

**Asia C-648/18****Ennakkoratkaisupyyntö****Jättämispäivä:**

17.10.2018

**Ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin:**

Tribunalul București (Romania)

**Ennakkoratkaisupyyntöpäätöksen tekemispäivä:**

26.1.2017

**Valittaja ja vastaaja ensimmäisessä oikeusasteessa:**Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei  
(ANRE)**Vastapuoli ja kantaja ensimmäisessä oikeusasteessa:**Societatea de Producere a Energiei Electrice în Hidrocentrale  
Hidroelectrica SA

---

**ENNAKKORATKAISUPYYNTÖ**

Tribunalul București (Bukarestin ylioikeus) pyytää valitusvaiheen vastapuolen Societatea de Producere a Energiei Electrice în Hidrocentrale Hidroelectrica SA:n [– –] pyynnöstä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 267 artiklan nojalla

**EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUINTA**

vastaamaan seuraavaan SEUT 35 artiklan tulkintaa koskevaan ennakkoratkaisukysymykseen, koska siihen annettava vastaus on hyödyllinen Tribunalul Bucureștin Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscalin (hallinto- ja veroriitoja käsittelevä toinen jaosto) rekisteriin kirjatun kansallisen riita-asian [– –] ratkaisemiseksi:

**Onko SEUT 35 artikla esteenä sähköstä ja maakaasusta annetun lain nro 123/2012 23 §:n 1 momentin ja 28 artiklan c alakohdan sellaiselle tulkinnalle, jonka perusteella Romanian sähkötuottajat ovat velvollisia käymään koko tuotetusta sähkömäärästä kauppaa yksinomaan Romanian keskitetyillä**

**kilpailluilla markkinoilla, kun otetaan huomioon, että sähköä on mahdollista viedä mutta ei suoraan vaan välitysyhtiön kautta?**

**Riidan kohde. Merkitykselliset/relevantit tosiseikat**

1. Kantaja Societatea de Producere a Energiei Electrice în Hidrocentrale Hidroelectrica SA (jäljempänä Hidroelectrica) nosti Judecătoria Sectorului 1 Bucureştin (Bukarestin alueen 1 ensimmäisen asteen tuomioistuin) rekisteriin kirjatulla kannekirjelmällä Autoritatea Naţională de Reglementare în Domeniul Energieita (kansallinen energia-alan sääntelyviranomaisen, jäljempänä ANRE) vastaan kanteen (plângere contravenţională), jossa se vaati tuomioistuinta kumoamaan hallinnollisen rikkomuksen toteamisesta ja siitä määrättävästä seuraamuksesta tehdyn pöytäkirjan nro 36119/11.5.2015 ja tämän johdosta tunnustamaan, että vientitoimet, joita Hidroelectrica oli toteuttanut joulukuusta 2014 helmikuuhun 2015, ovat lainmukaisia.
2. Kantaja Hidroelectrica on kanteessaan todennut, että ANRE on määrännyt sille seuraamuksen siitä, että se on vienyt sähköä toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon. Kantajan mukaan pöytäkirja on mitätön, koska siinä loukataan tavaroiden vapaata liikkuvuutta unionissa koskevaa periaatetta. Pöytäkirja on tehty ANREN verkkosivullaan julkaiseman lehdistötiedotteen muodossa esitetyn tulkinnan perusteella sen jälkeen, kun Hidroelectrica oli ilmoittanut toteutetuista vienneistä. ANREN tulkinnalle ei ole oikeudellista perustetta ja se on vastoin pakottavia yhteisön sääntöjä ja ristiriidassa Consiliul Concurenţei (kilpailuviranomainen) kannan sekä ANREN omien sääntelytoimien ja aikaisempien tulkintojen kanssa. Lisäksi sitä pyritään soveltamaan todettuihin tosiseikkoihin taannehtivasti.
3. Vastaaja ANRE on 24.6.2015 jättämässään vastakanteessa todennut puolustukseksi, ettei kantaja ollut joulukuusta 2014 helmikuuhun 2015 kestäneenä aikana avoimesti tarjonnut kaikkea käytettävissään ollutta sähköä myyntiin kilpailluilla Romanian sähkömarkkinoilla vaan oli voimassa olevan lainsäädännön vastaisesti vienyt osan tuottamastaan sähköstä Unkarin sähkömarkkinoille.

**Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio**

Judecătoria Sectorului 1 Bucureştin siviilituomiolla [– –] hyväksyttiin kantaja Hidroelectrican vastaaja ANREa vastaan nostama kanne. Hallinnollisen rikkomuksen toteamisesta ja siitä määrättävästä seuraamuksesta tehty pöytäkirja nro 36119/11.5.2015 kumottiin. Kantaja vapautettiin maksamasta 50 000 Romanian leun suuruista sakkoa.

Tuomiossa katsottiin, että OPCOM SA:n keskitettyjen alustojen ulkopuolella tapahtuvalla kaupankäynnillä ei välttämättä rikota sähköstä ja maakaasusta annetun lain nro 123/2012 (Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012, jäljempänä laki nro 123/2012) 23 §:n 1 momentin säännöksiä.

Oikeudenkäynnissä esitetystä selvitysaineistosta oli ilmennyt, ettei kantaja ollut rikkonut lain nro 123/2012 23 §:n 1 momentin säännöksiä, [alkup. s. 2], joten ei ollut olemassa mitään vastaavaa lupaan liittyvien ehtojen rikkomista eikä tämän lain 93 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetun hallinnollisen rikkomuksen (contravenția) tunnusmerkistö täyttynyt.

Vastaajan valitus

ANRE on valittanut ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiosta, ja se väittää, että Judecătoria Sectorului 1 Bucureștin antama siviilituomio [– –] perustuu lain virheelliseen soveltamiseen.

Unionin tuomioistuimelle esitettävä ennakkoratkaisupyyntö

Kantaja ja valitusvaiheen vastapuoli on pyytänyt, että esitettäisiin ennakkoratkaisukysymys Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 35 artiklan määräysten selventämiseksi.

4. Tosiseikkojen osalta todetaan, että Hidroelectrica on romanialainen yksityisoikeudellinen yhtiö, josta valtio omistaa enemmistöosuuden ja joka muun muassa tuottaa, siirtää ja jakelee sähköä. Yhtiöllä sekä sähkön tuotantolupa että toimituslupa.

Hidroelectricalla on Unkarin energia-alan sääntelyviranomaisen antama välityslupa. Yhtiö on tämän luvan saamiseen jälkeen tehnyt joulukuusta 2014 lähtien sähkönmyyntisopimuksia sellaisen unkarilaisen keskitetyn kaupankäyntialustan kautta, joka kuuluu energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyöviraston hyväksymiin markkinoihin.

ANRE julkaisi 13.2.2015 verkkosivullaan tiedonannon, jonka otsikko oli ANREN tulkinta lain nro 123/2012 säännöksistä, jotka koskevat tuottajien mahdollisuutta viedä sähköä (Interpretarea ANRE a prevederilor Legii energiei electrice și gazelor naturale nr. 123/2012 cu privire la posibilitățile de export [de] energie electrică ale producătorilor). Tässä tiedonannossa ANRE esitti seuraavasti kantansa siihen, miten se aikoo tulkita lain nro 123/2012 23 ja 28 §:ää: ”ANREN tulkinnan mukaan kaikki käytettävissä oleva sähkö on tarjottava myyntiin avoimesti, julkisesti, syrjimättömästi ja keskitetysti Opcom SA:n alustoilla” eli Romanian keskitetyillä sähkömarkkinoilla.

ANRE antoi 11.5.2015 Hidroelectricalle tiedoksi pöytäkirjan, jossa yhtiölle määrättiin hallinnollinen seuraamus (amendă contravențională) sen johdosta, ettei se ollut avoimesti tarjonnut kaikkea käytettävissään ollutta sähköä myyntiin kilpailuilla Romanian sähkömarkkinoilla vaan oli sitä vastoin vienyt tietyn määrän tuottamaansa sähköä Unkarin sähkömarkkinoille voimassa olevan lainsäädännön vastaisesti (pöytäkirjan s. 1, 3 kappale).

Hidroelectricalle seuraamusta määrätessään ANRE tukeutui lain nro 123/2012 23 §:n 1 momenttiin ja 28 §:n c alakohtaan, joita se tulkitsi niin, että kotimaisten

sähköntuottajien velvollisuus tarjota kaikki käytettävissään oleva sähkö myyntiin kilpailuilla markkinoilla julkisesti ja syrjimättömästi merkitsee, että nämä tuottajat ovat velvollisia tarjoamaan koko sähkömäärän myyntiin kansallisilla keskitetyillä sähkömarkkinoilla.

Tästä seuraa, että sen mukaan, miten ANRE tulkitsee ja soveltaa lakia nro 123/2012, tuottajalla ei ole oikeutta viedä suoraan sähköä Euroopan unionin alueelle, koska suora vienti merkitsee kansallisen lain ja implisiittisesti tuotantoluvan ehtojen rikkomista, josta määrätään hallinnollinen seuraamus. Lain nro 123/2012 93 §:n 4 momentin mukaan toistuvista hallinnollisista rikkomuksista (contravenția) määrätään hallinnollinen seuraamus, joka on 1–5 prosenttia sähkömarkkinoilla toimivien oikeushenkilöiden liikevaihdosta. Lain mukaan toistuvilla hallinnollisilla rikkomuksilla tarkoitetaan sitä, että sama hallinnollista rikkomusta merkitsevä teko suoritetaan vuoden aikana vähintään kolme kertaa.

Tämän vuoksi siitä, että sähkön suoraa vientiä pidetään hallinnollisena rikkomuksena, seuraa, että tällainen toiminta tosiasiallisesti estetään, kun otetaan huomioon ankarat seuraamukset, joita viranomaisen voi määrätä.

Hidroelectrică nosti 27.5.2015 pöytäkirjasta kanteen, joka on kirjattu Judecătoria Sectorului 1 Bucureștin rekisteriin, ja vaati, että ANREN määräämä seuraamus on kumottava. Yhtiö on vedonnut kanteensa tueksi pääasiallisesti seuraaviin seikkoihin:

- i. Pöytäkirja on lainvastainen, koska sillä rikotaan SEUT 35 artiklaa ja koska se on tosiasiallisesti hallintotoimi, jolla rajoitetaan sähkön vapaata liikkuvuutta [alkup. s. 3] Euroopan unionissa. ANRE ei ole osoittanut tällaista tointa perustelluksi liittymäkohdalla johonkin SEUT 36 artiklassa määrättyistä poikkeuksista.
- ii. Jakelukanavien rajoittaminen, joka aiheutuu velvollisuudesta käydä kauppaa yksinomaan tiettyjen valtion määräysvallassa olevien/siltä luvan saaneiden toimijoiden välityksellä, on yhteensoveltumatonta Euroopan unionin oikeuden kanssa.
- iii. Pöytäkirja on lainvastainen sen johdosta, että sillä rikotaan kansallista lainsäädäntöä, koska lain nro 123/2012 23 §:n 1 momentissa ja 28 §:n c alakohdassa ei säädetä nimenomaisesti mistään Euroopan unioniin suuntautuvaa vientiä koskevasta energiantuottajiin sovellettavasta rajoituksesta eikä edes mistään Romanian aluetta koskevasta viittauksesta. Pöytäkirjassa määrättyllä seuraamuksella ANRE rajoittaa taloudellisen toimijan kaupan vapautta ilman laissa tarkoitettua nimenomaista kieltoa, mikä on ristiriidassa Romanian oikeuden sisäisten tulkintaperiaatteiden kanssa.

- iv. Romanian kilpailuviranomainen on todennut sähkömarkkinoista tammikuussa 2014 tehdyn alakohtaisen tutkimuksen tuloksia koskevassa kertomuksessa, että ”lain [nro 123/2912], jossa markkinoilla toimivat velvoitetaan käymään tukkukauppaa yksinomaan keskitetyillä markkinoilla, säännöksiä on

tulkittava siten, että sähköntuottajat saavat käydä vientikauppaa suoraan (tai samaan konserniin kuuluvan yhtiön välityksellä)[<sup>77</sup>].

v. Toteuttamallaan toimenpiteellä ANRE harjoittaa tuottajien, jotka ovat Romanian kansalaisia, ja tuottajien, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia, välistä syrjintää, joka ei ole sallittua. Ensin mainitut voivat ANREN tulkinnan mukaan toimia vain Romanian keskitetyillä markkinoilla, kun taas jälkimmäiset voivat käydä ja tosiasiaassa käyvät kauppaa sekä kotivaltioidensa keskitetyillä markkinoilla että muiden jäsenvaltioiden keskitetyillä markkinoilla, Romanian markkinat mukaan lukien.

**Asiaan sovellettavat kansalliset säännökset. Asiassa relevantti/merkityksellinen kansallinen oikeuskäytäntö**

5. Riita-asiaan sovellettava aineellinen oikeus on laki nro 123/2012.
  - 2 §:n c alakohta: Sähkön ja lämmön yhteistuotannon alalla toimintaa on harjoitettava seuraavien perustavoitteiden saavuttamiseksi: kilpailtujen sähkömarkkinoiden luominen ja niiden toiminnan takaaminen;
  - 2 §:n h alakohta: sähkön sisämarkkinoiden kilpailullisuuden parantaminen ja aktiivinen osallistuminen sekä alueellisten markkinoiden että Euroopan unionin sähkön sisämarkkinoiden muodostamiseen ja osallistuminen rajat ylittävän sähkökaupan kehittämiseen[.]
  - 3 §:n 49 kohta: Jäljempänä esitetyillä käsitteillä ja ilmaisuilla tarkoitetaan tässä osastossa seuraavaa: keskitetyt sähkömarkkinat: organisoitu kehys, jossa useat taloudelliset toimijat käyvät sähkökauppaa sähkömarkkinaoperaattorin tai siirtoverkonhaltijan välityksellä toimivaltaisen viranomaisen hyväksymien erityissääntöjen perusteella[.]
  - 20 §:n 1 momentti: Sähkömarkkinat muodostuvat säännellyistä markkinoista ja kilpailuista markkinoista, ja sähkökauppaa käydään tukku- tai vähittäiskauppana.
  - 23 §:n 1 momentti: Sähkökauppaa käydään kilpailuilla markkinoilla avoimesti, julkisesti, keskitetysti ja syrjimättömästi.
  - 28 §:n c alakohta: Tuottajilla on pääasiallisesti seuraavat velvollisuudet: käydä sähköstä ja järjestelmän teknologiapalveluista kauppaa säännellyillä ja kilpailuilla markkinoilla avoimesti ja syrjimättömästi.
6. Näiden säännösten perusteella Judecătoria Sectorului 2 Bucureşti (Bukarestin alueen 2 ensimmäisen asteen tuomioistuin) on samankaltaisessa asiassa, joka koski sellaisen pöytäkirjan kumoamista, jossa ANRE oli määrännyt toiselle sähköntuottajalle seuraamuksen väitetystä lain nro 123/2012 23 §:n 1 momentin ja 28 §:n c alakohdan rikkomisesta, katsonut [– –] seuraavaa:

”[– –] vastaaja [ANRE (ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen huomautus)] ei ole näyttänyt toteen eikä perustellut relevantilla tavalla, että kantaja olisi rikkonut lain nro 123/2012 23 §:n 1 momenttia.

Se, että kantaja on käynyt CEZ a.s:n kanssa kauppaa OPCOMin keskitettyjen alustojen ulkopuolella [alkup. s. 4], on tosiasia eikä sitä ole kiistetty, mutta huolimatta vastaajan vastakanteessa esittämästä toteamuksesta, jonka mukaan 23 §:n 1 momentissa säädetään, että kauppaa on käytävä avoimesti, julkisesti, keskitetysti ja syrjimättömästi OPCOMin keskitetyillä alustoilla, todetaan, että kyseisessä säännöksessä viitataan yksinomaan avoimuuteen, julkisuuteen, keskittämiseen ja syrjimättömyyteen mutta ei velvollisuuteen käydä kauppaa yksinomaan OPCOMin keskitetyillä alustoilla.

Vastaaja on sitä paitsi selittänyt pöytäkirjassa, että ”kilpailtujen markkinoiden ulkopuolella” tarkoittaa OPCOMin keskitettyjen alustojen ulkopuolella, mutta se ei ole sen enempää pöytäkirjassa kuin tässä tuomioistuimessa näyttänyt toteen/perustellut sitä, että OPCOMin keskitetyt alustat muodostavat ainoat kilpaillut markkinat. Samaten todetaan, ettei myöskään laissa nro 123/2012 määritellä kilpailtujen markkinoiden käsitettä – –.

Lisäksi vastaaja toteaa 9.1.2013 päivätyssä kannanotto-nimisessä asiakirjassa, että lain nro 123/2012 23 §:n 1 momentin säännösten laajalla tulkinnalla luodaan hallinnollinen este rajat ylittävälle sähkökaupalle, koska siihen liittyvää toimintaa koskee yhteisön lainsäädäntö, joka koskee kaikkien rajoitusten poistamista sähkön sisämarkkinoiden luomiseksi.

Näin ollen katsotaan, että kaupankäynti OPCOMin keskitettyjen alustojen ulkopuolella ei välttämättä ole lain nro 123/2012 23 §:n 1 momentin säännösten rikkomista.

Tästä seuraa, että vastaajan olisi tukeakseen väitettään, jonka mukaan teko on hallinnollinen rikkomus, pitänyt näyttää toteen/perustella, että kantajan kaupankäynti CEZ a.s:n kanssa oli toteutettu kilpailtujen markkinoiden ulkopuolella tavalla, joka ei ollut avoin, julkinen, keskitetty ja syrjimätön.

Vastaaja ei ole kuitenkaan esittänyt tämän tyyppisiä perusteluja/todisteita, ja se on rakentanut puolustuksensa ajatukselle, että kaupankäynti OPCOMin keskitettyjen markkinoiden ulkopuolella kielletään laissa, mitä väitettä tämä tuomioistuin pitää virheellisenä, kuten edellä on todettu.”

#### **Asiaan sovellettavat/asiassa relevantit Euroopan unionin oikeuden määräykset**

7. SEUT 35 artikla (aiempi EY-sopimuksen 29 artikla): Jäsenvaltioiden väliset viennin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä.

8. [SEUT] 36 artikla (aiempi EY-sopimuksen 30 artikla): Mitä 34 ja 35 artiklassa määrätään, ei estä sellaisia tuontia, vientiä tai kauttakuljetusta koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja julkisen moraalin, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta, ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelemiseksi, taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojelemiseksi taikka teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojelemiseksi. Nämä kiellot tai rajoitukset eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.

### Ennakkoratkaisupyynnön esittämiseen johtaneet syyt

9. Hidroelectricalle on määrätty seuraamus, koska se ”ei se ollut avoimesti tarjonnut kaikkea käytettävissään ollutta sähköä myyntiin kilpailuilla Romanian sähkömarkkinoilla vaan oli sitä vastoin vienyt tietyn määrän tuottamaansa sähköä Unkarin sähkömarkkinoille voimassa olevien säännösten vastaisesti”.

Samaan aikaan SEUT 35 artiklassa, joka on eräs kanteen oikeudellisista perustoista, kielletään viennin määrälliset rajoitukset ja vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet. Tämän vuoksi ennakkoratkaisukysymys, jolla on tarkoitus selvittää, onko ANREn esittämä lain nro 123/2012 tulkinta yhteensopeltuva SEUT 35 artiklan kanssa, vaikuttaa asian ratkaisemiseen.

10. Euroopan unionin tuomioistuin ei ole tähän mennessä arvioinut, onko sellainen laki, asetus tai hallinnollinen käytäntö, jolla rajoitetaan vientiä velvoittamalla tuottajat myymään energiaa yksinomaan niiden kotimaahan rekisteröidyn kaupankäyntikäytälustan välityksellä, SEUT:n määräysten mukainen.
11. SEUT 267 artiklan [toisessa kohdassa] määrätään, että jos ennakkoratkaisukysymys tulee esille käsiteltävänä olevassa asiassa, jäsenvaltion tuomioistuin voi, jos se katsoo, että kysymys on ratkaistava, jotta se voi antaa päätöksen, pyytää Euroopan unionin tuomioistuinta ratkaisemaan sen.

Jotta unionin oikeutta sovellettaisiin jäsenvaltioissa yhdenmukaisesti, on kuitenkin välttämätöntä, että [alkup. s. 5] tapauksissa, joissa on epäilyjä siitä, onko tietty kansallinen käytäntö tai lainsäädäntö yhteensopeltuva perussopimusten kanssa, asian ratkaiseva tuomioistuin esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen.

Tähän sääntöön on toisaalta poikkeus, jota on tulkittava suppeasti. Kun tietty tulkinta on varmuudella välttämätön niin, ettei jää mitään järkevää epäilyä, kansallinen tuomioistuin voi katsoa, ettei kysymyksen esittäminen ole välttämätöntä, ja se voi soveltaa unionin oikeutta suoraan.

Tällainen tilanne on Cilfit-oikeuskäytännössä nimetty acte clair -doktriiniksi. Tämän doktriinin tarkoitus on estää se, että unionin tuomioistuin ruuhkautuisi kysymyksistä, jotka ovat puhtaasti teoreettisia tai eivät liity asian ratkaisemiseen.

Kansalliset tuomioistuimet eivät kuitenkaan voi katsoa, että perussopimuksen määräys on selvä, ellei tätä ole selvennetty unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Jos kansallinen tuomioistuin kieltäytyy esittämästä unionin tuomioistuimelle kysymystä vetoamalla *acte clair* -doktriiniin ilman, että tälle olisi perustaa oikeuskäytännössä, on mahdollista, että loukataan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa vahvistettua oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tuomiossa *Ullens de Schooten* vastaan *Belgia* katsonut vastaavasti, että se, että kansallinen tuomioistuin kieltäytyy käyttämästä ennakkoratkaisukysymysmekanismia, voi aiheuttaa ongelmia sen osalta, onko oikeudenkäynti oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan menettelyn mukainen, vaikka asian ratkaiseva tuomioistuin ei ole laillisuusvalvontaa harjoittava elin.

Jos tuomioistuimella kuitenkin on minkäänlaisia epäilyjä [EUT-]sopimuksen tulkinnasta ja kansallisen oikeuden yhteensoveltuvuudesta tämän sopimuksen määräysten kanssa, sen on esitettävä ennakkoratkaisukysymys unionin tuomioistuimelle. Toisin sanoen kante voidaan hyväksyä ennakkoratkaisukysymystä esittämättä mutta sitä ei voida hylätä ilman, että ensin selvennetään ennakkoratkaisukysymyksellä, onko ANREN tulkinta yhteensoveltuva yhteisön oikeuden kanssa. Muussa tapauksessa loukataan *Hidroelectrican* oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

[–]

[–] [allekirjoitukset]

Bukarestissa 26.01.2017