenvaltioiden velvoitteita direktiivin 2002/91 täytäntöönpanoa ja soveltamista koskevien määräaikojen osalta.

Espanjan oikeus

6 Rakennusten lämmityslaitteita koskevien sääntöjen hyväksymisestä 20.7.2007 annetun kuninkaan asetuksen 1027/2007 8 perustelukohta kuuluu seuraavasti:

”Normilla, joka tässä asetuksessa hyväksytään, pannaan osittain täytäntöön direktiivi 2002/91 – –, jossa vahvistetaan ne energiatehokkuuden vähimmäisvaatimukset, jotka uusien ja olemassa olevien rakennusten lämmityslaitteiden on täytettävä, sekä lämmityskattiloiden ja ilmastointijärjestelmien säännöllinen tarkastusmenettely.”

7 Kuninkaan asetuksen 1027/2007 teknisessä ohjeessa 3.4.4 määrätään seuraavaa:

”1. Huoltoyritys neuvoo haltijaa ja suosittelee hänelle laitteistoa sekä sen käyttöä ja toimintaa koskevia parannuksia tai muutoksia, jotka mahdollistavat suuremman energiatehokkuuden.

2. Lisäksi niiden laitteistojen osalta, joiden nimellisteho on suurempi kuin 70 kW, huoltoyritys seuraa säännöllisesti energian- ja vedenkulutuksen kehitystä voidakseen havaita mahdolliset poikkeamat ja toteuttaa asianmukaiset korjaavat toimenpiteet. Nämä tiedot säilytetään vähintään viiden vuoden ajan.”

8 Kuninkaan asetuksen 1027/2007 teknisessä ohjeessa 4.3.1, jonka otsikko on ”Lämmityslaitteiden tarkastusjaksot”, määrätään seuraavaa:

”1. Lämmityslaitteet, jotka on otettu käyttöön tämän asetuksen voimaantulopäivän jälkeen ja joiden nimellisteho on vähintään 20 kW, tarkastetaan taulukossa 4.3.1 mainittujen jaksojen mukaisesti.

Taulukko 4.3.1 Lämmistyslaitteiden tarkastusjaksot

Nimellislämpöteho (kW)	Polttoainetyyppi	Tarkastusjaksot
20 ≤ P ≤ 70	Kaasu- ja uusiutuvat polttoaineet	Joka 5. vuosi
	Muut polttoaineet	Joka 5. vuosi
P > 70	Kaasu- ja uusiutuvat polttoaineet	Joka 4. vuosi
	Muut polttoaineet	Joka 2. vuosi

2. Tämän asetuksen voimaan tullessa olemassa olevien rakennusten lämmityslaitteet on tarkastettava ensimmäisen kerran autonomisen alueen toimivaltaisen viranomaisen määräämän aikataulun mukaisesti niiden tehon, niiden polttoainetyypin ja niiden iän mukaan.”

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

9 Komissio moitti 24.2.2009 päivätyllä kirjeellään Espanjan kuningaskuntaa siitä, ettei se ollut pannut täytäntöön direktiivin 2002/91 3 ja 4 artiklaa olemassa olevien rakennusten osalta.

10 Espanjan kuningaskunta myönsi 7.4.2009 päivätyllä kirjeellään, että tätä direktiiviä oltiin panemassa täytäntöön olemassa olevien rakennusten energiatodistusten osalta.

11 Komissio lähetti 29.1.2010 Espanjan kuningaskunnalle täydentävän virallisen huomautuksen, jossa se totesi, ettei sille vielä ollut ilmoitettu direktiivin 2002/91 7 ja 8 artiklan täytäntöönpanotoimista. Komissio totesi kyseisen direktiivin 8 artiklasta, että kuninkaan asetuksessa 1027/2007 vahvistetaan lämmityskattiloiden tarkastusjaksot vain sen voimaantulon jälkeen käyttöön otettujen lämmityskattiloiden osalta ja jätetään autonomisten alueiden päätettäväksi jo olemassa olevien rakennusten lämmityskattiloiden tarkastusjaksot. Komissio on näin ollen katsonut 24.2.2009 päivätyn virallisen huomautuksen täydennyksenä, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 2002/91 7 artiklan ja 8 artiklan a alakohdan mukaisia velvoitteitaan.

12 Espanjan kuningaskunta selitti 22.7.2010 päivätyssä kirjeessään syyt sille, miksi olemassa olevia rakennuksia koskeviin todistuksiin liittyvän ehdotuksen kuninkaan asetukseksi hyväksyminen oli viivästynyt, ja se totesi direktiivin 2002/91 8 artiklan täytäntöönpanon osalta, että kolme autonomista aluetta oli jo julkaissut päätöksen kuninkaan asetuksen 1027/2007 soveltamista koskevien normien vahvistamisesta niiden alueilla ja että muut päätökset olivat hyväksymisvaiheessa.

13 Komissio esitti 25.11.2010 perustellun lausunnon, jossa se katsoi, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 2002/91 mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole saattanut kyseisen direktiivin 3 artiklaa, 7 artiklan 1 kohtaa ja 8 artiklan a alakohtaa kokonaisuudessaan osaksi Espanjan oikeusjärjestystä, ja kehotti sitä toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet kahden kuukauden määräajassa perustellun lausunnon saamisesta.

14 Espanjan kuningaskunta vastasi 31.1.2011 päivätyssä kirjeessään, että direktiivin 2002/91 3 ja 7 artikla pannaan täytäntöön hyväksymällä olemassa olevia rakennuksia koskeviin todistuksiin liittyvä ehdotus kuninkaan asetukseksi. Kyseisen direktiivin 8 artiklasta Espanjan kuningaskunta täsmensi, ettei autonomisilla alueilla ole velvollisuutta ilmoittaa komissiolle lämmityskattiloiden tarkastusaikatauluja. Se lisäsi myös päättäneensä käyttää mainitun direktiivin 8 artiklassa säädettyä kahta mahdollisuutta.

15 Espanjan kuningaskunta ilmoitti 29.4.2011 päivätyllä kirjeellä uudelleen komissiolle olemassa olevia rakennuksia koskeviin todistuksiin liittyvästä ehdotuksesta kuninkaan asetukseksi.

16 Komissio katsoi, että Espanjan kuningaskunta ei ollut noudattanut jäsenyysvelvoitteitaan perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, ja se nosti nyt käsiteltävän kanteen.

Kanne

17 Espanjan kuningaskunta esitti 20.4.2012 toimittamallaan erillisellä asiakirjalla oikeudenkäyntiväitteen, jossa se vaati unionin tuomioistuinta toteamaan, että kanne on jätettävä tutkimatta direktiivin 2002/91 8 artiklan kaikkien säännösten noudattamatta jättämisen osalta, ja toissijaisesti toteamaan, että kanne on jätettävä tutkimatta kyseisen direktiivin 8 artiklan b alakohdan noudattamatta jättämisen osalta.

18 Oikeudenkäyntiväite yhdistettiin pääasiaan 16.10.2012 tehdyllä päätöksellä ja Espanjan kuningaskuntaa kehotettiin jättämään vastineensa.

Väite, joka koskee direktiivin 2002/91 3 ja 7 artiklan täytäntöönpanon laiminlyöntiä

Asianosaisten lausumat

19 Komissio moittii Espanjan kuningaskuntaa siitä, ettei se ole toteuttanut kaikkia direktiivin 2002/91 3 ja 7 artiklan noudattamisen edellyttämiä toimenpiteitä eikä ainakaan ilmoittanut niitä komissiolle, koska kuninkaan asetus 1027/2007 sisältää määräyksiä rakennusten energiatehokkuuden laskemismenetelmästä ja energiatehokkuustodistuksesta vain uusien rakennusten osalta eikä se koske olemassa olevia rakennuksia. Se korostaa, että Espanjan kuningaskunta myönsi perusteltuun lausuntoon antamassaan vastauksessa lähtökohtaisesti, ettei direktiiviä ole vielä kokonaan saatettu osaksi Espanjan oikeutta, ja vain totesi, että tämä tapahtuisi päivänä, jona hyväksytään ehdotus kuninkaan asetukseksi olemassa olevia rakennuksia koskevista todistuksista.

20 Komissio katsoo, että Espanjan kuningaskunta on luopunut puolustuksestaan direktiivin 2002/91 3 ja 7 artiklan noudattamatta jättämisen osalta ja että tältä osin sen vastineessa ja vastauskirjelmässä esitetyt huomaukset on jätetty määräajan päättymisen jälkeen, koska erillisellä asiakirjalla esitetty osittainen oikeudenkäyntiväite ei koske direktiivin 2002/91 3 ja 7 artiklan noudattamatta jättämistä.

21 Espanjan kuningaskunta kiistää luopuneensa puolustuksestaan direktiivin 2002/91 3 ja 7 artiklan osalta. Se korostaa, että unionin työjärjestyksen 91 artiklassa määrätään, että oikeudenkäyntiväite on esitettävä erillisellä asiakirjalla, eikä siinä tehdä mitään eroa sen suhteen, koskeeko tutkimatta jättäminen kannetta kokonaisuudessaan vai vain osaa siitä. On siis sallittua esittää osittainen oikeudenkäyntiväite erillisellä asiakirjalla ilman, että siitä on pienintäkään kielteistä seurausta.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

22 Koska Espanjan kuningaskunta oli erillisellä asiakirjalla esittänyt oikeudenkäyntiväitteen, joka koski vain direktiivin 2002/91 8 artiklaan liittyvää väitettä, esittämättä tässä vaiheessa mitään tutkittavaksi ottamista tai pääasiaa koskevaa väitettä kyseisen direktiivin 3 ja 7 artiklasta, herää esiin kysymys siitä, onko katsottava, että se on menettänyt oikeutensa puolustautua viimeksi mainittua väitettä vastaan.

23 Tästä on muistutettava, että työjärjestyksen 40 artiklan mukaan, sellaisena kuin se oli voimassa nyt käsiteltävän kanteen nostamispäivänä, vastaajan on kuukauden kuluessa kanteen tiedoksiannosta jätettävä vastineensa. Mainitun työjärjestyksen 91 artiklassa määrätään kuitenkin mahdollisuudesta pyytää erillisellä asiakirjalla unionin tuomioistuinta ratkaisemaan oikeudenkäyntiväitteen tai muun oikeudenkäyntimenettelyyn liittyvän seikan käsittelemättä itse pääasiaa.

24 Oikeudenkäyntiväitteellä keskustelu ja asian käsittely voidaan prosessiekonomisista syistä rajata koskemaan aluksi vain sitä, onko käsiteltävä kanne tutkittava. Tällä oikeudenkäyntimenettelyyn liittyvällä seikalla voidaan siten välttää se, että asianosaiset kirjelmissään ja tuomioistuin käsittelisivät itse asiakysymystä, vaikka kanne on jätettävä tutkimatta (ks. asia C-197/09 REX-II, uudelleenkäsittely M v. lääkevirasto, tuomio 17.12.2009, Kok., s. I-12033, 48 kohta).

25 Jos sen sijaan kanne päätetään tutkia hylkäämällä oikeudenkäyntiväite tai jos oikeudenkäyntiväite lykätään ratkaistavaksi pääasian yhteydessä, on vielä järjestettävä keskustelu kanteen asiaperusteesta. Edellä mainituissa määräyksissä nimittäin edellytetään nimenomaisesti, että jos oikeudenkäyntiväite hylätään tai lykätään ratkaistavaksi pääasian yhteydessä, presidentti vahvistaa uudet määräajat asian käsittelyn jatkamiseksi (ks. em. asia uudelleenkäsittely M v. lääkevirasto, tuomion 49 kohta).

26 Työjärjestyksen, sellaisena kuin se oli nyt käsiteltävän kanteen nostamisaikaan, 40 ja 91 artiklasta yhdessä luettuina seuraa, että keskustelu asiaperusteesta voi koskea vain sitä osaa kanteesta, jota oikeudenkäyntiväitteellä tarkoitetaan, koska vastaaja ei ole toimittanut täydentävää vastinetta mainitussa 40 artiklassa vahvistetussa yhden kuukauden määräajassa.

27 Vaikka oikeudenkäyntiväite, joka koskee vain osaa kanteesta, olisikin perusteltu, se ei voi johtaa kanteen hylkäämiseen kokonaisuudessaan, eikä mitään oikeuta sitä, että vastaaja ei esitä vastinettaan siitä kanteen osasta, jota mainittu oikeudenkäyntiväite ei koske, työjärjestyksen 40 artiklassa tarkoitetussa määräajassa.

28 Jos vastaaja katsoo, että vain osa kanteesta on jätettävä tutkimatta, hänen täytyy näin ollen joko kiistää sen tutkittavaksi ottamisen perusteet vastineessaan tai esittää kanteeseen vastaamiseksi annetussa määräajassa osittainen oikeudenkäyntiväite sekä pääasiaa koskeva vastine siihen kanteen osaan, jota mainittu oikeudenkäyntiväite ei koske, sillä uhalla, että hän muuten menettää tätä koskevan oikeutensa.

29 Koska Espanjan kuningaskunnan väitteet, jotka koskevat direktiivin 2002/91 3 ja 7 artiklaa, on esitetty 26.12.2012 eli yli kahdeksan kuukautta määräajan päättymisen jälkeen, sellaisena kuin se on pidennettynä ja kanteeseen kohdistuvien huomautusten esittämiseksi vahvistettuna, tästä seuraa, että ne on esitetty määräajan päätyttyä eikä niitä näin ollen voida ottaa huomioon.

30 On joka tapauksessa unionin tuomioistuimen tehtävänä todeta, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty väitetyllä tavalla noudattamatta vai ei, myös siltä osin kuin jäsenvaltio, jota asia koskee, ei kiistä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä (ks. asia C-439/99, komissio v. Italia, tuomio 15.1.2002, Kok., s. I-305, 20 kohta ja asia C-438/07, komissio v. Ruotsi, tuomio 6.10.2009, Kok., s. I-9517, 53 kohta).

31 On muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä arvioitaessa on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä eikä unionin tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia (ks. mm. asia C-473/10, komissio v. Unkari, tuomio 28.2.2013, 96 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32 Nyt käsiteltävässä asiassa on riittävää todeta, että oikeudenkäyntiä edeltäneestä vaiheesta ja kannekirjelmän siitä osasta, jonka Espanjan kuningaskunta myöntää, ilmenee lähtökohtaisesti, että olemassa olevien rakennusten osalta, joita ainoastaan komission väite koskee, direktiivin 2002/91 3 ja 7 artikla saatetaan täydellisesti osaksi Espanjan oikeutta vasta kuninkaan asetusta koskevan ehdotuksen hyväksymisen jälkeen.

33 Näin ei kuitenkaan ollut tapahtunut perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päätyttyä eli 25.1.2011.

34 Direktiivin 2002/91 3 ja 7 artiklan täytäntöönpanon laiminlyöntiä koskeva väite on näin ollen perusteltu.

Väite, joka koskee direktiivin 2002/91 8 artiklan täytäntöönpanon laiminlyöntiä

Tutkittavaksi ottaminen

– Asianosaisten lausumat

35 Espanjan kuningaskunta väittää pääasiallisesti, että kanne on jätettävä tutkimatta tältä osin, koska se ei ole johdonmukainen ja sillä rikotaan työjärjestyksen 38 artiklaa, koska oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn kuluessa komissio moitti sitä vain siitä, että se ei ole noudattanut direktiivin 2002/91 8 artiklan a alakohdan mukaisia velvoitteitaan, vaikka tämän 8 artiklan b alakohdassa säädetään toisesta mahdollisuudesta saavuttaa siinä vahvistettu tavoite. Espanjan kuningaskunta

väittää, että jotta komissio voi moittia sitä siitä, että se on jättänyt noudattamatta mainitun 8 artiklan mukaisia velvoitteitaan, komission olisi pitänyt varmistaa, ettei se ole pannut direktiiviä 2002/91 täytäntöön joko ensimmäisen mahdollisuuden tai toisen mahdollisuuden avulla.

36 Toissijaisesti Espanjan kuningaskunta väittää, että kanne on jätettävä tutkimatta direktiivin 2002/91 8 artiklan b alakohdan osalta, koska perusteltu lausunto ei ole koskenut tätä säännöstä.

37 Ensisijaisen tutkimatta jättämistä koskevan perusteen osalta komissio ei kiistä sitä, että jäsenvaltioilla on mahdollisuus panna täytäntöön jompikumpi direktiivin 2002/91 8 artiklassa tarkoitetuista mahdollisuuksista, mutta se korostaa, että kun täydentävä virallinen huomautus lähetettiin, Espanjan kuningaskunta oli jo ilmoittanut tietyt kansalliset toimenpiteet, joilla oli osittain pantu tämän direktiivin 8 artiklan a alakohta täytäntöön.

38 Siinä asiayhteydessä Espanjan kuningaskunta oli komission mukaan täysin ymmärtänyt sen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, josta sitä moitittiin, eikä kyse ollut päättelyvirheestä, kun tätä jäsenvaltiota moitittiin direktiivin 2002/91 8 artiklan a alakohdassa säädetyn mahdollisuuden puutteellisesta täytäntöönpanosta mainitsematta, ettei tämä jäsenvaltio ollut ilmoittanut mitään toimenpidettä, joka liittyi kyseisen 8 artiklan b alakohdassa säädettyyn mahdollisuuteen.

39 Komissio katsoo toissijaisesta tutkimatta jättämistä koskevasta perusteesta, että kannekirjelmään sisältyvät direktiivin 2002/91 8 artiklan b alakohtaa koskevat väitteet eivät muuta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen kohdetta, sellaisena kuin se on rajoitettu oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä.

– Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

40 Espanjan kuningaskunta väittää pääasiallisesti, että direktiivin 2002/91 8 artiklan täytäntöönpanon laiminlyöntiä koskeva väite ei ole johdonmukainen ja sillä rikotaan työjärjestyksen 38 artiklaa, sellaisena kuin se oli nyt käsiteltävän kanteen nostamisen aikaan, koska komissio moitti sitä oikeudenkäyntiä edeltäneessä vaiheessa ja perustellussa lausunnossa vain kyseisen direktiivin 8 artiklan a alakohdan puutteellisesta täytäntöönpanosta, vaikka kyseinen säännös on vain toinen niistä kahdesta mahdollisuudesta, jotka on annettu jäsenvaltioiden käyttöön mainitulla 8 artiklalla tavoitellun energiankulutuksen vähentämisen tavoitteen saavuttamiseksi.

41 Tältä osin on muistutettava, että työjärjestyksen 38 artiklan 1 kohdan c alakohdasta ja siihen liittyvästä oikeuskäytännöstä seuraa, että kannekirjelmässä on mainittava oikeudenkäynnin kohde ja esitettävä yhteenveto kanteen oikeudellisista perusteista ja että näiden mainintojen on oltava riittävän selviä ja täsmällisiä, jotta vastaaja voi valmistella puolustuksensa ja jotta unionin tuomioistuin voi harjoittaa valvontaansa. Tästä johtuu, että niiden oleellisten tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen, joihin kanne perustuu, on ilmettävä johdonmukaisesti ja ymmärrettävästi itse kannekirjelmän tekstistä ja että kanteessa esitetyt vaatimukset on muotoiltava yksiselitteisesti, jottei unionin tuomioistuin lausuisi kanteen ulkopuolelta tai jättäisi lausumatta jostakin perusteesta (ks. mm. asia C-475/07, komissio v. Puola, tuomio 12.2.2009, Kok., s. I-19*, 43 kohta ja asia C-165/08, komissio v. Puola, tuomio 16.7.2009, Kok., s. I-6843, 42 kohta).

42 Oikeuskäytännössä on katsottu myös, että SEUT 258 artiklaan perustuvassa kanteessa on esitettävä väitteet johdonmukaisesti ja täsmällisesti, jotta jäsenvaltio ja unionin tuomioistuin voivat arvioida tarkasti sen unionin oikeuden rikkomisen laajuuden, josta jäsenvaltiota moititaan; tämä on välttämätön edellytys sille, että kyseinen jäsenvaltio voi käyttää hyödyllisesti puolustautumisoikeuksiaan ja että unionin tuomioistuin voi tutkia, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta väitetyllä tavalla (ks. mm. em. asia komissio v. Puola, tuomio 16.7.2009, 43 kohta).

43 Nyt käsiteltävässä asiassa komissio on sekä 29.1.2010 päivätyssä täydentävässä virallisessa huomautuksessa että perustellussa lausunnossa esittänyt selvästi, että direktiivin 2002/91 8 artiklassa annetaan jäsenvaltioille vapaus valita tässä säännöksessä säädetyn kahden vaihtoehdon välillä. Se on tämän jälkeen todennut, että vaikka Espanjan kuningaskunnan ilmoittamassa kuninkaan asetuksessa 1027/2007 vahvistetaan sen voimaantulon jälkeen käyttöön otetuille lämmityskattiloille tarkastusjaksot ja pannaan täytäntöön 8 artiklan a alakohdassa tarkoitettu mahdollisuus, siinä jätetään autonomisten alueiden hoidettavaksi tarkastusaikataulu olemassa olevien lämmityskattiloiden osalta.

44 Tässä asiayhteydessä se, että komissio on päätellyt perustellussa lausunnossa, ettei direktiivin 2002/91 8 artiklan kaikkia säännöksiä ole rikottu vaan ainoastaan tämän direktiivin 8 artiklan a alakohtaa, ei ole epäjohdonmukaisuus tai päättelyvirhe. Komissio on päätellyt sen perusteella, että Espanjan kuningaskunta oli jo ilmoittanut tämän 8 artiklan a alakohdan soveltamisalaan kuuluvista täytäntöönpanotoimenpiteistä, jotka kuitenkin olivat komission mukaan riittämättömiä, että tässä säännöksessä säädetty mahdollisuus oli pantu täytäntöön puutteellisesti.

45 Asiakirja-aineistosta ilmenee lisäksi, että Espanjan kuningaskunta on voinut ymmärtää sen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen laajuuden, josta sitä moititaan, ja käyttää täysin puolustautumisoikeuksiaan oikeudenkäyntiä edeltäneestä menettelystä lähtien.

46 Näin ollen Espanjan kuningaskunta on täydentävään viralliseen huomautukseen 22.7.2010 antamassaan vastauksessa vain esittänyt , että kolme autonomista aluetta oli jo julkaissut päätökset, joissa vahvistetaan kuninkaan asetuksen 1027/2007 soveltamissäännöt niiden toimivallan perusteella, ja että muita päätöksiä käsiteltiin parhaillaan hallinnollisesti. Espanjan kuningaskunta ei siis kiistänyt komission arviointia sen aikomuksesta panna täytäntöön ainoastaan direktiivin 2002/91 8 artiklan a alakohta.

47 Edellä mainitusta johtuu, että komissio ei ole sivuuttanut työjärjestyksen 38 artiklaa, sellaisena kuin se oli nyt käsiteltävän kanteen nostamispäivänä, moittiessaan Espanjan kuningaskuntaa direktiivin 2002/91 8 artiklan a alakohdassa säädetyn mahdollisuuden puutteellisesta täytäntöönpanosta mainitsematta, ettei tämä jäsenvaltio ollut ilmoittanut mistään kyseisen 8 artiklan b alakohdassa säädettyyn mahdollisuuteen liittyvästä toimenpiteestä.

48 Näin ollen ensisijaisesti esitetty tutkimatta jättämistä koskeva peruste on hylättävä.

49 Toissijaisesti esitetty tutkimatta jättämistä koskeva peruste, jonka mukaan komission väite olisi jätettävä tutkimatta siltä osin kuin se koskee direktiivin 2002/91 8 artiklan b alakohtaa, on myös hylättävä.

50 Komissio on yhtäältä perustellussa lausunnossa moittinut Espanjan kuningaskuntaa siitä, ettei se ole toteuttanut direktiivin 2002/91 8 artiklan noudattamisen edellyttämiä toimenpiteitä, korostamalla kyseisen artiklan a alakohtaa siitä syystä, että kyseinen jäsenvaltio oli jo ilmoittanut tässä säännöksessä säädetyn mahdollisuuden mukaisista täytäntöönpanotoimenpiteistä.

51 Koska toisaalta Espanjan kuningaskunta oli myöhemmin väittänyt perusteltuun lausuntoon antamassaan vastauksessa, että se oli valinnut direktiivin 2002/91 8 artiklaan perustuvien velvoitteiden täytäntöönpanon turvautumalla kyseisen 8 artiklan a ja b alakohdassa olevaan kahteen mahdollisuuteen yhdessä, komissio on kannekirjelmässään tutkinut, pantiinko Espanjan kuningaskunnan toteuttamilla toimenpiteillä 8 artikla täydellisesti täytäntöön sekä sen a että b alakohdan osalta.

52 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komission asianomaiselle jäsenvaltiolle lähettämässä virallisessa huomautuksessa ja sen lähettämässä perustellussa lausunnossa rajataan oikeusriidan kohde, jota ei siten voida enää laajentaa. Näin ollen perustellun lausunnon ja kanteen on tästä syystä perustuttava yhdenmukaisiin väitteisiin (ks. mm. asia C-191/95, komissio v. Saksa, tuomio 29.9.1998, Kok., s. I-5449, 55 kohta ja asia C-139/00, komissio v. Espanja, tuomio 11.7.2002, Kok., s. I-6407, 18 kohta).

53 Tämä vaatimus ei kuitenkaan merkitse sitä, että virallisessa huomautuksessa esitettyjen perusteiden sekä perustellussa lausunnossa ja kannekirjelmässä esitettyjen vaatimusten pitäisi aina olla täysin yhteneviä, kun oikeusriidan kohdetta, sellaisena kuin se on määritelty perustellussa lausunnossa, ei ole laajennettu tai muutettu (ks. mm. em. asia komissio v. Saksa, tuomion 56 kohta ja em. asia komissio v. Espanja, tuomion 19 kohta).

54 Nyt käsiteltävässä asiassa on koko oikeudenkäyntikäyntiä edeltäneen menettelyn valossa todettava, että komission tarkoittama jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen koski direktiivin 2002/91 8 artiklaa kokonaisuudessaan. Vaikka komissio vastaa nimenomaisesti vain tämän direktiivin 8 artiklan a alakohdan täytäntöönpanoa koskeviin väitteisiin, on näin ollen ilmeistä, että perusteltu lausunto perustuu myös mainitun direktiivin 8 artiklan b alakohdan täytäntöönpanon laiminlyöntiä koskevaan implisiittiseen toteamukseen.

55 Näin ollen direktiivin 2002/91 8 artiklan b alakohtaa koskevilla komission väitteillä ei ole laajennettu oikeusriidan kohdetta.

56 Direktiivin 2002/91 8 artiklan täytäntöönpanon laiminlyöntiä koskeva väite on näin ollen tutkittava.

Asiakysymys

– Asianosaisten lausumat

57 Komissio katsoo ensinnäkin, että kuninkaan asetuksella 1027/2007 direktiivin 2002/91 8 artiklan a alakohta pannaan vain osittain täytäntöön, sillä siinä vahvistetaan suoraan säännölliset tarkastustoimenpiteet vain lämmityskattiloille, jotka on otettu käyttöön asetuksen voimaantulon jälkeen, ja jätetään autonomisille alueille päätös jo olemassa olevien lämmityslaitteiden tarkastusjaksoista.

58 Toiseksi siitä Espanjan kuningaskunnan väitteestä, jonka mukaan se on valinnut direktiivin 2002/91 8 artiklan täytäntöön panemiseksi tässä säännöksessä olevien kahden mahdollisuuden yhteisen soveltamisen, komissio väittää ensinnäkin, että nämä kaksi mahdollisuutta ovat vaihtoehtoisia.

59 Komissio korostaa tämän jälkeen, että Espanjan kuningaskunta ei ollut väittänyt aikaisemmin valinneensa tällaisen direktiivin 2002/91 8 artiklan yhteisen täytäntöönpanotavan sen kansallisessa oikeudessa ja että lisäksi kuninkaan asetuksen 1027/2007 perusteluista ilmenee, että sen tarkoituksena oli mainitun 8 artiklan a alakohdassa säädetyn mahdollisuuden täytäntöön paneminen. Se muistuttaa, että täydentävään viralliseen huomautukseen 22.7.2010 antamassaan vastauksessa Espanjan kuningaskunta viittasi yksinomaan lämmityskattiloiden tarkastamista koskeviin autonomisten alueiden päätöksiin, joista jotkut olivat käsittelyvaiheessa, ja näin siitä huolimatta, että säännökset, joilla piti saattaa saman 8 artiklan b alakohta osaksi Espanjan oikeutta, olivat jo olemassa kyseisenä päivänä.

60 Lopuksi komissio huomauttaa direktiivin 2002/91 8 artiklan b alakohdan väitetyistä täytäntöönpanotoimenpiteistä, ettei Espanjan kuningaskunta vetoa enää toimintasuunnitelmaan, johon se viittasi perusteltuun lausuntoon antamassaan vastauksessa, ja ettei sitä ole ilmoitettu. Se toteaa myös, että kuninkaan asetuksen 1027/2007 teknisessä ohjeessa 3.4.4 oleva velvollisuus energianeuvontaan on luonteeltaan erittäin yleinen velvollisuus, jota ei voida pitää direktiivin 2002/91 8 artiklan b alakohdan täytäntöönpanotoimenpiteenä.

61 Espanjan kuningaskunta väittää ensinnäkin, että kyseisen direktiivin 8 artikla on pantu täytäntöön kuninkaan asetuksella 1027/2007.

62 Se väittää tästä, että direktiivillä 2002/91 asetetaan yksinomaan velvollisuus säätää ”tarvittavat toimenpiteet lämmityskattiloiden säännöllisten tarkastusten toteuttamiseksi”, mutta siinä ei aseteta velvollisuutta ilmoittaa tätä varten laadittuja aikatauluja. Kuninkaan asetuksessa 1027/2007 kuitenkin paitsi määrätään erityisestä velvoitteesta suorittaa säännölliset tarkastukset myös määritellään tarkastusjaksot lämmityskattiloiden tehon ja niiden käyttämän polttoainetyypin mukaan, ja ainoa autonomisille alueille annettu toimivalta koskee olemassa olevien laitteiden ensimmäisen tarkastuksen konkreettista määrittämistä.

63 Espanjan kuningaskunta väittää toiseksi täyttäneensä direktiivin 2002/91 8 artiklassa säädetyn velvollisuuden siltä osin kuin kuninkaan asetuksessa 1027/2007 määrätään velvollisuudesta suorittaa säännöllisiä tarkastuksia ja joukosta toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on vähentää energiankulutusta ja rajoittaa hiilidioksidipäästöjä. Tässä yhteydessä se mainitsee standardin IT 3, jossa asetetaan velvollisuus suorittaa vuotuinen huolto ja antaa laitteiden omistajille neuvoja niiden mahdollisista parannuksista.

64 Espanjan kuningaskunta vetoaa vastauskirjelmässään siihen, että lähiaikoina hyväksytään rakennusten lämmityslaitteita koskevien sääntöjen hyväksymisestä annetun kuninkaan asetuksen 1027/2007 tiettyjen pykälien ja teknisten ohjeiden muuttamisesta laadittu ehdotus kuninkaan asetukseksi, jonka mukaan lämmityslaitteistojen ja lämpimän veden tuotantoon käytettävien laitteiden tarkastusten aikavälejä eivät enää määrittele autonomiset alueet vaan ne määritellään koko maan alueelle.

– Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

65 Aluksi on muistutettava, että on selvää, että direktiivin 2002/91 8 artikla koskee sekä uusia että olemassa olevia rakennuksia, ja että komissio moittii Espanjan kuningaskuntaa vain siitä, ettei se ole toteuttanut olemassa olevia rakennuksia koskevia välttämättömiä toimenpiteitä tai ainakaan ilmoittanut niistä.

66 Ensinnäkin Espanjan kuningaskunnan siitä väitteestä, jonka mukaan direktiivin 2002/91 8 artikla on pantu täytäntöön kuninkaan asetuksella 1027/2007, on riittävää todeta, että mainitussa asetuksessa vahvistetaan suoraan säännölliset tarkastustoimenpiteet vain sen voimaantulon jälkeen käyttöön otettujen lämmityskattiloiden osalta ja siinä jätetään autonomisille alueille päätäntävalta jo olemassa olevien lämmityslaitteiden tarkastusaikataulusta.

67 Espanjan kuningaskunta on täydentävään viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa väittänyt tältä osin, että kolme autonomista aluetta on jo julkaissut päätökset, joissa vahvistetaan määräykset kuninkaan asetuksen 1027/2007 soveltamiseksi niiden alueilla, ja että muut päätökset ovat hyväksymisvaiheessa.

68 Toisin kuin Espanjan kuningaskunta väittää vastineessaan, kuninkaan asetuksen 1027/2007 teknisen ohjeen 4.3.1 sanamuodosta ilmenee, että autonomisten alueiden tehtävänä on vahvistaa paitsi ensimmäisen tarkastuksen päivämäärä myös tarkastusten aikavälit lämmityskattiloiden tehon, polttoainetyypin ja iän perusteella.

69 Samoin väitettä siitä, että täytäntöönpanon aikataulua ja sen yksityiskohtia ei tarvitse ilmoittaa komissiolle, ei voida hyväksyä.

70 Direktiivissä 2002/91 säädetään säännöllisestä tarkastuksesta kaikille lämmityskattiloille, ja sitä on tulkittava siten, että myös niiden lämmityskattiloiden osalta, joille tässä direktiivissä itsessään ei vahvisteta vähimmäisaikavälejä, jäsenvaltioiden on vahvistettava tarkat aikavälit ja ilmoitettava toteutetuista toimenpiteistä komissiolle, jotta se voi varmistaa, että näillä toimenpiteillä voidaan saavuttaa mainitussa direktiivissä vahvistetut tavoitteet.

71 Toiseksi Espanjan kuningaskunnan siitä väitteestä, jonka mukaan direktiivin 2002/91 8 artiklan täydellinen täytäntöönpano johtuu yhdessä kuninkaan asetuksesta 1027/2007 ja kuninkaan asetuksen 1027/2007 tekniseen ohjeeseen 3.4.4 sisältyvästä joukosta toimenpiteitä, joilla on tarkoitus pienentää energiankulutusta, on korostettava, että mainitun 8 artiklan a ja b alakohdassa säädetyt mahdollisuudet ovat vaihtoehtoisia siten, että jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön kokonaisuudessaan toinen niistä, eivätkä ne voi panna täytäntöön vain osittain molempia mahdollisuuksia. Se, että toteutetaan sekä joitakin a alakohtaa koskevia ja että toisia b alakohtaa koskevia toimenpiteitä, ei siis merkitse direktiivin 2002/91 täydellistä täytäntöönpanoa.

72 Lisäksi kuninkaan asetuksen 1027/2007 tekniseen ohjeeseen 3.4 sisältyvä velvollisuus energianeuvontaan on luonteeltaan erittäin yleinen velvollisuus, jota ei voida pitää direktiivin 2002/91 8 artiklan b alakohdan täytäntöönpanona, koska se ei sisällä mitään erityistä viittausta velvollisuuteen neuvoa lämmityskattilan vaihtamisessa eikä muissa mahdollisissa ratkaisuissa. Samoin vaikka on huomattava, että mainitun 8 artiklan b alakohdassa säädetyn mahdollisuuden edellytyksenä on, että tämän ratkaisun kokonaisvaikutusten on oltava yleisesti vastaavat kuin saman 8 artiklan a alakohdan säännöksiä noudatettaessa, kuninkaan asetuksen 1027/2007 teknisessä ohjeessa 3.4.4 säädetty neuvonta kuuluu huoltoyrityksille, kun taas mainitussa a alakohdassa yhdessä direktiivin 2002/91 10 artiklan kanssa edellytetään riippumattomien asiantuntijoiden suorittamaa säännöllistä tarkastusta.

73 Lopuksi on todettava, että Espanjan kuningaskunta myöntää vastauskirjelmässään lähtökohtaisesti tähänastisten toimenpiteiden riittämättömyyden ja ainoastaan vetoaa siihen, että meneillään on yhä kuninkaan asetuksen 1027/2007 muuttamisesta annettavaa kuninkaan asetusta koskevan ehdotuksen hyväksymismenettely, jossa vahvistetaan itsessään suoraan koko jäsenvaltion alueelle olemassa olevien laitteiden tarkastusjaksot.

74 Näin ollen väite, joka koskee direktiivin 2002/91 8 artiklan täytäntöönpanon laiminlyöntiä, on perusteltu.

75 Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella kanne on perusteltu.

76 Näin ollen on todettava, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 2002/91 3, 7 ja 8 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa näiden säännösten noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

Oikeudenkäyntikulut

77 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Espanjan kuningaskunnan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, Espanjan kuningaskunta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

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

1) Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut rakennusten energiatehokkuudesta 16.12.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/91/EY 3, 7 ja 8 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa näiden säännösten noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

2) Espanjan kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset