UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu kolmas jaosto)

25 päivänä syyskuuta 2024*

Energia – Sähkön sisämarkkinat – Kapasiteetin laskenta-alue – Core-alue – ACERin vahvistama ajojärjestyksen uudelleenmäärittelyn ja vastakaupan kustannusten jakamista koskeva menetelmä – Perusteluvelvollisuus – Hyväksyttävien kiertovirtojen toleranssitason määrittäminen – Asetuksen (EU) 2019/943 16 artiklan 13 kohta

Asiassa T-482/21,

TenneT TSO GmbH, kotipaikka Bayreuth (Saksa),

TenneT TSO BV, kotipaikka Arnhem (Alankomaat),

edustajinaan asianajajat D. Uwer, J. Meinzenbach, P. Rieger, R. Klein ja S. Westphal,

kantajina,

joita tukee

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään J. Möller ja N. Scheffel,

väliintulijana,

vastaan

Euroopan unionin energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyövirasto (ACER), asiamiehinään P. Martinet, E. Tremmel ja Z. Vujasinovic, avustajinaan asianajajat P. Goffinet, L. Bersou ja M. Shehu,

vastaajana,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja F. Schalin sekä tuomarit P. Škvařilová-Pelzl, I. Nõmm, G. Steinfatt ja D. Kukovec (esittelevä tuomari),

kirjaaja: hallintovirkamies I. Kurme,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

ottaen huomioon 12. ja 13.6.2023 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Kantajat TenneT TSO GmbH ja TenneT TSO BV vaativat SEUT 263 artiklaan perustuvassa kanteessaan, että unionin yleinen tuomioistuin kumoaa Euroopan unionin energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyöviraston (ACER) valituslautakunnan 28.5.2021 tekemän päätöksen, jolla pysytetään Core-alueeksi kutsutun kapasiteetin laskenta-alueen, joka kattaa Belgian, Tšekin tasavallan, Saksan, Ranskan, Kroatian, Luxemburgin, Unkarin, Alankomaat, Itävallan, Puolan, Romanian, Slovenian ja Slovakian (jäljempänä Core-alue), sähkön siirtoverkonhaltijoiden ehdotuksesta ajojärjestyksen uudelleenmäärittelyn ja vastakaupan kustannusten jakamista koskevaksi menetelmäksi 30.11.2020 tehty ACERin päätös nro 30/2020 ja jolla hylätään kantajien valitus asiassa A-001-2021 (konsolidoitu) (jäljempänä riidanalainen päätös).

Asian tausta

2 Kantajat ovat siirtoverkonhaltijoita, joista toinen vastaa sähkön siirtoverkon käytöstä osassa Saksaa ja toinen Alankomaissa.

3 Kapasiteetin jakamista ja ylikuormituksen hallintaa koskevien suuntaviivojen vahvistamisesta 24.7.2015 annetun komission asetuksen (EU) 2015/1222 (EUVL 2015, L 197, s. 24) 74 artiklan 1 kohdan mukaan kunkin kapasiteetin laskenta-alueen siirtoverkonhaltijoiden on viimeistään 16 kuukauden kuluttua kapasiteetin laskenta-alueita koskevan päätöksen tekemisestä laadittava ehdotus ajojärjestyksen uudelleenmäärittelyn ja vastakaupan kustannusten jakamista koskevasta yhteisestä menetelmästä (jäljempänä kustannusten jakamista koskeva menetelmä).

4 ACER teki 17.11.2016 asetuksen 2015/1222 15 artiklan mukaisen kapasiteetin laskenta-alueiden määrittämistä koskevan päätöksen nro 06/2016. Päätöksen 1 artiklassa ja sen liitteessä I luetellaan jäsenvaltioiden alueet, joista Core-alue muodostuu.

5 Core-alueen siirtoverkonhaltijoiden olisi tullut toimittaa ehdotuksensa kustannusten jakamista koskevaksi menetelmäksi 16 kuukauden kuluessa kyseisen päätöksen tekemisestä eli viimeistään 17.5.2018.

6 Core-alueen siirtoverkonhaltijat eivät kuitenkaan toimittaneet ehdotusta kustannusten jakamista koskevaksi menetelmäksi edellä 5 kohdassa mainitussa määräajassa. Asetuksen 2015/1222 9 artiklan 4 kohdan mukaisesti Core-alueen siirtoverkonhaltijat ilmoittivat kansallisille sääntelyviranomaisille ja ACERille, että ne tarvitsivat lisäaikaa tällaisen ehdotuksen laatimiselle. ACER ilmoitti asiasta Euroopan komissiolle, joka kuuli siirtoverkonhaltijoita, kansallisia sääntelyviranomaisia ja ACERia tarkoituksessa auttaa siirtoverkonhaltijoita laatimaan tämän ehdotuksen ja toimittamaan sen hyväksyttäväksi mahdollisimman pian.

7 Core-alueen siirtoverkonhaltijat toimittivat 27.3.2019 asetuksen 2015/1222 9 artiklan 7 kohdan h alakohdan mukaisesti kaikille Core-alueen kansallisille sääntelyviranomaisille ehdotuksen kustannusten jakamista koskevaksi menetelmäksi sekä sitä koskevan selittävän asiakirjan. Kansallisten sääntelyviranomaisten oli asetuksen 9 artiklan 10 kohdan nojalla annettava ratkaisu kyseisestä ehdotuksesta kuuden kuukauden kuluessa.

8 Kyseisten kansallisten sääntelyviranomaisten pyynnöstä ACER päätti 26.9.2019 pidentää kansallisille sääntelyviranomaisille kyseisen ehdotuksen hyväksymistä varten asetettua määräaikaa kuudella kuukaudella eli 27.3.2020 asti.

9 Core Energy Regulators' Regional Forumin (Core-alueen energia-alan sääntelyviranomaisten foorumi) puheenjohtaja ilmoitti 27.3.2020 kaikkien Core-alueen kansallisten sääntelyviranomaisten nimissä, etteivät kyseiset sääntelyviranomaiset kyenneet tekemään kyseisenä päivänä päätöstä niille toimitetusta ehdotuksesta, sillä sitä pidettiin pitkälti ja siinä määrin puutteellisena, etteivät kansalliset sääntelyviranomaiset voineet hyväksyä sitä tai pyytää sen muuttamista.

10 ACER totesi samana päivänä, että koska Core-alueen kansalliset sääntelyviranomaiset eivät olleet päässeet sopimukseen siirtoverkonhaltijoiden toimittamasta ehdotuksesta kustannusten jakamista koskevaksi menetelmäksi, sillä on Euroopan unionin energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyöviraston perustamisesta 5.6.2019 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/942 (EUVL 2019, L 158, s. 22) 5 artiklan 3 kohdan ja 6 artiklan 10 kohdan sekä asetuksen 2015/1222 9 artiklan 11 kohdan nojalla toimivalta tehdä päätös kyseisestä ehdotuksesta. Asetuksen 2015/1222 9 artiklan 11 kohdan mukaan ACERin oli tehtävä tällainen päätös kuuden kuukauden kuluessa asetuksen 2019/942 6 artiklan 12 kohdan a alakohdan mukaisesti.

11 Pitkän yhteistyö-, kuulemis- ja keskustelujakson jälkeen, johon osallistuivat ACER, kaikki Core-alueen kansalliset sääntelyviranomaiset ja kaikki kyseisen alueen siirtoverkonhaltijat ja joka koski siirtoverkonhaltijoiden ehdotusta kustannusten jakamista koskevaksi menetelmäksi ja siihen useissa kokouksissa ja useiden äänestyskierrosten jälkeen tehtyjä muutoksia, ACERin sääntelyneuvosto, jonka jäsenet ovat kansallisten sääntelyviranomaisten edustajia, antoi 18.11.2020 ehdotusta puoltavan lausunnon asetuksen 2019/942 22 artiklan 5 kohdan a alakohdan nojalla.

12 ACER teki 30.11.2020 päätöksen nro 30/2020, jolla se vahvisti kustannusten jakamista koskevan menetelmän ("Common methodology for redispatching and countertrading cost sharing for the Core CCR in accordance with Article 74 of Commission Regulation (EU) 2015/1222 of 24 July 2015"), joka esitetään kyseisen päätöksen liitteessä I (jäljempänä riidanalainen kustannusten jakamista koskeva menetelmä).

13 Kantajat toimittivat 29.1.2021 ACERin valituslautakunnalle asetuksen 2019/942 28 artiklan mukaisen valituksen, jolla ne vaativat valituslautakuntaa kumoamaan päätöksen nro 30/2020. Päätöksestä valittivat myös eräät muut Core-alueen siirtoverkonhaltijat ja kansalliset sääntelyviranomaiset. Valituslautakunta konsolidoi 18.2.2021 kaikki kyseiset valitukset yhtenä asiana käsiteltäviksi.

14 ACERin valituslautakunta teki 28.5.2021 riidanalaisen päätöksen, jolla se pysytti päätöksen nro 30/2020 ja hylkäsi kaikki siitä tehdyt valitukset kokonaisuudessaan.

Asianosaisten vaatimukset

15 Kantajat vaativat, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen päätöksen ja

– velvoittaa ACERin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

16 ACER vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen ja

– velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

17 Saksan liittotasavalta, joka osallistuu asian käsittelyyn väliintulijana, joka tukee kantajien vaatimuksia, vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin kumoaa riidanalaisen päätöksen.

Oikeudellinen arviointi

18 Kantajat esittävät kanteensa tueksi kolme kanneperustetta.

19 Ensimmäisessä kanneperusteessa väitetään, että riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän soveltamisalan määrittelyssä on tehty oikeudellinen virhe, toisessa, että virtausten hajottamismenetelmä on lainvastainen, ja kolmannessa, että hyväksyttävien kiertovirtojen toleranssitaso (jäljempänä toleranssitaso) on määritetty virheellisesti.

20 ACER vaatii, että kaikki kantajien esittämät kanneperusteet hylätään perusteettomina.

21 Unionin yleinen tuomioistuin katsoo, että ensin on syytä tutkia ACERin esittämä oikeudenkäyntiväite, joka koskee Saksan liittotasavallan väliintulokirjelmää ja sen liitettä.

Kysymys siitä, täyttävätkö Saksan liittotasavallan väliintulokirjelmä ja sen liite tutkittavaksi ottamisen edellytykset

22 ACER väittää, että Saksan liittotasavallan väliintulokirjelmä ja sen liite on jätettävä tutkimatta.

23 ACERin mukaan Saksan liittotasavallan väliintulokirjelmässä esitetään vain joitain yleisluonteisia väitteitä. Väliintulokirjelmän yleisluonteinen viittaus väliintulokirjelmän liitteeseen, jossa esitetään Saksan liittotasavallan perustelut, joihin se on vedonnut toista asiaa koskevan väliintulonsa tueksi, on lainvastainen eikä sillä voida korjata sitä, että nyt käsiteltävässä asiassa esitetyssä väliintulokirjelmässä ei esitetä minkäänlaisia oikeudellisia perusteluja.

24 Saksan liittotasavaltaa pyydettiin istunnossa ottamaan kantaa kysymykseen siitä, täyttääkö sen väliintulokirjelmä tutkittavaksi ottamisen edellytykset.

25 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 21 artiklan ja unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 76 artiklan d alakohdan mukaan kanteessa on mainittava riidan kohde ja yhteenveto seikoista, joihin kanne perustuu. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksenä on, että ne olennaiset tosiseikat ja oikeudelliset seikat,

joihin kanne perustuu, käyvät ilmi ainakin pääpiirteittäin itse kannekirjelmän tekstistä, kunhan ne on esitetty johdonmukaisesti ja ymmärrettävästi, jotta vastaaja voi valmistella puolustuksensa ja jotta unionin yleinen tuomioistuin voi tarvittaessa ratkaista kanteen tukeutumatta muihin tietoihin. Vaikka kannekirjelmän tekstiosaa voidaan tukea ja täydentää tietyiltä osin viittaamalla kannekirjelmän liitteenä olevien asiakirjojen kohtiin, sillä, että viitataan yleisluonteisesti muihin asiakirjoihin, vaikka ne olisivat kannekirjelmän liitteinä, ei voida korjata sitä, että itse kannekirjelmässä ei ole mainittu olennaisia oikeudellisia perusteita ja perusteluja, jotka siinä on edellä mainittujen määräysten mukaan mainittava. Lisäksi unionin yleisen tuomioistuimen asiana ei ole etsiä ja tunnistaa liitteistä oikeudellisia perusteita ja perusteluja, joihin kanteen voitaisiin katsoa perustuvan, koska liitteillä on puhtaasti todistuksellinen ja välineellinen tehtävä (ks. tuomio 1.6.2022, Algebris (UK) ja Anchorage Capital Group v. komissio, T-570/17, EU:T:2022:314, 299 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

26 Edellä 25 kohdassa viitattua oikeuskäytäntöä sovelletaan analogisesti väliintulokirjelmään (ks. tuomio 14.3.2013, Fresh Del Monte Produce v. komissio, T-587/08, EU:T:2013:129, 541 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), jonka osalta työjärjestyksen 145 artiklan 2 kohdan b alakohdassa määrätään, että väliintulokirjelmässä on mainittava oikeudelliset perusteet ja perustelut, joihin väliintulija vetoaa.

27 Nyt käsiteltävässä asiassa on aluksi todettava, että Saksan liittotasavallan väliintulokirjelmässä esitetään eräitä huomautuksia kantajien ensimmäisestä ja kolmannesta kanneperusteesta. Lisäksi on todettava, että Saksan liittotasavalta tukee kyseisessä kirjelmässään kaikkia kantajien kanneperusteita. Tämän jälkeen on todettava, että Saksan liittotasavalta esittää nyt käsiteltävässä asiassa esittämänsä väliintulokirjelmän liitteenä väliintulokirjelmänsä, jonka se on esittänyt niin ikään riidanalaisen päätöksen kumoamista koskevassa asiassa BNetzA v. ACER (T-485/21) ja johon se viittaa yleisluonteisesti. Lopuksi on todettava, että Saksan liittotasavalta esittää nyt käsiteltävässä asiassa esittämässään väliintulokirjelmässä tiettyjä huomautuksia, jotka koskevat suurten tarjousalueiden väitetysti syrjivää kohtelua verrattuna pienempiin tarjousalueisiin samoin kuin kieltoa ottaa huomioon siirtorajoitusta pienentäviä virtauksia, kun kustannukset jaetaan erityyppisille sähkövirroille, ja sitä, että kiertovirroille on annettu etusija sisäisiin siirtoihin nähden verkon ylikuormituksen aiheuttajien määrittämisen yhteydessä.

28 Ensinnäkin on hylättävä Saksan liittotasavallan perustelu, jonka mukaan se on hyväksytty väliintulijaksi.

29 Tästä on riittävää todeta, että käsiteltävänä ei ole kysymys Saksan liittotasavallan mahdollisuudesta esiintyä väliintulijana vaan tarkastelun tarkoituksena on varmistaa, että sen väliintulokirjelmä täyttää tutkittavaksi ottamisen edellytykset.

30 Toiseksi on todettava, että myös Saksan liittotasavallan perustelu, jonka mukaan väliintulokirjelmän jättäminen ei ole väliintulijan velvollisuus vaan sille varattu mahdollisuus, on tehoton.

31 Näin on siksi, että kun Saksan liittotasavalta on päättänyt toimittaa väliintulokirjelmän, on tarkistettava, täyttääkö kyseinen kirjelmä siihen sovellettavat muotovaatimukset, jotka on esitetty edellä 25 ja 26 kohdassa.

32 Kolmanneksi on todettava, että edellä 25 kohdassa viitattua oikeuskäytäntöä sovelletaan analogisesti väliintulokirjelmään ja sen perusteella yleisluonteista viittausta nyt käsiteltävässä asiassa esitetyn väliintulokirjelmän liitteenä toimitettuun väliintulokirjelmään asiassa BNetzA v.

ACER (T-485/21) ei voida hyväksyä, eikä kyseistä liitettä siis voida ottaa huomioon seikkana, joka korjaisi sen, että väliintulokirjelmässä ei mahdollisesti ole mainittu olennaisia oikeudellisia perusteluja, jotka edellä 25 ja 26 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan on esitettävä väliintulokirjelmässä.

33 Neljänneksi huomautuksista, jotka koskevat suurten tarjousalueiden väitetysti syrjivää kohtelua verrattuna pienempiin tarjousalueisiin, on todettava, että riippumatta siitä, etteivät nyt käsiteltävän asian kantajat ole esittäneet tällaista kanneperustetta, nämä huomautukset ovat sellaisia, ettei ACER voi niiden perusteella valmistella puolustustaan eikä unionin yleinen tuomioistuin voi tutkia niitä.

34 Saksan liittotasavalta esittää väliintulokirjelmänsä 4 kohdassa nimittäin seuraavaa:

”Riidanalaisella päätöksellään vastaaja kohtelee epäedullisemmin suurempia tarjousalueita (esimerkiksi Ranskan ja Saksan tarjousalueita) kuin pienempiä tarjousalueita, joilta jo fyysisistäkin syistä lähetetään vähemmän kiertovirtoja. Vastaaja ei ota huomioon fyysisiä tai maantieteellisiä olosuhteita vaan vahvistaa yhteisen toleranssitason hyväksyttäville kiertovirroille. Kuten on aina yhdenvertaisen kohtelun periaatteen tapauksessa, sitä loukataan paitsi silloin, kun samanlaisia tilanteita kohdellaan eri tavalla, myös silloin, kun erilaisia tilanteita kohdellaan samalla tavalla. Yksittäisten verkkoelementtien ja tarjousalueiden välillä esiintyviin hyväksyttäviin ja väistämättömiin kiertovirtoihin liittyvät erot poistetaan (mahdollisimman hyvin) yhdenvertaisella kohtelulla.”

35 On toki niin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan syrjintäkiellon tai yhdenvertaisen kohtelun yleinen periaate edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia ei kohdella eri tavalla eikä erilaisia tapauksia kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella (ks. tuomio 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine ym., C-127/07, EU:C:2008:728, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

36 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin yleinen tuomioistuin ei kuitenkaan voi ottaa kantaa tällaiseen perusteeseen vain sen väitteen perusteella, että suuria tarjousalueita kohdellaan syrjivästi verrattuna pienempiin tarjousalueisiin, kun ei ole esitetty mitään tietoja siitä, missä määrin kyseiset tarjousalueet eroavat toisistaan, tai siitä, miksi kyseisten tarjousalueiden kohteleminen väitetysti samalla tavalla ei olisi perusteltua.

37 Näissä olosuhteissa ja riippumatta siitä, voiko väliintulija esittää eri perusteita kuin asianosainen, jonka vaatimuksia se tukee, on katsottava, ettei eri tarjousalueiden väitetysti syrjivää kohtelua koskeva peruste täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, koska tätä perustetta koskeva esitys ei ole riittävän yksityiskohtainen, jotta unionin yleinen tuomioistuin voisi antaa siitä ratkaisun.

38 Viidenneksi huomautuksista, jotka koskevat yhtäältä sitä, ettei siirtorajoituksen aiheuttavista virtauksista saada vähentää siirtorajoitusta pienentävien virtausten vaikutusta, ja toisaalta sitä, että kiertovirroista rangaistaan virheellisesti verrattuna sisäisiin siirtoihin, on todettava, että riippumatta siitä, etteivät nyt käsiteltävän asian kantajat ole esittäneet tällaista kanneperustetta, nämä huomautukset ovat sellaisia, ettei ACER voi niiden perusteella valmistella puolustustaan eikä unionin yleinen tuomioistuin voi tutkia niitä.

39 Saksan liittotasavalta esittää väliintulokirjelmänsä 5 kohdassa nimittäin seuraavaa:

”Lisäksi menetelmässä kielletään ottamasta huomioon siirtorajoitusta pienentäviä virtauksia kustannusten jakamisessa erityyppisten sähkövirtojen mukaan, ja siinä kiertovirroille annetaan etusija sisäisiin siirtoihin nähden verkon ylikuormituksen aiheuttajien määrittämisen yhteydessä. Molemmat seikat ovat ristiriidassa asetuksen 2019/943 tavoitteen kanssa, jona on niin pitkälti kuin mahdollista rajoittaa siirtorajoituksia tarjousalueilla ja lisätä rajat ylittävää sähkökauppaa.”

40 Unionin yleinen tuomioistuin ei voi ottaa kantaa tällaiseen perusteeseen pelkän sellaisen väitteen perusteella, jonka mukaan kielto ottaa huomioon siirtorajoitusta pienentäviä virtauksia kustannusten jakamisen yhteydessä ja kiertovirroista rankaiseminen verrattuna sisäisiin siirtoihin ovat ”ristiriidassa asetuksen 2019/943 tavoitteen kanssa, jona on niin pitkälti kuin mahdollista rajoittaa siirtorajoituksia tarjousalueilla ja lisätä rajat ylittävää sähkökauppaa”, kun tältä osin ei ole esitetty minkäänlaisia oikeudellisia perusteluja.

41 Näissä olosuhteissa ja riippumatta siitä, voiko väliintulija esittää eri perusteita kuin asianosainen, jonka vaatimuksia se tukee, on katsottava, etteivät peruste, joka koskee kieltoa ottaa huomioon siirtorajoitusta pienentävät virtaukset kustannusten jakamisessa erityyppisten sähkövirtojen mukaan, tai peruste, joka koskee etusijan antamista kiertovirroille sisäisiin siirtoihin nähden verkon ylikuormituksen aiheuttajien määrittämisen yhteydessä, täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, koska niitä koskeva esitys ei ole riittävän yksityiskohtainen, jotta unionin yleinen tuomioistuin voisi antaa niistä ratkaisun.

42 Kuudenneksi on sitä vastoin todettava Saksan liittotasavallan huomautuksista, jotka koskevat kantajien ensimmäistä ja kolmatta kanneperustetta, että ne ovat toki hyvin suppeita, mutta unionin yleinen tuomioistuin voi arvioida niitä oikeudellisesti, kun niitä luetaan yhdessä kantajien esittämien perustelujen kanssa.

43 Edellä esitetyn perusteella on pääteltävä, että Saksan liittotasavallan väliintulokirjelmä voidaan ottaa tutkittavaksi vain osittain, koska edellä 36 ja 40 kohdassa esitetyistä syistä unionin yleinen tuomioistuin ei voi kyseisen väliintulokirjelmän perusteella antaa ratkaisua perusteluihin, jotka koskevat ensinnäkin eri tarjousalueiden syrjivää kohtelua, toiseksi väitettyä kieltoa vähentää siirtorajoitusta pienentävien virtausten vaikutusta siirtorajoituksen aiheuttavista virtauksista ja kolmanneksi sitä, että kiertovirroista rangaistaan sisäisiin siirtoihin verrattuna väitetysti virheellisesti.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän soveltamisalaa

44 Ensimmäisessä kanneperusteessaan kantajat väittävät Saksan liittotasavallan tukemana, että ACERin valituslautakunta on tehnyt oikeudellisen virheen, kun se on pysyttänyt riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän soveltamisalan.

45 Ensinnäkin se, että riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän soveltamisala kattaa kaikki siirtoverkon verkkoelementit, joissa jännite on yhtä suuri tai suurempi kuin 220 kilovolttia (kV), on kantajien mukaan ristiriidassa sähkön sisämarkkinoista 5.6.2019 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/943 (EUVL 2019, L 158, s. 54) 16 artiklan 13 kohdan ja asetuksen 2015/1222 74 artiklan 2 kohdan kanssa, mikä ilmenee kyseisten säännösten sanamuodosta, rakenteesta ja tarkoituksesta.

46 Kantajien mukaan asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa säädetään sellaisista korjaavista toimenpiteistä aiheutuvien kustannusten jakamisesta, jotka koskevat ”kahden tarjousalueen välisiä” siirtorajoituksia. Asetuksen 2019/943 2 artiklan 4 alakohdassa säädetyn siirtorajoituksen määritelmän ja saman asetuksen 2 artiklan 69 alakohdassa säädetyn kriittisen verkkoelementin määritelmän vuoksi asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohta koskee ainoastaan sellaisista korjaavista toimenpiteistä aiheutuvien kustannusten jakamista, jotka koskevat kriittisiä verkkoelementtejä, eikä siis muita verkkoelementtejä, joiden ei katsota voivan vaikuttaa sähkökaupan kapasiteettiin.

47 Kantajat väittävät, että asetuksen 2015/1222 74 artiklan 2 kohdassa käytetty käsite ”toimenpiteet, joilla on rajat ylittävää merkitystä” kattaa niin ikään ainoastaan kriittisiä verkkoelementtejä koskevat korjaavat toimenpiteet eikä siis sisäisiä korjaavia toimenpiteitä. Tätä tukee asetuksen johdanto-osan kymmenes perustelukappale sekä asetuksen 2015/1222 74 artiklan, joka liittyy kapasiteetin jakamisprosessiin, rakenne.

48 Toiseksi kantajat väittävät, ettei riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän soveltamisalan laajentamiselle tällä tavalla ole oikeusperustaa. Kyseistä laajaa soveltamisalaa ei etenkään voida perustella saastuttaja maksaa -periaatteeseen liittyvillä seikoilla tai väitetyillä kannustimilla, joita syntyy soveltamisalan tällaisen määrittämisen vuoksi.

49 Kolmanneksi kantajat väittävät, että riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän soveltamisalan laajentamista koskemaan kaikkia siirtoverkon verkkoelementtejä ei myöskään voida perustella käyttövarmuuteen liittyvillä seikoilla.

50 Saksan liittotasavalta tukee yleisesti kantajien esittämiä perusteluja ja esittää lisäksi perusteluja, jotka koskevat asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan sanamuotoa ja lainsäädäntöhistoriaa.

51 ACER kiistää kantajien perustelut, joita Saksan liittotasavalta tukee.

Alustavat huomautukset

52 Aluksi ja ensiksi on muistutettava, että valituslautakunta on hylännyt perustelut, jotka koskevat riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän soveltamisalan lainvastaisuutta, lähinnä riidanalaisen päätöksensä 89–379 kohdassa (”First Consolidated Plea – Excessive scope of the RDCTCS and unlawful determination of XNEs”), 1078–1105 kohdassa (”Eighth Consolidated Plea – Polluter Pays Principle”) ja 1126–1191 kohdassa (s. 203–212) (” Fourteenth Consolidated Plea – ACER exceeded its competence and infringed the principle of conferral”).

53 Kuten lähinnä riidanalaisen päätöksen 196–210 kohdasta ilmenee, riidanalainen päätös perustuu osittain asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan tulkitsemiseen siten, että kyseinen säännös ilmentää saastuttaja maksaa -periaatetta. Samoin kyseisessä säännöksessä edellytetään sen selvittämistä, mistä tarjousalueiden välisen siirtorajoituksen osaltaan aiheuttavat fyysiset virtaukset tulevat, mutta siinä ei sitä vastoin rajoiteta kustannusten jakamista koskemaan ainoastaan yhdysjohtojen siirtorajoituksia koskevia korjaavia toimenpiteitä.

54 Kuten lähinnä riidanalaisen päätöksen 173–180 kohdasta ilmenee, valituslautakunta on samoin katsonut, että riidanalainen kustannusten jakamista koskeva menetelmä ei ole ristiriidassa asetuksen 2015/1222 74 artiklan 2 kohdan kanssa, koska riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän soveltamisalaan otettuihin verkkoelementteihin kohdistuvilla toimenpiteillä on rajat ylittävää merkitystä.

55 Toiseksi on todettava, että ensimmäisen kanneperusteen tutkiminen edellyttää riidanalaisella päätöksellä pysytetyn riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän oikeusperustan, tarkoituksen ja soveltamisalan määrittämistä.

56 Ensinnäkin riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän oikeusperustasta ja tarkoituksesta on todettava, että kyseinen menetelmä on vahvistettu asetuksen 2015/1222 74 artiklan nojalla, jonka 2 kohdassa edellytetään kustannustenjakoratkaisujen vahvistamista sellaisten korjaavien toimenpiteiden osalta, joilla on rajat ylittävää merkitystä. Siten kyseisen menetelmän tarkoituksena on kalliiden korjaavien toimenpiteiden – eli ajojärjestyksen uudelleenmäärittelyn ja vastakaupan – aktivoinnista aiheutuvien kustannusten jakaminen siirtoverkonhaltijoiden kesken.

57 Tästä on todettava, että asetuksen 2015/1222 2 artiklan 13 alakohdassa säädetyn määritelmän mukaan ”korjaavalla toimenpiteellä” tarkoitetaan ”mitä tahansa toimenpidettä, jota yksi tai useampi siirtoverkonhaltija käyttää, manuaalisesti tai automaattisesti, käyttövarmuuden ylläpitämiseksi”.

58 Asetuksen 2019/943 2 artiklan 26 alakohdassa säädetyn määritelmän mukaan ajojärjestyksen uudelleenmäärittelyllä tarkoitetaan toimenpidettä, mukaan lukien rajoittaminen, jonka aktivoi yksi tai useampi siirtoverkonhaltija tai jakeluverkonhaltija säätämällä tuotantoa, kuormitusjärjestelyjä tai molempia muuttaakseen fyysisiä virtauksia sähköjärjestelmässä ja vähentääkseen fyysistä siirtorajoitusta tai muuten varmistaakseen verkon käyttövarmuuden.

59 Asetuksen 2019/943 2 artiklan 27 alakohdassa säädetyn määritelmän mukaan vastakaupankäynnillä tarkoitetaan puolestaan alueiden välistä kauppaa, jonka verkonhaltijat ovat käynnistäneet kahden tarjousalueen välillä fyysisen siirtorajoituksen helpottamiseksi.

60 Siirtorajoitus on käyttövarmuusriski, joka edellyttää korjaavaa toimenpidettä, ja sillä tarkoitetaan asetuksen 2019/943 2 artiklan 4 alakohdassa säädetyn määritelmän mukaan ”tilannetta, jossa kaikkia markkinaosapuolten pyyntöjä, jotka koskevat kaupankäyntiä verkkoalueiden välillä, ei voida täyttää, koska ne vaikuttaisivat merkittävästi fyysisiin virtauksiin verkkoelementeissä, jotka eivät pysty välittämään kyseisiä virtauksia”.

61 Siirtorajoituksen aiheuttajat ovat fyysisiä virtauksia. Riidanalaisessa kustannusten jakamista koskevassa menetelmässä määritellään useita erityyppisiä fyysisiä virtauksia. Näistä riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän 2 artiklan 2 kohdan a alakohdassa esitetään jaettujen siirtojen määritelmä, jonka mukaan jaetulla siirrolla tarkoitetaan ”sellaista fyysistä virtausta verkkoelementissä, jonka lähde ja nielu sijaitsevat eri tarjousalueilla”. Riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän 2 artiklan 2 kohdan o alakohdassa esitetään määritelmä, jonka mukaan sisäisellä siirrolla tarkoitetaan ”sellaista fyysistä virtausta verkkoelementissä, jonka lähde ja nielu sekä kyseinen verkkoelementti kokonaisuudessaan sijaitsevat samalla tarjousalueella”. Riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän 2 artiklan 2 kohdan p alakohdan mukaan kiertovirralla tarkoitetaan ”sellaista fyysistä virtausta verkkoelementissä, jonka lähde ja nielu sijaitsevat samalla tarjousalueella, ja verkkoelementti tai sen osa sijaitsee eri tarjousalueella”.

62 Lisäksi on todettava, että asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa säädetään kahden tarjousalueen välisen siirtorajoituksen pienentämiseksi toteutetuista korjaavista toimenpiteistä aiheutuvien kustannusten jakamisesta sen mukaan, missä määrin kyseinen siirtorajoitus on aiheutunut tarjousalueiden sisäisistä liiketoimista aiheutuvista siirroista. Siinä nimittäin

säädetään muun muassa, että ”sääntelyviranomaisten on kohdentaessaan korjaavien toimenpiteiden kustannuksia siirtoverkonhaltijoiden kesken analysoitava, missä määrin tarjousalueiden sisäisistä liiketoimista aiheutuvat siirrot vaikuttavat siirtorajoitukseen [, joka on havaittu] kahden – – tarjousalueen välillä, ja kohdennettava kustannukset siirtorajoitukseen kohdistuvan vaikutuksen perusteella tällaisten siirtojen toteuttamisesta vastuussa olevien tarjousalueiden siirtoverkonhaltijoille, lukuun ottamatta tarjousalueiden sisäisistä liiketoimista johtuvista [sellaisista] siirroista aiheutuvia kustannuksia, jotka alittavat tason, joka ilman rakenteellista siirtorajoitusta olisi odotettavissa tarjousalueella”.

63 Tässä yhteydessä on todettava, että asetuksen 2019/943 2 artiklan 65 alakohdassa säädetyn määritelmän mukaan tarjousalueella tarkoitetaan ”suurinta maantieteellistä aluetta, jonka sisällä markkinatoimijat voivat harjoittaa sähkökauppaa ilman kapasiteetinjakotoimia”. Tällä hetkellä Core-alueeseen kuuluvat tarjousalueet vastaavat useimmissa tapauksissa jäsenvaltioiden alueita.

64 Toiseksi riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän 5 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että korjaavista toimenpiteistä aiheutuvien kustannusten jakamiseksi on määritettävä verkkoelementti, jossa kukin korjaava toimenpide tosiasiallisesti toteutetaan.

65 Kuten riidanalaisen päätöksen 106–110 kohdassa korostetaan, riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän soveltamisala kattaa paitsi tarjousalueiden väliset verkkoelementit (yhdysjohdot) myös kaikki tarjousalueen sisäiset verkkoelementit, joissa jännite on yhtä suuri tai suurempi kuin 220 kV.

66 Riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän 3 artiklan 4 kohdassa nimittäin määrätään, että ”kustannustenjako voi koskea mitä tahansa verkkoelementtiä, jolla on rajat ylittävää merkitystä”.

67 Yhtäältä riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän 2 artiklan 2 kohdan j alakohdassa esitetään sellaisten verkkoelementtien, jolla on rajat ylittävää merkitystä, määritelmä, jonka mukaan niillä tarkoitetaan ”verkkoelementtejä – – joilla on todettu olevan rajat ylittävää merkitystä ja joita koskevia käyttövarmuusrikkomuksia on hallittava koordinoidusti”.

68 Tästä on todettava, että riidanalaisen päätöksen 106–110 kohdasta ilmenee, ja asianosaisten kesken on muutenkin riidatonta, että sellaisten verkkoelementtien, joilla on rajat ylittävää merkitystä, käsitteelle on annettava sama merkitys kuin sille annetaan määritelmässä, joka esitetään asetuksen 2015/1222 35 artiklan 1 kohdan mukaisen Core-alueen koordinoitua ajojärjestyksen uudelleenmäärittelyä ja vastakauppaa koskevan menetelmän, joka vahvistettiin Core-alueen koordinoitua ajojärjestyksen uudelleenmäärittelyä ja vastakauppaa koskevasta menetelmästä 4.12.2020 tehdyllä ACERin päätöksellä nro 35/2020 (jäljempänä RDCT-menetelmä), 5 artiklassa ja sähkön siirtoverkon käyttöä koskevista suuntaviivoista 2.8.2017 annetun komission asetuksen (EU) 2017/1485 (EUVL 2017, L 220, s. 1) 76 artiklan 1 kohdan mukaisen Core-alueen käyttövarmuuden alueellista koordinointia koskevan menetelmän, joka vahvistettiin Core-alueen käyttövarmuuden alueellisen koordinoinnin menetelmästä 4.12.2020 tehdyllä ACERin päätöksellä nro 33/2020 (jäljempänä ROSC-menetelmä), 5 artiklassa.

69 Näin ollen sellaisten verkkoelementtien, joilla on rajat ylittävää merkitystä, käsitteellä tarkoitetaan yhtäältä kaikkia vuorokausi- ja päivänsisäisen kapasiteetin laskennan yhteisten menetelmien, jotka vahvistettiin Core-alueen siirtoverkonhaltijoiden ehdotuksista vuorokausi- ja päivänsisäisen

kapasiteetin laskennan yhteisiksi menetelmiksi 21.2.2019 tehdyllä ACERin päätöksellä nro 02/2019 (jäljempänä CCM-menetelmät), 5 artiklan 1 kohdassa ja 7 artiklassa tarkoitettuja kriittisiä verkkoelementtejä eli tällä hetkellä yhdysjohtoja ja sellaisia siirtoverkonhaltijoiden määrittämiä sisäisiä verkkoelementtejä, joiden tehonjakautumiskerroin, sellaisena kuin se määritellään tietojen antamisesta ja julkaisemisesta sähkömarkkinoilla ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 714/2009 liitteen I muuttamisesta 14.6.2013 annetun komission asetuksen (EU) N:o 543/2013 (EUVL 2013, L 163, s. 1) 2 artiklan 22 kohdassa, on yhtä suuri tai suurempi kuin 5 prosenttia, ja toisaalta ja lähtökohtaisesti kaikkia sisäisiä verkkoelementtejä, joissa jännite on yhtä suuri tai suurempi kuin 220 kV.

70 Asetuksen 2019/943 2 artiklan 69 alakohdassa säädetyn määritelmän mukaan kriittisellä verkkoelementillä tarkoitetaan ”joko tarjousalueella tai tarjousalueiden välillä sijaitsevaa verkkoelementtiä, joka on otettu huomioon [alueiden välisen] kapasiteetin laskentaprosessissa ja joka rajoittaa [tarjousalueiden välillä] vaihdettavissa olevaa sähkömäärää”.

71 Kriittisillä verkkoelementeillä tarkoitetaan siis joko yhdysjohtoja tai tarjousalueen sisäisiä elementtejä, joiden tehonjakautumiskerroin on yhtä suuri tai suurempi kuin 5 prosenttia. Riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän mukaan verkkoelementtejä, joilla on rajat ylittävää merkitystä, ovat kaikki kriittiset verkkoelementit ja kaikki sisäiset verkkoelementit, joissa jännite on yhtä suuri tai suurempi kuin 220 kV.

72 Toisaalta sellaisen ajojärjestyksen uudelleenmäärittelyn ja vastakaupan, jolla on rajat ylittävää merkitystä, käsitteestä on todettava, että riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän 3 artiklan 1 kohdassa todetaan, että kyseinen käsite kattaa sellaiset ajojärjestyksen uudelleenmäärittely- ja vastakauppatoimenpiteet, joilla on rajat ylittävää merkitystä ja jotka määritetään RDCT- ja ROSC-menetelmien mukaisesti.

73 Tästä seuraa, kuten asianosaiset ovat todenneet, että riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän mukaan ajojärjestyksen uudelleenmäärittely- ja vastakauppatoimenpiteitä, joilla on rajat ylittävää merkitystä, ovat lähtökohtaisesti kaikki ajojärjestyksen uudelleenmäärittely- ja vastakauppatoimenpiteet, joiden tarkoituksena on pienentää siirtorajoitusta verkkoelementeissä, joilla on rajat ylittävää merkitystä.

Soveltamisalan tarkastelu

– *Riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän soveltamisalan laajentaminen*

74 Kantajien mukaan kustannusten jakaminen ei saa koskea sellaisista korjaavista toimenpiteistä aiheutuvia kustannuksia, jotka määrätään suoritettaviksi sisäisissä verkkoelementeissä, jotka eivät ole kriittisiä verkkoelementtejä.

75 Kantajat väittävät erityisesti, ettei kustannusten jakaminen saa koskea muihin kuin kriittisiin verkkoelementteihin liittyviä kustannuksia, koska siirtorajoituksia kyseisissä verkkoelementeissä on pidettävä sisäisinä siirtorajoituksina, jotka eivät kuulu ”tarjousalueiden välisen” siirtorajoituksen määritelmän alaan.

76 On siis tutkittava, väittävätkö kantajat perustellusti, että korjaavista toimenpiteistä aiheutuvien kustannusten jakamisen olisi rajoituttava CCM-menetelmissä tarkoitettuihin kriittisiin verkkoelementteihin, koska ne ovat verkkoelementtejä, jotka ”rajoitta[vat] vaihdettavissa olevaa

sähkömäärää” asetuksen 2019/943 2 artiklan 69 alakohdassa tarkoitetulla tavalla. Näin ollen kantajien mukaan ainoastaan näissä verkkoelementeissä esiintyviä siirtorajoituksia voidaan pitää asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa tarkoitettuina tarjousalueiden välisinä siirtorajoituksina.

77 Ensinnäkin on tutkittava, ovatko kriittiset verkkoelementit ainoat verkkoelementit, joilla on rajat ylittävää merkitystä asetuksen 2015/1222 74 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

78 On muistutettava, että asetuksen 2015/1222 74 artiklan 2 kohdan mukaan riidanalaiseen kustannusten jakamista koskevaan menetelmään ”on sisällyttävä sellaisiin toimiin liittyviä kustannustenjakoratkaisuja, joilla on rajat ylittävää merkitystä”. Lisäksi asetuksen 74 artiklan 4 kohdan b alakohdassa säädetään, että riidanalaisessa kustannusten jakamista koskevassa menetelmässä on määriteltävä, ”mitkä sellaiset kustannukset, jotka ovat aiheutuneet ajojärjestyksen uudelleenmäärittelyn tai vastakaupan käytöstä alueiden välisen kapasiteetin sitovuuden takaamiseen, voidaan jakaa kapasiteetin laskenta-alueen kaikkien siirtoverkonhaltijoiden kesken”. Tässä asiassa kapasiteetin laskenta-alue on Core-alue.

79 Kun siis selvitetään, onko riidanalainen kustannusten jakamista koskeva menetelmä, sellaisena kuin se pysytetään riidanalaisella päätöksellä, asetuksen 2015/1222 74 artiklan 2 kohdan mukainen, on tutkittava, missä määrin sellaisten korjaavien toimenpiteiden, joiden kustannusjakoa kyseinen menetelmä koskee, tarkoituksena on alueiden välisen kapasiteetin sitovuuden takaaminen.

80 On kuitenkin muistutettava, että asetus 2015/1222 on asetuksen 2019/943 täytäntöönpanotoimi, kuten verkkoon pääsyä koskevista edellytyksistä rajat ylittävässä sähkön kaupassa ja asetuksen (EY) N:o 1228/2003 kumoamisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 714/2009 (EUVL 2009, L 211, s. 15), joka on sittemmin korvattu asetuksella 2019/943, 18 artiklan 5 kohdasta ilmenee. Asetus 2019/943 on siis asetusta 2015/1222 normihierarkkisesti ylemmäntasoinen säädös, joka on myös annettu sitä myöhemmin. Täytäntöönpanoasetuksen säännöksiä on mahdollisuuksien mukaan tulkittava perusasetuksen säännösten mukaisesti, paitsi jos niiden merkitys on selvä ja yksiselitteinen eikä siis edellytä minkäänlaista tulkintaa (tuomio 28.2.2017, Canadian Solar Emea ym. v. neuvosto, T-162/14, ei julkaistu, EU:T:2017:124, 150 kohta). Asetuksen 2015/1222 74 artiklaa on siis tulkittava asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan mukaisesti.

81 Tässä yhteydessä on todettava, että asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa ei määritellä verkkoelementtejä, joissa toteutetuilla korjaavilla toimenpiteillä pyritään pienentämään tarjousalueiden välisiä siirtorajoituksia, eikä verkkoelementtejä, joiden osalta tarjousalueiden välisten siirtorajoitusten pienentämiseksi toteutettujen korjaavien toimenpiteiden kustannukset on jaettava.

82 Myöskään asetuksen 2019/943 2 artiklan 4 alakohdassa ei säädetä tarkemmin siitä, missä verkkoelementeissä esiintyy fyysisiä siirtorajoituksia, mukaan lukien tarjousalueiden väliseen kauppaan liittyvät siirtorajoitukset.

83 Asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohta koskee kustannuksia, joita aiheutuu sellaisista korjaavista toimenpiteistä, jotka siirtoverkonhaltijat aktivoivat tarjousalueiden välisen kaupan turvaamiseksi, ja näin ollen siinä edellytetään, että kyseiset kustannukset jaetaan siirtoverkonhaltijoiden kesken sen mukaan, missä määrin tarjousalueiden sisäisistä liiketoimista aiheutuvat siirrot osaltaan aiheuttavat kahden tarjousalueen välillä havaitun siirtorajoituksen.

84 Näin ollen asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan tarkoituksen vuoksi on määritettävä, mitkä siirtorajoitukset ovat sellaisia, että niitä on pienennettävä koordinoidusti tarjousalueiden välisen kaupan turvaamiseksi, minkä perusteella voidaan tämän jälkeen, kuten edellä 79 ja 80 kohdasta ilmenee, todeta, onko riidanalaisessa kustannusten jakamista koskevassa menetelmässä tarkoitettujen korjaavien toimenpiteiden tarkoituksena asetuksen 2015/1222 74 artiklan 4 kohdan b alakohdassa tarkoitettu alueiden välisen kapasiteetin sitovuuden takaaminen.

85 Toiseksi on todettava, että kun suoritetaan tällainen tarkastelu, jonka tarkoituksena on määrittää, mitkä ovat sellaisia korjaavia toimenpiteitä, joilla voidaan turvata tarjousalueiden välinen kauppa ja joita kustannusten jakaminen siis koskee, on syytä tehdä selväksi, mikä on korjaavien toimenpiteiden rooli alueiden välisen kapasiteetin laskennassa CCM-menetelmien mukaisesti samoin kuin käyttövarmuuden alueellisessa arviointiprosessissa, josta määrätään asetuksen 2017/1485 76 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti ROSC-menetelmässä (jäljempänä CROSA-prosessi).

86 Ensiksi on todettava, että alueiden välisen kapasiteetin laskentaprosessi alkaa kaksi päivää ennen sähkön toimitusta ja sen tarkoituksena on määrittää sähkömäärä, joka voi olla alueiden välisen vaihdannan kohteena, kun otetaan huomioon käyttövarmuusrajat.

87 Kapasiteetin laskentaprosessi koskee ainoastaan kriittisiä verkkoelementtejä. Yhtäältä siirtoverkonhaltijat voivat rajoittaa ennen markkinoiden aukeamista sähkömäärää, joka voi olla osallistujien välisen kaupan kohteena, pysyäkseen käyttövarmuusrajoissa. Toisaalta kyseisessä prosessissa käytetään myös korjaavia toimenpiteitä, kuten ajojärjestyksen uudelleenmäärittelyä ja vastakauppoja. Siirtoverkonhaltijat ottavat huomioon kyseiset korjaavat toimenpiteet, jotka voidaan aktivoida käytettävissä olevan alueiden välisen kapasiteetin maksimoimiseksi asetuksen 2019/943 16 artiklan 4 kohdan mukaisesti, mutta ne eivät vielä aktivoi niitä.

88 Alueiden välisen kapasiteetin laskemisen yhteydessä ei nimittäin aktivoida korjaavia toimenpiteitä, eikä kustannuksia synny.

89 Toiseksi on todettava, että nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevat ajojärjestyksen uudelleenmäärittely ja vastakauppa ovat kalliita korjaavia toimenpiteitä, joita käytetään ainoastaan CROSA-prosessin yhteydessä, joka liittyy läheisesti alueiden välisen kapasiteetin laskemiseen.

90 Asetuksen 2017/1485 76 artiklan 1 kohdan b alakohdan iii alakohdan nojalla, jossa säädetään sellaisten korjaavien toimenpiteiden, joilla on rajat ylittävää merkitystä, koordinoidusta valmistelusta, ja kuten ROSC-menetelmän 3 artiklan 2 kohdan b alakohdasta ilmenee, CROSA-prosessin tavoitteena on sellaisten korjaavien toimenpiteiden, joilla on rajat ylittävää merkitystä, koordinointi, vahvistaminen ja täytäntöönpano. ROSC-menetelmän 5 ja 9 artiklasta ilmenee, että korjaavina toimenpiteinä, joilla on rajat ylittävää merkitystä, pidetään kaikkia korjaavia toimenpiteitä, joilla voidaan ainakin ajoittain vastata virtarajojen rikkomiseen verkkoelementeissä, joilla on rajat ylittävää merkitystä, eli lähtökohtaisesti kaikissa kriittisissä verkkoelementeissä, jotka otetaan huomioon alueiden välisen kapasiteetin laskennassa, ja kaikissa muissa verkkoelementeissä, joissa jännite on yhtä suuri tai suurempi kuin 220 kV.

91 Samoin ROSC-menetelmän 12 perustelukappaleen ja 5 artiklan 1 kohdan mukaan CROSA-prosessilla turvataan lähtökohtaisesti kaikkien sellaisten verkkoelementtien käyttövarmuus, joissa jännite on yhtä suuri tai suurempi kuin 220 kV, markkinatulosten selvittyä

ja alueiden välisen kapasiteetin jakamisen jälkeen. Kyse on ajankohdasta, jona siirtoverkonhaltijoilla on yksityiskohtaiset tiedot sähköstä, joka syötetään verkkoon tai otetaan sieltä.

92 CROSA-prosessi alkaa kunkin siirtoverkonhaltijan verkossaan suorittamalla paikallisella käyttövarmuuden arvioinnilla, joka suoritetaan ROSC-menetelmän 13 artiklan ja 14 artiklan 1 kohdan mukaisesti, ja tämän arvioinnin perusteella kukin siirtoverkonhaltija laatii yksittäisen verkkomallin.

93 Yksittäiset verkkomallit toimitetaan tämän jälkeen ROSC-menetelmän 18 artiklan mukaisesti alueellisille koordinointikeskuksille, jotka yhdistävät ne yhteiseksi verkkomalliksi, joka koskee kaikkia vuorokauden tunteja ja jolla asetuksen 2015/1222 2 artiklan 2 alakohdan mukaan tarkoitetaan ”unionin laajuista tietokokonaisuutta, – – jossa kuvataan sähköverkon keskeiset ominaispiirteet”.

94 Kun jonkin verkkoelementin virta on suurempi kuin enimmäisvirta, käyttövarmuusrajojen noudattaminen edellyttää korjaavan toimenpiteen valmistelemista ja toteuttamista.

95 Kuten ROSC-menetelmän kymmenennestä perustelukappaleesta ilmenee, korjaavien toimenpiteiden optimointi on osa CROSA-prosessia.

96 Tämä ROSC-menetelmän 2 artiklan 1 kohdan p alakohdassa kuvattu korjaavien toimenpiteiden optimointi CROSA-prosessissa merkitsee erityisesti sitä, että kunkin CROSA-prosessin suorituskerran aikana määritetään konkreettisesti, mitkä siirtorajoitukset ja missä verkkoelementeissä – niiden kriittisyydestä riippumatta – ovat sellaisia, että niitä on hallittava koordinoidusti.

97 Siten CROSA-prosessissa selvitetään yhteisen verkkomallin kunkin tunnin osalta asetuksen 2017/1485 76 artiklan 1 kohdan b alakohdan iii alakohdan mukaisesti, mikä on kaikista siirtoverkonhaltijoiden käytettävissä olevista korjaavista toimenpiteistä toimivin ja taloudellisesti tehokkain ja sellainen, että sillä voidaan ratkaista kaikki siirtorajoitukset kaikissa yhteisen verkkomallin yhdysjohdoissa ja sisäisissä verkkoelementeissä, joissa jännite on yhtä suuri tai suurempi kuin 220 kV, luomatta uusia siirtorajoituksia, ROSC-menetelmän 20, 23 ja 24 artiklan sekä 27 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

98 Edellä esitetyn perusteella on kolmanneksi analysoitava, tulisiko riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän soveltamisalan kattaa ainoastaan kustannukset, joita aiheutuu kriittisiä verkkoelementtejä (ja näin ollen ainoastaan yhdysjohtoja tai sellaisia sisäisiä verkkoelementtejä, joiden tehonjakautumiskerroin on yhtä suuri tai suurempi kuin 5 prosenttia) koskevista korjaavista toimenpiteistä, kuten kantajat ovat esittäneet. Kuten edellä 84 kohdassa on todettu, tätä varten on määritettävä, mitkä siirtorajoitukset ovat sellaisia, että niitä on pienennettävä koordinoidusti tarjousalueiden välisen kaupan turvaamiseksi.

99 Tästä on todettava ensiksi, ettei pelkästään se, että riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän soveltamisalaan on otettu kustannukset, joita aiheutuu siirtorajoituksista verkkoelementeissä, joissa jännite on yhtä suuri tai suurempi kuin 220 kV, voi olla ristiriidassa asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan kanssa, koska kyseisessä säännöksessä edellytetään ainoastaan sen määrittämistä, mitkä siirtorajoitukset ovat sellaisia, että niitä on pienennettävä koordinoidusti tarjousalueiden välisen kaupan turvaamiseksi.

100 Toiseksi on todettava, että asetuksen 2019/943 16 artiklan 1 ja 8 kohdan mukaan siirtoverkonhaltija voi käyttää enintään 30 prosenttia kunkin kriittisen verkkoelementtinsä kapasiteetista siirtorajoitusten pienentämiseen kyseisessä verkkoelementissä, sillä asetuksen 2019/943 16 artiklan 8 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdassa säädetyllä edellytyksellä, että 70 prosenttia kyseisestä kapasiteetista on edelleenkin käytettävissä tarjousalueiden väliseen kauppaan.

101 Se, että siirtorajoituksia voidaan pienentää käyttämällä enintään 30 prosenttia verkkoelementtien tietyn alaryhmän kapasiteetista, ei kuitenkaan merkitse, että kustannusten jakamisen on koskettava ainoastaan sellaisia korjaavia toimenpiteitä, jotka toteutetaan kyseiseen alaryhmään kuuluvissa verkkoelementeissä.

102 Kolmanneksi on todettava, että kunkin kriittisen verkkoelementin 70 prosenttisen vähimmäiskapasiteetin sitovuus turvataan tehokkaimmin optimoimalla korjaavat toimenpiteet, jotka aktivoidaan missä tahansa verkkoelementissä, jossa jännite on yhtä suuri tai suurempi kuin 220 kV. Siten tällä kaikkia näitä verkkoelementtejä koskevien korjaavien toimenpiteiden optimoimisella päästään asetuksen 2019/943 tavoitteisiin ja erityisesti sen 1 artiklan a alakohdassa säädettyyn tavoitteeseen luoda markkinasignaaleja, joilla kannustetaan tehokkuuden lisäämiseen ja toimitusvarmuuden parantamiseen.

103 Kuten asetuksen 2019/943 16 artiklan 4 kohdasta ilmenee, tämä optimointi auttaa alentamaan korjaavien toimenpiteiden kustannuksia ja siten sillä voidaan rajoittaa alueiden välisen kapasiteetin pienenemistä.

104 Neljänneksi on todettava, että kun siirtoverkonhaltijan muissa kuin kriittisissä sisäisissä verkkoelementeissä aktivoimat korjaavat toimenpiteet ovat osa optimaalista ratkaisua, jonka toteuttaminen on tarpeen myös kriittisiin verkkoelementteihin kohdistuvien siirtorajoitusten pienentämiseksi, ensin mainittuihin verkkoelementteihin liittyvät kustannukset on jaettava siirtoverkonhaltijoiden kesken samalla tavoin kuin kriittisten verkkoelementtienkin tapauksessa. Näin ollen siitä, ettei kustannusten jakamista koskevan menetelmän soveltamisalaan otettaisi verkkoelementtejä, joissa jännite on yhtä suuri tai suurempi kuin 220 kV, aiheutuisi erityisesti asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan valossa perusteeton rajoitus, sillä mainitussa säännöksessä edellytetään kaikkien tarjousalueiden välisen siirtorajoituksen ratkaisemiseksi aktivoitujen korjaavien toimenpiteiden kustannusten jakamista – lukuun ottamatta kustannuksia, jotka liittyvät kahden tarjousalueen välillä havaitun siirtorajoituksen osaltaan aiheuttaviin virtauksiin, jotka eivät ylitä toleranssitasoa.

105 Kustannusten jakamisen rajoittaminen koskemaan ainoastaan kriittisiä verkkoelementtejä tekisi kustannusten jakamisesta sattumanvaraista, koska siirtorajoitusten hallintakustannukset jakautuisivat eri tavalla sen mukaan, missä verkkoelementissä korjaava toimenpide aktivoidaan. Kuten ACER perustellusti huomauttaa, tästä seuraisi, että eri verkkoelementtejä ja siis myös siirtoverkonhaltijoita, jotka omistavat kyseiset verkkoelementit, kohdeltaisiin syrjivästi tavalla, josta ei säädetä asiaa koskevassa säännöstössä.

106 Näin ollen asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa kuvattuja sisäisistä liiketoimista aiheutuvia siirtoja, jotka osaltaan aiheuttavat kahden tarjousalueen välillä havaitun siirtorajoituksen ja jotka vähentävät alueiden välistä kapasiteettia kriittisissä verkkoelementeissä, ei voida kohdella eri tavalla kustannusten jakamisen osalta, kun kyseiset siirrot kulkevat muiden kuin kriittisten

verkkoelementtien kautta. Mainittuun kahteen verkkoelementtiryhmään kuuluvissa elementeissä aktivoitavat korjaavat toimenpiteet optimoidaan siirtorajoituksiin liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi.

107 Viidenneksi on todettava, että muissa kuin kriittisissä verkkoelementeissä aktivoitavilla korjaavilla toimenpiteillä voidaan ajoittain ratkaista siirtorajoituksia kriittisissä verkkoelementeissä, kuten ACER on todennut vastauksena unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin.

108 Tästä seuraa, että kun kyseiset korjaavat toimenpiteet voivat auttaa tällaisten kriittisiä verkkoelementtejä koskevien siirtorajoitusten ratkaisemisessa, niiden kustannukset on jaettava saastuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti. Sitä vastoin on niin, että jos kyseiset korjaavat toimenpiteet eivät tiettynä ajankohtana voi auttaa ratkaisemaan siirtorajoitusta kriittisissä verkkoelementeissä, tämä ei merkitse, että verkkoelementit, joissa kyseiset korjaavat toimenpiteet aktivoidaan, menettäisivät yhteytensä tarjousalueiden väliseen kauppaan. Näin on yhtäältä siksi, että kyseiset korjaavat toimenpiteet on kuitenkin valittu CROSA-prosessin avulla, jossa on otettu huomioon muut siirtorajoitukset ja korjaavat toimenpiteet, tarkoituksessa löytää koko kapasiteetin laskenta-alueen kannalta optimaalinen ratkaisu. Toisaalta siltä osin kuin kyseisen siirtorajoituksen aiheuttaja on rajat ylittävä sähkövirtaus – eli kiertovirta – kyseisellä siirtorajoituksella on rajat ylittävää merkitystä.

109 Lisäksi asetuksen 2019/943 johdanto-osan 35 perustelukappaleessa todetaan, että avoimilla kilpailuun perustuvilla markkinoilla siirtoverkonhaltijoiden olisi saatava korvaus verkossaan tapahtuvista rajat ylittävistä sähkönsiirroista aiheutuvista kustannuksista niiltä siirtoverkkojen haltijoilta, joista rajat ylittävät sähkönsiirrot ovat peräisin ja joihin ne päätyvät.

110 Näin ollen asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan mukaan kaikilla korjaavilla toimenpiteillä, jotka toteutetaan missä tahansa CROSA-prosessin alaan kuuluvassa verkkoelementissä, voi olla merkitystä tarjousalueiden välisen kaupan kannalta riippumatta niiden tehonjakautumiskertoimesta, joka on CCM-menetelmissä toistettu käsite, jonka mukaan ei voida määrittää, mitkä kustannukset on jaettava asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan nojalla.

111 Joka tapauksessa on huomautettava, että jos siirtoverkonhaltijat toteavat, että muusta kuin kriittisestä verkkoelementistä, jossa jännite on yhtä suuri tai suurempi kuin 220 kV, ei voi koskaan olla hyötyä kapasiteetin laskenta-alueen käyttövarmuuden turvaamisessa tai jaetun alueiden välisen kapasiteetin sitovuuden takaamisessa, ne voivat rajata kyseisen verkkoelementin CROSA-prosessin ulkopuolelle ROSC-menetelmän 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja 7 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla, ja siis myös pois kustannusten jakamisen piiristä.

112 Kuudenneksi asetuksen 2015/1222 johdanto-osan 12 perustelukappaleesta, jossa edellytetään rajat ylittävien ja sisäisten korjaavien toimenpiteiden koordinoimista, on todettava, että kaikilla CROSA-prosessiin liittyvillä korjaavilla toimenpiteillä on rajat ylittävää merkitystä, ja kaikki muut korjaavat toimenpiteet ovat tarjousalueen sisäisiä. Siten CROSA-prosessin avulla varmistetaan korjaavien toimenpiteiden koordinointi suhteessa sisäisiin korjaaviin toimenpiteisiin ja sillä turvataan myös sisäisten verkkoelementtien käyttövarmuus.

113 Jos siirtorajoituksia ei hallittaisi koordinoidusti CROSA-prosessin avulla, riskinä olisi, että esiintyisi käyttövarmuusrikkomuksia, ja tämä vaarantaisi tarjousalueiden välisen kaupan. On nimittäin korostettava, että verkon toimivuus on välttämätön edellytys sähkön

toimitusvarmuudelle, koska – kuten asetuksen 2015/1222 johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa todetaan – unionin kansalaiset voivat saada sähköä ainoastaan verkon kautta.

114 Näin ollen ”tarjousalueiden välisiä” siirtorajoituksia ovat kaikki siirtorajoitukset, joita Core-alueella tällä hetkellä hallitaan koordinoidusti CROSA-prosessin avulla. Näin ollen saastuttaja maksaa -periaatetta on sovellettava kustannuksiin, joita tästä koordinoidusta hallinnasta aiheutuu.

115 On korostettava, että koordinointi ja kustannusten jakaminen eivät riipu siitä, onko tietyssä verkkoelementissä tiettynä hetkenä rajat ylittävään kauppaan liittyvä tai erityinen jaettu siirto, koska kaikki korjaavat toimenpiteet, jotka aktivoidaan missä tahansa verkkoelementissä, jossa jännite on yhtä suuri tai suurempi kuin 220 kV, sen kriittisyydestä riippumatta, voivat osaltaan auttaa tarjousalueiden välisen kaupan järjestämisessä, vaikka korjaavan toimenpiteen konkreettinen kaupan mahdollistava vaikutus voi vaihdella muun muassa verkkotopologian, markkinaolosuhteiden ja erityisten tuotanto- ja kulutussuunnitelmien mukaan. Näin ollen ei voida suorilta käsin katsoa, ettei verkkoelementtien, joissa jännite on yhtä suuri tai suurempi kuin 220 kV, tule kuulua riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän soveltamisalaan.

116 Seitsemänneksi on todettava, että kuten riidanalaisen päätöksen 167 kohdasta ilmenee ilman, että asianosaiset olisivat kiistäneet tätä, verkkoelementtien, joissa jännite on yhtä suuri tai suurempi kuin 220 kV, on katsottu olevan verkkoelementtejä, joilla on rajat ylittävää merkitystä, koska kyseisiin elementteihin ei kohdistuisi rakenteellisia siirtorajoituksia ilman rajat ylittävää sähkön kauppaa. Kyseisestä riidanalaisen päätöksen kohdasta ilmenee myös, että kaikki Core-alueen siirtoverkonhaltijat ovat katsoneet ROSC-menetelmää koskevassa selittävässä muistiossaan, että kyseisillä verkkoelementeillä on eniten merkitystä CROSA-prosessin kannalta.

117 Tästä ROSC-menetelmää koskevan selittävän muistion sivulta 8, johon asianosaiset ja osapuolet ovat lisäksi voineet ottaa kantaa istunnossa, ilmenee, että siirtoverkonhaltijat ovat katsoneet, että CROSA-prosessin kannalta merkityksellisimmät verkkoelementit ovat sellaisia, joissa jännite on 220 kV tai 380 kV, ”koska kyseisten verkkoelementtien kautta järjestetään sähkönsiirrot unionin energiajärjestelmän tarjousalueiden välillä”.

118 ROSC-menetelmää koskevassa selittävässä muistiossaan siirtoverkonhaltijat ovat selittäneet, että sellaisten verkkoelementtien, joissa jännite on yhtä suuri tai suurempi kuin 220 kV, kautta järjestetään sähkönsiirrot unionin energiajärjestelmän tarjousalueiden välillä. Siirtoverkonhaltijat eivät kuitenkaan ole todenneet, mitkä verkkoelementit olisi otettava huomioon korjaavista toimenpiteistä aiheutuvien kustannusten jakamisen yhteydessä.

119 Muutenkin Core-alueella 220 kV:n jännite on valittu siksi, että Core-alueen verkko on erityisen tiiviisti ristiinverkotettu, eikä asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohta olisi esteenä jonkin muun ratkaisun valitsemiselle, kuten istunnossa todettiin.

120 Asianosaisten kesken on lisäksi riidatonta, että kustannusten jakaminen on tässä yhteydessä tarpeen integroitujen sähkömarkkinoiden toteuttamiseksi unionin alueella.

121 Riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän soveltamisalaa ei varsinkaan määritellä maantieteellisesti eikä sitä voida rajata koskemaan ainoastaan sellaisia verkkoelementtejä, jotka sijaitsevat kahden tarjousalueen rajalla, tai vain jäsenvaltioiden verkkojen välisiä yhdysjohtoja. Kuten edellä 84 kohdassa on todettu, asetuksen

2019/943 16 artiklan 13 kohdassa edellytetään sen sijaan sen määrittämistä, mitkä ovat sellaisia siirtorajoituksia, että niitä on pienennettävä koordinoidusti tarjousalueiden välisen kaupan turvaamiseksi.

122 Edellä esitetyn perusteella kantajat ovat väärässä, kun ne väittävät, että riidanalainen päätös on ristiriidassa asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan kanssa, koska kustannusten jakamisen tulisi koskea ainoastaan kriittisiä verkkoelementtejä.

123 Core-alueella kaikki siirtorajoitukset, joita pienennetään korjaavilla toimenpiteillä, jotka aktivoidaan päätöksellä nro 33/2020 vahvistetun ja riidanalaisella päätöksellä pysytetyn ROSC-menetelmän mukaisesti, ovat asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa tarkoitettuja tarjousalueiden välisiä siirtorajoituksia.

124 On myös todettava, että Core-alueella kaikki korjaavat toimenpiteet, jotka aktivoidaan päätöksellä nro 33/2020 vahvistetun ROSC-menetelmän mukaisesti, ovat osa alueiden välisen kapasiteetin sitovuuden takaamista asetuksen 2015/1222 74 artiklan 4 kohdan b alakohdan mukaisesti.

125 Näin ollen riidanalaisen päätöksen ei myöskään voida katsoa olevan ristiriidassa asetuksen 2015/1222 74 artiklan kanssa, kun sitä tulkitaan asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan mukaisesti. Valituslautakunta on siis perustellusti hylännyt riidanalaista kustannusten jakamista koskevaa menetelmää koskevan valituksen.

126 Kantajien perustelut, jotka koskevat riidanalaisen päätöksen lainvastaisuutta, eivät voi horjuttaa tätä päätelmää.

127 Ensinnäkin on totta, että siirtoverkonhaltijoilla on oikeudellinen velvollisuus turvata käyttövarmuus riippumatta siitä, miten tästä aiheutuvat kustannukset mahdollisesti jaetaan, kuten kantajat väittävät. On kuitenkin todettava, että missä tahansa sellaisissa verkkoelementeissä, joissa jännite on yhtä suuri tai suurempi kuin 220 kV, esiintyvien siirtorajoitusten hallinta edellyttää välttämättä kaikkien siirtoverkonhaltijoiden välistä koordinointia ja tähän liittyvien kustannusten jakamista niiden kesken, jotta siirtoverkonhaltijat saisivat korvauksen kaikista toimenpiteistään, jotka ovat tarpeen tarjousalueiden välisen kaupan turvaamiseksi.

128 Toiseksi sen kantajien perustelun osalta, jonka mukaan muussa kuin kriittisessä verkkoelementissä esiintyvät siirtorajoitukset ovat ”ainoastaan sisäisiä” siirtorajoituksia eikä niiden kustannuksia voida jakaa asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan perusteella, on korostettava, että riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän soveltamisalalla ainoa tilanne, jossa muihin kuin kriittisiin verkkoelementteihin liittyvät kustannukset jaetaan kyseisen säännöksen mukaisesti, on tilanne, jossa siirtorajoitus tällaisessa verkkoelementissä on edellä 61 kohdassa kuvattujen kiertovirtojen aiheuttama ja kiertovirtojen taso ylittää asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa mainitun toleranssitason.

129 Riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän 6 perustelukappaleen mukaan toleranssitason ylittävät kiertovirrat ovat keskeisin aiheuttava tekijä siirtorajoituksissa, joiden osalta kustannukset jaetaan. Näin on sen toteamuksen vuoksi, että verkkoelementin, jossa on siirtorajoitus, omistaja kantaa kustannukset sisäisten siirtojen aiheuttamissa siirtorajoituksissa, kun taas asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan perusteella tarjousalueiden sisäisistä

liiketoimista johtuvien sellaisten siirtojen aiheuttamat kustannukset, jotka osaltaan aiheuttavat kahden tarjousalueen välillä havaitun siirtorajoituksen, on jaettava oikeasuhteisesti siirtoverkonhaltijoiden kesken.

130 Kiertovirta on kuitenkin asetuksen 2019/943 2 artiklan 3 alakohdassa tarkoitettu ”rajat ylittävä sähkönsiirto” eli ”jäsenvaltion siirtoverkossa kulkev[a] fyysi[nen] sähkövirtau[s], jonka saa aikaan tuottajien, asiakkaiden tai molempien toiminnasta kyseisen jäsenvaltion ulkopuolella aiheutuva vaikutus sen siirtoverkkoon”, eikä siirtoverkolla tarkoiteta ainoastaan kriittisiä verkkoelementtejä.

131 Näin ollen kiertovirran kaltaisen rajat ylittävän sähkönsiirron aiheuttamaa siirtorajoitusta ei voida luokitella ”ainoastaan sisäiseksi” siirtorajoitukseksi, joka jäisi asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle.

132 Lisäksi tilanteessa, jossa muussa kuin kriittisessä verkkoelementissä olevan siirtorajoituksen aiheuttavat virtaukset ovat ainoastaan sisäisiä siirtoja, kyseisen siirtorajoituksen ratkaisemiseksi toteutettujen korjaavien toimenpiteiden kustannukset jäävät joka tapauksessa kyseisen verkkoelementin omistajalle asetuksen 2017/1485 76 artiklan 1 kohdan b alakohdan v alakohdan nojalla. Toisin kuin kantajat väittävät, saastuttaja maksaa -periaate on siis edelleenkin poikkeus pääsäännöstä, koska kyseistä periaatetta sovelletaan tosiasiasiallisesti ainoastaan toleranssitason ylittäviin kiertovirtoihin, ja omistaja maksaa -periaatetta sovelletaan muihin virtauksiin, kuten kiertovirtoihin, jotka jäävät alle toleranssitason, ja sisäisiin siirtoihin.

133 Lisäksi siirtorajoitukset, jotka eivät ole asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa tarkoitettuja ”tarjousalueiden välisiä” siirtorajoituksia, ilmenevät verkkoelementeissä, joihin ei sovelleta käyttövarmuuden alueellista koordinointia joko siirtoverkonhaltijoiden päätöksen vuoksi tai siksi, että kyse on verkkoelementeistä, jotka alkujaankin on jätetty korjaavien toimenpiteiden koordinoinnin ulkopuolelle eli joissa jännite on alle 220 kV.

134 Kolmanneksi on todettava, että ainoa poikkeus asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa säädetystä säännöstä, jonka mukaan sellaisista korjaavista toimenpiteistä, jotka koskevat sisäisistä liiketoimista aiheutuvia siirtoja, jotka osaltaan aiheuttavat kahden tarjousalueen välillä havaitun siirtorajoituksen, aiheutuvat kustannukset on jaettava, on sääntö, jonka mukaan sellaisten virtausten osalta, jotka eivät ylitä toleranssitasoa, korjaavista toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset kantaa sen verkkoelementin omistaja, jota siirtorajoitus koskee.

135 Tässä yhteydessä on huomautettava, että toisin kuin kantajat esittävät, unionin lainsäätäjä ei ole tarkoittanut rajata jotain verkkoelementtiryhmää kustannusten jakamisen ulkopuolelle, koska se on säätänyt asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa, että tarjousalueiden välisten siirtorajoitusten koordinoidusta pienentämisestä aiheutuvat kustannukset on jaettava.

136 Myöskään sillä, että asetuksen 2017/1485 76 artiklan 1 kohdan b alakohdan v alakohdassa säädetään mahdollisuudesta vahvistaa muita menetelmiä, jotka koskevat kyseisen asetuksen 22 artiklassa tarkoitetuista eri korjaavista toimenpiteistä aiheutuvien kustannusten jakamista ja joilla täydennetään tarvittaessa asetuksen 2015/1222 74 artiklan mukaisesti laadittua yhteistä menetelmää, ei ole merkitystä, kun tulkitaan asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohtaa, joka on vieläpä normihierarkkisesti ylempi säännös.

137 Neljänneksi on hylättävä kantajien perustelu, jonka mukaan riidanalaisella päätöksellä pysytetyn riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän soveltamisala on ristiriidassa SEUT 291 artiklan kanssa, tai siltä puuttuu oikeusperusta, koska ACER on laajentanut lainsäädännöstä ilmenevää kyseisen menetelmän soveltamisalaa.

138 On erityisesti niin, että koordinoiduilla korjaavilla toimenpiteillä verkkoelementeissä, joissa jännite on yhtä suuri tai suurempi kuin 220 kV, mahdollistetaan tarjousalueiden välinen kauppa, osaltaan estetään alueiden välisen kapasiteetin rajoituksia ja taataan kyseisen kapasiteetin sitovuus, mikä on asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan mukaista.

139 Samoin, ja kun otetaan huomioon, että riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän soveltamisala ei ole ristiriidassa asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan kanssa, saastuttaja maksaa -periaatteen perusteella ei voida väittää, että ACER olisi laajentanut kyseisen menetelmän soveltamisalaa asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa säädetystä.

140 Viidenneksi on todettava, ettei hyväksyä voida myöskään Saksan liittotasavallan istunnossa esittämää perustelua, joka perustuu asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan lainsäädäntöhistoriaan ja jonka mukaan unionin lainsäätäjä on tarkoittanut rajata tarjousalueiden sisällä sijaitsevissa verkkoelementeissä toteutetuista korjaavista toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset siirtoverkonhaltijoiden keskinäisen kustannusten jakamisen ulkopuolelle, kun unionin lainsäätäjä on kyseisen säännöksen laatimisvaiheessa kieltäytynyt muuttamasta sen sanamuotoa korvaamalla ilmaisun ”kahden tarjousalueen välillä havaittu siirtorajoitus” ilmaisulla ”tarjousalueiden välillä tai tarjousalueen sisällä havaittu siirtorajoitus”.

141 Riippumatta siitä, voiko Saksan liittotasavalta vedota asiakirjoihin, jotka liittyvät lainsäädäntöä koskevaan trilogiin, osoituksena unionin lainsäätäjän tarkoituksesta asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan säätämisen yhteydessä, tästä on riittävää todeta, ettei se, että unionin lainsäätäjä on mahdollisesti nimenomaisesti kieltäytynyt ottamasta tarjousalueen sisäisiä siirtorajoituksia kyseisen säännöksen sanamuotoon, ole ratkaiseva seikka sen kannalta, mitkä verkkoelementit on otettava huomioon, kun arvioidaan, mitkä siirrot tai virrat ovat osaltaan aiheuttaneet ”kahden tarjousalueen” välisen siirtorajoituksen.

142 Kuten edellä 81–84 ja 135 kohdasta ilmenee, asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa ei määritellä verkkoelementtejä, joiden osalta tarjousalueiden välisten siirtorajoitusten pienentämiseksi toteutettujen korjaavien toimenpiteiden kustannukset on jaettava, mikä ei merkitse, että unionin lainsäätäjä olisi tarkoittanut rajata tietyn verkkoelementtiryhmän kustannusten jakamisen ulkopuolelle.

143 Näin ollen on hylättävä kantajien perustelut, joiden mukaan muut kuin kriittiset sisäiset verkkoelementit on rajattava riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän soveltamisalan ulkopuolelle asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan ja asetuksen 2015/1222 74 artiklan perusteella.

– Kysymys kannustimista, joita syntyy siksi, että riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän soveltamisalaan on otettu muita kuin kriittisiä verkkoelementtejä

144 Kantajien perustelusta, joka koskee väitetysti vääriä kannustimia, joita luodaan ottamalla riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän soveltamisalaan verkkoelementtejä, joissa jännite on yhtä suuri tai suurempi kuin 220 kV, on muistutettava, että asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa säädetään siirtoverkonhaltijoiden velvollisuudesta kantaa

kustannukset, jotka aiheutuvat korjaavista toimenpiteistä, jotka liittyvät sisäisistä liiketoimista aiheutuviin siirtoihin, jotka osaltaan aiheuttavat kahden tarjousalueen välillä havaitun siirtorajoituksen ylittämättä toleranssitasoa. Tällä kannustetaan siirtoverkonhaltijoita kehittämään verkkoaan, jotta verkko voi välittää tällaiset siirrot, jotka eivät ylitä toleranssitasoa, joka vastaa sellaista kiertovirtojen tasoa, joka ilman rakenteellista siirtorajoitusta olisi odotettavissa tarjousalueella.

145 Asiaa koskevissa oikeussäännöissä ei sen sijaan säädetä siirtoverkonhaltijoiden velvollisuudesta kehittää verkkojaan, jotta ne voisivat välittää edellä 144 kohdassa mainitun toleranssitason ylittävät kiertovirrat. Näin on siksi, että kyseiset kiertovirrat ovat luonteeltaan ennakoimattomia ja mahdottomia ennakoida, ja kyseiset virtaukset välittävä siirtoverkonhaltija ei voi vaikuttaa niihin.

146 Tässä yhteydessä on huomattava, että yksi unionin lainsäätäjän päätavoitteista näiden oikeussääntöjen säätämisen yhteydessä on ollut vähentää kiertovirroista ja sisäisistä siirtorajoituksista aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia tarjousalueiden väliseen kauppaan, kuten asetuksen 2019/943 johdanto-osan 27 perustelukappaleesta ilmenee.

147 Samoin energialainsäädäntöpaketin laatimisen yhteydessä suoritetun ja 30.11.2016 julkaistun komission vaikutustenarvioinnin (SWD(2016) 410) sivulta 59 ilmenee, että kiertovirrat voivat vähentää alueiden välistä kapasiteettia ja johtaa kalliiseen ja markkinoiden ulkopuoliseen ajojärjestyksen uudelleenmäärittelyyn ja niistä voi aiheutua merkittäviä häiriöitä, jotka koskevat hintoja ja sijoitussignaaleja viereisillä tarjousalueilla. Tästä aiheutuu huomattava vauraudenmenetys.

148 Lisäksi muiden kuin kriittisten verkkoelementtien rajaaminen kustannusten jakamisen ulkopuolelle merkitsisi lopulta, että siirtoverkonhaltijalla, jonka verkosta lähtee kiertovirtoja, ei olisi kannustinta sijoittaa riittävästi verkkoonsa, koska se ei joutuisi kantamaan kaikkia kustannuksia, joita aiheutuu sen aiheuttamien siirtorajoitusten ratkaisemisen edellyttämistä korjaavista toimenpiteistä. Ainoastaan kyseinen siirtoverkonhaltija nimittäin tuntee verkkonsa ja vastaa siitä ja voi näin ollen toteuttaa muita tarvittavia toimenpiteitä, kuten muuttaa tarjousalueen konfiguraatiota tai sijoittaa verkkoonsa. Tässä yhteydessä on palautettava mieleen, että asetuksen 2019/943 35 artiklan 5 kohdan mukaan kukin siirtoverkonhaltija vastaa omasta verkostaan, eivätkä verkon sisäiset ongelmat siis voi jäädä viereisten verkkojen siirtoverkonhaltijoiden vastuulle.

149 Lisäksi on todettava, että jos kahden vierekkäin olevan siirtoverkon siirtoverkonhaltijoilla olisi molemmilla kannustin sijoittaa omaan verkkoonsa joko kiertovirtojen välittämiseksi tai vähentämiseksi, tästä seuraisi, jos kyseiset siirtoverkonhaltijat eivät koordinoisi sijoituksiaan, että tehtäisiin liikaa sijoituksia ja resurssit jaettaisiin huonosti, kuten ACER on vastinekirjelmänsä 110–115 kohdassa perustellusti tähdentänyt.

150 Edellä esitettyjen arviointien perusteella on huomattava, että kantajat vaativat lähinnä, että ne vapautetaan kantamasta kustannuksia, joita ne aiheuttavat muille siirtoverkonhaltijoille lähettämällä kiertovirtoja, jotka ylittävät toleranssitason, kyseisten siirtoverkonhaltijoiden muihin kuin kriittisiin verkkoelementteihin, vaikka kyseisissä verkkoelementeissä toteutettavat korjaavat toimenpiteet ovat osa tarjousalueiden välisen kaupan turvaamista.

151 Tällainen lähestymistapa olisi lisäksi ristiriidassa energiayhteisvastuun periaatteen kanssa, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut.

152 Energiayhteisvastuun periaatteeseen liittyy oikeuksia ja velvollisuuksia sekä unionille että jäsenvaltioille, koska unionilla on yhteisvastuuvelvollisuus jäsenvaltioita kohtaan ja jäsenvaltioilla on yhteisvastuuvelvollisuus toisiaan kohtaan sekä unionin yhteisen edun ja unionin harjoittaman politiikan osalta (tuomio 15.7.2021, Saksa v. Puola, C-848/19 P, EU:C:2021:598, 49 kohta).

153 Näin ollen olisi energiayhteisvastuun periaatteen vastaista sallia siirtoverkonhaltijoiden, jotka lähettävät muiden tarjousalueiden kautta kulkevia kiertovirtoja, välttävän kustannukset, joita aiheutuu korjaavista toimenpiteistä, jotka aktivoidaan yhteisen edun mukaisesti alueiden välisen kapasiteetin optimoimiseksi ja joilla turvataan samalla mahdollisimman tehokkaasti verkon käyttövarmuus, mikä on hyödyllistä kaikkien siirtoverkonhaltijoiden ja siis myös sähkön kuluttajien kannalta.

154 Edellä esitettyjen arviointien perusteella ensimmäinen kanneperuste on hylättävä.

Toinen kanneperuste, joka koskee virtausten hajottamista

155 Kantajat väittävät toisessa kanneperusteessaan, että riidanalaisella päätöksellä pysytetyssä riidanalaisessa kustannusten jakamista koskevassa menetelmässä omaksuttu virtausten hajottamismenetelmä on lainvastainen.

156 Toinen kanneperuste on kaksiosainen.

157 Kanneperusteensa ensimmäisessä osassa kantajat väittävät, että käytettävä virtausten hajottamismenetelmä eli sähkövirtojen värittämismenetelmä (Power Flow Colouring method, jäljempänä PFC-menetelmä) ei ole asianmukainen menetelmä, mistä syystä sen soveltamisen perusteella saadaan virheellisiä tuloksia.

158 Kanneperusteensa toisessa osassa kantajat arvostelevat etenkin tasasähkön siirrossa käytettyjen verkkoelementtien kohtelua.

Kanneperusteen ensimmäinen osa, joka koskee PFC-menetelmän epäasianmukaisuutta

159 Toisen kanneperusteensa ensimmäisessä osassa kantajat väittävät, että PFC-menetelmä ei ole asianmukainen virtausten hajottamismenetelmä, koska se tuottaa virheellisiä tuloksia.

160 Kantajat esittävät tässä yhteydessä useita, neljään eri ryhmään kuuluvia väitteitä.

161 Ensimmäiseen ryhmään kuuluvilla väitteillään kantajat vetoavat siihen, että PFC-menetelmä on suunniteltu siten, ettei sen avulla voida hajottaa virtauksia oikein.

162 Toiseen ryhmään kuuluvilla väitteillään kantajat väittävät, että valituslautakunta ei ole tosiasiallisesti tarkastellut niiden esittämiä päätöksen nro 30/2020 lainvastaisuutta koskevia perusteluja.

163 Kolmanteen ryhmään kuuluvilla väitteillään kantajat väittävät, että PFC-menetelmän perusteella saadaan monin tavoin epärealistisia tuloksia.

164 Neljänteen ryhmään kuuluvilla väitteillään kantajat väittävät, että PFC-menetelmä on suunniteltu siten, ettei se täytä säädettyjä oikeudellisia vaatimuksia.

165 ACER kiistää kantajien perustelut.

– *Alustavat huomautukset*

166 Virtausten hajottaminen on välttämätön vaihe korjaavista toimenpiteistä aiheutuvien kustannusten jakamisessa.

167 Virtausten hajottaminen on tärkeää siksi, että hajottamalla virtaus osatekijöihinsä selvitetään myöhemmän kustannusten jakamisen edellyttämät syötetiedot. Jos virtaus siis hajotetaan virheellisesti osatekijöihinsä, vaikuttaa tämä väistämättä kustannusten jakamisen tuloksiin.

168 Virtausten hajottamisen tarkoituksena on määrittää, mitkä virtaustyypit ovat aiheuttaneet verkkoelementissä esiintyvän siirtorajoituksen.

169 Asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa nimittäin edellytetään sen määrittämistä, mitkä virtaukset osaltaan aiheuttavat tarjousalueiden välisen siirtorajoituksen.

170 Erilaiset virtaukset, jotka on määritettävä kustannusten jakamista varten, esimerkiksi sisäiset siirrot tai kiertovirrat, ilmentävät virtauksen sellaisten osatekijöiden erilaisia alkuperiä ja määränpäitä, jotka lasketaan fyysisen kokonaisvirran perusteella, joka on ainoa mitattavissa oleva virtaus.

171 Näin ollen virtausten hajottaminen on prosessi, jossa yhtäältä jaetaan kokonaisvirta osatekijöihinsä ja toisaalta lasketaan kyseisten osatekijöiden osuus kokonaisvirrasta.

172 Virtausten hajottamisen osalta riidanalaisessa kustannusten jakamista koskevassa menetelmässä tukeudutaan PFC-menetelmään. Kuten 27.3.2019 toimitetun kustannusten jakamista koskevaa menetelmää koskevan ehdotuksen kanssa toimitetusta 22.2.2019 päivätystä selittävästä asiakirjasta ilmenee, ensisijaisena tavoitteena kyseisen menetelmän kehittämisessä oli PFC-menetelmän ja unionin sähkömarkkinoiden tarjousaluemallin välisen koherenssin säilyttäminen ja samalla se, että menetelmän avulla sähköjärjestelmän jokaisen verkkoelementin sähkövirtaukset voitaisiin jakaa täysimääräisesti osatekijöihinsä.

173 Tämä on asiayhteys, jossa kantajat esittävät erilaisia väitteitä riidanalaisen päätöksen lainvastaisuudesta siltä osin kuin sillä on hylätty kantajien valituslautakunnassa esittämät perustelut.

– *Riidanalaisen päätöksen perustelut*

174 Toisen kanneperusteensa ensimmäisessä osassa kantajat arvostelevat PFC-menetelmää siltä osin kuin se koskee verkkoelementtejä, joissa siirretään vaihtovirtaa.

175 Kantajat väittävät riidanalaista päätöstä lainvastaiseksi muun muassa sillä perusteella, ettei valituslautakunta ole tosiasiallisesti tarkastellut niiden perusteluja, jotka koskevat virtausten hajottamiseen käytettävää PFC-menetelmää.

176 Oikeuskäytännössä on katsottu, että ACERin päätökseen sisältyvien monitahoisten teknisten ja taloudellisten arviointien osalta valituslautakunnan harjoittama valvonta ei saa koskea ainoastaan sitä, onko tehty ilmeinen arviointivirhe, vaan sen on jäsentensä asiantuntemuksen perusteella

tutkittava, voidaanko valituslautakunnassa esitetyillä perusteluilla osoittaa, että näkemykset, joihin ACERin päätös perustuu, ovat virheellisiä (ks. vastaavasti tuomio 18.11.2020, Aquind v. ACER, T-735/18, EU:T:2020:542, 69 kohta).

177 Tästä on muistutettava, että valituslautakunnan kokoonpano täyttää ACERin päätösten kattavan valvonnan vaatimukset. Vaatimus siitä, että valituslautakunnan jäsenillä on oltava kokemusta energia-alalta, johtuu siitä, että heillä on tai on oltava tarvittava tekninen osaaminen, jotta valitukset voidaan tutkia perusteellisesti. Unionin lainsäätäjän tarkoituksena on nimittäin ollut taata ACERin valituslautakunnalle tarvittava asiantuntemus, jotta tämä voi itse arvioida energia-alaan liittyviä monitahoisia teknisiä ja taloudellisia tosiseikkoja (tuomio 9.3.2023, ACER v. Aquind, C-46/21 P, EU:C:2023:182, 63 ja 64 kohta).

178 Sen kysymyksen tarkastelu, onko valituslautakunta nyt käsiteltävässä asiassa harjoittanut valvontaansa edellä 176 kohdassa viitatussa oikeuskäytännössä edellytetyllä tavalla tehokkaasti, edellyttäisi kuitenkin, että unionin yleinen tuomioistuin kykenisi suorittamaan tällaisen tarkastelun erityisesti riidanalaisessa päätöksessä esitettyjen perustelujen perusteella. Tässä yhteydessä unionin yleisen tuomioistuimen on tarkasteltava omasta aloitteestaan riidanalaisen päätöksen perustelujen puutteellisuutta koskevaa perustetta, joka koskee virtausten hajottamiseen käytettävää PFC-menetelmää koskevaa riidanalaisen päätöksen osaa.

179 Tästä on muistutettava, että perustelujen puuttuminen tai niiden riittämättömyys kuuluu SEUT 263 artiklassa tarkoitettuihin olennaisen menettelymääräyksen rikkomisiin ja sitä on pidettävä sellaisena ehdottomana perusteena, jonka unionin tuomioistuimet voivat ottaa tai niiden pitää ottaa huomioon omasta aloitteesta (ks. tuomio 9.3.2023, Les Mousquetaires ja ITM Entreprises v. komissio, C-682/20 P, EU:C:2023:170, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

180 Edellä esitetyn perusteella unionin yleinen tuomioistuin kehotti nimenomaisesti 5.5.2023 päivätyllä prosessinjohtotoimellaan asianosaisia ottamaan kantaa siihen, ”ovatko riidanalaisen päätöksen siinä osassa, jossa tarkastellaan kantajien PFC-menetelmää vastaan esittämiä väitteitä, esitetyt perustelut riittäviä”.

181 Lisäksi on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusteluvelvollisuuden laajuus riippuu kyseessä olevan toimen luonteesta ja asiayhteydestä, jossa se on toteutettu. Perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä toimen tehneen toimielimen päättely siten, että yhtäältä niille, joita toimi koskee, selviävät sen syyt, jotta ne voivat puolustaa oikeuksiansa ja arvioida, onko päätös perusteltu, ja että toisaalta unionin tuomioistuin voi tutkia toimen laillisuuden. Perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, sillä tutkittaessa sitä, täyttävätkö toimen perustelut SEUT 296 artiklan vaatimukset, on otettava huomioon sen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (tuomio 2.4.1998, komissio v. Sytraval ja Brink’s France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, 63 kohta ja tuomio 30.11.2011, Sniace v. komissio, T-238/09, ei julkaistu, EU:T:2011:705, 37 kohta).

182 Toimen tekevän toimielimen ei etenkään ole otettava kantaa kaikkiin asianosaisten toimielimessä esittämiin perusteluihin. Riittää, että se esittää tosiseikat ja oikeudelliset seikat, jotka ovat olennaisen tärkeitä päätöksen rakenteessa (ks. tuomio 1.7.2008, Chronopost ja La Poste v. UFEX ym., C-341/06 P ja C-342/06 P, EU:C:2008:375, 96 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

183 Vastaavasti on niin, että tutkittaessa sitä, ovatko perustelut riittäviä, on otettava huomioon myös erityisesti se tarve, joka niillä, joille toimi on osoitettu, voi olla saada selvennystä tilanteeseen. Asianomaiselle vastainen toimi on näin ollen riittävästi perusteltu silloin, kun se on tehty

asianomaiselle tutussa asiayhteydessä, jonka vuoksi hän pystyy ymmärtämään itseensä kohdistuvan toimenpiteen ulottuvuuden (ks. vastaavasti tuomio 15.7.2021, komissio v. Landesbank Baden-Württemberg ja SRB, C-584/20 P ja C-621/20 P, EU:C:2021:601, 104 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

184 Vielä on palautettava mieleen, että perusteluvelvollisuus on olennainen menettelymääräys, joka on erotettava perustelujen paikkansapitävyydestä, koska viimeksi mainittu koskee riidanalaisen toimen aineellista lainmukaisuutta. Päätöksen perusteluissa toistetaan näet virallisesti päätöksen perustana olevat syyt. Jos nämä syyt ovat virheellisiä, ne rasittavat päätöksen asiasisällön laillisuutta mutta eivät sen perusteluja, jotka saattavat olla riittävät, vaikka niissä esitetään virheellisiä syitä. Näin ollen väitteillä tai perusteluilla, joilla pyritään riitauttamaan riidanalaisen toimen aineellinen perusteltavuus, ei ole merkitystä perustelujen puuttumista tai puutteellisuutta koskevan perusteen yhteydessä (ks. vastaavasti tuomio 10.3.2022, komissio v. Freistaat Bayern ym., C-167/19 P ja C-171/19 P, EU:C:2022:176, 77 kohta ja tuomio 13.5.2020, Koenig & Bauer v. EUIPO (we're on it), T-156/19, ei julkaistu, EU:T:2020:200, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

185 Koska nyt käsiteltävässä asiassa valituslautakunnan oli edellä 176 ja 177 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti tarkasteltava koko päätöstä nro 30/2020, mukaan lukien siinä esitettyjä arviointeja, jotka koskevat energia-alaan liittyviä monitahoisia teknisiä ja taloudellisia tosiseikkoja, eikä se voinut tutkia ainoastaan, oliko päätöksessä tehty ilmeinen arviointivirhe, valituslautakunnan esittämien perustelujen on oltava sellaiset, että yhtäältä se, jolle toimi on osoitettu, voi puolustaa oikeuksiaan ja arvioida, onko päätös perusteltu, ja toisaalta unionin tuomioistuimet voivat harjoittaa laillisuusvalvontaansa.

186 Jos riittäviä perusteluja nimittäin ei ole esitetty, kantajat tai unionin yleinen tuomioistuin eivät voi arvioida, onko valituslautakunta tosiasiallisesti tutkinut siinä esitetyt perustelut edellä 176 ja 177 kohdassa esitettyjen vaatimusten mukaisesti.

187 Unionin yleisen tuomioistuimen omasta aloitteestaan käsiteltäväksi ottamaa perustetta, joka koskee virtausten hajottamiseen käytettävää PFC-menetelmää koskevia riidanalaisen päätöksen perusteluja, on tarkasteltava näiden näkökohtien perusteella.

188 Kantajat esittivät valituslautakunnalle toimittamassaan valituksessa yksityiskohtaiset perustelut päätöksen nro 30/2020 lainvastaisuutta koskeville väitteilleen. Ne väittivät, että PFC-menetelmässä on useita suunnitteluvirheitä, joiden vuoksi kyseinen menetelmä tuottaa virheellisiä tuloksia.

189 Kantajat väittivät erityisesti, ettei PFC-menetelmässä oteta huomioon fyysistä todellisuutta. Tästä on muistutettava, että asiaa koskevissa oikeussäännöissä edellytetään fyysistä todellisuutta vastaavaa lähestymistapaa. Ainoastaan fyysinen sähkövirtaus voi nimittäin aiheuttaa siirtorajoituksen ja näin ollen kustannusten jakamista koskevassa menetelmässä korjaavista toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset voidaan jakaa ainoastaan niille virtauksille, jotka tosiasiallisesti osaltaan aiheuttavat siirtorajoituksia. Kantajat väittävät, että ”Kirchhoffin pienemmän vastuksen lain” vuoksi sähkö kulkee lyhimmän tuotantopisteen ja käyttöpisteen välisen yhteyden kautta riippumatta tarjousalueiden rajoista tai sovituista sähkönsiirroista. PFC-menetelmässä ei kuitenkaan oteta huomioon tätä tieteellistä tosiseikkaa ja siinä sallitaan sähkönsiirto eri tarjousalueilla sijaitsevien tuotanto- ja käyttöpisteen välillä ainoastaan, jos tarjousalueen, jolla tuotantopiste sijaitsee, nettotilanne on positiivinen, kun otetaan huomioon kaikki konsolidoidut sovitut rajat ylittävät siirrot, ja jos tarjousalueen, jolla kulutuspiste sijaitsee,

nettotilanne on negatiivinen, kun otetaan huomioon kaikki konsolidoidut sovitut rajat ylittävät siirrot. Tästä seuraa, että riippuen asianomaisten tarjousalueiden nettotilanteista PFC-menetelmän perusteella todetaan sisäinen siirto tai kiertovirta sen sijaan että hyväksyttäisiin rajat ylittävä siirto. Näin ollen, koska PFC-menetelmässä luonnonlait jätetään huomiotta, PFC-menetelmän perusteella todetaan usein kiertovirtoja, joita ei todellisuudessa ole. Kantajat väittivät lopuksi, että PFC-menetelmä ei myöskään ole perusteltu unionin sähkömarkkinoiden tarjousaluemalliin perustuvaan konfiguraatioon liittyvistä syistä.

190 Riidanalaisen päätöksen sisällysluettelon mukaan kantajien valituslautakunnassa esiin tuomia virtausten hajottamista koskevia kysymyksiä tarkastellaan konsolidoidun kolmannen valitusperusteen tarkastelun yhteydessä riidanalaisen päätöksen 407–587 kohdassa (s. 61–87). Kyseisen ”konsolidoidun kolmannen valitusperusteen” tarkastelun yhteydessä riidanalaisen päätöksen 407–551 kohdassa (s. 61–81) käsitellään verkkoelementtejä, joissa siirretään vaihtovirtaa ja joita tämän kanneperusteen ensimmäinen osa koskee, kun taas riidanalaisen päätöksen 552–587 kohdassa (s. 82–87) käsitellään verkkoelementtejä, joissa siirretään tasavirtaa ja joita tämän kanneperusteen toinen osa koskee.

191 Riidanalaisen päätöksen sisällysluettelon mukaan riidanalaisen päätöksen 588–631 kohdassa käsitellään sen sijaan ”konsolidoitua neljättä valitusperustetta”, joka koski sähköä tuovien tarjousalueiden lähettämien kiertovirtojen ja niiden sisäisten siirtojen tason yliarviointia. Riidanalaisen päätöksen merkityksellisten kohtien mukaan tämän asian kantajat eivät olleet esittäneet tätä valitusperustetta valituslautakunnassa vaan kyseisen valitusperusteen esitti asian Polskie sieci elektroenergetyczne v. ACER (T-484/21) kantaja. Näin ollen perusteluvelvollisuuden noudattamisen tutkimisen yhteydessä ei voida ottaa huomioon riidanalaisen päätöksen 588–631 kohtaa, ellei mainituissa kohdissa viitata riidanalaisen päätöksen 407–551 kohtaan.

192 On todettava, ettei riidanalaisen päätöksen 407–551 kohdassa esitettyä päättelyä – sen pituudesta huolimatta – voida pitää edellä 181–183 kohdassa mainittujen vaatimusten mukaisina perusteluina.

193 Ensinnäkään se, että ”konsolidoitua kolmatta valitusperustetta” koskeva tarkastelu esitetään riidanalaisessa päätöksessä noin 150 kohdassa, ei itsessään osoita, että kantajien valituslautakunnassa esittämät perustelut olisi tutkittu perusteellisesti ja yksityiskohtaisesti. Riidanalaisen päätöksen tämän osan pituus johtuu nimittäin pitkälti päätöksen laatimistavasta, jossa samaa aihetta käsitellään useita kertoja niiden eri oikeudellisten seikkojen tai tosiseikkojen perusteella, joihin valituksissa oli vedottu, mistä syystä päätöksessä esitetään paljon viittauksia ja toistetaan samoja asioita.

194 Toiseksi on todettava, että yleisesti ottaen riidanalaisessa päätöksessään valituslautakunta on usein tyytynyt vain esittämään yleisluonteisia toteamuksia vastaamatta tosiasiallisesti kantajien esittämiin perusteluihin, minkä jälkeen se on myöhemmin tarkastelussaan tukeutunut kyseisiin toteamuksiin. Siten valituslautakunta antaa vaikutelman yksityiskohtaisen päättelyn esittämisestä vastaamatta kuitenkaan tosiasiallisesti kantajien esittämiin perusteluihin.

195 Kolmanneksi erityisesti kantajien väitteestä, jonka mukaan PFC-menetelmässä ei oteta huomioon luonnonlakeja, ja tästä syystä sitä soveltamalla todetaan kiertovirtoja, joita todellisuudessa ei ole, on todettava, että tätä koskevan valituslautakunnan päättelyn ydin esitetään riidanalaisen päätöksen 421–461 kohdassa, kuten ACER on todennut vastauksena unionin yleisen tuomioistuimen esittämään kirjalliseen kysymykseen.

196 On kuitenkin todettava, että alaotsikon 3.2 ”Virtausten hajottaminen [riidanalaisessa kustannusten jakamista koskevassa menetelmässä]” alla riidanalaisen päätöksen 421–432 kohdassa (s. 65 ja 66) esitetään vastauksena kantajien esittämiin väitteisiin ainoastaan päätöksen 424 kohdassa (s. 65) esitetty toteamus siitä, että ”on olemassa useita virtausten hajottamismenetelmiä”.

197 Alaotsikon 3.3 ”PFC-menetelmässä ei oteta huomioon sähköistä etäisyyttä, se tuottaa fiktiivisiä virtauksia ja se on tästä syystä esteenä järkevälle kustannusten jakamiselle” alla riidanalaisen päätöksen 433–451 kohdassa (s. 66–69) tyydytään vastaamaan kantajien väitteisiin muutamalla yleisluonteisella ja abstraktilla toteamuksella vastaamatta tosiasiallisesti kantajien perusteluihin.

198 Riidanalaisen päätöksen 437 kohdassa (s. 67) todetaan pelkästään, että ”valitusperusteen 3.1 ja 3.2 osasta ilmenee, että teknisesti – – on olemassa useita rinnakkaisia ja päteviä virtausten hajottamismenetelmiä”.

199 On kuitenkin huomattava, että riidanalaisessa päätöksessä esitetyssä ”valitusperusteen 3.1 ja 3.2 osaa” koskevassa tarkastelussa on vain katsottu, että on olemassa useita virtausten hajottamismenetelmiä. Valituslautakunta ei sen sijaan ole tehnyt mitään päätelmiä kyseisten eri menetelmien pätevyydestä.

200 Riidanalaisen päätöksen 439 kohdasta (s. 67) ilmenee, että valituslautakunta on katsonut, ettei PFC-menetelmä tai jokin osa siitä ole fiktiivinen tuotannon muutoskertoimien käytön vuoksi. Kyseisessä kohdassa lisätään, että tuotannon muutoskertoimia käytetään vakiintuneesti kapasiteetin laskentamenetelmissä.

201 Yhtäältä on kuitenkin todettava, että erään toisen valituslautakunnassa esittämänsä valitusperusteen yhteydessä kantajat esittivät, että tuotannon muutoskertoimet eivät sovellu käytettäviksi virtausten hajottamisen yhteydessä nimenomaan, koska ne on suunniteltu kapasiteetin laskentaa varten. Toisaalta viittauksella tuotannon muutoskertoimien käyttöön ei vastata kantajien perusteluihin, joiden mukaan PFC-menetelmässä on suunnitteluvirhe, koska siinä ei lähtökohtaisesti oteta huomioon sähköistä etäisyyttä.

202 Riidanalaisen päätöksensä 447 kohdassa (s. 68) valituslautakunta päättelee, ettei se ”pidä PFC-menetelmää fiktiivisiin virtauksiin perustuvana”.

203 Mainittua 447 kohtaa edeltävien kohtien perusteella ei kuitenkaan voida ymmärtää syitä, joiden vuoksi valituslautakunta on hylännyt kantajien väitteet, joiden mukaan PFC-menetelmää soveltamalla todetaan kiertovirtoja, joita ei todellisuudessa ole.

204 Riidanalaisen päätöksensä 451 kohdassa (s. 69) valituslautakunta päättelee, että ”[Full Line Decomposition (FLD)] -menetelmä ei ole asianmukainen virtausten hajottamismenetelmä”.

205 Kun kyse on PFC-menetelmästä, valituslautakunnan päättelyllä, joka koskee FLD-menetelmän mahdollista soveltumattomuutta käytettäväksi tarjousalueiksi jaettujen markkinoiden yhteydessä, ei kuitenkaan vastata PFC-menetelmää arvostelevien kantajien perusteluun.

206 Vaikka katsottaisiin, että FLD-menetelmää koskeva päättely on ymmärrettävä hiljaiseksi vastaukseksi kantajien väitteisiin, jotka koskevat PFC-menetelmän epäasianmukaisuutta, tästä päättelystä eivät ilmene syyt, joiden vuoksi valituslautakunta on hylännyt kantajien valituslautakunnalle esittämät väitteet.

207 Riidanalaisen päätöksen 449 kohdassa (s. 68) todetaan nimittäin, että ”sähköistä etäisyyttä – – voidaan soveltaa täysimääräisesti vain solmukohtiin perustuvassa sähkömarkkinamallissa” ja että ”on kuitenkin todettava, että jos sovellettaisiin solmukohtiin perustuvaa sähkömarkkinamallia, kiertovirtoja ei aiheutuisi – – eikä – – virtausten hajottamiselle olisi tarvetta”.

208 Yhtäältä se, ettei sähköistä etäisyyttä väitetysti voida ”täysimääräisesti” ottaa huomioon, ei merkitse, ettei virtausten hajottaminen oikein edellyttäisi sähköisen etäisyyden huomioon ottamista tai että PFC-menetelmässä otettaisiin sähköinen etäisyys asianmukaisesti huomioon.

209 Toisaalta edellä 207 kohdassa lainatusta toteamuksesta ei myöskään ilmene, että se, että PFC-menetelmässä ei oteta huomioon sähköistä etäisyyttä, mitä kantajat ovat arvostelleet, seuraisi suoraan tarjousaluemallista, johon unionin sähkömarkkinat perustuvat, tai että kyseinen tarjousaluemalli olisi esteenä sähköisen etäisyyden huomioon ottamiselle.

210 Alaotsikon 3.4 ”PFC-menetelmällä rikotaan [asetuksen 2019/943] 16 artiklan 13 kohtaa [ja saastuttaja maksaa -periaatetta]” alla riidanalaisen päätöksen 452–462 kohdassa (s. 69 ja 70) ei myöskään esitetä muita seikkoja, joiden perusteella voitaisiin ymmärtää, miksi kantajien väitteet on hylätty.

211 Valituslautakunta päättelee riidanalaisen päätöksensä 460 kohdassa (s. 70), että ”PFC-menetelmä – – ei ole mielivaltainen eikä se perustu virheellisiin olettamiin. Sitä soveltamalla fyysiset virtaukset hajotetaan oikein – –”.

212 Tätä 460 kohtaa edeltävien kohtien perusteella ei kuitenkaan voida ymmärtää syitä, joiden vuoksi valituslautakunta on hylännyt kantajien väitteet, joiden mukaan PFC-menetelmää soveltamalla todetaan kiertovirtoja, joita ei todellisuudessa ole.

213 Näin on siksi, että mainittua kohtaa edeltävissä kohdissa esitetään vain perustelemattomia toteamuksia ja viittauksia päätelmiin, jotka valituslautakunta oli aiemmin päätöksessään tehnyt ja jotka nekään eivät perustuneet todelliseen päättelyyn.

214 Siten riidanalaisen päätöksen 456 kohdassa (s. 69) tyydytään vastaamaan kantajien väitteisiin pelkällä toteamuksella, että ”valitusperusteen 3.3 osan yhteydessä selitetystä ilmenee, että PFC-menetelmää soveltamalla voidaan yksilöidä oikein fyysisten virtausten kerrokset [eikä se] perustu fiktiivisiin virtauksiin”. Muissa riidanalaisen päätöksen 460 kohdassa tehtyä päätelmää edeltävissä kohdissa ei sen sijaan esitetä mitään, millä vastattaisiin erityisesti kantajien väitteisiin.

215 Neljänneksi on vielä huomautettava, että riidanalaisen päätöksen perustelujen muissa kohdissa esitetyillä seikoilla ei voida paikata aukkoja kyseisen päätöksen 421–461 kohdassa esitetyssä päättelyssä. Tämä pätee etenkin riidanalaisen päätöksen 513–551 kohtaan (s. 76–81), joissa käsitellään tuotannon muutoskertoimien käyttämistä ja joissa ei suoraan vastata kantajien väitteisiin, joiden mukaan PFC-menetelmää soveltamalla päädytään luonnonlakien vastaisesti toteamaan kiertovirtoja, joita ei todellisuudessa ole. ACER ei myöskään tässä oikeudenkäynnissä eikä etenkään vastauksena unionin yleisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen ole ilmoittanut tarkemmin, millä riidanalaisen päätöksen kohdilla voitaisiin paikata kyseisen päätöksen perustelujen aukkokohdat.

216 Viidenneksi edellä 181–183 kohdassa viitatusta oikeuskäytännöstä ilmenee, että toimen perusteluvelvollisuus on erilainen toimen asiayhteyden ja sen mukaan, kenelle toimi on osoitettu.

217 On totta, että kantajien väitteet koskevat aihetta, joka on erittäin monitahoinen ja tekninen. Kantajilla on lisäksi huomattavasti kyseisen alan asiantuntemusta, kuten ne itsekin toteavat.

218 Tässä tapauksessa on kuitenkin niin, että kantajat ovat koko riidanalaisen päätöksen tekemiseen johtaneen menettelyn aikana esittäneet samat perustelut, jotka on aluksi hylätty päätöksessä nro 30/2020 ja sittemmin riidanalaisessa päätöksessä. Näin ollen kantajat ovat toistaneet samat PFC-menetelmän lainvastaisuutta koskevat perustelut valituslautakunnassa ja unionin yleisessä tuomioistuimessa siksi, ettei valituslautakunta ole esittänyt perusteluja, joiden perusteella kantajat olisivat voineet ymmärtää, miksi niiden väitteet on hylätty.

219 Vaikka otetaan huomioon riidanalaisessa päätöksessä käsitellyn aiheen luonne ja kantajien asiantuntemus, riidanalaisessa päätöksessä esitetyt perustelut eivät siis täytä edellä 181–183 kohdassa viitattuja vaatimuksia.

220 Kuudenneksi on todettava, että edellä 182 kohdassa viitatun oikeuskäytännön mukaan toimen tekevän toimielimen ei ole otettava kantaa kaikkiin asianosaisten siinä esittämiin perusteluihin, sillä se voi tyytyä esittämään tosiseikat ja oikeudelliset seikat, jotka ovat olennaisen tärkeitä kyseisen toimen rakenteessa.

221 Tästä on yhtäältä todettava, että kuten edellä 166 ja 167 kohdassa on todettu, virtausten hajottaminen on välttämätön ja tärkeä vaihe korjaavista toimenpiteistä aiheutuvien kustannusten jakamisessa, koska hajottamalla virtaus osatekijöihinsä selvitetään myöhemmän kustannusten jakamisen edellyttämät syötetiedot. Lisäksi kantajien esittämät väitteet koskevat PFC-menetelmän suunnittelua. Nämä väitteet ovat keskeinen osa kantajien perusteluja, joiden mukaan päätöksellä nro 30/2020 vahvistettu virtausten hajottamisessa käytettävä menetelmä on lainvastainen, ja jos kantajien väitteet olisivat perusteltuja, riidanalainen päätös olisi kumottava siltä osin kuin sillä pysytetään päätös nro 30/2020 virtausten hajottamismenetelmän osalta.

222 Näin ollen kantajien perustelut koskivat riidanalaisen päätöksen keskeisiä osia, joten valituslautakunnalla oli velvollisuus vastata niihin perusteluvelvollisuutensa nojalla, kun otetaan huomioon edellä 181–183 kohdassa viitatut vaatimukset.

223 Näin ollen riidanalaisen päätöksen perustelut ovat puutteelliset ja riittämättömät virtausten hajottamiseen käytettävän PFC-menetelmän osalta, eivätkä kantajat siten voi kyseisten perustelujen perusteella saada tietoonsa kyseisen päätöksen syitä eikä unionin yleinen tuomioistuin voi harjoittaa riidanalaista päätöstä koskevaa laillisuusvalvontaansa.

224 Näin ollen riidanalainen päätös on SEUT 263 artiklassa tarkoitetulla tavalla olennaisten menettelymääräysten vastainen, joten riidanalainen päätös on kumottava siltä osin kuin valituslautakunta on kyseisessä päätöksessään riittäviä perusteluja esittämättä pysyttänyt ACERin päätöksessään nro 30/2020 vahvistaman virtausten hajottamismenetelmän.

Kanneperusteen toinen osa, joka koskee sellaisten verkkoelementtien kohtelua, joissa siirretään tasavirtaa

225 Koska riidanalainen päätös on kumottava siltä osin kuin valituslautakunta on kyseisessä päätöksessään riittäviä perusteluja esittämättä pysyttänyt ACERin päätöksessään nro 30/2020 vahvistaman virtausten hajottamismenetelmän (ks. edellä 224 kohta) ja koska sellaisten

sähköverkon verkkoelementtien kohtelu, joissa siirretään tasavirtaa, liittyy kyseiseen virtausten hajottamismenetelmään, hyvään lainkäyttöön liittyvistä syistä toisen kanneperusteen toista osaa ei ole tarpeen tarkastella.

Kolmas kanneperuste, joka koskee toleranssitason määrittämistä

226 Kolmannessa kanneperusteessaan kantajat väittävät Saksan liittotasavallan tukemana, että riidanalaisella päätöksellä pysytetty kiertovirroille määritetty 10 prosentin yhteinen toleranssitaso on määritetty lainvastaisesti.

227 Ensinnäkin kantajat vetoavat siihen, että ACER on jättänyt huomiotta, että saastuttaja maksaa -periaatetta sovelletaan vain toleranssitason ylittäviin kiertovirtoihin, joten kyseisellä periaatteella ei voida perustella korkean toleranssitason määrittämistä.

228 Toiseksi kantajat väittävät, että kiertovirtojen osalta määritetty toleranssitaso ei perustu ”vankkaan tekniseen analyysiin”.

229 Kolmanneksi kantajat väittävät, ettei ACERilla ollut toimivaltaa vahvistaa ”omaa” ja väliaikaista toleranssitasoaan kiertovirtojen osalta.

230 Neljänneksi kantajat väittävät, että kun ACER on vahvistanut 10 prosentin toleranssitason kiertovirtojen osalta, se on rikkonut asetuksen 2019/943 16 artiklan 8 kohtaa.

231 Viidenneksi kantajat väittävät, että ACER on soveltanut virheellisesti suhteellisuusperiaatetta.

232 Kuudenneksi kantajat väittävät, ettei toleranssitasoa ole määritetty erikseen kullekin tarjousalueen rajalle, kuten asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa edellytetään.

233 Saksan liittotasavalta tukee kantajien perusteluja.

234 ACER kiistää kantajien perustelut, sellaisina kuin Saksan liittotasavalta niitä tukee.

235 On riidatonta, että ilman rakenteellista siirtorajoitustakin kiertovirrat ovat väistämättömiä yhteenliitetyssä sähköverkossa, joka on erittäin ristiinverkotettu ja joka toimii tarjousaluemallin mukaisesti.

236 Tästä syystä kiertovirtoja koskevan toleranssitason määrittämisellä pyritään rajaamaan tällaiset virtaukset ajojärjestyksen uudelleenmäärittelystä ja vastakaupankäynnistä aiheutuvien kustannusten jakamisen ulkopuolelle.

237 Toleranssitason määrittämisen osalta asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa säädetään seuraavaa:

> ”Sääntelyviranomaisten on kohdentaessaan korjaavien toimenpiteiden kustannuksia siirtoverkonhaltijoiden kesken – – kohdennettava kustannukset – –, lukuun ottamatta tarjousalueiden sisäisistä liiketoimista johtuvista [sellaisista] siirroista aiheutuvia kustannuksia, jotka alittavat tason, joka ilman rakenteellista siirtorajoitusta olisi odotettavissa tarjousalueella.

[Alueiden välisen k]apasiteetin laskenta-alueen kaikkien siirtoverkonhaltijoiden on yhdessä analysoitava ja määriteltävä kullekin yksittäiselle tarjousalueen rajalle tämä taso, joka kapasiteetin laskenta-alueen kaikkien sääntelyviranomaisten on sen jälkeen hyväksyttävä."

238 Asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdasta ilmenee ensinnäkin, että toleranssitason määrittämiseksi on ensin simuloimalla määritettävä, mikä on se kiertovirtojen taso, joka olisi odotettavissa ilman rakenteellista siirtorajoitusta.

239 "Rakenteellisella siirtorajoituksella" tarkoitetaan asetuksen 2019/943 2 artiklan 6 alakohdassa säädetyn määritelmän mukaan "siirtoverkossa esiintyvää siirtorajoitusta, joka on mahdollista määritellä yksiselitteisesti, on ennakoitavissa, koskee samaa maantieteellistä aluetta ja toistuu usein sähköverkon tavanomaisissa olosuhteissa".

240 Asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan toisesta alakohdasta ilmenee toiseksi, että ennen toleranssitason määrittämistä on suoritettava analyysi ja että kyseisen analyysin suorittaminen on siirtoverkonhaltijoiden tehtävä.

241 Mainitusta alakohdasta ilmenee kolmanneksi, että toleranssitasoa koskeva analyysi on suoritettava ja toleranssitaso on määritettävä "kullekin yksittäiselle tarjousalueen rajalle".

242 Nyt käsiteltävässä asiassa on riidatonta, etteivät siirtoverkonhaltijat ole suorittaneet edellytettyä analyysia.

243 On niin ikään riidatonta, ettei myöskään ACER ole suorittanut kyseistä analyysia.

244 Tästä päätöksen nro 30/2020 112 kohdassa todetaan, että koska käytettävissä ei ollut asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan mukaista siirtoverkonhaltijoiden analysoimaa ja määrittämää toleranssitasoa, jonka kansalliset sääntelyviranomaiset olisivat hyväksyneet, ACER on tutkinut, oliko sillä edellytykset suorittaa kyseinen analyysi itse, ja todennut, että rajallisten resurssien, käytettävissä olevan ajan ja analyysin edellyttämän asiantuntemuksen vuoksi näin ei ollut.

245 Lisäksi riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän kahdeksannesta perustelukappaleesta ja päätöksen nro 30/2020 110–114 kohdasta ilmenee, että ACER on katsonut, että tällaisessa tilanteessa sillä on toimivalta vahvistaa toleranssitaso väliaikaisesti itse.

246 Päätöksen nro 30/2020 115–122 kohdasta ilmenee niin ikään, että ACER on vahvistanut väliaikaisen toleranssitason koko Core-alueen osalta yhtenäisesti 10 prosentiksi kunkin asianomaisen verkkoelementin enimmäiskapasiteetista ja että se on tämän jälkeen jakanut kyseisen tason tasan kaikkien sellaisten tarjousalueiden kesken, jotka tuottavat kiertovirtoja asianomaisessa verkkoelementissä.

247 Riidanalaisessa päätöksessään valituslautakunta on hylännyt tätä ACERin suorittamaa väliaikaisen toleranssitason määrittämistä koskevat väitteet perusteettomina syistä, jotka esitetään päätöksen 909–1077 kohdassa (s. 137–164), 1210–1221 kohdassa (s. 187–189) ja 1192–1226 kohdassa (s. 212–218).

248 Tästä muun muassa riidanalaisen päätöksen 924–946 kohdasta (s. 140–144), 1217–1221 kohdasta (s. 187–189) ja 1199–1226 kohdasta (s. 213–218) ilmenee, että ACER on katsonut, että sen on vahvistettava toleranssitaso itse, koska sen näkemyksen mukaan toleranssitason määrittäminen on välttämätön edellytys kustannusten jakamista koskevan menetelmän vahvistamiselle.

249 Riidanalaisen päätöksen edellä mainituista kohdista ilmenee lisäksi, että ACERin suorittama toleranssitason määrittäminen perustui ”perusteelliseen analyysiin”.

250 Riidanalaisen päätöksen edellä mainituista kohdista ilmenee myös, että valituslautakunta on katsonut, että ACERilla oli oikeus tai jopa velvollisuus vahvistaa väliaikainen toleranssitaso itse ilman, että sillä oli käytettävissään asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa edellytettyä analyysia, pattitilanteen välttämiseksi.

251 Tästä on todettava, että riidanalaisessa päätöksessä korostetaan ACERin tällä tavalla vahvistaman toleranssitason väliaikaisuutta. Riidanalaisen päätöksen 943 kohdasta (s. 143) ilmenee nimittäin, että siirtoverkonhaltijat voivat edelleenkin milloin tahansa suorittaa edellytetyn analyysin ja että kansalliset sääntelyviranomaiset voivat milloin tahansa korvata riidanalaisessa kustannusten jakamista koskevassa menetelmässä vahvistetun väliaikaisen toleranssitason lopullisella toleranssitasolla.

252 Edellä esitetyn perusteella on tutkittava, onko valituslautakunta voinut oikeudellista virhettä tekemättä katsoa riidanalaisessa päätöksessään, että ACERin riidanalaisessa kustannusten jakamista koskevassa menetelmässä suorittama toleranssitason määrittäminen täytti asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan mukaiset vaatimukset. Jos näin ei ole, on tutkittava, voiko ACER – kuten valituslautakunta on katsonut – nyt käsiteltävän asian erityisolosuhteissa kuitenkin tukeutua implisiittiseen toimivaltaan, jonka nojalla se voi määrittää toleranssitason eri tavalla kuin mainitussa säännöksessä säädetyllä tavalla.

Asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan mukaisten vaatimusten noudattaminen

253 Asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan mukaan toleranssitasoa koskeva analyysi suoritetaan ja kyseinen taso määritetään ”kullekin yksittäiselle tarjousalueen rajalle” ja toleranssitason on vastattava ”taso[a], joka ilman rakenteellista siirtorajoitusta olisi odotettavissa”.

254 Ensiksi on tutkittava, täyttääkö menetelmä, jota ACER on soveltanut toleranssitason määrittämiseksi riidanalaisella päätöksellä pysytetyssä riidanalaisessa kustannusten jakamista koskevassa menetelmässä, vaatimuksen, jonka mukaan toleranssitasoa koskeva analyysi on suoritettava ja toleranssitaso on määritettävä ”kullekin yksittäiselle tarjousalueen rajalle”.

255 Tästä on todettava, että riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän 7 artiklan 3 ja 4 kohdasta ilmenee, että toleranssitaso määritetään kaksivaiheisesti.

256 Ensimmäisessä vaiheessa koko Core-alueelle yhteistä toleranssitasoa sovelletaan kuhunkin verkkoelementtiin, jolla on rajat ylittävää merkitystä. Kyseinen yhteinen toleranssitaso on 10 prosenttia asianomaisen verkkoelementin enimmäiskapasiteetista.

257 Toisessa vaiheessa yhteinen toleranssitaso jaetaan kunkin asianomaisen verkkoelementin osalta tasan niiden Core-alueen tarjousalueiden määrällä, joilta kyseisen verkkoelementin kautta kulkevia kiertovirtoja lähetetään. Jos tarjousalue ei käytä kokonaan sille osoitettua toleranssitason osuutta, käyttämättä jäänyt osuus jaetaan tasan jäljelle jäävien tarjousalueiden kesken.

258 Näin ollen kunkin verkkoelementin, jolla on rajat ylittävää merkitystä, toleranssitaso vastaa 10 prosenttia sen enimmäiskapasiteetista jaettuna tasan sellaisten Core-alueen tarjousalueiden määrällä, joilta kyseisen verkkoelementin kautta kulkevia kiertovirtoja lähetetään.

259 Kuten ACER esittää, tällaisella jakamisella toki tuotetaan kunkin tarjousalueen osalta oma toleranssitasonsa ja näin ollen toleranssitason määrittäminen tällä tavalla merkitsee, että toleranssitaso määritetään tietynasteisesti ”yksilöllisesti”, koska toleranssitaso määritetään kunkin merkityksellisen verkkoelementin enimmäiskapasiteetin perusteella ja niiden tarjousalueiden määrän mukaan, joilta kyseisen verkkoelementin kautta kulkevat kiertovirrat lähetetään.

260 On kuitenkin todettava, ettei edellä 259 kohdassa tarkoitettu toleranssitason ”yksilöllinen määrittäminen” ole asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan toisessa alakohdassa edellytettyä toleranssitason yksilöllistä määrittämistä ”kullekin yksittäiselle tarjousalueen rajalle”.

261 Asianosaisten kesken on riidatonta, että kiertovirtojen taso nimittäin vaihtelee tarjousalueiden ominaisuuksien mukaan, joita ovat esimerkiksi sen koko, ristiinverkotusaste, se, kuinka suuri osuus verkkoon syötetystä sähköstä on peräisin uusiutuvista energianlähteistä, ja tarjousalueen rajojen määrä. Kiertovirtojen taso voi siis vaihdella tarjousalueittain asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa tarkoitetulla rajalla tai jopa verkkoelementeissä, jotka vaikuttavat kahden tarjousalueen välisiin siirtorajoituksiin. Tästä syystä asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan toisessa alakohdassa edellytetään toleranssitason määrittämistä asianomaisten tarjousalueiden ja niiden välisten eri rajojen ominaisuuksien mukaan.

262 ACERin suorittama toleranssitason määrittäminen perustuu ensimmäisessä vaiheessa yhteen ainoaan toleranssitasoon, jota ACER on soveltanut kaikkien Core-alueen tarjousalueiden osalta, mistä seuraa, ettei ACER ole mitenkään ottanut huomioon kyseisten tarjousalueiden tai niiden välisten rajojen erityisominaisuuksia.

263 Myöskään toisessa vaiheessa suoritetussa toleranssitason ”yksilöllisessä määrittämisessä” ei oteta sen enempää huomioon eri tarjousalueiden ominaisuuksia vaan se riippuu ainoastaan niiden tarjousalueiden määrästä, joilta asianomaisten verkkoelementtien kautta kulkevia kiertovirtoja lähetetään. Sama päättely pätee siinäkin tapauksessa, että jonkin tarjousalueen käyttämättä jäänyt osuus toleranssitasosta jaetaan myöhemmin muiden tarjousalueiden kesken.

264 Näin ollen ACERin vahvistama toleranssitaso ei vastaa asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan toisessa alakohdassa säädettyä vaatimusta, jonka mukaan toleranssitaso on määritettävä ”kullekin yksittäiselle tarjousalueen rajalle”.

265 Toiseksi vaatimuksesta, jonka mukaan toleranssitason on vastattava ”tasoa, joka ilman rakenteellista siirtorajoitusta olisi odotettavissa”, on todettava, että on riidatonta, että asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla normaalisti edellytettyä analyysia sen määrittämiseksi, mikä on kiertovirtojen ilman rakenteellista siirtorajoitusta odotettavissa oleva taso, ei ole suoritettu nyt käsiteltävässä asiassa.

266 Kun tällaista analyysia ei ole suoritettu, ACERin vahvistama toleranssitaso ei voi vastata vaatimusta, jonka mukaan toleranssitason on vastattava kiertovirtojen ilman rakenteellista siirtorajoitusta odotettavissa olevaa tasoa.

267 Tästä riidanalaisen päätöksen 958 kohdasta (s. 145) ja 1221 kohdasta (s. 189) ilmenee, että ACER on katsonut, että sen vahvistama toleranssitaso vastaa tilannetta, jossa ei ole rakenteellista siirtorajoitusta.

268 Päätöksen nro 30/2020 115 kohdasta ja vastinekirjelmän 223 kohdasta ilmenee nimittäin, että ACER tiedusteli siirtoverkonhaltijoilta, mikä on kiertovirtojen ilman rakenteellista siirtorajoitusta odotettavissa oleva taso. Vaikka tietyt siirtoverkonhaltijat ilmoittivat kyseiseksi tasoksi 3, 5 ja 10 prosentin välillä vaihtelevia arvoja, toiset siirtoverkonhaltijat jättivät vastaamatta tai ilmoittivat kynnysarvoksi yli 10 prosenttia. Tässä tilanteessa ACER on olettanut, että siirtoverkonhaltijoiden vastauksiin vaikuttivat niiden omat intressit, ja vahvistanut toleranssitason 10 prosentiksi asianomaisen verkkoelementin enimmäiskapasiteetista esitettyjen näkemysten ”keskiarvona”, kuten myös päätöksen nro 30/2020 115 kohdasta ilmenee.

269 Näin ollen se, että Core-alueen kaikkien tarjousalueiden yhteiseksi toleranssitasoksi on vahvistettu 10 prosenttia asianomaisen verkkoelementin enimmäiskapasiteetista ja tätä tasoa on käytetty asianomaisen verkkoelementin toleranssitason määrittämisen ensimmäisenä vaiheena, ei perustu asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan ensimmäisessä alakohdassa edellytettyyn toleranssitasoa ilman rakenteellista siirtorajoitusta koskevaan analyysiin, vaan kyse on asianomaisten siirtoverkonhaltijoiden erilaisten näkemysten vuoksi tehdystä kompromissista.

270 Kuten ACER nimittäin toteaa riidanalaisen päätöksen 930 kohdassa (s. 141), asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan ensimmäisessä alakohdassa edellytetty analyysi edellyttää muun muassa sellaisten verkkoon tehtyjen sijoitusten ja tarjousalueiden mahdollisten sellaisten konfiguraatiomuutosten analysointia, joiden tarkoituksena on poistaa rakenteelliset siirtorajoitukset. ACER toteaa, ettei se ole suorittanut tällaista analyysia.

271 Näin ollen ACERin perustelu, jonka mukaan se on määrittänyt toleranssitason ”perusteellisen analyysin” perusteella, on tehoton, koska kyseinen analyysi ei missään tapauksessa ole analyysi, jota edellytetään asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa.

272 Näin ollen ACERin määrittämä toleranssitaso ei ole niiden asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa säädettyjen vaatimusten mukainen, joiden mukaan toleranssitason on vastattava ”tasoa, joka ilman rakenteellista siirtorajoitusta olisi odotettavissa”, ja se on määritettävä ”kullekin yksittäiselle tarjousalueen rajalle”.

Implisiittisen toimivallan toteamisedellytykset

273 Edellä esitetyistä arvioinneista ilmenee, ettei ACER ole määrittänyt toleranssitasoa riidanalaisessa kustannusten jakamista koskevassa menetelmässä asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan mukaisesti.

274 Näin ollen sillä, oliko ACERilla lähtökohtaisesti toimivalta määrittää toleranssitaso itse asetuksen 2019/942 6 artiklan 10 kohdan toisen alakohdan a alakohdan nojalla, kuten riidanalaisen päätöksen 924 kohdasta (s. 140) ilmenee, ei ole merkitystä. Näin on siksi, ettei ACER missään tapauksessa voi vahvistaa kyseisen säännöksen nojalla toleranssitasoa, joka ei ole asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa säädettyjen vaatimusten mukainen.

275 On siis tutkittava, oliko ACERilla siitä huolimatta, ettei ACER ole määrittänyt toleranssitasoa asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa säädettyjen vaatimusten mukaisesti, kyseessä olevassa erityistilanteessa implisiittinen toimivalta, jonka nojalla se saattoi määrittää toleranssitason eri tavalla kuin mainitussa säännöksessä edellytetään.

276 ACER nimittäin perustelee toleranssitason määrittämistä koskevaa toimivaltaansa tason määrittämisen tarpeellisuudella. Kun käytettävissä ei ollut ilman rakenteellista siirtorajoitusta odotettavissa olevaa toleranssitasoa koskevaa analyysia, joka siirtoverkonhaltijoiden olisi tullut suorittaa, ACERilla on sen mukaan ollut pattitilanteen välttämiseksi toimivalta vahvistaa toleranssitaso itse ja väliaikaisesti riidanalaisessa kustannusten jakamista koskevassa menetelmässä.

277 Ensinnäkin on todettava, että laillisuusperiaatteen vuoksi ACERin kaltaisen unionin viraston ei voida lähtökohtaisesti katsoa voivan poiketa asiaa koskevista oikeussäännöistä. Näin ollen ACER ei lähtökohtaisesti ole voinut poiketa asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdasta.

278 Toiseksi on todettava, että asetuksen 2019/942 6 artiklan 12 kohdan b alakohdan mukaan ACER voi ”antaa väliaikaisen päätöksen sen varmistamiseksi, että – – käyttövarmuus on suojattu”. On kuitenkin todettava, ettei ACER nyt käsiteltävässä asiassa ole tukeutunut kyseiseen säännökseen perusteena määrittää toleranssitaso. Lisäksi on joka tapauksessa niin, ettei kustannusten jakamista koskevan menetelmän vahvistamisen voida katsoa olevan asetuksen 2019/942 6 artiklan 12 kohdan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla tarpeen ”sen varmistamiseksi, että toimitusvarmuus tai käyttövarmuus on suojattu”. Näin on siksi, että kyseinen menetelmä koskee korjaavista toimenpiteistä aiheutuvien kustannusten jakamista eikä toimitus- tai käyttövarmuuden turvaamisen edellyttämien korjaavien toimenpiteiden määrittämistä.

279 Mainitun säännöksen olemassaolo ja siis se, että ACERilla on selvästi rajatuissa olosuhteissa mahdollisuus antaa väliaikaisia päätöksiä, puhuu lisäksi sitä vastaan, että ACERilla katsottaisiin olevan implisiittinen toimivalta vahvistaa toleranssitaso kustannusten jakamista koskevassa menetelmässä edes väliaikaisesti eri tavalla kuin asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa edellytetään.

280 Kolmanneksi on todettava, että oikeuskäytännön mukaan pelkkä tehokkuuteen liittyvään intressiin vetoaminen ei voi antaa toimivaltaa unionin virastolle (ks. vastaavasti tuomio 24.10.2019, E-Control v. ACER, T-332/17, ei julkaistu, EU:T:2019:761, 69 kohta). Pelkkä tehokkuuteen liittyvään intressiin vetoaminen ei siis ole riittävä peruste sille, että unionin virasto voisi poiketa asiaa koskevista oikeussäännöistä.

281 Ei kuitenkaan ole poissuljettua, että tehokkuuteen liittyvällä intressillä voidaan oikeuttaa implisiittisen päätösvallan olemassaolo, kunhan kyseinen intressi vastaa todellista tarvetta varmistaa perussopimusten tai asianomaisen asetuksen tehokas vaikutus (ks. vastaavasti tuomio 24.10.2019, E-Control v. ACER, T-332/17, ei julkaistu, EU:T:2019:761, 69 kohta).

282 Näin ollen on tutkittava, täyttyivätkö nyt käsiteltävässä asiassa kyseisen oikeuskäytännön mukaiset edellytykset ACERin implisiittisen toimivallan toteamiselle.

ACERin implisiittisen toimivallan toteaminen

283 Edellä 281 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä seuraa, että kun selvitetään, onko ACER voinut käyttää implisiittistä toimivaltaa, on tutkittava, vastaako tällaisen ACERin toimivallan toteaminen todellista tarvetta varmistaa asiassa merkityksellisten säännösten tehokas vaikutus.

284 Tästä on todettava, että riidanalaisen päätöksen 924–946 kohdasta (s. 140–144) ja 1206–1220 kohdasta (s. 214–216) ilmenee, että ACER on väittänyt, että koska sen oli vahvistettava kustannusten jakamista koskeva menetelmä säädetyssä määräajassa, sen oli pakko vahvistaa toleranssitaso itse, vaikka sen käytettävissä ei ollut analyysia, jota normaalisti edellytetään.

285 Ensinnäkin on todettava aikataulurajoitteesta, johon ACER on vedonnut, että ACERilla oli toki lähtökohtaisesti velvollisuus vahvistaa kustannusten jakamista koskeva menetelmä asetuksen 2019/942 6 artiklan 12 kohdan a alakohdassa ja asetuksen 2015/1222 9 artiklan 11 kohdassa säädetyssä määräajassa eli kuuden kuukauden kuluessa päivämäärästä 27.3.2020.

286 On kuitenkin todettava, ettei asetuksen 2019/942 6 artiklan 12 kohdan a alakohdassa ja asetuksen 2015/1222 9 artiklan 11 kohdassa säädetyn kuuden kuukauden määräajan ylittymiseen liity minkäänlaista unionin oikeudessa säädettyä seuraamusta. Kyse ei siis ole pakottavasta vaan ohjeellisesta määräajasta.

287 Oikeuskäytännön mukaan on niin, että kun tällaisesta ohjeellisesta määräajasta on säädetty tai määrätty, unionin elimen, johon kyseistä määräaikaa sovelletaan, on pyrittävä noudattamaan sitä, mutta muun muassa sille asetetun tehtävän monitahoisuuden vuoksi, ja jos muuta ei johdu jäsenvaltion etujen loukkaamisesta, se saattaa tarvita enemmän aikaa (ks. vastaavasti tuomio 15.1.2013, Espanja v. komissio, T-54/11, EU:T:2013:10, 27 kohta).

288 Näin ollen ACERin päättelyn lähtökohta on virheellinen, koska sen ei ollut ehdottomasti vahvistettava kustannusten jakamista koskevaa menetelmää säädetyssä määräajassa eli ennen 28.9.2020.

289 Lisäksi on riidatonta, että ”ilman rakenteellista siirtorajoitusta odotettavissa olevan tason” analysoiminen on monitahoinen ja huomattavan aikaa vievä tehtävä.

290 ACER olisi siis lähtökohtaisesti voinut antaa siirtoverkonhaltijoille riittävästi aikaa suorittaa edellytetty analyysi ilman, että ACERia olisi arvosteltu asetuksen 2019/942 6 artiklan 12 kohdan a alakohdassa ja asetuksen 2015/1222 9 artiklan 11 kohdassa säädetyn määräajan rikkomisesta.

291 Näin on varsinkin, kun otetaan huomioon, että velvollisuus määrittää toleranssitaso suorittamalla asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa tarkoitettu analyysi tuli voimaan vasta 1.1.2020.

292 Asetusta 2019/943 ei ollut vielä annettu, kun Core-alueen siirtoverkonhaltijat toimittivat 27.3.2019 ehdotuksensa kustannusten jakamista koskevaksi menetelmäksi kyseisen kapasiteetin hallinta-alueen kaikille kansallisille sääntelyviranomaisille hyväksyntää varten.

293 Tästä on todettava, että päätöksessä nro 30/2020 tai riidanalaisessa päätöksessä ei pohdita, miten kustannusten jakamista koskevan menetelmän vahvistamisaikatauluun mahdollisesti vaikuttaa se, että velvollisuus määrittää toleranssitaso ja siis suorittaa siihen liittyvä analyysi on tullut voimaan vasta 1.1.2020.

294 Näin ollen valituslautakunnan riidanalaisessa päätöksessään esittämä olettama, jonka mukaan ACERin oli vahvistettava riidanalainen kustannusten jakamista koskeva menetelmä eikä se – tältä osin sille asetetun määräajan vuoksi – voinut odottaa asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa

edellytettyä analyysia, perustuu sellaiseen luentaan asiaa koskevista oikeussäännöistä, jossa ei oteta huomioon ACERille asetetun määräajan ohjeellista luonnetta eikä voimassa olevien asiaa koskevien oikeussääntöjen muuttamista.

295 Näin ollen pelkkä vetoaminen ohjeelliseen määräaikaan, jonka kuluessa ACERin oli vahvistettava kustannusten jakamista koskeva menetelmä, ei riitä osoitukseksi todellisesta tarpeesta varmistaa asiassa merkityksellisten säännösten tehokas vaikutus.

296 Toiseksi on todettava, että ACER on perustellut toimintatapansa tarpeellisuutta sillä, että siirtoverkonhaltijat eivät olleet toimineet. Riidanalaisen päätöksen 955 kohdasta (s. 145) ilmenee nimittäin, että ACER on vedonnut siihen, etteivät siirtoverkonhaltijat olleet kyenneet ”lähes kolmivuotisella ajanjaksolla” suorittamaan asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa edellytettyä analyysia.

297 Tästä on muistutettava, että velvollisuus määrittää toleranssitaso suorittamalla asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa edellytetty analyysi on tullut voimaan vasta 1.1.2020.

298 Lisäksi on todettava, että toisin kuin ACER väittää riidanalaisen päätöksen 926 kohdassa (s. 140), 22.2.2019 päivätyssä selittävässä asiakirjassaan, jonka siirtoverkonhaltijat toimittivat 27.3.2019 toimitetun kustannusten jakamista koskevaa menetelmää koskevan ehdotuksensa kanssa, siirtoverkonhaltijat eivät ole pitäneet toleranssitason määrittämistä pakollisena vaan pikemminkin niille jätettynä mahdollisuutena.

299 Vaikka katsottaisiin, että siirtoverkonhaltijat ymmärsivät toleranssitason vahvistamisen välttämättömyyden ennen asetuksen 2019/943 antamista, asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa säädetään kuitenkin siitä, miten toleranssitaso on määritettävä, nimittäin sellaisen analyysin perusteella, joka koskee ”[kiertovirtojen] ilman rakenteellista siirtorajoitusta odotettavissa olevaa tasoa”, ja ”kullekin yksittäiselle tarjousalueen rajalle”.

300 ACER ei väitä, että ennen asetuksen 2019/943 voimaan tulemista oli selvää, että toleranssitaso on määritettävä tällä tavalla.

301 Näissä olosuhteissa ACER ei voinut perustellusti arvostella siirtoverkonhaltijoita siitä, etteivät ne olleet kyenneet ”lähes kolmivuotisella ajanjaksolla” suorittamaan asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa edellytettyä analyysia.

302 Tätä päätelmää eivät horjuta myöskään ACERin istunnossa esittämät asiakirjat, joilla se on pyrkinyt osoittamaan, että Core-alueen siirtoverkonhaltijat ja kansalliset sääntelyviranomaiset keskustelivat edelleenkin siitä, miten asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa edellytetty analyysi on suoritettava.

303 Riippumatta siitä, voidaanko kyseisiä asiakirjoja tutkia, on todettava, ettei meneillään olevilla neuvotteluilla, joihin ACER on vedonnut, ole merkitystä nyt käsiteltävässä asiassa.

304 Näin on siksi, että oikeuskäytännön mukaan päätöksen laillisuutta on arvioitava ainoastaan sen tekemisen ajankohtana olemassa olleiden tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella (ks. tuomio 27.4.2022, Roos ym. v. parlamentti, T-710/21, T-722/21 ja T-723/21, EU:T:2022:262, 211 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Näin ollen seikkoja, joihin ACER on vedonnut ja jotka ovat ajalta riidanalaisen päätöksen tekemisen jälkeen, ei voida ottaa huomioon, kun arvioidaan kyseisen päätöksen laillisuutta.

305 Kolmanneksi on todettava, että ACER on perustellut toimintatapansa tarpeellisuutta sillä, etteivät siirtoverkonhaltijat olleet noudattaneet ACERin niille asettamaa määräaikaa. Tästä ACER toteaa, että se oli asettanut siirtoverkonhaltijoille neljän kuukauden määräajan, joka alkoi 18.4. ja päättyi 20.8.2020, asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa edellytetyn analyysin suorittamista varten, ja lisää, etteivät siirtoverkonhaltijat noudattaneet kyseistä määräaikaa.

306 Kuten riidanalaisen päätöksen 930 kohdasta (s. 141), 954 kohdasta (s. 145) ja 1131 kohdasta (s. 202) ilmenee, ACER on kuitenkin itsekin katsonut, että asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa edellytetty analyysi on monitahoinen ja huomattavan aikaa vievä analyysi.

307 ACER ei muutenkaan osoita, että ACER olisi siirtoverkonhaltijoille asettamansa neljän kuukauden määräajan kuluessa tavalla tai toisella auttanut siirtoverkonhaltijoita työssä asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa edellytetyn analyysin suorittamiseksi.

308 Asetuksen 2019/942 6 artiklan 11 kohdan nojalla, joka ilmentää SEU 4 artiklan 3 kohdassa määrättyä vilpittömän yhteistyön periaatetta, ACERilla on velvollisuus kuulla kansallisia sääntelyviranomaisia ja siirtoverkonhaltijoita, kun se valmistelee kyseisen asetuksen 6 artiklan 10 kohdan nojalla tehtävää päätöstä.

309 Vilpittömän yhteistyön periaatteen nojalla, ja kun otetaan huomioon unionin lainsäätäjän selkeä pyrkimys tehostaa ja nopeuttaa rajatylittäviä kysymyksiä koskevien vaikeiden mutta välttämättömien päätösten tekemistä (tuomio 7.9.2022, BNetzA v. ACER, T-631/19, EU:T:2022:509, 46 kohta), ACERilla oli velvollisuus auttaa siirtoverkonhaltijoita ja kansallisia sääntelyviranomaisia asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa edellytetyn analyysin laatimisessa.

310 Näissä olosuhteissa ACER ei voi perustellusti arvostella siirtoverkonhaltijoita siitä, etteivät ne kyenneet suorittamaan asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa edellytettyä analyysia määräajassa eli neljän kuukauden kuluessa.

311 Neljänneksi on todettava, että ACER on perustellut tarvetta vahvistaa riidanalainen kustannusten jakamista koskeva menetelmä voimatta odottaa asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa edellytettyä analyysia vielä kahdella seikalla.

312 Yhtäältä istunnossa ACER vetosi siihen, että siirtoverkonhaltijoille oli jätettävä riittävästi aikaa riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän vahvistamisen jälkeen, jotta ne saattoivat suorittaa kyseisen menetelmän asianmukaisen soveltamisen edellyttämät järjestelyt.

313 On kuitenkin todettava, että riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän 13 artiklan 2 kohdan mukaan, luettuna yhdessä RDCT-menetelmän 37 artiklan 2 kohdan kanssa, ensin mainitun menetelmän soveltamisen ensimmäisen vaiheen oli määrä alkaa 4.6.2023, ja sen täysimääräisen soveltamisen oli määrä alkaa 4.6.2025.

314 Kun riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän osittaisen soveltamisen siis oli määrä alkaa vasta kaksi ja puoli vuotta sen vahvistamisen jälkeen, ja menetelmän täysimääräisen soveltamisen neljä ja puoli vuotta sen vahvistamisen jälkeen, pelkkä vetoaminen siirtoverkonhaltijoiden tarpeeseen suorittaa kyseisen menetelmän asianmukaisen soveltamisen

edellyttämät järjestelyt ei ole riittävä osoitus todellisesta tarpeesta vahvistaa kyseinen menetelmä ilman, että voitaisiin odottaa asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa edellytettyä analyysia, kun otetaan huomioon hyvin pitkä aika, joka menetelmän täytäntöönpanolle oli varattu.

315 Toisaalta riidanalaisen päätöksen 946 kohdasta (s. 144) ilmenee, että ACER katsoo, että riidanalaista kustannusten jakamista koskevaa menetelmää on alettava soveltaa yhtä aikaa RDCT-menetelmän ja ROSC-menetelmän kanssa.

316 Tästä on riittävää todeta, ettei nyt käsiteltävässä asiassa ole suinkaan kyse siitä, oliko ACERilla toimivalta määrätä samoista päivämääristä riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän, RDCT-menetelmän ja ROSC-menetelmän soveltamisen alkamiselle, vaan siitä, onko ACER voinut vahvistaa riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän voimatta odottaa asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa edellytettyä analyysia.

317 Näin ollen perustelulla, jonka mukaan riidanalaista kustannusten jakamista koskevaa menetelmää, RDCT-menetelmää ja ROSC-menetelmää on väitetysti alettava soveltaa yhtä aikaa, ei ole merkitystä sen kannalta, milloin kustannusten jakamista koskeva menetelmä oli vahvistettava.

318 Näin ollen ACER ei ole myöskään voinut perustella toimintatapansa tarpeellisuutta seikoilla, jotka liittyvät tarpeeseen jättää siirtoverkonhaltijoille riittävästi aikaa, jotta ne voivat suorittaa riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän asianmukaisen soveltamisen edellyttämät järjestelyt yhtä aikaa kahden muun menetelmän kanssa.

319 Tästä seuraa, ettei ACER ole osoittanut, että sen oli välttämätöntä vahvistaa riidanalainen kustannusten jakamista koskeva menetelmä eikä se voinut odottaa asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa edellytettyä analyysia.

320 Tästä seuraa, ettei ACER ole osoittanut, että tässä tapauksessa oli siten todellinen tarve varmistaa asiassa merkityksellisten säännösten tehokas vaikutus, että ACERilla olisi katsottava olevan implisiittinen toimivalta.

321 Muutenkin on todettava, ettei ACER ole määrittänyt toleranssitasoa tavalla, jolla voitaisiin taata kyseisten säännösten tehokas vaikutus.

322 On totta, että toleranssitason määrittämisen perusteella ACER on voinut vahvistaa riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän 30.11.2020 eli melko pian sen jälkeen, kun sille tätä varten asetettu määräaika oli päättynyt 27.9.2020. Toleranssitason määrittämisellä ei kuitenkaan ole voitu turvata asiassa merkityksellisten aineellisten säännösten tehokasta vaikutusta.

323 Näin on siksi, että asetuksen 2015/1222 74 artiklan 6 kohdan a alakohdan nojalla riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän on tarjottava kannustimia tehokkaisiin investointeihin siirtorajoitusten hallitsemiseksi. Lisäksi asetuksen 2019/943 johdanto-osan 34 perustelukappaleen mukaan siirtorajoitusongelmien hallinnan olisi annettava oikeanlaisia taloudellisia signaaleja siirtoverkonhaltijoille ja markkinaosapuolille.

324 Kuten edellä 272 kohdassa on todettu, riidanalaisella päätöksellä pysytetty ACERin määrittämä toleranssitaso ei ole niiden asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa säädettyjen vaatimusten mukainen, joiden mukaan toleranssitason on vastattava ”tasoa, joka ilman rakenteellista siirtorajoitusta olisi odotettavissa”, ja se on määritettävä ”kullekin yksittäiselle tarjousalueen rajalle”.

325 Näissä olosuhteissa – toleranssitason tällaisen määrittämisen vuoksi – riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän mukaisella korjaavista toimenpiteistä aiheutuvien kustannusten jakamisella ei voida antaa ”oikeanlaisia taloudellisia signaaleja” verkkoon tehtäviä sijoituksia varten.

326 Vielä on myös todettava, että ACER vaikuttaa verranneen intressiä noudattaa sille asetettua määräaikaa ja intressiä noudattaa asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohtaa toisiinsa, mutta tällä intressivertailulla ei voida perustella sellaisen toleranssitason määrittämistä, joka ei ole asiaa koskevan säännöstön mukainen.

327 Kuten edellä 286 kohdassa on nimittäin todettu, ACERille kustannusten jakamista koskevan menetelmän vahvistamiseksi asetettu määräaika oli vain ohjeellinen, joten intressivertailussa tarkoitukselle noudattaa kyseistä määräaikaa ei voida antaa etusijaa asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan mukaisten vaatimusten noudattamiseen nähden.

328 Tätä lopputulosta ei voida kyseenalaistaa ACERin perustelulla, jonka mukaan se on määrittänyt toleranssitason vain väliaikaisesti. Toleranssitason määrittämisen väliaikaisuus ei nimittäin suinkaan tee tavasta, jolla ACER ja valituslautakunta ovat rikkoneet asiaa koskevia oikeussääntöjä, vähemmän vakavaa.

329 Sillä perusteella, että toleranssitason väliaikainen määrittäminen on vain oikeudellinen seikka, ei voida vähätellä sitä, että ACER ei ole noudattanut asiaa koskevia oikeussääntöjä.

330 Näin ollen ACER ei voi oikeuttaa lähestymistapaansa, jossa se on intressivertailussa antanut etusijan määräajan noudattamiselle eikä asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan mukaisten vaatimusten noudattamiselle, vetoamalla siihen, että tämän intressivertailun perusteella se on rikkonut asiaa koskevia oikeussääntöjä – määrittämällä toleranssitason tavalla, joka ei ole kyseisten oikeussääntöjen mukainen – vain väliaikaisesti. Näin ollen ACER ei ole voinut tukeutua implisiittiseen toimivaltaan, kun se on määrittänyt toleranssitason.

331 Edellä esitettyjen arviointien perusteella on katsottava, että ACER on määrittänyt riidanalaisessa kustannusten jakamista koskevassa menetelmässä, sellaisena kuin se on pysytetty riidanalaisella päätöksellä, toleranssitason tavalla, joka on ristiriidassa asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan kanssa, sillä kyseinen toleranssitaso ei vastaa vaatimusta, jonka mukaan toleranssitason on vastattava ”tasoa, joka ilman rakenteellista siirtorajoitusta olisi odotettavissa”, eikä vaatimusta, jonka mukaan toleranssitaso on määritettävä ”kullekin yksittäiselle tarjousalueen rajalle”. Lisäksi edellä esitetystä seuraa, ettei ACERilla myöskään ollut toimivaltaa määrittää toleranssitasoa eri tavalla noudattaakseen riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän vahvistamista koskevaa määräaikaansa.

332 Näin ollen kolmas kanneperuste on hyväksyttävä ilman, että olisi tarpeen tutkia kantajien muita kyseisen kanneperusteensa tueksi esittämiä väitteitä.

333 Koska toisen kanneperusteen ensimmäisen osan tarkastelun perusteella on todettu, että riidanalainen päätös on SEUT 263 artiklassa tarkoitetulla tavalla tehty olennaisten menettelymääräysten vastaisesti, ja koska kolmas kanneperuste koskee riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän, jota riidanalainen päätös koskee, keskeistä osaa, unionin yleinen tuomioistuin ei voi kumota riidanalaista päätöstä vain osittain.

334 Näin ollen kantajien kanne on hyväksyttävä toisen kanneperusteen ensimmäisen osan ja kolmannen kanneperusteen perusteella, ja riidanalainen päätös on kumottava siltä osin kuin sillä pysytetään päätös nro 30/2020 ja hylätään kantajien valitus asiassa A-001-2021 (konsolidoitu).

Kysymys siitä, onko riidanalaisen päätöksen vaikutukset pidettävä voimassa

335 SEUT 264 artiklan toisen kohdan mukaan unionin yleinen tuomioistuin voi tarpeellisiksi katsomissaan tapauksissa todeta, miltä osin kumotun toimen vaikutuksia on pidettävä pysyvinä.

336 Asianosaiset ovat ottaneet kantaa tähän kysymykseen vastauksena unionin yleisen tuomioistuimen prosessinjohtotoimiin.

337 Nyt käsiteltävässä asiassa ACER väittää, että riidanalaisen päätöksen ja näin ollen myös riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän kumoamisella on vakavia seurauksia. ACERin mukaan siirtoverkonhaltijoiden on kannettava kaikki kustannukset, joita aiheutuu mistä tahansa korjaavista toimenpiteistä, jotka aktivoidaan niiden verkkoelementeissä, vaikka kyseiset toimenpiteet ovat tarpeen muilta tarjousalueilta lähetettyjen kiertovirtojen vuoksi. Tämä tilanne todennäköisesti kannustaisi siirtoverkonhaltijoita rajoittamaan yhdysjohtojen kapasiteettia, mistä syystä sähkön hinnat kasvaisivat.

338 Oikeuskäytännöstä ilmenee, että oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä toimen vaikutukset voidaan pysyttää erityisesti silloin, kun sen kumoamisen välittömät vaikutukset aiheuttaisivat vakavia kielteisiä seurauksia asianomaisille henkilöille ja kun riidanalaisen toimen lainmukaisuutta ei riitauteta sen tarkoituksen tai sisällön perusteella vaan sen laatijan toimivallan puuttumiseen tai olennaisten menettelymääräysten rikkomiseen liittyvistä syistä (ks. tuomio 15.7.2021, komissio v. Landesbank Baden-Württemberg ja SRB, C-584/20 P ja C-621/20 P, EU:C:2021:601, 175 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

339 Tästä on todettava yhtäältä, että riidanalaisen päätöksen kumoaminen perustuu muun muassa aineellisen oikeuden eli asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan toisen alakohdan eikä vain olennaisten menettelymääräysten rikkomiseen.

340 Toisaalta ACERin perustelut perustuvat olettamaan, jonka mukaan riidanalaista kustannusten jakamista koskevaa menetelmää sovellettaisiin jo.

341 Asianosaisten vastauksista unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin ilmenee, ettei riidanalaista kustannusten jakamista koskevaa menetelmää, jota riidanalainen päätös koskee, sovelleta täysimääräisesti ennen 4.6.2025 ja että viivästymisten vuoksi sen täysimääräinen soveltaminen on vaarassa siirtyä jopa vielä myöhemmäksi.

342 Näin ollen riidanalaisen päätöksen kumoamisen vaikutuksia ei ole syytä rajoittaa.

Oikeudenkäyntikulut

343 Työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

344 Koska ACER on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut kantajien vaatimuksen mukaisesti.

345 Työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot ja toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Saksan liittotasavalta vastaa siis omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu kolmas jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Euroopan unionin energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyöviraston (ACER) valituslautakunnan 28.5.2021 asiassa A-001-2021 (konsolidoitu) tekemä päätös kumotaan siltä osin kuin sillä pysytetään Core-alueeksi kutsutun kapasiteetin laskenta-alueen, joka kattaa Belgian, Tšekin tasavallan, Saksan, Ranskan, Kroatian, Luxemburgin, Unkarin, Alankomaat, Itävallan, Puolan, Romanian, Slovenian ja Slovakian, sähkön siirtoverkonhaltijoiden ehdotuksesta ajojärjestyksen uudelleenmäärittelyn ja vastakaupan kustannusten jakamista koskevaksi menetelmäksi 30.11.2020 tehty ACERin päätös nro 30/2020 ja hylätään kantajien kyseisessä asiassa tekemä valitus.**

2) **ACER vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan ja se velvoitetaan korvaamaan TenneT TSO GmbH:lle ja TenneT TSO BV:lle aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.**

3) **Saksan liittotasavalta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Schalin Škvařilová-Pelzl Nõmm

Steinfatt Kukovec

Julistettiin Luxemburgissa 25 päivänä syyskuuta 2024.

Allekirjoitukset