Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

6 päivänä maaliskuuta 2025*

Ennakkoratkaisupyyntö – Sähkön sisämarkkinat – Direktiivi (EU) 2019/944 – 57 artiklan 4 ja 5 kohta – Kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuus sen hoitaessa tehtäviään ja käyttäessä toimivaltuuksiaan – Jäsenvaltion antamat suuntaviivat – Lainsäädännön muutos, jonka tarkoituksena on alentaa sähkönjakelun hintoja – Asianomaisen sääntelyviranomaisen tämän muutoksen jälkeen tekemä päätös sähköverkkotoiminnan hinnoittelun valvontamenetelmistä – Lain, jolla muutos toteutettiin, esitöiden huomioon ottaminen

Asiassa C-48/23,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka markkinaoikeus (Suomi) on esittänyt 1.2.2023 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 1.2.2023, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Alajärven Sähkö Oy ym. ja

Elenia Verkko Oyj

vastaan

Energiavirasto,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: neljännen jaoston puheenjohtaja I. Jarukaitis (esittelevä tuomari), joka hoitaa viidennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit D. Gratsias ja E. Regan,

julkisasiamies: A. Rantos,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Alajärven Sähkö Oy ym., edustajanaan E. Ruohoniemi, asianajaja,

– Elenia Verkko Oyj, edustajanaan M. Alkio, asianajaja,

* Oikeudenkäyntikieli: suomi.

– Energiavirasto, asiamiehenään J. Tervo,

– Suomen hallitus, asiamiehenään M. Pere,

– Kyproksen hallitus, asiamiehenään E. Symeonidou,

– Euroopan komissio, asiamiehinään O. Beynet, J. Ringborg ja T. Scharf,

kuultuaan julkisasiamiehen 5.9.2024 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee 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 4 ja 5 kohdan sekä 59 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat yhtäältä suomalaiset sähköverkkoa hallinnoivat yritykset Alajärven Sähkö Oy ym. ja Elenia Verkko Oyj sekä toisaalta Energiavirasto (Suomi) ja joka koskee Energiaviraston päätösten kumoamista siltä osin kuin niissä on muutettu sähköverkkotoiminnan hinnoittelun valvontamenetelmiä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2009/72/EY

3 Sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/54/EY kumoamisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/72/EY (EUVL 2009, L 211, s. 55) 35 artiklan, jonka otsikko oli ”Sääntelyviranomaisten nimeäminen ja riippumattomuus”, 4 ja 5 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”4. Jäsenvaltioiden on taattava sääntelyviranomaisen riippumattomuus ja varmistettava, että se käyttää toimivaltuuksiaan puolueettomasti ja avoimesti. Tätä varten jäsenvaltioiden on varmistettava, että sääntelyviranomainen on tässä direktiivissä ja siihen liittyvässä lainsäädännössä sille asetettuja viranomaistehtäviä suorittaessaan

a) oikeudellisesti erillinen ja toiminnallisesti riippumaton kaikista muista julkisista ja yksityisistä elimistä

b) ja että sen henkilöstö ja johtohenkilöt
   i) toimivat markkinoiden eduista riippumatta sekä

ii) eivät viranomaistehtäviä suorittaessaan pyydä eivätkä ota suoria ohjeita miltään hallitukselta tai muulta julkiselta tai yksityiseltä elimeltä. Tämä vaatimus ei rajoita tarvittaessa tiivistä yhteistyötä muiden asiaankuuluvien kansallisten viranomaisten kanssa eikä hallituksen julkaisemien, 37 artiklan mukaisiin sääntelytehtäviin ja toimivaltuuksiin liittymättömien yleisten poliittisten suuntaviivojen noudattamista.

5. Sääntelyviranomaisen riippumattomuuden suojelemiseksi jäsenvaltioiden on erityisesti varmistettava, että

a) sääntelyviranomainen voi tehdä itsenäisiä päätöksiä poliittisista elimistä riippumatta ja toteuttaa itsenäisesti sille osoitettua talousarviota erillisten vuotuisten talousarviomäärärahojen perusteella sekä että sillä on riittävät henkilöstö- ja taloudelliset voimavarat tehtäviensä suorittamiseksi; ja

b) sääntelyviranomaisen johtokunnan jäsenet tai, jos johtokuntaa ei ole, sääntelyviranomaisen ylimmät johtohenkilöt nimitetään vähintään viiden mutta enintään seitsemän vuoden toimikaudeksi, joka voidaan uusia kerran.

Ensimmäisen alakohdan b alakohdan osalta jäsenvaltioiden on varmistettava, että käyttöön otetaan johtokunnan tai ylimpien johtohenkilöiden asianmukainen kiertojärjestelmä. Johtokunnan jäsenet tai, jos johtokuntaa ei ole, ylimmät johtohenkilöt voidaan vapauttaa tehtävistään kesken toimikauden ainoastaan, jos he eivät enää täytä tässä artiklassa asetettuja vaatimuksia tai ovat syyllistyneet rikkomukseen kansallisen lainsäädännön mukaisesti.”

Direktiivi 2019/944

4 Direktiivin 2019/944 johdanto-osan 80 ja 87 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(80) Sääntelyviranomaisten olisi voitava tehdä päätöksiä kaikista sähkön sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta merkityksellisistä sääntelykysymyksistä, ja niiden tulisi olla täysin riippumattomia kaikista muista julkisista tai yksityisistä eduista. – –

– –

(87) Tämä direktiivi – – [ei] estä jäsenvaltioita laatimasta ja toteuttamasta omaa kansallista energiapolitiikkaansa. Tästä seuraa, että jäsenvaltion perustuslaillisesta järjestyksestä riippuen voisi kuulua jäsenvaltion toimivaltaan määritellä toimintapoliittinen kehys, jossa sääntelyviranomaisten on toimittava esimerkiksi toimitusvarmuuden osalta. Jäsenvaltion antamat yleiset energiapolitiikan suuntaviivat eivät kuitenkaan saisi rajoittaa sääntelyviranomaisten riippumattomuutta tai itsenäisyyttä.”

5 Mainitun direktiivin 57 artiklan, jonka otsikko on ”Sääntelyviranomaisten nimeäminen ja riippumattomuus”, 4 ja 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

”4. Jäsenvaltioiden on taattava sääntelyviranomaisen riippumattomuus ja varmistettava, että se käyttää toimivaltuuksiaan puolueettomasti ja avoimesti. Tätä varten jäsenvaltioiden on varmistettava, että tässä direktiivissä ja siihen liittyvässä lainsäädännössä asetettuja viranomaistehtäviä suorittaessaan sääntelyviranomainen

a) on oikeudellisesti erillinen ja toiminnallisesti riippumaton muista julkisista ja yksityisistä elimistä;

b) varmistaa, että sen henkilöstö ja hallinnosta vastaavat henkilöt
   i) toimivat markkinoiden eduista riippumatta; ja
   ii) eivät viranomaistehtäviä suorittaessaan pyydä eivätkä ota suoria ohjeita miltään hallitukselta tai muulta julkiselta tai yksityiseltä elimeltä. Tämä vaatimus ei rajoita tarvittaessa tiivistä yhteistyötä muiden asiaankuuluvien kansallisten viranomaisten kanssa eikä hallituksen julkaisemien, 59 artiklan mukaisiin sääntelytehtäviin ja toimivaltuuksiin liittymättömien yleisten poliittisten suuntaviivojen noudattamista.

5. Sääntelyviranomaisen riippumattomuuden suojelemiseksi jäsenvaltioiden on erityisesti varmistettava, että

a) sääntelyviranomainen voi tehdä itsenäisiä päätöksiä poliittisista elimistä riippumatta;

– –”

6 Mainitun direktiivin 59 artiklan, jonka otsikko on ”Sääntelyviranomaisten tehtävät ja toimivaltuudet”, 1 kohdan a ja m alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Sääntelyviranomaisen tehtävänä on

a) vahvistaa tai hyväksyä avointen kriteerien mukaisesti siirto- tai jakelutariffit tai niiden laskentamenetelmät tai molemmat;

– –

m) vahvistaa tai hyväksyä palvelun laatua ja toimitusten laatua koskevia standardeja ja vaatimuksia tai osallistua tähän yhdessä muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa ja seurata verkon varmuutta ja luotettavuutta koskevien sääntöjen noudattamista ja arvioida niiden aiempaa toimivuutta”.

Suomen oikeus

Valvontalaki

7 Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain (590/2013; jäljempänä valvontalaki) 10 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan Energiaviraston tulee päätöksellään (vahvistuspäätös) vahvistaa verkonhaltijan, järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan ja järjestelmävastaavan siirtoverkonhaltijan noudatettaviksi ennen niiden käyttöönottamista menetelmät verkonhaltijan verkkotoiminnan tuoton ja siirtopalvelusta perittävien maksujen määrittämiseksi valvontajakson aikana.

8 Mainitun lain 10 §:n 2 momentin mukaan hinnoittelussa noudatettavien menetelmien vahvistamista koskevassa päätöksessä voidaan määrätä muun ohella verkkotoimintaan tai palveluun sidotun pääoman arvostusperiaatteista, verkkotoimintaan tai palveluun sidotulle pääomalle taikka palvelulle hyväksyttävän tuoton määrittämistavasta, verkkotoiminnan tai palvelun tuloksen määrittämistavasta sekä sen edellyttämästä tuloslaskelman ja taseen oikaisusta

sekä verkkotoiminnan tehostamiseen, markkinoiden yhdentymisen edistämiseen, verkon varmuuden parantamiseen sekä näihin liittyvän tutkimustoiminnan edistämiseen, verkon kehittämiseen ja verkon käyttäjien energiatehokkuutta parantavia toimenpiteitä edistävien järjestelmäpalvelujen saataville asettamiseen kannustavista tavoitteista ja niiden määrittämistavasta sekä menetelmistä, joilla tavoitteita sovelletaan hinnoittelussa.

9 Valvontalain 13 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan Energiavirasto voi muuttaa vahvistuspäätöstä antamallaan uudella päätöksellä, jonka käsittely on tullut vireille vahvistuspäätöksen kohteen hakemuksesta tai Energiaviraston omasta aloitteesta. Määräajaksi annettua vahvistuspäätöstä voidaan muuttaa päätöksen kohteen tai Energiaviraston aloitteesta ja toistaiseksi voimassa olevaa vahvistuspäätöstä Energiaviraston aloitteesta, jos muutos perustuu lainsäädännön muuttumiseen.

Sähkömarkkinalaki

10 Sähkömarkkinalain (588/2013) 19 §:n 1 momentin mukaan verkonhaltijan tulee riittävän hyvälaatuisen sähkön saannin turvaamiseksi verkkonsa käyttäjille ylläpitää, käyttää ja kehittää sähköverkkoaan sekä yhteyksiä toisiin verkkoihin sähköverkkojen toiminnalle säädettyjen vaatimusten ja verkon käyttäjien kohtuullisten tarpeiden mukaisesti.

11 Mainitun lain 19 §:n 2 momentin, joka on tullut voimaan lailla sähkömarkkinalain muuttamisesta (730/2021; jäljempänä laki 730/2021) säädetyllä sähkömarkkinalain muutoksella, mukaan sähköverkko on suunniteltava ja rakennettava ja sitä on ylläpidettävä muun ohella siten, että sähköverkko täyttää sähköverkon toiminnan laatuvaatimukset ja sähkön siirron sekä -jakelun tekninen laatu on muutoinkin hyvä ja että verkonhaltija kykenee tuottamaan siirto- ja jakelupalvelun verkkonsa käyttäjille kustannustehokkaalla tavalla.

12 Sähkömarkkinalain 51 § sisältää tarkemmat säännökset jakeluverkon toiminnan laatuvaatimuksista.

13 Sähkömarkkinalain, sellaisena kuin se on muutettuna lailla 730/2021, 52 §:n 1 momentin mukaan sähkönjakeluverkon kehittämisen on perustuttava avoimeen jakeluverkon kehittämissuunnitelmaan, johon on sisällytettävä muun ohella:

– suunnitelma keskeisistä jakeluverkkoinvestoinneista, jotka ovat tarpeen jakeluverkon siirtokapasiteetin ylläpitämiseksi sekä uuden sähköntuotantokapasiteetin ja uusien kuormien liittämiseksi jakeluverkkoon seuraavan kymmenen vuoden kuluessa, mukaan lukien sähköajoneuvojen latauspisteet ja maasähkön syöttötarve meri- ja sisävesialuksia varten

– toimenpiteet, joiden toteuttaminen johtaa 51 ja 119 §:ssä säädettyjen vaatimusten täyttämiseen ja ylläpitämiseen jakeluverkossa

– suunnitelma sähkönkulutuksen jouston, sähkövarastojen, jakeluverkonhaltijan energiatehokkuustoimenpiteiden ja muiden resurssien mahdollisesta käyttämisestä vaihtoehtona jakeluverkon siirtokapasiteetin laajentamiselle

– asianmukaiset vertailut jakeluverkon kehittämistoimien kustannustehokkuudesta.

14 Sähkömarkkinalain, sellaisena kuin se on muutettuna lailla 730/2021, 119 §:ään sisältyy jakeluverkon toimintavarmuutta koskeva siirtymäsäännös.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

15 Energiavirasto vahvisti 30.11.2015 antamillaan päätöksillä verkonhaltijan verkkotoiminnan tuoton ja siirtopalvelusta perittävien maksujen määrittämistä koskevat valvontamenetelmät valvontajaksoille 1.1.2016–31.12.2019 ja 1.1.2020–31.12.2023.

16 Energiavirasto muutti 30.11.2015 antamiaan päätöksiä 15.12.2021 antamillaan päätöksillä (jäljempänä riidanalaiset päätökset). Se muutti kyseisiä valvontamenetelmiä erityisesti 1.1.2022 ja 31.12.2023 välisen ajanjakson osalta. Lisäksi se ilmoitti riidanalaisissa päätöksissä toteuttaneensa tämän muutoksen omasta aloitteestaan lain 730/2021 tultua voimaan.

17 Pääasian valittajat vaativat 17. ja 19.1.2022 markkinaoikeudelle (Suomi), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, toimittamissaan valituksissa muun muassa riidanalaisten päätösten kumoamista siltä osin kuin niissä on muutettu valvontamenetelmiä päivittämällä tuottopohjan laskennassa käytettävät yksikköhinnat ja poistamalla riskittömän korkokannan määrittämisessä käytettävä vaihtoehtoinen määritystapa. Valittajat väittävät muun ohella, että Energiavirasto ei tehnyt näitä päätöksiään itsenäisesti riippumattomana sääntelyviranomaisena direktiivin 2019/944 57 artiklassa edellytetyllä tavalla.

18 Energiavirasto vaatii, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin hylkää valitukset. Se väittää markkinaoikeudessa, että verkonhaltijan tuoton ja siirtopalvelusta perittävien maksujen määrittämistä koskevien valvontamenetelmien muutoksen taustalla olivat sähkömarkkinalain ja valvontalain muutokset. Se väittää, että kansallinen lainsäätäjä on kuitenkin katsonut mainittujen muutosten täyttävän unionin oikeuden vaatimukset kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuudesta ja että kyseisissä muutoksissa oli kyse ainoastaan yleisten poliittisten suuntaviivojen antamisesta.

19 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että sen ratkaistavana on pääasiassa kysymys siitä, onko Energiavirasto voinut riidanalaisilla päätöksillä muuttaa kyseisiä valvontamenetelmiä kesken valvontajakson. Osana mainittua arviointia sen on arvioitava, onko sähkömarkkinalain muuttamisesta annetulla lailla 730/2021 säädetyillä sähkömarkkinalain muutoksilla loukattu direktiivin 2019/944 mukaista kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuutta verkkotariffien vahvistamisessa ja muissa sääntelyviranomaisen sääntelytehtävissä. Mainitun asian ratkaiseminen edellyttää markkinaoikeuden näkemyksen mukaan kyseisen direktiivin 57 artiklan 4 ja 5 kohdan sekä 59 artiklan tulkintaa.

20 Energiavirasto perusteli riidanalaisia päätöksiä keskeisesti lain 730/2021 esitöillä. Mainituissa päätöksissä todetaan muun ohella, että lailla 730/2021 toteutettujen, 1.8.2021 voimaan tulleiden sähkömarkkinalain muutosten jälkeen Energiavirasto ryhtyi valmistelemaan valvontamenetelmien muuttamista lainsäädännön vaatimuksia vastaavaksi. Mainittujen muutosten keskeisenä tavoitteena oli antaa Energiavirastolle uusia työkaluja, joiden avulla voidaan vaikuttaa siirtohintojen kehitykseen kuitenkaan vaarantamatta älykkäiden sähköverkkojen kehittämistä samalla kun taataan toimitusvarmuus.

21 Mainittuja muutoksia koskevassa Suomen hallituksen esityksessä (jäljempänä hallituksen esitys) on kyseisten lain muutosten tavoitteeksi esitetty pyrkimys hillitä sähkönjakelun hintojen nousua jakeluverkonhaltijoiden kustannustasoa alentavilla ja kustannustason nousua loiventavilla toimenpiteillä. Mainitussa hallituksen esityksessä on käsitelty niitä valvontamenetelmien muutoksia, jotka Energiavirasto on sittemmin tehnyt sähkömarkkinalakiin lailla 730/2021 tehtyjen muutosten tultua voimaan. Kyseisessä hallituksen esityksessä on tuotu esiin, että

laskentamenetelmien sisältöön suoraan kohdistuva lainsäädäntö ei ole edellytyksenä laskentamenetelmien uudelleentarkastelulle. Mainitussa hallituksen esityksessä on selostettu myös, kuinka Energiavirasto on hallituksen esityksen antamista edeltäneen valmistelutyön yhteydessä laatimassaan taustaselvityksessä todennut, että Energiaviraston on jakeluverkonhaltijoiden sääntelyyn ehdotettujen muutosten johdosta muutettava voimassa olevia jakeluverkonhaltijoiden tariffien laskentamenetelmiä koskevia vahvistuspäätöksiään jo kuluvan valvontajakson osalta.

22 Kyseisessä hallituksen esityksessä selostetun työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan kyseisten laskentamenetelmien muutoksilla on merkittävä vaikutus jakeluverkonhaltijoiden tuloihin ja niiden omistajien tuottoihin.

23 Lisäksi eduskunnan talousvaliokunta on todennut kyseisen hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä laatimassaan mietinnössä, että nykyisten laskentamenetelmien mahdollistamiin kohtuuttomiin tuottoihin verkonhaltijoille on puututtava. Mainitun mietinnön mukaan tuolloin voimassa olleessa valvontamallissa verkon arvon määritys tapahtuu Energiaviraston kahdeksaksi vuodeksi – vuodesta 2016 vuoteen 2023 – määrittämien komponenttikohtaisten yksikköhintojen pohjalta, eivätkä hinnat enää vastaa todellista kustannustasoa. Talousvaliokunnan mietinnön mukaan lainmuutosten tarkoituksena on nimenomaan mahdollistaa valvontamallin muuttaminen kesken kuluvan valvontajakson.

24 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo lisäksi, että 11.6.2020 annetusta tuomiosta Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462) ja 2.9.2021 annetusta tuomiosta komissio v. Saksa (Direktiivien 2009/72 ja 2009/73 täytäntöönpano) (C-718/18, EU:C:2021:662) ilmenee, että sähkönsiirron ja -jakelun tariffien laskentamenetelmistä yleisesti tai niitä koskevista yksittäisistä keskeisistä kysymyksistä ei voi säätää kansallista sääntelyviranomaista sitovasti kansallisella lailla. Sen mukaan on edelleen niin, että kansallisen sääntelyviranomaisen päätöksenteon ohjaaminen ministeriön edustajien toimesta sääntelyviranomaisen keskeisissä sääntelytehtävissä ja toimivaltuuksissa merkitsee myös viranomaisen riippumattomuuteen puuttumista.

25 Direktiivi 2019/944 ei sen mukaan estä jäsenvaltioita laatimasta ja toteuttamasta omaa energiapolitiikkaansa. Jäsenvaltioiden antamat yleiset energiapolitiikan suuntaviivat eivät kuitenkaan saa rajoittaa sääntelyviranomaisten riippumattomuutta tai itsenäisyyttä eikä niillä saa puuttua sääntelyviranomaisen keskeisiin sääntelytehtäviin ja toimivaltuuksiin.

26 Markkinaoikeus toteaa lisäksi, että lailla 730/2021 säädetyt sähkömarkkinalain muutokset eivät sinänsä ole suoraan koskeneet jakeluverkonhaltijoiden valvontamenetelmiä, joita Energiavirasto soveltaa jakeluverkonhaltijoiden kohtuullisen tuoton määrittelyssä. Mainitut lain muutokset eivät ole myöskään välittömästi muuttaneet tuottopohjan laskennassa käytettäviä yksikköhintoja tai kohtuullisen tuottoasteen määrittämisessä käytettävää riskitöntä korkokantaa. Kyseisten lain muutosten tarkoituksena, mikä on todettu myös lain esitöissä, on ollut nimittäin vaikuttaa sähkönjakelun hintoihin niitä alentavasti. Tätä tarkoitusta varten Energiavirastolle on annettu keinoja ja perusteita laskentamenetelmien muuttamiselle jo kesken valvontajakson, ja nämä muutokset ja niiden vaikutukset on arvioitu ennakolta. Näillä maininnoilla vaikuttaisi olleen selvästi merkitystä myös Energiaviraston riidanalaisten päätösten tekemisessä.

27 Markkinaoikeus katsoo, että unionin oikeuden tulkinta on tarpeen, jotta se voi ratkaista käsiteltäväkseen saatetun asian, joka koskee sitä, voidaanko katsoa, että kansallisella sääntelyllä tavoiteltu pyrkimys hillitä sähkönjakelun hintojen nousua ja alentaa sähkönjakeluun liittyviä

kustannuksia verkkoyhtiöiden kustannustehokkuuden lisäämiseksi, ei vaikuta kansallisen sääntelyviranomaisen sääntelytehtäviin ja toimivaltuuksiin, vai onko katsottava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaiset yleiset poliittiset suuntaviivat voivat vaikuttaa näihin tehtäviin. Kyseinen tuomioistuin pohtii myös, mitkä ovat tällaisessa arvioinnissa huomioon otettavat arviointiperusteet. Markkinaoikeus pohtii tässä yhteydessä myös sitä, mikä merkitys on annettava sille, että edellä selostetut maininnat sisältyvät lain esitöihin, ottaen muun ohella huomioon 29.4.2004 annetun tuomion Björnekulla Fruktindustrier (C-371/02, EU:C:2004:275), sekä sitä, voidaanko kyseisiä mainintoja ylipäätään pitää direktiivin 2019/944 57 artiklassa tarkoitettuina yleisinä poliittisina suuntaviivoina.

28 Tässä tilanteessa markkinaoikeus on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Mitä perusteita on sovellettava ja otettava huomioon arvioitaessa, milloin kysymys on kansallisen sääntelyviranomaisen keskeisiin sääntelytehtäviin ja toimivaltuuksiin puuttumisesta tavalla, joka ei turvaa [direktiivin 2019/944] 57 artiklan 4 ja 5 kohdan mukaista kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuutta, ja milloin kysymys on [direktiivin 2019/944] 59 artiklan mukaisiin sääntelytehtäviin ja toimivaltuuksiin liittymättömistä yleisistä suuntaviivoista?

2) Onko [pääasiassa kyseessä olevan] kaltaisen kansallisen lainsäädännön muutoksen, jonka tarkoituksena on ollut lainmuutoksen esitöissä todetulla tavalla vaikuttaa sähkönjakelun hintoihin tekemällä kansalliseen sähkömarkkinalakiin verkonhaltijoiden sääntely-ympäristöä koskevia muutoksia, joilla tosin sinänsä ei ole puututtu suoraan siirto- tai jakelutariffeihin eikä niiden laskentamenetelmiin mutta joiden seurauksena kansallisen sääntelyviranomaisen on kuitenkin tullut muuttaa valvontamenetelmiään kesken valvontajakson, katsottava olevan [direktiivin 2019/944] 57 artiklan 4 ja 5 kohdan mukainen kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuusvaatimuksen osalta?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

29 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kahdella kysymyksellään, joita on tutkittava yhdessä, pääasiallisesti, onko direktiivin 2019/944 57 artiklan 4 kohtaa ja 5 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohtaa, luettuina yhdessä sen 59 artiklan kanssa, tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle kansalliselle sääntelylle, jonka tarkoituksena on sen esitöissä todetulla tavalla erityisesti vaikuttaa sähkönjakelun hintoihin ilman, että se kuitenkaan sisältäisi erityisesti sähkön siirto- tai jakelutariffeja tai niiden laskentamenetelmiä koskevia säännöksiä, mutta jonka voimaantulon seurauksena kansallinen sääntelyviranomainen on muuttanut sähköverkkotoiminnan hinnoittelun valvontamenetelmiä ennen sen voimaantulopäivänä voimassa olleen valvontajakson päättymistä.

30 Kyseisen direktiivin 57 artiklan 4 kohdassa säädetään tältä osin lähinnä, että jäsenvaltioiden on taattava sääntelyviranomaisen riippumattomuus ja tätä varten varmistettava, että kyseisessä direktiivissä ja siihen liittyvässä lainsäädännössä asetettuja viranomaistehtäviä suorittaessaan sääntelyviranomainen on oikeudellisesti erillinen ja toiminnallisesti riippumaton muista julkisista ja yksityisistä elimistä ja varmistaa, että sen henkilöstö ja sen hallinnosta vastaavat henkilöt toimivat markkinoiden eduista riippumatta eivätkä viranomaistehtäviä suorittaessaan pyydä eivätkä ota suoria ohjeita miltään hallitukselta tai muulta julkiselta tai yksityiseltä elimeltä. Kyseisen 57 artiklan 4 kohdan b alakohdan ii alakohdan mukaan tämä vaatimus ei rajoita

tarvittaessa tiivistä yhteistyötä muiden asiaankuuluvien kansallisten viranomaisten kanssa eikä hallituksen julkaisemien, direktiivin 2019/944 59 artiklan mukaisiin sääntelytehtäviin – joihin kuuluu viimeksi mainitun artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan vahvistaa tai hyväksyä siirto- tai jakelutariffit tai niiden laskentamenetelmät – ja toimivaltuuksiin liittymättömien yleisten poliittisten suuntaviivojen noudattamista.

31 Lisäksi kyseisen 57 artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa säädetään, että sääntelyviranomaisen riippumattomuuden suojelemiseksi jäsenvaltioiden on erityisesti varmistettava, että sääntelyviranomainen voi tehdä itsenäisiä päätöksiä poliittisista elimistä riippumatta.

32 Direktiivin 2019/944 57 artiklan säännökset heijastavat lähtökohtaisesti kyseisen direktiivin johdanto-osan 80 ja 87 perustelukappaleen sisältöä; kyseisten perustelukappaleiden mukaan yhtäältä sääntelyviranomaisten on voitava tehdä päätöksiä kaikista sähkön sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta merkityksellisistä sääntelykysymyksistä ja niiden tulee olla täysin riippumattomia kaikista muista julkisista tai yksityisistä eduista, ja toisaalta kyseinen direktiivi ei estä jäsenvaltioita laatimasta ja toteuttamasta omaa kansallista energiapolitiikkaansa.

33 Mainitussa 87 perustelukappaleessa täsmennetään tässä yhteydessä erityisesti, että jäsenvaltion perustuslaillisesta järjestyksestä riippuen voisi kuulua jäsenvaltion toimivaltaan määritellä toimintapoliittinen kehys, jossa sääntelyviranomaisen on toimittava esimerkiksi toimitusvarmuuden osalta. Jäsenvaltion antamat yleiset energiapolitiikan suuntaviivat eivät kuitenkaan saisi rajoittaa sääntelyviranomaisten riippumattomuutta tai itsenäisyyttä.

34 Ensinnäkin riippumattomuuden käsitteestä on huomautettava, ettei sitä ole määritelty direktiivissä 2019/944. Direktiivin 2009/72 – jonka 35 artiklan 4 ja 5 kohta vastaavat olennaisilta osin direktiivin 2019/944 57 artiklan 4 ja 5 kohtaa – tulkintaa koskevasta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy kuitenkin ilmi, että julkisten elinten osalta tällä käsitteellä kuvataan tavanomaisesti asemaa, joka antaa kyseiselle elimelle mahdollisuuden toimia vapaasti suhteessa elimiin, joista sen on oltava riippumaton, ja vapaana kaikesta ohjaamisesta ja ulkoisesta vaikutuksesta. Tämä päätöksenteon itsenäisyys edellyttää, että tehtäviä hoitaessaan ja toimivaltuuksia käyttäessään kansalliset sääntelyviranomaiset tekevät päätöksensä itsenäisesti ja pelkästään yleisen edun perusteella varmistaakseen direktiivillä 2009/72 tavoiteltujen päämäärien noudattamisen ilman, että niiden olisi noudatettava muilta julkisilta tai yksityisiltä elimiltä saamiaan ohjeita (ks. vastaavasti tuomio 11.6.2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, 32, 33 ja 54 kohta ja tuomio 2.9.2021, komissio v. Saksa (Direktiivien 2009/72 ja 2009/73 täytäntöönpano), C-718/18, EU:C:2021:662, 108 ja 109 kohta).

35 Tältä osin unionin tuomioistuin on täsmentänyt, että kansallisten sääntelyviranomaisten täysi riippumattomuus talouden toimijoista ja julkisista elimistä, riippumatta siitä, ovatko ne hallinnollisia vai poliittisia elimiä, ja viimeksi mainitussa tapauksessa siitä, ovatko ne toimeenpanovallan vai lainsäädäntövallan käyttäjiä, on tarpeen sen takaamiseksi, että näiden sääntelyviranomaisten tekemät päätökset ovat puolueettomia ja syrjimättömiä, sulkemalla pois mahdollisuus, että hallitukseen, enemmistöön tai joka tapauksessa poliittiseen valtaan kytkeytyvät yritykset ja taloudelliset edut saisivat etuoikeutettua kohtelua, sekä sen mahdollistamiseksi, että kyseiset viranomaiset voivat noudattaa toiminnassaan pitkän aikavälin näkemystä, joka on tarpeen direktiivin 2009/72 tavoitteiden toteuttamiseksi. Unionin tuomioistuin on lisäksi täsmentänyt, että kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuus

on taattava paitsi hallitukseen myös kansalliseen lainsäätäjään nähden (ks. vastaavasti tuomio 2.9.2021, komissio v. Saksa (Direktiivien 2009/72 ja 2009/73 täytäntöönpano), C-718/18, EU:C:2021:662, 112 ja 130 kohta).

36 Unionin tuomioistuin on lisäksi todennut, että kansallisten ministeriöiden edustajat eivät voi käyttää osallistumistaan näihin hintojen vahvistamista koskeviin menettelyihin painostaakseen sääntelyviranomaista tai antaakseen sille ohjeita, jotka voivat ohjata päätöksiä, joita sääntelyviranomainen tekee sille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien puitteissa (ks. vastaavasti tuomio 11.6.2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, 62 kohta).

37 Toiseksi on niin, kuten unionin tuomioistuin on todennut, että sääntelyviranomaiselle varatut toimivaltuudet ovat täytäntöönpanovaltuuksia, jotka perustuvat tosiseikkojen erityiseen tekniseen arviointiin, ja sääntelyviranomaisen on näitä toimivaltuuksia käyttäessään noudatettava periaatteita ja sääntöjä, jotka on vahvistettu yksityiskohtaisessa unionin tasolla toteutetussa sääntelykehyksessä ja jotka rajoittavat sen harkintavaltaa ja estävät sitä tekemästä poliittisia valintoja (ks. vastaavasti tuomio 2.9.2021, komissio v. Saksa (Direktiivien 2009/72 ja 2009/73 täytäntöönpano), C-718/18, EU:C:2021:662, 132 kohta).

38 Vaikka näet direktiivin 2019/944 59 artiklan 1 kohdan m alakohdan sanamuodon mukaan sääntelyviranomaisten tehtävänä tosin on seurata verkon varmuutta ja luotettavuutta koskevien sääntöjen noudattamista ja arvioida niiden aiempaa toimivuutta, tästä sanamuodosta ei ilmene, että näiden sääntöjen laatiminen kuuluisi niiden toimivaltuuksiin.

39 Kuten kyseisen direktiivin johdanto-osan 87 perustelukappaleesta ilmenee ja SEUT 194 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa määrätään, jäsenvaltioilla on oikeus määritellä energiavarojensa hyödyntämisen ehdot. Mainitulla direktiivillä ei siis evätä jäsenvaltioilta mahdollisuutta laatia ja toteuttaa oma kansallinen energiapolitiikkansa sekä määritellä sääntelyviranomaisten toimintapoliittinen kehys erityisesti toimitusvarmuuden osalta. Näin ollen jäsenvaltiot voivat vapaasti antaa kansallisia sähkömarkkinoita koskevia omia säännöksiään, kunhan ne eivät koske kyseisessä direktiivissä säädettyjä sääntelyviranomaisten tehtäviä ja toimivaltuuksia.

40 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 52 ja 53 kohdassa, tästä näkökulmasta se, että jäsenvaltio käyttää toimivaltuuksiaan laatiessaan kansallisen energiapolitiikkansa, voi vaikuttaa sähköverkon toimintakustannuksiin. Lisäksi pelkästään se, että jäsenvaltio pyrkii sääntelyn avulla alentamaan sähkönjakelun hintoja, ei itsessään ole ristiriidassa direktiivin 2019/944 57 artiklan 4 ja 5 kohdan kanssa.

41 Kun otetaan huomioon direktiivin 2019/944 57 artiklan 4 ja 5 kohta, kansallisia sääntelytoimenpiteitä, joihin sisältyy yksityiskohtaisia säännöksiä, joissa vahvistetaan erityisellä tavalla sääntelyviranomaisen harkintavaltaan kuuluvat seikat kuten sähköverkkohinnoittelun taso tai sen konkreettiset laskentamenetelmät, ei kuitenkaan voida hyväksyä.

42 Asianomaisen kansallisen tuomioistuimen on sen arvioimiseksi, onko pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen sääntelytoimenpide yhteensopiva sääntelyviranomaisten riippumattomuuden periaatteen kanssa, selvitettävä, onko se, että kansallinen sääntelyviranomainen muuttaa sähköverkkotariffien vahvistamismenetelmiä, seurausta laista, joka koskee yksinomaan sellaista seikkaa, joka ei liity direktiivin 2019/944 59 artiklassa tarkoitettuun sääntelyviranomaisen tehtävään, kuten toimitusvarmuutta.

43 Lisäksi on varmistuttava siitä, että jäsenvaltion hallituksen lain antamismenettelyn yhteydessä esittämät maininnat ja erityisesti kyseisen lain esitöihin sisältyvät maininnat, jotka koskevat kyseisen lain mahdollista vaikutusta asianomaisen sähköverkon tariffien vahvistamiseen, eivät ole sitovia eikä sääntelyviranomainen voi missään tapauksessa pitää niitä ohjeina, joita sen olisi tehtäviään suorittaessaan ja toimivaltuuksiaan käyttäessään noudatettava (ks. vastaavasti tuomio 11.6.2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, 63 kohta).

44 Se, että kansallinen lainsäätäjä on muuttanut jo ennen saman lain voimaantulopäivänä voimassa olleen valvontajakson päättymistä hallituksen vahvistamia toimitusvarmuusvaatimuksia ja että sääntelyviranomainen on tämän seurauksena muuttanut kyseisiä tariffeja, ei sellaisenaan kyseenalaista sitä, että sääntelyviranomainen on käyttänyt toimivaltaansa itsenäisesti.

45 Kuten unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, ja jollei tarkistuksista, jotka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on suoritettava, muuta johdu, kansallinen lainsäätäjä on käsiteltävässä asiassa sähkönjakeluverkkojen varmuuden parantamiseksi erityisesti sellaisten äärimmäisten sääolosuhteiden vuoksi, jotka ovat aiheuttaneet merkittäviä häiriöitä sähköntoimituksessa Suomessa, antanut sähkömarkkinalain, jossa näiden verkkojen haltijoille asetetaan tavoitteita toimitusvarmuuden parantamiseksi. Suomen hallituksen mukaan kyseisessä laissa säädettiin tässä tarkoituksessa muun muassa kunkin jakeluverkonhaltijan velvollisuudesta täyttää omalla vastuualueellaan portaittain vuoden 2028 loppuun mennessä kyseisten verkkojen rakentamista ja ylläpitoa koskevat vaatimukset. Kuten Suomen hallitus toteaa, kyseiseen lakiin tehtiin lailla 730/2021 kuitenkin muutoksia, jotta näiden vaatimusten täytäntöönpanoaikaa voitiin jatkaa sähkönjakelun hinnan nousun hillitsemiseksi lain 730/2021 esitöistä ilmenevällä tavalla. Markkinaoikeus toteaa tässä yhteydessä lisäksi, että kyseiset muutokset eivät sinänsä ole koskeneet jakeluverkonhaltijoiden tuottoasteen valvontamenetelmiä, joita Energiavirasto soveltaa.

46 Energiavirasto laati pääasiassa kyseessä olevan lainsäädäntömenettelyn yhteydessä ja lainsäädäntömenettelyn ennustettavuutta koskevan tavoitteen mukaisesti sähköverkkotoiminnan hinnoittelun valvontamenetelmiä koskevan taustaselvityksen, joka vastaa riippumatonta asiantuntijalausuntoa mainittujen toimitusvarmuuteen liittyvien muutosten mahdollisesta vaikutuksesta näihin tariffeihin. Kuten lisäksi unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee ja kuten Energiavirasto väittää, on niin – jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen arvioinnista muuta johdu –, että Energiavirasto otti riidanalaisissa päätöksissä omasta aloitteestaan käsiteltäväkseen kysymyksen näistä valvontamenetelmistä lain 730/2021 voimaantulon jälkeen valvontalain 13 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla, jossa nimenomaisesti annetaan Energiavirastolle toimivalta arvioida valvontamenetelmien muutosten tarpeellisuutta ja perusteita.

47 Esitettyihin kysymyksiin on edellä esitetyn perusteella vastattava, että direktiivin 2019/944 57 artiklan 4 kohtaa ja 5 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohtaa, luettuina yhdessä sen 59 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä sellaiselle kansalliselle sääntelylle, jonka tarkoituksena on sen esitöissä todetulla tavalla erityisesti vaikuttaa sähkönjakelun hintoihin ilman, että se kuitenkaan sisältäisi erityisesti sähkön siirto- tai jakelutariffeja tai niiden laskentamenetelmiä koskevia säännöksiä, mutta jonka voimaantulon seurauksena kansallinen sääntelyviranomainen on muuttanut sähköverkkotoiminnan hinnoittelun valvontamenetelmiä ennen kyseisenä voimaantulopäivänä voimassa olleen valvontajakson päättymistä.

Oikeudenkäyntikulut

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

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

Sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2012/27/EU muuttamisesta 5.6.2019 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/944 57 artiklan 4 kohtaa ja 5 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohtaa, luettuina yhdessä sen 59 artiklan kanssa,

on tulkittava siten, että

ne eivät ole esteenä sellaiselle kansalliselle sääntelylle, jonka tarkoituksena on sen esitöissä todetulla tavalla erityisesti vaikuttaa sähkönjakelun hintoihin ilman, että se kuitenkaan sisältäisi erityisesti sähkön siirto- tai jakelutariffeja tai niiden laskentamenetelmiä koskevia säännöksiä, mutta jonka voimaantulon seurauksena kansallinen sääntelyviranomainen on muuttanut sähköverkkotoiminnan hinnoittelun valvontamenetelmiä ennen kyseisenä voimaantulopäivänä voimassa olleen valvontajakson päättymistä.

Jarukaitis Gratsias Regan

Julistettiin Luxemburgissa 6 päivänä maaliskuuta 2025.

A. Calot Escobar
Kirjaaja

K. Lenaerts
Presidentti