Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (viies koda)

6. märts 2025 *

Eelotsusetaotlus – Elektrienergia siseturg – Direktiiv (EL) 2019/944 – Artikli 57 lõiked 4 ja 5 – Riigi reguleeriva asutuse sõltumatus oma ülesannete täitmisel ja volituste teostamisel – Liikmesriigi seatud suunised – Elektrienergia jaotustasude alandamise eesmärgil tehtud seadusandlik muudatus – Asjaomase reguleeriva asutuse poolt pärast kõnealust muudatust tehtud otsus elektrivõrgu käitamise tasude kontrollimetoodika kohta – Muutmisseaduse ettevalmistavate materjalide arvesse võtmine

Kohtuasjas C-48/23,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Markkinaoikeuse (kaubanduskohus, Soome) 1. veebruari 2023. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 1. veebruaril 2023, menetluses

Alajärven Sähkö Oy jt,

Elenia Verkko Oyj

versus

Energiavirasto,

EUROOPA KOHUS (viies koda),

koosseisus: neljanda koja president I. Jarukaitis (ettekandja) viienda koja presidendi ülesannetes, kohtunikud D. Gratsias ja E. Regan,

kohtujurist: A. Rantos,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– Alajärven Sähkö Oy jt, esindaja: *asianajaja* E. Ruohoniemi,

– Elenia Verkko Oyj, esindaja: *asianajaja* M. Alkio,

* Kohtumenetluse keel: soome.

– Energiavirasto, esindaja: J. Tervo,

– Soome valitsus, esindaja: M. Pere,

– Küprose valitsus, esindaja: E. Symeonidou,

– Euroopa Komisjon, esindajad: O. Beynet, J. Ringborg ja T. Scharf,

olles 5. septembri 2024. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

kohtuotsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuni 2019. aasta direktiivi (EL) 2019/944 elektrienergia siseturu ühiste normide kohta ja millega muudetakse direktiivi 2012/27/EL artikli 57 lõigete 4 ja 5 ning artikli 59 tõlgendamist (ELT 2019, L 158, lk 125).

2 Taotlus on esitatud ühelt poolt Soome elektrivõrguettevõtjate Alajärven Sähkö Oy jt ja Elenia Verkko Oyj-i ning teiselt poolt Energiavirasto (energiaamet, Soome) vahelises kohtuvaidluses, milles käsitletakse nõuet tühistada energiaameti otsused osas, milles nendega muudeti elektrivõrgu käitamise tasude kontrollimetoodikat.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Direktiiv 2009/72

3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta direktiivi 2009/72/EÜ, mis käsitleb elektrienergia siseturu ühiseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2003/54/EÜ (ELT 2009, L 211, lk 55), artikli 35 „Reguleerivate asutuste määramine ja sõltumatus“ lõigetes 4 ja 5 oli sätestatud:

„4. Liikmesriigid tagavad reguleeriva asutuse sõltumatuse ning kannavad hoolt, et ta teostab oma volitusi erapooletult ja läbipaistvalt. Selleks peavad liikmesriigid tagama, et reguleeriv asutus, täites käesoleva direktiiviga ja sellega seotud õigusaktidega talle määratud reguleerimisülesandeid,

a) on õiguslikult eraldiseisev ja funktsionaalselt sõltumatud kõikidest teistest avalik-õiguslikest ja eraõiguslikest isikutest,

b) tagab, et tema töötajad ja juhtimise eest vastutavad isikud
   i) tegutsevad turuhuvidest sõltumatult ning
   ii) neile määratud reguleerimisülesandeid täites ei küsi ega võta vastu otseseid juhiseid üheltki riigiasutuselt ega muult avalik-õiguslikult või eraõiguslikult isikult. Nimetatud nõue ei piira vajadusel tihedat koostööd teiste asjaomaste riiklike asutustega ega valitsuse poliitilisi üldsuuniseid, mis ei ole seotud artikli 37 kohaste regulatiivülesannete ja -kohustustega.

5. Reguleeriva asutuse sõltumatuse kaitsmiseks tagavad liikmesriigid eelkõige, et:

a) reguleeriv asutus saab vastu võtta kõikidest poliitilistest organitest sõltumatuid otsuseid ja tal on eraldiseisvad eraldised aastaeelarves ja iseseisvus eraldatud eelarve täitmisel ning oma ülesannete täitmiseks vajalikud inim- ja rahalised ressursid, ja

b) reguleeriva asutuse juhatuse liikmed või juhul, kui juhatus puudub, siis reguleeriva asutuse tippjuhtkond nimetatakse ametisse tähtajaliselt, viieks kuni seitsmeks aastaks, mida pikendatakse üks kord.

Liikmesriigid tagavad seoses esimese lõigu punktiga b juhatuse või tippjuhtkonna asjakohase rotatsiooni korra. Juhatuse või juhul, kui juhatus puudub, siis tippjuhtkonna liikmeid tohib selle aja jooksul ametist vabastada ainult juhul, kui nad enam ei vasta käesolevas artiklis sätestatud tingimustele või on vastavalt siseriiklikule õigusele süüdi üleastumises.“

Direktiiv 2019/944

4 Direktiivi 2019/944 põhjendustes 80 ja 87 on märgitud:

„(80) Reguleerivatel asutustel peaks elektrienergia siseturu nõuetekohaseks toimimiseks olema võimalik teha otsuseid kõikides asjakohastes reguleerimisküsimustes ning nad peaksid olema muudest avalikest ja erahuvidest täiesti sõltumatud. […]

[…]

(87) Käesolev direktiiv […] ei võta liikmesriikidelt võimalust kehtestada ja ellu viia oma riiklikku energiapoliitikat. See tähendab, et sõltuvalt liikmesriigi põhiseadusest võib olla liikmesriigi pädevuses määrata kindlaks poliitikaraamistik, milles reguleerivad asutused tegutsevad, näiteks seoses varustuskindlusega. Seejuures ei tohiks liikmesriigi antavad energiapoliitika üldsuunised piirata reguleerivate asutuste sõltumatust ja autonoomsust.“

5 Direktiivi artikli 57 „Reguleerivate asutuste määramine ja sõltumatus“ lõigetes 4 ja 5 on sätestatud:

„4. Liikmesriigid tagavad reguleeriva asutuse sõltumatuse ning kannavad hoolt, et ta kasutab oma volitusi erapooletult ja läbipaistvalt. Selleks peavad liikmesriigid tagama, et kui reguleeriv asutus täidab käesoleva direktiiviga ja sellega seotud õigusaktidega talle määratud reguleerimisülesandeid, siis

a) on ta õiguslikult eraldiseisev ja kõikidest teistest avalik-õiguslikest ja eraõiguslikest üksustest funktsionaalselt sõltumatu;

b) tagab ta, et tema töötajad ja juhtimise eest vastutavad isikud
   i) tegutsevad turuhuvidest sõltumatult ja
   ii) ei küsi ega võta reguleerimisülesandeid täites vastu otseseid juhiseid üheltki valitsusasutuselt ega muult avalik-õiguslikult või eraõiguslikult üksuselt. Nimetatud nõue ei piira vajaduse korral tiheda koostöö tegemist teiste asjaomaste riigiasutustega ega selliste valitsuse poliitiliste üldsuuniste täitmist, mis ei ole seotud artikli 59 kohaste regulatiivvolituste ja -kohustustega.

5. Reguleeriva asutuse sõltumatuse kaitsmiseks tagavad liikmesriigid eelkõige, et

a) reguleeriv asutus saab iseseisvalt otsuseid vastu võtta kõikidest poliitilistest organitest sõltumatult;

[…]“.

6 Selle direktiivi artikli 59 „Reguleeriva asutuse kohustused ja volitused“ lõike 1 punktides a ja m on sätestatud:

„Reguleerival asutusel on järgmised kohustused:

a) kehtestada läbipaistvate kriteeriumide alusel ülekande- ja jaotustasud või nende arvestamise metoodika või mõlemad või need heaks kiita;

[…]

m) kehtestada või kiita heaks teeninduse ja tarnimise kvaliteedi standardid ja nõuded või teha selleks koostööd teiste pädevate asutustega ning jälgida võrgu turvalisust ja töökindlust käsitlevate normide täitmist ja vaadata läbi nende varasem toimimine“.

Soome õigus

Energiaturujärelevalve seadus

7 Vastavalt elektri- ja maagaasituru järelevalve seaduse (590/2013) (laki sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (590/2013); edaspidi „energiaturujärelevalve seadus“) § 10 esimese lõigu punktile 1 peab võrguettevõtjale, põhivõrguettevõtjale ja jaotusvõrguettevõtjale kohustusliku hinnastamismetoodika, mille kohaselt määratakse kindlaks võrguettevõtja võrgutegevuse tulu ja ülekandeteenuse tasu järelevalveperioodil, kinnitama energiaamet oma otsusega (kinnitamisotsus) enne selle metoodika kasutusele võtmist.

8 Osutatud seaduse § 10 teises lõigus on sätestatud, et kohustuslikku hinnastamismetoodikat puudutavas kinnitamisotsuses võib muu hulgas ette näha võrgutegevuseks või -teenuseks kasutatava kapitali hinnastamise põhimõtted, võrgutegevuseks või -teenuseks kasutatava kapitali või teenuse vastuvõetava tulumäära kindlaksmääramise meetodi, võrgutegevuse või -teenuse tulemi kindlaksmääramise meetodi ning selleks vajaliku kasumiaruande ja bilansi korrigeerimise, samuti eesmärgid, millega stimuleeritakse võrgutegevuse tõhusust, turgude lõimimise edendamist, võrgu turvalisuse parandamist ja sellega seotud uurimistegevust, võrgu arendamist ja selliste võrguteenuste pakkumist, millega edendatakse võrgu kasutajate energiatõhusust parandavaid meetmeid, nende eesmärkide kindlaksmääramise viisi ning meetodid nende eesmärkide kohaldamiseks tariifide kindlaksmääramisel.

9 Vastavalt energiaturujärelevalve seaduse § 13 esimese lõigu punktile 2 võib energiaamet kinnitamisotsust muuta uue otsusega, mille vastuvõtmise menetlus algatatakse kinnitamisotsuse subjekti taotlusel või energiaameti omal algatusel. Tähtajalist kinnitamisotsust võib muuta otsuse subjekti või energiaameti algatusel ning tähtajatult kehtivat kinnitamisotsust võib muuta energiaameti algatusel, kui muudatuse tingib õigusaktide muutmine.

Elektrituruseadus

10 Elektrituruseaduse (588/2013) (sähkömarkkinalaki (588/2013); edaspidi „elektrituruseadus“) § 19 esimese lõigu kohaselt peab võrguettevõtja selleks, et tagada oma võrgu kasutajate varustamine piisava kvaliteediga elektriga, hooldama, käitama ja arendama oma elektrivõrku ja ühendusi teiste võrkudega, lähtudes elektrivõrkude käitamise suhtes kehtestatud nõuetest ja võrgukasutajate mõistlikest vajadustest.

11 Selle seaduse § 19 teisest lõigust – elektrituruseaduse muutmise seadusega (730/2021) (laki sähkömarkkinalain muuttamisesta (730/2021); edaspidi „seadus 730/2021“) kehtestatud redaktsioonis – nähtub, et elektrivõrk tuleb projekteerida ja ehitada ning seda tuleb hooldada nii, et see vastab muu hulgas elektrivõrgu toimimise kvaliteedinõuetele ning et elektrienergia ülekande ja jaotamise tehniline kvaliteet on ka muus osas hea, ning nii, et võrguettevõtja suudab pakkuda oma võrgu kasutajatele ülekande- ja jaotusteenust kulutõhusalt.

12 Elektrituruseaduse §-s 51 on ette nähtud üksikasjalikud sätted jaotusvõrgu käitamise kvaliteedinõuete kohta.

13 Sama seaduse § 52 esimeses lõigus – seadusega 730/2021 kehtestatud redaktsioonis – on sätestatud, et jaotusvõrguettevõtja tegevus jaotusvõrgu arendamisel peab põhinema jaotusvõrgu avatud arengukaval, mis peab muu hulgas hõlmama

– jaotusvõrgu selliste põhiinvesteeringute kava, mida on vaja jaotusvõrgu ülekandevõimsuse säilitamiseks ning uute elektritootmisvõimsuste ja järgmise kümne aasta jooksul uute koormuste, sealhulgas elektrisõidukite laadimise punktide ning mere- ja siseveelaevade vajadusteks mõeldud kaldaäärse elektritoite jaotusvõrguga ühendamiseks;

– meetmeid, mille rakendamine tagab selle seaduse §-des 51 ja 119 sätestatud nõuete järjepideva kohaldamise ja täitmise jaotusvõrgu puhul;

– kava elektritarbimise paindlikkuse, energiasalvestusrajatiste, jaotusvõrguettevõtja energiatõhususe meetmete ja muude ressursside võimaliku kasutamise kohta alternatiivina jaotusvõrgu ülekandevõimsuse laiendamisele ning

– jaotusvõrgu arendusmeetmete kulutõhususe asjakohast võrdlust.

14 Elektrituruseaduse §-s 119 – seadusega 730/2021 kehtestatud redaktsioonis – on jaotusvõrgu varustuskindlusega seotud üleminekusäte.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

15 Energiaamet kehtestas oma 30. novembri 2015. aasta otsustega võrguettevõtja võrgutegevuse tulu ja ülekandetasu arvutamise kontrollimetoodika esiteks 1. jaanuarist 2016 kuni 31. detsembrini 2019 ulatuvaks järelevalveperioodiks ja teiseks 1. jaanuarist 2020 kuni 31. detsembrini 2023 ulatuvaks järelevalveperioodiks.

16 Energiaamet muutis neid 30. novembri 2015. aasta otsuseid 15. detsembri 2021. aasta otsustega (edaspidi „vaidlusalused otsused“). Eeskätt tegi ta kontrollimetoodikas muudatusi 1. jaanuarist 2022 kuni 31. detsembrini 2023 ulatuvaks perioodiks. Lisaks märkis ta vaidlusalustes otsustes, et tegi muudatused omal algatusel pärast seaduse 730/2021 jõustumist.

17 Põhikohtuasja kaebajad esitasid Markkinaoikeusele (kaubanduskohus, Soome), kes on eelotsusetaotluse esitanud kohus, 17. ja 19. jaanuaril 2022 kaebused nõudega tühistada vaidlusalused otsused seetõttu, et nendega muudeti kõnealust kontrollimetoodikat, ajakohastades tulubaasi arvutamiseks kasutatavaid ühikuhindu ja loobudes riskivaba intressimäära kindlaksmääramise alternatiivsest meetodist. Kaebajad väidavad muu hulgas, et energiaamet ei teinud vaidlusaluseid otsuseid sõltumatu reguleeriva asutusena, nagu on nõutud direktiivi 2019/944 artiklis 57.

18 Energiaamet palus eelotsusetaotluse esitanud kohtul jätta need kaebused rahuldamata. Ta väidab selles kohtus, et võrguettevõtja tulu ja ülekandetasu arvutamisega seotud kontrollimetoodika muudatused tehti elektrituruseaduse ja energiaturujärelevalve seaduse muutmise kontekstis. Ta märgib, et liikmesriigi seadusandja hinnangul vastavad need muudatused seega riigi reguleeriva asutuse sõltumatust käsitlevatele liidu õiguse nõuetele ja neis on esitatud üksnes üldsuunised.

19 Eelotsusetaotluse esitanud kohus tõdeb, et põhikohtuasjas peab ta vastama küsimusele, kas energiaametil on lubatud vaidlusaluste otsustega järelevalveperioodi vältel muuta kõnealust kontrollimetoodikat. Selle küsimuse lahendamiseks peab ta välja selgitama, kas elektrituruseadusesse seadusega 730/2021 tehtud muudatused kahjustavad riigi reguleeriva asutuse direktiivi 2019/944 kohast sõltumatust seoses võrgutasude kehtestamise ja muude selle asutuse regulatiivsete kohustuste täitmisega. Selleks on vaja tõlgendada nimetatud direktiivi artikli 57 lõikeid 4 ja 5 ning artiklit 59.

20 Energiaamet tugineb vaidlusaluste otsuste põhjendamiseks peamiselt seaduse 730/2021 ettevalmistavatele materjalidele. Kõnealustes otsustes on nimelt märgitud, et pärast seda, kui seadusega 730/2021 oli elektrituruseadusesse tehtud 1. augustil 2021 jõustunud muudatused, asus energiaamet välja töötama kontrollimetoodika muudatusi, et viia see kooskõlla õigusaktidest tulenevate nõuetega. Osutatud muudatuste peamine eesmärk oli anda energiaametile uusi vahendeid ülekandetasude muutuste mõjutamiseks, ohustamata samas varustuskindluse tagavate arukate elektrivõrkude arendamist.

21 Asjaomaseid muudatusi sisaldavas Soome valitsuse koostatud seaduseelnõus (edaspidi „seaduseelnõu“) oli märgitud, et nende muudatuste eesmärk on ohjeldada elektrienergia jaotustasude suurenemist meetmetega, mis on mõeldud alandama jaotusvõrguettevõtjate kulutaset ja aeglustama selle kulutaseme tõusu. Seaduseelnõus oli käsitletud neid kontrollimetoodika muudatusi, mille energiaamet tegi pärast seadusega 730/2021 elektrituruseadusesse tehtud muudatuste jõustumist. Kõnealuses eelnõus oli rõhutatud, et arvutusmeetodite muutmiseks ei ole vaja õigusnorme, milles oleks otseselt sätestatud nende meetodite sisu. Samuti oli eelnõus selgitatud, et eelnõu väljatöötamise käigus esitatud aruandes märkis energiaamet, et jaotusvõrguettevõtjate suhtes kohaldatavate õigusnormide kavandatavate muudatuste tõttu peab ta kehtivaid jaotusvõrguettevõtjate tasude arvutusmeetodite kohta tehtud kinnitamisotsuseid muutma juba vältava järelevalveperioodi ajal.

22 Kõnealuses seaduseelnõus sisalduva majandus- ja tööhõiveministeeriumi hinnangu kohaselt mõjutavad mainitud arvutusmeetodite muudatused oluliselt jaotusvõrguettevõtjate sissetulekut ja nende ettevõtjate omanikele jaotatavat kasumit.

23 Lisaks oli selle seaduseelnõu üle peetud parlamentaarse arutelu käigus koostatud Soome parlamendi majanduskomisjoni aruandes märgitud, et on vaja reageerida võrguettevõtjate saadavale ülemäärasele tulule, mida võimaldavad olemasolevad arvutusmeetodid. Sellest aruandest nähtus, et aruande koostamise ajal kehtinud kontrollimudeli kohaselt määrati elektrivõrgu väärtus energiaameti poolt kaheksaks aastaks – aastast 2016 aastani 2023 – kehtestatud komponendipõhiste ühikuhindade alusel ja need hinnad ei kajasta enam tegelikku kulutaset. Nimetatud aruande kohaselt olid seadusemuudatused mõeldud otseselt selleks, et kontrollimudelit oleks võimalik muuta käimasoleva järelevalveperioodi ajal.

24 Lisaks tõdeb eelotsusetaotluse esitanud kohus, et 11. juuni 2020. aasta kohtuotsusest Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462) ja 2. septembri 2021. aasta kohtuotsusest komisjon *vs*. Saksamaa (direktiivide 2009/72 ja 2009/73 ülevõtmine) (C-718/18, EU:C:2021:662) nähtub, et riigisiseses õiguses ei saa riigi reguleerivale asutusele kohustuslikuna kehtestada elektrienergia ülekande- ja jaotustasu arvutamise metoodikat üldiselt ega sellega seotud erinevaid olulisi küsimusi. Samuti tuleneb sellest kohtupraktikast, et ka see, kui ministeeriumi esindajad suunavad riigi reguleeriva asutuse otsustusprotsessi seoses selle asutuse põhiliste reguleerimisülesannete ja -volitustega, kujutab endast sekkumist selle asutuse sõltumatusse.

25 Direktiiviga 2019/944 ei ole liikmesriikidel keelatud oma energiapoliitika väljatöötamine ja rakendamine. Liikmesriigi koostatud energiapoliitika üldsuunistega ei tohi siiski piirata reguleeriva asutuse sõltumatust või autonoomiat ega sekkuda reguleeriva asutuse põhiliste reguleerimisülesannete täitmisse ja -volituste teostamisse.

26 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib veel, et seadusega 730/2021 elektrituruseadusesse tehtud muudatused ei puudutanud iseenesest energiaameti poolt jaotusvõrguettevõtjate mõistliku tulu määratlemiseks kasutatavat kontrollimetoodikat. Pealegi ei muudetud nende seadusemuudatustega otseselt ei tulubaasi arvutamiseks kasutatavaid ühikuhindu ega mõistliku tootlustaseme määratlemiseks kasutatavat riskivaba intressimäära. Nimelt oli nende muudatuste eesmärk – nagu nähtub asjaomastest ettevalmistavatest materjalidest – saavutada elektrienergia jaotustasude alanemine. Sellel eesmärgil anti reguleerivale asutusele vahendid ja alus arvutusmeetodite muutmiseks järelevalveperioodi vältel, andes etteulatuvalt hinnangu nende meetodite muudatustele ja muudatuste mõjule. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul on ilmne, et esitatud kaalutlused mõjutasid otseselt energiaameti vaidlusaluste otsuste vastuvõtmist.

27 See kohus leiab, et tema menetluses olevas vaidluses on vaja tõlgendada liidu õigust lahendi tegemiseks küsimuses, kas riigisiseste õigusnormide muudatuste eesmärki – ohjeldada elektrienergia jaotustasude suurenemist ja vähendada jaotuskulude kasvu, et suureneks võrguettevõtjate kulutõhusus – saab pidada selliseks, mis ei mõjuta riigi reguleeriva asutuse ülesandeid ja volitusi, või tuleb asuda seisukohale, et sellised üldsuunised, nagu on kõne all põhikohtuasjas, võivad neid ülesandeid mõjutada. Samuti küsib nimetatud kohus, millistest kriteeriumidest lähtudes tuleb see hinnang anda. Samas kontekstis küsib see kohus veel, kui oluliseks tuleb sellega seoses – eeskätt 29. aprilli 2004. aasta kohtuotsust Björnekulla Fruktindustrier (C-371/02, EU:C:2004:275) arvesse võttes – pidada asjaolu, et eeltoodud kaalutlused sisalduvad seaduse ettevalmistavates materjalides, ning kas neid kaalutlusi saab pidada üldsuunisteks direktiivi 2019/944 artikli 57 tähenduses.

28 Neil asjaoludel otsustas Markkinaoikeus (kaubanduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Milliseid kriteeriume tuleb kohaldada ja arvesse võtta selle hindamisel, kas tegemist on riigi reguleeriva asutuse põhilistesse reguleerimisülesannete täitmisse ja -volituste teostamisse sekkumisega viisil, mille puhul ei ole tagatud riigi reguleeriva asutuse sõltumatus vastavalt direktiivi 2019/944 artikli 57 lõigetele 4 ja 5, või hoopis üldsuunistega, mis ei ole seotud selle direktiivi artiklis 59 ette nähtud reguleerimisülesannete ja -volitustega?

2. Kas direktiivi 2019/944 artikli 57 lõigetes 4 ja 5 ette nähtud riigi reguleeriva asutuse sõltumatuse nõudega saab lugeda kooskõlas olevaks sellist [põhikohtuasjas kõne all olevate] riigisiseste õigusnormide muudatust, mille eesmärk oli, nagu on märgitud [muutmisseaduse] ettevalmistavates materjalides, elektrienergia jaotustasu suuruse mõjutamine, tehes [elektrituruseaduses] võrguettevõtjate suhtes kohaldatavat õiguslikku regulatsiooni puudutavaid muudatusi, millega küll otseselt ei reguleeritud ülekande- või jaotustasu suurust või arvutamise metoodikat, kuid mille tõttu pidi riigi reguleeriv asutus siiski muutma oma kontrollimetoodikat järelevalveperioodi vältel?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

29 Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib mõlema eelotsuse küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, sisuliselt teada, kas direktiivi 2019/944 artikli 57 lõiget 4 ja lõike 5 esimese lõigu punkti a koostoimes artikliga 59 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille eesmärk, mis nähtub neid sisaldava õigusakti ettevalmistavatest materjalidest, on eeskätt elektrienergia jaotustasude suuruse mõjutamine – ehkki neis õigusnormides puuduvad konkreetselt elektrienergia ülekande- ja jaotustasu suurust ja arvutamise metoodikat reguleerivad sätted –, kuid mille jõustumise tõttu muutis riigi reguleeriv asutus elektrivõrgu käitamise tasu kontrollimetoodikat enne jõustumise kuupäeval väldanud järelevalveperioodi lõppu.

30 Nimetatud direktiivi artikli 57 lõikes 4 on sisuliselt sätestatud, et liikmesriigid tagavad reguleeriva asutuse sõltumatuse ja kannavad hoolt, et reguleeriv asutus oleks talle nimetatud direktiiviga ja sellega seotud õigusaktidega pandud reguleerimisülesannete täitmisel õiguslikult eraldiseisev ja funktsionaalselt sõltumatu teistest avalik-õiguslikest või eraõiguslikest üksustest ning et kõnealune asutus ise tagab, et tema töötajad ja juhtimise eest vastutavad isikud tegutsevad turuhuvidest sõltumatult ning ei küsi ega võta mainitud ülesandeid täites vastu otseseid juhiseid üheltki valitsusasutuselt ega muult avalik-õiguslikult või eraõiguslikult üksuselt. Siiski on artikli 57 lõike 4 punkti b alapunktis ii sätestatud, et viimati nimetatud nõudega ei ole piiratud teiste riigiasutustega vajaduse korral tiheda koostöö tegemine ega valitsuse selliste poliitiliste üldsuuniste täitmine, mis ei ole seotud direktiivi 2019/944 artiklis 59 ette nähtud reguleerimisülesannete ja -volitustega, mille hulka kuulub viimati nimetatud artikli lõike 1 punkti a kohaselt kohustus kehtestada või heaks kiita elektrienergia ülekande- ja jaotustasud või nende arvutamise metoodika.

31 Lisaks on artikli 57 lõike 5 esimese lõigu punktis a sätestatud, et reguleeriva asutuse sõltumatuse kaitsmiseks tagavad liikmesriigid eelkõige, et reguleeriv asutus saab iseseisvalt otsuseid vastu võtta, sõltumata ühestki poliitilisest organist.

32 Direktiivi 2019/944 artikli 57 sätetes on sisuliselt kajastatud direktiivi põhjenduste 80 ja 87 mõte, mille kohaselt on elektrienergia siseturu nõuetekohase toimimise tagamiseks vaja esiteks, et reguleerivatel asutustel oleks võimalik teha otsuseid kõigis asjakohastes reguleerimisküsimustes ja et nad oleksid täielikult sõltumatud kõigist muudest avalikest või erahuvidest, ning teiseks, et selle direktiiviga ei võetaks liikmesriikidelt võimalust kehtestada ja ellu viia oma riiklikku energiapoliitikat.

33 Selle kohta on põhjenduses 87 konkreetselt tõdetud, et sõltuvalt liikmesriigi põhiseadusest võib liikmesriigi pädevuses olla reguleeriva asutuse ülesannete täitmise poliitilise raamistiku kindlaksmääramine, näiteks seoses varustuskindlusega. Seejuures ei tohi liikmesriigi seatud energiapoliitika üldsuunistega piirata reguleeriva asutuse sõltumatust ja autonoomsust.

34 Esimesena tuleb seoses mõistega „sõltumatus“ märkida, et selle määratlust direktiivis 2019/944 ei ole. Direktiivi 2009/72 – mille artikli 35 lõiked 4 ja 5 on sisuliselt identsed direktiivi 2019/944 artikli 57 lõigetega 4 ja 5 – tõlgendamist puudutavast Euroopa Kohtu praktikast nähtub siiski, et tavatähenduses tähistatakse selle mõistega avalik-õiguslike asutuste staatust, mille puhul on asjaomasele asutusele tagatud võimalus tegutseda täiesti eraldi neist asutustest, kellest sõltumatus peab talle olema tagatud, olles kaitstud mis tahes juhiste ja väliste mõjutuste eest. Selline sõltumatus otstuste tegemisel tähendab, et direktiiviga taotletavate eesmärkide järgimise tagamiseks võtab riigi reguleeriv asutus oma reguleerimisülesannete ja -volituste raames otsused vastu iseseisvalt ja üksnes üldisest huvist lähtudes, ilma et ta peaks täitma väljastpoolt, muudelt avalik-õiguslikelt või eraõiguslikelt organitelt saadud juhiseid (vt selle kohta 11. juuni 2020. aasta kohtuotsus Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, punktid 32, 33 ja 54, ning 2. septembri 2021. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Saksamaa (direktiivide 2009/72 ja 2009/73 ülevõtmine), C-718/18, EU:C:2021:662, punktid 108 ja 109).

35 Selles küsimuses on Euroopa Kohus märkinud, et reguleeriv asutus peab olema täiesti sõltumatu majandusüksustest ja avalik-õiguslikest üksustest, olgu need siis haldusorganid või poliitilised organid – viimasel juhul täitevvõim või seadusandlik võim –, et oleks tagatud, et reguleeriva asutuse otsused on erapooletud ega ole diskrimineerivad, nii et on välistatud võimalus eelistada ettevõtjaid ja majanduslikke huve, mis on seotud valitsuse, poliitilise enamuse või igal juhul poliitilise võimuga; lisaks võimaldab range eraldatus poliitilisest võimust reguleerival asutusel kavandada oma tegevust pikas perspektiivis, mis on vajalik direktiivi 2009/72 eesmärkide saavutamiseks. Lisaks on Euroopa Kohus täpsustanud, et tagatud peab olema riigi reguleeriva asutuse sõltumatus nii valitsusest kui ka riigi seadusandjast (vt selle kohta 2. septembri 2021. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Saksamaa (direktiivide 2009/72 ja 2009/73 ülevõtmine), C-718/18, EU:C:2021:662, punktid 112 ja 130).

36 Peale selle on Euroopa Kohus leidnud, et riigi ministeeriumide esindajad ei tohi oma osalemist tasude kehtestamise menetluses ära kasutada selleks, et avaldada reguleerivale asutusele mis tahes survet või anda talle juhiseid, mis selle asutuse reguleerimisülesannete täitmise ja -volituste teostamise raames võivad suunata tema otsuseid (vt selle kohta 11. juuni 2020. aasta kohtuotsus Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, punkt 62).

37 Teisena kuuluvad reguleeriva asutuse ainupädevuses olevad küsimused – nagu on märkinud Euroopa Kohus – täitevvaldkonda seetõttu, et tegemist on faktidele antavate tehniliste eksperthinnangutega, ning oma volitusi teostades peab reguleeriv asutus järgima liidu tasandil üksikasjaliku õigusliku raamistikuna kehtestatud põhimõtteid ja eeskirju, millega on piiratud

tema kaalutlusõigus ja mis takistavad tal teha poliitilisi valikuid (vt selle kohta 2. septembri 2021. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Saksamaa (direktiivide 2009/72 ja 2009/73 ülevõtmine), C-718/18, EU:C:2021:662, punkt 132).

38 Ehkki direktiivi 2019/944 artikli 59 lõike 1 punkti m sõnastuse kohaselt on reguleeriva asutuse ülesanne tõepoolest jälgida võrgu turvalisust ja töökindlust käsitlevate normide täitmist ja vaadata läbi nende varasem toimimine, ei nähtu sellest sõnastusest, et selle asutuse pädevusse kuuluks nende normide kehtestamine.

39 Nagu nähtub selle direktiivi põhjendusest 87 ja nagu on ette nähtud ELTL artikli 194 lõike 2 teises lõigus, on liikmesriikidel õigus määrata kindlaks oma energiavarude kasutamise tingimused. Seega ei ole mainitud direktiiviga võetud liikmesriikidelt võimalust kehtestada ja ellu viia oma riiklikku energiapoliitikat ning määrata kindlaks reguleeriva asutuse ülesannete täitmise poliitiline raamistik, näiteks seoses varustuskindlusega. Järelikult on liikmesriikidel vabadus võtta vastu oma õigusnormid riigisisese elektrituru reguleerimiseks, välja arvatud nende reguleerimisülesannete ja -volituste osas, mis selles direktiivis on reguleerivatele asutustele ette nähtud.

40 Kohtujurist märkis oma ettepaneku punktides 52 ja 53, et seda silmas pidades võib sellel, kui liikmesriik kasutab oma volitust kehtestada riigi energiapoliitika, olla tagajärgi elektrivõrgu käitamise kuludele. Lisaks ei ole pelk asjaolu, et liikmesriik soovib õigusnormide kehtestamise abil alandada elektrienergia jaotustasu, iseenesest vastuolus direktiivi 2019/944 artikli 57 lõigetega 4 ja 5.

41 Sellises kontekstis ei saa direktiivi 2019/944 artikli 57 lõikeid 4 ja 5 arvesse võttes olla lubatud sellised riigisisesed seadusandlikud meetmed nagu üksikasjalikud õigusnormid, millega spetsiifiliselt reguleeritakse küsimusi, mille puhul on kaalutlusõigus reguleerival asutusel, nagu seda on elektrivõrgutasude tase ja nende arvutamise konkreetne metoodika.

42 Hindamaks sellise riigisisese seadusandliku meetme, nagu on kõne all põhikohtuasjas, kooskõla reguleeriva asutuse sõltumatuse põhimõttega, peab asjaomane liikmesriigi kohus välja selgitama, kas riigi reguleeriv asutus on võrgutasu kehtestamise metoodikat muutnud sellise seaduse tagajärjel, millega on reguleeritud direktiivi 2019/944 artiklist 59 tulenevast mainitud asutuse ülesandest lahus olev valdkond, nagu varustuskindlus.

43 Lisaks tuleb veenduda, et seadusandlikus menetluses esitatud liikmesriigi valitsuse kaalutlused, eelkõige asjaomase seaduse ettevalmistavates materjalides sisalduvad kaalutlused seoses selle seaduse võimaliku mõjuga võrgutasu kehtestamisele, ei ole siduvad ning et reguleeriv asutus ei saa neid mingil juhul pidada juhisteks, mida ta on oma ülesannete täitmisel ja volituste teostamisel kohustatud järgima (vt selle kohta 11. juuni 2020. aasta kohtuotsus Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, punkt 63).

44 Reguleeriva asutuse volituste iseseisvat teostamist ei sea kahtluse alla ka asjaolu, et liikmesriigi seadusandja muutis mainitud nõudeid enne kõnealuse seaduse jõustumise kuupäeval väldanud järelevalveperioodi lõppu ja selle tagajärjel muutis reguleeriv asutus nimetatud tasusid.

45 Nagu nähtub Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust – ja kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangust ei tulene teisiti –, võttis liikmesriigi seadusandja käesoleval juhul elektrienergia jaotusvõrguettevõtjatele mõeldud varustuskindluse parandamise eesmärgid kehtestava elektrituruseaduse vastu selleks, et parandada elektrienergia jaotusvõrkude turvalisust eelkõige

äärmuslike ilmastikutingimuste tõttu, mis on põhjustanud Soomes elektritarnete olulisi häireid. Soome valitsus märgib, et sel eesmärgil on nimetatud seaduses eeskätt kehtestatud jaotusvõrguettevõtjate kohustus saavutada enda hallatavas piirkonnas etappide kaupa 2028. aasta lõpuks asjaomaste võrkude ehitamist ja hooldust puudutavate nõuete täitmine. Kuid nagu see valitsus märgib, võeti seadusega 730/2021 elektrituruseadusesse tehtud muudatused siiski vastu, et jaotustasude suurenemise ohjeldamise kaalutlusel pikendada nende nõuete rakendamise perioodi, nagu nähtub seaduse 730/2021 ettevalmistavatest materjalidest. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib sellega seoses, et asjaomased muudatused ei puudutanud sellisena jaotusvõrguettevõtjate tulu suuruse kontrollimetoodikat, mida kohaldab energiaamet.

46 Energiaamet esitas põhikohtuasjas kõne all oleva seadusandliku menetluse raames võrgutasude kehtestamise kontrollimetoodika kohta selle prognoositavuse kaalutlusel raamaruande, mis on võrdsustatud sõltumatu eksperdi arvamusega ja milles analüüsiti mõju, mida need varustuskindluse valdkonnas tehtud muudatused võivad avaldada asjaomastele tasudele. Lisaks on Euroopa Kohtu käsutuses oleva toimiku ja ühtlasi energiaameti selgituste põhjal ilmne – kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangust ei tulene teisiti –, et vaidlusalustes otsustes käsitles nimetatud amet seda kontrollimetoodikat omal algatusel pärast seaduse 730/2021 jõustumise kuupäeva vastavalt energiaturujärelevalve seaduse artikli 13 esimese lõigu punktile 2, milles on sellele ametile sõnaselgelt antud pädevus hinnata selle metoodika muutmise vajalikkust ja aluseid.

47 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esitatud küsimustele vastata, et direktiivi 2019/944 artikli 57 lõiget 4 ja lõike 5 esimese lõigu punkti a koostoimes artikliga 59 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille eesmärk, mis nähtub neid sisaldava õigusakti ettevalmistavatest materjalidest, on eeskätt elektrienergia jaotustasu suuruse mõjutamine – ehkki neis õigusnormides puuduvad konkreetselt elektrienergia ülekande- ja jaotustasu suurust ja arvutamise metoodikat reguleerivad sätted –, kuid mille jõustumise tõttu muutis riigi reguleeriv asutus elektrivõrgu käitamise tasu kontrollimetoodikat enne jõustumise kuupäeval väldanud järelevalveperioodi lõppu.

Kohtukulud

48 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (viies koda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuni 2019. aasta määruse (EL) 2019/944 elektrienergia siseturu ühiste normide kohta ja millega muudetakse direktiivi 2012/27/EL artikli 57 lõiget 4 ja lõike 5 esimese lõigu punkti a koostoimes artikliga 59

tuleb tõlgendada nii, et

nendega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille eesmärk, mis nähtub neid sisaldava õigusakti ettevalmistavatest materjalidest, on eeskätt elektrienergia jaotustasu suuruse mõjutamine – ehkki neis õigusnormides puuduvad konkreetselt elektrienergia ülekande- ja jaotustasu suurust ja arvutamise metoodikat reguleerivad sätted –, kuid mille jõustumise tõttu muutis riigi reguleeriv asutus elektrivõrgu käitamise tasu kontrollimetoodikat enne jõustumise kuupäeval väldanud järelevalveperioodi lõppu.

Allkirjad