Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu kolmas jaosto)

25 päivänä syyskuuta 2024*

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

Asiassa T-485/21,

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA), kotipaikka Bonn (Saksa), edustajinaan asianajajat U. Karpenstein ja K. Reiter,

kantajana,

jota tukee

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

väliintulijana,

vastaan

Euroopan unionin energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyövirasto (ACER), asiamiehinään P. Martinet, Z. Vujasinovic ja E. Tremmel, 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,

ottaen huomioon 12. ja 13.6.2023 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

tuomion

1 Kantaja Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA) vaatii 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 ACER:n päätös nro 30/2020 ja jolla hylätään kantajan valitus asiassa A-001-2021 (konsolidoitu) (jäljempänä riidanalainen päätös).

Asian tausta

2 Kantaja on sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2012/27/EU muuttamisesta 5.6.2019 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/944 (EUVL 2019, L 158, s. 125) 57 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu kansallinen sääntelyviranomainen Saksassa. Sähkö- ja maakaasutoimituksista 7.7.2005 annetun lain (energiataloudesta annettu laki) (Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG), BGBI. 2005 I, s. 1970) 56 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen 1 alakohdan mukaan kantajan toimivaltaan kuuluvat Saksassa kapasiteetin jakamista ja ylikuormituksen hallintaa koskevien suuntaviivojen vahvistamisesta 24.7.2015 annetussa komission asetuksessa (EU) 2015/1222 (EUVL 2015, L 197, s. 24) kansallisille sääntelyviranomaisille annetut toimivaltuudet.

3 Asetuksen 2015/1222 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 ACER:lle, että ne tarvitsivat lisäaikaa tällaisen ehdotuksen laatimiselle. ACER ilmoitti asiasta Euroopan komissiolle, joka kuuli siirtoverkonhaltijoita, kansallisia sääntelyviranomaisia ja ACER:a 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 ACER:n 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, ACER:n 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 Kantaja toimitti 29.1.2021 ACER:n valituslautakunnalle asetuksen 2019/942 28 artiklan mukaisen valituksen, jolla se vaati 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 ACER:n valituslautakunta teki 28.5.2021 riidanalaisen päätöksen, jolla se pysytti päätöksen nro 30/2020 ja hylkäsi kaikki siitä tehdyt valitukset kokonaisuudessaan.

Asianosaisten vaatimukset

15 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen päätöksen,

– toissijaisesti siinä tapauksessa, ettei unionin yleinen tuomioistuin kumoa riidanalaista päätöstä kokonaisuudessaan, kumoaa päätöksen siltä osin kuin sillä pysytetään päätöksen nro 30/2020 liitteessä 1 olevat 1 artiklan 1 kohdan toinen virke, 2 artiklan 2 kohdan j alakohta, 3 ja 7 artikla sekä 12 artiklan 2 kohta ja

– velvoittaa ACER:n korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

16 ACER vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen ja

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

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

Oikeudellinen arviointi

18 Kantaja esittää kanteensa tueksi kuusi kanneperustetta.

19 Ensimmäisessä kanneperusteessaan kantaja väittää, että riidanalaisessa päätöksessä määrätään kustannusten jakamista koskevan menetelmän soveltamisalan lainvastaisesta laajentamisesta koskemaan myös muita verkkoelementtejä kuin tarjousalueiden välisiä verkkoelementtejä (jäljempänä yhdysjohdot). Toisessa kanneperusteessaan se väittää, että riidanalaisessa päätöksessä rajataan lainvastaisesti pois mahdollisuus ottaa kustannustenjaossa huomioon virrat, jotka vähentävät kuormitusta. Kolmannessa kanneperusteessaan kantaja väittää, että hyväksyttävien kiertovirtojen toleranssitaso (jäljempänä toleranssitaso) on määritetty virheellisesti. Neljännessä kanneperusteessaan se väittää, että verkon siirtorajoituksen aiheuttajien määrittelyn yhteydessä kiertovirroille on virheellisesti annettu etusija sisäisiin siirtoihin nähden. Viidennessä kanneperusteessaan se väittää, että koko sovellettu menetelmä on lainvastainen. Kuudennessa kanneperusteessaan kantaja väittää, että siirtoverkonhaltijat on lainvastaisesti velvoitettu ehdottamaan riidanalaiseen kustannusten jakamista koskevaan menetelmään tehtäviä muutoksia.

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

21 Unionin yleinen tuomioistuin pitää aiheellisena ensimmäisen, neljännen ja kolmannen kanneperusteen tutkimista tässä järjestyksessä.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän soveltamisalaa

22 Kantaja esittää kolme väitettä ensimmäisen kanneperusteensa tueksi, jossa se väittää, että riidanalaisessa päätöksessä määrätään riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän soveltamisalan lainvastaisesta laajentamisesta koskemaan myös muita verkkoelementtejä kuin yhdysjohtoja. Kantaja vaikuttaa kuitenkin hyväksyvän sen, että siirtorajoitukset kriittisissä verkkoelementeissä rajoittavat myös sähkön sisämarkkinoista 5.6.2019 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2019/943 (EUVL 2019, L 158, s. 54) tarkoitettua tarjousalueiden välistä kauppaa. Näin ollen kantaja vaikuttaa ainakin toissijaisesti hyväksyvän tarjousalueiden sisäisten kriittisten verkkoelementtien ottamisen riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän soveltamisalaan.

23 Kantaja väittää ensinnäkin, että näin rajattu soveltamisala on ristiriidassa asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan ja asetuksen 2015/1222 74 artiklan kanssa.

24 Toiseksi kantaja esittää, ettei riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän vahvistamiselle ole oikeusperustaa, ja väittää, että annetun toimivallan periaatteen vuoksi ACER ei voi oikeuttaa riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän soveltamisalan laajentamista suhteessa asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa säädettyyn sillä perusteella, etteivät mainitun asetuksen ja asetuksen 2015/1222 säännökset ole esteenä tällaiselle soveltamisalan laajentamiselle.

25 Kolmanneksi kantaja väittää, ettei riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän laajennettua soveltamisalaa voida myöskään oikeuttaa käyttövarmuuteen tai niin sanottuun saastuttaja maksaa -periaatteeseen liittyvillä perusteilla.

26 Saksan liittotasavalta yhtyy kantajan perusteluihin.

27 ACER kiistää kantajan ja Saksan liittotasavallan perustelut.

Alustavat huomautukset

28 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”).

29 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.

30 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.

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

32 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.

33 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”.

34 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.

35 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.

36 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”.

37 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”.

38 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”.

39 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.

40 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.

41 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 kilovolttia (kV).

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

43 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”.

44 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 ACER:n 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 ACER:n päätöksellä nro 33/2020 (jäljempänä ROSC-menetelmä), 5 artiklassa.

45 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 ACER:n 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.

46 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”.

47 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.

48 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.

49 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 laajuus*

50 Kantajan mukaan kustannusten jakaminen ei saa koskea sellaisista korjaavista toimenpiteistä aiheutuvia kustannuksia, jotka määrätään suoritettaviksi sisäisissä verkkoelementeissä, jotka eivät ole yhdysjohtoja tai korkeintaan kriittisiä verkkoelementtejä. Kantaja esittää erityisesti, että siirtorajoitukset sisäisissä verkkoelementeissä, joissa jännite on yhtä suuri tai suurempi kuin

220 kV, ovat joka tapauksessa tarjousalueen sisäisiä siirtorajoituksia, jotka jäävät asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan mukaisen tarjousalueiden välisen siirtorajoituksen määritelmän ulkopuolelle.

51 On siis tutkittava, väittääkö kantaja 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 kantajan mukaan ainoastaan näissä verkkoelementeissä esiintyviä siirtorajoituksia voidaan pitää asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa tarkoitettuina tarjousalueiden välisinä siirtorajoituksina.

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

53 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.

54 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.

55 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.

56 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.

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

58 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.

59 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 54 ja 55 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.

60 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).

61 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.

62 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.

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

64 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.

65 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.

66 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.

67 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.

68 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”.

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

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

71 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.

72 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.

73 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 korkeintaan sellaisia sisäisiä verkkoelementtejä, joiden tehonjakautumiskerroin on yhtä suuri tai suurempi kuin 5 prosenttia)

koskevista korjaavista toimenpiteistä, kuten kantaja on esittänyt. Kuten edellä 59 kohdassa on todettu, tätä varten on määritettävä, mitkä siirtorajoitukset ovat sellaisia, että niitä on pienennettävä koordinoidusti tarjousalueiden välisen kaupan turvaamiseksi.

74 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.

75 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.

76 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.

77 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.

78 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.

79 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.

80 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.

81 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.

82 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.

83 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.

84 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.

85 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.

86 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.

87 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.

88 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.

89 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.

90 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.

91 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.

92 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”.

93 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.

94 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.

95 Lisäksi kustannusten jakaminen on tässä yhteydessä tarpeen integroitujen sähkömarkkinoiden toteuttamiseksi unionin alueella.

96 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 59 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.

97 Edellä esitetyn perusteella kantaja on väärässä, kun se väittää, että riidanalainen päätös on ristiriidassa asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan kanssa, koska kustannusten jakamisen tulisi koskea ainoastaan yhdysjohtoja tai korkeintaan ainoastaan kriittisiä verkkoelementtejä.

98 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.

99 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.

100 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.

101 Kantajan perustelut, jotka koskevat riidanalaisen päätöksen lainvastaisuutta, eivät voi horjuttaa tätä päätelmää.

102 Ensinnäkin sen kantajan perustelun osalta, jonka mukaan ainoastaan yhdysjohdossa tai korkeintaan sisäisen verkon kriittisessä verkkoelementissä esiintyvät siirtorajoitukset ovat siirtorajoituksia, joiden kustannukset voidaan 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 37 kohdassa kuvattujen kiertovirtojen aiheuttama ja kiertovirtojen taso ylittää asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa mainitun toleranssitason.

103 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.

104 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.

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

106 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 kantaja väittää, 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.

107 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.

108 Toiseksi 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.

109 Tässä yhteydessä on huomautettava, että toisin kuin kantaja esittää, 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.

110 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.

111 Kolmanneksi on hylättävä kantajan perustelu, jonka mukaan riidanalaisella päätöksellä pysytetyn riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän soveltamisala on ristiriidassa SEUT 290 artiklan 1 kohdan ja SEUT 291 artiklan kanssa, tai siltä puuttuu oikeusperusta, koska ACER on laajentanut lainsäädännöstä ilmenevää kyseisen menetelmän soveltamisalaa.

112 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.

113 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.

114 Myös kantajan perustelut, jotka koskevat 13.6.1958 annetussa tuomiossa Meroni v. korkea viranomainen (9/56, EU:C:1958:7, s. 9) vahvistetun annetun toimivallan periaatteen loukkaamista, on hylättävä.

115 Tässä yhteydessä on muistutettava, että ACER on unionin virasto, jonka unionin lainsäätäjä on perustanut antamalla asetuksen 2019/942. Kuten riidanalaisen päätöksen 1151–1158 kohdassa perustellusti todetaan, ACER:n toimivallasta tehdä riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän kaltainen päätös säädetään kyseisessä asetuksessa, ja erityisesti sen 6 artiklassa, asetuksen 2015/1222 74 artiklassa ja asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa.

116 Kuten edellä 10 kohdasta ilmenee, ACER on todennut, että koska Core-alueen kansalliset sääntelyviranomaiset eivät olleet päässeet sopimukseen siirtoverkonhaltijoiden toimittamasta ehdotuksesta kustannusten jakamista koskevaksi menetelmäksi, sillä oli toimivalta tehdä päätös asetuksen 2019/942 5 artiklan 3 kohdan ja 6 artiklan sekä asetuksen 2015/1222 9 artiklan 11 kohdan nojalla.

117 ACER:n toimivalta vahvistaa riidanalainen kustannusten jakamista koskeva menetelmä on siis rajattu täsmällisesti ja tuomioistuimet voivat valvoa kyseisen toimivallan käyttöä asetuksen 2019/942 28 ja 29 artiklan mukaisesti ottamalla huomioon komission asetuksessaan 2015/1222 ja unionin lainsäätäjän asetuksessa 2019/943 vahvistamat tavoitteet (ks. analogisesti tuomio 22.1.2014, Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto, C-270/12, EU:C:2014:18, 53 kohta).

118 Valituslautakunta on siis perustellusti hylännyt kantajan tätä koskevat perustelut.

119 Neljänneksi on todettava, ettei hyväksyä voida myöskään kantajan ja Saksan liittotasavallan 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”.

120 Riippumatta siitä, voivatko Saksan liittotasavalta ja kantaja 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.

121 Kuten edellä 56–59 ja 109 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.

122 Näin ollen on hylättävä kantajan perustelut, joiden mukaan 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 sisäisiä verkkoelementtejä

123 On todettava, että ottamalla riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän soveltamisalaan kaikki sisäiset verkkoelementit, mukaan lukien ne, joissa jännite on yhtä suuri tai suurempi kuin 220 kV, ei luoda kannustimia, jotka olisivat ristiriidassa asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan tavoitteiden kanssa.

124 Tästä 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.

125 Asiaa koskevissa oikeussäännöissä ei sen sijaan säädetä siirtoverkonhaltijoiden velvollisuudesta kehittää verkkojaan, jotta ne voisivat välittää edellä 124 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.

126 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.

127 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.

128 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.

129 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 261 kohdassa perustellusti tähdentänyt.

130 Edellä esitetyn perusteella on todettava, ettei siirtoverkonhaltijaa voida vapauttaa kantamasta kustannuksia, joita se aiheuttaa muille siirtoverkonhaltijoille niiden muihin kuin kriittisiin verkkoelementteihin lähettämillään kiertovirroilla, jotka ylittävät toleranssitason, vaikka kyseisissä verkkoelementeissä toteutettavat korjaavat toimenpiteet ovat osa tarjousalueiden välisen kaupan turvaamista.

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

132 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).

133 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.

134 Edellä esitettyjen arviointien perusteella ensimmäinen kanneperuste on hylättävä.

Neljäs kanneperuste, joka koskee etusijan antamista kiertovirroille

135 Neljännessä kanneperusteessaan kantaja väittää Saksan liittotasavallan tukemana, että riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän 7 artiklan 6 kohdan a alakohdassa määrätään virheellisesti etusijan antamisesta kiertovirroille siirtorajoitusten aiheuttajina verrattuna sisäisiin siirtoihin, mistä syystä kiertovirroista rangaistaan.

136 Kantajan mukaan kiertovirtojen huomioon ottaminen ensisijaisina sisäisiin siirtoihin nähden siirtorajoitusten aiheuttajien määrittelyn yhteydessä on ristiriidassa saastuttaja maksaa -periaatteen kanssa, tuottaa vääriä kannustimia eikä sovellu yhteen oikeudenmukaisuus- ja syrjintäkiellon periaatteiden kanssa.

137 Ensiksi kantaja väittää, että kiertovirtojen huomioon ottaminen ensisijaisina sisäisiin siirtoihin nähden kustannusten jakamisen yhteydessä on ristiriidassa asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa vahvistetun saastuttaja maksaa -periaatteen kanssa. Näin on siksi, että kiertovirrat ja sisäiset siirrot myötävaikuttavat fyysisesti samalla tavalla ja samanaikaisesti siirtorajoituksen syntymiseen verkkoelementeissä. Tästä syystä kiertovirtoja tuottavien tarjousalueiden siirtoverkonhaltijoiden ja sisäisiä siirtoja välittävien tarjousalueiden siirtoverkonhaltijoiden tulisi maksaa korjaavista toimenpiteistä aiheutuvia kustannuksia siinä suhteessa, missä määrin niiden tuottamat virrat tai siirrot ovat aiheuttaneet siirtorajoituksen. Etusijan antaminen kiertovirroille sisäisiin siirtoihin nähden on ristiriidassa kyseisen lähtökohdan kanssa.

138 Toiseksi kantaja väittää, että kiertovirtojen huomioon ottaminen ensisijaisina sisäisiin siirtoihin nähden tuottaa vääriä kannustimia sekä niiden verkkojen siirtoverkonhaltijoille, joita siirtorajoitus koskee, että kiertovirtoja lähettävien tarjousalueiden siirtoverkonhaltijoille.

139 Kolmanneksi kantaja väittää, että riidanalainen päätös on ristiriidassa myös oikeudenmukaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon periaatteen kanssa. Unionin oikeudessa säädettyjen arviointiperusteiden mukaan, ja varsinkin, kun otetaan huomioon asetuksen 2019/943 ja asetuksen 2015/1222 tavoite, jonka mukaan kustannusten jakamisesta on määrättävä sen mukaan, mitkä virtaukset ovat aiheuttaneet siirtorajoituksen, epäasiallisia sisäisiä siirtoja ja kiertovirtoja on pidettävä yhtä ”tuomittavina”.

140 Saksan liittotasavalta tukee kantajan perusteluja.

141 ACER kiistää kantajan perustelut, sellaisina kuin Saksan liittotasavalta niitä tukee.

142 Asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan kustannukset on jaettava ”siirtorajoitukseen kohdistuvan vaikutuksen perusteella”.

143 Riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän 7 artiklan 6 kohdan nojalla se, missä määrin erityyppiset virtaukset ovat aiheuttaneet siirtorajoituksen, määritetään seuraavasti.

144 Todetaan asianomaiseen verkkoelementtiin kohdistuva ylikuormitus. Ylikuormituksella tarkoitetaan lähtökohtaisesti sitä virtamäärää, joka ylittää kyseisen verkkoelementin enimmäiskapasiteetin.

145 Lisäksi todetaan erityyppisten virtausten etusijajärjestys. Kyseisen etusijajärjestyksen mukaisesti riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän 7 artiklan 6 kohdan a alakohdassa katsotaan, että siirtorajoitukseen vaikuttavat kiertovirrat, jotka ylittävät toleranssitason, ovat mahdollisen ylikuormituksen ensisijaisia aiheuttajia, kun taas kyseisen menetelmän 7 artiklan 6 kohdan b alakohdassa katsotaan, että siirtorajoitukseen vaikuttavat sisäiset siirrot ovat kyseisen ylikuormituksen toissijaisia aiheuttajia. Kyseisen etusijajärjestyksen mukaan muita ylikuormituksen aiheuttajia ovat tässä järjestyksessä toisilta kapasiteetin laskenta-alueilta

lähetetyt siirtorajoitukseen vaikuttavat kiertovirrat, siirtorajoitukseen vaikuttavat kiertovirrat, jotka eivät ylitä toleranssitasoa, siirtorajoitukseen vaikuttavat jaetut siirrot ja siirtorajoitukseen vaikuttavat vaiheenkääntömuuntajien siirrot.

146 Kaikki nämä virtaukset ”aiheuttavat osaltaan” ylikuormitusta vain siltä osin kuin ne ylittävät kyseisen verkkoelementin enimmäiskapasiteetin.

147 Näin ollen on niin, että jos sisäiset siirrot ja muut alempana etusijajärjestyksessä olevat virtaukset ylittävät asianomaisen verkkoelementin enimmäiskapasiteetin ja jos verkkoelementissä on lisäksi kiertovirtoja, jotka ylittävät toleranssitason, kyseisiin sisäisiin siirtoihin ja kiertovirtoihin liittyvä osa kustannuksista määritetään kyseisen verkkoelementin enimmäiskapasiteetin ylittävien virtausten tason mukaan riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän 7 artiklan 6 kohdan mukaisessa etusijajärjestyksessä.

148 Nämä ovat selvennyksiä, jotka on otettava huomioon, kun tarkastellaan kantajan väitteitä, joiden mukaan se, että riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän 7 artiklan 6 kohdassa määrätyssä etusijajärjestyksessä etusija annetaan kiertovirroille sisäisiin siirtoihin nähden, on ristiriidassa asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan kanssa, jonka mukaan kustannukset on jaettava sen mukaan, missä määrin virtaukset ”vaikuttavat siirtorajoitukseen” tai osaltaan aiheuttavat sen, ja näin ollen siis saastuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti.

149 Tästä on todettava yhtäältä, että ilmaisun ”missä määrin – – vaikuttavat siirtorajoitukseen” sanamuotoon perustuva tulkinta ei ole esteenä riidanalaisessa kustannusten jakamista koskevassa menetelmässä omaksutulle lähestymistavalle eikä kantajan puoltamalle lähestymistavalle. Näin on siksi, että kyseistä ilmaisua voidaan tulkita siten, että siirtorajoitukseen ”vaikutetaan” tai se osaltaan aiheutetaan vasta siitä hetkestä alkaen, jona asianomaisen verkkoelementin enimmäiskapasiteetti ylittyy. Lisäksi on katsottava, että ilmaisun ”missä määrin – – vaikuttavat siirtorajoitukseen” sanamuotoon perustuvan tulkinnan perusteella voidaan määrätä erityyppisten virtausten etusijajärjestyksestä kustannusten jakamiseksi eri virtauksille sen mukaan, missä määrin ne ovat aiheuttaneet siirtorajoituksen.

150 Toisaalta on niin ikään mahdollista – puhtaan kausaalisessa merkityksessä – tulkita ilmaisua ”missä määrin – – vaikuttavat siirtorajoitukseen” siten, että kaikki virtaukset asianomaisessa verkkoelementissä osaltaan aiheuttavat samalla tavalla mahdollisen siirtorajoituksen.

151 Näin ollen on tutkittava, onko etusijan antaminen kiertovirroille oikeutettua niiden ja sisäisten siirtojen erilaisen luonteen vuoksi vai onko niin, ettei erottelua ja siis myöskään etusijan määrittämistä voida tehdä, kuten kantaja väittää.

152 Kantajan mukaan useista säännöksistä ilmenee, että unionin lainsäätäjä pitää sisäisiä siirtoja ja kiertovirtoja samanarvoisina, mistä syystä on kiellettyä kohdella niitä eri tavalla korjaavien toimenpiteiden kustannusten jakamisen yhteydessä, sillä muutoin loukattaisiin oikeudenmukaisuus- ja syrjintäkiellon periaatteita.

153 Tässä yhteydessä on toki huomattava, että asetuksen 2019/943 johdanto-osan 27 perustelukappaleesta ilmenee, että unionin lainsäätäjälle on tärkeää välttää tilanne, jossa alueiden välistä kapasiteettia rajoittaisivat sisäiset siirrot ja kiertovirrat, ja että unionin lainsäätäjä on näin ollen säätänyt kyseisen asetuksen 16 artiklan 8 kohdassa, että kunkin kriittisen verkkoelementin kapasiteetista enintään 30 prosenttia voidaan käyttää muun muassa sisäisten siirtojen ja kiertovirtojen aiheuttamien siirtorajoitusten hallintaan.

154 Asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa säädetään kuitenkin tässä yhteydessä erottelusta sisäisten siirtojen ja kiertovirtojen välillä. Kyseisen 16 artiklan 13 kohdan ensimmäisessä alakohdassa nimittäin säädetään toleranssitason määrittämisestä ”tarjousalueiden sisäisistä liiketoimista johtuvi[lle] siirroi[lle – –], jotka alittavat tason, joka ilman rakenteellista siirtorajoitusta olisi odotettavissa tarjousalueella”. Vaikka tämä ei käy nimenomaisesti ilmi kyseisen asetuksen 16 artiklan 13 kohdan sanamuodosta, vaikuttaa siltä, että kyseinen toleranssitaso on määritettävä ainoastaan kiertovirtojen osalta, koska kyseisen 16 artiklan 13 kohdan toisen alakohdan mukaan kyseinen taso on määritettävä kullekin yksittäiselle tarjousalueen rajalle.

155 Lisäksi on niin, että ilman rakenteellista siirtorajoitustakin kiertovirtoja ilmenee jossain määrin väistämättä yhteenliitetyssä sähköverkossa, joka on erittäin ristiinverkotettu (ks. jäljempänä 180 kohta). Näin ollen toleranssitason määrittämisellä kiertovirtojen osalta on tarkoitus rajata tällaiset kiertovirrat korjaavista toimenpiteistä aiheutuvien kustannusten jakamisen ulkopuolelle.

156 Tästä seuraa, että kun asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa edellytetään toleranssitason määrittämistä kiertovirtojen osalta, siinä kohdellaan kiertovirtoja eri tavalla kuin sisäisiä siirtoja, toisin kuin kantaja väittää.

157 Näin ollen asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohtaa on tulkittava siten, että sen nojalla on sallittua kohdella sisäisiä siirtoja ja kiertovirtoja, jotka ylittävät toleranssitason, eri tavalla korjaavista toimenpiteistä aiheutuvien kustannusten jakamisen yhteydessä, sillä tällainen erottelu vaikuttaa oikeutetulta, kun otetaan huomioon kiertovirtojen ja sisäisten siirtojen erilainen luonne kyseisen asetuksen asiayhteydessä.

158 Tässä yhteydessä on myös korostettava, että direktiivin 2019/944 40 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan kunkin siirtoverkonhaltijan on vastattava ”sen varmistamisesta, että verkko pystyy täyttämään kohtuulliset sähkönsiirtovaatimukset pitkällä aikavälillä, sekä varman, luotettavan ja tehokkaan siirtoverkon käytöstä, ylläpidosta ja kehittämisestä taloudellisten edellytysten mukaisesti”.

159 Näin ollen siirtoverkonhaltijoiden on kannettava hallintaansa kuuluvien verkkojen kehittämis- ja ylläpitokustannukset sekä korjaavista toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset, lukuun ottamatta – vain ja ainoastaan – niitä korjaavia toimenpiteitä, joiden osalta sovelletaan kustannusten jakamissääntöjä.

160 Kuten päätöksen nro 30/2020 133 kohdassa todetaan, sähköverkot perustettiin alkujaan sisäisiä siirtoja varten ja tämä toiminto on nykyäänkin yksi niiden olemassaolon syistä. Näin ollen sisäiset siirrot ovat sähköverkon perustoiminto.

161 Sähkön sisämarkkinoiden perustamisen vuoksi kyseiset sähköverkot on avattu rajat ylittävää sähkökauppaa varten, ja unionin lainsäädännössä siirtoverkonhaltijoille asetetaan velvollisuus varmistaa verkkojaan käyttämällä, että tällainen sähkökauppa on mahdollista.

162 Näin ollen kiertovirtojen esiintyminen on jossain määrin väistämätön, vaikkakin ei-toivottu, sellaisten sähköverkkojen yhteen liittämisen seuraus, jotka – Core-alueen tavoin – toimivat tarjousaluemallin mukaisesti.

163 Lisäksi on todettava, että toisin kuin on sisäisten siirtojen ja tarjousalueiden välisen kapasiteetin jakamisen yhteydessä jaettujen rajat ylittävien siirtojen tapauksessa, siitä, että kiertovirrat kulkevat viereisten yhteen liitettyjen verkkojen kautta ja aiheuttavat siirtorajoituksia, ei ole mitään hyötyä.

164 Näin ollen siirtoverkonhaltijoiden ei voida – lähtökohtaisesti ja silläkin uhalla, että rikottaisiin asetuksen 2015/1222 74 artiklan 6 kohdan c alakohdassa säädettyä velvollisuutta taata kustannusten tasapuolinen jakautuminen – edellyttää kantavan sellaisista korjaavista toimenpiteistä aiheutuvia kustannuksia, jotka liittyvät niiden verkkojen kautta kulkeviin kiertovirtoihin, jotka ylittävät toleranssitason.

165 Kun kiertovirtoja ilmenee jossain määrin väistämättä yhteenliitetyssä sähköverkossa, joka on erittäin ristiinverkotettu, toleranssitaso, joka asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan mukaan on määritettävä, on ymmärrettävä sietorajaksi, jonka alapuolella kustannukset, jotka aiheutuvat kiertovirtojen vaikutuksesta siirtorajoitusten syntymiseen, jäävät sen siirtoverkonhaltijan kannettaviksi, jonka vastuulle asianomaiset verkkoelementit kuuluvat.

166 Näin ollen kyseisen toleranssitason yläpuolella ei ole mahdollista perustella sitä, että siirtoverkonhaltijoiden tulisi kantaa verkkojensa kautta kulkeviin kiertovirtoihin liittyvistä korjaavista toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset.

167 Tästä seuraa, että etusijan antaminen kiertovirroille sisäisiin siirtoihin nähden on perusteltua niiden erilaisen luonteen vuoksi, eikä valituslautakunta siis ole loukannut riidanalaisella päätöksellään asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa vahvistettua saastuttaja maksaa -periaatetta eikä oikeudenmukaisuus- tai syrjintäkiellon periaatteita, kun se on katsonut, ettei riidanalainen kustannusten jakamista koskeva menetelmä ole lainvastainen siltä osin kuin siinä annetaan etusija kiertovirroille.

168 Tätä päätelmää ei voida kyseenalaistaa vetoamalla siihen, että unionin lainsäätäjä pitäisi kiertovirtoja ja sisäisiä siirtoja samanarvoisina asetuksen 2019/943 16 artiklan 8 kohtaan perustuvan alueiden välisen kapasiteetin laskemista ja jakamista koskevan prosessin yhteydessä.

169 Se, että rajat ylittävän sähkökaupan edellyttämän kapasiteetin turvaamisen näkökulmasta sekä kiertovirrat että sisäiset siirrot voivat rajoittaa tällaista kapasiteettia, ei nimittäin kuitenkaan merkitse, että kyseisiä virtaustyyppejä olisi myös kohdeltava samalla tavalla korjaavista toimenpiteistä aiheutuvien kustannusten jakamisen yhteydessä. Kyseisen kapasiteetin laskeminen ja kyseisten toimenpiteiden kustannusten jakaminen ovat kaksi eri asiaa, joiden tarkoitus ei ole sama. Vielä on todettava, että kiertovirtojen ja sisäisten siirtojen erilaista kohtelua korjaavista toimenpiteistä aiheutuvien kustannusten jakamisen yhteydessä ei myöskään voida kyseenalaistaa sillä perusteella, että kyseisellä erilaisella kohtelulla luodaan vääriä kannustimia, toisin kuin kantaja väittää.

170 Tässä yhteydessä kantaja jättää huomiotta sen, että sisäiset siirrot ovat sähkön siirtoverkon perustoiminto, kuten edellä 158–160 kohdassa on muistutettu.

171 Näin ollen sisäisistä siirroista vastaavan siirtoverkonhaltijan kannustaminen sijoittamaan verkkoonsa korjaavista toimenpiteistä aiheutuvien kustannusten jakamisella on perusteltua ainoastaan siinä tapauksessa, että sisäiset siirrot yhdessä muiden sellaisten virtausten kanssa, jotka ovat alempana etusijajärjestyksessä, mukaan lukien kiertovirrat, jotka eivät ylitä toleranssitasoa, ylittävät asianomaisen verkkoelementin enimmäiskapasiteetin.

172 Sitä vastoin ei ole mitään syytä kannustaa siirtoverkonhaltijaa sijoittamaan verkkoonsa, jotta sillä voitaisiin paremmin välittää kiertovirtoja, jotka ylittävät toleranssitason.

173 Edellä esitetyn perusteella neljäs kanneperuste on hylättävä.

Kolmas kanneperuste, joka koskee toleranssitasoa

174 Kolmannessa kanneperusteessaan kantaja väittää Saksan liittotasavallan tukemana, että valituslautakunnan päätös on lainvastainen siltä osin kuin valituslautakunta on pysyttänyt päätöksen nro 30/2020, jossa ACER on määrittänyt toleranssitason virheellisesti ja joka on näin ollen ristiriidassa asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan toisen alakohdan kanssa.

175 Ensinnäkin kantaja väittää, että kun ACER on itse vahvistanut kiertovirtoja koskevan väliaikaisen toleranssitason, se ei ole noudattanut asiaa koskevia menettelysäännöksiä. Kantajan mukaan asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan toinen alakohta on asetuksen 2015/1222 9 ja 74 artiklaan nähden yhtä lailla myöhemmin annettu säännös (lex posterior), normihierarkkisesti ylempi säännös (lex superior) kuin erityissäännöskin (lex specialis), joten ACER:lla ei ollut toimivaltaa asetuksen 2015/1222 9 artiklan nojalla. Lisäksi ACER ei ole myöskään voinut tukeutua asetuksen 2019/942 6 artiklan 10 kohtaan, koska siirtoverkonhaltijat eivät olleet suorittaneet asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan toisessa alakohdassa edellytettyä analyysia eivätkä esittäneet toleranssitasoa koskevaa ehdotusta kansallisten sääntelyviranomaisten hyväksyntää varten, joten toleranssitasoa koskevaa kysymystä ei ollut saatettu kansallisten sääntelyviranomaisten käsiteltäväksi asetuksen 2019/942 6 artiklan 10 kohdan toisen alakohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

176 Kantaja väittää toiseksi, että ACER on myös rikkonut asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan toisesta alakohdasta ilmeneviä aineellisia säännöksiä. ACER on vahvistanut toleranssitason ilman, että sen käytettävissä olisi ollut tämän edellyttämää analyysia. ACER ei myöskään ole määrittänyt toleranssitasoa ”kullekin –– rajalle” sen tason mukaisena, joka ”ilman rakenteellista siirtorajoitusta olisi odotettavissa”, kuten asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan toisessa alakohdassa edellytetään.

177 Kantaja väittää kolmanneksi, ettei ACER:lla ollut toimivaltaa määrittää väliaikaista toleranssitasoa sillä perusteella, että tason määrittäminen oli väitetysti tarpeen.

178 Saksan liittotasavalta tukee kantajan perusteluja.

179 ACER kiistää kantajan perustelut, sellaisina kuin Saksan liittotasavalta niitä tukee.

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

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

182 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.”

183 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.

184 ”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”.

185 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.

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

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

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

189 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.

190 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.

191 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.

192 Riidanalaisessa päätöksessään valituslautakunta on hylännyt tätä ACER:n 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).

193 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.

194 Riidanalaisen päätöksen edellä mainituista kohdista ilmenee lisäksi, että ACER:n suorittama toleranssitason määrittäminen perustui ”perusteelliseen analyysiin”.

195 Riidanalaisen päätöksen edellä mainituista kohdista ilmenee myös, että valituslautakunta on katsonut, että ACER:lla 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.

196 Tästä on todettava, että riidanalaisessa päätöksessä korostetaan ACER:n 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.

197 Edellä esitetyn perusteella on tutkittava, onko valituslautakunta voinut oikeudellista virhettä tekemättä katsoa riidanalaisessa päätöksessään, että ACER:n 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

198 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”.

199 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”.

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

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

202 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.

203 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.

204 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.

205 On kuitenkin todettava, ettei edellä 204 kohdassa tarkoitettu toleranssitason ”yksilöllinen määrittäminen” ole asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdan toisessa alakohdassa edellytettyä toleranssitason yksilöllistä määrittämistä ”kullekin yksittäiselle tarjousalueen rajalle”.

206 Kuten kantaja lähinnä väittää ilman, että ACER olisi kiistänyt tätä, 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.

207 ACER:n 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.

208 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.

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

210 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.

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

212 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.

213 Päätöksen nro 30/2020 115 kohdasta ja vastinekirjelmän 215 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.

214 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.

215 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.

216 Näin ollen ACER:n 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.

217 Näin ollen ACER:n 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

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

219 Näin ollen sillä, oliko ACER:lla 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.

220 On siis tutkittava, oliko ACER:lla 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.

221 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, ACER:lla on sen mukaan ollut pattitilanteen välttämiseksi toimivalta vahvistaa toleranssitaso itse ja väliaikaisesti riidanalaisessa kustannusten jakamista koskevassa menetelmässä.

222 Ensinnäkin on todettava, että laillisuusperiaatteen vuoksi ACER:n 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.

223 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.

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

225 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.

226 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).

227 Näin ollen on tutkittava, täyttyivätkö nyt käsiteltävässä asiassa kyseisen oikeuskäytännön mukaiset edellytykset ACER:n implisiittisen toimivallan toteamiselle.

ACER:n implisiittisen toimivallan toteaminen

228 Edellä 226 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä seuraa, että kun selvitetään, onko ACER voinut käyttää implisiittistä toimivaltaa, on tutkittava, vastaako tällaisen ACER:n toimivallan toteaminen todellista tarvetta varmistaa asiassa merkityksellisten säännösten tehokas vaikutus.

229 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.

230 Ensinnäkin on todettava aikataulurajoitteesta, johon ACER on vedonnut, että ACER:lla 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.

231 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.

232 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).

233 Näin ollen ACER:n päättelyn lähtökohta on virheellinen, koska sen ei ollut ehdottomasti vahvistettava kustannusten jakamista koskevaa menetelmää säädetyssä määräajassa eli ennen 28.9.2020.

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

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

236 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.

237 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.

238 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.

239 Näin ollen valituslautakunnan riidanalaisessa päätöksessään esittämä olettama, jonka mukaan ACER:n 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 ACER:lle asetetun määräajan ohjeellista luonnetta eikä voimassa olevien asiaa koskevien oikeussääntöjen muuttamista.

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

241 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.

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

243 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.

244 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”.

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

246 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.

247 Tätä päätelmää eivät horjuta myöskään ACER:n 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.

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

249 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.

250 Kolmanneksi on todettava, että ACER on perustellut toimintatapansa tarpeellisuutta sillä, etteivät siirtoverkonhaltijat olleet noudattaneet ACER:n 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.

251 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.

252 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.

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

254 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), ACER:lla oli velvollisuus auttaa siirtoverkonhaltijoita ja kansallisia sääntelyviranomaisia asetuksen 2019/943 16 artiklan 13 kohdassa edellytetyn analyysin laatimisessa.

255 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.

256 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.

257 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.

258 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.

259 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.

260 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.

261 Tästä on riittävää todeta, ettei nyt käsiteltävässä asiassa ole suinkaan kyse siitä, oliko ACER:lla 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.

262 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.

263 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.

264 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.

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

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

267 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.

268 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.

269 Kuten edellä 217 kohdassa on todettu, riidanalaisella päätöksellä pysytetty ACER:n 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”.

270 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.

271 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.

272 Kuten edellä 231 kohdassa on nimittäin todettu, ACER:lle 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.

273 Tätä lopputulosta ei voida kyseenalaistaa ACER:n 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.

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

275 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.

276 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 ACER:lla myöskään ollut toimivaltaa määrittää toleranssitasoa eri tavalla noudattaakseen riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän vahvistamista koskevaa määräaikaansa.

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

278 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.

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

280 Näin ollen kantajan viidettä ja kuudetta kanneperustetta ei ole tarpeen tutkia.

Kysymys siitä, onko riidanalaisen päätöksen vaikutukset pidettävä voimassa

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

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

283 Nyt käsiteltävässä asiassa ACER väittää, että riidanalaisen päätöksen ja näin ollen myös riidanalaisen kustannusten jakamista koskevan menetelmän kumoamisella on vakavia seurauksia. ACER:n 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.

284 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).

285 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.

286 Toisaalta ACER:n perustelut perustuvat olettamaan, jonka mukaan riidanalaista kustannusten jakamista koskevaa menetelmää sovellettaisiin jo.

287 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.

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

Oikeudenkäyntikulut

289 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

290 Koska ACER on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut kantajan vaatimuksen mukaisesti.

291 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 ACER:n päätös nro 30/2020 ja hylätään kantajan kyseisessä asiassa tekemä valitus.**

2) **ACER vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan ja se velvoitetaan korvaamaan Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnenille (BNetzA) aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.**

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

Schalin Škvařilová-Pelzl Nõmm

Steinfatt Kukovec

Julistettiin Luxemburgissa 25 päivänä syyskuuta 2024.

Allekirjoitukset