YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
23 päivänä lokakuuta 1997 *

Asiassa C-157/94,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen pääneuvonantaja Richard B. Wainwright ja oikeudellisen yksikön virkamies Berend J. Drijber, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

jota tukee

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehinään Treasury Solicitor's Departmentin virkamies Lindsey Nicoll, avustajanaan barrister David Anderson, prosessiosoite Luxemburgissa Yhdistyneen kuningaskunnan suurlähetystö, 14 boulevard Roosevelt,

väliintulijana,

vastaan

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellinen neuvonantaja Adrian Bos ja saman ministeriön oikeudelliset apulaisneuvonantajat Jaap W. de Zwaan ja Johannes S. van den Oosterkamp, prosessiosoite Luxemburgissa Alankomaiden suurlähetystö, 5 rue C. M. Spoo,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

vastaajana,

jota tukevat

Ranskan tasavalta, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston apulaisosastopäällikkö Catherine de Salins ja lähetystöneuvos Jean-Marc Belorgey, prosessiosoite Luxemburgissa Ranskan suurlähetystö, 8 B boulevard Joseph II,

Irlanti, asiamiehinään Chief State Solicitor Michael A. Buckley, avustajinaan John D. Cooke, SC, ja barrister Jennifer Payne, prosessiosoite Luxemburgissa Irlannin suurlähetystö, 28 route d'Arlon,

väliintulijoina,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Alankomaiden kuningaskunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 30 ja 37 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on myöntänyt yleiseen jakeluun tarkoitetun sähkön tuontia koskevia yksinoikeuksia,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat C. Gulmann, H. Ragnemalm ja M. Wathelet sekä tuomarit G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward (esittelevä tuomari), J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann ja L. Sevón,

julkisasiamies: G. Cosmas,
kirjaajat: apulaiskirjaaja H. von Holstein,
johtava hallintovirkamies D. Louterman-Hubeau,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan komission, asiamiehinään Richard B. Wainwright ja Berend J. Drijber, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan, edustajanaan barrister Nicholas Green, Alankomaiden kuningaskunnan, asiamiehenään Johannes S. van den Oosterkamp, Ranskan tasavallan, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston osastopäällikkö Marc Perrin de Brichambaut ja Jean-Marc Belorgey, ja Irlannin, asiamiehinään Paul Gallagher, SC, ja Jennifer Payne, 7.5.1996 pidetyssä istunnossa esittämät lausumat,

kuultuaan julkisasiamiehen 26.11.1996 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 13.6.1994 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Alankomaiden kuningaskunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 30 ja 37 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on myöntänyt yleiseen jakeluun tarkoitetun sähkön tuontia koskevia yksinoikeuksia.

2 Alankomaiden 16.11.1989 annetun *Elektriciteitswet*in (sähkön tuotantoa, tuontia, siirtämistä ja myyntiä koskeva laki; Staatsblad 535, jäljempänä EW) 34 §:ssä säädetään seuraavaa:

"1. Oikeus tuoda maahan yleiseen jakeluun tarkoitettua sähköä on ainoastaan tätä tarkoitusta varten nimetyllä yhtiöllä.

2. 1 momenttia ei kuitenkaan sovelleta jännitteeltään alle 500 V:n sähkön tuontiin."

3 NV Samenwerkende Elektriciteitsproduktiebedrijven (jäljempänä SEP) on nimetty tätä tarkoitusta varten 20.3.1990 annetulla ministeriön asetuksella (Staatscourant, 22.3.1990).

4 EW:n 37 §:n 1 momentin mukaan sellaisen sähkön luovuttaminen edelleen on kiellettyä, jonka on tuonut maahan jokin muu kuin SEP. Tästä pykälästä ja 34 §:n 1 momentista ilmenee, että loppukäyttäjillä on oikeus tuoda maahan sähköä sillä edellytyksellä, että sitä tuodaan vain omaa tarvetta varten.

5 Komissio katsoi, että Alankomaiden lainsäädännössä myönnettiin näin SEP:lle yleiseen jakeluun tarkoitetun sähkön tuontia koskevat yksinoikeudet (kun kyse oli jännitteeltään yli 500 V:n sähköstä) ja että lainsäädäntö oli tämän vuoksi ristiriidassa perustamissopimuksen 30 ja 37 artiklan kanssa, ja kehotti 9.8.1991 päivätyllä virallisella huomautuksella perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisesti Alankomaiden hallitusta esittämään huomautuksensa väitetystä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä kahden kuukauden määräajassa.

6 Alankomaiden hallitus kiisti 12.11.1991 päivätyssä kirjeessään sen, ettei se olisi noudattanut jäsenyysvelvoitteitaan, ja esitti useita väitteitä, joiden mukaan SEP:lle myönnetyn tuontia koskevan yksinoikeuden voimassapitämistä voidaan perustella EY:n perustamissopimuksen 36 artiklan ja 90 artiklan 2 kohdan nojalla.

7 Komissio antoi 26.11.1992 Alankomaiden kuningaskunnalle tiedoksi perustellun lausunnon, jossa se hylkäsi Alankomaiden hallituksen esittämät perustelut ja väitti muun muassa, että perustamissopimuksen 36 artiklan ja 90 artiklan 2 kohdan mukaisia poikkeuksia ei voitu soveltaa nyt esillä olevassa asiassa.

8 Koska Alankomaiden hallitus piti kiinni kannastaan 26.3.1993 päivätyssä kirjeessään, komissio nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

9 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti hyväksyi 6.12.1994 antamallaan määräyksellä Ranskan tasavallan ja Irlannin väliintulijoiksi tukemaan Alankomaiden kuningaskunnan vaatimuksia; hän hyväksyi samana päivänä antamallaan määräyksellä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan väliintulijaksi tukemaan komission vaatimuksia.

Tuontia koskevien yksinoikeuksien yhteensoveltuvuus perustamissopimuksen 30 ja 37 artiklan kanssa

10 Komissio katsoo, että SEP:lle myönnetty kansallinen tuontimonopoli estää muiden jäsenvaltioiden tuottajia myymästä tuotteitaan Alankomaiden alueella muille asiakkaille kuin tälle monopolille ja Alankomaiden alueella olevia mahdollisia asiakkaita valitsemasta vapaasti muista jäsenvaltioista tulevan sähkön hankintalähteitään.

11 SEP:lle myönnetyt tuontia koskevat yksinoikeudet voivat komission mukaan siis rajoittaa jäsenvaltioiden välistä kauppaa ja ovat siten tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä perustamissopimuksen 30 artiklan vastaisia. Nämä yksinoikeudet ovat komission mukaan samalla perustamissopimuksen 37 artiklassa tarkoitettua syrjintää sekä muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden viejien että kyseisessä jäsenvaltiossa olevien käyttäjien kannalta.

12 Aluksi on tutkittava 37 artiklaan liittyviä väitteitä.

Perustamissopimuksen 37 artikla

13 Perustamissopimuksen 37 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot mukauttavat kaupallisia valtion monopolejaan asteittain niin, että tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa ei siirtymäkauden jälkeen syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia. Tämä velvollisuus koskee myös kaikkia toimielimiä, joiden välityksellä jäsenvaltio lain nojalla tai tosiasiallisesti suoraan tai välillisesti valvoo tai ohjaa jäsenvaltioiden välistä tuontia tai vientiä taikka olennaisesti vaikuttaa siihen, ja se koskee myös monopoleja, jotka perustuvat valtion myöntämään yksinoikeuteen. Perustamissopimuksen 37 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät myöskään saa toteuttaa uusia toimenpiteitä, jotka ovat ristiriidassa 1 kohdan periaatteiden kanssa.

14 Kyseisessä määräyksessä ei siis vaadita mainittujen monopolien poistamista, mutta siinä määrätään sitovasti niiden mukauttamisesta niin, että mainittu syrjintä siirtymäkauden jälkeen on kokonaan poistettu (asia 59/75, Manghera ym., tuomio 3.2.1976, Kok. 1976, s. 91, 5 kohta). Lisäksi siinä kielletään jäsenvaltioita ottamasta käyttöön kyseisen artiklan 1 kohdassa tarkoitetun kaltaisia uusia syrjiviä toimenpiteitä jo ennen siirtymäkauden päättymistä.

15 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut edellä mainitussa asiassa Manghera ym. antamassaan tuomiossa (12 kohta) sekä asiassa C-347/88, komissio vastaan Kreikka, 13.12.1990 antamassaan tuomiossa (Kok. 1990, s. I-4747, 44 kohta), tuontia koskevat yksinoikeudet ovat muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin viejiin nähden 37 artiklan 1 kohdassa kiellettyä syrjintää. Tällaiset yksinoikeudet nimittäin vaikuttavat suoraan ainoastaan muiden jäsenvaltioiden toimijoiden tai myyjien myyntimahdollisuuksiin.

16 Alankomaiden hallitus kiistää kuitenkin sen, että tässä asiassa olisi kyse yksinoikeuksista, joista aiheutuu perustamissopimuksen 37 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua syrjintää, koska loppukäyttäjät voivat tuoda vapaasti sähköä omaa tarvettaan varten ja koska muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneilla viejillä on siten oikeus toimittaa sähköä kenelle tahansa Alankomaissa.

17 Sitä ei kuitenkaan ole kiistetty, että Alankomaiden lainsäädännön mukaan ainoastaan SEP:llä on oikeus tuoda maahan yleiseen jakeluun tarkoitettua sähköä. Tästä seuraa, että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet viejät voivat toimittaa sähköä vain rajoitetulle loppukäyttäjien joukolle ja että niitä syrjitään siten myyntimahdollisuuksien osalta SEP:hen verrattuna, jolla yksin on oikeus tuoda maahan sähköä jaellakseen tai myydäkseen sitä erityisesti jakeluyhtiöille.

18 Lisäksi on todettava, että jotta 37 artiklan 1 kohdan mukaista jäsenvaltioiden kansalaisten syrjintää koskevaa kieltoa sovellettaisiin, ei välttämättä edellytetä, että tietyn tuotteen tuontia koskevat yksinoikeudet koskevat tuontia kokonaisuudessaan, vaan riittää, että kyseiset yksinoikeudet koskevat siitä niin suurta osuutta, että monopoli voi niiden vuoksi vaikuttaa tuontiin huomattavasti (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Kreikka, tuomion 41 kohta). Ei ole kiistetty, että SEP:llä olevien, yleiseen jakeluun tarkoitetun sähkön tuontia koskevien yksinoikeuksien osalta tilanne on juuri tämä.

19 Alankomaiden hallitus kiistää myös sen, että SEP:n voitaisiin katsoa olevan kaupallinen valtion monopoli perustamissopimuksen 37 artiklassa tarkoitetulla tavalla, koska SEP:n pääasiallisiin tehtäviin kuuluu suunnittelu, tuotantoyksiköiden toteuttaminen sekä tuotanto- ja siirtokustannusten jakaminen kansallisella tasolla, eikä se siten harjoita varsinaista taloudellista toimintaa.

20 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 37 artiklaa sovelletaan kuitenkin tilanteeseen, jossa kansalliset viranomaiset pystyvät valvomaan tai ohjaamaan jäsenvaltioiden välistä kauppaa tai olennaisesti vaikuttamaan siihen tätä varten perustetun toimielimen tai valtion myöntämään yksinoikeuteen perustuvan monopolin avulla (asia C-387/93, Banchero, tuomio 14.12.1995, Kok. 1995, s. I-4663, 26 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö), ja tästä on nimenomaan kyse tuontia koskevissa yksinoikeuksissa.

21 Alankomaiden hallitus väittää vielä, että perustamissopimuksen 37 artiklassa kielletään vain yksinoikeuksien käyttäminen syrjivästi mutta ei niiden voimassapitämistä. Sen mukaan SEP:lle myönnettyjä yksinoikeuksia ei käytetä syrjivästi, koska kaikki yleiseen jakeluun tarkoitettu sähkö, riippumatta siitä, onko se kotimaista vai tuontisähköä, kulkee SEP:n kautta ja koska Alankomaissa toimitetaan sähköä kaikille sähkön loppukäyttäjille samanlaisin edellytyksin. Alankomaiden hallitus väittää tältä osin, että SEP:n on otettava tuonti huomioon suunnitelmissaan ja että SEP:llä on jopa velvollisuus tuoda silloin, kun sähkön tuominen on edullisempaa kuin sen hankkiminen alankomaalaisilta tuotantoyhtiöiltä.

22 Tältä osin on todettava, että yhteisöjen tuomioistuin katsoi edellä mainitussa asiassa Manghera ym. antamassaan tuomiossa (9 ja 10 kohta), että 37 artiklan 1 kohdan tavoitetta ei saavuteta, ellei muista jäsenvaltioista tuotujen samanlaisten kuin valtion kaupallisen monopolin alaisten tavaroiden vapaata liikkuvuutta turvata jäsenvaltiossa, jossa on kaupallinen valtion monopoli.

23 Tuontia koskevien yksinoikeuksien voimassaolo jäsenvaltiossa kuitenkin rajoittaa vapaata liikkuvuutta, koska ne vievät muiden jäsenvaltioiden taloudellisilta toimijoilta mahdollisuuden tarjota tuotteitaan valitsemilleen asiakkaille kyseisessä jäsenvaltiossa. Lisäksi tässä asiassa kaiken tuonnin on sovittava SEP:n laatimaan suunnitelmaan.

Perustamissopimuksen 30 ja 36 artikla

24 Koska SEP:lle myönnetyt tuontia koskevat yksinoikeudet ovat siten perustamissopimuksen 37 artiklan vastaisia, ei ole enää tarpeen tutkia, ovatko kyseiset yksinoikeudet 30 artiklan vastaisia, eikä myöskään, voidaanko ne mahdollisesti perustella perustamissopimuksen 36 artiklalla.

25 On kuitenkin vielä syytä tarkastaa, voidaanko riidanalaisia yksinoikeuksia perustella perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdalla, kuten Alankomaiden hallitus väittää.

Perusteleminen perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdalla

26 Aluksi on tutkittava komission ensisijaisesti esittämää väitettä, jonka mukaan perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohtaan ei voida vedota tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien perustamissopimuksen sääntöjen vastaisten valtion toimenpiteiden perustelemiseksi.

Perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdan soveltuvuus tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien perustamissopimuksen sääntöjen vastaisiin valtion toimenpiteisiin

27 Perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltioita kielletään yleisesti toteuttamasta tai pitämästä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä taikka yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia, ja joka on ristiriidassa EY:n perustamissopimuksen, etenkin sen 6 ja 85—94 artiklan määräysten kanssa. Tästä määräyksestä seuraa väistämättä, että jäsenvaltiot voivat myöntää tietyille yrityksille yksinoikeuksia sekä uskoa niille monopoleja.

28 Perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdassa määrätään, että yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sovelletaan perustamissopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä, kuitenkin sillä edellytyksellä, että kaupan kehitykseen ei vaikuteta tavalla, joka olisi ristiriidassa yhteisön etujen kanssa.

29 Yhdistetyissä asioissa 188/80, 189/80 ja 190/80, Ranska, Italia ja Yhdistynyt kuningaskunta vastaan komissio, 6.7.1982 antamassaan tuomiossa (Kok. 1982, s. 2545, 12 kohta) yhteisöjen tuomioistuin totesi, että 90 artikla koskee vain yrityksiä, joiden toiminnasta valtioilla on erityinen vastuu sen vaikutusvallan vuoksi, jota valtioilla on tähän toimintaan, ja että tässä määräyksessä yhtäältä korostetaan sitä, että kyseisiin yrityksiin sovelletaan 2 kohdassa määrätyin täsmennyksin kaikkia perustamissopimuksen määräyksiä ja toisaalta velvoitetaan jäsenvaltiot noudattamaan näitä sääntöjä suhteissaan kyseisiin yrityksiin.

30 Näiden seikkojen valossa 90 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että sillä pyritään estämään se, että jäsenvaltiot käyttävät hyväkseen suhteitaan näihin yrityksiin kiertääkseen perustamissopimuksen niille suoraan osoitettuihin muihin määräyksiin, kuten 30, 34 ja 37 artiklaan, sisältyviä kieltoja velvoittamalla tai saattamalla nämä yritykset toimimaan tavalla, joka valtion omana toimintana olisi kyseisten sääntöjen vastaista.

31 Kyseisen määräyksen 2 kohdassa asetetaan juuri tässä yhteydessä ne edellytykset, joiden mukaisesti niihin yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, voidaan poikkeuksellisesti olla soveltamatta perustamissopimuksen määräyksiä.

32 Perustamissopimuksen 90 artiklan 1 ja 2 kohdan määräyksistä yhdessä, sellaisina kuin niiden ulottuvuus juuri määriteltiin, seuraa, että 2 kohtaan voidaan vedota sen perustelemiseksi, että jäsenvaltio myöntää yritykselle, joka tuottaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, yksinoikeuksia, jotka ovat erityisesti perustamissopimuksen 37 artiklan vastaisia, jos yritykselle uskottujen erityistehtävien hoitaminen voidaan varmistaa vain myöntämällä tällaisia oikeuksia ja jos kaupan kehitykseen ei vaikuteta tavalla, joka on ristiriidassa yhteisön etujen kanssa.

33 Tämän vuoksi on tutkittava, onko niin, että nämä edellytykset eivät tässä asiassa täyty, kuten komissio väittää toissijaisesti.

Riidanalaisten yksinoikeuksien välttämättömyys SEP:n tehtävien hoitamisen kannalta

34 Komissio ei kiistä sitä, että SEP:n voidaan katsoa olevan yritys, joka tuottaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Se väittää kuitenkin, että Alankomaiden hallitus ei ole esittänyt yhtäkään perustelua, jolla voitaisiin näyttää toteen, että tämän määräyksen soveltamisen muut edellytykset täyttyvät tässä asiassa ja erityisesti että perustamissopimuksen sääntöjen soveltaminen estäisi suoraan tai epäsuorasti SEP:tä hoitamasta sille uskottuja erityistehtäviä.

35 Komissio muistuttaa tältä osin, että asiassa C-320/91, Corbeau, 19.5.1993 annetusta tuomiosta (Kok. 1993, s. I-2533, 16 kohta) ja asiassa C-393/92, Almelo ym., 27.4.1994 annetusta tuomiosta (Kok. 1994, s. I-1477, 49 kohta) ilmenee, että perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdalla voidaan perustella perustamissopimuksen vastaisia toimenpiteitä ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä, jotta kyseessä oleva yritys voi hoitaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät tehtävänsä tyydyttävissä taloudellisissa olosuhteissa, ja siten jos ne ovat välttämättömiä itse yrityksen taloudellisen tasapainon kannalta. Komissio väittää myös, että Alankomaiden hallituksen asiana olisi ollut näyttää toteen, että jos riidanalaiset tuontia koskevat yksinoikeudet poistettaisiin, olisi olemassa riski siitä, että sellaiset sähkön tuojat, jotka keskittyvät kaikkein kannattavimpiin toimintamuotoihin ja jättävät vähemmän kannattavat SEP:lle, kuorisivat kerman markkinoilta, että tällainen riski saattaisi vaarantaa SEP:n taloudellisen toiminnan jatkuvuuden ja että ei ole olemassa muita kauppaa vähemmän rajoittavia toimenpiteitä, joiden avulla voitaisiin myös varmistaa kyseisten julkisen palvelun velvollisuuksien noudattaminen, kuten erityisesti julkisen palvelun velvoitteesta johtuvien kustannusten tasaaminen SEP:n ja maahantuojien kesken.

36 On tarkasteltava yhtäältä, onko komission esittämä suppea tulkinta perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdan soveltamisalasta oikea, ja toisaalta, ovatko sen vastaajana olevaa hallitusta vastaan esittämät toteen näyttämistä koskevat vaatimukset tässä asiassa perusteltuja.

37 Koska perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdan nojalla voidaan poiketa perustamissopimuksen määräyksistä, kyseistä artiklaa on tulkittava suppeasti.

38 Kuitenkin 90 artiklan 2 kohdan sanamuodostakin ilmenee, että perustamissopimuksen säännöistä voidaan poiketa silloin, kun poikkeaminen on välttämätöntä, jotta yritys, joka tuottaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, voi hoitaa sille uskotun erityistehtävän.

39 Lisäksi asiassa C-202/88, Ranska vastaan komissio, 19.3.1991 antamassaan tuomiossa (Kok. 1991, s. I-1223, 12 kohta) yhteisöjen tuomioistuin totesi, että kun 90 artiklan 2 kohdassa sallitaan tietyin edellytyksin poikkeaminen perustamissopimuksen yleisistä säännöistä, kyseisellä määräyksellä pyritään sovittamaan yhteen erityisesti julkisella sektorilla toimivien tiettyjen yritysten talous- ja veropolitiikan välineinä käyttämistä koskeva jäsenvaltioiden intressi sekä kilpailusääntöjen noudattamista ja yhteismarkkinoiden yhtenäisyyden säilyttämistä koskeva yhteisön intressi.

40 Näin määritelty jäsenvaltioiden intressi huomioon ottaen jäsenvaltioita ei voida kieltää ottamasta huomioon oman kansallisen politiikkansa tavoitteita ja pyrkimästä toteuttamaan niitä kyseisille yrityksille asettamillaan tavoitteilla ja vaatimuksilla silloin, kun jäsenvaltiot määrittelevät yleisiä taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, jotka ne antavat tiettyjen yritysten hoidettaviksi.

41 On syytä lisäksi muistaa, että edellä mainitussa asiassa Almelo ym. antamassaan tuomiossa (48 kohta) yhteisöjen tuomioistuin on katsonut tietyllä alueella toimivan sähkön jakelusta vastaavan yrityksen osalta, että sähköenergian katkoton toimittaminen koko toimiluvan piiriin kuuluvalla alueella kaikille kuluttajille, paikallisille jakelijoille tai loppukäyttäjille kunakin ajankohtana vaadittuina määrinä yhdenmukaisilla hinnoilla ja edellytyksin, jotka voivat vaihdella vain objektiivisten, kaikkiin asiakkaisiin sovellettavien arviointiperusteiden mukaan, kuuluu yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin tehtäviin 90 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

42 Komissio on myös ETY:n perustamissopimuksen 85 artiklan soveltamisesta 16.1.1991 tekemässään päätöksessä 91/50/ETY (IV/32.732—IJsselcentrale (IJC) ym.; EYVL L 28, s, 32) jo todennut yrityksen, jonka keskeisenä tehtävänä on valvoa, että julkinen sähkönjakelu toimii luotettavasti ja tehokkaasti jäsenvaltion

alueella niin vähin kustannuksin kuin mahdollista ja yhteiskunnan kannalta kohtuullisella tavalla, tuottavan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja 90 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

43 On siis katsottava, että jotta perustamissopimuksen sääntöjä ei perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdan nojalla sovellettaisi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottavaan yritykseen, on riittävää, että näiden sääntöjen soveltaminen estäisi oikeudellisesti tai tosiasiallisesti tämän yrityksen erityisten velvollisuuksien täyttämisen. Ei ole välttämätöntä, että yrityksen toiminnan jatkuvuus vaarantuisi.

44 Sen kysymyksen osalta, onko Alankomaiden hallitus näyttänyt tässä asiassa toteen riittävällä tavalla, että SEP:lle myönnetyt tuontia koskevat yksinoikeudet ovat välttämättömiä, jotta SEP voi hoitaa sille uskotun erityistehtävän, on todettava, että komissio on virallisessa huomautuksessaan lähinnä vain väittänyt, että Alankomaiden kuningaskunta ei voi enää pitää voimassa sähköalalla tuontia koskevia yksinoikeuksia suhteessa muihin jäsenvaltioihin, koska komission mielestä yksinoikeudet ovat ristiriidassa perustamissopimuksen 30 ja 37 artiklan kanssa.

45 Alankomaiden hallitus on vastauksessaan esittänyt yksityiskohtaisen kuvauksen kansallisen sähköntoimitusjärjestelmän toiminnasta, sellaisena kuin se on EW:n antamisen jälkeen, ja muistuttanut erityisesti, että EW:n 2 §:n mukaan SEP:lle on uskottu erityistehtävä valvoa yhdessä kaikkien sähköä tuottavien yritysten kanssa, että "kansalliset julkiset sähköntoimitukset toimivat moitteettomasti niin vähäisin kustannuksin kuin mahdollista ja vastuullisesti yhteiskuntaan nähden". Pahoiteltuaan erityisesti sitä, että komissio ei ole käsitellyt virallisessa huomautuksessaan perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdan soveltamisen mahdollisuutta, vaikka se onkin myöntänyt edellä mainitussa päätöksessään 91/50/ETY SEP:n kuuluvan tämän määräyksen soveltamisalaan, Alankomaiden hallitus on esittänyt ne syyt, joiden vuoksi sen mukaan koko sähkön julkista toimitusjärjestelmää horjutettaisiin vakavasti, jos SEP:lle myönnetyt tuontia koskevat yksinoikeudet poistettaisiin.

46 Komissio ei perustellussa lausunnossaan tutkinut juurikaan tätä seikkaa, vaan se käsitteli lähinnä oikeudellisia seikkoja, joiden perusteella se arvioi, että riidanalaisten yksinoikeuksien voimassapitäminen oli ristiriidassa perustamissopimuksen 30 ja 37 artiklan kanssa. Perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdan osalta komissio on vain väittänyt, että tätä määräystä ei sovelleta näiden artiklojen kanssa ristiriidassa oleviin valtion toimenpiteisiin ja että Alankomaiden hallitus ei muutenkaan ole näyttänyt toteen, että riidanalaiset toimenpiteet olisivat oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden.

47 Perusteltuun lausuntoon liittyvissä huomautuksissaan Alankomaiden hallitus on kuvaillut vieläkin tarkemmin kansallista sähkön toimitusjärjestelmää ja arvostellut sitä, että komissio ei ole kiinnittänyt riittävästi huomiota kysymykseen siitä, voisiko tällainen järjestelmä toimia tehokkaasti, jos se olisi vapaiden markkinavoimien alaisuudessa. Se painotti erityisesti kiinteää yhteyttä Alankomaiden järjestelmän eri osien ja erityisesti tuontia koskevien yksinoikeuksien ja EW:n 2 §:n mukaisen julkisten sähköntoimitusten kustannusten mahdollisimman alhaisina pitämistä koskevan velvoitteen välillä.

48 Komissio on puolestaan toistanut kanteessaan pääasiallisesti edelleen vain oikeudellisia perustelujaan, sellaisina kuin ne on esitetty muun muassa tämän tuomion 34 ja 35 kohdassa. Se on lisäksi todennut, ettei minkään perusteella voida päätellä, että riidanalaisten yksinoikeuksien poistaminen vaikuttaisi SEP:n vuodesta 1993 alkaen tekemään positiiviseen taloudelliseen tulokseen siten, että SEP ei enää kykenisi hoitamaan sille uskottuja tehtäviä. Komissio ei kuitenkaan ole eritellyt niitä eri tekijöitä, joita Alankomaiden hallitus on korostanut.

49 Alankomaiden hallitus on esittänyt uudelleen yhteisöjen tuomioistuimessa tekemänsä analyysin, jonka mukaan SEP kykenee suorittamaan sille uskotut tehtävät ainoastaan, jos julkiseen jakeluun tarkoitetun sähkön tuonti tapahtuu sen välityk-

sellä. Se on korostanut uudelleen, että tuontia koskeva järjestelmä kuuluu olennaisena osana kansalliseen sähköntoimitusjärjestelmään ja että sitä ei voida arvioida tästä järjestelmästä erillisenä, vaan sen on sovelluttava yhteen EW:n mukaisen ja SEP:n hoitaman yleisen suunnittelujärjestelmän kanssa. Tältä osin se on väittänyt erityisesti, että tuontijärjestelmä on laadittu, jotta tätä suunnittelujärjestelmää ei haitata sillä, että tuotanto- ja jakeluyhtiöt tuovat itsenäisesti sähköä, ja että tuontijärjestelmän poistaminen veisi tältä järjestelmältä olemassaolon oikeutuksen ja tehokkuuden.

50 Vastauskirjelmässään komissio on väittänyt edelleen, ettei Alankomaiden hallitus ole näyttänyt toteen, että riidanalaisten yksinoikeuksien voimassapitämisestä kertyy tuloja, jotka ovat välttämättömiä SEP:lle uskottujen tehtävien suorittamiseksi. Se on lisännyt, että Alankomaiden hallitus ei ole näyttänyt toteen ainoatakaan seikkaa, jonka perusteella SEP:n tuontimonopolin rahoituksellinen merkitys voitaisiin laskea, eikä myöskään yksinoikeuksien poistamisen ja SEP:n julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisen välisen kausaalisuhteen olemassaoloa.

51 On tosin muistettava, että kun kyse on perustamissopimuksen perustavanlaatuisista säännöistä poikkeamisesta, sen 90 artiklan 2 kohtaan vetoavan jäsenvaltion on näytettävä toteen, että tämän määräyksen soveltamisen edellytykset täyttyvät.

52 Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin todennut tämän tuomion 37—43 kohdassa, toisin kuin komissio on väittänyt, että perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdan soveltamisedellytysten täyttymiseksi ei ole välttämätöntä, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottavan yrityksen rahoituksellinen tasapaino tai taloudellisen toiminnan jatkuvuus vaarantuu. On riittävää, että riidanalaisten yksinoikeuksien puuttuminen estää yritystä hoitamasta sille uskottuja erityistehtäviä sellaisina kuin niitä täsmennetään yritystä koskevissa velvoitteissa ja velvollisuuksissa.

53 Edellä mainitussa asiassa Corbeau annetusta tuomiosta (14—16 kohta) ilmenee, että 90 artiklan 2 kohdan soveltamisedellytykset täyttyvät erityisesti, jos näiden yksinoikeuksien voimassapitäminen on välttämätöntä, jotta niiden haltija voi hoitaa sille uskotut yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät tehtävänsä tyydyttävissä taloudellisissa olosuhteissa.

54 On kuitenkin kiistatonta, että jos SEP:lle myönnetyt tuontia koskevat yksinoikeudet poistetaan, sekä tietyt kuluttajat että myös jakeluyhtiöt siirtyisivät hankkimaan energiaa ulkomaisilta markkinoilta silloin, kun siellä sovellettavat hinnat ovat matalammat kuin SEP:n soveltamat hinnat. Tällainen mahdollisuus on nimittäin yksi markkinoiden avaamisen keskeisistä tavoitteista.

55 Sähkön erityispiirteet ja sen tuotanto-, siirto- ja jakelutavat Alankomaissa huomioon ottaen on myös yhtä ilmeistä, että markkinoiden avaaminen tällä tavoin aiheuttaisi huomattavia muutoksia kansallisen toimitusjärjestelmän hoitamiseen ja erityisesti SEP:lle asetettuun velvoitteeseen myötävaikuttaa sen vastuulla olevan suunnittelun välityksellä kyseisen järjestelmän moitteettomaan toimintaan niin vähäisin kustannuksin kuin mahdollista ja vastuullisesti yhteiskuntaan nähden.

56 Komissio ei ole myöskään riitauttanut tätä tosiseikkaa, vaan se on vain luetellut yleisin sanakääntein tiettyjä sellaisia vaihtoehtoisia keinoja, joita olisi voitu käyttää riidanalaisten yksinoikeuksien sijasta, kuten julkisen palvelun velvoitteeseen liittyvien kustannusten tasaaminen SEP:n ja maahantuojien välillä.

57 On kuitenkin todettava, että kun komissio on luetellut tällä tavoin yleisin sanakääntein tietyt riidanalaisten yksinoikeuksien kanssa vaihtoehtoiset keinot, se ei ole ottanut huomioon Alankomaiden hallituksen korostamia kansallisen toimitusjär-

jestelmän erityispiirteitä eikä tutkinut konkreettisesti, voisiko SEP näillä keinoin hoitaa sille asetetut yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät tehtävät noudattaen sille asetettuja velvoitteita ja velvollisuuksia, joiden oikeutusta ja laillisuutta komissio ei ole kiistänyt.

58 Vaikka onkin totta, että 90 artiklan 2 kohtaan vetoavan jäsenvaltion on näytettävä toteen, että tämän määräyksen mukaiset edellytykset täyttyvät, todistustaakan osalta ei kuitenkaan voida mennä niin pitkälle, että silloin kun kyseinen jäsenvaltio esittää yksityiskohtaisesti ne syyt, joiden perusteella riidanalaisten toimenpiteiden poistamisen takia yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän tehtävän hoitaminen tyydyttävissä taloudellisissa olosuhteissa sen mielestä vaarantuisi, jäsenvaltiota vaadittaisiin menemään vielä pitemmälle ja näyttämään varmasti toteen, ettei millään muulla kuviteltavissa olevalla toimenpiteellä, joka on määritelmänsä mukaan hypoteettinen, voida varmistaa kyseisten tehtävien hoitamista samoissa olosuhteissa.

59 Perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komission on nimittäin näytettävä toteen väitetty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen ja esitettävä yhteisöjen tuomioistuimelle tarpeelliset seikat, jotta tämä voi tarkistaa, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta (asia 96/81, komissio v. Alankomaat, tuomio 25.5.1982, Kok. 1982, s. 1791, 6 kohta).

60 Tältä osin on muistettava, että perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisen oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena on antaa jäsenvaltiolle mahdollisuus vapaaehtoisesti noudattaa perustamissopimuksen velvoitteita tai tarvittaessa perustella kantansa (ks. vastaavasti asia 85/85, komissio v. Belgia, tuomio 18.3.1986, Kok. 1986, s. 1149, 11 kohta). Alankomaiden hallitus on toiminut juuri näin esittäessään komission viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa useita väitteitä, joilla voidaan perustella riidanalaisten yksinoikeuksien voimassapitäminen erityisesti perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdalla.

61 Perustellussa lausunnossa on selitettävä johdonmukaisesti ja yksityiskohtaisesti ne syyt, joiden vuoksi komissio on vakuuttunut siitä, että kyseinen jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta perustamissopimuksen mukaan sille kuuluvaa velvoitetta (ks. erityisesti asia C-289/94, komissio v. Italia, tuomio 17.9.1996, Kok. 1996, s. I-4405, 16 kohta). Komission nyt esillä olevassa asiassa tältä osin esittämät syyt olivat pääasiassa oikeudellisia perusteluja, joilla se kiistää Alankomaiden hallituksen esittämät perustelut.

62 Komission mahdollisen kanteen tavoitteena on täsmentää oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn perusteella ne väitteet, joista komissio pyytää yhteisöjen tuomioistuinta lausumaan, sekä esittää vähintäänkin yhteenvedonomaisesti ne oikeudelliset seikat ja tosiseikat, joihin nämä väitteet perustuvat (ks. erityisesti em. asia komissio v. Kreikka, tuomion 28 kohta). Nyt esillä olevassa asiassa komissio on kuitenkin esittänyt pääasiallisesti vain oikeudellisia perusteluja.

63 Kun oikeusriidan sisältö on kuitenkin näin määritelty, yhteisöjen tuomioistuimen on annettava tuomio vain komission esittämien oikeudellisten kanneperusteiden perusteltavuudesta. Yhteisöjen tuomioistuimen asiana ei tietenkään ole antaa vastauskirjelmän yleisten huomautusten perusteella arviota, johon sisältyy väistämättä taloudellisten, rahoituksellisten ja sosiaalisten seikkojen arviointia, keinoista, joita jäsenvaltio voi ottaa käyttöön varmistaakseen maan sähköntoimitukset niin vähäisin kustannuksin kuin mahdollista ja vastuullisesti yhteiskuntaan nähden.

64 Ottaen huomioon edellä esitetty ja erityisesti se, että yhteisöjen tuomioistuin ei ole hyväksynyt oikeudellista lähestymistapaa, jolle sekä komission perusteltu lausunto että kanne perustuivat, yhteisöjen tuomioistuin ei nyt esillä olevassa asiassa kykene tutkimaan kysymystä siitä, onko Alankomaiden kuningaskunta myöntäessään SEP:lle tuontia koskevat yksinoikeudet todella ylittänyt sen, mikä on välttämätöntä, jotta SEP voi hoitaa sille uskotut yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät tehtävät tyydyttävissä taloudellisissa olosuhteissa.

65 On kuitenkin muistettava, että jotta SEP:lle myönnettyihin tuontia koskeviin yksinoikeuksiin ei sovellettaisi perustamissopimuksen määräyksiä perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdan perusteella, edellytetään vielä, että kaupan kehitykseen ei vaikuteta tavalla, joka olisi ristiriidassa yhteisön etujen kanssa.

Vaikutukset kaupan kehitykseen yhteisössä

66 Alankomaiden hallitus on selvittänyt sekä oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa että yhteisöjen tuomioistuimessa, että SEP:n harjoittama sähkön tuonti on viime vuosina vastannut noin 15:tä prosenttia sähkön kotimaisesta kokonaiskysynnästä ja että Euroopan unionin maista vain Italia tuo sähköä yhtä suuria määriä, mitä komissio ei ole kiistänyt. Alankomaiden hallitus on myös täsmentänyt, että käytettävissä oleva rajat ylittävien linjojen enimmäiskapasiteetti on näin saavutettu, hätätapauksia varten välttämätön varakapasiteetti mukaan lukien.

67 Komissio puolestaan on vain muistuttanut siitä, että jotta perustamissopimuksen sääntöjä ei sovellettaisi tiettyihin toimenpiteisiin 90 artiklan 2 kohdan perusteella, edellytetään, että soveltamisen on suoraan tai välillisesti estettävä uskottujen erityistehtävien hoitaminen ja että yhteisön etuja ei vahingoiteta; se ei kuitenkaan ole esittänyt mitään selityksiä sen toteen näyttämiseksi, että SEP:lle myönnettyjen tuontia koskevien yksinoikeuksien vuoksi jäsenvaltioiden välinen sähkön kauppa on kehittynyt ja kehittyy edelleen tavalla, joka on ristiriidassa yhteisön etujen kanssa.

68 Nyt esillä olevassa asiassa komission olisi pitänyt näyttää tämä toteen.

69 Alankomaiden hallituksen antamat selvitykset huomioon ottaen komission asiana oli väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteen näyttämiseksi määritellä yhteisöjen tuomioistuimen laillisuusvalvonnan alaisuudessa se yhteisön

etu, joka huomioon ottaen kaupan kehitystä on arvioitava. Tältä osin on muistettava, että perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdassa komissiolle annetaan nimenomaisesti tehtäväksi valvoa kyseisen artiklan soveltamista ja antaa, jos se on tarpeen, jäsenvaltioille osoitettuja aiheellisia direktiivejä tai tehdä niille osoitettuja aiheellisia päätöksiä.

70 Nyt esillä olevassa asiassa tällaisen määrittelyn tekeminen on sitä tärkeämpää, kun ainoassa yhteisön säädöksessä, joka liittyy välittömästi sähkön kauppaan, eli runkoverkkojen kautta tapahtuvasta sähkönsiirrosta 29 päivänä lokakuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/547/ETY (EYVL L 313, s. 30) kuudennessa perustelukappaleessa todetaan nimenomaisesti, että Euroopan suurjänniteverkkojen välinen kauppa lisääntyy joka vuosi.

71 Koska komissio on erityisesti pyrkinyt täsmentämään, että sen nostama kanne koskee vain SEP:lle myönnettyjä tuontia koskevia yksinoikeuksia eikä muita, erityisesti siirron ja jakelun alalla voimassa olevia, yksinoikeuksia, komission asiana oli siten osoittaa, kuinka tuottajien ja kuluttajien välisen suoran kaupan kehittäminen samanaikaisesti runkoverkkojen kautta tapahtuvan kaupan kehittämisen kanssa olisi mahdollista kyseisen alan yhteisen politiikan puuttuessa, ottaen erityisesti huomioon olemassa oleva siirto- ja jakelukapasiteetti sekä siirto- ja jakelutavat.

72 Kaikkien näiden seikkojen vuoksi komission kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

73 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot ja toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Kanne hylätään.

2) Euroopan yhteisöjen komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

3) Väliintulijoina olevat Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, Ranskan tasavalta sekä Irlanti vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm Wathelet

Mancini Moitinho de Almeida Kapteyn Murray

Edward Puissochet Hirsch Jann Sevón

Julistettiin Luxemburgissa 23 päivänä lokakuuta 1997.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti