



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

20 päivänä joulukuuta 2017*

Ennakkoratkaisupyyntö – Energia – Kaasuala – Kaasun toimitusvarmuus – Asetus (EU) N:o 994/2010 – Maakaasuyritysten velvoite toimenpiteiden toteuttamiseen kaasun toimitusvarmuuden turvaamiseksi suojatuille asiakkaille – 2 artiklan toisen kohdan 1 alakohta – Suojattujen asiakkaiden käsite – 8 artiklan 2 kohta – Lisävelvoite – 8 artiklan 5 kohta – Maakaasuyritysten mahdollisuus täyttää velvoitteensa alueellisella tasolla tai unionin tasolla – Kansallinen säännöstö, jossa asetetaan kaasun toimittajille kaasun varastointia koskeva lisävelvoite, jonka soveltamisalaan sisältyy muitakin asiakkaita kuin asetuksessa N:o 994/2010 tarkoitetut suojatut asiakkaat – Varastointivelvoite, josta 80 prosenttia on täytettävä asianomaisen jäsenvaltion alueella

Asiassa C-226/16,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin, Ranska) on esittänyt 15.4.2016 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 22.4.2016, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Eni SpA,

Eni Gas & Power France SA ja

Union professionnelle des industries privées du gaz (Uprigaz)

vastaan

Premier ministre ja

Ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer,

Storengyn ja

Total Infrastructures Gaz Francen (TIGF)

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. L. da Cruz Vilaça sekä tuomarit E. Levits, A. Borg Barthet (esittelevä tuomari), M. Berger ja F. Biltgen,

julkisasiamies: P. Mengozzi,

kirjaaja: hallintovirkamies V. Giacobbo-Peyronnel,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 16.3.2017 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Eni SpA ja Eni Gas & Power France SA, edustajinaan C. Lefort, M. Dantin ja A. Soloshchenkov, avocats,
- Union professionnelle des industries privées du gaz (Uprigaz), edustajinaan N. Autet ja G. Marson, avocats,
- Storengy ja Total Infrastructures Gaz France (TIGF), edustajinaan C. Le Bihan-Graf ja L. Rosenblieh, avocates,
- Ranskan hallitus, asiamiehinään D. Colas, R. Coesme, S. Horrenberger ja A. Daly,
- Puolan hallitus, asiamiehinään B. Majczyna, M. Rzotkiewicz ja K. Rudzińska,
- Euroopan komissio, asiamiehinään M. Patakia ja O. Beynet,

kuultuaan julkisasiamiehen 26.7.2017 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee toimista kaasunsaannin turvaamiseksi ja neuvoston direktiivin 2004/67/EY kumoamisesta 20.10.2010 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 994/2010 (EUVL 2010, L 295, s. 1) 8 artiklan 2 ja 5 kohdan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä Eni SpA ja Eni Gas & Power France SA (jäljempänä yhteisesti Eni) sekä Union professionnelle des industries privées du gaz (Uprigaz) ja toisaalta Premier ministre (pääministeri, Ranska) ja ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer (ympäristö-, energia- ja meriministeri, Ranska) ja joka koskee maanalaisten maakaasuvarastojen käyttöoikeudesta 21.8.2006 annetun asetuksen nro 2006-1034 muuttamisesta 12.3.2014 annetun asetuksen nro 2014-328 (décret n° 2014-328 du 12 mars 2014 **modifiant le décret n° 2006-1034 du 21 août 2006 relatif à l'accès aux stockages souterrains de gaz naturel**) (JORF 14.3.2014, s. 5283; jäljempänä asetus nro 2014-328) laillisuutta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

- 3 Asetuksen N:o 994/2010 johdanto-osan viidennessä, yhdeksännessä ja kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(5) Nykyisten unionin tasolla toteutettujen kaasunsaannin turvaamiseen liittyvien toimenpiteiden puitteissa jäsenvaltioilla on kuitenkin yhä hyvin paljon liikkumavaraa päättää asiaan liittyvistä toimenpiteistä. Jos tietyn jäsenvaltion toimitusvarmuus on uhattuna, on olemassa selvä vaara, että kyseisen jäsenvaltion yksipuolisesti määrittelemät toimenpiteet voivat vaarantaa kaasun sisämarkkinoiden asianmukaisen toiminnan ja kaasutoimitukset asiakkaille. Viimeaikaiset kokemukset ovat osoittaneet tämän vaaran olevan todellinen. Jotta kaasun sisämarkkinat voisivat

toimia myös kaasunsaannin vaikeutuessa, on tarpeen säätää yhteisvastuusta ja yhteensovitetusta lähestymistavasta toimituskatkosten varalta, niin ennaltaehkäisevien toimien kuin toteutuvien katkosten johdosta toteutettavien toimien osalta.

--

- (9) Merkittävä häiriö unionin kaasunsaannissa voi vaikuttaa kaikkiin jäsenvaltioihin, koko unioniin ja Ateenassa 25 päivänä lokakuuta 2005 allekirjoitetun energiayhteisön perustamissopimuksen [(EUVL 2006, L 198, s. 18)] sopimuspuoliin. Se voi myös aiheuttaa vakavia taloudellisia vahinkoja kautta koko unionin talouden. Kaasunsaannin keskeytymisellä voi olla myös vakavia sosiaalisia seurauksia erityisesti heikommassa asemassa oleville asiakasryhmille.
- (10) Tiettyt asiakkaat, muiden muassa kotitaloudet ja asiakkaat, jotka tarjoavat keskeisiä sosiaalipalveluja, kuten terveydenhuolto- ja lastenhoitopalveluja, koulutuspalveluja sekä muita sosiaali- ja hyvinvointipalveluja sekä jäsenvaltion toiminnalle välttämättömiä palveluja, ovat erityisen heikossa asemassa ja saattavat tarvita suojelua. Tällaisten suojattujen asiakkaiden laaja määritelmä ei saisi olla ristiriidassa eurooppalaisten yhteisvastuumekanismien kanssa.”

4 Kyseisen asetuksen 2 artiklan toisessa kohdassa säädetään seuraavaa:

” – – tässä asetuksessa tarkoitetaan:

- 1) ’suojatuilla asiakkailla’ kaikkia kotitalousasiakkaita, jotka on liitetty kaasunjakeluverkkoon ja lisäksi, mikäli kyseinen jäsenvaltio niin päättää,
- a) pieniä ja keskisuuria yrityksiä, jotka on liitetty kaasunjakeluverkkoon, ja keskeisiä sosiaalipalveluja, jotka on liitetty kaasun jakelu- tai siirtoverkkoon, edellyttäen, että kaikkien näiden muiden asiakkaiden osuus kaasun loppukäytöstä on enintään 20 prosenttia; ja/tai
 - b) kaukolämpölaitoksia siinä määrin kuin ne toimittavat lämpöä kotitalousasiakkaille ja a alakohdassa tarkoitetuille asiakkaille, edellyttäen, etteivät nämä laitokset pysty vaihtamaan muihin polttoaineisiin ja että ne on liitetty kaasun jakelu- tai siirtoverkkoon.

--”

5 Mainitun asetuksen 3 artiklan 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Ennaltaehkäisyä koskeviin suunnitelmiin ja hätäsuunnitelmiin sisältyvien, toimitusvarmuuden turvaamiseen liittyvien toimenpiteiden on oltava selkeästi määriteltäviä, avoimia, oikein suhteutettuja, syrjimättömiä ja todennettavissa olevia, ne eivät saa perusteettomasti vääristää kilpailua tai kaasun sisämarkkinoiden toimintaa eivätkä ne saa vaarantaa muiden jäsenvaltioiden tai koko unionin kaasun toimitusvarmuutta.”

6 Saman asetuksen 8 artiklassa, jonka otsikko on ”Toimitusnormi”, säädetään seuraavaa:

”1. Toimivaltaisen viranomaisen on vaadittava määrittämiään maakaasuyhtiöitä toteuttamaan toimenpiteitä, jotta varmistetaan kaasun toimitukset kyseisen jäsenvaltion suojatuille asiakkaille seuraavissa tilanteissa:

- a) äärimmäinen lämpötila seitsemän päivän huippuajanjaksona, joka tilastollisen todennäköisyyden mukaan esiintyy kerran 20 vuodessa;
- b) vähintään 30 päivän ajanjakso, jona kaasun kysyntä on poikkeuksellisen suurta ja joka tilastollisen todennäköisyyden mukaan esiintyy kerran 20 vuodessa; ja

- c) vähintään 30 päivän ajanjakso suurimman yksittäisen kaasuinfrastruktuurin häiriötilanteessa keskimääräisissä talviolioissa.

Toimivaltaisen viranomaisen on määritettävä ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetut maakaasuyhtiöt viimeistään 3 päivänä kesäkuuta 2012.

2. Mahdollisen lisätyn toimitusnormin, joka ylittää 1 kohdan b ja c alakohdassa tarkoitetut 30 päivää, tai kaasun toimitusvarmuuteen liittyvistä syistä asetetun mahdollisen lisävelvoitteen on perustuttava 9 artiklassa tarkoitettuun riskiarviointiin, se on otettava huomioon ennaltaehkäisyä koskevassa suunnitelmassa, ja

- a) sen on oltava 3 artiklan 6 kohdan mukainen;
- b) se ei saa perusteettomasti vääristää kilpailua tai haitata kaasun sisämarkkinoiden toimintaa;
- c) se ei saa vaikuttaa kielteisesti minkään muun jäsenvaltion kykyyn toimittaa kaasua suojuille asiakkailleen tämän artiklan mukaisesti kansallisen, alueellisen tai unionin tason hätätilanteessa; ja
- d) sen on täytettävä 11 artiklan 5 kohdassa tarkoitetut edellytykset unionin tai alueellisen tason hätätilanteessa.

Toimivaltaisen viranomaisen on yhteisvastuun hengessä mainittava ennaltaehkäisyä koskevassa suunnitelmassa ja hätäsuunnitelmassa, miten mahdollista lisättyä toimitusnormia tai maakaasuyhtiöille asetettua lisävelvoitetta voidaan väliaikaisesti pienentää unionin tai alueellisen tason hätätilanteessa.

3. Toimivaltaisen viranomaisen ja maakaasuyhtiöiden on toimivaltaisen viranomaisen 1 ja 2 kohdan mukaisesti määrittelemien ajanjaksojen jälkeen tai 1 kohdassa määriteltyjä ankarammissa oloissa pyrittävä mahdollisimman pitkään ylläpitämään kaasutoimitukset erityisesti suojuille asiakkaille.

4. Tässä artiklassa säädettyjen toimitusnormien täyttämiseksi maakaasuyhtiöille asetettujen velvoitteiden on oltava syrjimättömiä, eikä niistä saa aiheutua kohtuutonta taakkaa näille yrityksille.

5. Maakaasuyhtiöt saavat tarvittaessa täyttää nämä velvoitteet tapauksen mukaan joko alueellisella tai unionin tasolla. Toimivaltainen viranomainen ei saa edellyttää, että tässä artiklassa säädetty normit täytetään käyttäen ainoastaan sen omalle alueelle sijoittuvaa infrastruktuuria.

6. Toimivaltaisen viranomaisen on varmistettava, että toimitukset suojuille asiakkaille taataan tavalla, joka ei haittaa kaasun sisämarkkinoiden asianmukaista toimintaa, ja hintaan, joka heijastelee toimitusten markkina-arvoa.”

- 7 Asetuksen N:o 994/2010 11 artiklan, joka koskee unionintason ja alueellisen tason hätätilatoimia, 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden ja erityisesti toimivaltaisten viranomaisten on varmistettava, että

- a) sellaisia toimenpiteitä ei toteuteta, jotka minään ajankohtana tarpeettomasti rajoittavat kaasun kulkua sisämarkkinoilla, varsinkaan kaasun kulkua hätätilasta kärsiville markkinoille;
- b) sellaisia toimenpiteitä ei toteuteta, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan kaasun toimitustilanteen toisessa jäsenvaltiossa; ja

- c) rajat ylittävät yhteydet infrastruktuuriin säilytetään [maakaasunsiirtoverkkoihin pääsyä koskevista edellytyksistä ja asetuksen (EY) N:o 1775/2005 kumoamisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] asetuksen (EY) N:o 715/2009 [(EUVL 2009, L 211, s. 36)] mukaisesti siltä osin kuin se on teknisesti ja turvallisuuden kannalta mahdollista hätäsuunnitelman mukaisesti.”

Ranskan oikeus

- 8 Maakaasun varastointia säännellään Ranskassa energiakoodeksin (code de l'énergie) L. 421-1–L. 421-16 §:n säännöksillä. Näillä säännöksillä järjestetään maakaasuvarastojen käyttöoikeutta niiden julkisen palvelun velvoitteiden puitteissa, jotka maakaasuntoimittajien on täytettävä kaasutoimitusten jatkuvuuden takaamiseksi myös kriisitilanteissa.
- 9 Energiakoodeksin L. 421-3 §:ssä säädetään seuraavaa:
- ”Maakaasuvarastoilla voidaan turvata ensisijaisesti
- 1° maanalaisiin maakaasuvarastoihin liitettyjen verkkojen moitteeton toiminta ja tasapainotus
- 2° kotitalousasiakkaiden ja muiden sellaisten asiakkaiden, jotka eivät ole sopimuksella hyväksyneet keskeytymismahdollisuuden sisältäviä toimituksia tai jotka hoitavat yleisen edun mukaisia tehtäviä, tarpeiden välitön tai välillinen tyydyttäminen
- 3° muiden L. 121-32 §:ssä säädettyjen julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen.”
- 10 Energiakoodeksin L. 421-4 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:
- ”Kaikkien maakaasuntoimittajien on pidettävä viimeistään kunkin vuoden lokakuun 31 päivänä Ranskassa välittömästi tai välillisesti asiamiehen välityksellä riittävät maakaasuvarastot, kun otetaan huomioon kaasuntoimittajien muut säätelyvälineet, jotta kaasuntoimittajat voivat täyttää marraskuun 1 päivän ja maaliskuun 31 päivän välisenä aikana sopimusvelvoitteensa suorista tai epäsuorista toimituksista lain L. 421-3 §:n 3 momentissa mainituille asiakkaille – –”
- 11 Energiakoodeksin L. 421-7 §:n mukaan Conseil d'État'n kuulemisen jälkeen annettavalla asetuksella vahvistetaan erityisesti L. 421-4 §:n soveltamista koskevat edellytykset ja yksityiskohtaiset säännöt.
- 12 Maanalaisten maakaasuvarastojen käyttöoikeudesta 21.8.2006 annetussa asetuksessa nro 2006-1034 (décret n° 2006-1034 du 21 août 2006 relatif à l'accès aux stockages souterrains de gaz naturel; JORF 23.8.2006, s. 12370; jäljempänä asetus nro 2006-1034), joka on annettu energiakoodeksin L. 421-7 §:n nojalla, täsmennetään, millä tavoin maakaasuvarastojen käyttöoikeus on järjestetty. Ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee, että asetuksessa säädetään yhtäältä jokaiselle maakaasuntoimittajalle myönnettävistä varastointikapasiteetin käyttöoikeuksista (eli varastointioikeuksista), jotka on määritelty sen asiakaskunnan perusteella niin, että se pystyy toimittamaan kaasua asiakkailleen talvikauden ajan, ja toisaalta maakaasuntoimittajiin kohdistuvien velvoitteiden määrittämisestä muun muassa siten, että niillä on talvikauden alkaessa oltava hallussaan tietty vähimmäisvarasto.
- 13 Asetuksen nro 2014-328 9 §:llä on muutettu asetusta nro 2006/1034 siten, että siinä säädetään yhtäältä, että maakaasuntoimittajien varastointivelvoitteet on laskettava sellaisten ”varastointioikeuksien” perusteella, jotka eivät enää määräydy ainoastaan toimittajien kotitalousasiakkaiden ja yleisen edun mukaisia tehtäviä hoitavien asiakkaiden vuosikulutuksen perusteella, kuten asetuksen nro 2006/1034 aiemmassa versiossa säädettiin, vaan myös sellaisten asiakkaiden kulutuksen perusteella, jotka on

liitetty jakeluverkkoon ja jotka eivät ole sopimuksella hyväksyneet keskeytymismahdollisuuden sisältäviä toimituksia. Toisaalta vastineeksi asetuksella nro 2014-328 vähennetään varastointivelvoitteiden kattamaa osuutta varastointioikeuksista 85 prosentista 80 prosenttiin.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 14 Eni ja Uprigaz nostivat 12.5. ja 14.5.2014 Conseil d'État:ssä (ylin hallintotuomioistuin, Ranska) kanteet, joissa vaaditaan asetuksen nro 2014-328 kumoamista toimivallan ylittämisen vuoksi.
- 15 Eni ja Uprigaz vetoavat kanteissaan muun muassa siihen, että asetus nro 2014-328 on ristiriidassa asetuksen N:o 994/2010 säännösten kanssa. Kantajien mukaan siinä ensinnäkin laajennetaan sääntöjenvastaisesti asetuksen N:o 994/2010 2 artiklan toisen kohdan 1 alakohdassa säädettyä suojattujen asiakkaiden määritelmää. Toiseksi siinä veloitetaan maakaasuntoimittajat sijoittamaan varastointikapasiteetti Ranskaan, mikä on vastoin asetuksen N:o 994/2010 8 artiklan 5 kohtaa.
- 16 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa tältä osin ensinnäkin, että asetuksessa nro 2014-328 suojattujen asiakkaiden määritelmään sisällytetään sellaiset kaasunjakeluverkkoon liitetyt asiakkaat, jotka eivät ole kotitalousasiakkaita eivätkä ole sopimuksella hyväksyneet keskeytymismahdollisuuden sisältäviä toimituksia, vaikka nämä eivät välttämättä ole asetuksen N:o 994/2010 2 artiklan toisen kohdan 1 alakohdan a alakohdassa tarkoitettuja ”pieniä ja keskisuuria yrityksiä”. Näin vahvistettu suojattujen asiakkaiden määritelmä ylittää siten asetukseen N:o 994/2010 sisältyvän määritelmän. Ranskan viranomaiset väittävät kuitenkin, että nämä ylimääräiset asiakkaat ovat vaatimattoman kokoisia laitoksia, jotka saattavat tosin kuulua suurille yrityksille mutta joilla on paljon yhteisiä piirteitä pienten ja keskisuurten yritysten kanssa. Lisäksi Ranskan viranomaisten mukaan tällainen laajennettu määritelmä liittyy lisävelvoitteisiin, joita jäsenvaltiot voivat asetuksen N:o 994/2010 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti asettaa maakaasun toimitusvarmuutta koskevista syistä.
- 17 Asetuksen nro 2014-328 laillisuus riippuu ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan näin ollen siitä, onko viimeksi mainittua säännöstä tulkittava siten, että se estää jäsenvaltioita asettamasta maakaasuntoimittajille lisävelvoitteita sen perusteella, että suojattuihin asiakkaisiin, joiden kulutus otetaan huomioon määriteltäessä toimitusten jatkuvuuden varmistamiseksi asetettavien varastointivelvoitteiden rajoja, sisällytetään asiakkaita, joita ei mainita asetuksen N:o 994/2010 2 artiklan toisen kohdan 1 alakohdan a alakohdassa.
- 18 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa toiseksi, että asiakkaiden kaasunsaannin jatkuvuuden varmistamiseksi maakaasuntoimittajat veloitetaan energiakoodeksin L. 421-4 §:ssä pitämään Ranskassa riittäviä maakaasuvarastoja niin, että otetaan huomioon muut kaasuntoimittajien käytettävissä olevat säätelyvälineet, ja että asetuksessa nro 2014-328 edellytetään, että 80 prosenttia varastointioikeuksista käytetään Ranskan alueella, mutta säädetään kuitenkin samalla, että energiaministerin on otettava huomioon muut kaasuntoimittajan käytettävissä olevat säätelyvälineet arvioidessaan sitä, onko kaasuntoimittajan varastointikapasiteetti riittävä varastointivelvoitteen täyttämiseksi. Asetuksen nro 2014-328 lainmukaisuus riippuu näin ollen myös siitä, onko asetuksen N:o 994/2010 8 artiklan 5 kohta esteenä sille, että jäsenvaltio asettaa maakaasuntoimittajille tällaisia velvoitteita.
- 19 Tässä tilanteessa Conseil d'État päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [asetuksen N:o 994/2010] 8 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että se estää jäsenvaltioita asettamasta maakaasuntoimittajille lisävelvoitteita sen perusteella, että ’suojattuihin asiakkaisiin’, joiden kulutus otetaan huomioon määriteltäessä toimitusten jatkuvuuden varmistamiseksi asetettavien varastointivelvoitteiden rajoja, sisällytetään asiakkaita, joita ei mainita saman asetuksen 2 artiklan [toisessa kohdassa]?”

- 2) Onko [asetuksen N:o 994/2010] 8 artiklan 5 kohtaa tulkittava siten, että se estää jäsenvaltioita asettamasta maakaasun toimittajille velvoitteita, jotka koskevat varastoitavia kaasumääriä ja niiden poistonopeuksia sekä sellaisen varastointikapasiteetin pitämistä, joka saadaan sellaisten varastointioikeuksien perusteella, jotka vastaavat velvoitetta varastojen pitämisestä kyseisen jäsenvaltion alueella, ja säätämästä samalla, että ministerin on toimittajan varastointikapasiteettia arvioidessaan otettava huomioon muut toimittajan käytettävissä olevat säätelyvälineet?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Alustavat huomautukset

- 20 On syytä muistuttaa, että oikeuskäytännössä on jo ollut tilaisuus ottaa kantaa jäsenvaltioille annettuun harkintavaltaan maakaasun toimitusvarmuutta koskevista kysymyksissä asiayhteydessä, joka liittyi maakaasun toimitusvarmuuden takaavista toimenpiteistä 26.4.2004 annettuun neuvoston direktiiviin 2004/67/EY (EUVL 2004, L 127, s. 92), jossa vahvistettiin ensimmäisen kerran unionin tasolla oikeussäännöt maakaasun toimitusvarmuuden turvaamiseksi ja joka edelsi asetusta N:o 994/2010.
- 21 Tuossa yhteydessä katsottiin, että kyseisellä direktiivillä oli vahvistettu ainoastaan puitteet, joiden rajoissa toimitusvarmuuteen liittyvän yleisen politiikan määrittäminen oli jäsenvaltioiden tehtävänä, ja että kyseinen direktiivi muodosti sen johdanto-osan kolmannesta perustelukappaleesta ilmenevin tavoin ainoastaan yhteiset vähimmäispuitteet maakaasun toimitusvarmuutta koskevista asioissa. Oikeuskäytännössä on myös todettu, että kyseisessä direktiivissä jäsenvaltioille jätettiin laaja harkintavalta direktiivillä tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi käytettävien keinojen valitsemisessa (ks. vastaavasti tuomio 17.7.2008, komissio v. Espanja, C-207/07, ei julkaistu, EU:C:2008:428, 43 ja 44 kohta).
- 22 Direktiivissä 2004/67 siis jätettiin jäsenvaltioille laaja harkintavalta kaasun toimitusvarmuuden turvaamiseksi käytettävien keinojen valitsemisessa, kun sen sijaan asetuksen N:o 994/2010 johdanto-osan viidennestä perustelukappaleesta ilmenee selvästi, että asetus annettiin tämän harkintavallan rajaamiseksi tarkemmin, jotta vältettäisiin se, että jäsenvaltion yksipuolisesti määrittelemät toimenpiteet voivat vaarantaa kaasun sisämarkkinoiden asianmukaisen toiminnan ja kaasutoimitukset muihin jäsenvaltioihin.

Ensimmäinen kysymys

- 23 Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko asetuksen N:o 994/2010 8 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa kaasuntoimittajille asetetaan kaasun varastointivelvoite, jonka soveltamisalaan sisältyy asiakkaita, jotka eivät kuulu kyseisen asetuksen 2 artiklan toisen kohdan 1 alakohdassa lueteltuihin ”suojattuihin asiakkaisiin”.
- 24 On syytä muistuttaa, että kuten asetuksen N:o 994/2010 8 artiklan 1 kohdasta ilmenee, kyseisessä asetuksessa jäsenvaltiot veloitetaan turvaamaan tässä säännöksessä luetelluissa tilanteissa kaasun toimitusvarmuus tietyille asiakkaille, joita kutsutaan suojatuiksi asiakkaisiksi.
- 25 Tältä osin asetuksen N:o 994/2010 2 artiklan toisen kohdan 1 alakohdasta ilmenee, että siihen sisältyvän määritelmän mukaan ”suojatuilla asiakkailla” tarkoitetaan yhtäältä ”kotitalousasiakkaita, jotka on liitetty kaasunjakeluverkkoon”, ja toisaalta, mikäli jäsenvaltio niin päättää, kahta muuta asiakasryhmää, jotka on määritellyt tämän asetuksen 2 artiklan toisen kohdan 1 alakohdan a ja b alakohdassa.

- 26 Erityisesti asetuksen N:o 994/2010 2 artiklan toisen kohdan 1 alakohdan a alakohdassa tarkoitettun asiakasryhmän osalta tässä säännöksessä säädetään, että jäsenvaltiot voivat pitää suojattuina asiakkaina ”pieniä ja keskisuuria yrityksiä, jotka on liitetty kaasunjakeluverkkoon, ja keskeisiä sosiaalipalveluja, jotka on liitetty kaasun jakelu- tai siirtoverkkoon, edellyttäen, että kaikkien näiden muiden asiakkaiden osuus kaasun loppukäytöstä on enintään 20 prosenttia”.
- 27 Tässä tapauksessa Ranskan hallitus väittää, että se, että asetuksessa nro 2014-328 sisällytetään kansallisessa oikeudessa tarkoitettuihin suojattuihin asiakkaisiin kotitalouksien lisäksi myös kaasunjakeluverkkoon liitetyt asiakkaat, jotka eivät ole kotitalousasiakkaita eivätkä ole sopimuksella hyväksyneet keskeytymismahdollisuuden sisältäviä toimituksia, ei merkitse sitä, että tällä asetuksella ylitettäisiin asetuksen N:o 994/2010 2 artiklan toisen kohdan 1 alakohdan a alakohdassa säädetty suojattujen asiakkaiden määritelmä. Mainittu asiakasryhmä käsittää näet vaatimattoman kokoisia yksiköitä, kuten pienyrityksiä, suuryritysten pieniä sivuliikkeitä, integroituihin verkkoihin kuuluvia pieniä kauppaliikkeitä tai suurempaan yritykseen kuuluvia pieniä teollisuuslaitoksia, kun taas suurempia yksiköitä ei ole liitetty jakeluverkkoon vaan suoraan siirtoverkkoon.
- 28 Tässä yhteydessä Ranskan hallitus vetoaa siihen, että asetuksen N:o 994/2010 2 artiklan toisen kohdan 1 alakohdan a alakohtaan sisältyvän viittauksen ”pieniin ja keskisuuriin yrityksiin” ei ole katsottava tarkoittavan ainoastaan yksiköjä, jotka ovat oikeudelliselta asemaltaan pieniä tai keskisuuria yrityksiä, vaan asetuksen tavoitteiden perusteella siihen on katsottava sisältyvän myös yksiköt, jotka tosiasiallisesti ovat itsenäisiä yksiköjä, joiden kuluttaman kaasun määrä vastaa pienen tai keskisuuren yrityksen kuluttamaa määrää.
- 29 Säännökseen sisältyvän ”suojattujen asiakkaiden” käsitteen tulkitsemista tällä tavoin ei kuitenkaan voida hyväksyä.
- 30 Tältä osin on todettava, että kaikki sellaiset asiakkaat, jotka eivät ole sopimuksella hyväksyneet keskeytymismahdollisuuden sisältäviä toimituksia, eivät kuulu asetuksen N:o 994/2010 2 artiklan toisen kohdan 1 alakohdan a alakohdassa lueteltuihin ryhmiin. Erityisesti on kiistatonta, että suuryritysten pienet sivuliikkeet, integroituihin verkkoihin kuuluvat pienet kauppaliikkeet tai suurempaan yritykseen kuuluvat pienet teollisuuslaitokset eivät ole ”pieniä tai keskisuuria yrityksiä” tämän ilmaisun tavallisessa merkityksessä, minkä Ranskan hallitus sitä paitsi myöntää.
- 31 Sillä seikalla, että tällaisten yksikköjen kaasunkulutus on mahdollisesti verrattavissa pienen tai keskisuuren yrityksen kaasunkulutukseen, ei ole tältä kannalta merkitystä. Kuten asetuksen N:o 994/2010 johdanto-osan yhdeksännestä ja kymmenennestä perustelukappaleesta nimittäin ilmenee, asetuksen 2 artiklan toisen kohdan 1 alakohdan a alakohtaan sisältyvä ”suojattujen asiakkaiden” luettelo ei perustu ensisijaisesti näiden asiakkaiden kuluttaman kaasun määrään vaan siihen erityiseen suojaan, jota nämä asiakkaat heikon asemansa vuoksi tarvitsevat kaasuntoimituksen keskeytymisen varalta.
- 32 Toisin kuin Ranskan hallitus väittää, mainitut yksiköt eivät ole samanlaisessa suojan tarpeessa kaasuntoimituksen keskeytymisen varalta kuin pienet ja keskisuuret yritykset. Kuten julkisasiamies nimittäin on huomauttanut ratkaisuehdotuksensa 59 kohdassa, suureen yritykseen, konserniin tai integroituneeseen verkkoon kuulumisen ansiosta tällaisilla yksiköillä voi olla taloudellisia tai teknisiä resursseja, joita pienillä tai keskisuurilla yrityksillä ei yleensä ole ja jotka voivat auttaa selviytymään toimituskatkoista.
- 33 Näin ollen on tutkittava, voiko jäsenvaltio asetuksen N:o 994/2010 8 artiklan 2 kohdan nojalla velvoittaa maakaasuntoimittajat toimenpiteisiin kaasun toimitusvarmuuden turvaamiseksi tämän asetuksen 2 artiklan toisen kohdan 1 alakohdan a alakohdassa lueteltuja ”suojattuja asiakkaita” laajemmalle asiakaspiirille.

- 34 Tältä osin asetuksen N:o 994/2010 8 artiklan 2 kohdasta ilmenee, että jäsenvaltiot voivat päättää kahdenlaisista toimenpiteistä, jotka menevät pitemmälle kuin toimenpiteet, joihin jäsenvaltioiden on velvoitettava tämän asetuksen 8 artiklan 1 kohdan mukaisesti määrittelemänsä maakaasuyritykset ja jotka on tämän tuomion 24 kohdassa todettu tavoin rajattu suojattuihin asiakkaisiin.
- 35 Yhtäältä jäsenvaltiot voivat säätää ”lisätyistä toimitusnormeista” eli mainitun asetuksen 8 artiklan 2 kohdan sanamuodosta ilmenevin tavoin toimenpiteistä, joiden kesto ylittää saman asetuksen 8 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdassa tarkoitettua 30 päivää. Tämä mahdollisuus ei siten koske näiden toimenpiteiden henkilöllisen soveltamisalan laajentamista vaan niiden soveltamisajan pidentämistä.
- 36 Toisaalta jäsenvaltiot voivat asettaa maakaasuyrityksille ”lisävelvoitteita” kaasun toimitusvarmuuteen liittyvistä syistä. Tässä yhteydessä yhdyssanan alkuosan ”lisä-” käyttö osoittaa selvästi, että kyse on lisävelvoitteista, jotka ovat luonteeltaan erilaisia kuin asetuksen N:o 994/2010 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä, joihin tämän asetuksen 8 artiklan 2 kohdassa ei edes viitata näiden velvoitteiden yhteydessä.
- 37 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 67 kohdassa, asetuksen N:o 994/2010 8 artiklan 2 kohdan sanamuodosta ilmenee siten, että jäsenvaltio voi lähtökohtaisesti säätää maakaasuyrityksille kuuluvasta lisävelvoitteesta, jonka soveltamisalaan kuuluu asiakkaita, jotka eivät kuulu tämän asetuksen 2 artiklan toisen kohdan 1 alakohdassa lueteltuihin ”suojattuihin asiakkaisiin”.
- 38 Suoraan saman säännöksen sanamuodosta ilmenee kuitenkin myös, että jäsenvaltion mahdollisuus asettaa kaasuyrityksille tällainen lisävelvoite edellyttää säännöksessä mainittujen tiukkojen ehtojen noudattamista.
- 39 Nyt käsiteltävässä asiassa on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä selvittää, täyttääkö kaasuntoimittajille asetuksella nro 2014-328 vahvistettu kaasun varastointia koskeva lisävelvoite, jonka soveltamisalaan kuuluvat kaikki jakeluverkkoon liitetyt asiakkaat, jotka eivät ole sopimuksella hyväksyneet keskeytymismahdollisuuden sisältäviä toimituksia mutta jotka eivät välttämättä kuulu asetuksen N:o 994/2010 2 artiklan toisen kohdan 1 alakohdan a alakohdassa lueteltuihin ”suojattuihin asiakkaisiin”, kyseisen asetuksen 8 artiklan 2 kohdassa täten mainitut ehdot.
- 40 Ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on kaiken edellä todetun perusteella vastattava, että asetuksen N:o 994/2010 8 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa kaasuntoimittajille asetetaan kaasun varastointivelvoite, jonka soveltamisalaan sisältyy asiakkaita, jotka eivät kuulu kyseisen asetuksen 2 artiklan toisen kohdan 1 alakohdassa lueteltuihin suojattuihin asiakkaisiin, kunhan näistä säännöksistä ensimmäisessä mainittuja ehtoja noudatetaan, minkä seikan tutkiminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä.

Toinen kysymys

- 41 Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko asetuksen N:o 994/2010 8 artiklan 5 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa maakaasuntoimittajat velvoitetaan pitämään sen alueella kaasuvaramoita toimitusvarmuuden turvaamiseksi kriisitilanteissa, kun samalla säädetään, että toimivaltaisen viranomaisen on kaasuntoimittajan varastointikapasiteettia arvioidessaan otettava huomioon tämän käytettävissä olevat muut säätelyvälineet.

- 42 Tältä osin on syytä todeta, että asetuksen N:o 994/2010 8 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että maakaasuyhtiöt saavat täyttää niille tämän asetuksen 8 artiklassa toimitusnormien noudattamiseksi asetetut velvoitteet tapauksen mukaan joko alueellisella tai unionin tasolla.
- 43 Toimivaltainen viranomainen ei saa asetuksen 8 artiklan 5 kohdan toisen virkkeen mukaan edellyttää, että tässä artiklassa säädetty normit täytetään käyttäen ainoastaan sen omalle alueelle sijoittuvaa infrastruktuuria.
- 44 Tässä tapauksessa asetuksen nro 2014-328 9 §:ssä, luettuna yhdessä energiakoodeksin L. 421-4 §:n kanssa, asetetaan kaasuntoimittajille velvollisuus pitää Ranskan alueella kunkin vuoden lokakuun 31. päivänä kaasuvarastoja, joiden määrä on vähintään 80 prosenttia veloitteen piiriin sisältyviä kuluttajia vastaavista varastointioikeuksista, ja säädetään samalla, että toimivaltainen ministeri ottaa huomioon kaasuntoimittajan käytettävissä olevat muut säätelyvälineet arvioidessaan, täyttääkö kaasuntoimittaja velvoitteensa.
- 45 Koska tällaisessa lainsäädännössä veloitetaan kaasuntoimittajat pitämään ehdottomasti ja yksinomaan Ranskassa maakaasuvarastoja, jotka riittävät täyttämään niille asetetut velvoitteet kaasun toimitusvarmuuden turvaamiseksi kriisitilanteessa, kyseinen lainsäädäntö on vastoin asetuksen N:o 994/2010 8 artiklan 5 kohdan toista virkettä, jossa jo todetuin tavoin kielletään toimivaltaista viranomaista vaatimasta, että tämän asetuksen 8 artiklassa säädetty normit täytetään käyttäen ainoastaan asianomaisen jäsenvaltion alueelle sijoittuvaa infrastruktuuria.
- 46 Vaikka Ranskan lainsäädännössä oikeutetaankin toimivaltainen ministeri ottamaan huomioon asianomaisen kaasuntoimittajan muut säätelyvälineet, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei anna riittäviä tietoja toimivaltaisen viranomaisen tältä osin suoritettavaksi kuuluvan arvioinnin luonteen ja käytännön merkityksen selvittämiseksi.
- 47 Tältä osin on kansallisen tuomioistuimen tehtävänä tulkita kansallista oikeutta ja selvittää, takaako toimivaltaiselle viranomaiselle kansallisessa säännöstössä annettu mahdollisuus muiden säätelyvälineiden huomioon ottamiseen sen, että asianomaisilla kaasuntoimittajilla on todellinen mahdollisuus täyttää velvoitteensa alueellisella tasolla tai unionin tasolla.
- 48 Toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on edellä todetun perusteella vastattava, että asetuksen N:o 994/2010 8 artiklan 5 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan maakaasuntoimittajien on täytettävä kaasun varastointia koskevat velvoitteensa toimitusvarmuuden turvaamiseksi kriisitilanteissa käyttäen ehdottomasti ja yksinomaan jäsenvaltion alueella sijaitsevaa infrastruktuuria. Tässä tapauksessa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava, takaako toimivaltaiselle viranomaiselle kansallisessa säännöstössä annettu mahdollisuus asianomaisten kaasuntoimittajien käytettävissä olevien muiden säätelyvälineiden huomioon ottamiseen sen, että näillä on todellinen mahdollisuus täyttää velvoitteensa alueellisella tasolla tai unionin tasolla.

Oikeudenkäyntikulut

- 49 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

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

- 1) Toimista kaasunsaannin turvaamiseksi ja neuvoston direktiivin 2004/67/EY kumoamisesta 20.10.2010 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 994/2010 8 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa kaasuntoimittajille asetetaan kaasun varastointivelvoite, jonka soveltamisalaan sisältyy asiakkaita, jotka eivät kuulu kyseisen asetuksen 2 artiklan toisen kohdan 1 alakohdassa lueteltuihin suojattuihin asiakkaisiin, kunhan näistä säännöksistä ensimmäisessä mainittuja ehtoja noudatetaan, minkä seikan tutkiminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä.
- 2) Asetuksen N:o 994/2010 8 artiklan 5 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan maakaasuntoimittajien on täytettävä kaasun varastointia koskevat velvoitteensa toimitusvarmuuden turvaamiseksi kriisitilanteissa käyttäen ehdottomasti ja yksinomaan jäsenvaltion alueella sijaitsevaa infrastruktuuria. Tässä tapauksessa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin tutkittava, takaako toimivaltaiselle viranomaiselle kansallisessa säännöstössä annettu mahdollisuus asianomaisten kaasuntoimittajien käytettävissä olevien muiden säätelyvälineiden huomioon ottamiseen sen, että näillä on todellinen mahdollisuus täyttää velvoitteensa alueellisella tasolla tai unionin tasolla.

Allekirjoitukset