

Kohtuasi C-683/19

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

16. september 2019

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Tribunal Supremo (Hispaania)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

9. juuli 2019

Apellant:

Viesgo Infraestructuras Energéticas, S.A.

Vastustajad apellatsioonimenetluses:

Administración del Estado

Iberdrola, S.A.

Gas Natural SDG, S.A.

CIDE, Asociación de Distribuidores de Energía Eléctrica

Hidroeléctrica del Cantábrico, S.A.

Põhikohtuasja ese

Halduskaebus kuninga 21. novembri 2014. aasta dekreediga 968/2014 peale, millega rakendatakse meetodika sotsiaalse soodustariifi rahastamise summade protsentuaalse jaotuse kindlaksmääramiseks (Real Decreto 968/2014 por el que se desarrolla la metodología para la fijación de los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar relativas al bono social, edaspidi „kuninga dekreet 968/2014“).

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Käesoleva eelotsusetaotluse ese on Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta direktiivi 2009/72/EÜ (mis käsitleb elektrienergia siseturu ühiseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2003/54/EÜ) (edaspidi „direktiiv 2009/72“) artikli 3 lõike 2 tõlgendamine. Küsimus on selles, kas sotsiaalset soodustariifi reguleerivad liikmesriigi õigusnormid on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega osas, mis puudutab elektriettevõtjate avalike teenuste osutamise kohustusi.

Eelotsuse küsimused

1. Kas vastavalt Euroopa Kohtu praktikale – muu hulgas 20. aprilli 2010. aasta kohtuotsuses (kohtuasi C-265/08, Federutility) ja 7. septembri 2016. aasta kohtuotsuses (kohtuasi C-121/15, ANODE) – on direktiivi 2009/72/EÜ artikli 3 lõikes 2 sätestatud nõuetega kooskõlas riigisisene õigusnorm nagu 26. detsembri 2013. aasta seaduse 24/2013 artikli 45 lõige 4, mida on hiljem rakendatud kuninga 21. novembri 2014. aasta dekreediga 968/2014 artiklites 2 ja 3 ning milles pannakse sotsiaalse soodustariifi rahastamise kohustus teatavatele elektrisektori ettevõtjatele – äriühingute kontsernide emaettevõtjatele või vastavatel juhtudel äriühingutele, kes tegelevad samaaegselt elektrienergia tootmise, jaotamise ja turustamisega –, kusjuures mõnel kohustatud isikutest on sektoris tervikuna väga väike konkreetne osakaal, samas kui kõnealusest kohustusest on vabastatud muud ettevõtlusüksused või kontsernid, kes võivad oma käibe või suhtelise tähtsuse poolest mõnes tegevussektoris või seepärast, et nad tegutsevad samaaegselt ja ühendatult kahel nimetatud tegevusaladest, olla selle kulu kandmiseks paremates tingimustes?
2. Kas direktiivi 2009/72/EÜ artikli 3 lõikes 2 sätestatud proportsionaalsuse nõudega on kooskõlas riigisisene õigusnorm, millest tuleneb, et sotsiaalse soodustariifi rahastamise kohustus ei ole ette nähtud erandina ega piiratud ajaks, vaid tähtajatult ja ilma igasuguse tagasimakse või kompenseeriva meetmeta?

Viidatud liidu õigusnormid

Direktiivi 2009/72 artikli 3 lõige 2.

Viidatud liikmesriigi õigusnormid

26. detsembri 2013. aasta elektrisektori seaduse 24/2013 (Ley 24/2013 del Sector Eléctrico, edaspidi „seadus 24/2013“) artikli 45 lõige 4.

Kuninga dekreeidi 968/2014 artiklid 2 ja 3, millega rakendatakse seaduses 24/2013 ette nähtud sotsiaalse soodustariifi rahastamise korda.

7. märtsi 2014. aasta määrus IET/350/2014, millega määratakse kindlaks sotsiaalse soodustariifi rahastamise summade protsentuaalne jaotus 2014. aastal.

8. septembri 2016. aasta määrus IET/1451/2016, millega määratakse kindlaks sotsiaalse soodustariifi rahastamise summade protsentuaalne jaotus 2016. aastal.

Põhikohtuasja asjaolude ja menetluse kokkuvõte

- 1 Ettevõtja Viesgo Infraestructuras Energéticas, S.A. (varem nimega E.ON España, S.L.U.) esitas eelotsusetaotluse esitanud kohtule halduskaebuse kuninga dekreeidi 968/2014 peale, kuna ta leidis, et sotsiaalse soodustariifi rahastamise õiguslik kord, mida selle dekreediga rakendatakse, on vastuolus direktiiviga 2009/72.
- 2 Kohus rahuldab 24. oktoobri 2016. aasta kohtuotsusega kaebuse, tuvastades, et seaduse 24/2013 artikli 45 lõikes 4 sätestatud sotsiaalse soodustariifi rahastamise kord ei ole kohaldatav ning tühistades kuninga dekreeidi 968/2014 artiklid 2 ja 3, kuna kohus leidis, et nimetatud riigisisene õigusnorm on vastuolus direktiiviga 2009/72.
- 3 Administración del Estado (riigi valitsus) vastustajana esitas selle kohtuotsuse peale põhiõiguste kaitse taotluse Tribunal Constitucionalile (konstitutsioonikohus), sest ta leidis, et kuna riigisisene õigusnorm tunnistati ilma Euroopa Liidu Kohtule (edaspidi „Euroopa Kohus“) eelotsusetaotlust esitamata mitte kohaldatavaks, siis on rikutud põhiõigust kõikide tagatistega avalikule kohtumenetlusele.
- 4 Tribunal Constitucional (konstitutsioonikohus) tuvastas 26. märtsi 2019. aasta kohtuotsusega, et on rikutud õigust kõikide tagatistega avalikule kohtumenetlusele, ning sellest tulenevalt rahuldab taotluse ja tühistas vaidlustatud kohtuotsuse ning andis korralduse viia menetlus tagasi kohtuotsuse tegemisele eelnenud hetkesse, mistõttu andis eelotsusetaotluse esitanud kohus osapooltele uue tähtaja argumentide esitamiseks ja otsustas esitada käesoleva eelotsuse taotluse.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 5 Kaebaja väidab, et sotsiaalse soodustariifi rahastamist reguleerivad riigisisemed õigusnormid on vastuolus direktiiviga 2009/72, sest lisaks energia edastamise kulude kandmisest vabastamisele jäetakse sellega sotsiaalse soodustariifi kulud ainult nende ettevõtlusüksuste või kontsernide kanda, kes tegelevad samaaegselt elektrisektori ülejäänud kolme tegevusega: tootmise, jaotamise ja turustamisega, ning kes on olemuselt vertikaalselt integreeritud kontsernid, ning millega lisaks

rikutakse proportsionaalsuse põhimõtet. Ta ei pea eelotsusetaotluse esitamist vajalikuks.

- 6 Riigi valitsus väidab kaebusele vastu, et põhjus, miks on sotsiaalse soodustariifi rahastamise kohustus pandud ainult vertikaalselt integreeritud kontsernidele, ei seisne nende suuremas majanduslikus suutlikkuses ja maksevõimes, vaid nende vertikaalses integreerituses endas, kuna see võimaldab panna koormust nendele ettevõtjatele, kes on seepärast, et nad tegutsevad meetme objektiga otseselt seotud turustustegevuse alal, paremas olukorras selleks, et selle koormuse mõju neutraliseerida ja minimeerida, võttes arvesse asjaolu, et kontsernil, kes tegutseb elektrisektoris samal ajal mitmel tegevusalal, on eelkõige põhjalikumad teadmised sektorist, teatav mastaabisääst ja võimalus kasutada kontsernisiseseid lepinguid, mis vähendavad hinnakõikumiste mõju. Ta taotleb eelotsusetaotluse esitamist seaduse 24/2013 artikli 45 lõike 4 ja selle rakendusmääruse kooskõla kohta direktiivi 2009/72 artikli 3 lõikega 2.

Eelotsusetaotluse põhjenduste kokkuvõte

- 7 Sotsiaalne soodustariif, mis on algselt ette nähtud sotsiaalse iseloomuga toetusena (avalike teenuste osutamise kohustus), on mõeldud selleks, et kaitsta teatud kindlate sotsiaalsete, tarbimis- ja ostujõutunnustega elektritarbijaid, kes saavad kasutada viimase võimalusena tariifi seoses oma tarvapärase eluaseme elektrienergia maksumusega.
- 8 Seda reguleerib seadus 24/2013, mille artiklis 45 „Haavatavad tarbijad“ on konkreetselt sätestatud, et haavatavateks tarbijateks loetakse elektritarbijaid, kes vastavad määrusega kindlaks määratud sotsiaalsetele, tarbimis- ja ostujõutunnustele seoses nende tavapärase eluasemega. Sellisel viisil määratletud haavatavatele tarbijatele, kes on alati füüsilised isikud, kohaldatakse vastavatel arvetel sotsiaalset soodustariifi. Selle artikli lõige 4 on järgmise sisuga:

„Sotsiaalset soodustariifi käsitatakse avalike teenuste osutamise kohustusena vastavalt [direktiivile 2009/72] ja seda kohustust täidavad äriühingute kontsernide ematettevõtjad või, vajaduse korral, äriühingud, kes tegelevad samaaegselt elektrienergia tootmise, jaotamise ja turustamisega.

Rahastatavate summade protsentuaalne jaotus arvutatakse välja iga kontserni kohta eraldi, ühe piirarvu – mille moodustavad jaotusettevõtjate jaotusvõrku ühendatud tarnekohtade arvu ja nende turustusettevõtjate, milles kontsern osaleb, klientide arvu aasta keskmiste summa – ning teise piirarvu – mis vastab kõikide nende kontsernide, mida tuleb selles jaotamises arvesse võtta, kõikide aasta keskmiste tarveväärtuste ja klientide summale – vahelise suhtena.

See jaotusprotsent arvutatakse välja igal aastal määruuses sätestatud korras ja tingimustel. Selleks avaldatakse internetis iga aasta novembris teave eelneva 12 kuu perioodi kohta ning jaotusettevõtjate jaotusvõrku ühendatud tarnekohtade arvu ja turustusettevõtjate klientide arvu aasta keskmiste kohta, ning nende

äriühingute kontsernide või vajaduse korral nende äriühingute loetelu, kes vastavad käesoleva lõike esimeses lõigus ette nähtud nõudele.

[...] iga aasta 1. detsembriks [esitatakse] ettepanek igale emattevõtjale määratava rahastamisprotsendi kohta heaks kiitmiseks tööstus-, energia- ja turismiministri määrusega, mis avaldatakse *Boletín Oficial del Estado*'s [riigi ametlik väljaanne].

[...]“.

- 9 Seadus 24/2013 ei sisalda nende ettevõtjate või kontsernide loetelu, kes peavad sotsiaalset soodustariifi rahastama. Need määrati kindlaks järgnevatel ministri määrustega (7. märtsi 2014. aasta määrus IET/350/2014 ja 8. septembri 2016. aasta määrus IET/1451/2016), mis tehti eespool nimetatud seaduse ja kuninga dekreediga 968/2014 alusel, milles määrati kindlaks jaotusprotsendid, nii et märkimisväärsed protsendimäärad määrati ainult neljale ettevõtlusüksusele või kontsernile, kes peavad kandma ligikaudu 96,64% maksumusest, samas kui ülejäänud 23 ettevõtjale, kes on loetellu kantud, on kokku määratud ainult umbes 3,36%. Sotsiaalse soodustariifi rahastamiseks sellise korra – nimelt, et sotsiaalse soodustariifi kulud kannavad äriühingud või kontsernid, kes tegelevad elektrienergia tootmise, jaotamise ja turustamisega ning kes on vertikaalselt integreeritud kontsernid – valimise põhjendamiseks selgitas seadusandja, et selle kohustuse kehtestamine nendele emattevõtjatele võimaldab kasvõi kaudselt jagada seda koormust elektrisektori peamiste ettevõtlustegevusalade vahel ning et edastustegevuse vabastamine on õigustatud seepärast, et tegu on seadusliku monopoliga, mis takistab edastusettevõtjal sotsiaalsest soodustariifist tingitud võimalikku kulu turult tagasi teenida.
- 10 Tekib küsimus, kas seaduse 24/2013 artikli 45 lõikes 4 ette nähtud sotsiaalse soodustariifi rahastamise kord, mida rakendatakse kuninga dekreediga 968/2014 artiklites 2 ja 3, vastab direktiivi 2009/72 artikli 3 lõikele 2, mille kohaselt peavad avalike teenuste osutamise kohustused, mille hulka sotsiaalne soodustariif kuulub, „olema selgelt määratletud, läbipaistvad, mittediskrimineerivad ja kontrollitavad ning tagama ühenduse elektriettevõtjatele võrdse juurepääsu liikmesriikide tarbijaskonnale“. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on seisukohal, et analüüsitud riigisisestest õigusnormides ega riigi valitsuse argumentides ei ole nõuetekohaselt põhjendatud, et sotsiaalse soodustariifi rahastamine tehakse kohustuseks teatavatele elektrisektori ettevõtjatele, kellest mõnel on kogu sektoris väga väike osakaal, vabastades samas sellest kohustusest muud ettevõtlusüksused või kontsernid, kellel võivad käibe, suhtelise osatähtsuse poolest mõnes tegevussektoris või seepärast, et nad tegutsevad samaaegselt ja ühendatult kahel nendest tegevusaladest, olla paremad tingimused neid kulusid kanda. Proportsionaalsuse põhimõttega seoses märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et sotsiaalse soodustariifi rahastamise kohustus ei ole kehtestatud erandkorras ega piiratud ajaks, vaid tähtajatult ja ilma igasuguse tagasimakse või kompenseeriva meetmeta.

- 11 Kuigi riigi valitsus ise tunnistab, et elektrisektori kahe tegevusala: turustamise ja tootmise ühendamine soodustab sünergiat ja mastaabisäästu asjaomaste ettevõtjate kasuks, ei tehta kehtestatud korras sotsiaalse soodustariifi rahastamist kohustuseks nendele ettevõtlusüksustele või kontsernidele, kes tegutsevad samaaegselt nendel kahel tegevusalal: turustamise ja tootmise alal, vaid ainult siis, kui nad tegelevad ka jaotamisega.
- 12 Eespool esitatud põhjustel järeltas eelotsusetaotluse esitanud kohus kõigepealt, et nimetatud riigisisene õigusnorm on vastuolus direktiiviga 2009/72 ja et liidu õiguse esimest arvestades tuleks riigisisene õigus kohaldamata jätta. Ta leidis, et vastavalt Euroopa Kohtu selge õigusakti doktriinile ei ole vaja esitada sellele kohtule eelotsusetaotlust (vt Euroopa Kohtu 6. oktoobri 1982. aasta kohtuotsus CILFIT, 283/81; 27. märtsi 1963. aasta kohtuotsus Da Costa jt, 28/62-30/62; 19. novembri 1991. aasta kohtuotsus Francovich ja Bonifaci, C-6 ja C-9/90, ning 19. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus Küçükdeveci, C-555/07), arvestades 20. aprilli 2010. aasta kohtuotsust Federutility, C-265/08 ja eriti 7. septembri 2016. aasta kohtuotsust ANODE, C-121/15. Euroopa Kohtu praktika nimetatud kohtuotsustes on nimelt käesolevale kohtuasjale täielikult ülekantav, võttes arvesse, et see puudutab reguleeritud sektoris avalike teenuste osutamise kohustuste kehtestamise nõudeid, mitte niivõrd elektri või gaasi materiaalõiguslikku reguleerimist, mistõttu ei ole oluline, et tegu on erinevate direktiividega, nii et kõnealuses punktis on nende artiklid sõna-sõnalt identsed.
- 13 Ühenduse õiguse esimene ei hõlma mitte ainult ühenduse õigusnormi sõnastust, vaid selle tõlgendamist Euroopa Liidu Kohtu poolt, kuna see tõlgendus prevaleerib mis tahes muu tõlgenduse üle, mida võidakse kohaldada direktiivi rakendamiseks ette nähtud riigisiseste õigusnormide suhtes.
- 14 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) on tema ülesanne tõlgendada viimases astmes nii riigisisest õigust elektrisektori valdkonnas kui ka liidu õigust samas valdkonnas kui tavalise õiguspärasuse sektoris, mis ei ole seotud Hispaania Tribunal Constitucionalile (konstitutsioonikohus) reserveeritud põhiseaduslike tagatiste küsimustega, ning et seetõttu peab liikmesriigi kohus kindlaks määrama, kas Hispaania õigusaktid on nimetatud direktiiviga vastuolus ja kas Euroopa Kohtu praktika vabastab ta selles asjas eelotsusetaotluse esitamisest. Seega tegi ta kohtuotsuse, millega rahuldab Viesgo Infraestructuras Energéticas, S.A. kaebuse ja tunnistas vaidlusaluse sotsiaalse soodustariifi rahastamise korra mittekohaldatavaks.
- 15 Riigi valitsus esitas aga eespool nimetatud kohtuotsuse peale põhiõiguste kaitse taotluse Tribunal Constitucionalile (konstitutsioonikohus), väites, et kuna riigisisene õigusnorm jäeti kohaldamata ilma Euroopa Kohtule eelotsusetaotlust esitamata, siis on rikutud menetluslike põhiõigusi. Tribunal Constitucional (konstitutsioonikohus) rahuldab põhiõiguste kaitse taotluse, tühistas eelotsusetaotluse esitanud kohtu 24. oktoobri 2016. aasta kohtuotsuse ja andis korralduse viia menetlus tagasi kohtuotsuse tegemisele eelnenud hetkesse, nii et viimati nimetatud kohus „teeks uue otsuse viisil, mis järgib rikutud põhiõigust“.

- 16 Oma kohtuotsuses käsitleb Tribunal Constitucional (konstitutsioonikohus) küsimust, kas viidatud kohtuotsused kujutavad endast „selget õigusakti“, mis võimaldaks käesoleval juhul eelotsusetaotluse esitamata jätta. Ta märgib seega, et kohtuotsustes Federutility ja ANODE Euroopa Kohtu lahendatud kohtuasjade ja Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) kohtuotsuses analüüsitud kohtuasja vahel on erinevusi, sest esiteks asuvad arvesse võetud Euroopa õigusnormide sätted erinevates direktiivides: kohtuasja Federutility kohtuotsuses tõlgendatakse 26. juuni 2003. aasta direktiivi 2003/55/EÜ maagaasi siseturu ühiseeskirjade kohta, ja kohtuasjas ANODE tehtud kohtuotsuses tõlgendatakse 13. juuli 2009. aasta direktiivi 2009/73/EÜ, mis käsitleb [elektrienergia] siseturu ühiseeskirju.
- 17 Tribunal Constitucional (konstitutsioonikohus) märgib, et „kuigi Euroopa Liidu Kohtu tõlgendatud õigusnorm on sama sisuga nii elektrisektori direktiivis kui ka gaasisektori direktiivis, ei ole tegemist samade direktiivide ega sama sektoriga ega ka vastavalt kohtuotsustes Federutility ja ANODE ning vaidlustatud kohtuotsuses käsitletud probleemid ei ole täpselt samad“. Seepärast on Tribunal Constitucional (konstitutsioonikohus) seisukohal, et tegemist ei ole samasisulise ja käesoleva kohtuasjaga analoogses asjas tõstatatud küsimusega, mistõttu ei ole tegu „selge õigusaktiga“, mis vabastaks Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) eelotsusetaotluse esitamisest. Seepärast järeldab ta, et õigust menetlusele kõikide tagatistega on rikutud seetõttu, et riigisisene õigusnorm jäeti kohaldamata, kuna seda peeti direktiiviga 2009/72 vastuolus olevaks, ilma eelnevalt Euroopa Kohtult eelotsust saamata.
- 18 Lühidalt öeldes asus Tribunal Constitucional (konstitutsioonikohus) pärast seda, kui ta oli märkinud oma kohtuotsuses, et tema pädevuses ei ole lahendada küsimust, kas kohaldamata jäetud [riigisisene] õigusnorm on või ei ole kõnealuse direktiiviga vastuolus, analüüsima, kas on tegu „selge õigusaktiga“, otsustades kõnealuste direktiivide tähenduse ja põhjenduste üle võrreldes kohaldamata jäetud riigisiseste õigusnormidega.
- 19 Tribunal Constitucional (konstitutsioonikohtus) väljendab muret selle üle, et Euroopa Liidu õiguse esimuse põhimõtte tõttu on kehtestatud hajutatud kontrolli süsteem, mis võimaldab kohtutel riigi seadus kohaldamata jätta, ilma konstitutsioonikohtu poole pöördumata või Euroopa Kohtule eelotsusetaotlust esitamata, nii et selles otsustatakse teistsuguse ja intensiivsema kontrolli kasuks liidu õiguse tõlgendamise ja kohaldamise töö üle, mida tuleb teha riikide kohtutel juhul, kui kohus jätab riigi seaduse kohaldamata, kuna ta leiab, et see liidu õigusega vastuolus, kui juhtudel, kus otsustatakse, et liikmesriigi õigusnorm on liidu õigusega kooskõlas.
- 20 Nagu nähtub ka eelkõige Tribunal Constitucionali (konstitutsioonikohus) 20. oktoobri 2010. aasta kohtuotsusest nr 78/2010, 5. novembri 2015. aasta kohtuotsusest nr 232/2015 ja 26. märtsi 2019. aasta kohtuotsusest nr 37/2019, vaatas konstitutsioonikohus läbi ühenduse õigusnormide tõlgendamise ja Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) otsused olukordade sarnasuse kohta

riigisiseses kohtuasja ja Euroopa Kohtu praktikas lahendatud asjas, kui Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) oli jõudnud järeldusel, et ülimuslikkuse põhimõtte alusel tuleb riigisisene õigusnorm kohaldamata jätta, ilma et oleks vaja tõlgendamise kohta eelotsusetaotlust esitada.

- 21 Igal juhul jättis eelotsusetaotluse esitanud kohus juba 7. veebruari 2012. aasta kohtuotsusega kohaldamata varasema õigusnormi, mis reguleeris samasugust valdkonda, põhjusel, et see õigusnorm oli ühenduse õigusega vastuolus, ja Tribunal Constitucional (konstitutsioonikohus) tunnistas nimetatud kohtuotsuse peale esitatud põhiõiguste kaitse taotluse vastuvõetamatuks. Sel juhul tugines eelotsusetaotluse esitanud kohus kohtuasjas Federutility (C-265/08) tehtud kohtuotsusele.
- 22 Kõigil nendel põhjustel jätab eelotsusetaotluse esitanud kohus, kes leiab, et Tribunal Constitucionali (konstitutsioonikohus) resolutsioon on talle siduv, ja võttes arvesse vaidluspoolte õigust tõhusale õiguskaitsevahendile ja kohtulikule arutamisele ilma põhjendamatu venitamiseta, elektrisektori reguleeritud valdkonnas selge õigusakti olemasolu sisulises küsimuses pädeva viimase astme riigisisese kohtuna nüüd oma varasema kriteeriumi kõrvale ja otsustab esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimuse. Tekib seega küsimus, kas seaduses 24/2013 kehtestatud ja hiljem kuninga dekree 968/2014 artiklites 2 ja 3 rakendatud sotsiaalse soodustariifi rahastamise kord on kooskõlas direktiivi 2009/72 artikli 3 lõikes 2 kehtestatud nõudega, mille kohaselt peavad avalike teenuste osutamise kohustused olema selgelt määratletud, läbipaistvad, mittediskrimineerivad ja kontrollitavad ning tagama ühenduse elektriettevõtjatele võrdse juurepääsu liikmesriikide tarbijaskonnale.