YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
23 päivänä lokakuuta 1997 *

Asiassa C-159/94,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen pääneuvonantaja Richard B. Wainwright ja oikeudellinen neuvonantaja Hendrik van Lier, 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

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

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

vastaajana,

jota tukee

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

väliintulijana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 30, 34 ja 37 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on myöntänyt kaasun ja sähkön tuontia ja vientiä 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 Hendrik van Lier, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan, edustajanaan

barrister Nicholas Green, Ranskan tasavallan, asiamiehinään ulkoministeriön 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 14.6.1994 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 30, 34 ja 37 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on myöntänyt kaasun ja sähkön tuontia ja vientiä koskevia yksinoikeuksia.

2 Ranskan 8.4.1946 annetun *loi n° 46-628 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz*in (JORF, 9.4.1946, sähkön ja kaasun kansallistamista koskeva laki, jäljempänä vuoden 1946 laki) 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Tämän lain julkaisemisesta alkaen kansallistetaan

1. sähkön tuotanto, siirto, jakelu, tuonti ja vienti;

2. polttoaineena käytettävän kaasun tuotanto, siirto, jakelu, tuonti ja vienti."

3 Vuoden 1946 lain 2 ja 3 §:n mukaan kansallistettujen sähkö- ja kaasualan yritysten hoitaminen uskotaan luonteeltaan teollisille ja kaupallisille julkisille yhteisöille, joita ovat Électricité de France (EDF), Service National, ja Gaz de France (GDF), Service National.

4 Vuoden 1946 laista ja esitetyistä asiakirjoista ilmenee, että sähkö- ja kaasualan kansallistaminen ei ole merkinnyt sitä, että ainoastaan EDF ja GDF saisivat harjoittaa kaikkea lain 1 §:ssä mainittua toimintaa. Niillä on kuitenkin yksinoikeus tuonnin ja viennin osalta.

5 Sähköalalla tilanne on ollut tämä myös sähkön siirron osalta, josta EDF vastaa yksinoikeudella, joka perustuu sen valtion kanssa 27.11.1958 75 vuodeksi tekemään toimilupaa koskevaan sopimukseen. Vuoden 1946 lain 8 §:n nojalla tietyt sähkön tuotantoyritykset tai -laitokset on sitä vastoin jätetty kansallistamisen ulkopuolelle. Niinpä Ranskassa vuonna 1993 tuotetusta sähkön kokonaismäärästä, joka oli 450,6 TWh (terawattituntia), 26,8:aa TWh:a ei ole tuotettu EDF:n tai sen alaisuudessa toimivissa tuotantolaitoksissa. Vuoden 1946 lain 23 §:n nojalla kansallistamisen aikana olemassa olleet paikallisten yhteisöjen omat jakelupalvelut ovat myös saaneet oikeuden jatkaa toimintaansa, ja esitettyjen asiakirjojen mukaan ne vastaavat Ranskassa kulutetun sähkön jakelusta kuuden prosentin osuudella.

6 Kaasun osalta valtio myöntää 30 vuodeksi toimiluvan kaasun siirtämiseen korkeapaineisessa kaasunsiirtoverkossa, jossa kaasua toimitetaan jakelijoille ja suoria toimituksia saaville teollisuusyrityksille. GDF on pääasiallinen toimiluvanhaltija, mutta toimilupa on myönnetty kahdelle muullekin yhteisölle, joista toinen palvelee 12:ta Ranskan departementtia ja toinen vastaa tietystä kanavoinnista. Paikalliset yhteisöt myöntävät yleensä 30 vuodeksi toimiluvan kaasun siirtämiseen loppukäyttäjille pienpaineisessa verkossa. Esitetyistä asiakirjoista ilmenee, että GDF on pääasiallinen toimiluvanhaltija ja että kaasuyhtiöt vastaavat vain neljästä prosentista jakelua. GDF ei itse tuota kaasua.

7 Komissio katsoi, että vuoden 1946 lailla valtiolle varatut sekä julkisille yhteisöille uskotut sähkön ja kaasun tuontia ja vientiä koskevat yksinoikeudet ovat ristiriidassa perustamissopimuksen 30, 34 ja 37 artiklan kanssa, ja kehotti 9.8.1991 päivätyllä virallisella huomautuksella perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisesti Ranskan hallitusta esittämään kahden kuukauden määräajassa huomautuksensa väitetystä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä.

8 Ranskan hallitus kiisti 10.10.1991 päivätyssä kirjeessään sen, ettei se olisi noudattanut jäsenyysvelvoitteitaan, ja väitti muun muassa, että EDF:lle ja GDF:lle myönnettyjen tuontia ja vientiä koskevien yksinoikeuksien voimassapitäminen oli perusteltua sekä EY:n perustamissopimuksen 36 artiklan että 90 artiklan 2 kohdan nojalla.

9 Komissio antoi 26.11.1992 Ranskan tasavallalle tiedoksi perustellun lausunnon, jossa se hylkäsi Ranskan 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.

10 Koska Ranskan hallitus piti kiinni kannastaan 25.1.1993 päivätyssä kirjeessään, komissio nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

11 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti hyväksyi 14.12.1994 antamallaan määräyksellä Irlannin väliintulijaksi tukemaan Ranskan tasavallan vaatimuksia; hän hyväksyi samana päivänä antamallaan määräyksellä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan väliintulijaksi tukemaan komission vaatimuksia.

Tutkittavaksi ottaminen

12 Vaikka Ranskan hallitus ei teekään muodollista oikeudenkäyntiväitettä, se esittää epäilyjä siitä, onko komission kanne otettava tutkittavaksi siltä osin kuin komissio on vasta kanteessa käsitellyt ensimmäistä kertaa Ranskan hallituksen virallisessa huomautuksessa tekemiä perustamissopimuksen 36 artiklaa ja 90 artiklan 2 kohtaa koskevia huomautuksia.

13 Ranskan hallitus toteaa erityisesti, että komissio on perustellussa lausunnossaan vain väittänyt, että energian toimitusvarmuutta koskevaan tavoitteeseen ei voida vedota sähkön tuontia koskevien yksinoikeuksien perustelemiseksi, kun taas kanteessaan komissio on hyväksynyt tällaisen vetoamisen mahdollisuuden mutta väittänyt, että tämän tavoitteen saavuttamiseksi on olemassa kauppaa vähemmän rajoittavia keinoja. Lisäksi, kun komissio on perustellussa lausunnossaan yksinkertaisesti katsonut, ettei perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohtaa voida tässä asiassa soveltaa sen vuoksi, että kyseinen määräys koskee yksinomaan saman artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen yritysten toimintaa, se on kanteessaan loppujen lopuksi todennut, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltiot voivat tämän määräyksen perusteella tietyin edellytyksin myöntää 2 kohdassa tarkoitetuille yrityksille kilpailusääntöjen noudattamista estäviä yksinoikeuksia, ja se on tämän vuoksi tarkastellut sitä, ovatko nämä edellytykset tässä asiassa todella täyttyneet.

14 Ranskan hallitus väittää, että komissio on näin toimiessaan muuttanut huomattavasti kantaansa kahden perustavanlaatuisen seikan osalta perustellun lausunnon antamisen jälkeen ja siten jättänyt huomiotta oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn päämäärät, sellaisina kuin ne on määritelty perustamissopimuksen 169 artiklan ensimmäisessä kohdassa, sekä vastaajana olevan jäsenvaltion puolustautumisoikeudet yleisemmin.

15 Tältä osin on muistettava, että perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisen oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tavoitteena on antaa jäsenvaltiolle tilaisuus perustella kantansa tai ryhtyä mahdollisesti vapaaehtoisesti noudattamaan perustamis-

sopimuksen vaatimuksia. Tämän menettelyn sääntöjenmukaisuus on myös olennainen tae sekä asianomaisen jäsenvaltion oikeuksien suojelemiseksi että myös sen varmistamiseksi, että mahdollisen tulevan oikeudenkäynnin kohde on selkeästi määritelty (ks. asia C-266/94, komissio v. Espanja, määräys 11.7.1995, Kok. 1995, s. I-1975, 17 kohta).

16 Sen arvioimiseksi, onko kanne otettava tutkittavaksi, on siten tarkasteltava oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn kulkua.

17 Komissio totesi virallisessa huomautuksessaan, ettei Ranskan tasavalta suhteessa muihin jäsenvaltioihin voinut pitää enää voimassa sellaisia tuontia ja vientiä koskevia yksinoikeuksia sähkö- ja kaasualalla, jotka komission mukaan olivat ristiriidassa perustamissopimuksen 30, 34 ja 37 artiklan kanssa.

18 Ranskan hallitus esitti vastauksessaan useita sekä taloudellisia että oikeudellisia väitteitä, joilla se perusteli riidanalaisten yksinoikeuksien voimassapitämistä. Se väitti erityisesti, että kyseisten yksinoikeuksien voimassapitämistä voitiin perustella perustamissopimuksen 36 artiklalla ja 90 artiklan 2 kohdalla.

19 Komissio ei perustellussa lausunnossaan tutkinut juurikaan taloudellisia kysymyksiä, vaan se käsitteli pikemminkin oikeudellisia seikkoja, joiden perusteella se arvioi edelleen, että riidanalaisten yksinoikeuksien voimassapitäminen oli ristiriidassa 30, 34 ja 37 artiklan kanssa. Perustamissopimuksen 36 artiklan osalta komissio katsoi, että vastaajana olevan jäsenvaltion oli näytettävä toteen se, että sähkön ja kaasun tuontia ja vientiä koskevien yksinoikeuksien myöntäminen oli niistä keinoista, joita sillä oli käytettävissään toimitusvarmuuden takaamiseksi, kaikkein vähiten kauppaa rajoittava, sillä ainoastaan tällainen seikka voitiin tämän artiklan perusteella ottaa huomioon. Perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdan osalta komissio totesi vain, ettei kyseistä määräystä voitu soveltaa valtion toteuttamiin perustamissopimuksen 30, 34 ja 37 artiklan vastaisiin toimenpiteisiin.

20 Perusteltuun lausuntoon liittyvissä huomautuksissaan Ranskan hallitus kehitteli aiemmin esittämiään sekä taloudellisia ja että oikeudellisia perusteluja. Se kiinnitti erityisesti huomiota komission sen kannan seurauksiin, jolla, asettamalla kyseenalaiseksi Ranskan sähkö- ja kaasualan tietyt organisointitavat, vahingoitetaan organisaatiota, joka on kansallisen energiapolitiikan tavoitteiden näkökulmasta täysin tyydyttävä, vaikka tätä kansallista politiikkaa ei nykyisessä vaiheessa voida korvata yhteisön politiikalla.

21 Ranskan hallitus vetosi myös tarpeeseen ottaa huomioon kunkin jäsenvaltion erityistilanne sen organisaation muodostavia osia eli tuontia ja vientiä koskevia yksinoikeuksia kriittisesti tutkittaessa. Lopuksi se esitteli Ranskan organisaation yksityiskohtaisesti näyttääkseen toteen, että kyseiset yksinoikeudet ovat välttämättömiä EDF:lle ja GDF:lle uskottujen julkisiin palveluihin liittyvien tehtävien hoitamiseksi.

22 Komissio pääasiallisesti toisti oikeudellisia perustelujaan sekä kanteessaan että perustellussa lausunnossaan. Perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdan osalta se säilytti kantansa, jonka mukaan tähän määräykseen ei voida vedota valtion toteuttamien perustamissopimuksen 30, 34 ja 37 artiklan vastaisten toimenpiteiden perustelemiseksi. Komissio käsitteli vain toissijaisesti ja perustellun lausunnon antamisen jälkeen kysymystä siitä, ovatko 90 artiklan 2 kohdan soveltamista koskevat edellytykset, sellaisina kuin yhteisöjen tuomioistuin on niitä tulkinnut, täyttyneet tässä asiassa, ottaen huomioon asiassa C-320/91, Corbeau, 19.5.1993 annettu tuomio (Kok. 1993, s. I-2533) sekä asiassa C-393/92, Almelo ym., 27.4.1994 annettu tuomio (Kok. 1994, s. I-1477).

23 Komissio on tämän viimeksi mainitun kysymyksen osalta ainoastaan väittänyt, että Ranskan hallitus ei kuitenkaan ole näyttänyt toteen, että markkinat avattaessa olisi olemassa riski siitä, että sellaiset sähkön ja kaasun tuojat ja viejät, jotka keskittyvät kaikkein kannattavimpiin toimintamuotoihin ja jättävät vähemmän kannattavat EDF:lle ja GDF:lle, kuorisivat kerman markkinoilta tai että tällainen riski saattaisi vaarantaa EDF:n ja GDF:n taloudellisen toiminnan jatkumisen taikka että ei ole olemassa muita kauppaa vähemmän rajoittavia toimenpiteitä, joiden avulla voitaisiin myös varmistaa kyseisten velvollisuuksien noudattaminen; tällaisia voisivat olla

julkinen tuki tai julkisen palvelun velvoitteista johtuvien kustannusten tasaaminen yhtäältä EDF:n ja GDF:n ja toisaalta maahantuojien ja viejien kesken.

24 Tämän vuoksi on yhtäältä todettava, että komission väitteet koskevat vain EDF:lle ja GDF:lle myönnettyjen tuontia ja vientiä koskevien yksinoikeuksien voimassapitämistä ja että komissio on nimenomaisesti varannut itselleen mahdollisuuden ottaa kantaa Ranskan sähkö- ja kaasumarkkinoiden organisaation muihin osiin.

25 Toisaalta komissio katsoo, että jos tuontia ja vientiä koskevien yksinoikeuksien katsotaan olevan perustamissopimuksen 30, 34 ja 37 artiklan vastaisia, Ranskan hallituksella on todistustaakka sen osoittamisesta, että näiden yksinoikeuksien voimassapitämistä voidaan perustella joko 36 artiklalla tai 90 artiklan 2 kohdalla.

26 Koska komission kanne on rajattu näin, siinä ei ylitetä niitä väitteitä, jotka on esitetty virallisessa huomautuksessa ja perustellussa lausunnossa. Kanne on siten otettava tutkittavaksi.

Tuontia ja vientiä koskevien yksinoikeuksien yhteensoveltuvuus perustamissopimuksen 30, 34 ja 37 artiklan kanssa

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

28 EDF:lle ja GDF: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.

29 Komissio väittää, että nämä samat seikat pätevät soveltuvin osin myös EDF:lle ja GDF:lle myönnettyjen vientiä koskevien yksinoikeuksien osalta. Tällaisten yksinoikeuksien haltijat ovat luonnollisesti taipuvaisia varaamaan kansallisen tuotannon kansallisia markkinoita varten muista jäsenvaltioista tulevan kysynnän vahingoksi siten, että näitä yksinoikeuksia on pidettävä syrjivinä perustamissopimuksen 34 ja 37 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

30 Aluksi on tutkittava 37 artiklaan liittyviä väitteitä.

Perustamissopimuksen 37 artikla

31 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.

32 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).

33 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.

34 Vientiä koskevat yksinoikeudet aiheuttavat samalla tavoin syrjintää muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin tuojiin nähden, koska tällaiset yksinoikeudet vaikuttavat ainoastaan muiden jäsenvaltioiden toimijoiden tai kuluttajien hankintamahdollisuuksiin.

35 Tältä osin on todettava Ranskan hallituksen myöntävän, että käytettävissä oleva sekä sähkön että kaasun kansallinen tuotanto on varattu ensisijaisesti Ranskan alueella oleville käyttäjille. Tämän vuoksi on katsottava, että EDF:lle ja GDF:lle myönnettyjen vientiä koskevien yksinoikeuksien tavoitteena on rajoittaa erityisesti vientivirtoja ja siten kohdella eri tavoin maan sisäistä kauppaa ja vientikauppaa siten, että Ranskan sisäiselle kaupalle turvataan tiettyjä etuja tai niistä ainakin seuraa tällaisia rajoituksia ja eriarvoista kohtelua (ks. asia C-47/90, Delhaize ja Le Lion, tuomio 9.6.1992, Kok. 1992, s. I-3669, 12 kohta).

36 Tuontia koskevien yksinoikeuksien osalta Ranskan hallitus väittää, että yhteisön sähköalalle on tyypillistä se, että ne olosuhteet, joissa kaupat toteutuvat, ovat erittäin homogeeniset ja että loppukäyttäjillä tai jakelijoilla ei ole missään oikeutta valita vapaasti sähköntoimittajaansa, joten EDF ei ole edullisemmassa asemassa

kuin muissa jäsenvaltioissa olevat toimijat, ja sille myönnetty tuontia koskeva monopoli ei muuta kilpailuolosuhteita Ranskassa muiden toimijoiden vahingoksi verrattuna muiden jäsenvaltioiden kilpailuolosuhteisiin.

37 Samat toteamukset pätevät Ranskan hallituksen mukaan myös kaasualalla, koska myyntiolosuhteet ovat tosiasiassa samankaltaiset kaikissa jäsenvaltioissa, vaikka monissa niistä ei olekaan lakiin perustuvaa tuontimonopolia.

38 Tällaista väitettä, joka perustuu valtiossa, jossa on monopoli, ja muissa jäsenvaltioissa vallitsevan tilanteen vertailuun, ei kuitenkaan voida hyväksyä.

39 Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä mainitussa asiassa Manghera ym. antamassaan tuomiossa (9 ja 10 kohta), 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.

40 Tuontia koskevien yksinoikeuksien myöntäminen jäsenvaltiossa vie muiden jäsenvaltioiden taloudellisilta toimijoilta mahdollisuuden tarjota tuotteitaan valitsemilleen kuluttajille kyseisessä jäsenvaltiossa riippumatta niistä olosuhteista, jotka vallitsevat näiden toimijoiden kotijäsenvaltiossa tai muissa jäsenvaltioissa.

Perustamissopimuksen 30, 34 ja 36 artikla

41 Koska riidanalaisten tuontia ja vientiä koskevien yksinoikeuksien voimassapitäminen on perustamissopimuksen 37 artiklan vastaista, ei ole enää tarpeen tutkia, ovatko kyseiset yksinoikeudet 30 ja 34 artiklan vastaisia, eikä myöskään, voidaanko ne mahdollisesti perustella perustamissopimuksen 36 artiklalla.

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

Perusteleminen perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdalla

43 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

44 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 yksin-

oikeuksia, 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.

45 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.

46 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.

47 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.

48 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.

49 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.

50 Tämän vuoksi on tutkittava komission toissijaisesti esittämiä väitteitä sen selvittämiseksi, täyttyvätkö perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdan soveltamisen edellytykset tässä asiassa.

Perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun "erityistehtävän" käsite

51 Komissio ei kiistä sitä, että EDF:ää ja GDF:ää voidaan pitää yrityksinä, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

52 Komissio katsoo kuitenkin, että edellä mainitussa asiassa Corbeau annetusta tuomiosta (16 kohta) ilmenee, että tällä määräyksellä 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 ainoastaan, jos yrityksen taloudellisen toiminnan jatkuvuus vaarantuisi ilman näitä toimenpiteitä.

53 Koska perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdan nojalla voidaan poiketa perustamissopimuksen määräyksistä, kyseistä määräystä on tulkittava suppeasti. Komission esittämää suppeata tulkintaa tämän määräyksen soveltamisalasta ei kuitenkaan voida hyväksyä.

54 Ensinnäkin 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.

55 Toiseksi 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 jäsenvaltioiden intressi käyttää erityisesti julkisella sektorilla toimivia tiettyjä yrityksiä talous- ja veropolitiikan välineinä sekä yhteisön intressi sen suhteen, että kilpailusääntöjä noudatetaan ja yhteismarkkinoiden yhtenäisyys säilyy.

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

57 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.

58 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.

59 On siten 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.

EDF:lle ja GDF:lle uskottujen erityistehtävien määrittely

60 Ranskan hallitus väittää, että valtio on antanut erilaisilla oikeudellisesti sitovilla välineillä EDF:lle ja GDF:lle tehtäväksi varmistaa maan sähkön- ja kaasuntoimitukset, julkisen palvelun erilaisia velvoitteita noudattaen, ja osallistua aktiivisesti kansallisen ympäristö- ja maankäyttöpolitiikan toteuttamiseen.

61 Ranskan hallituksen mainitsemat julkisen palvelun velvoitteet ovat seuraavat: EDF:n velvoite toimittaa sähköä kaikille asiakkaille koko valtion alueella ja GDF:n velvollisuus toimittaa kaasua kaikille asiakkaille kaasun jakelualueilla, velvollisuus varmistaa toimitusten jatkuvuus, velvollisuus pyrkiä paikallisyhteisön kannalta mahdollisimman kilpailukykyisiin hintoihin ja alhaisiin kustannuksiin sekä velvollisuus kohdella asiakkaita yhdenvertaisesti.

62 Ranskan hallitus väittää, että EDF:lle ja GDF:lle myönnettyjen tuontia ja vientiä koskevien yksinoikeuksien poistaminen vaarantaisi näistä velvoitteista useimpien ellei jopa kaikkien asianmukaisen noudattamisen ja tekisi vaikeammaksi, ellei jopa mahdottomaksi, näiden yritysten osallistumisen ympäristönsuojeluun ja maankäytön suunnitteluun.

63 Komissio väittää, että Ranskan hallituksen esittämistä julkisen palvelun velvoitteista vain ne, jotka perustuvat lakiin tai asetukseen, voivat olla EDF:lle ja GDF:lle uskottuja erityistehtäviä perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

64 Komissio väittää, että ympäristönsuojelua ja maankäytön suunnittelua koskevat velvollisuudet eivät yleensäkään voi kuulua EDF:lle ja GDF:lle uskottuihin erityistehtäviin, koska tällaiset velvollisuudet koskevat yleisesti kaikkia taloudellisia toimijoita.

65 On totta, että jotta yrityksen voitaisiin katsoa tuottavan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla, yrityksen toiminnan on perustuttava julkisen vallan toimeen (asia 127/73, BRT, tuomio 21.3.1974, Kok. 1974, s. 313, 20 kohta; Kok. Ep. II, s. 201 ja asia 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen ja Silver Line Reisebüro, tuomio 11.4.1989, Kok, 1989, s. 803, 55 kohta).

66 Ei kuitenkaan vaadita, että kyse olisi laista tai asetuksesta. Yhteisöjen tuomioistuin on näet jo katsonut, että yritys voi tuottaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja julkisen vallan myöntämän toimiluvan perusteella (ks. em. asia Almelo ym. tuomion 47 kohta). Näin on sitäkin suuremmalla syyllä silloin, kun tällaisia toimilupia on annettu sellaisten velvoitteiden konkretisoimiseksi, jotka on asetettu sellaisille yrityksille, joille on lailla annettu tehtäväksi tuottaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja.

67 Aluksi on todettava, että EDF:n ja GDF:n asema on juuri tällainen. Vuoden 1946 lain 36 §:n mukaan EDF:n ja GDF:n on julkisina yhteisöinä, joille on siirretty kansallistetut sähköä ja kaasua koskevat toimiluvat, noudatettava voimassaolevia sopimusehtoja. Valtio, paikalliset yhteisöt ja mahdolliset kolmannet osapuolet puolestaan säilyttävät kaikki näiden sopimusehtojen ja muiden sopimusten mukaiset oikeutensa. Vuoden 1946 lain 37 §:ssä säädetään lisäksi, että julkishallinnon ohjesäännöissä määrätään sopimusehtojen malleista.

68 Seuraavaksi on todettava, että jotta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille asetettujen velvoitteiden voitaisiin katsoa kuuluvan niille uskottuihin erityistehtäviin, velvoitteiden on oltava yhteydessä kyseisiin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tavoitteeseen ja niillä on pyrittävä välittömästi tämän tavoitteen saavuttamiseen.

69 Tämä edellytys ei kuitenkaan täyty, kun yrityksille, joiden tehtävänä on huolehtia maan sähkön- ja kaasuntoimituksista, on asetettu ympäristöä ja maankäyttöä koskevia velvoitteita; ainakaan silloin, kun kyse ei ole näitä yrityksiä ja niiden toimintaa erityisellä tavalla koskevista velvoitteista.

70 Ranskan hallitus ei vastineessaan kuitenkaan ole näyttänyt toteen ainoatakaan tämän tyyppistä EDF:lle tai GDF:lle asetettua konkreettista velvoitetta, vaan se on vain tarkemmin täsmentämättä todennut, että näiden kahden laitoksen osallistuminen kansalliseen ympäristö- ja maankäyttöpolitiikkaan on enemmän kuin pelkkää lainsäädännön säännösten noudattamista.

71 On kuitenkin muistettava, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan (em. asia Almelo ym., tuomion 49 kohta) tällaiset velvoitteet tai velvollisuudet voidaan ottaa huomioon silloin, kun arvioidaan, miltä osin perustelun kohteena oleva perustamissopimuksen määräyksistä poikkeaminen on välttämätöntä, jotta kyseinen yritys voi hoitaa sille uskottuja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä tehtäviä.

72 Ranskan hallituksen esittämien julkisen palvelun velvoitteiden osalta on todettava, että komissio on vastauskirjelmässään todennut, että tämän tuomion 5 kohdassa mainittuihin, EDF:n toimilupaa ylläpitää yleistä sähkön toimitusverkkoa koskevan 27.11.1958 valtion ja EDF:n välillä tehdyn sopimuksen liitteenä oleviin sopimusehtoihin sisältyy nimenomaisesti velvoite toimittaa sähköä kaikille asiakkaille (10 kohta), varmistaa toimitusten jatkuvuus (11 kohta) ja kohdella asiakkaita yhdenvertaisesti (24 kohta).

73 Komissio kuitenkin kiistää sen, että EDF:n velvollisuus pyrkiä yhteisön kannalta mahdollisimman kilpailukykyisiin hintoihin ja alhaisiin kustannuksiin perustuisi myös näihin sopimusehtoihin.

74 GDF:n osalta komissio toteaa, että Ranskan hallitus on yleisellä tasolla vedonnut voimassa oleviin toimilupiin ja sopimusehtoihin viittaamatta täsmällisiin määräyksiin.

75 EDF:lle väitetysti kuuluvan velvoitteen osalta pyrkiä mahdollisimman kilpailukykyisiin hintoihin ja alhaisiin kustannuksiin on todettava, että EDF:n toimilupaa koskevan sopimuksen liitteenä olevien sopimusehtojen 17 kohdassa määrätään enimmäishinnoista, jotka vaihtelevat alueista ja toimitettavan energian erityispiirteistä riippuen, sellaisina kuin ne on määritelty 24 kohdassa.

76 Sopimusehtojen 20 kohdan mukaan toimiluvan haltijalla on oikeus muuttaa enimmäishintoja mukauttaakseen ne omakustannushintojen kehitykseen, joka johtuu energian tuotanto- tai kulutusrakenteen muutoksista, kuitenkin sillä edellytyksellä, että muutetun hinnan perusteella koko maan alueelta saatavat kokonaistulot eivät ole suuremmat kuin tulot, jotka olisi saatu ennen muuttamista voimassa olleilla hinnoilla, ja että muutoksia ei tehdä useammin kuin enintään vuoden väliajoin.

77 Sopimusehtojen 22 kohdassa määrätään, että enimmäishintoja voidaan tarkistaa valtion tai toimiluvanhaltijan vaatimuksesta. Tarkistuksia voidaan tehdä erityisesti, jos taloudellisten tai teknisten olosuhteiden muutos, joka on riippumaton toimiluvanhaltijan tahdosta ja joka ei kompensoidu inflaation huomioon ottamisen mahdollistavilla hintojen muuttamista koskevilla lausekkeilla, aiheuttaa toimiluvanhaltijan kustannusten ja varojen välistä sellaista epätasapainoa suuntaan tai toiseen, joka on kyseisen toimiluvan käyttämisen kannalta huomattavaa ja pysyvää, ja jos uusien tuotanto-, siirto- ja jakelumenetelmien luominen parantaa huomattavalla ja pysyvällä tavalla toimiluvan käyttömahdollisuuksia.

78 Komissio väittää, että näissä määräyksissä tarkoitetaan vain vapaaehtoisia muutoksia ja että niihin ei sisälly mitään erityistä velvoitetta pyrkiä alhaisiin kustannuksiin toimiluvan haltijan tavanomaista toimintaa harjoitettaessa. Komissio lisää, että pyrkiminen suurempaan taloudelliseen tehokkuuteen kuuluu lähtökohtaisesti kaikkien yritysten tavoitteisiin, joten voidaan epäillä, voiko se kuulua perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla erityistehtäviin, jotka on uskottu yrityksille, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja.

79 Ranskan hallitus katsoo, että vaikka sopimusehtojen edellä mainituilla määräyksillä ei suljetakaan pois hintojen korotuksia, niillä pyritään selkeästi yhtäältä luomaan yhteys myyntihinnan ja omakustannushinnan välille ja toisaalta kehotetaan toimiluvan haltijaa pitämään omakustannushintansa mahdollisimman alhaisina teknisiin ja taloudellisiin olosuhteisiin mukautumalla.

80 On totta, että näissä määräyksissä määrätään täsmällisesti ainoista edellytyksistä, joiden mukaisesti enimmäishintoja voidaan muuttaa tai tarkistaa. Lisäksi niissä kielletään muutokset, joita tehdään liian usein ja joiden seurauksena toimiluvan haltija saisi suuremmat kokonaistulot, mikä siten nostaisi kaikkien kuluttajien maksettavaksi tulevia kokonaiskustannuksia. Lisäksi hintojen tarkistaminen ylöspäin on mahdollista vain toimiluvan käyttömahdollisuuksien kannalta huomattavan ja pysyvän epätasapainon poistamiseksi.

81 Mistään ei kuitenkaan ilmene, että voimassa olevat enimmäishinnat olisivat välttämättä matalimmat mahdolliset hinnat. Tämän vuoksi hintojen muuttamista tai niiden tarkistamista ylöspäin koskevat rajoitukset eivät takaa sitä, että kaikkein kilpailukykyisimpiä hintoja ja alhaisimpia kustannuksia koskevat tavoitteet saavutettaisiin.

82 Lisäksi on korostettava, että toimiluvan käyttömahdollisuuksien huomattavan ja pysyvän paranemisen osalta sopimusehtojen 22 kohdassa määrätään yksinkertaisesti vain mahdollisuudesta tarkistaa enimmäishintoja alaspäin.

83 Tämän vuoksi Ranskan hallituksen esittämät seikat eivät riitä siihen, että EDF:llä voitaisiin katsoa olevan velvollisuus pyrkiä paikallisyhteisön kannalta mahdollisimman kilpailukykyisiin hintoihin ja alhaisiin kustannuksiin.

84 GDF:n julkisen palvelun velvoitteiden osalta on todettava olevan totta, että Ranskan hallitus on todellisuudessa esittänyt vastineessaan vain pelkän luettelon ilmoittamatta täsmällisiä oikeuslähteitä, kuten komissio muistuttaa.

85 Ranskan hallitus on kuitenkin esittänyt vastineessaan myös, että GDF:lle annetut tehtävät ovat luonteeltaan samanlaisia kuin EDF:lle uskotut tehtävät, että nämä tehtävät seuraavat suoraan vuoden 1946 laista ja että GDF:lle kuuluvat julkisen palvelun velvoitteet sisältyvät, samoin kuin EDF:n vastaavat velvoitteet, toimilupiin ja sopimusehtoihin; erityisesti niihin, joista säädetään vuoden 1946 lain 36 §:ssä.

86 Lisäksi oikeudenkäyntiä edeltävästä vaiheesta lähtien Ranskan hallitus on korostanut, että vuoden 1946 laissa GDF:stä ja EDF:stä on tehty julkisen palvelun toimiluvan haltija, jota koskevat tietyt erityisvelvoitteet. Viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa Ranskan hallitus on vedonnut toimittamista, yhdenver-

taista kohtelua, jatkuvuutta, käyttömahdollisuuksien mukauttamista sekä myyntiä mahdollisimman alhaisin kustannuksin koskeviin velvoitteisiin. Perusteltuun lausuntoon antamassaan vastauksessa se on täsmentänyt, että näitä velvoitteita koskevat sopimusehtojen määräykset, joita sovelletaan toimijoihin, jotka vastaavat siirtoa ja jakelua koskevista julkisista palveluista.

87 Tämän vuoksi se seikka, että Ranskan hallitus ei ole täsmentänyt kyseisten sopimusehtojen tarkkaa sanamuotoa ja on toimittanut asiaankuuluvat asiakirjat vasta vastauskirjelmänsä yhteydessä, ei voi estää sitä vetoamasta julkisen palvelun velvoitteisiin, joihin se on tämän asian yhteydessä viitannut.

88 Ottaen huomioon esitetyt asiakirjat eli sopimusehdot, jotka liittyvät Conseil d'État'n asetuksella hyväksyttyyn toimilupaan siirtää kaasua kanavien välityksellä polttoaineena käytettävän kaasun toimittamiseksi ja jotka liitetään kunkin tapauksen edellyttämin mukautuksin jokaista toimilupaa koskevaan sopimukseen, sekä sopimusehtoja koskevat mallit, joilla paikalliset yhteisöt antavat GDF:lle toimiluvan kaasun yleiseen jakeluun ja jotka on myös hyväksytty asetuksella vuoden 1946 lain 37 §:n perusteella ja jotka liitetään kuntien tekemiin toimilupaa koskeviin sopimuksiin, on todettava, että GDF:ää sitovat jatkuvuutta (sopimusehtojen 19 kohta), toimitusta (jakelun osalta sopimusehtojen 17 kohta) ja asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua (jakelun osalta sopimusehtojen 21 kohta) koskevat velvoitteet.

89 Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen on tutkittava EDF:lle ja GDF:lle myönnettyjen tuontia ja vientiä koskevien yksinoikeuksien voimassapitämisen tarpeellisuutta, mutta ainoastaan niiden julkisen palvelun velvoitteiden yhteydessä, joiden olemassaolon Ranskan hallitus on näyttänyt toteen, eli toimitusta, jatkuvuutta ja asiakkaiden yhdenmukaista kohtelua koskevien velvoitteiden yhteydessä.

EDF:lle ja GDF:lle myönnettyjen tuontia ja vientiä koskevien yksinoikeuksien tarpeellisuus

90 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut tutkittavaksi ottamista koskevan kysymyksen yhteydessä, Ranskan hallitus on oikeudenkäyntiä edeltävästä vaiheesta lähtien selittänyt laajasti niitä syitä, joiden vuoksi EDF ja GDF eivät sen mielestä enää kykenisi vastaamaan maan sähkön ja kaasun toimituksista kyseisen julkisen palvelun velvoitteita noudattaen, jos niiden tuontia koskevat yksinoikeudet poistettaisiin.

91 Ranskan hallitus on yhteisöjen tuomioistuimessa toistanut pääasiallisesti ne seikat, jotka se on esittänyt oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä. EDF:n osalta se on erityisesti väittänyt, että jos tuontia ja vientiä koskevat yksinoikeudet poistetaan, tietyt asiakkaat hankkisivat kilpailukykyisempiä energianlähteitä, joista saatava energia on oletettavasti EDF:n toimittamaa energiaa halvempaa, minkä johdosta joko kaikkien muiden käyttäjien hankintakustannukset kasvaisivat tai laitoksen taloudellinen ja rahoituksellinen tasapaino vaarantuisi taikka yhdenvertainen kohtelu kärsisi. Ei olisi myöskään taloudellisesti mahdollista asettaa EDF:lle edelleen toimitusvelvollisuutta sellaisten asiakkaiden suhteen, jotka itse ovat vapaita hankkimaan energiaa muualta.

92 Ranskan hallitus on korostanut kaasun osalta, että jos GDF:lle myönnetyt tuontia ja vientiä koskevat yksinoikeudet poistetaan, toimijat olisivat kilpailukykyään parantaakseen taipuvaiset kääntymään sellaisten markkinoiden puoleen, joilla on tarjolla sillä hetkellä edullisimmat hinnat, ja luopumaan pitkäaikaisista sopimuksista, mistä seuraa suurempi maan kaasuntoimitusten katkeamisen riski. Lisäksi, jos velvollisuus varmistaa maan toimitusvarmuus sekä velvollisuus toimittaa energiaa toimitusten piirissä oleville alueille säilyy GDF:llä edelleen, sen taloudellinen tasapaino vaarantuu välttämättä, koska suorat maahantuojat voisivat tehdä kertaluonteisia ostoja hyvin edullisin kustannuksin tavallisena aikana ja kääntyä kriisin tullen

GDF:n puoleen, jolla olisi velvollisuus toimittaa niille energiaa. Näillä toimijoilla olisi siten mahdollisuus hankkia energiaa lyhyen aikavälin ostoilla paremmilla ehdoilla kuin GDF, ja ne voisivat siten kilpailla vilpillisesti julkisen yrityksen kanssa, jonka yksin olisi kannettava pitkän aikavälin toimitusvarmuutta koskevaan politiikkaan pysyvästi liittyvät lisäkustannukset, jotka poikkeuksetta siirrettäisiin GDF:n asiakkaiden maksettaviksi ja jotka aiheuttaisivat väistämättä asiakkaiden menetyksiä.

93 Komissio on kuitenkin päättänyt olla ottamatta kantaa tähän seikkaan, ja se on keskittynyt puheenvuoroissaan edellä esitettyihin oikeudellisiin seikkoihin. Lisäksi komissio on väittänyt, että Ranskan hallituksen asiana on näyttää toteen, että 90 artiklan 2 kohdan soveltamisen edellytykset täyttyvät nyt esillä olevassa asiassa, ja että Ranskan hallitus ei ollut näyttänyt toteen sitä, että riidanalaisten yksinoikeuksien poistaminen vaarantaisi EDF:n ja GDF:n taloudellisen toiminnan jatkumisen, tai sitä, ettei ole olemassa muita vähemmän rajoittavia toimenpiteitä, joiden avulla kyseisten velvoitteiden noudattaminen voitaisiin varmistaa.

94 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.

95 Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin todennut, toisin kuin komissio on väittänyt, tämän tuomion 53—59 kohdassa, että perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdan soveltamisedellytysten täyttymiseksi ei ole välttämätöntä, että yrityksen, joka tuottaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, taloudellisen toiminnan jatkuvuus vaarantuu. On riittävää, että riidanalaisten yksinoikeuksien puuttuminen estää yritystä hoitamasta sille uskottuja erityistehtäviä sellaisina kuin niitä täsmennetään yritystä koskevilla julkisen palvelun velvoitteilla.

96 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.

97 On kuitenkin kiistatonta, että jos tuontia ja vientiä koskevat yksinoikeudet poistetaan, jotkut kuluttajat siirtyisivät hankkimaan energiaa ulkomaisilta markkinoilta ja tietyt tuottajat tai viejät siirtyisivät myymään tuotteitaan ulkomaisille markkinoille silloin, kun siellä sovellettavat hinnat ovat joko matalammat tai korkeammat kuin EDF:n ja GDF:n soveltamat hinnat. Tällainen mahdollisuus on nimittäin yksi markkinoiden avaamisen keskeisistä tavoitteista.

98 Sähkön ja kaasun erityispiirteet ja niiden tuotanto-, siirto- ja jakelutavat huomioon ottaen on myös yhtä ilmeistä, että markkinoiden avaaminen tällä tavoin aiheuttaisi huomattavia muutoksia näille teollisuuden aloille ja erityisesti toimitus- ja jatkuvuusvelvoitteen sekä asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua koskevan velvoitteen täyttämisen osalta.

99 Komissio ei ole myöskään riitauttanut tätä tosiseikkaa, vaan se on lähinnä vain luetellut yleisin sanakääntein tiettyjä sellaisia keinoja, joita olisi voitu käyttää riidanalaisten yksinoikeuksien sijasta, kuten tukitoimenpiteet tai julkisen palvelun velvoitteeseen liittyvien kustannusten tasaaminen.

100 Näissä komission väitteissä ei kuitenkaan oteta lainkaan huomioon sähkön ja kaasun toimituksia koskevan kansallisen järjestelmän erityispiirteitä (eli ydinenergiatuotannon merkittävyyttä ja kansallisten maakaasulähteiden puuttumista), joita

Ranskan hallitus korostaa. Komissio ei ole myöskään tutkinut konkreettisesti, voisivatko EDF ja GDF hoitaa niille uskotut yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät tehtävänsä sen ehdottamilla keinoilla noudattaen kaikkia niille asetettuja velvoitteita ja velvollisuuksia, joiden oikeutusta ja laillisuutta komissio ei ole kiistänyt.

101 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.

102 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).

103 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). Ranskan 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.

104 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 Ranskan hallituksen esittämät perustelut.

105 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.

106 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 sähkön ja kaasun toimitukset valtion alueella, toimitusten jatkuvuuden ja asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun.

107 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 Ranskan tasavalta pitäessään voimassa EDF:lle ja GDF:lle myönnetyt tuontia ja vientiä koskevat yksinoikeudet todella ylittänyt sen, mikä on välttämätöntä, jotta nämä laitokset voisivat hoitaa niille uskotut yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät tehtävät tyydyttävissä taloudellisissa olosuhteissa.

108 On kuitenkin muistettava, että jotta EDF:lle ja GDF:lle myönnettyihin tuontia ja vientiä 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

109 Ranskan hallitus selvitti vastineessaan, eikä komissio kiistänyt sitä, että näiden yksinoikeuksien olemassaolosta huolimatta Ranskan sähköala on täysin yhdentynyt Euroopan markkinoihin, ja se on ollut mukana runkoverkkojen välisen energiakaupan kehittämisessä Eurooppalaisen sähkön tuotantoa ja siirtoa koordinoivan liiton (UCPTE) välityksellä liiton perustamisesta vuonna 1951 lähtien. Se korosti, että tämä runkoverkkojen välinen kauppa edustaa lähes 10:tä prosenttia yhteisön 12 jäsenvaltion kokonaiskulutuksesta ja että yhteisön säännöstö eli runkoverkkojen kautta tapahtuvasta sähkönsiirrosta 29 päivänä lokakuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/547/ETY (EYVL L 313, s. 30) koskee vain tätä kauppaa.

110 Kaasun osalta Ranskan hallitus totesi, että vuonna 1992 yli 90 prosenttia Ranskan kaasun kulutuksesta katettiin tuonnilla, josta 14 prosenttia oli peräisin Alanko-

maista, ja väitti, että GDF:lle myönnetyt tuontia koskevat yksinoikeudet eivät estä lisätuontia yhteisön muista jäsenvaltioista, vaan rajalliset lähteet ja vientivaltioiden asenteet estävät sen.

111 Komissio puolestaan vain muistutti kanteessaan tästä perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdan soveltamisen edellytyksestä ja katsoi vastauskirjelmässään tarkemmin täsmentämättä, että tuontia ja vientiä koskevien yksinoikeuksien poistamisesta aiheutuu se, että yhteisön etujen mukaista kaupan kehitystä voidaan edistää ja suosia.

112 Nämä väitteet eivät kuitenkaan riitä sen toteen näyttämiseksi, että EDF:lle ja GDF:lle myönnettyjen tuontia ja vientiä koskevien yksinoikeuksien vuoksi jäsenvaltioiden välinen sähkön ja kaasun kauppa on kehittynyt ja kehittyy edelleen tavalla, joka on ristiriidassa yhteisön etujen kanssa.

113 Ranskan tasavallan 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.

114 Nyt esillä olevassa asiassa tällaisen määrittelyn tekeminen on sitä tärkeämpää, kun ainoissa yhteisön säädöksissä, jotka liittyvät välittömästi sähkön ja kaasun kauppaan, eli direktiivin 90/547/ETY kuudennessa perustelukappaleessa ja verkkojen kautta tapahtuvasta maakaasun siirrosta 31 päivänä toukokuuta 1991 annetun

neuvoston direktiivin 91/296/ETY (EYVL L 147, s. 37) kahdeksannessa perustelukappaleessa, todetaan nimenomaisesti, että sähkön ja maakaasun kauppa Euroopan maiden sähkön suurjänniteverkkojen välillä ja korkeapaineisten kaasunsiirtoverkkojen välillä lisääntyy vuodesta toiseen.

115 Koska komissio on erityisesti pyrkinyt täsmentämään, että sen nostama kanne koskee vain tuontia ja vientiä 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, kun kyseisillä tuottajilla ja kuluttajilla ei ole oikeutta käyttää siirto- ja jakeluverkkoja.

116 Kaikkien näiden seikkojen vuoksi komission kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

117 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) Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta 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