Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

26 päivänä syyskuuta 2024*

Muutoksenhaku – Valtiontuet – Saksan liittotasavallan suurten sähkönkuluttajien hyväksi toteuttama tukiohjelma – Verkkomaksuista vapauttaminen vuosilta 2012 ja 2013 – Päätös, jolla tuki todetaan sisämarkkinoille soveltumattomaksi – Kumoamiskanne – Kanteen nostamisen määräaika – Tutkittavaksi ottaminen – SEUT 107 artiklan 1 kohta – Valtiontuen käsite – Valtion varat – Veronluonteinen maksu tai muut pakolliset maksut

Yhdistetyissä asioissa C-790/21 P ja C-791/21 P,

joissa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvista valituksista, jotka on pantu vireille 16.12.2021,

Covestro Deutschland AG, kotipaikka Leverkusen (Saksa), edustajinaan D. Fouquet, T. Hartmann, M. Kachel, J. Panknin ja R. Wilde, Rechtsanwälte,

valittajana asiassa C-790/21 P,

ja joissa muina osapuolina ovat

Euroopan komissio, asiamiehinään K. Herrmann, C. Kovács ja T. Maxian Rusche, avustajinaan M. Bartsch ja K. Bourazeri, Rechtsanwälte,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään J. Möller ja R. Kanitz,

väliintulijana ensimmäisessä oikeusasteessa,

ja

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään J. Möller ja R. Kanitz,

valittajana asiassa C-791/21 P,

ja joissa muina osapuolina ovat

Covestro Deutschland AG, kotipaikka Leverkusen, edustajinaan D. Fouquet, T. Hartmann, M. Kachel, J. Panknin ja R. Wilde, Rechtsanwälte,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

kantajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

Euroopan komissio, asiamiehinään K. Herrmann, C. Kovács ja T. Maxian Rusche, avustajinaan M. Bartsch ja K. Bourazeri, Rechtsanwälte,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja K. Jürimäe (esittelevä tuomari), presidentti K. Lenaerts, joka hoitaa kolmannen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit N. Piçarra, N. Jääskinen ja M. Gavalec,

julkisasiamies: L. Medina,

kirjaaja: yksikönpäällikkö D. Dittert,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 28.6.2023 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 9.11.2023 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Covestro Deutschland AG (jäljempänä Covestro) vaatii asiassa C-790/21 P tekemällään valituksella unionin tuomioistuinta kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen 6.10.2021 antaman tuomion Covestro Deutschland v. komissio (T-745/18, EU:T:2021:644; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi Covestron kanteen, jossa vaadittiin tukiohjelmasta SA.34045 (2013/c) (ex 2012/NN), jonka Saksa on myöntänyt peruskuormasähkön kuluttajille StromNEV-asetuksen 19 §:n nojalla, 28.5.2018 annetun komission päätöksen (EU) 2019/56 (EUVL 2019, L 14, s. 1; jäljempänä riidanalainen päätös) kumoamista.

2 Asiassa C-791/21 P tekemällään valituksella Saksan liittotasavalta vaatii valituksenalaisen tuomion kumoamista.

3 Myös Euroopan komissio vaatii asioissa C-790/21 P ja C-791/21 P tekemillään liitännäisvalituksilla valituksenalaisen tuomion kumoamista.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

4 [SEUT] 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13.7.2015 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 (EUVL 2015, L 248, s. 9) johdanto-osan 39 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Avoimuuden ja oikeusvarmuuden vuoksi komission päätökset on asianmukaista julkistaa, noudattaen kuitenkin periaatetta, jonka mukaan valtion myöntämiä tukia koskevat päätökset osoitetaan asianomaiselle jäsenvaltiolle. Sen vuoksi on asianmukaista julkaista kaikki päätökset, joilla voi olla

vaikutusta asianomaisten osapuolten etuihin, joko täydellisinä tai tiivistelminä tai antaa asianomaisille osapuolille mahdollisuus saada jäljennökset näistä päätöksistä, jos päätöksiä ei ole julkaistu tai niitä ei ole julkaistu täydellisinä.”

5 Kyseisen asetuksen 1 artiklan h alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

– –

h) ’asianomaisella osapuolella’ jäsenvaltiota, henkilöä, yritystä tai yritysten yhteenliittymää, jonka etuihin tuen myöntäminen voi vaikuttaa, erityisesti tuensaajaa, kilpailevia yrityksiä ja alan järjestöjä.”

6 Mainitun asetuksen 32 artiklan, jonka otsikko on ”Päätösten julkaiseminen”, 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Komissio julkaisee Euroopan unionin virallisessa lehdessä päätökset, jotka se on tehnyt 8 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä 9 artiklan nojalla.”

Asian tausta ja riidanalainen päätös

7 Asian tosiseikat, sellaisina kuin ne käyvät ilmi valituksenalaisen tuomion 1–22 kohdasta, voidaan tiivistää seuraavasti.

Kyseessä olevat lait ja asetukset

Verkkomaksuja koskeva järjestelmä ennen riidanalaisten toimenpiteiden käyttöönottoa

8 Energiataloudesta annetun lain (Energiewirtschaftsgesetz), sellaisena kuin se on muutettuna energia-alan säännösten tarkistamisesta 26.7.2011 annetulla lailla (Gesetz zur Neuregelung energiewirtschaftlicher Vorschriften; BGBl. 2011 I, s. 1554), mutta ennen sähkömarkkinoiden kehittämisestä 26.7.2016 annetulla lailla (Gesetz zur Weiterentwicklung des Strommarktes; BGBl. 2016 I, s. 1786) tehtyjä muutoksia (jäljempänä EnWG 2011), 21 §:ssä säädettiin muun muassa, että verkkomaksujen oli oltava kohtuullisia, syrjimättömiä ja avoimia ja perustuttava energiahuoltojärjestelmän tehokkaan toiminnan kustannuksiin.

9 EnWG 2011:n 24 §:ssä annettiin Saksan liittohallitukselle toimivalta antaa asetuksella yksityiskohtaisia säännöksiä, jotka koskevat yhtäältä yleisen verkkomaksujen määrittämismenetelmän määrittelyä ja toisaalta erityisten verkon käyttöä koskevien tapausten sääntelyä sekä edellytyksiä, joiden täyttyessä sääntelyviranomainen voi hyväksyä tai kieltää yksilölliset verkkomaksut.

10 Sähkön verkkomaksuista 25.7.2005 annetun liittovaltion asetuksen (Stromnetzentgeltverordnung; BGBl. 2005 I, s. 2225; jäljempänä StromNEV 2005) 17 §:ssä määritellään laskentamenetelmä, jota verkonhaltijoiden on käytettävä yleisten maksujen määrittämiseksi. Kyseessä on kaksivaiheinen menetelmä, jossa selvitetään ensin kaikkien verkkojen erilaiset vuotuiset kustannuserät ja sen jälkeen muunnetaan verkkojen vuotuiset kokonaiskustannukset verkkomaksuiksi.

11 Yleisten maksujen määrittämisessä on otettava huomioon kaksi seikkaa eli samanaikaisuusfunktio, joka ilmaisee todennäköisyyden sille, että kyseessä olevan yksittäisen verkonkäyttäjän sähkönkulutus vaikuttaa kyseisen verkkotason vuotuiseen huippukuormaan, ja verkonhaltijakohtainen tulojen enimmäismäärä, jonka Bundesnetzagentur (liittovaltion verkkovirasto, Saksa; jäljempänä BNetzA) määrittää vertailemalla sitä muihin verkonhaltijoihin, jotta tehottomuudesta johtuvia kustannuksia ei kompensoida verkkomaksuilla.

12 StromNEV 2005:n 19 §:ssä säädetään sellaisten käyttäjäryhmien, joiden kulutus- ja kuormitusprofiilit poikkeavat huomattavasti muiden käyttäjien kulutus- ja kuormitusprofiileista (ns. epätyypilliset käyttäjät), yksilöllisistä maksuista. Näissä maksuissa otetaan verkkokustannuksia vastaavan hinnoittelun periaatteen mukaisesti huomioon näiden epätyypillisten käyttäjien osuus näiden kustannusten vähentämisessä tai niiden kasvun estämisessä.

13 Tältä osin StromNEV 2005 -asetuksen 19 §:n 2 momentissa otetaan käyttöön yksilölliset maksut kahdelle seuraavalle epätyypillisten käyttäjien ryhmälle:

– käyttäjät, joiden osuus huippukuormasta voi poiketa huomattavasti kaikkien muiden samaan verkkotasoon liitettyjen käyttäjien samanaikaisesta vuotuisesta huippukuormasta eli käyttäjistä, jotka kuluttavat sähköä järjestelmällisesti muulloin kuin huippukuormitusaikoina (jäljempänä antisykliset kuluttajat), ja

– käyttäjät, joiden vuotuinen sähkönkulutus on vähintään 7 000 käyttötuntia ja yli 10 gigawattituntia (jäljempänä peruskuormasähkön kuluttajat).

14 StromNEV 2005:ssä säädettiin EnWG 2011:llä tehdyn muutoksen voimaantuloon saakka, että antisyklisiltä kuluttajilta ja peruskuormasähkön kuluttajilta perittiin yksilöllisiä maksuja, jotka laskettiin BNetzA:n kehittämällä ”fysikaalisen reitin menetelmällä”. Tässä menetelmässä otettiin huomioon näiden kuluttajien aiheuttamat verkkokustannukset; lisäksi kuluttajien oli maksettava vähintään 20 prosenttia julkaistusta yleisestä verkkomaksusta (jäljempänä vähimmäismaksu). Viimeksi mainitulla taattiin verkon, johon nämä kuluttajat oli liitetty, käytöstä maksettava korvaus siinä tapauksessa, että fysikaalisen reitin menetelmällä lasketut yksilölliset maksut olivat olleet tätä vähimmäismaksua alemmat tai jopa lähellä nollaa.

Riidanalaiset toimenpiteet

15 Peruskuormasähkön kuluttajien yksilölliset maksut poistettiin StromNEV2005 -asetuksen, sellaisena kuin se on muutettuna EnWG 2011:llä (jäljempänä StromNEV 2011 -asetus) 19 §:n 2 momentin toisen ja kolmannen virkkeen mukaisesti 1.1.2011, joka oli tämän säännöksen taannehtivan soveltamisen alkamispäivä, alkaen, ja ne korvattiin täydellä vapautuksella velvollisuudesta maksaa verkkomaksuja (jäljempänä riidanalainen vapautus); tämä vapautus myönnettiin toimivaltaisen sääntelyviranomaisen eli BNetzA:n tai asianomaisen osavaltion sääntelyviranomaisen luvalla. Kyseisestä vapautuksesta seurasi tulonmenetyksiä siirtoverkonhaltijoille tai jakeluverkonhaltijoille sen verkon tason mukaan, johon edunsaajat oli liitetty.

16 StromNEV2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin kuudennen ja seitsemännen virkkeen mukaan siirtoverkonhaltijat velvoitettiin korvaamaan jakeluverkonhaltijoille riidanalaisen vapautuksen aiheuttama tulonmenetys, ja niiden oli tasoitettava vapautuksesta aiheutuneet kulut keskenään sähkön ja lämmön yhteistuotannosta 19.3.2002 annetun lain (Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz;

BGBl. 2002 I, s. 1092) 9 §:n mukaisella taloudellisella korvauksella, jotta kuhunkin kohdistuisi saman suuruinen taloudellinen rasite suhteessa niiden verkkoon liitetyille kuluttajille toimitettuun sähkön määrään.

17 Vuodesta 2012 alkaen BNetzA:n 14.12.2011 tekemällä päätöksellä (BK8-11-024; jäljempänä BNetzA 2011 -päätös) otettiin käyttöön rahoitusjärjestelmä. Tässä järjestelmässä jakeluverkonhaltijat perivät loppukuluttajilta tai sähköntoimittajilta lisämaksun (jäljempänä riidanalainen lisämaksu), josta saadut tuotot siirrettiin siirtoverkonhaltijoille riidanalaisesta vapautuksesta aiheutuneen tulonmenetyksen korvaamiseksi.

18 Siirtoverkonhaltijat määrittivät riidanalaisen lisämaksun määrän vuosittain etukäteen BNetzA:n vahvistaman menetelmän perusteella. BNetzA vahvisti suoraan vuotta 2012, joka oli ensimmäinen vuosi, jona järjestelmä sovellettiin, koskevan määrän.

19 Näitä määräyksiä ei sovellettu riidanalaisesta vapautuksesta vuonna 2011 aiheutuneisiin kustannuksiin, joten kukin siirto- ja jakeluverkonhaltija joutui vastaamaan tästä vapautuksesta kyseisenä vuonna aiheutuneista tappioista.

Riidanalaisten toimenpiteiden jälkeinen verkkomaksujärjestelmä

20 Riidanalaiseen päätökseen johtaneen hallinnollisen menettelyn ollessa kesken riidanalainen vapautus todettiin ensin pätemättömäksi Oberlandesgericht Düsseldorfin (osavaltion ylioikeus, Düsseldorf, Saksa) 8.5.2013 ja Bundesgerichtshofin (ylin yleinen tuomioistuin, Saksa) 6.10.2015 antamilla ratkaisuilla. Tämän jälkeen vapautus peruttiin 1.1.2014 alkaen StromNEV 2005 -asetuksella, sellaisena kuin se on muutettuna 14.8.2013 annetulla asetuksella, jolla muutetaan energialainsäädännön alan asetuksia (Verordnung zur Änderung von Verordnungen auf dem Gebiet des Energiewirtschaftsrechts; BGBl. 2013 I, s. 3250; jäljempänä StromNEV 2013 -asetus). StromNEV 2013 -asetuksella otettiin tulevaisuutta varten uudelleen käyttöön fysikaalisen reitin menetelmällä lasketut yksilölliset maksut siten, että vähimmäismaksun sijasta sovellettiin kiinteitä maksuja, joiden sähkönkulutuksen perusteella määräytyvä suuruus oli 10, 15 ja 20 prosenttia yleisistä maksuista (verkon 7 000, 7 500 ja 8 000 käyttötunnilta vuodessa; jäljempänä kiinteät maksut).

21 StromNEV 2013 -asetuksella otettiin käyttöön 22.8.2013 alkaen siirtymäjärjestely, jota sovellettiin taannehtivasti peruskuormasähkön kuluttajiin, joille ei ollut vielä myönnetty riidanalaista vapautusta vuosilta 2012 ja 2013 (jäljempänä siirtymäjärjestely). Tässä järjestelmässä säädettiin fysikaalisen reitin menetelmällä laskettujen yksilöllisten maksujen ja vähimmäismaksun sijaan ainoastaan kiinteiden maksujen soveltamisesta näihin kuluttajiin.

Hallinnollinen menettely ja riidanalainen päätös

22 Useiden kantelujen johdosta komissio julkaisi 4.5.2013 päätöksensä aloittaa SEUT 108 artiklan 2 kohdan mukainen menettely riidanalaisiin toimenpiteisiin perustuvasta tukiohjelmasta (EUVL 2013, C 128, s. 43).

23 Saksan liittotasavalta ja muut asianomaiset osapuolet esittivät menettelyssä huomautuksensa, minkä jälkeen komissio antoi 28.5.2018 riidanalaisen päätöksen.

24 Komissio totesi kyseisessä päätöksessä, että Saksan liittotasavalta oli myöntänyt sääntöjenvastaisesti valtiontukea riidanalaisen vapautuksen muodossa 1.1.2012–31.12.2013.

25 Komissio totesi erityisesti, että valtiontukea olivat ne verkkokustannukset, jotka maksuvapautuksen saaneet peruskuormasähkön kuluttajat aiheuttivat vuosina 2012 ja 2013, tai vähimmäisverkkomaksut, jos nämä verkkokustannukset olivat vähemmän kuin nämä vähimmäisverkkomaksut.

26 Lisäksi komissio totesi, että kyseessä oleva tuki ei soveltunut sisämarkkinoille, koska se ei täyttänyt EUT-sopimuksen 107 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten ehtoja ja että sitä ei myöskään voitu pitää sisämarkkinoille soveltuvana millään muullakaan perusteella.

27 Tämän vuoksi komissio päätti seuraavaa:

– riidanalainen vapautus oli EUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea siltä osin kuin peruskuormasähkön kuluttajat vapautettiin maksamasta aiheuttamiaan verkkokustannuksia vastaavia verkkomaksuja tai vähimmäisverkkomaksuja, jos verkkokustannukset olivat vähemmän kuin vähimmäisverkkomaksu

– Saksan liittotasavalta oli myöntänyt kyseessä olevan tuen SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti, eikä se soveltunut sisämarkkinoille

– kyseisen tukiohjelman nojalla myönnetty yksittäinen tuki ei ollut valtiontukea, jos se täytti sen myöntämishetkellä [SEUT 107] ja [SEUT 108] artiklan soveltamisesta tiettyihin valtion monialaisen tuen muotoihin 7.5.1998 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 994/98 (EYVL 1998, L 142, s. 1) 2 artiklan nojalla annetussa vähämerkityksisestä tuesta annetussa asetuksessa säädetyt edellytykset, ja

– Saksan liittotasavallan oli yhtäältä perittävä kyseisen tukiohjelman nojalla myönnetyt sisämarkkinoille soveltumattomat tuet korkoineen takaisin tuensaajilta ja toisaalta peruutettava kaikki kyseiseen järjestelmään perustuvan tuen jäljellä olevat maksuerät riidanalaisen päätöksen antamispäivästä lukien.

Unionin yleisessä tuomioistuimessa nostettu kanne ja valituksenalainen tuomio

28 Covestro nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 20.12.2018 toimittamallaan kirjelmällä kanteen riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi.

29 Unionin yleisen tuomioistuimen kuudennen jaoston puheenjohtaja hyväksyi 4.6.2019 antamallaan päätöksellä Saksan liittotasavallan väliintulijaksi tukemaan Covestron vaatimuksia kyseisen jäsenvaltion hakemuksen mukaisesti.

30 Covestro esitti kanteensa tueksi neljä kanneperustetta. Ensimmäinen kanneperuste, josta se luopui istunnossa, koski muodollisen tutkintamenettelyn kohtuutonta kestoa. Toinen kanneperuste koski sitä, että kyseessä ei ollut SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontuki. Kolmas kanneperuste koski oletetun tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille yhtäältä SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan ja toisaalta SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan

nojalla. Neljäs kanneperuste koski takaisinperintämääräyksen lainvastaisuutta sillä perusteella, että se oli annettu yhtäältä syrjintäkiellon periaatteen ja toisaalta luottamuksensuojan periaatteen vastaisesti.

31 Unionin yleinen tuomioistuin otti valituksenalaisessa tuomiossa kanteen tutkittavaksi ja totesi tämän jälkeen, että lausunnon antaminen ensimmäisestä kanneperusteesta Covestron peruutettua sen oli rauennut, ja hylkäsi lopuksi toisen, kolmannen ja neljännen kanneperusteen ja näin ollen kumoamiskanteen kokonaisuudessaan.

Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

32 Covestro vaatii asiassa C-790/21 P tekemällään valituksella, että unionin tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen tuomion ja vuosien 2012 ja 2013 osalta riidanalaisen päätöksen kokonaisuudessaan tai toissijaisesti siltä osin kuin tämä päätös koskee valittajaa

– toissijaisesti kumoaa valituksenalaisen tuomion ja palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen ja

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

33 Saksan liittotasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin hyväksyy valituksen asiassa C-790/21 P ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

34 Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin hylkää valituksen asiassa C-790/21 P ja velvoittaa Covestron korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

35 Asiassa C-791/21 P tekemällään valituksella Saksan liittotasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen tuomion siltä osin kuin siinä hylätään sen kanne perusteettomana

– kumoaa riidanalaisen päätöksen ja

– velvoittaa komission korvaamaan sekä unionin yleisessä tuomioistuimessa että unionin tuomioistuimessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

36 Covestro vaatii, että unionin tuomioistuin hyväksyy valituksen asiassa C-791/21 P ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

37 Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin hylkää valituksen asiassa C-791/21 P ja velvoittaa Saksan liittotasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

38 Komissio vaatii asioissa C-790/21 P ja C-791/21 P tekemillään liitännäisvalituksilla, että unionin tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen tuomion

– jättää kumoamiskanteen tutkimatta

– asiassa C-790/21 P velvoittaa Covestron korvaamaan unionin tuomioistuimessa ja unionin yleisessä tuomioistuimessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut ja

– asiassa C-791/21 P velvoittaa yhtäältä Saksan liittotasavallan korvaamaan unionin tuomioistuimessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut ja toisaalta Covestron korvaamaan unionin yleisessä tuomioistuimessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

39 Covestro ja Saksan liittotasavalta vaativat, että liitännäisvalitukset hylätään ja että komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

40 Asiat C-790/21 P ja C-791/21 yhdistettiin unionin tuomioistuimen presidentin 18.4.2023 antamalla määräyksellä suullista käsittelyä ja tuomion antamista varten.

Asian C-790/21 P suullisen käsittelyn uudelleen aloittamista koskeva pyyntö

41 Covestro pyysi unionin tuomioistuimen kirjaamoon 1.2.2024 toimittamallaan asiakirjalla asian käsittelyn suullisen vaiheen aloittamista uudelleen unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 83 artiklan mukaisesti.

42 Vaatimuksensa tueksi Covestro väittää ensinnäkin, että julkisasiamies ei ole ratkaisuehdotuksessaan ottanut asianmukaisesti huomioon ratkaisevaa argumenttia, jonka kyseinen asianosainen on esittänyt osoittaakseen, ettei käsiteltävässä asiassa ole kyse pakollisesta maksusta.

43 Toiseksi Covestro katsoo, että unionin yleisen tuomioistuimen 24.1.2024 antaman tuomion Saksa v. komissio (T-409/21, EU:T:2024:34) 61 kohta, jossa unionin yleinen tuomioistuin totesi, että ”verkonhaltijat eivät ole lain mukaan velvollisia perimään [tähän tuomioon johtaneessa asiassa kyseessä olevaa maksua] asiakkailtaan, joten maksua ei voida luonnehtia – – pakolliseksi maksuksi”, on uusi ja ratkaiseva seikka nyt käsiteltävän asian kannalta.

44 Tässä yhteydessä on todettava, että unionin tuomioistuin voi työjärjestyksensä 83 artiklan mukaisesti julkisasiamiestä kuultuaan milloin tahansa määrätä asian käsittelyn suullisen vaiheen aloitettavaksi uudelleen erityisesti, jos se katsoo, ettei sillä ole riittävästi tietoa asiasta, tai jos asianosainen on suullisen vaiheen päättyneeksi julistamisen jälkeen vedonnut uuteen seikkaan, joka voi olennaisesti vaikuttaa unionin tuomioistuimen ratkaisuun, taikka jos asia on ratkaistava sellaisella perusteella, josta osapuolilla ei ole ollut tilaisuutta lausua.

45 Ensinnäkin siitä, että julkisasiamies on väitetysti jättänyt ottamatta huomioon ratkaisevan argumentin, on huomautettava, että Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännössä ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksessä ei määrätä osapuolten mahdollisuudesta esittää huomautuksia vastaukseksi julkisasiamiehen ratkaisuehdotukseen. SEUT 252 artiklan toisen kohdan mukaan julkisasiamiehen tehtävänä on täysin puolueettomana ja riippumattomana esittää julkisessa istunnossa perustellut ratkaisuehdotukset asioissa, jotka vaativat hänen myötävaikutustaan. Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus tai perustelut, joiden johdosta hän päätyy siihen, eivät sido unionin tuomioistuinta. Tämän vuoksi se, että osapuoli ei yhdy julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessa todettuun – riippumatta ratkaisuehdotuksessa tutkituista kysymyksistä –, ei sellaisenaan voi olla peruste suullisen vaiheen aloittamiselle uudelleen (ks. vastaavasti tuomio

13.7.2023, Grupa Azoty ym. v. komissio, C-73/22 P ja C-77/22 P, EU:C:2023:570, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 8.2.2024, Pilatus Bank v. EKP, C-256/22 P, EU:C:2024:125, 29 ja 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

46 Toiseksi unionin yleisen tuomioistuimen 24.1.2024 antamaan tuomioon Saksa v. komissio (T-409/21, EU:T:2024:34) vetoamisesta on todettava, että unionin yleisen tuomioistuimen antama tuomio ei sido unionin tuomioistuinta (ks. vastaavasti tuomio 4.12.2019, Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo v. komissio, C-342/18 P, EU:C:2019:1043, 60 kohta).

47 Näin ollen unionin tuomioistuin katsoo julkisasiamiestä kuultuaan, että asian käsittelyn suullista vaihetta ei ole määrättävä aloitettavaksi uudelleen.

Liitännäisvalitukset

48 Komission tekemillä liitännäisvalituksilla pyritään siihen, että ensimmäisessä oikeusasteessa nostettu kanne jätetään tutkimatta, ja tämä on kysymys, joka edeltää päävalituksissa esitettyjä asiakysymyksiä. Liitännäisvalituksia on näin ollen tarkasteltava ensin (ks. vastaavasti tuomio 3.12.2020, Changmao Biochemical Engineering v. Distillerie Bonollo ym., C-461/18 P, EU:C:2020:979, 43 kohta).

49 Komissio esittää liitännäisvalitustensa tueksi kolme valitusperustetta.

Ensimmäinen valitusperuste

Asianosaisten lausumat

50 Komissio moittii liitännäisvalitustensa tueksi esittämässään ensimmäisessä valitusperusteessa unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se teki valituksenalaisen tuomion 37–44 kohdassa oikeudellisen virheen tulkitessaan laajasti SEUT 263 artiklan kuudennessa kohdassa tarkoitettua julkaisemisen käsitettä. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi siis komission mukaan virheellisesti, että mikä tahansa julkaiseminen Euroopan unionin virallisessa lehdessä vastaa tätä käsitettä riippumatta siitä, onko tällainen julkaiseminen edellytyksenä kyseisen toimen voimaantulolle SEUT 297 artiklan mukaisesti ja onko siitä määrätty itse EUT-sopimuksessa.

51 Ensinnäkin unionin yleisen tuomioistuimen tulkinta on komission mukaan vastoin unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, sellaisena kuin se ilmenee 17.5.2017 annetusta tuomiosta Portugali v. komissio (C-339/16 P, EU:C:2017:384, 34–40 kohta), 31.1.2019 annetusta määräyksestä Iordăchescu v. parlamentti ym. (C-426/18 P, EU:C:2019:89, 22 kohta) ja 5.9.2019 annetusta määräyksestä Fryč v. komissio (C-230/19 P, EU:C:2019:685, 15 kohta). Unionin tuomioistuin on tässä oikeuskäytännössään vahvistanut SEUT 263 artiklan kuudennen kohdan ja SEUT 297 artiklan vastaavuuden siten, että kanteen nostamisen määräaika alkaa kulua julkaisemisesta ainoastaan, jos se on kyseisen toimenpiteen voimaantulon edellytys ja jos siitä määrätään itse EUT-sopimuksessa.

52 Tätä lähestymistapaa tukee SEUT 263 artiklan kuudennen kohdan sanamuodon mukainen, kontekstuaalinen ja teleologinen tulkinta.

53 Komissio väittää yhtäältä kyseisen määräyksen sanamuodosta, että saksankielistä versiota lukuun ottamatta kaikissa kieliversioissa ilmaisut ”julkaiseminen” ja ”tiedoksi antaminen” esiintyvät sekä SEUT 263 artiklan kuudennessa kohdassa että SEUT 297 artiklassa, mikä osoittaa näiden kahden määräyksen vastaavuuden.

54 Toisaalta SEUT 263 artiklan kuudennen kohdan tarkoituksesta komissio toteaa, että kyseisessä määräyksessä vahvistetut kanteen nostamisen määräajat edistävät oikeusvarmuuden tavoitetta. Jos yksityinen haluaa riitauttaa toimen, hänen on lähtökohtaisesti tehtävä se kahden kuukauden kuluessa siitä, kun sen lopullinen versio on annettu hänelle tiedoksi. Sitä vastoin sellaisten yleisesti sovellettavien toimien osalta, joilla ei ole adressaattia, tämä päivä on päivä, jona toimet julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Niiden toimien osalta, joille on osoitettu adressaatti, mainittu päivä on päivä, jona ne annetaan tiedoksi kyseiselle adressaatille. Vain poikkeuksellisesti ja toissijaisesti, kun kyse on toimesta, jota ei tarvitse julkaista eikä antaa tiedoksi, tiedon saaminen voi olla tapahtuma, josta kanteen nostamisen määräaika alkaa kulua. SEUT 263 artiklan kuudennen kohdan ja SEUT 297 artiklan vastaavuus takaa siten sen, ettei toimen myöhempi julkaiseminen Euroopan unionin virallisessa lehdessä tiedottamista varten johda kanteen nostamisen määräaikojen pidentämiseen ja näin ollen oikeudelliseen epävarmuuteen.

55 Toiseksi muodollisen tutkintamenettelyn päättämisestä tehdyn komission päätöksen julkaiseminen Euroopan unionin virallisessa lehdessä ei komission mukaan ole SEUT 297 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettua julkaisemista. Se ei siis ole kanteen nostamisen määräajan alkamisajankohta.

56 Yhtäältä tällainen päätös on komission mukaan osoitettu asianomaiselle jäsenvaltiolle ja annetaan tiedoksi ainoastaan sille. SEUT 297 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaan se tulee voimaan tällä tiedoksi antamisella eikä sillä, että se julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä; julkaisemisen tarkoituksena on ainoastaan antaa tieto yleisölle, mukaan lukien tuensaajat, joilta asianomaisen jäsenvaltion on perittävä tämä tuki takaisin jo ennen päätöksen julkaisemista. Toisaalta mainittu julkaiseminen ei perustu EUT-sopimukseen vaan asetuksen 2015/1589 32 artiklaan, luettuna saman asetuksen johdanto-osan 39 perustelukappaleen valossa. Näin ollen sen määrittämiseksi, mistä ajankohdasta kanteen nostamisen määräaika, joka tuensaajayrityksellä on käytettävissään riitauttaakseen muodollisen tutkintamenettelyn päättämisestä tehdyn päätöksen, alkaa kulua, on nojauduttava siihen, että kyseisestä päätöksestä on tosiasiallisesti saatu tieto. Kun ei voida osoittaa etukäteen tapahtunutta tiedoksisaantia, oikeudellisen fiktion perusteella tosiasiallisena tiedoksisaantihetkenä pidetään julkaisemispäivää Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

57 Kolmanneksi komissio esittää useita argumentteja, jotka sen mukaan tukevat sen tulkintaa SEUT 263 artiklan kuudennesta kohdasta.

58 Ensinnäkin se tukeutuu kyseisen määräyksen rakenteeseen väittääkseen, että toimen julkaiseminen ja tiedoksiantaminen ovat yhdenvertaisia ja että tiedon saaminen on toissijainen tapahtuma kahteen ensimmäiseen nähden. Unionin yleisen tuomioistuimen tulkinta rikkoo tämän toissijaisuussuhteen, koska jos asetuksen 2015/1589 32 artiklan mukainen julkaiseminen vastaisi julkaisemista SEUT 297 artiklan 1 kohdan nojalla, kanteen nostamisen määräajan pitäisi alkaa kulua myös asianomaisen jäsenvaltion osalta ja ilmoituksesta huolimatta julkaisemispäivästä.

59 Toiseksi komissio katsoo, että unionin yleisen tuomioistuimen omaksuma tulkinta johtaa menettelylliseen epäyhdenvertaisuuteen niiden yritysten, joilta tukea peritään takaisin, ja niiden kilpailijoiden, jotka eivät ole saaneet tukea, välillä. Ensin mainitut saavat käytännössä jäljennöksen päätöksestä asianomaiselta jäsenvaltiolta, kun taas jälkimmäisten on odotettava päätöksen julkaisemista Euroopan unionin virallisessa lehdessä asetuksen 2015/1589 32 artiklan mukaisesti, joten näiden yritysten tehokkaat muutoksenhakuajat ovat erilaiset. Tämä tulkinta johtaa komission mukaan myös siihen, että komissio ja yritykset, joilta tuki on perittävä takaisin, olisivat eriarvoisessa asemassa. Komissiolla on nimittäin kaksi kuukautta aikaa vastata tukea saaneen yrityksen kanteeseen, kun taas mainitun tulkinnan vuoksi näillä yrityksillä on käytettävissään pidempi määräaika kanteen valmisteluun.

60 Kolmanneksi unionin yleinen tuomioistuin tukeutuu 10.3.1998 annetun tuomion Saksa v. neuvosto (C-122/95, EU:C:1998:94) virheelliseen tulkintaan. Toisin kuin riidanalaisessa päätöksessä, kyseiseen tuomioon johtaneessa asiassa kyseessä olleessa päätöksessä ei nimittäin ollut nimetty ainuttakaan adressaattia.

61 Neljänneksi valituksenalaisen tuomion 39 kohdassa, jossa unionin yleinen tuomioistuin totesi, että Covestro saattoi perustellusti odottaa, että riidanalainen päätös julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä, ei oteta huomioon sitä, että kanteen nostamisen määräajat ovat pakottavia.

62 Saksan liittotasavalta väittää, että ensimmäinen valitusperuste on perusteeton. Covestro vaatii, että tämä valitusperuste jätetään tutkimatta, siltä osin kuin se perustuu argumentteihin, jotka perustuvat aikaisempaan oikeuskäytäntöön, jota komissio ei esittänyt unionin yleisessä tuomioistuimessa, ja katsoo, että se on muilta osin perusteeton.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

– *Ensimmäisen valitusperusteen tutkittavaksi ottaminen*

63 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että vaikka unionin tuomioistuimen, jonka toimivalta muutoksenhaun yhteydessä on rajoitettu, käsiteltäväksi ei voida saattaa asiaa laajempana kuin unionin yleinen tuomioistuin on sen tutkinut (tuomio 1.6.1994, komissio v. Brazzelli Lualdi ym., C-136/92 P, EU:C:1994:211, 59 kohta), valittajalla on kuitenkin oikeus vedota valituksessaan perusteisiin, jotka perustuvat valituksenalaiseen tuomioon itseensä ja joilla pyritään arvostelemaan oikeudellisesti sen oikeellisuutta (tuomio 29.11.2007, Stadtwerke Schwäbisch Hall ym. v. komissio, C-176/06 P, EU:C:2007:730, 17 kohta ja tuomio 26.2.2020, EUH v. Alba Aguilera ym., C-427/18 P, EU:C:2020:109, 54 kohta).

64 Komissio riitauttaa liitännäisvalitustensa ensimmäisessä valitusperusteessa unionin yleisen tuomioistuimen arvioinnin sen unionin yleisessä tuomioistuimessa esittämästä oikeudenkäyntiväitteestä, joka perustui siihen, että Covestron nostama kanne oli nostettu liian myöhään. Vetoaminen tässä yhteydessä aikaisempaan oikeuskäytäntöön, johon se ei ollut vedonnut unionin yleisessä tuomioistuimessa, merkitsee näin ollen pelkkää sen argumentaation laajentamista, ja se on näin ollen otettava tutkittavaksi (ks. analogisesti tuomio 19.5.1983, Verros v. parlamentti, 306/81, EU:C:1983:143, 9 kohta; tuomio 26.4.2007, Alcon v. SMHV, C-412/05 P, EU:C:2007:252, 40 kohta ja tuomio 5.3.2024, Kočner v. Europol, C-755/21 P, EU:C:2024:202, 41 kohta.)

65 Tästä seuraa, että – toisin kuin Covestro väittää – kyseinen valitusperuste on otettava tutkittavaksi kokonaisuudessaan.

– *Ensimmäisen valitusperusteen asiakysymys*

66 Liitännäisvalitustensa tueksi esittämässään ensimmäisessä valitusperusteessa komissio riitauttaa unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 37–44 kohdassa esittämien arviointien oikeellisuuden. Komission mukaan toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin katsoi mainituissa kohdissa, riidanalaisen päätöksen kumoamista koskevan kanteen määräaika ei Covestron osalta alkanut kulua päivästä, jona riidanalainen päätös julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä, vaan päivästä, jona tämä yhtiö tosiasiallisesti sai tiedon kyseisestä päätöksestä.

67 Tältä osin on todettava, että unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valituksenalaisen tuomion 37–44 kohdassa komission oikeudenkäyntiväitteen, jonka mukaan Covestron riidanalaisesta päätöksestä nostama kumoamiskanne oli nostettu liian myöhään.

68 Kyseisen tuomion 37–39 kohdasta ilmenee, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että kanteen nostamisen määräaika alkoi käsiteltävässä asiassa kulua 16.1.2019 eli päivänä, jona riidanalainen päätös julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä, ja että tätä määräaikaa oli noudatettu.

69 Tämän toteamuksensa tueksi unionin yleinen tuomioistuin huomautti mainitun tuomion 38 kohdassa, että päivä, jolloin toimesta saadaan tieto, on kanteen nostamisen määräajan alkamisajankohdan perusteena toissijainen toimen julkaisemista koskevaan perusteeseen tai sen tiedoksiantamista koskevaan perusteeseen verrattuna. Unionin yleinen tuomioistuin korosti, ettei julkaiseminen ollut riidanalaisen päätöksen voimaantulon edellytys, mutta totesi saman tuomion 39 kohdassa, että kyseinen päätös oli julkaistava Euroopan unionin virallisessa lehdessä asetuksen 2015/1589 32 artiklan 3 kohdan mukaisesti, joten Covestro saattoi perustellusti odottaa, että kyseinen päätös julkaistaan.

70 Tästä on huomautettava aluksi, että SEUT 263 artiklan kuudennen kohdan mukaan tässä artiklassa tarkoitettu kanne on nostettava kahden kuukauden kuluessa kyseisen toimen julkaisemisesta tai siitä, kun se on annettu kantajalle tiedoksi, taikka jollei toimea ole julkaistu tai annettu tiedoksi, kahden kuukauden kuluessa siitä, kun kantaja on saanut siitä tiedon.

71 Tämän määräyksen sanamuodosta ja erityisesti ilmaisuista ”tai” ja ”jollei” ilmenee selvästi, että kanteen nostamisen määräajan alkamisajankohta määritetään kyseessä olevan tilanteen perusteella ja että ne kolme perustetta, joiden perusteella määräaika voi alkaa, on asetettu tärkeysjärjestykseen.

72 Näin ollen kumoamiskanteen nostamisen määräaika alkaa pääasiallisesti kulua toimen julkaisemisesta tai sen tiedoksiantamisesta kantajalle. Nämä kaksi pääasiallista kriteeriä on asetettu mainitun määräyksen systematiikassa yhdenvertaiseen asemaan siinä mielessä, että kumpikaan näistä kriteereistä ei ole toissijainen toiseen nähden (ks. vastaavasti tuomio 17.5.2017, Portugali v. komissio, C-339/16 P, EU:C:2017:384, 38 kohta).

73 Kuten unionin yleinen tuomioistuin totesi perustellusti valituksenalaisen tuomion 38 kohdassa, päivä, jolloin toimesta saadaan tieto, on kanteen nostamisen määräajan alkamisajankohdan perusteena toissijainen toimen julkaisemista koskevaan perusteeseen tai sen tiedoksiantamista koskevaan perusteeseen verrattuna (ks. vastaavasti tuomio 10.3.1998, Saksa v. neuvosto, C-122/95, EU:C:1998:94, 35 kohta), mitä ei myöskään ole kiistetty nyt käsiteltävässä asiassa.

74 Nyt käsiteltävässä asiassa riidanalainen päätös, jolla päätetään valtiontukea koskeva muodollinen tutkintamenettely, oli osoitettu asianomaiselle jäsenvaltiolle eli Saksan liittotasavallalle, ja se annettiin sille tiedoksi SEUT 297 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti. Vastaavasti tämä päätös julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä asetuksen 2015/1589 32 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

75 Tällaisessa tilanteessa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että sen osalta, jolle tiedoksi annettava toimi on osoitettu, eli kyseessä olevalle jäsenvaltiolle, kumoamiskanteen nostamisen määräaika alkaa kulua siitä päivästä, jona toimi on annettu tiedoksi, ja näin on silloinkin, kun toimi julkaistaan myös virallisessa lehdessä (ks. vastaavasti tuomio 17.5.2017, Portugali v. komissio, C-339/16 P, EU:C:2017:384, 37 kohta).

76 SEUT 263 artiklan kuudennen kohdan, luettuna unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa, sanamuodon mukaisesta, teleologisesta ja kontekstuaalisesta tulkinnasta sitä vastoin seuraa, että kumoamiskanteen nostamisen määräaika alkaa Covestron kaltaisten muiden asianomaisten osapuolten osalta kulua toimen julkaisemisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä myös silloin, kun tämä julkaiseminen ei perustu SEUT 297 artiklan 2 kohdan toiseen alakohtaan vaan asetuksen 2015/1589 32 artiklan 3 kohdan kaltaiseen johdetun oikeuden säännökseen.

77 Ensinnäkin on nimittäin todettava, että SEUT 263 artiklan kuudennen kohdan sanamuodossa viitataan toimen ”julkaisemiseen” yleisesti (ks. vastaavasti tuomio 26.9.2013, PPG ja SNF v. ECHA, C-625/11 P, EU:C:2013:594, 31 kohta). Kyseisessä sanamuodossa ei siis aseteta tälle käsitteelle mitään erityistä edellytystä etenkään tämän julkaisemisvelvollisuuden oikeudellisen perustan osalta.

78 Tältä osin on totta, että – kuten komissio väittää – unionin tuomioistuin on muun muassa katsonut, että SEUT 263 artiklan kuudennessa kohdassa tarkoitetulla julkaisemisen käsitteellä tarkoitetaan sellaista julkaisemista Euroopan unionin virallisessa lehdessä, joka on toimen voimaantulon edellytys ja josta määrätään EUT-sopimuksessa (ks. vastaavasti tuomio 17.5.2017, Portugali v. komissio, C-339/16 P, EU:C:2017:384, 36 kohta; määräys 31.1.2019, Iordăchescu v. parlamentti ym., C-426/18 P, EU:C:2019:89, 22 kohta ja määräys 5.9.2019, Fryč v. komissio, C-230/19 P, EU:C:2019:685, 15 kohta).

79 Toisin kuin komissio väittää, tästä ei kuitenkaan voida päätellä, että SEUT 263 artiklan kuudennessa kohdassa tarkoitettu julkaisemisen käsite rajoittuisi tähän tilanteeseen.

80 Tämän tuomion 78 kohdassa mainittuja ennakkotapauksia ei nimittäin voida lukea erikseen, vaan ne kuuluvat unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jossa SEUT 263 artiklan kuudennessa kohdassa tarkoitettua julkaisemisen käsitettä on tulkittu laajasti. Niinpä tämän käsitteen alaan kuuluu kyseisessä 78 kohdassa tarkoitetun tilanteen lisäksi riidanalaisen toimen sellainen julkaiseminen Euroopan unionin virallisessa lehdessä, joka ei perustu perussopimuksessa määrättyyn velvollisuuteen vaan Euroopan unionin toimielinten vakiintuneeseen käytäntöön (ks. vastaavasti tuomio 10.3.1998, Saksa v. neuvosto, C-122/95, EU:C:1998:94, 36 ja 39 kohta) tai asetuksen 2015/1589 32 artiklan 3 kohdan kaltaiseen johdetun oikeuden säännökseen (ks. vastaavasti määräys 25.11.2008, S.A.BA.R. v. komissio, C-501/07 P, EU:C:2008:652, 23 kohta), tai jopa julkaiseminen unionin toimielimen, elimen tai laitoksen internetsivustolla, jos tästä säädetään johdetussa oikeudessa (ks. vastaavasti tuomio 26.9.2013, PPG ja SNF v. ECHA, C-625/11 P, EU:C:2013:594, 30–32 kohta).

81 Toiseksi SEUT 263 artiklan kuudennen kohdan tavoitteista on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tähän määräykseen perustuvat kanteen nostamisen määräajat ovat pakottavia eivätkä asianosaiset tai tuomioistuin voi määrätä niistä. Ne on otettu käyttöön oikeusvarmuuden takaamiseksi, jotta vältettäisiin se, että unionin toimia, joilla on oikeusvaikutuksia, kyseenalaistetaan loputtomiin, sekä kaikenlainen syrjintä ja mielivaltainen kohtelu lainkäytössä (ks. vastaavasti tuomio 12.12.1967, Muller-Collignon v. komissio, 4/67, EU:C:1967:51, s. 479; tuomio 23.1.1997, Coen, C-246/95, EU:C:1997:33, 21 kohta; määräys 16.11.2010, Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert v. komissio, C-73/10 P, EU:C:2010:684, 52 kohta ja määräys 31.1.2019, Iordăchescu v. parlamentti ym., C-426/18 P, EU:C:2019:89, 21 kohta).

82 Kun kyse on yhtäältä riidanalaisen päätöksen kaltaisesta päätöksestä, jolla päätetään valtiontukea koskeva muodollinen tutkintamenettely, on ilmeistä, että toisin kuin tiedon saamisen päivämäärä, toimen julkaisupäivä Euroopan unionin virallisessa lehdessä voidaan oikeusvarmuutta edistävällä tavalla osoittaa objektiivisesti ja varmuudella kaikkien niiden asianomaisten osapuolten osalta, joille tätä päätöstä ei ole annettu tiedoksi. Tältä osin on merkityksetöntä, että viimeksi mainitut ovat voineet saada tiedon kyseisestä toimesta ennen sen julkaisemista.

83 Tämä selittää lisäksi sen, että SEUT 263 artiklan kuudennen kohdan systematiikassa ja oikeusvarmuutta edistävällä tavalla julkaisemispäivä on ensisijainen tiedon saamispäivään nähden, joka on, kuten tämän tuomion 73 kohdassa on muistutettu, kanteen nostamisen määräajan alkamista koskeva toissijainen peruste. Komission näkemystä ei siis voida hyväksyä, kun se tosiasiassa ehdottaa, että näiden kahden SEUT 263 artiklan kuudennessa kohdassa tarkoitetun edellytyksen välinen suhde käännetään.

84 Toisaalta, toisin kuin komissio väittää, tämän tuomion 76 ja 80 kohdassa omaksuttu tulkinta on myös omiaan ehkäisemään lainkäytössä kaikkea syrjintää ja mielivaltaista kohtelua ja varmistamaan siten valtiontuen saajien ja kilpailevien yritysten menettelyllisen yhdenvertaisuuden. Kaikkien näiden asianomaisten osapuolten osalta kanteen nostamisen määräaika alkaa nimittäin kulua samasta päivästä eli päivästä, jona päätös julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Koska komissio on tällaisen päätöksen tekijä ja vastaa sen julkaisemisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä, se ei myöskään voi pätevästi vedota siihen, että kyseinen tulkinta johtaa sen mielestä menettelyllisesti epäyhdenvertaiseen tilanteeseen sen vahingoksi.

85 Kolmanneksi asiayhteydestä on todettava, että myös perussopimusten rakenne puhuu sitä vastaan, että SEUT 263 artiklan kuudennessa kohdassa käytetty julkaisemisen käsite vastaisi tiukasti SEUT 297 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa käytettyä julkaisemisen käsitettä komission ehdottamalla tavalla. Tältä osin on nimittäin riittävää todeta, että vaikka nämä kaksi määräystä kuuluvat EUT-sopimuksen kuudennen osan I osastoon, niillä ei säännellä samaa asiaa. Ensin mainittu on toimielimiä koskevassa 1 luvussa ja tarkemmin sanottuna sen 5 jaksossa, joka koskee Euroopan unionin tuomioistuinta, kun taas jälkimmäinen kuuluu 2 lukuun, joka koskee unionin säädöksiä ja niiden hyväksymismenettelyjä.

86 Kaikkien näiden syiden vuoksi on katsottava, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi perustellusti valituksenalaisen tuomion 37–44 kohdassa, että kanteen nostamisen määräaika alkoi Covestron osalta kulua siitä päivästä, jona riidanalainen päätös julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

87 Liitännäisvalitusten tueksi esitetty ensimmäinen valitusperuste on näin ollen hylättävä perusteettomana.

Toinen valitusperuste

Asianosaisten lausumat

88 Liitännäisvalitustensa tueksi esittämässään toisessa valitusperusteessa komissio moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se teki valituksenalaisen tuomion 37 ja 42 kohdassa kaksi oikeudellista virhettä.

89 Ensinnäkin kyseisen tuomion 37 kohdassa otettiin komission mukaan kannekirjelmä huomioon ilmeisen vääristyneellä tavalla. Komissio väittää, että toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisessa tuomiossa, kannetta ei ole nostettu kahden kuukauden ja kymmenen päivän kuluessa riidanalaisen päätöksen Euroopan unionin virallisessa lehdessä julkaisemisesta, joka tapahtui 16.1.2019, vaan 20.12.2018 eli noin kuukausi ennen kyseisen päätöksen julkaisemista.

90 Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin otti tosiseikat ja todistusaineiston huomioon vääristyneellä tavalla, kun se totesi valituksenalaisen tuomion 42 kohdassa, ”ettei – – ole osoitettu, että [Covestro] olisi – – saanut ’todistettavasti’ tiedon riidanalaisesta päätöksestä”. Komission unionin yleisessä tuomioistuimessa esittämien seikkojen perusteella on nimittäin selvää, että Covestro oli tietoinen riidanalaisen päätöksen olemassaolosta ennen sen julkaisemista Euroopan unionin virallisessa lehdessä ja viimeistään 20.9.2018.

91 Saksan liittotasavalta väittää, että toinen valitusperuste on perusteeton. Covestro väittää, että tämä valitusperuste on jätettävä tutkimatta ja että se on joka tapauksessa perusteeton.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

92 Ensinnäkin valituksenalaisen tuomion 37 kohtaa väitetysti rasittavasta oikeudellisesta virheestä on huomautettava, että unionin yleinen tuomioistuin totesi kyseisessä kohdassa, että ”[Covestron] kanne on nostettu noudattaen kahden kuukauden ja kymmenen päivän määräaikaa, joka alkoi riidanalaisen päätöksen julkaisemisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä 16.1.2019”.

93 On huomautettava komission tavoin, että kanne nostettiin 20.12.2018 eli jo ennen riidanalaisen päätöksen julkaisemista Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Tämä seikka ei kuitenkaan vaikuta mitenkään kanteen tutkittavaksi ottamiseen eikä etenkään kanteen nostamisen määräajan noudattamiseen.

94 Oikeuskäytännöstä nimittäin käy ilmi, että se seikka, että määräaika kanteen nostamiseksi riidanalaisen päätöksen kaltaisesta toimesta alkaa SEUT 263 artiklan kuudennen kohdan mukaan kulua vasta sen julkaisemisesta, ei merkitse sitä, ettei kantaja voisi riitauttaa unionin toimea ennen sen julkaisemista (ks. vastaavasti tuomio 26.9.2013, PPG ja SNF v. ECHA, C-626/11 P, EU:C:2013:595, 34–38 kohta).

95 Näin ollen väite, jonka mukaan valituksenalaisen tuomion 37 kohdassa on oikeudellinen virhe, on hylättävä perusteettomana.

96 Toiseksi valituksenalaisen tuomion 42 kohtaa rasittavasta väitetystä oikeudellisesta virheestä on huomautettava, että unionin yleinen tuomioistuin totesi kyseisessä kohdassa muun muassa, ”ettei missään tapauksessa ole osoitettu, että [Covestro] olisi nyt käsiteltävässä asiassa saanut ’todistettavasti’ tiedon riidanalaisesta päätöksestä”.

97 Tältä osin ilmaisu ”missään tapauksessa” osoittaa, että tämä perustelu on valituksenalaisen tuomion ylimääräinen perustelu. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisun ylimääräisiä perusteluja koskevat argumentit eivät kuitenkaan voi aiheuttaa tämän ratkaisun kumoamista ja ovat näin ollen tehottomia (tuomio 21.12.2023, United Parcel Service v. komissio, C-297/22 P, EU:C:2023:1027, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

98 Näin ollen väite, jonka mukaan valituksenalaisen tuomion 42 kohdassa on oikeudellinen virhe, on hylättävä tehottomana.

99 Edellä esitetystä seuraa, että liitännäisvalitusten tueksi esitetty toinen valitusperuste on hylättävä kokonaisuudessaan eikä ole tarpeen lausua sen tutkittavaksi ottamisesta.

Kolmas valitusperuste

100 Kolmannessa valitusperusteessaan, jonka komissio esittää toissijaisesti liitännäisvalitustensa tueksi, komissio väittää, että unionin yleinen tuomioistuin rikkoi työjärjestyksensä 89 artiklan 1 kohtaa, kun se ei pyytänyt Covestroa toimittamaan asiakirjoja, joista ilmenisi, minä täsmällisenä ajankohtana Covestro sai tiedon riidanalaisen päätöksen sisällöstä.

101 Tältä osin on riittävää todeta, että tämä valitusperuste perustuu siihen lähtökohtaan, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se ei pitänyt kumoamiskanteen nostamisen määräajan alkamisajankohtana päivää, jona Covestro sai tiedon riidanalaisesta päätöksestä, vaan päivää, jolloin kyseinen päätös julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Tämä lähtökohta on kuitenkin virheellinen, kuten liitännäisvalitusten tueksi esitetyn ensimmäisen valitusperusteen arvioinnista ilmenee.

102 Tästä seuraa, että liitännäisvalitusten tueksi esitetty kolmas valitusperuste ja näin ollen nämä liitännäisvalitukset kokonaisuudessaan on hylättävä.

Päävalitukset

103 Asiassa C-790/21 P tekemänsä valituksen tueksi Covestro vetoaa muodollisesti neljään valitusperusteeseen. Se kuitenkin käsittelee kahta ensimmäistä kanneperustetta yhdessä eikä tee minkäänlaista eroa niiden välillä. On siis katsottava, että Covestro esittää kolme valitusperustetta. Ensimmäinen valitusperuste, joka jakautuu neljään osaan, koskee kuulluksi tulemista koskevan oikeuden loukkaamista ja perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä. Toinen valitusperuste, joka voidaan jakaa kahteen osaan, koskee SEUT 107 artiklan 1 kohdan rikkomista. Kolmas valitusperuste perustuu syrjintäkiellon periaatteen loukkaamiseen.

104 Asiassa C-791/21 P tekemänsä valituksen tueksi Saksan liittotasavalta esittää Covestron tukemana yhden ainoan valitusperusteen, joka koskee SEUT 107 artiklan 1 kohdan rikkomista. Tämä valitusperuste liittyy pääasiallisesti Covestron asiassa C-790/21 P tekemänsä valituksen tueksi esittämän toisen valitusperusteen toiseen osaan, jota Saksan liittotasavalta tukee.

Asiassa C-790/21 P esitetty ensimmäinen valitusperuste

Asianosaisten lausumat

105 Valituksensa tueksi esittämässään ensimmäisessä valitusperusteessa Covestro väittää, että unionin yleinen tuomioistuin loukkasi sen oikeutta tulla kuulluksi, laiminlöi velvollisuuttaan perustella valituksenalainen tuomio, rikkoi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklaa ja Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen ensimmäistä virkettä.

106 Valitusperuste jakautuu neljään osaan.

107 Valitusperusteen ensimmäisessä osassa Covestro moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se laiminlöi perusteluvelvollisuutensa ja loukkasi Covestron oikeutta tulla kuulluksi, kun se katsoi valituksenalaisen tuomion 8 kohdassa ilmeisen virheellisesti, että antisyklisiin kuluttajiin sovellettava verkkomaksu oli laskettu fysikaalisen reitin menetelmällä. Toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin katsoi tässä kohdassa ja kuten Covestro korosti ensimmäisessä oikeusasteessa, StromNEV 2005 -asetuksessa ei ole koskaan säädetty antisyklisten kuluttajien osalta fysikaalisen reitin menetelmään perustuvasta maksun laskemisesta. Jos unionin yleinen tuomioistuin olisi ottanut tämän Covestron väitteen huomioon, se ei olisi tukeutunut yksinomaan StromNEV 2005 -asetuksen 19 §:n 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädettyyn yksilölliseen verkkomaksuun asian kannalta merkityksellisten oikeussääntöjen määrittämiseksi.

108 Toisessa osassa Covestro moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, ettei se ottanut huomioon valituksenalaisen tuomion 12, 94, 103, 129, 135 ja 146 kohdassa Covestron perusteluja, jotka liittyvät riidanalaisen lisämaksun määrän määrittämiseen. Kun unionin yleinen tuomioistuin lähti virheellisesti periaatteesta, jonka mukaan kyseinen määrä oli laskettu ja vahvistettu vuodelle 2012 BNetzA 2011 -päätöksessä, se päätteli kyseisen tuomion 134 kohdassa virheellisesti, että valtiolla oli määräysvalta kyseiseen lisämaksuun. Covestron mukaan verkonhaltijoilla on liikkumavaraa mainitun lisämaksun laskemisessa ja vahvistamisessa, eikä se kuulu valtion määräysvallan tai normien piiriin.

109 Kolmannessa osassa Covestro moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, ettei se ottanut valituksenalaisen tuomion 130 ja 143 kohdassa huomioon Covestron perusteluja, jotka koskivat kaikkien riidanalaiseen vapautukseen liittyvien tulojen menetysten ja kustannusten korvaamatta jättämistä. Näin tehdessään unionin yleinen tuomioistuin laiminlöi perusteluvelvollisuutensa ja loukkasi Covestron oikeutta tulla kuulluksi. Jos unionin yleinen tuomioistuin olisi ottanut huomioon nämä perustelut, sen olisi pitänyt päätellä, että riidanalainen lisämaksu ei ollut julkinen maksu.

110 Valitusperusteen neljännessä osassa Covestro arvostelee unionin yleistä tuomioistuinta siitä, ettei tämä ottanut valituksenalaisen tuomion 107 ja 125 kohdassa huomioon BNetzA 2011 -päätöksen pätemättömyyteen liittyviä Covestron perusteluja. Kun unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että kyseistä päätöstä on tosiasiallisesti sovellettu ja että sillä on voinut olla vaikutuksia niin kauan kuin sitä ei ole kumottu tai kun sen lainvastaisuutta ei ole todettu, se nojautui kansallisen oikeuden virheelliseen tulkintaan. Covestron mukaan kyseinen päätös oli nimittäin kumottu taannehtivasti 1.1.2012 alkaen, ja näin ollen se oli alusta alkaen pätemätön.

111 Komissio vaatii, että ensimmäinen valitusperuste hylätään osittain perusteettomana ja osittain tehottomana.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

112 Ensimmäisessä valitusperusteessaan Covestro moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se loukkasi Covestron oikeutta tulla kuulluksi ja laiminlöi velvollisuutensa perustella valituksenalainen tuomio, koska se ei ottanut asianmukaisesti huomioon useita Covestron esittämiä perusteluja. Nämä laiminlyönnit johtivat lisäksi Saksan oikeuden ja riidanalaisen lisämaksun virheelliseen arviointiin.

113 Tältä osin on ensinnäkin muistutettava, että unionin yleiselle tuomioistuimelle Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 36 artiklan, luettuna yhdessä sen 53 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa, nojalla kuuluva perusteluvelvollisuus edellyttää, että sen tuomion perusteluista ilmenee selkeästi ja yksiselitteisesti sen päättely siten, että niille, joita päätös koskee, selviävät sen syyt ja että unionin tuomioistuin voi tutkia päätöksen laillisuuden (tuomio 14.10.2010, Deutsche Telekom v. komissio, C-280/08 P, EU:C:2010:603, 135 ja 136 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

114 Tämä velvollisuus ei kuitenkaan velvoita unionin yleistä tuomioistuinta esittämään selvitystä, jossa seurattaisiin tyhjentävästi ja kohta kohdalta kaikkia riidan osapuolten esittämiä päätelmiä. Perustelut voivat siten olla implisiittisiä, kunhan asianosaiset saavat niiden avulla selville perusteet, joihin unionin yleinen tuomioistuin tukeutuu, ja unionin tuomioistuimella on niiden avulla käytettävissään riittävät tiedot, jotta se kykenee harjoittamaan valvontaansa valituksen yhteydessä (tuomio 30.11.2016, komissio v. Ranska ja Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, 80 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

115 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava tämän valitusperusteen ensimmäisestä osasta, että valituksenalaisen tuomion 8 kohta sijoittuu esitykseen asian tosiseikoista eikä perusteluihin, joilla unionin yleinen tuomioistuin lausui asianosaisten kanneperusteista ja argumenteista. Siltä osin kuin Covestro väittää, että kyseisessä kohdassa olevassa toteamuksessa ei oteta huomioon sen ensimmäisessä oikeusasteessa esittämän vastauskirjelmän 29–33 kohdassa esittämiä argumentteja, on todettava, että nämä argumentit esitettiin unionin yleisessä tuomioistuimessa esitetyn neljännen kumoamisperusteen yhteydessä. Unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli niitä valituksenalaisen tuomion 194–210 kohdassa, joita ei ole riitautettu nyt käsiteltävän valitusperusteen yhteydessä.

116 Tämän valitusperusteen toisesta, kolmannesta ja neljännestä osasta on todettava, että valituksenalaisen tuomion 84–148 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin tutki ja hylkäsi perusteluin Covestron ensimmäisessä oikeusasteessa esittämän toisen kanneperusteen toisen osan, joka koski sitä, ettei kyse ollut valtion varoista myönnetystä tuesta. Tässä yhteydessä se lausui nimenomaisesti useista Covestron argumenteista ja muun muassa hylkäsi kyseisen tuomion 107 ja 125 kohdassa sen argumentin, joka koski BNetzA 2011 -päätöksen pätemättömyyttä, kyseisen tuomion 130 kohdassa sen argumentin, jonka mukaan tappioita ei ollut korvattu täysimääräisesti, ja saman tuomion 135 kohdassa Covestron argumentin, joka koski riidanalaisen lisämaksun määrän määrittämistä.

117 Tästä seuraa, että toisin kuin Covestro väittää, unionin yleinen tuomioistuin ei laiminlyönyt perusteluvelvollisuuttaan, kun se ei ottanut asianmukaisesti huomioon näitä argumentteja. Koska Covestron väite, jonka mukaan sen oikeutta tulla kuulluksi on loukattu, perustuu lähtökohtaan, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei ottanut huomioon sen argumentteja, myös se on hylättävä.

118 Siltä osin kuin Covestro näyttää väittävän perusteluvelvollisuuden väitetyn laiminlyönnin varjolla, että unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt hyväksyä kyseiset argumentit, on todettava, että kyseessä on perusteluvelvollisuuden noudattamatta jättämisestä erillinen kysymys, joka koskee perustelujen paikkansapitävyyttä (ks. analogisesti tuomio 30.11.2016, komissio v. Ranska ja Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, 79 kohta).

119 Toiseksi argumenteista, jotka koskevat virheitä, joita unionin yleisen tuomioistuimen väitetään tehneen arvioidessaan Saksan oikeutta, on huomautettava, että SEUT 256 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta ja Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 58 artiklan ensimmäisestä kohdasta seuraa, että muutosta voidaan hakea vain oikeuskysymyksiä koskevilta osin. Näin ollen ainoastaan unionin yleinen tuomioistuin on toimivaltainen määrittämään ratkaisun perustaksi asetettavan tosiseikaston ja arvioimaan sitä sekä todistusaineistoa. Lukuun ottamatta sitä tapausta, että nämä tosiseikat ja tämä todistusaineisto on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, tosiseikaston ja todistusaineiston arviointi ei näin ollen ole sellainen oikeuskysymys, että se sinänsä kuuluisi unionin tuomioistuimen muutoksenhaun yhteydessä harjoittaman valvonnan piiriin (tuomio 4.3.2021, komissio v. Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

120 Kun siis valituksen yhteydessä tutkitaan unionin yleisen tuomioistuimen kansallisesta oikeudesta esittämiä arviointeja – jotka valtiontuen alalla ovat tosiseikkoja koskevia arviointeja –, unionin tuomioistuin on toimivaltainen tutkimaan vain sen, onko kyseinen oikeus otettu huomioon vääristyneellä tavalla (tuomio 3.4.2014, Ranska v. komissio, C-559/12 P, EU:C:2014:217, 79 kohta ja tuomio 14.12.2023, komissio v. Amazon.com ym., C-457/21 P, EU:C:2023:985, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tällaisen vääristyneellä tavalla huomioon ottamisen on ilmettävä asiakirja-aineistosta selvästi ilman, että on tarpeen ryhtyä uudelleen arvioimaan tosiseikastoa ja todistusaineistoa (tuomio 3.4.2014, Ranska v. komissio, C-559/12 P, EU:C:2014:217, 80 kohta).

121 Nyt käsiteltävässä asiassa on ensinnäkin totta, kuten komissiokin toteaa, että unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 8 kohdassa esittämä esitys Saksan oikeudesta on epätarkka. Toisin kuin tässä kohdassa annetaan ymmärtää, ennen riidanalaisen vapautuksen käyttöönottoa laskettiin fysikaalisen reitin menetelmän mukaisesti ainoastaan peruskuormasähkön kuluttajilta perittävät yksilölliset maksut eikä antisyklisiin kuluttajiin sovellettavia maksuja. Covestro ei kuitenkaan ole osoittanut nyt käsiteltävän valitusperusteen yhteydessä, että tämä epätarkkuus asian taustan esittelyvaiheessa vaikutti unionin yleisen tuomioistuimen arviointiin ensimmäisessä oikeusasteessa nostetun kanteen perusteltavuudesta.

122 Toiseksi on todettava myös, ettei Covestro ole osoittanut eikä edes väittänyt, että kansallinen oikeus ja tosiseikat olisi otettu huomioon vääristyneellä tavalla.

123 Koska kolmanneksi BNetzA 2011 -päätöksen vaikutusten puuttumista koskeva argumentti on Covestron toisen valitusperusteensa toisen osan kolmannen väitteen yhteydessä esittämän argumentin mukainen, se tutkitaan tässä yhteydessä.

124 Kaiken edellä esitetyn perusteella ja tämän tuomion edellisessä kohdassa esitetyin varauksin asiassa C-790/21 P esitetty ensimmäinen valitusperuste on hylättävä osittain tehottomana ja osittain perusteettomana.

Asiassa C-790/21 P esitetyn toisen valitusperusteen ensimmäinen osa

Asianosaisten lausumat

125 Toisen valitusperusteen ensimmäisessä osassa Covestro väittää, että valituksenalaisessa tuomiossa on oikeudellinen virhe siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 47–77 kohdassa virheellisesti, että riidanalainen vapautus on etua SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Näin tehdessään unionin yleinen tuomioistuin laajensi liiallisesti kyseisessä määräyksessä tarkoitettua valtiontuen käsitettä.

126 Erityisesti riidanalaisen vapautuksen tarkastelu kyseisen tuomion 56 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa yksityinen markkinataloustoimija -arviointiperusteen valossa on virheellinen. Unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt arvioida riidanalaista vapautusta ottamalla huomioon Covestron myötävaikutus Saksan verkon vakauteen ja tällä myötävaikutuksella vältetyt kustannukset. Se sitä paitsi vahvisti Covestron tältä osin esittämien perusteluiden paikkansapitävyyden saman tuomion 208 kohdassa.

127 Joka tapauksessa on Covestron mukaan niin, että vaikka olisi katsottava, että riidanalainen vapautus merkitsi etua, se ei ole valikoiva. Kyseinen vapautus on nimittäin yhtäältä toimenpide, joka voi lähtökohtaisesti hyödyttää rajoituksetta kaikkia kotimaisia yrityksiä sen mukaan, miten ne ostavat sähköä tuotantoketjun alkupäässä. Toisaalta erottelu, joka rajaa mainitun vapautuksen soveltamisalan peruskuormasähkön kuluttajiin, on perusteltu sellaisten objektiivisten kriteerien perusteella, jotka perustuvat kustannuksia vastaavan hinnoittelun periaatteen ja yritysten verkon vakauttamisponnisteluiden väliseen punnintaan.

128 Komissio vaatii, että tämä osa jätetään tutkimatta ja että se joka tapauksessa hylätään perusteettomana.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

129 Ensinnäkin argumenteilla, jotka koskevat SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun edun puuttumista, pyritään lähinnä riitauttamaan unionin yleisen tuomioistuimen tosiseikoista tekemät arvioinnit osoittamatta tai edes väittämättä, että unionin yleinen tuomioistuin olisi ottanut tosiseikat tai todistusaineiston huomioon vääristyneellä tavalla.

130 Tämän tuomion 119 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan lukuun ottamatta sitä tapausta, että tosiseikat tai todistusaineisto on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, niiden arviointi ei kuulu unionin tuomioistuimen muutoksenhaun yhteydessä harjoittaman valvonnan piiriin.

131 Siltä osin kuin Covestro näyttää vetoavan tässä yhteydessä perustelujen ristiriitaisuuteen unionin yleisen tuomioistuimen edun käsitteestä esittämien arviointien ja valituksenalaisen tuomion 208 kohdan välillä, on riittävää todeta, että tämä väite on epätäsmällinen ja riittämättömästi perusteltu.

132 Näin ollen kaikki edun olemassaoloa koskevat väitteet on jätettävä tutkimatta.

133 Toiseksi valikoivuutta koskevista väitteistä on huomautettava, että valituksenalaisen tuomion 194 kohdassa, jota ei ole riitautettu asiassa C-790/21 P tehdyn valituksen yhteydessä, unionin yleinen tuomioistuin totesi, ettei Covestro ollut riitauttanut riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 101–121 perustelukappaleessa esitettyä komission arviointia kyseessä olevan toimenpiteen valikoivuudesta.

134 Kyse on siis uudesta argumentista, joka on esitetty ensimmäistä kertaa unionin tuomioistuimessa ja joka on tämän tuomion 63 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti jätettävä tutkimatta.

135 Näin ollen asiassa C-790/21 P esitetyn toisen valitusperusteen ensimmäinen osa on jätettävä kokonaisuudessaan tutkimatta.

Asiassa C-790/21 P esitetyn toisen valitusperusteen toinen osa ja asiassa C-791/21 P esitetty ainoa valitusperuste

136 Asiassa C-790/21 P tehdyssä valituksessa Covestron esittämän toisen valitusperusteen toisessa osassa ja asiassa C-791/21 P tehdyssä valituksessa Saksan liittotasavallan esittämässä ainoassa valitusperusteessa moititaan unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se sovelsi virheellisesti SEUT 107 artiklan 1 kohtaa, kun se katsoi virheellisesti, että riidanalainen vapautus on tässä määräyksessä tarkoitettua valtion varoista myönnettyä tukea.

137 Niiden perustelut koskevat lähinnä kolmea kysymystä, joista ensimmäinen koskee oikeudellista arviointiperustetta, jonka perusteella ”valtion varoista” myönnetyn toimenpiteen olemassaoloa voidaan arvioida, toinen pakollisen maksun olemassaoloa ja kolmas valtion määräysvaltaa.

Oikeudellinen arviointiperuste, jonka avulla voidaan arvioida, onko kyseessä ”valtion varoista” myönnetty toimenpide

– *Asianosaisten lausumat*

138 Covestro väittää toisen valitusperusteensa toisen osan kahdessa ensimmäisessä väitteessään ja Saksan liittotasavalta ainoan valitusperusteensa ensimmäisessä osassa, että unionin yleinen tuomioistuin sovelsi virheellistä oikeudellista arviointiperustetta arvioidessaan sitä, ovatko kyseessä olevat varat valtion varoja.

139 Ensinnäkin Covestro ja Saksan liittotasavalta ovat riitauttaneet unionin tuomioistuimelle toimittamissaan kirjelmissä valituksenalaisen tuomion 84–97 kohdan, 95–97 kohdan ja 109 kohdan sillä perusteella, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi virheellisesti, että sen määrittämiseksi, ovatko varat valtion varoja vai eivät, siinä, kohdistuuko loppukuluttajiin tai loppukäyttäjiin pakollinen rasite ja onko valtiolla määräysvalta näihin varoihin tai niiden hallinnointiin, kyse on ”kahdesta seikasta, jotka ovat vaihtoehtoiset”, joten sen oli riittävää tarkistaa, oliko riidanalainen lisämaksu veronluonteiseen maksuun rinnastettavissa oleva pakollinen maksu. Kyse on päinvastoin kumulatiivisista edellytyksistä, kuten muun muassa 17.7.2008 annettuun tuomioon Essent Netwerk Noord ym. (C-206/06, EU:C:2008:413, 66, 69, 70, 72 ja 75 kohta), 28.3.2019 annettuun tuomioon Saksa v. komissio (C-405/16 P, EU:C:2019:268, 72 kohta), 15.5.2019 annettuun tuomioon Achema ym. (C-706/17, EU:C:2019:407) ja 16.9.2021 annettuun tuomioon FVE Holýšov I ym. v. komissio (C-850/19 P, EU:C:2021:740) perustuvasta oikeuskäytännöstä ilmenee.

140 Saksan liittotasavallan mukaan tämä vaihtoehtoisiin kriteereihin perustuva unionin yleisen tuomioistuimen tulkinta on lisäksi ristiriidassa valituksenalaisen tuomion 133–145 kohdan kanssa; niissä unionin yleinen tuomioistuin tutki valtion määräysvallan olemassaoloa, vaikka se oli jo todennut pakollisen maksun olemassaolon.

141 Toiseksi Saksan liittotasavallan mukaan tätä unionin yleisen tuomioistuimen lähestymistapaa eivät tue myöskään SEUT 30 ja SEUT 110 artikla, jotka koskevat pääasiallisesti protektionististen toimenpiteiden poistamista ja kieltämistä.

142 Covestro puolestaan väittää, että unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 121 kohdassa virheellisesti, että riidanalainen lisämaksu vastasi SEUT 30 ja SEUT 110 artiklassa tarkoitettua julkisen maksun käsitettä. Tämä lisämaksu ei täytä edellytyksiä, jotka perustuvat tätä käsitettä koskevaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Riidanalainen lisämaksu eroaa julkisista maksuista, joista oli kyse mainittuun oikeuskäytäntöön johtaneissa asioissa.

143 Kolmanneksi Saksan liittotasavalta väittää, että SEUT 107 artiklan 1 kohdan tulkinta, jonka mukaan on oletettava, että kaikki julkiset maksut ovat valtiollista alkuperää kyseisellä määräyksellä tavoitelluista päämääristä riippumatta, on oikeudellisesti virheellinen. Tällainen tulkinta johtaisi seuraukseen, josta ei määrätä perussopimuksissa, eli siihen, että kaikki markkinahintojen sääntely johtaisi valtion varojen käyttöön ja siitä olisi näin ollen ilmoitettava SEUT 108 artiklan mukaisesti. Tällainen sääntely kuuluu kuitenkin tavaroiden vapaan liikkuvuuden eikä valtiontukisääntöjen soveltamisalaan.

144 Komissio kiistää Covestron esittämän toisen valitusperusteen toisen osan ensimmäisen ja toisen väitteen perusteltavuuden ja katsoo, että Saksan liittotasavallan esittämän ainoan valitusperusteen ensimmäinen osa on sellaisenaan tehoton.

– *Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

145 Covestro ja Saksan liittotasavalta moittivat unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se sovelsi virheellistä oikeudellista arviointiperustetta määrittäessään, ovatko riidanalaisesta lisämaksusta johtuvat määrät peräisin valtion varoista SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

146 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi luonnehtiminen edellyttää, että neljä edellytystä täyttyy eli että on olemassa valtion toimenpide tai valtion varoista toteutettu toimenpide, kyseinen toimenpide on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, sillä annetaan valikoivaa etua sille, joka on sen edunsaajana, ja toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua (tuomio 12.1.2023, DOBELES HES, C-702/20 ja C-17/21, EU:C:2023:1, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

147 Näistä ensimmäisen edellytyksen osalta vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimenpide voidaan luonnehtia valtion toimenpiteeksi tai ”valtion varoista” myönnetyksi tueksi, jos yhtäältä toimenpide on suoraan tai välillisesti myönnetty valtion varoista ja toisaalta sen katsotaan johtuvan jäsenvaltiosta (tuomio 12.1.2023, DOBELES HES, C-702/20 ja C-17/21, EU:C:2023:1, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

148 Erityisesti edellytyksestä, jonka mukaan etu on myönnettävä ”valtion varoista”, on todettava, että unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään vahvistanut kaksi kriteeriä, joiden perusteella voidaan todeta, että varat, joista tariffietu myönnetään asianomaisen kansallisen lainsäädännön nojalla, ovat SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja ”valtion varoja” (ks. vastaavasti tuomio 12.1.2023, DOBELES HES, C-702/20 ja C-17/21, EU:C:2023:1, 34, 38, 39 ja 42 kohta).

149 Näin ollen ensinnäkin varat, jotka saadaan kansallisen lainsäädännön nojalla veroista tai muista pakollisista maksuista ja joita hallinnoidaan ja jotka jaetaan tämän lainsäädännön mukaisesti, ovat SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja ”valtion varoja” (tuomio 12.1.2023, DOBELES HES, C-702/20 ja C-17/21, EU:C:2023:1, 38 kohta).

150 Toiseksi tietyt summat voidaan luonnehtia ”valtion varoiksi” jo pelkästään sillä perusteella, että ne ovat jatkuvasti julkisessa määräysvallassa ja siis toimivaltaisten kansallisten viranomaisten käytettävissä (tuomio 12.1.2023, DOBELES HES, C-702/20 ja C-17/21, EU:C:2023:1, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

151 Tämän tuomion 149 ja 150 kohdassa mainitut kriteerit ovat vaihtoehtoisia kriteerejä, joiden perusteella voidaan todeta, että toimenpide on myönnetty valtion varoista SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla (ks. vastaavasti tuomio 12.1.2023, DOBELES HES, C-702/20 ja C-17/21, EU:C:2023:1, 42 kohta), ja Covestro ja Saksan liittotasavalta ovat myöntäneet tämän istunnossa vastauksena unionin tuomioistuimen 12.1.2023 antaman tuomion DOBELES HES (C-702/20 ja C-17/21, EU:C:20231) ulottuvuutta koskevaan kysymykseen.

152 Tästä seuraa ensinnäkin, ettei unionin yleinen tuomioistuin tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan valituksenalaisen tuomion 95–97 ja 109 kohdassa, että varojen SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiollinen luonne voidaan osoittaa kahdella vaihtoehtoisella kriteerillä, joista ensimmäinen koskee sitä, että loppukuluttajiin tai loppukäyttäjiin kohdistuu pakollinen rasite, ja toinen sitä, että valtio käyttää määräysvaltaa järjestelmän hallinnointiin ja erityisesti varoihin tai varojen hallinnoijiin. Kun otetaan huomioon Covestron ja Saksan liittotasavallan istunnossa antamat vastaukset, kaikki argumentit, joilla pyritään riitauttamaan tämä arviointi, on hylättävä.

153 Toisin kuin Saksan liittotasavalta väittää, unionin yleistä tuomioistuinta ei toiseksi voida moittia siitä, että se katsoi tarkoituksenmukaiseksi tutkia valituksenalaisen tuomion 133–145 kohdassa, onko valtiolla määräysvalta riidanalaisen lisämaksun nojalla saatuihin varoihin tai verkonhaltijoihin, todettuaan ensin kyseisen tuomion 132 kohdassa, että kyseessä on veronluonteinen maksu tai pakollinen maksu ja että se merkitsee siten valtion varojen käyttämistä.

154 On totta, että unionin yleinen tuomioistuin olisi voinut jättää tekemättä tämän valtion määräysvallan olemassaoloa koskevan selvityksen, kun otetaan huomioon sen tutkiman kahden arviointiperusteen vaihtoehtoinen luonne. Mikään ei kuitenkaan estä sitä, että unionin yleinen tuomioistuin jatkaa päättelyään muun muassa hyvään oikeudenkäyttöön liittyvistä syistä ylimääräisillä seikoilla, jotka nyt käsiteltävässä asiassa koskevat valtion määräysvallan olemassaoloa, samalla tavoin kuin unionin tuomioistuin teki 12.1.2023 annetun tuomion DOBELES HES (C-702/20 ja C-17/21, EU:C:2023:1) 41 kohdassa.

155 Kolmanneksi siltä osin kuin Saksan liittotasavalta väittää, että olisi SEUT 107 artiklan 1 kohdan tavoitteiden vastaista olettaa, että kaikki julkiset maksut ovat valtiollista alkuperää, sen väitteet perustuvat valituksenalaista tuomiota koskevaan virheelliseen lähtökohtaan ja tulkintaan.

156 Yhtäältä on nimittäin niin, että – kuten tämän tuomion 149 kohdasta ilmenee – kyseisessä EUT-sopimuksen määräyksessä tarkoitettuja valtion varoja eivät voi olla varat, joita rahoitetaan millä tahansa julkisilla maksuilla, vaan ainoastaan ne, joihin liittyy kansallisessa lainsäädännössä säädetty pakollinen maksu, jota hallinnoidaan ja joka jaetaan kyseisen lainsäädännön mukaisesti. Toisaalta unionin yleinen tuomioistuin pyrki nimenomaan selvittämään, kuten valituksenalaisen tuomion 109 ja 113 kohdasta ilmenee, oliko valtio määrännyt riidanalaisen lisämaksun ja vyöryttikö se lakisääteisellä velvoitteella kokonaisuudessaan tämän lisämaksun lopullisille maksajille.

157 Neljänneksi Covestron ja Saksan liittotasavallan SEUT 30 ja SEUT 110 artiklasta esittämistä perusteluista on todettava, että unionin yleinen tuomioistuin otti valituksenalaisen tuomion 121 kohdassa ylimääräisessä perustelussa, joka alkaa ilmaisulla ”lisäksi”, huomioon näihin määräyksiin liittyvän oikeuskäytännön. Se päätteli tästä, että maksun maksajan asemalla ei ole merkitystä, kunhan maksu kohdistuu kyseessä olevaan tuotteeseen tai tuotteeseen liittyvään välttämättömään toimintaan. Lisäksi se totesi, että ratkaiseva seikka on se, että valtio ei ainoastaan velvoita tällaisia yksikköjä tekemään ostoja käyttäen omia varojaan vaan valtuuttaa ne hallinnoimaan valtion varoja.

158 Koska tässä kohdassa esitetään ylimääräinen perustelu, sitä koskevat argumentit ovat tehottomia.

159 Joka tapauksessa on katsottava, että unionin yleinen tuomioistuin ei viitannut SEUT 30 ja SEUT 110 artiklaa koskevaan oikeuskäytäntöön arvioidakseen riidanalaista lisämaksua näiden määräysten valossa vaan tukeakseen arviointiaan tästä lisämaksusta SEUT 107 artiklan 1 kohdan kannalta. Näin ollen unionin yleistä tuomioistuinta ei voida moittia siitä, että se olisi sekoittanut toisiinsa näistä EUT-sopimuksen määräyksistä yhtäältä kahteen ensimmäiseen ja toisaalta kolmanteen perustuvat oikeudelliset järjestelmät.

160 Edellä esitetyistä perusteluista seuraa, että Covestron esittämän toisen valitusperusteen toisen osan ensimmäinen ja toinen väite ja Saksan liittotasavallan esittämän ainoan valitusperusteen ensimmäinen osa on hylättävä osittain tehottomina ja osittain perusteettomina.

Pakollinen maksu

– *Asianosaisten lausumat*

161 Covestro väittää toisen valitusperusteensa toisen osan kolmannessa väitteessä ja Saksan liittotasavalta ainoan valitusperusteensa toisessa osassa, että unionin yleinen tuomioistuin sovelsi valituksenalaisen tuomion 99 ja 106–148 kohdassa virheellisesti SEUT 107 artiklan 1 kohtaa, kun se luokitteli riidanalaisen lisämaksun veronluonteiseksi maksuksi tai pakolliseksi maksuksi.

162 Covestro väittää ensinnäkin, että unionin yleinen tuomioistuin rikkoi kansallista oikeutta, kun se totesi virheellisesti, että verkonhaltijoilla oli velvollisuus periä riidanalainen lisämaksu. Unionin yleinen tuomioistuin tukeutui tältä osin virheellisesti yksinomaan BNetzA 2011 -päätökseen. Saksan tuomioistuimet ovat Covestron mukaan kuitenkin todenneet kyseisen päätöksen paitsi lainvastaiseksi myös alusta alkaen pätemättömäksi, joten toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 107 kohdassa, tällä päätöksellä ei ole voinut olla oikeusvaikutuksia. Covestron mukaan riidanalaisen lisämaksun mekanismin toimintaa oli arvioitava StromNEV 2013 -asetuksen valossa; sitä sovellettiin taannehtivasti 1.1.2012 alkaen StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin seitsemännen virkkeen kumoamisen jälkeen.

Näissä asetuksissa ei kuitenkaan säädetä verkonhaltijoiden velvollisuudesta periä riidanalainen lisämaksu eikä valtuuteta BNetzA:ta asettamaan näille verkonhaltijoille tällaista velvollisuutta. Bundesgerichtshofin 6.10.2015 antamassa tuomiossa, johon unionin yleinen tuomioistuin tukeutui valituksenalaisen tuomion 120 kohdassa, ei myöskään aseteta mitään tämänkaltaista velvollisuutta.

163 Toiseksi Covestro väittää, ettei kansallisessa oikeudessa ole asetettu minkäänlaista riidanalaisen lisämaksun maksuvelvollisuutta verkonkäyttäjille, joita unionin yleinen tuomioistuin kutsui virheellisesti ”loppukäyttäjiksi”, eikä loppukuluttajille sanan varsinaisessa merkityksessä. Vaikka katsottaisiin, että BNetzA 2011 -päätöksessä asetettiin verkonhaltijoille velvollisuus periä kyseinen lisämaksu, tällainen velvollisuus ei riitä, toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 120, 123 ja 125 kohdassa, siihen, että verkon käyttäjät velvoitettaisiin vastaavasti maksamaan lisämaksu. Maksuvelvollisuudesta voitiin määrätä ainoastaan tapauskohtaisesti neuvotellussa sopimuksessa, koska vuosien 2012 ja 2013 osalta ei ollut olemassa lakisääteistä vanhentumisaikaa, joka koskee riidanalaisen lisämaksun vyöryttämistä verkonkäyttäjille koskevan sopimusvelvoitteen asettamista tai sisältöä. Covestro katsoo, että todellisuudessa sähköntoimittajan tehtävänä oli verkon käyttäjänä vyöryttää riidanalainen lisämaksu loppukuluttajalle, mitä unionin yleinen tuomioistuin ei tutkinut. Vaikka kaikki sähköntoimittajat olisivat päättäneet järjestelmällisesti vyöryttää tämän lisämaksun loppukuluttajille, tällainen käytäntö ei olisi riittänyt lakisääteisen velvoitteen olemassaolon toteamiseen.

164 Covestro katsoo kolmanneksi, että toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 126–130 kohdassa, verkonhaltijat eivät saaneet täyttä korvausta riidanalaisesta vapautuksesta aiheutuneista tulonmenetyksistä ja kustannuksista. Erityisesti siinä tapauksessa, että peruskuormasähkön kuluttaja, joka oli saanut tällaisen vapautuksen, oli maksukyvytön, sekä BNetzA 2011-päätöksessä että sovellettavassa oikeudellisessa kehyksessä suljettiin pois verkonhaltijan tällaiselta kuluttajalta olevien saatavien menetysten korvaaminen.

165 Saksan liittotasavalta väittää vastaavasti yhtäältä, että unionin yleinen tuomioistuin totesi erityisesti valituksenalaisen tuomion 110, 118, 119 ja 121 kohdassa virheellisesti, että sähköntoimittajan ja loppukuluttajan välinen suhde ei ollut ratkaiseva pakollisen maksun olemassaolon toteamiseksi, sillä virheellisellä perusteella, että riidanalaista lisämaksua ei peritä sähkön vaan verkon käytöstä. Toisaalta unionin yleinen tuomioistuin viittasi valituksenalaisen tuomion 120 ja 122–125 kohdassa virheellisesti ja mitään perusteluja esittämättä lisämaksuvelvollisuuteen ja päätteli siitä virheellisesti kansallisessa oikeudessa säädetyn riidanalaisen lisämaksun maksuvelvollisuuden olemassaolon. Koska tämän lisämaksun maksamisvelvollisuutta ei ole, maksu on voitu periä ainoastaan siviilioikeuden säännösten nojalla. Unionin yleisen tuomioistuimen päättely tämän johtopäätöksen tekemiseksi on ristiriidassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa.

166 Komissio vastaa, että Covestron esittämän toisen valitusperusteen toisen osan kolmas väite on perusteeton. Se katsoo, että Saksan liittotasavallan esittämät argumentit perustuvat valituksenalaisen tuomion ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön virheelliseen tulkintaan ja että ne ovat joka tapauksessa tehottomia.

– *Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

167 Kuten tämän tuomion 149 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, varat, jotka saadaan kansallisen lainsäädännön nojalla veroista tai muista pakollisista maksuista ja joita hallinnoidaan ja jotka jaetaan tämän lainsäädännön mukaisesti, ovat SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja ”valtion varoja”.

168 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin yleinen tuomioistuin arvioi ensin valituksenalaisen tuomion 110–131 kohdassa riidanalaista lisämaksua, minkä jälkeen se päätteli kyseisen tuomion 132 kohdassa, että kyseinen lisämaksu merkitsi valtion varojen käyttämistä. Tämän päätelmänsä tueksi se totesi, että BNetzA 2011 -päätöksessä jakeluverkonhaltijoille asetettiin velvollisuus periä riidanalainen lisämaksu verkonkäyttäjiltä ja siirtää vastaavat tulot siirtoverkonhaltijoille. Se katsoi myös, että tämän lisämaksun mekanismilla varmistettiin, että riidanalaisesta vapautuksesta aiheutunut tulojen menetys kompensoitiin täysimääräisesti verkonhaltijoille, koska tämän lisämaksun määrä oli mukautettu riidanalaisen vapautuksen johdosta tarvittavien varojen määrään. Se korosti vielä, että tämä määrä oli määritetty BNetzA 2011 -päätöksessä vahvistetun menetelmän mukaisesti, ja täsmensi, että kyseisessä päätöksessä vahvistettiin vuoden 2012 osalta saman lisämaksun alkuperäinen määrä.

169 Covestro ja Saksan liittotasavalta kiistävät nämä arvioinnit kolmenlaisilla perusteluilla.

170 Covestro moittii unionin yleistä tuomioistuinta ensinnäkin siitä, että se päätteli riidanalaisen lisämaksun perimisvelvollisuuden BNetzA 2011 -päätöksestä, vaikka Saksan tuomioistuimet olivat julistaneet kyseisen päätöksen pätemättömäksi ja vaikka asiaa koskevat oikeussäännöt eivät mahdollistaneet sitä, että BNetzA asettaa tällaisen velvollisuuden.

171 Tältä osin sen lisäksi, että – kuten valituksenalaisen tuomion 107 ja 125 kohdasta ilmenee – nämä argumentit esitettiin myöhässä unionin yleisessä tuomioistuimessa, ne eivät voi menestyä.

172 Tukiohjelman mahdollinen lainvastaisuus muun muassa kansallisen oikeuden kannalta tai sen kumoaminen eivät poista tukiohjelman luonnetta valtiontukena siltä osin kuin tällaisesta lainvastaisuudesta tai kumoamisesta huolimatta tällaisella ohjelmalla on ollut käytännön vaikutuksia (ks. vastaavasti tuomio 3.3.2005, Heiser, C-172/03, EU:C:2005:130, 38 kohta ja tuomio 21.12.2016, komissio v. Aer Lingus ja Ryanair Designated Activity, C-164/15 P ja C-165/15 P, EU:C:2016:990, 69 kohta), kuten unionin yleinen tuomioistuin totesi perustellusti valituksenalaisen tuomion 107 ja 125 kohdassa. Kuten unionin yleinen tuomioistuin myös perustellusti totesi kyseisen tuomion 107 kohdassa, valtiontukisäännösten tehokkuus heikentyisi selvästi, jos niitä voitaisiin olla soveltamatta siitä syystä, että tukitoimenpide, jota on käytännössä sovellettu, on myöhemmin todettu alusta alkaen pätemättömäksi. Tältä osin ei siis ole merkitystä sillä, että tukiohjelman mahdollinen kumoaminen on taannehtivaa, kun järjestelmää on tietyn ajanjakson aikana sovellettu käytännössä (ks. analogisesti tuomio 6.11.2012, komissio v. Unkari, C-286/12, EU:C:2012:687, 44 ja 45 kohta).

173 Valituksenalaisen tuomion 120 kohdassa mainitusta Bundesgerichtshofin 6.10.2015 antamasta tuomiosta on korostettava, että unionin yleinen tuomioistuin tyytyi toteamaan, että kyseinen saksalainen tuomioistuin katsoi riidanlaisen lisämaksun olevan julkinen maksu, jolla verkonhaltijoille aiheutuneet menetykset oli korvattava. Tästä seuraa, että siltä osin kuin Covestro moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se päätteli kyseisestä tuomiosta virheellisesti, että riidanalaisen lisämaksun perimisvelvollisuus oli olemassa, Covestron väite perustuu valituksenalaisen tuomion virheelliseen tulkintaan.

174 Toiseksi Covestro ja Saksan liittotasavalta väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin totesi virheellisesti, että loppukuluttajilla, jotka on lisäksi määritelty virheellisesti siten, että ne kattavat verkonkäyttäjät, on velvollisuus maksaa riidanalainen lisämaksu.

175 Ensinnäkin unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 118 kohdassa riidanalaisen lisämaksun lopullisten maksajien yksilöimisestä, että kyseinen lisämaksu koski ainoastaan verkonhaltijoiden ja verkonkäyttäjien välistä suhdetta, koska kyseinen lisämaksu peritään verkon käytön eikä sähkönkulutuksen perusteella. Se päätteli tästä kyseisen tuomion 119 kohdassa, että kysymyksellä siitä, oliko sähköntoimittajilla puolestaan velvollisuus vyöryttää kyseinen lisämaksu sähkön loppukuluttajille, ei ollut merkitystä. Sen mukaan lisämaksun lopullisina maksajina olivat nimittäin verkonkäyttäjät eli itse sähköntoimittajat sekä suoraan verkkoon liitetyt loppukuluttajat, mutta eivät muut loppukuluttajat.

176 Tältä osin näkemys, jonka mukaan riidanalainen lisämaksu peritään verkon käytön seurauksena, ja näkemys, jonka mukaan verkonkäyttäjiä on pidettävä loppukuluttajina, kuuluvat tosiseikkojen arviointiin. Tämän tuomion 119 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuimen tehtävänä ei kuitenkaan ole valvoa tällaista arviointia, kun mitään väitettä tosiseikkojen vääristyneellä tavalla huomioon ottamisesta ei ole esitetty.

177 Toiseksi verkonkäyttäjien maksuvelvollisuuden olemassaolosta on todettava, että valituksenalaisen tuomion 120 ja 122–124 kohdasta ilmenee, että unionin yleinen tuomioistuin yhtyi komission arviointeihin, joiden mukaan BNetzA 2011 -päätöksessä asetettiin jakeluverkonhaltijoille velvollisuus periä riidanalainen lisämaksu ja vyöryttää se ja että kyseisessä päätöksessä määrättiin myös, että lisämaksusta saadut tulot oli siirrettävä kuukausittain eri siirtoverkonhaltijoille. Se päätteli tästä, että hallintoviranomaisen sääntelytoimella käyttöön ottama riidanalainen lisämaksu oli verkonkäyttäjien kannalta pakollinen.

178 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön, jossa täsmennetään tämän tuomion 149 ja 167 kohdassa mainittua kriteeriä, mukaan valtion sähkönostajille asettamasta lisämaksusta johtuvat määrät ovat samankaltaisia kuin sähköön kohdistuva julkinen maksu ja ne ovat peräisin SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista ”valtion varoista”. Varoja voidaan pitää tällaisina, jos ne ovat peräisin asianomaisen jäsenvaltion lainsäädännössä määrätyistä pakollisista maksuista ja jos niitä hallinnoidaan ja ne jaetaan kyseisen lainsäädännön mukaisesti, riippumatta siitä, kuuluuko rahoitusjärjestelmä suppeassa merkityksessä kansallisessa oikeudessa veronluonteisten maksujen ryhmään. Sitä vastoin ei riitä, että verkonhaltijat vyöryttävät siihen hintaan, jolla sähkö myydään niiden loppukäyttäjille, lisäkustannukset, jotka aiheutuvat niiden velvollisuudesta ostaa tietyistä energialähteistä tuotettu sähkö laissa vahvistetuilla tariffeilla, jos tämä kompensaatio ei perustu lakisääteiseen velvollisuuteen vaan yksinomaan käytäntöön. Tällaisessa tapauksessa maksua ei nimittäin voida pitää pakollisena (ks. vastaavasti tuomio 12.1.2023, DOBELES HES, C-702/20 ja C-17/21, EU:C:2023:1, 34–37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

179 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin yleisen tuomioistuimen tosiseikkoja koskevista toteamuksista, joita unionin tuomioistuimen tehtävänä ei ole tutkia, ilmenee, että BNetzA 2011 -päätöksessä asetettiin jakeluverkonhaltijoille velvollisuus periä riidanalainen lisämaksu verkonkäyttäjiltä. Kun otetaan huomioon unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 12, 99 ja 129 kohdassa esittämät tosiseikkoja koskevat toteamukset, joiden tutkiminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävänä, on myös kiistatonta, että kyseisessä päätöksessä määrättiin menetelmästä, jonka mukaan siirtoverkonhaltijoiden oli vuosittain määritettävä riidanalaisen lisämaksun määrä.

180 Tämän tuomion 178 kohdassa mainitun oikeuskäytännön valossa on katsottava, että riidanalaisen lisämaksun kaltaisesta pakollisesta maksusta johtuvat määrät, joista säädetään sääntelytoimenpiteellä, jossa yksilöidään yksiköt – vaikka ne olisivat yksityisiä –, joiden tehtävänä on kyseisen maksun periminen niinikään kyseisessä toimenpiteessä yksilöidyiltä velallisilta ja joissa määritellään menetelmä lisämaksun määrän määrittämiseksi ja sen vuosittaiseksi mukauttamiseksi, ovat peräisin SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista valtion varoista. Erityisesti on todettava, että koska kyseinen maksu perustuu sääntelytoimenpiteeseen, jolla verkonhaltijoille asetetaan velvollisuus periä se, ei voida väittää, että se perustuisi pelkkään käytäntöön.

181 Tältä osin merkitystä ei ole sillä, että sääntelytoimenpiteessä säädetään vain verkonhaltijoille kuuluvasta velvollisuudesta periä riidanalainen lisämaksu ilman, että siinä nimenomaisesti yksilöidään verkonkäyttäjien velvollisuutta maksaa kyseinen lisämaksu. Kyseisen lisämaksun perimistä koskevan lakisääteisen velvollisuuden tehokas vaikutus edellyttää nimittäin väistämättä maksuvelvollisten symmetristä velvollisuutta maksaa tämä maksu.

182 Kolmanneksi riidanalaisesta vapautuksesta aiheutuneiden kustannusten korvaamisen osalta unionin yleinen tuomioistuin yhtäältä viittasi BNetzA 2011 -päätökseen ja yhtyi valituksenalaisen tuomion 126, 127 ja 130 kohdassa komission riidanalaisessa päätöksessä esittämään toteamukseen, jonka mukaan riidanalaisen lisämaksun mekanismilla varmistettiin, että riidanalaisesta vapautuksesta aiheutunut tulojen menetys kompensoitiin täysimääräisesti verkonhaltijoille, koska tämän lisämaksun määrä oli mukautettu riidanalaisen vapautuksen johdosta tarvittavien varojen määrään.

183 Arviointi, jonka mukaan BNetzA 2011 -päätöksessä tarkoitetulla riidanalaisen lisämaksun määrän määrittämismenetelmällä oli tarkoitus kattaa kaikki riidanalaiseen vapautukseen liittyvät kustannukset, kuuluu unionin yleisen tuomioistuimen tosiseikkoja koskevaan arviointiin, jota unionin tuomioistuimen ei kuulu tutkia muutoksenhakuvaiheessa, ellei ole väitetty, että tosiseikat on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, tämän tuomion 119 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti.

184 Toisaalta unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 130 kohdassa maksukyvyttömyydestä johtuvasta jakeluverkonhaltijoiden tulon menetyksestä, että tällainen menetys ei merkitse kyseisessä järjestelmässä tarkoitettua tulonmenetystä, ja tätä voidaan perustella sillä, että verkonhaltijoiden ja riidanalaisen lisämaksun lopullisten maksajien väliset suhteet ovat yksityisoikeudellisia suhteita.

185 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, että valtion lainsäädännön mukaisesti hallinnoituja ja jaettuja varoja, jotka saadaan kyseisessä lainsäädännössä määrätyistä pakollisista maksuista, voidaan pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina valtion varoina, vaikka niitä hallinnoisivatkin viranomaisista erilliset yksiköt (tuomio 19.12.2013, Association Vent De Colère! ym., C-262/12, EU:C:2013:851, 25 kohta ja tuomio 15.05.2019, Achema ym., C-706/17, EU:C:2019:407, 54 kohta).

186 Näin ollen ja siltä osin kuin tällaisilla yksiköillä on verkonhaltijoiden tavoin velvollisuus periä kyseessä olevat maksut, se, että näiden verkonhaltijoiden ja riidanalaisen lisämaksun lopullisten maksajien väliset suhteet ovat yksityisoikeudellisia suhteita, ei ole esteenä sille, että varoja, jotka saadaan kyseisestä lisämaksusta, pidetään valtion varoina. Sama pätee siihen, että tulojen menetykset, mukaan lukien riidanalaisten lisämaksujen maksamatta olevat määrät, jäävät maksukyvyttömyystilanteessa verkonhaltijoiden maksettaviksi. Covestro ei ole missään

tapauksessa esittänyt mitään argumenttia, jolla pyrittäisiin erityisesti osoittamaan, että unionin yleisen tuomioistuimen esittämässä toteamuksessa, jonka mukaan tällaiset menetykset eivät merkitse kyseessä olevassa järjestelmässä tarkoitettua tulojen menetystä, olisi oikeudellinen virhe.

187 Edellä esitettyjen perustelujen valossa Covestron esittämän toisen valitusperusteen toisen osan kolmas väite ja – kun otetaan huomioon tämän tuomion 124 kohdassa esitetyt seikat – tämän asianosaisen esittämä ensimmäinen valitusperuste sekä Saksan liittotasavallan esittämän ainoan valitusperusteen toinen osa on hylättävä perusteettomina.

Valtion määräysvalta

– *Asianosaisten lausumat*

188 Covestro väittää toisen valitusperusteensa toisen osan neljännessä väitteessä ja Saksan liittotasavalta ainoan valitusperusteensa kolmannessa osassa, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan, että riidanalaisesta lisämaksusta saadut varat ovat valtion määräysvallassa.

189 Komissio katsoo, että kyseinen neljäs väite ja mainittu kolmas osa ovat perusteettomia ja joka tapauksessa tehottomia.

– *Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

190 Kuten tämän tuomion 148–151 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, se, että on olemassa kansallisen lainsäädännön mukainen vero tai muu pakollinen maksu, jota hallinnoidaan ja joka jaetaan tämän lainsäädännön mukaisesti, ja se, että kyseessä oleviin määriin kohdistuu valtion määräysvalta, ovat kaksi vaihtoehtoista kriteeriä, joiden avulla voidaan yksilöidä SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut valtion varat.

191 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 132 kohdassa, että riidanalainen lisämaksu oli kyseisessä oikeuskäytännössä tarkoitettu veronluonteinen maksu tai pakollinen maksu ja että se merkitsee siten valtion varojen käyttämistä. Kuten tämän tuomion 167–187 kohdasta ilmenee, Covestro ja Saksan liittotasavalta eivät ole onnistuneet osoittamaan, että tämä unionin yleisen tuomioistuimen toteamus olisi oikeudellisesti virheellinen.

192 Kyseinen toteamus on kuitenkin sellaisenaan riittävä, jotta voidaan katsoa, että kyseessä oleva toimenpide on myönnetty valtion varoista SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, eikä ole tarpeen tutkia, olivatko kyseiset määrät valtion määräysvallassa.

193 Covestron esittämän toisen valitusperusteen toisen osan neljäs väite ja Saksan liittotasavallan ainoan valitusperusteen kolmas osa ovat näin ollen tehottomia.

194 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että asiassa C-790/21 P tehdyn valituksen tueksi esitetyn toisen valitusperusteen toinen osa ja asiassa C-791/21 P tehdyn valituksen tueksi esitetty ainoa valitusperuste on hylättävä kokonaisuudessaan.

Asiassa C-790/21 P esitetty kolmas valitusperuste

Asianosaisten lausumat

195 Asiassa C-790/21 P tekemänsä valituksen tueksi esittämässään kolmannessa valitusperusteessa Covestro vetoaa syrjintäkiellon periaatteen loukkaamiseen, johon unionin yleisen tuomioistuimen väitetään syyllistyneen valituksenalaisen tuomion 192–210 kohdassa. Unionin yleinen tuomioistuin ei Covestron mukaan ottanut huomioon tuen takaisinperintämääräyksestä johtuvaa erilaista kohtelua. Niinpä peruskuormasähkön kuluttajat, jotka ovat Covestron tavoin hyötyneet riidanalaisesta vapautuksesta, olivat velvollisia maksamaan riidanalaisessa päätöksessä määrätyn tuen takaisinperinnän vuoksi vähimmäismaksun, joka vastasi 20:tä prosenttia julkaistusta verkkomaksusta. Sitä vastoin peruskuormasähkön kuluttajat, jotka täyttivät riidanalaisen vapautuksen saamisen kriteerit vuosien 2012 ja 2013 osalta ja jotka olivat pyytäneet sitä ajoissa mutta jotka eivät olleet vielä saaneet lopullista päätöstä vapautuksesta StromNEV 2013 -asetuksen voimaantulopäivänä, saattoivat hyötyä kyseisellä asetuksella käyttöön otetusta siirtymäjärjestelmästä ja niihin sovellettiin tästä syystä mainittua vähimmäismaksua mahdollisesti alhaisempia kiinteitä maksuja.

196 Ensinnäkin unionin yleinen tuomioistuin sivuutti valituksenalaisen tuomion 204 kohdassa Covestron mukaan virheellisesti siirtymäjärjestelmän merkityksen arvioidessaan syrjintäkiellon periaatteen loukkaamista. Tältä osin unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt arvioida vallinnutta tilannetta riidanalaisen päätöksen tekohetkellä eli ajankohtana, jolloin komissio määräsi takaisinperinnästä, ja ottaa huomioon Saksan oikeussääntöjen kehitys. Tuen takaisinperintämääräyksen vuoksi Saksan viranomaiset joutuivat kohtelemaan samanlaisia tilanteita eri tavoin ilman mitään objektiivista perustetta. Unionin yleinen tuomioistuin ei myöskään voinut jättää huomiotta siirtymäjärjestelmää sillä perusteella, että kyseistä järjestelmää ei ollut ilmoitettu komissiolle.

197 Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin ei tutkinut, oliko epäyhdenvertainen kohtelu peruskuormasähkön kuluttajien ryhmässä perusteltua. Covestron mukaan nämä kuluttajat muodostivat yhtenäisen ryhmän.

198 Kolmanneksi unionin yleinen tuomioistuin teki valituksenalaisen tuomion 207 ja 210 kohdassa oikeudellisen virheen, kun se katsoi, että antisyklisten loppukuluttajien ja peruskuormasähkön kuluttajien ostokäyttäytyminen oli erilaista, vaikka se katsoi samalla, että yksilölliset maksut olivat tästä erosta huolimatta kohtuullisia. Kyseistä tuomiota rasittaa oikeudellinen virhe siltä osin kuin siinä pidettiin perusteltuna näiden kahden kuluttajaryhmän, jotka ovat kuitenkin erilaisissa tilanteissa, yhdenvertaista kohtelua. Lisäksi valituksenalainen tuomio on ristiriitainen siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin totesi yhtäältä kyseisen tuomion 208 kohdassa, että fysikaalisen reitin menetelmän mukaisesti lasketut yksittäiset maksut voivat olla nolla tai lähes nolla, ja toisaalta kyseisen tuomion 65 kohdassa, että lähes maksuton pääsy verkkoon ei ole mahdollista. Lopuksi unionin yleinen tuomioistuin teki saman tuomion 209 kohdassa virheen, kun se katsoi, että Saksan lainsäätäjä on rinnastanut antisykliset käyttäjät peruskuormasähkön kuluttajiin. Se jätti tältä osin huomiotta sen, että siirtymäjärjestelmä on tullut voimaan taannehtivasti.

199 Komissio vastaa, että asiassa C-790/21 P esitetty kolmas valitusperuste on jätettävä tutkimatta ja että se on joka tapauksessa perusteeton.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

200 Covestro moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se loukkasi syrjintäkiellon periaatetta hylätessään valituksenalaisen tuomion 192–210 kohdassa sen argumentit, jotka koskivat tuen takaisinperintämääräyksen syrjivää luonnetta.

201 Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valituksenalaisessa tuomiossa nämä argumentit pääasiallisella perustelulla ja ylimääräisillä perusteluilla.

202 Yhtäältä unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi argumentit tehottomina kyseisen tuomion 194 ja 195 kohdassa. Se totesi tältä osin, että Covestro ei riitauttanut riidanalaisen vapautuksen valikoivuutta ja siten syrjivää luonnetta ja että se ei selittänyt, missä määrin sellaisen toimenpiteen takaisinperintämääräys, jonka syrjivää luonnetta se ei riitauttanut, voisi vuorostaan olla syrjivä.

203 Toisaalta unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi mainitut argumentit perusteettomina kyseisen tuomion 196–209 kohdassa. Tältä osin saman tuomion 196 kohdassa käytetystä ilmaisusta ”joka tapauksessa” ilmenee, että kyseisissä 196–209 kohdassa esitetyt perustelut ovat ylimääräisiä perusteluja.

204 Covestro ei kuitenkaan ole esittänyt nyt käsiteltävällä valitusperusteella mitään argumenttia, jolla pyrittäisiin nimenomaisesti riitauttamaan valituksenalaisen tuomion 194 ja 195 kohdassa esitetty pääasiallinen perustelu. Kaikilla sen argumenteilla pyritään todellisuudessa riitauttamaan kyseisen tuomion 196–209 kohtaan sisältyvät ylimääräiset perustelut.

205 Tästä seuraa, että tämän tuomion 97 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti Covestron asiassa C-790/21 P tekemänsä valituksen tueksi esittämä kolmas valitusperuste on hylättävä tehottomana eikä ole tarpeen lausua sen tutkittavaksi ottamisesta.

206 Koska kaikki asioissa C-790/21 P ja C-791/21 P tehtyjen päävalitusten tueksi esitetyt valitusperusteet on hylätty, nämä valitukset on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

207 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdan mukaan on niin, että jos valitus on perusteeton, unionin tuomioistuin tekee ratkaisun oikeudenkäyntikuluista. Kyseisen työjärjestyksen 138 artiklan 1 ja 2 kohdan, joita kyseisen työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla sovelletaan valitusmenettelyyn, mukaan hävinnyt osapuoli velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, mikäli niiden korvaamista on vaadittu, ja unionin tuomioistuin päättää oikeudenkäyntikulujen jakamisesta, jos hävinneitä osapuolia on useita.

208 Nyt käsiteltävässä asiassa Covestro ja Saksan liittotasavalta ovat hävinneet kaikki asiassa C-790/21 P tehtyä päävalitusta ja asiassa C-791/21 P tehtyä päävalitusta koskevat vaatimuksensa, kun taas komissio on hävinnyt kaikki näissä asioissa tehtyjä liitännäisvalituksia koskevat vaatimuksensa.

209 Näin ollen asiassa esille tulleiden seikkojen perusteella on asianmukaista määrätä, että kukin asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

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

1) **Päävalitukset ja liitännäisvalitukset hylätään.**

2) **Covestro Deutschland AG, Saksan liittotasavalta ja Euroopan komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset