Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

2 päivänä syyskuuta 2021 *

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen – Sähkön ja maakaasun sisämarkkinat – Direktiivi 2009/72/EY – 2 artiklan 21 kohta – 19 artiklan 3, 5 ja 8 kohta – 37 artiklan 1 kohdan a alakohta ja 6 kohdan a ja b alakohta – Direktiivi 2009/73/EY – 2 artiklan 20 kohta – 19 artiklan 3, 5 ja 8 kohta – 41 artiklan 1 kohdan a alakohta ja 6 kohdan a ja b alakohta – Vertikaalisesti integroituneen yrityksen käsite – Sähkön ja maakaasun siirtoverkkojen tehokas eriyttäminen tuotanto- ja toimitustoiminnoista – Riippumaton siirtoverkonhaltija – Siirtoverkonhaltijan henkilöstön ja sen johtoon kuuluvien henkilöiden riippumattomuus – Karenssiajat – Vertikaalisesti integroituneen yrityksen pääomasta omistetut osuudet – Kansalliset sääntelyviranomaiset – Riippumattomuus – Yksinomainen toimivalta – SEUT 45 artikla – Työntekijöiden vapaa liikkuvuus – Euroopan unionin perusoikeuskirja – 15 artikla – Oikeus tehdä työtä ja harjoittaa ammattia – 17 artikla – Omistusoikeus – 52 artiklan 1 kohta – Rajat – Demokratiaperiaate

Asiassa C-718/18,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 16.11.2018,

Euroopan komissio, asiamiehinään M. Noll-Ehlers ja O. Beynet,

kantajana,

vastaan

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään aluksi J. Möller ja T. Henze, sittemmin J. Möller ja S. Eisenberg,

vastaajana,

jota tukee

Ruotsin kuningaskunta, asiamiehinään aluksi C. Meyer-Seitz, A. Falk, H. Shev, J. Lundberg ja H. Eklinder, sittemmin C. Meyer-Seitz, H. Shev ja H. Eklinder,

väliintulijana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Vilaras, presidentti K. Lenaerts, joka hoitaa neljännen jaoston tuomarin tehtäviä, sekä tuomarit N. Piçarra (esittelevä tuomari), D. Šváby ja S. Rodin,

julkisasiamies: G. Pitruzzella,

kirjaaja: yksikönpäällikkö D. Dittert,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 15.10.2020 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 14.1.2021 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut 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) ja maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/55/EY kumoamisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/73/EY (EUVL 2009, L 211, s. 94) mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole saattanut asianmukaisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystään

– direktiivin 2009/72 2 artiklan 21 kohtaa ja direktiivin 2009/73 2 artiklan 20 kohtaa

– direktiivin 2009/72 19 artiklan 3 ja 8 kohtaa ja direktiivin 2009/73 19 artiklan 3 ja 8 kohtaa

– direktiivin 2009/72 19 artiklan 5 kohtaa ja direktiivin 2009/73 19 artiklan 5 kohtaa eikä

– direktiivin 2009/72 37 artiklan 1 kohdan a alakohtaa ja 6 kohdan a ja b alakohtaa eikä direktiivin 2009/73 41 artiklan 1 kohdan a alakohtaa ja 6 kohdan a ja b alakohtaa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2009/72

2 Direktiivin 2009/72 johdanto-osan 1, 4, 9, 11, 12, 16, 24, 25, 33, 34 ja 36 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) [Euroopan unionissa] on vuodesta 1999 lähtien toteutettu asteittain sähkön sisämarkkinoita, joilla pyritään luomaan todellisia valinnanmahdollisuuksia kaikille Euroopan unionin sähkönkuluttajille, niin kansalaisille kuin yrityksillekin, sekä uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja laajempaa kaupankäyntiä rajojen yli. Näin pyritään saavuttamaan parempi tehokkuus, kilpailukykyiset hinnat ja parempi palvelutaso sekä edistämään toimitusvarmuutta ja kestävyyttä.

– –

(4) Tällä hetkellä on kuitenkin olemassa esteitä sähkön myynnille tasapuolisin ehdoin ja ilman syrjintää tai epäsuotuisampaa asemaa yhteisössä. Erityisesti syrjimätön pääsy verkkoihin sekä tehokkuudeltaan yhdenmukainen viranomaisvalvonta eivät ole vielä toteutuneet kaikissa jäsenvaltioissa.

– –

(9) Jos verkkotoimintoja ei tehokkaasti eriytetä toimitus- ja tuotantotoiminnoista (tehokas eriyttäminen), on olemassa luontainen vaara, että syrjintää esiintyy sekä verkon toiminnassa että myös sen suhteen, minkälaisia kannustimia vertikaalisesti integroituneilla yrityksillä on tehdä riittäviä investointeja verkkoihinsa.

– –

(11) Tehokas eriyttäminen voidaan varmistaa ainoastaan poistamalla vertikaalisesti integroituneiden yritysten kannustin kilpailijoidensa syrjimiseen verkkoon pääsyssä ja investoinneissa. Omistuksen eriyttäminen, mikä edellyttää verkon omistajan nimeämistä verkonhaltijaksi ja sen riippumattomuutta toimituksiin ja tuotantoon liittyvistä intresseistä, on selvästi tehokas ja vakaa tapa ratkaista luontainen eturistiriita ja turvata toimitusvarmuus. – – Omistuksen eriyttämisen mukaisesti jäsenvaltioita olisi siksi vaadittava varmistamaan, että samalla henkilöllä tai henkilöillä ei ole sekä oikeutta käyttää määräysvaltaa sähkön tuotantoa tai toimittamista harjoittavassa yrityksessä että oikeutta käyttää samaan aikaan määräysvaltaa tai minkäänlaisia oikeuksia siirtoverkonhaltijaan tai siirtoverkkoon nähden. Samalla tavoin määräysvallan siirtoverkkoon tai siirtoverkonhaltijaan nähden olisi suljettava pois mahdollisuus, että samalla henkilöllä voisi olla oikeus käyttää määräysvaltaa tai minkäänlaisia oikeuksia tuotanto- tai toimitusyritykseen nähden. Näissä rajoissa tuotanto- tai toimitusyritys voisi olla siirtoverkonhaltijan tai siirtoverkon vähemmistöosakas.

(12) Eriyttämisjärjestelmällä olisi poistettava tehokkaasti eturistiriitoja tuottajien, toimittajien ja siirtoverkonhaltijoiden väliltä, jotta voidaan luoda kannustimia tarvittaville investoinneille ja turvata uusien yrittäjien pääsy markkinoille avoimen ja tehokkaan sääntelyjärjestelmän avulla, eikä sillä saisi luoda kansallisten sääntelyviranomaisten kannalta liian työlästä sääntelyjärjestelmää.

– –

(16) Toimituksiin ja tuotantoon liittyvistä intresseistä riippumattoman järjestelmävastaavan tai siirtoverkonhaltijan perustamisen tulisi mahdollistaa se, että vertikaalisesti integroitunut yritys voi säilyttää verkon omistuksen samalla kun varmistetaan intressien tehokas eriyttäminen. Tämä edellyttää, että sellainen riippumaton järjestelmävastaava tai sellainen riippumaton siirtoverkonhaltija huolehtii kaikista verkonhaltijan toiminnoista, minkä lisäksi on varmistettava yksityiskohtainen sääntely ja otettava käyttöön kattavat mekanismit viranomaisvalvontaa varten.

– –

(24) Verkkotoiminnan mahdollisimman tehokasta eriyttämistä toimitus- ja tuotantotoiminnasta olisi sovellettava kaikkialla [unionissa] sekä [unionin] että [unionin] ulkopuolisiin yrityksiin. Sen varmistamiseksi, että verkkotoiminnot ja toimitus- ja tuotantotoiminnot pysyvät toisistaan riippumattomina kaikkialla [unionissa], sääntelyviranomaisille olisi annettava valtuudet evätä sellaisten siirtoverkonhaltijoiden sertifiointi, jotka eivät noudata eriyttämissääntöjä. – –

(25) Energian toimitusvarmuus on olennainen osa yleistä turvallisuutta ja siten luontaisesti sidoksissa sähkön sisämarkkinoiden tehokkaaseen toimintaan ja jäsenvaltioiden eristyneiden sähkömarkkinoiden yhdentymiseen. Unionin kansalaiset voivat saada sähköä ainoastaan verkon kautta. Toimivat sähkömarkkinat ja erityisesti verkot ja muu sähköntoimituksiin liittyvä omaisuus ovat olennaisen tärkeitä unionin yleisen turvallisuuden, sen talouden kilpailukyvyn ja sen kansalaisten hyvinvoinnin kannalta. Tämän vuoksi kolmansista maista olevilla henkilöillä saisi olla määräysvaltaa siirtoverkossa tai siirtoverkonhaltijassa vain, jos he noudattavat [unionin] sisällä sovellettavia vaatimuksia tehokkaasta eriyttämisestä. – –

– –

(33) [Sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 96/92/EY kumoamisesta 26.6.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/54/EY (EUVL 2003, L 176, s. 37)] mukaan jäsenvaltioiden on perustettava sääntelyviranomaiset, joilla on määrätyt toimivaltuudet. Kokemus on kuitenkin osoittanut, että sääntelyn vaikuttavuutta on usein rajoittanut sääntelyviranomaisten puutteellinen riippumattomuus hallituksesta ja niiden riittämätön toimi- ja harkintavalta. Tästä syystä Eurooppa-neuvosto pyysi 8 ja 9 päivänä maaliskuuta 2007 pitämässään kokouksessa komissiota laatimaan lainsäädäntöehdotuksia, joiden tavoitteena on kansallisten energia-alan sääntelyviranomaisten toimivaltuuksien yhdenmukaistaminen edelleen sekä niiden riippumattomuuden lujittaminen. Olisi oltava mahdollista, että näiden kansallisten sääntelyviranomaisten toimivaltaan kuuluvat sekä sähkö- että kaasuala.

(34) Energia-alan 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. Tämä ei kuitenkaan estä muutoksenhakumahdollisuutta tuomioistuimessa kuten ei parlamentaarista valvontaakaan jäsenvaltioiden perustuslakien mukaisesti. – –

– –

(36) Kansallisten sääntelyviranomaisten olisi voitava asettaa tai hyväksyä tariffit tai niiden laskentamenetelmät siirtoverkonhaltijan tai jakeluverkonhaltijan (-haltijoiden) ehdotuksen pohjalta tai tämän verkonhaltijan (tai näiden verkonhaltijoiden) ja verkon käyttäjien yhteisesti sopiman ehdotuksen pohjalta. Näitä tehtäviä suorittaessaan kansallisten sääntelyviranomaisten olisi varmistettava, että siirto- ja jakelutariffit ovat syrjimättömiä ja vastaavat kustannuksia, ja otettava huomioon hajautetun sähköntuotannon ja kysynnänhallintatoimien ansiosta pitkällä aikavälillä vältetyt verkon rajakustannukset.

– –”

3 Kyseisen direktiivin 2 artiklan, jonka otsikko on ”Määritelmät”, 21 ja 35 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

21. ’vertikaalisesti integroituneella yrityksellä’ sähköalan yritystä tai sähköalan yritysten ryhmää, jossa samalla henkilöllä tai samoilla henkilöillä on oikeus käyttää, joko suoraan tai välillisesti, määräysvaltaa ja jossa yritys tai yritysten ryhmä harjoittaa ainakin joko sähkön siirtoa tai jakelua ja ainakin joko sähkön tuotantoa tai toimittamista;

– –

35. ’sähköalan yrityksellä’ luonnollista tai oikeushenkilöä, joka harjoittaa ainakin yhtä seuraavista toiminnoista: sähkön tuotanto, siirto, jakelu, toimitus tai osto ja joka on vastuussa näihin toimintoihin liittyvistä kaupallisista, teknisistä tai ylläpitotehtävistä, lukuun ottamatta loppukäyttäjiä.”

4 Kyseisen direktiivin 9 artiklan, jonka otsikko on ”Siirtoverkkojen ja siirtoverkonhaltijoiden eriyttäminen”, 1–8 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että 3 päivästä maaliskuuta 2012 alkaen:

a) jokainen yritys, joka omistaa siirtoverkon, toimii siirtoverkonhaltijana;

b) samalla henkilöllä tai henkilöillä ei ole oikeutta:
   i) käyttää suoraan tai välillisesti määräysvaltaa tuotantoa tai toimittamista harjoittavassa yrityksessä ja käyttää suoraan tai välillisesti määräysvaltaa siirtoverkonhaltijaan tai siirtoverkkoon nähden tai käyttää suoraan tai välillisesti oikeuksia siirtoverkonhaltijaan tai siirtoverkkoon nähden; eikä

ii) käyttää suoraan tai välillisesti määräysvaltaa siirtoverkonhaltijaan tai siirtoverkkoon nähden ja käyttää suoraan tai välillisesti määräysvaltaa tuotantoa tai toimittamista harjoittavassa yrityksessä tai käyttää suoraan tai välillisesti oikeuksia tuotantoa tai toimittamista harjoittavaan yritykseen nähden;

c) samalla henkilöllä tai samoilla henkilöillä ei ole oikeutta nimittää siirtoverkonhaltijan tai siirtoverkon hallintoneuvoston, hallituksen tai yritystä lain mukaan edustavan toimielimen jäseniä ja käyttää suoraan tai välillisesti määräysvaltaa sähkön tuotantoa tai toimittamista harjoittavassa yrityksessä tai käyttää suoraan tai välillisesti oikeuksia tuotantoa tai toimittamista harjoittavaan yritykseen nähden; sekä

d) sama henkilö ei voi olla yrityksen hallintoneuvoston, hallituksen tai yritystä lain mukaan edustavan toimielimen jäsen sekä tuotantoa tai toimittamista harjoittavassa yrityksessä että siirtoverkonhaltijassa tai siirtoverkossa.

– –

8. Jos siirtoverkko kuuluu 3 päivänä syyskuuta 2009 vertikaalisesti integroituneeseen yritykseen, jäsenvaltiot voivat päättää olla soveltamatta 1 kohtaa.

Tällöin kyseisen jäsenvaltion on joko

a) nimettävä riippumaton järjestelmävastaava 13 artiklan mukaisesti tai

b) noudatettava V luvun [jonka otsikko on ”Riippumaton siirtoverkonhaltija”] säännöksiä.”

5 Saman direktiivin 19 artiklan, jonka otsikko on ”[Siirtoverkonhaltijan] henkilöstön [ja sen johtoon kuuluvien henkilöiden] riippumattomuus”, 3, 5 ja 8 kohdassa säädetään seuraavaa:

”3. Siirtoverkonhaltijaa lukuun ottamatta tässä kohdassa tarkoitetulla siirtoverkonhaltijan hallinnoinnista vastaavalla henkilöllä ja/tai sen hallintoelinten jäsenillä ei saa olla ollut nimitystään edeltävien kolmen vuoden aikana suoraan eikä välillisesti minkäänlaista muuta ammatillista asemaa tai vastuuta, etua tai liikesuhteita missään muussa vertikaalisesti integroituneen yrityksen osassa tai sen määräysvaltaa käyttävässä osakkeenomistajassa.

– –

5. Siirtoverkonhaltijan hallinnoinnista vastaavilla henkilöillä ja/tai sen hallintoelinten jäsenillä ja työntekijöillä ei saa olla suoraan tai välillisesti minkäänlaista etua missään vertikaalisesti integroituneen yrityksen osassa, lukuun ottamatta siirtoverkonhaltijaa, eikä heillä ole oikeutta saada siltä suoraan tai välillisesti minkäänlaista taloudellista etua. Heidän palkkansa ei saa riippua vertikaalisesti integroituneen yrityksen, lukuun ottamatta siirtoverkonhaltijaa, toiminnoista tai tuloksista.

– –

8. Edellä olevan 3 kohdan säännöksiä sovelletaan suurimpaan osaan siirtoverkonhaltijan hallinnoinnista vastaavista henkilöistä ja/tai sen hallintoelinten jäsenistä.

Siirtoverkonhaltijan hallinnoinnista vastaavilla henkilöillä ja/tai sen hallintoelinten jäsenillä, joita 3 kohdan säännökset eivät koske, ei saa olla ollut ainakaan nimitystään edeltävien kuuden kuukauden aikana johtavaa asemaa tai muuta vastaavaa tehtävää vertikaalisesti integroituneessa yrityksessä.

Tämän kohdan ensimmäistä alakohtaa sekä 4–7 kohtaa sovelletaan kaikkiin johtoon kuuluviin henkilöihin sekä niihin henkilöihin, jotka raportoivat näille suoraan verkon käyttöön, ylläpitoon tai kehittämiseen liittyvistä asioista.”

6 Direktiivin 2009/72 35 artiklassa, 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 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

_ _”

7 Kyseisen direktiivin 37 artiklan, jonka otsikko on ”Sääntelyviranomaisen tehtävät ja toimivaltuudet”, 1, 6, 8, 10 ja 17 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Sääntelyviranomaisen tehtävänä on:

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

_ _

6. Sääntelyviranomaisilla on oltava velvollisuus vahvistaa tai hyväksyä riittävän ajoissa ennen niiden voimaantuloa ainakin menetelmät, joita käytetään seuraavien seikkojen laskennassa tai niitä koskevien ehtojen ja edellytysten vahvistamisessa:

a) liittäminen ja pääsy kansallisiin verkkoihin, siirto- ja jakelutariffit tai niitä koskevat menetelmät mukaan luettuina. Näiden tariffien tai menetelmien on mahdollistettava tarvittavien investointien tekeminen verkkoihin niin, että kyseisillä investoinneilla voidaan varmistaa verkkojen toimivuus;

b) sellaisten tasapainottamispalvelujen tarjonta, jotka suoritetaan mahdollisimman taloudellisesti ja jotka tarjoavat verkon käyttäjille asianmukaisia kannustimia sähkön syötön ja oton tasapainottamiseksi. Tasapainottamispalvelut on tarjottava oikeudenmukaisesti ja syrjimättömästi, ja niiden on perustuttava puolueettomiin kriteereihin; – –

– –

8. Sääntelyviranomaisten on tariffeja tai menetelmiä sekä tasapainottamispalveluja vahvistaessaan tai hyväksyessään varmistettava, että siirto- ja jakeluverkonhaltijoille annetaan sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä asianmukaisia kannustimia parantaa tehokkuutta, edistää markkinoiden yhdentymistä ja toimitusvarmuutta sekä tukea asiaan liittyviä tutkimustoimia.

– –

10. Sääntelyviranomaisilla on oikeus vaatia, että siirto- ja jakeluverkonhaltijat tarvittaessa muuttavat tässä artiklassa tarkoitettuja ehtoja ja edellytyksiä, tariffit tai menetelmät mukaan luettuina, sen varmistamiseksi, että ne ovat oikeasuhteisia ja että niitä sovelletaan syrjimättömällä tavalla. Jos siirto- ja jakelutariffien vahvistaminen viivästyy, sääntelyviranomaisilla on valtuudet vahvistaa tai hyväksyä alustavat siirto- ja jakelutariffit tai niiden laskentamenetelmät ja päättää asiaankuuluvista korvaustoimenpiteistä, mikäli lopulliset siirto- ja jakelutariffit tai niiden laskentamenetelmät eroavat alustavista tariffeista tai menetelmistä.

– –

17. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisella tasolla on olemassa sopivat järjestelmät, joiden mukaisesti osapuoli, jota sääntelyviranomaisen päätös koskee, voi hakea siihen muutosta elimeltä, joka on riippumaton asianomaisista osapuolista ja hallituksista.”

8 Direktiivi 2009/72 kumottiin 1.1.2021 alkaen sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2012/27/EU muuttamisesta 5.6.2019 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2019/944 (EUVL 2019, L 158, s. 125). Direktiiviä 2009/72 kuitenkin edelleen sovelletaan nyt käsiteltävään asiaan ratione temporis.

Direktiivi 2009/73

9 Direktiivin 2009/73 johdanto-osan 1, 4, 6, 8, 9, 13, 21, 22, 29, 30 ja 32 perustelukappale vastaavat maakaasumarkkinoiden osalta mutatis mutandis edellä mainittuja direktiivin 2009/72 johdanto-osan perustelukappaleita.

10 Direktiivin 2009/73 2 artiklan 1 ja 20 kohta, 9 artiklan 1 ja 8 kohta, 19 artiklan 3, 5 ja 8 kohta, 39 artiklan 4 ja 5 kohta, 41 artiklan 1 kohdan a alakohta, 6 kohdan a ja b alakohta ja 8, 10 ja 17 kohta vastaavat maakaasumarkkinoiden osalta mutatis mutandis edellä mainittuja direktiivin 2009/72 säännöksiä.

Saksan oikeus

11 Saksan 7.7.2005 annetun energiatalouslain (Energiewirtschaftsgesetz) (BGBl. I, s. 1970 ja 3621), sellaisena kuin se on muutettuna 20.7.2017 annetun lain (BGBl. I, s. 2808, 2018 I, s. 472) 2 §:n 6 momentilla, 3 §:n 38 momentissa säädetään, että ”vertikaalisesti integroitunut energiaa toimittava yritys” on ”yritys, joka toimii Euroopan unionissa sähkö- tai kaasualalla, tai sähkö- tai kaasuyritysten ryhmä, johon kuuluvat yritykset ovat keskenään sidoksissa yrityskeskittymien valvonnasta 20.1.2004 annetun asetuksen (EY) N:o 139/2004 (EUVL L 24, 29.1.2004, s. 1) 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla, sillä tarkennuksella, että kyseinen yritys tai ryhmä harjoittaa Euroopan unionissa: sähköalalla vähintään jompaakumpaa, sähkön siirto- tai jakelutoimintaa, ja vähintään jompaakumpaa, sähkön tuotanto- tai jakelutoimintaa; tai maakaasualalla vähintään yhtä seuraavista, siirto-, jakelu-, nesteytetyn maakaasun käsittelylaitoksen hallinta- tai varastointitoimintaa, ja samanaikaisesti jompaakumpaa, maakaasun talteenotto- tai jakelutoimintaa”.

12 Kyseisen lain 10c §:ssä, jonka otsikko on ”Riippumattoman siirtoverkonhaltijan henkilöstön ja johtoon kuuluvien henkilöiden riippumattomuus”, säädetään seuraavaa:

”– –

2. Siirtoverkonhaltijana toimivan yrityksen johtoon kuuluvien henkilöiden enemmistö ei saa olla toiminut kolmena nimitystään viimeksi edeltävänä vuonna sellaisen vertikaalisesti integroituneeseen yritykseen kuuluvan yrityksen tai sen enemmistöomistajan palveluksessa, tai olla ollut intressi- tai liikesuhteissa sellaisen vertikaalisesti integroituneeseen yritykseen kuuluvan yrityksen kanssa, joka harjoittaa sähköalalla jotakin seuraavista: sähkön tuotantoa, jakelua, toimitusta tai ostoa, ja maakaasun alalla jotakin seuraavista: maakaasun tuotantoa, jakelua, toimitusta, ostoa tai varastointia, tai joka harjoittaa näihin toimintoihin liittyviä kaupallisia, teknisiä tai ylläpitotehtäviä. Jäljelle jäävät riippumattomana siirtoverkonhaltijana toimivan yrityksen johtoon kuuluvat henkilöt eivät saa olla toimineet ainakaan kuutena nimitystään viimeksi edeltävänä kuukautena johtotehtävissä tai asianomaisessa riippumattomassa siirtoverkonhaltijassa hoitamiaan tehtäviä vastaavissa tehtävissä sellaisessa vertikaalisesti integroituneeseen yritykseen kuuluvassa yrityksessä tai sen enemmistöomistajassa, joka harjoittaa sähköalalla jotakin seuraavista: sähkön tuotantoa, jakelua, toimitusta tai ostoa, ja maakaasun alalla jotakin seuraavista: maakaasun tuotantoa, jakelua, toimitusta, ostoa tai varastointia, tai joka harjoittaa näihin toimintoihin liittyviä kaupallisia, teknisiä tai ylläpitotehtäviä. Ensimmäistä ja toista virkettä ei sovelleta nimityksiin, jotka ovat tulleet voimaan ennen 3.3.2012.

– –

4. Riippumaton siirtoverkonhaltija ja vertikaalisesti integroitunut energiaa toimittava yritys takaavat, että riippumattoman siirtoverkonhaltijan johtoon kuuluvat henkilöt ja muut työntekijät eivät 3.3.2012 jälkeen hanki osuuksia vertikaalisesti integroituneen sähköä toimittavan yrityksen tai minkään sen osan pääomasta, ellei kyse ole riippumattoman siirtoverkonhaltijan osuuksista. Johtoon kuuluvat henkilöt luopuvat viimeistään 31.3.2016 vertikaalisesti integroituneen sähköä

toimittavan yrityksen tai sen osan omistuksistaan, jotka on hankittu ennen 3.3.2012. Riippumattoman siirtoverkonhaltijan on varmistettava, ettei sen johtoon kuuluvien henkilöiden palkka riipu vertikaalisesti integroituneen energiantoimitusyrityksen tai jonkin sen tytäryhtiön, lukuun ottamatta riippumatonta siirtoverkonhaltijaa, taloudellisesta menestyksestä eikä varsinkaan toiminnan tuloksesta.

– –

6. Tämän pykälän 2 momentin ensimmäistä virkettä sekä 3 ja 5 momenttia sovelletaan, mutatis mutandis, kaikkiin henkilöihin, jotka ovat välittömästi johtoon kuuluvien henkilöiden alaisuudessa ja jotka vastaavat verkon käytöstä, ylläpidosta tai kehittämisestä.”

13 Kyseisen lain 24 §:ssä, jonka otsikko on ”Verkkoon pääsyä koskevia edellytyksiä, verkkoon pääsystä perittäviä maksuja ja tasapainottamispalvelujen tarjoamista ja hankintaa koskevat säännökset; sääntelyvalta”, sanamuoto on seuraava:

”Liittovaltion hallituksella on liittoneuvoston [Bundesrat] suostumuksella oikeus säätää asetus, jolla

1. vahvistetaan verkkoon pääsyn edellytykset, tasapainottamispalvelujen hankinta ja tarjoaminen mukaan luettuina, sekä näiden edellytysten määrittämiseen käytetyt menetelmät ja pääsytariffien määrittämismenetelmät – –;

2. säädetään siitä, missä tapauksissa ja millä edellytyksillä sääntelyviranomainen voi vahvistaa kyseiset edellytykset tai menetelmät tai hyväksyä ne verkonhaltijan esityksestä;

3. säädetään siitä, missä erityisissä verkonkäyttötilanteissa ja millä edellytyksillä sääntelyviranomainen voi yksittäistapauksissa myöntää tai evätä luvan, joka koskee yksilöllisiä verkkoonpääsytariffeja – –”

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

14 Komissio, joka tarkasteli viran puolesta, miten direktiivit 2009/72 ja 2009/73 oli saatettu osaksi Saksan oikeutta ja oliko täytäntöönpanosäännösten ja unionin oikeuden välillä mahdollisesti ristiriitoja, esitti 20.5.2014 Saksan liittotasavallalle joukon kysymyksiä, jotka koskivat näiden direktiivien täytäntöönpanoa ja joihin Saksan viranomaiset vastasivat 12.9.2014 päivätyllä kirjeellä.

15 Komissio katsoi kansallisen oikeuden olevan kyseisten direktiivien kanssa ristiriidassa useiden seikkojen osalta, ja käynnistämässään rikkomusmenettelyssä nro 2014/2285 se antoi Saksan liittotasavallalle 27.2.2015 virallisen huomautuksen, johon jäsenvaltio vastasi 24.6.2015 päivätyllä kirjeellä.

16 Komissio osoitti Saksan liittotasavallalle 29.4.2016 perustellun lausunnon, jossa se katsoi, että eräät Saksan oikeuden säännökset eivät olleet direktiivien 2009/72 ja 2009/73 mukaisia. Saksan liittotasavalta vastasi 29.8.2016 päivätyllä kirjeellä, että tuolloin oltiin tekemässä lakimuutoksia, jotka liittyivät eräisiin perustellussa lausunnossa esitettyihin väitteisiin, ja 19.9.2017 se toimitti komissiolle energiatalouslain tekstin, joka tuli voimaan 22.7.2017.

17 Komissio katsoi, etteivät Saksan liittotasavallan säätämät säännökset olleet edelleenkään direktiivien 2009/72 ja 2009/73 mukaisia, ja nosti nyt tarkasteltavan kanteen.

Kanne

18 Komissio perustaa kanteensa neljään kanneperusteeseen, jotka kaikki koskevat sitä, että Saksan liittotasavalta on energiatalouslailla pannut direktiivit 2009/72 ja 2009/73 virheellisesti täytäntöön.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee direktiivin 2009/72 2 artiklan 21 kohdan ja direktiivin 2009/73 2 artiklan 20 kohdan virheellistä soveltamista

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

19 Tällä kanneperusteella komissio moittii Saksan liittotasavaltaa siitä, ettei se ole saattanut direktiivin 2009/72 2 artiklan 21 alakohdassa ja direktiivin 2009/73 2 artiklan 20 alakohdassa tarkoitettua vertikaalisesti integroituneen yrityksen (jäljempänä VIY) käsitettä asianmukaisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystään, sillä energiatalouslain 3 §:n 38 momentissa oleva kyseisen käsitteen määritelmä on rajattu yrityksiin, jotka harjoittavat toimintaansa unionissa.

20 Komission mukaan energiatalouslaissa esitetty VIY:n alueellinen soveltamisala on sekä direktiivin 2009/72 2 artiklan 21 alakohdan ja direktiivin 2009/73 2 artiklan 20 alakohdan sanamuodon että niiden näissä direktiiveissä asetettujen sääntöjen tarkoituksen vastainen, joiden mukaan yhtäältä sähkön ja maakaasun siirtoverkot ja toisaalta näiden energiatuotteiden tuotanto- ja toimitustoiminta on eriytettävä tehokkaasti toisistaan.

21 Sen mukaan on nimittäin niin, että jos unionin lainsäätäjä olisi tarkoittanut rajata VIY:n käsitteen määritelmän unionissa harjoitettuun toimintaan, se olisi todennut tämän nimenomaisesti, kuten se teki direktiivien 2009/72 ja 2009/73 muissa säännöksissä. Komission mukaan tällaisen tulkinnan vahvistavat direktiivin 2009/72 johdanto-osan 24 perustelukappale ja direktiivin 2009/73 johdanto-osan 21 perustelukappale, joissa muistutetaan yleisestä periaatteesta, jonka mukaan yrityksiin, jotka ovat sijoittautuneet unionin ulkopuolelle, sovelletaan unionin oikeutta, jos ne harjoittavat toimintaa unionissa.

22 Lisäksi yhtäältä siirtoverkonhaltijoiden ja toisaalta tuottajien tai toimittajien väliset eturistiriidat, joita mainituilla eriyttämissäännöillä pyritään ehkäisemään, kun niissä säädetään, että nämä haltijat saavat sertifioinnin vain, jos ne käyttävät verkkoja itsenäisesti ja syrjimättömästi, voivat ilmetä sekä silloin, kun VIY:n käsitteen määritelmiin kuuluvat toiminnot tapahtuvat unionissa, että myös silloin, kun ne tapahtuvat unionin ulkopuolella.

23 Komissio korostaa vielä, että unionin ulkopuolella harjoitetun toiminnan sisällyttäminen VIY:n käsitteen alaan ei merkitse sitä, että muihin kuin eurooppalaisiin yrityksiin alettaisiin soveltaa unionin säännöstöstä johtuvia oikeuksia ja velvollisuuksia, eikä sillä laajenneta unionin toimivaltaa. Tehokasta eriyttämistä koskevien säännösten alaiset siirtoverkonhaltijat näet toimivat yhä unionissa. Unionin ulkopuolella harjoitetun toiminnan sisällyttäminen VIY:n käsitteen määritelmään mahdollistaisi sen, että kyseisen toiminnan vaikutuksia unionissa voidaan arvioida. Mikään kilpailuoikeuden tai kansainvälisen oikeuden periaate ei komission mukaan ole esteenä tällaiselle tulkinnalle.

24 Saksan liittotasavalta väittää ensinnäkin unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön tukeutuen (tuomio 25.5.1985, komissio v. Saksa, 29/84, EU:C:1985:229, 9 kohta ja tuomio 30.6.2016, komissio v. Puola, C-648/13, EU:C:2016:49, 73 kohta), ettei jäsenvaltioilla ole velvollisuutta saattaa direktiivejä sanatarkasti osaksi kansallista oikeusjärjestystä, kunhan niiden oikeudellista sisältöä noudatetaan. Saksan liittotasavalta väittää, ettei energiatalouslain 3 §:n 38 momenttiin sisältyvä VIY:n käsitteen määritelmä ole ristiriidassa direktiivin 2009/72 2 artiklan 21 alakohdan ja direktiivin 2009/73 2 artiklan 20 alakohdan kanssa. Näissä säännöksissä ei nimittäin sen mukaan todeta mitään niiden alueellisesta ulottuvuudesta, joten ne edellyttävät tältä osin täsmennystä, kun ne pannaan täytäntöön jäsenvaltioiden kansallisessa oikeudessa.

25 Toiseksi Saksan liittotasavalta väittää, etteivät näissä direktiiveissä säädettyjen tehokasta eriyttämistä koskevien säännösten tavoitteet edellytä, että energiaa tuottavien tai toimittavien yritysten unionin ulkopuolella harjoittama toiminta otetaan huomioon VIY:n käsitteen määritelmässä. Tällaisella toiminnalla ei ole kvalifioituja vaikutuksia sähkön ja maakaasun siirtoverkkojen tehokkaaseen ja syrjimättömään hyödyntämiseen unionissa, koska näiden verkkojen haltijoiden ja niihin liittyvien kilpailulle avoimilla aloilla toimivien yritysten osien välillä on eturistiriita ainoastaan siinä tapauksessa, että viimeksi mainitut haluavat käyttää verkkoja siirtääkseen tuottamaansa tai toimittamaansa energiaa. Vaikka unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä (tuomio 6.9.2017, Intel v. komissio, C-413/14 P, EU:C:2017:632, 40 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ilmenee, että kvalifioituja vaikutuksia koskevalla kriteerillä voidaan perustella unionin oikeuden soveltaminen silloin, kun kyseessä olevalla menettelyllä on välittömiä ja merkittäviä vaikutuksia unionissa, tämä kriteeri otetaan Saksan liittotasavallan mukaan riittävällä tavalla huomioon energiatalouslain 3 §:n 38 momentissa vahvistetussa määritelmässä.

26 Saksan liittotasavallan mukaan VIY:n käsitteen määritelmän laajentaminen kolmansien maiden yritysten unionin ulkopuolella harjoittamaan toimintaan aiheuttaisi sen, että unionin lainsäädäntävaltaa laajennettaisiin kansainvälisen oikeuden vastaisesti. Kyseisiin kolmansien maiden yrityksiin alettaisiin soveltaa oikeuksia ja velvollisuuksia, ilman että niillä on toimintaa unionin alueella.

27 Neljänneksi Saksan liittotasavalta väittää, että direktiivin 2009/72 2 artiklan 21 alakohdan ja direktiivin 2009/73 2 artiklan 20 alakohdan tulkitseminen siten, että VIY:n käsite kattaa kolmansien maiden yritysten unionin ulkopuolella harjoittaman toiminnan, on sen velvoitteen vastaista, jonka mukaan johdetun oikeuden säädöstä on tulkittava unionin primäärioikeuden mukaisesti. Koska nämä direktiivit perustuvat EY:n perustamissopimuksen 47 artiklan 2 kohtaan sekä 55 ja 95 artiklaan (joista on tullut SEUT 53 artiklan 2 kohta sekä SEUT 62 ja SEUT 114 artikla), niillä on pyrittävä helpottamaan sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden käyttämistä sekä yhdenmukaistamaan jäsenvaltioiden säännökset, jotka koskevat sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa. Kyseiset primäärioikeuden säännökset eivät sen mukaan voi muodostaa asianmukaista oikeudellista perustaa yritysten kolmannessa maassa harjoittamaan liiketoimintaan sovellettavien säännösten vahvistamiselle.

28 Koska unionin ulkopuolella harjoitettavalla kolmansien maiden yritysten toiminnalla ei myöskään ole vaikutuksia sisämarkkinoilla, näille yrityksille ei ole Saksan liittotasavallan mukaan tarpeen asettaa direktiiveissä 2009/72 ja 2009/73 siirtoverkkojen tehokasta ja syrjimätöntä käyttöä unionissa koskevan tavoitteen saavuttamiseksi säädettyjä rajoituksia SEUT 63 artiklassa tarkoitetulle pääomien vapaalle liikkuvuudelle eikä yritysten ja niiden työntekijöiden ammatilliselle vapaudelle ja omaisuudensuojalle, jotka vahvistetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 15 artiklan 1 kohdassa, 16 artiklassa ja 17 artiklan 1 kohdassa.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

29 Koska Saksan liittotasavalta väittää, ettei energiatalouslain 3 §:n 38 momentissa oleva VIY:n käsitteen määritelmä ole ristiriidassa direktiivin 2009/72 2 artiklan 21 alakohdassa ja direktiivin 2009/73 2 artiklan 20 alakohdassa olevan määritelmän kanssa vaan täydentää sitä, on tutkittava, onko Saksan liittotasavallan kyseisestä määritelmästä tekemä tulkinta perusteltu paitsi näiden direktiivien 2 artiklan 21 alakohdan ja 2 artiklan 20 alakohdan sanamuodon myös sen lainsäädännön, joihin kyseiset säännökset kuuluvat, asiayhteyden ja tavoitteiden valossa (ks. vastaavasti tuomio 12.10.2017, Kamin und Grill Shop, C-289/16, EU:C:2017:758, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

30 Tältä osin on muistutettava, että direktiivin 2009/72 2 artiklan 21 alakohdan mukaan vertikaalisesti integroituneella yrityksellä tarkoitetaan ”sähköalan yritystä tai sähköalan yritysten ryhmää, jossa samalla henkilöllä tai samoilla henkilöillä on oikeus käyttää, joko suoraan tai välillisesti, määräysvaltaa ja jossa yritys tai yritysten ryhmä harjoittaa ainakin joko sähkön siirtoa tai jakelua ja ainakin joko sähkön tuotantoa tai toimittamista”. Direktiivin 2009/73 2 artiklan 20 kohdassa määritellään vastaavin sanakääntein maakaasumarkkinoilla toimiva VIY.

31 Ensimmäiseksi on korostettava, ettei direktiivin 2009/72 2 artiklan 21 alakohdassa eikä direktiivin 2009/73 2 artiklan 20 alakohdassa viitata jäsenvaltioiden oikeuteen määritellä VIY:n käsite kyseisten direktiivien soveltamisen kannalta.

32 Näin ollen VIY:n käsite on unionin oikeuden itsenäinen käsite, jota on tulkittava koko unionissa itsenäisesti ja yhtenäisesti, kun otetaan huomioon vaatimus unionin oikeuden yhtenäisestä soveltamisesta yhdessä yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa. Tämän käsitteen ulottuvuutta ei siis voida määrittää viittaamalla jäsenvaltioiden oikeudessa tunnettuihin käsitteisiin tai kansallisella tasolla tehtyihin luokituksiin (ks. analogisesti tuomio 9.7.2020, RL (Maksuviivästysten torjuminen), C-199/19, EU:C:2020:548, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

33 Koska direktiivin 2009/72 2 artiklan 21 alakohdan ja direktiivin 2009/73 2 artiklan 20 alakohdan sanamuodossa ei mainita mitään seikkaa, joka liittyisi alueeseen, jolla VIY harjoittaa toimintaansa tai jolla sillä on kotipaikka, tästä seuraa, ettei näissä säännöksissä aseteta mitään nimenomaista VIY:n käsitteen alueellista rajoitusta, jolla tämä käsite rajattaisiin koskemaan ainoastaan unionin alueella harjoitettuja toimintoja.

34 Toiseksi asiayhteydestä, johon VIY:n käsite kuuluu, on todettava, että se on osa – kuten muun muassa direktiivien 2009/72 ja 2009/73 9 artiklan 1 ja 8 kohdasta, luettuna ensimmäiseksi mainitun direktiivin johdanto-osan yhdeksännen perustelukappaleen ja toiseksi mainitun direktiivin johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen valossa, ilmenee – kyseisten direktiivien säännöksiä, joilla pyritään varmistamaan yhtäältä sähkön ja maakaasun siirtoverkkojen ja toisaalta niiden tuotanto- ja toimitustoimintojen ”tehokas eriyttäminen”.

35 Kolmanneksi kyseessä olevan säännöstön tavoitteista on todettava, että direktiiveillä 2009/72 ja 2009/73 pyritään toteuttamaan sähkön ja maakaasun sisämarkkinat, joiden perustekijänä on varmistaa yhdenvertainen pääsy verkkoon. Ensimmäiseksi mainitun direktiivin johdanto-osan yhdeksännestä perustelukappaleesta ja toiseksi mainitun direktiivin johdanto-osan kuudennesta perustelukappaleesta ilmenee, että ilman tämän tuomion edellisessä kohdassa mainittua tehokasta eriyttämistä verkkoon pääsyssä on olemassa syrjinnän vaara. Kuten direktiivin 2009/72 johdanto-osan 11, 12 ja 16 perustelukappaleesta sekä direktiivin 2009/73 johdanto-osan 8, 9

ja 13 perustelukappaleesta käy nimenomaisesti ilmi, tämän vaaran poistaminen edellyttää eturistiriitojen poistamista yhtäältä energiatuotteiden tuottajien tai toimittajien ja toisaalta siirtoverkonhaltijoiden väliltä.

36 Direktiiveissä 2009/72 ja 2009/73 säädetyt tehokkaan eriyttämisen vaatimukset on tarkoitettu varmistamaan siirtoverkonhaltijoiden täysi ja tehokas riippumattomuus toimitus- ja tuotantotoiminnoista (ks. vastaavasti tuomio 26.10.2017, Balgarska energiyna borsa, C-347/16, EU:C:2017:816, 34 kohta). Kuten direktiivin 2009/72 johdanto-osan 24 perustelukappaleesta ja direktiivin 2009/73 johdanto-osan 21 perustelukappaleesta käy ilmi, näitä tehokkaan eriyttämisen vaatimuksia sovelletaan kaikkialla unionissa sekä unionissa toimiviin yrityksiin että unionin ulkopuolisiin yrityksiin.

37 Ei nimittäin voida sulkea pois sitä, että unionissa sijaitsevan siirtoverkonhaltijan ja näillä aloilla unionin ulkopuolella toimivien sähkön tai maakaasun tuottajien tai toimittajien välillä on intressiristiriitoja. Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 44 kohdassa, tilanteessa, jossa yrityksen unionin ulkopuolella tuottamaa maakaasua tai sähköä kuljetetaan unionissa samaan yritykseen kuuluvalla siirtoverkolla, on selvästi olemassa vaara, että verkon käytössä ilmenee syrjintää, joka voi asettaa kilpailijoiden energiatuotteiden kuljettamisen epäedullisempaan asemaan.

38 Tästä seuraa, kuten myös julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 45 kohdassa, että VIY:n käsitteen rajoittava tulkinta, jota Saksan liittotasavalta kannattaa, vaarantaa direktiivien 2009/72 ja 2009/73 tehokasta eriyttämistä koskevien säännösten tehokkaan vaikutuksen, koska se mahdollistaa sen, että VIY, joka tuottaa tai toimittaa maakaasua tai sähköä unionin ulkopuolella, voi kiertää niitä. Tällainen rajoittava tulkinta ei siis ole näiden säännösten tavoitteiden mukainen siltä osin kuin se voi aiheuttaa tämän tuomion edellisessä kohdassa mainittujen kaltaisten mahdollisten eturistiriitatilanteiden jättämisen kyseisen käsitteen soveltamisalan ulkopuolelle sen vuoksi, että mainitun käsitteen soveltamisala on rajattu koskemaan ainoastaan unionin alueella harjoitettua toimintaa.

39 Tästä seuraa, että on hyväksyttävä VIY:n käsitteen laaja tulkinta, jonka perusteella siihen voidaan tarvittaessa sisällyttää unionin alueen ulkopuolella harjoitettu toiminta. Näin ollen rajoittaminen ainoastaan unionissa harjoitettuun toimintaan rajoittaa perusteettomasti kyseisen käsitteen soveltamisalaa.

40 Toisin kuin Saksan liittotasavalta väittää, tämä toteamus ei merkitse unionin sääntelyvallan laajentamista sisämarkkinoiden ulkopuolelle, mikä loukkaisi velvollisuutta tulkita johdetun oikeuden toimea primaarioikeuden, tässä tapauksessa SEUT 53 artiklan 2 kohdan, SEUT 62 ja SEUT 114 artiklan sekä kansainvälisen oikeuden mukaisesti.

41 Tältä osin on todettava, ettei direktiivin 2009/72 2 artiklan 21 alakohdassa ja direktiivin 2009/73 2 artiklan 20 alakohdassa säännellä unionin ulkopuolella sijaitsevia markkinoita, vaan niissä ainoastaan esitetään VIY:n käsitteen määritelmä, jolla varmistetaan näiden direktiivien tehokas soveltaminen välttämällä tiettyjen sellaisten vaatimusten kiertäminen, jotka ovat tarpeen tehokkaan eriyttämisen takaamiseksi ja siten sähkön ja maakaasun sisämarkkinoiden toimintaedellytysten parantamiseksi.

42 Unionin tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus korostaa, että EY:n perustamissopimuksen 95 artiklan (josta on tullut SEUT 114 artikla) perusteella annettu toimi voi sisältää säännöksiä, joilla pyritään estämään sellaisten vaatimusten kiertäminen, joiden tavoitteena on sisämarkkinoiden toimintaedellytysten parantaminen (ks. vastaavasti tuomio 4.5.2016, Philip Morris Brands ym., C-547/14, EU:C:2016:325, 131 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

43 Lisäksi VIY, joka tuottaa tai toimittaa maakaasua tai sähköä unionin ulkopuolella, voi olla tämän tuomion 37 kohdassa mainitun kaltaisessa intressiristiriitatilanteessa, koska syrjivää toimintaa unionin sisämarkkinoilla voi esiintyä myös silloin, kun VIY:n tuotanto tapahtuu unionin ulkopuolella. Näin ollen kansainvälisessä oikeudessa ei suljeta pois unionin toimivaltaa soveltaa sääntöjään tällaisiin menettelytapoihin (ks. vastaavasti tuomio 27.9.1988, Ahlström Osakeyhtiö ym. v. komissio, 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 ja 125/85–129/85, EU:C:1988:447, 18 kohta).

44 Näin ollen komission kanteensa tueksi esittämä ensimmäinen kanneperuste on hyväksyttävä ja on todettava, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut direktiivin 2009/72 ja direktiivin 2009/73 mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole pannut asianmukaisesti täytäntöön direktiivin 2009/72 2 artiklan 21 alakohtaa ja direktiivin 2009/73 2 artiklan 20 alakohtaa.

Toinen kanneperuste, joka koskee direktiivien 2009/72 ja 2009/73 19 artiklan 3 ja 8 kohdan virheellistä soveltamista

Asianosaisten lausumat

45 Komissio arvostelee tällä kanneperusteella Saksan liittotasavaltaa siitä, ettei se ole pannut asianmukaisesti täytäntöön direktiivien 2009/72 ja 2009/73 19 artiklan 3 ja 8 kohdassa esitettyjä karenssiaikoihin liittyviä säännöksiä. Komission mukaan näitä säännöksiä on sovellettava kaikkiin asemiin tai tehtäviin ja kaikkiin sekä suoriin että välillisiin intresseihin tai liikesuhteisiin VIY:ssä, sen liiketoimintahaaroissa, siihen kuuluvissa yrityksissä ja sen muissa enemmistöomistajissa kuin siirtoverkonhaltijassa. Energiatalouslain 10c §:n 2 ja 6 momentissa näiden kahden direktiivin säännösten soveltaminen rajoitetaan kuitenkin komission mukaan VIY:n niihin osiin, jotka harjoittavat toimintaansa energia-alalla.

46 Komissio väittää, että konsernin muodossa oleva VIY käsittää kaikki konsernin oikeudelliset yksiköt riippumatta siitä, millä talouden alalla nämä yksiköt harjoittavat toimintaansa. Tämä näkemys vastaa sen mukaan myös kilpailuoikeudessa, erityisesti SEUT 101 ja SEUT 102 artiklassa, käytettyä yrityksen käsitettä.

47 Lisäksi energiatalouslain 10c §:n 2 ja 6 momentilla toteutettu rajoitus on komission mukaan ristiriidassa direktiiveissä 2009/72 ja 2009/73 säädettyjen tehokasta eriyttämistä koskevien sääntöjen tavoitteiden kanssa. Riippumattoman siirtoverkonhaltijan mallin mukaan riippumaton siirtoverkonhaltija voi nimittäin säilyä VIY:n osana ainoastaan siinä tapauksessa, että tietyt tiukat organisaatiota, hallintoa ja investointeja koskevat edellytykset täyttyvät; näillä edellytyksillä taataan riippumattoman siirtoverkonhaltijan tosiasiallinen riippumattomuus VIY:stä kokonaisuudessaan.

48 Komissio katsoo, että VIY:n sellaisten osien, jotka eivät ole suoraan aktiivisia energia-alalla, jättäminen karenssiaikoja koskevien sääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle, mahdollistaisi kuitenkin tehokasta eriyttämistä koskevien sääntöjen kiertämisen. VIY:n intressit sähkön ja

maakaasun tuotannon ja toimituksen osalta voivat koskea myös VIY:n niitä osia, jotka eivät toimi energia-alalla. Juuri tämän vaaran välttämiseksi ja sen varmistamiseksi, että siirto ja jakelu ovat riippumattomia energia-alan tuotantoon ja toimituksiin liittyvistä intresseistä, unionin lainsäätäjä on päättänyt sisällyttää VIY:n kokonaisuudessaan, mukaan lukien sen osat, jotka eivät harjoita energia-alaan liittyviä toimintoja, direktiivien 2009/72 ja 2009/73 19 artiklan 3 ja 8 kohdan soveltamisalaan eikä rajoittaa sitä ainoastaan VIY:n niihin osiin, jotka harjoittavat näitä toimintoja.

49 Saksan liittotasavalta väittää, että kyseessä olevilla direktiivien karenssiaikoja koskevilla säännöksillä ja energiatalouslain säännöksillä, joilla ne on pantu täytäntöön, on sama ulottuvuus. Direktiivin 2009/72 2 artiklan 21 alakohdan mukaan VIY muodostuu nimittäin kyseisen direktiivin 2 artiklan 35 kohdassa tarkoitetuista eri sähköalan yrityksistä eikä muilla talouden aloilla toimivista yrityksistä. Sama koskee maakaasualaa direktiivin 2009/73 2 artiklan 1 ja 20 kohdan nojalla. Näin ollen direktiivien 2009/72 ja 2009/73 19 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan kuuluvat työntekijät ovat ainoastaan niitä työntekijöitä, jotka ovat toimineet VIY:ssä sähkö- tai maakaasualalla ennen kuin siirtoverkonhaltija on ottanut heidät palvelukseensa.

50 Lisäksi Saksan liittotasavallan mukaan energiatalouslain 10c §:n 2 momentissa oleva viittaus energia-alaan on täytäntöön pantujen direktiivien soveltamisalan sekä niiden hengen ja tarkoituksen mukainen. Sen mukaan on nimittäin välttämätöntä, mutta myös riittävää, että riippumattoman siirtoverkonhaltijan – jonka käyttöön ottaminen sallitaan direktiivien 2009/72 ja 2009/73 9 artiklan 8 kohdassa, kun tällainen verkko kuuluu 3.9.2009 VIY:lle – riippumattomuus varmistetaan ainoastaan kyseisen VIY:n energia-alalla toimivien osien suhteen. Eturistiriitojen ehkäisemiseksi riippumattoman siirtoverkonhaltijan mallissa on sen mukaan riittävää keskeyttää tilapäisesti henkilöstön siirtyminen VIY:n energia-alalla toimivien eri osien kesken.

51 Karenssiaikoja koskevista säännöistä johtuvat SEUT 45 artiklassa vahvistetun työntekijöiden vapaan liikkuvuuden rajoitukset, kun VIY:n asianomaiset yritysten osat sijaitsevat useissa jäsenvaltioissa, sekä perusoikeuskirjan 15 artiklan 1 kohdassa vahvistetun ammatinharjoittamisen vapautta koskevan perusoikeuden rajoitukset, kun nämä yritysten osat on rajattu yhteen ainoaan jäsenvaltioon, ovat Saksan liittotasavallan mukaan lisäksi perusteltuja ainoastaan, jos direktiivien 2009/72 ja 2009/73 19 artiklan 3 ja 8 kohtaa sovelletaan yksinomaan näihin työntekijöiden siirtoihin.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

52 Direktiivien 2009/72 ja 2009/73 19 artiklan 3 kohdan mukaan ”siirtoverkonhaltijaa lukuun ottamatta tässä kohdassa tarkoitetulla siirtoverkonhaltijan hallinnoinnista vastaavalla henkilöllä ja/tai sen hallintoelinten jäsenillä ei saa olla ollut nimitystään edeltävien kolmen vuoden aikana suoraan eikä välillisesti minkäänlaista muuta ammatillista asemaa tai vastuuta, etua tai liikesuhteita missään muussa [VIY:n] osassa tai sen määräysvaltaa käyttävässä osakkeenomistajassa”. Kyseisen artiklan 8 kohdan mukaan kyseisen 3 kohdan säännöksiä sovelletaan ”suurimpaan osaan siirtoverkonhaltijan hallinnoinnista vastaavista henkilöistä ja/tai sen hallintoelinten jäsenistä”.

53 Direktiivien 2009/72 ja 2009/73 19 artiklan 3 ja 8 kohdan sanamuotoon ei siis sisälly mitään niissä säädettyjen karenssiaikojen soveltamisen rajoitusta, jonka mukaan niitä sovellettaisiin ainoastaan sähkön tai maakaasun alalla toimivien VIY:n osien henkilöstöön.

54 Näiden sääntöjen tavoite puolestaan johtaa tulkitsemaan niitä siten, että niissä suljetaan pois tällainen rajoitus. Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 61 ja 62 kohdassa, kyseisten sääntöjen tavoitteena on taata ”tehokas eriyttäminen”, mikä mahdollistaa täyden ja tehokkaan riippumattomuuden siirtoverkonhaltijan ja VIY:n välillä niiden etujen välisten ristiriitojen poistamiseksi, jotka liittyvät yhtäältä sähkön tai maakaasun tuotanto- ja toimitustoimintaan ja toisaalta siirtoverkon hallintaan. Tämä eriyttäminen on tarpeen SEUT 194 artiklan 1 kohdassa mainitun energian sisämarkkinoiden toimivuuden ja energian toimitusvarmuuden varmistamiseksi.

55 Kuten tämän tuomion 35 kohdassa todetaan, tällaisella ”tehokkaalla eriyttämisellä” pyritään mahdollistamaan syrjimätön verkkoon pääsy, joka on toimivien energian sisämarkkinoiden perustekijä. Lisäksi direktiivin 2009/72 johdanto-osan 25 perustelukappaleesta ja direktiivin 2009/73 johdanto-osan 22 perustelukappaleesta käy ilmi, että energian toimitusvarmuus on luontaisesti sidoksissa energian sisämarkkinoiden tehokkaaseen toimintaan.

56 Tästä seuraa, että direktiivien 2009/72 ja 2009/73 19 artiklan 3 ja 8 kohdassa säädettyjä karenssiaikoja sovelletaan siirtoverkonhaltijan hallinnoinnista vastaaviin henkilöihin ja/tai sen hallintoelinten jäseniin, jotka ovat ennen palvelukseen ottamista toimineet VIY:ssä tai jonkin VIY:n yrityksen enemmistöosakkaana olevassa yrityksessä, vaikka he eivät ole toimineet VIY:n energia-alalla tai VIY:n energia-alalla toimivan yrityksen enemmistöosakkaana olevassa yrityksessä.

57 Ei nimittäin voida sulkea pois sitä, että VIY:n toiminta sähkön ja maakaasun tuotannon tai toimituksen alalla on voinut vaikuttaa siirtoverkonhaltijan johtoon kuuluvaan henkilöön ja/tai sen hallintoelinten jäseneen, joka on ennen nimittämistään toiminut VIY:ssä muulla kuin energia-alalla.

58 On totta, että direktiivin 2009/72 2 artiklan 21 alakohdassa ja direktiivin 2009/73 2 artiklan 20 alakohdassa määritellyllä VIY:n käsitteellä viitataan sähköalan yrityksiin ja maakaasualan yrityksiin, sellaisina kuin ne määritellään kyseisten artiklojen 35 ja 1 kohdassa. Kuten julkisasiamies huomautti ratkaisuehdotuksensa 64 kohdassa, näiden määritelmien perusteella ei kuitenkaan voida päätellä, että VIY:n osat, jotka eivät toimi sähkö- tai maakaasualalla, jäisivät tämän käsitteen ulkopuolelle siten, etteivät ne kuuluisi direktiivien 2009/72 ja 2009/73 tehokasta eriyttämistä koskevien säännösten soveltamisalaan niiden 9 artiklan 8 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Tällainen rajoittava tulkinta paitsi vaarantaisi tehokkaan eriyttämisen takaamisen tavoitteen, myös johtaisi yrityksen keinotekoiseen jakamiseen, joka ei vastaa taloudellista todellisuutta.

59 Vaikka tämän tuomion 56 kohdassa esitetty karenssiaikoja koskevien sääntöjen tulkinta voi johtaa – kuten Saksan liittotasavalta väittää – SEUT 45 artiklassa vahvistetun työntekijöiden vapaan liikkuvuuden rajoitukseen ja perusoikeuskirjan 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun ammatinvalinnan vapautta koskevan perusoikeuden käyttämisen rajoittamiseen, on lisäksi todettava, etteivät nämä vapaudet ole ehdottomia oikeuksia vaan niitä voidaan rajoittaa tietyin edellytyksin.

60 On totta, että työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen kohdistuvien rajoitusten kielto koskee kansallisten toimenpiteiden lisäksi unionin toimielinten toimenpiteitä (ks. analogisesti tuomio 8.12.2020, Puola v. parlamentti ja neuvosto, C-626/18, EU:C:2020:1000, 87 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

61 Sellaisilla yhteen sovittavilla toimenpiteillä, jotka unionin lainsäätäjä on toteuttanut SEUT 53 artiklan, luettuna yhdessä SEUT 62 artiklan kanssa, perusteella, on kuitenkin pyrittävä paitsi helpottamaan palvelujen tarjoamisen vapauden käyttämistä myös turvaamaan tarvittaessa muut sellaiset perustavanlaatuiset intressit, joihin tällä vapaudella mahdollisesti puututaan (tuomio 8.12.2020, Puola v. parlamentti ja neuvosto, C-626/18, EU:C:2020:1000, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

62 Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta rajoittava toimenpide voidaan siis hyväksyä vain, jos sillä pyritään johonkin EUT-sopimuksessa mainittuun hyväksyttävään tavoitteeseen tai jos sitä voidaan pitää perusteltuna yleistä etua koskevista pakottavista syistä. Tällaisessa tapauksessa kyseessä olevan tavoitteen on lisäksi oltava toteutettavissa kyseisellä toimenpiteellä, eikä toimenpiteellä saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 23.4.2020, Land Niedersachsen (Aikaisemmat merkitykselliset työskentelykaudet), C-710/18, EU:C:2020:299, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

63 Kuten perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdasta ilmenee, omistusoikeuden käyttöä voidaan rajoittaa, kunhan rajoitukset tosiasiassa palvelevat yleisen edun mukaisia tavoitteita eikä niillä puututa tähän oikeuteen tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näin suojatun oikeuden keskeistä sisältöä (ks. vastaavasti tuomio 16.9.2012, Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

64 Kuten tämän tuomion 54 ja 55 kohdassa todetaan, direktiivien 2009/72 ja 2009/73 19 artiklan 3 ja 8 kohdassa säädetyt karenssiaikoja koskevat säännöt palvelevat yleisen edun mukaista tehokkaan eriyttämisen takaamisen tavoitetta.

65 Kyseinen tavoite on toteutettavissa näillä säännöillä, koska kun näillä säännöillä asetetaan ajanjaksoja, joiden kuluessa henkilöillä, jotka nimitetään riippumattoman siirtoverkonhaltijan vastuu- tai johtotehtäviin, ei saa olla suoraan eikä välillisesti mitään sellaista ammatillista asemaa tai vastuuta, etua tai liikesuhdetta VIY:ssä tai sen osassa tai muussa sen määräysvaltaa käyttävässä muussa osakkeenomistajassa kuin siirtoverkonhaltijassa, jonka perusteella heillä on oikeus saada nähtäväkseen tietoja, joita nämä henkilöt saisivat nähtäväkseen VIY:n hallinnointitehtäviä hoitaessaan, niillä taataan tämän siirtoverkonhaltijan riippumattomuus energiatuotteiden tuotanto- ja toimitusrakenteisiin nähden.

66 Lisäksi on todettava, ettei kyseisillä säännöillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi. SEUT 45 artiklassa taatun työntekijöiden vapaan liikkuvuuden ja perusoikeuskirjan 15 artiklan 1 kohdassa taatun ammatinvalinnan vapautta koskevan oikeuden rajoitukset, jotka johtuvat kaikista siirtoverkonhaltijaa koskevista erityissäännöistä, mukaan lukien karenssiaikoja koskevat säännöt, jotka takaavat sen riippumattomuuden, ovat nimittäin ajallisesti rajoitettuja, joten niillä on vaikutuksia vain selvästi rajatun ajanjakson aikana.

67 Näissä olosuhteissa energiatalouslain 10c §:n 2 momentista johtuva sellaisten henkilöiden, joilla on ollut ammatillinen asema tai etu tai liikesuhde VIY:ssä muulla kuin energia-alalla, sulkeminen direktiivien 2009/72 ja 2009/73 19 artiklan 3 ja 8 kohdan säännösten subjektiivisen soveltamisalan ulkopuolelle on näiden säännösten vastaista.

68 Näin ollen komission kanteensa tueksi esittämä toinen kanneperuste on hyväksyttävä ja on todettava, ettei Saksan liittotasavalta ole noudattanut direktiivien 2009/72 ja 2009/73 mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole pannut asianmukaisesti täytäntöön näiden direktiivien 19 artiklan 3 ja 8 kohtaa.

Kolmas kanneperuste, joka koskee direktiivien 2009/72 ja 2009/73 19 artiklan 5 kohdan virheellistä soveltamista

Asianosaisten lausumat

69 Tällä kanneperusteella komissio moittii Saksan liittotasavaltaa siitä, että se on pannut direktiivien 2009/72 ja 2009/73 19 artiklan 5 kohdan puutteellisesti täytäntöön, koska energiatalouslain 10c §:n 4 momentissa säädettyä velvollisuutta luovuttaa VIY:n pääomasta ennen 3.3.2012 hankkimansa osuudet sovelletaan ainoastaan siirtoverkonhaltijan johtoon kuuluvien henkilöiden omistamiin omistusosuuksiin eikä sen työntekijöiden omistamiin omistusosuuksiin. Komission mukaan on niin, että vaikka siirtoverkonhaltijan työntekijät eivät voi tehdä liikkeenjohtoa koskevia päätöksiä, he voivat vaikuttaa työnantajansa toimintaan, minkä perusteella näiden työntekijöiden on myös luovuttava VIY:n pääomasta ennen 3.3.2012 hankkimistaan osuuksista.

70 Tällainen velvollisuus ei komission mukaan heikennä kyseisten työntekijöiden omistusoikeuksia, koska sitä sovelletaan ainoastaan tulevaan niin, ettei se vaikuta jo jaettuihin osinkoihin. Lisäksi kyseiset omistusosuudet luovutetaan ainoastaan niiden haltijan suostumuksella ja asianmukaista vastiketta vastaan. Viimeksi mainitulla säilyy mahdollisuus säilyttää osuutensa sillä edellytyksellä, että hän luopuu asemastaan siirtoverkonhaltijassa.

71 Saksan liittotasavalta huomauttaa, että energiatalouslain 10c §:n 4 momentin ensimmäisessä virkkeessä kielletään riippumattoman siirtoverkonhaltijan johtoon kuuluvia henkilöitä ja muita työntekijöitä 3.3.2012 jälkeen hankkimasta osuuksia VIY:n tai minkään sen osan pääomasta, ellei kyse ole riippumattoman siirtoverkonhaltijan osuuksista, kun taas saman säännöksen toisessa virkkeessä säädetään, että ainoastaan johtoon kuuluvien henkilöiden on luovuttava viimeistään 31.3.2016 VIY:n tai sen osan omistusosuuksistaan, jotka on hankittu ennen 3.3.2012.

72 Saksan liittotasavallan mukaan tätä voidaan perustella sillä, että ennen kuin aiempaa vahvemmat siirtoverkonhaltijan riippumattomuusvaatimukset tulivat voimaan 3.3.2012, oli tavanomaista, että VIY:n osakkeita jaettiin ”työntekijäosakkeina” ja ne olivat olennainen osa työntekijöiden varallisuutta tai henkilökohtaisia eläkesäästöjä.

73 Kyseisille työntekijöille asetettu velvollisuus luovuttaa tällaiset osuudet merkitsee heidän perustuslailla (Grundgesetz) suojattujen omistusoikeuksiensa suhteetonta rajoitusta, koska he eivät voi vaikuttaa merkittävästi verkonhaltijan johtamiseen. Johtoon kuuluvia henkilöitä kohdellaan eri tavoin heidän asemansa merkittävyyden vuoksi. Tällaisilla henkilöillä on nimittäin ratkaisevaa strategista vaikutusvaltaa siirtoverkonhaltijassa, mikä aiheuttaa erityisen eturistiriitojen vaaran.

74 Koska direktiiveissä 2009/72 ja 2009/73 ei täsmennetä VIY:n sellaisten omistusosuuksien kohtelua, jotka siirtoverkonhaltijan työntekijät ovat hankkineet ennen määräpäivää, jäsenvaltioiden on Saksan liittotasavallan mukaan annettava tältä osin asianmukaiset siirtymäsäännökset.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

75 Direktiivien 2009/72 ja 2009/73 19 artiklan 5 kohdassa säädetään, että ”siirtoverkonhaltijan hallinnoinnista vastaavilla henkilöillä ja/tai sen hallintoelinten jäsenillä ja työntekijöillä ei saa olla suoraan tai välillisesti minkäänlaista etua missään VIY:n osassa, lukuun ottamatta

siirtoverkonhaltijaa, eikä heillä ole oikeutta saada siltä suoraan tai välillisesti minkäänlaista taloudellista etua. Heidän palkkansa ei saa riippua VIY:n, lukuun ottamatta siirtoverkonhaltijaa, toiminnoista tai tuloksista.”

76 Kyseisen säännöksen sanamuodosta ilmenee selvästi, että sekä siirtoverkonhaltijan johtoon kuuluvilla henkilöillä että sen työntekijöillä ei saa olla suoraan tai välillisesti minkäänlaista etua missään VIY:n osassa, lukuun ottamatta siirtoverkonhaltijaa, eikä heillä ole oikeutta saada siltä suoraan tai välillisesti minkäänlaista taloudellista etua.

77 Tätä tulkintaa tukevat sen säännöstön tavoitteet, jonka osa kyseinen säännös on. Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 77 kohdassa, niissä tapauksissa, joissa yhtäältä siirtoverkkojen ja toisaalta sähkön ja maakaasun tuotanto- ja toimitustoimintojen tehokkaan eriyttämisen takaamiseksi valitaan direktiivien 2009/72 ja 2009/73 9 artiklan 8 kohdan mukaisesti riippumattoman siirtoverkonhaltijan perustaminen, velvollisuus varmistaa siirtoverkonhaltijan täysi ja tehokas riippumattomuus VIY:ssä oikeuttaa sen, että direktiivien 2009/72 ja 2009/73 19 artiklan 5 kohtaa tulkitaan siten, että siinä säädetty kielto omistaa osuuksia VIY:ssä käsittää tällaisia osuuksia omistavien työntekijöiden velvollisuuden luovuttaa ne. Vaikka nämä työntekijät eivät osallistuisikaan siirtoverkonhaltijan juoksevaan hallinnointiin, ei voida nimittäin lähtökohtaisesti sulkea pois sitä, että heillä voi olla mahdollisuus vaikuttaa työnantajansa toimintaan ja että tästä saattaa syntyä eturistiriitoja, jos heillä on omistusosuuksia VIY:ssä tai sen osissa.

78 Nyt käsiteltävässä asiassa on niin, että vaikka kyseessä olevassa Saksan lainsäädännössä säädetään velvollisuudesta luovuttaa VIY:n pääomasta ennen 3.3.2012 hankitut osuudet, siinä kuitenkin rajoitetaan tämä velvollisuus koskemaan ainoastaan siirtoverkonhaltijan johtoon kuuluvia henkilöitä. Koska Saksan liittotasavalta väittää, että tällä rajoituksella voidaan kunnioittaa perustuslaissa taattua työntekijöiden omistusoikeutta, joka koskee heidän omistusosuuttaan VIY:ssä, on muistutettava, että tätä oikeutta suojataan myös perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdalla.

79 Tämän tuomion 76 ja 77 kohdassa esitetty direktiivin 2009/72 ja direktiivin 2009/73 19 artiklan 5 kohdan tulkinta on kuitenkin sopusoinnussa perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdassa vahvistetun omistusoikeuden suojan kanssa. Omistusoikeus ei nimittäin ole ehdoton oikeus ja sen käyttöä voidaan rajoittaa unionin yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi, kunhan rajoitukset perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan nojalla tosiasiallisesti palvelevat yleisen edun mukaisia tavoitteita eikä niillä puututa tähän oikeuteen näiden tavoitteiden kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näin suojatun oikeuden keskeistä sisältöä (ks. vastaavasti tuomio 20.9.2016, Ledra Advertising ym. v. komissio ja EKP, C-8/15 P, EU:C:2016:701, 69 ja 70 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

80 Kyseessä olevalla velvollisuudella pyritään täyttämään tämän tuomion 54 kohdassa mainittu yleisen edun mukainen tavoite, joka on taata siirtoverkkojen tehokas eriyttäminen sähkön ja maakaasun tuotanto- ja toimitustoimintoihin nähden, mikä on tarpeen energian sisämarkkinoiden toiminnan ja energian toimitusvarmuuden varmistamiseksi.

81 Direktiivin 2009/72 ja direktiivin 2009/73 19 artiklan 5 kohdassa esitetyillä kielloilla ei rajoiteta omistusoikeutta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin tämän oikeuden keskeistä sisältöä. Kyseisissä säännöksissä säädetään ainoastaan, että henkilöt, joilla on

intressi muussa VIY:n osassa kuin siirtoverkonhaltijassa tai jotka saavat siitä taloudellista etua, eivät voi saada tai säilyttää siirtoverkonhaltijan hallinnoinnista vastaavan henkilön tai sen hallintoelinten jäsenen tai työntekijän asemaa.

82 Näin ollen henkilöiden, joilla on intressi VIY:n toisessa osassa, on valittava, säilyttävätkö he omistusoikeutensa vai luovuttavatko he sen, voidakseen hoitaa tehtäviään siirtoverkonhaltijassa. Kyseiset säännökset eivät myöskään estä kyseisten omistusosuuksien myymistä markkinahintaan tai niiden vaihtamista siirtoverkonhaltijan omistusosuuksiin.

83 Kun otetaan huomioon tämän tuomion 54 ja 80 kohdassa mainittu yleisen edun mukainen tavoite, kyseessä olevalla velvoitteella ei näin ollen rajoiteta näiden työntekijöiden perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdassa taattua omistusoikeutta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin tämän oikeuden keskeistä sisältöä.

84 Kaiken edellä esitetyn perusteella komission kolmas kanneperuste on hyväksyttävä. On siis todettava, ettei Saksan liittotasavalta ole noudattanut direktiivien 2009/72 ja 2009/73 mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole pannut asianmukaisesti täytäntöön näiden direktiivien 19 artiklan 5 kohtaa.

Neljäs kanneperuste, jonka mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten yksinomaista toimivaltaa on loukattu

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

85 Tällä kanneperusteella komissio moittii Saksan liittotasavaltaa siitä, ettei se ole pannut asianmukaisesti täytäntöön direktiivin 2009/72 37 artiklan 1 kohdan a alakohtaa ja 6 kohdan a ja b alakohtaa eikä direktiivin 2009/73 41 artiklan 1 kohdan a alakohtaa ja 6 kohdan a ja b alakohtaa siltä osin kuin energiatalouslain 24 §:n ensimmäisessä virkkeessä annetaan liittovaltion hallitukselle toimivalta vahvistaa siirto- ja jakelutariffit sekä määrittää kansallisiin verkkoihin pääsyä koskevat edellytykset ja tasapainottamispalvelujen tarjoamisen edellytykset, vaikka kyseisten säännösten nojalla toimivalta kuuluu yksinomaan kansalliselle sääntelyviranomaiselle.

86 Komissio väittää, että liittovaltion hallituksen energiatalouslain 24 §:n ensimmäisen virkkeen nojalla antamat asetukset ovat kansalliselle sääntelyviranomaiselle osoitettuja, kyseisen viranomaisen sääntelytehtävien hoitamista koskevia erittäin yksityiskohtaisia ohjeita. Kyseisissä asetuksissa vahvistetaan menettely ja toimintatavat, joita on noudatettava verkkotariffeja määritettäessä, ja säädetään poistomenettelyn ja indeksiin sitomisen kaltaisista yksityiskohtaisista seikoista, ja ne sisältävät verkkoon pääsyn edellytyksiä koskevia yksityiskohtaisia säännöksiä.

87 Komission mukaan se, että liittovaltion hallitus asettaa näin yksityiskohtaisia säännöksiä, estää kansallista sääntelyviranomaista käyttämästä omaa harkintavaltaansa, mikä vie kansalliselta sääntelyviranomaiselta sille direktiiveissä 2009/72 ja 2009/73 annettuja yksinomaisia toimivaltuuksia. Komission mukaan unionin oikeudessa vahvistetaan verkkotariffeja koskevat selkeät periaatteet eli ne periaatteet, jotka sisältyvät direktiivin 2009/72 37 artiklan 10 kohtaan ja maakaasun alalla kaasun yhdenmukaistettuja siirtotariffirakenteita koskevasta verkkosäännöstä 16.3.2017 annettuun komission asetukseen (EU) 2017/460 (EUVL 2017, L 72, s. 29). Verkkoon liittämistä koskevien edellytysten ja verkkoon pääsyä koskevien edellytysten osalta komissio toteaa, että kyseessä olevat eurooppalaiset verkkosäännöt sisältävät yksityiskohtaisia säännöksiä, jotka koskevat muun muassa painopisteitä, tuottajia ja suurjännitelaitoksia.

88 Komissio myöntää, että kansallisen sääntelyviranomaisen tehtävät on Saksan oikeuden mukaan määritettävä ja vahvistettava lainsäädännössä, mutta se moittii Saksan lainsäätäjää siitä, että se on säätänyt, että ne edellytykset, joilla kansallisen sääntelyviranomaisen on hoidettava tehtävänsä, määritetään liittovaltion hallituksen asetuksella, sen sijaan, että se olisi myöntänyt kansalliselle sääntelyviranomaiselle yksinomaisen toimivallan direktiivin 2009/72 37 artiklan 1 kohdan a alakohdassa ja 6 kohdan a ja b alakohdassa sekä direktiivin 2009/73 41 artiklan 1 kohdan a alakohdassa ja 6 kohdan a ja b alakohdassa määritettyjen tehtävien hoitamiseen.

89 Tässä asiayhteydessä komissio korostaa sitä, että direktiivin 2009/72 35 artiklan 4 kohdalla ja direktiivin 2009/73 39 artiklan 4 kohdalla on vahvistettu kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuutta unionin aiempaan lainsäädäntöön verrattuna.

90 Komissio toteaa lisäksi, että jos oletetaan, että 13.6.1958 annetussa tuomiossa Meroni v. korkea viranomainen (9/56, EU:C:1958:7) vahvistettuja periaatteita, jotka koskevat toimivallan siirtämistä unionin virastoille, sovelletaan myös kansallisiin sääntelyviranomaisiin, nyt käsiteltävässä asiassa unionin oikeudessa on vahvistettu riittävällä tavalla ne kriteerit ja edellytykset, joilla 22.1.2014 annetun tuomion Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto (C-270/12, EU:C:2014:18, 41–54 kohta) on säänneltävä kansallisille sääntelyviranomaisille annettua toimivaltaa ja rajoitettava niiden harkintavaltaa, jotta tuomioistuin voi valvoa tämän toimivallan käyttämistä.

91 Saksan liittotasavalta, jota Ruotsin kuningaskunta tukee, väittää aluksi, että SEUT 194 artiklan 2 kohdan nojalla jäsenvaltiot ovat edelleen toimivaltaisia määrittämään energiavarojensa hyödyntämisen edellytykset. Kun otetaan huomioon muun muassa tavoite ydinenergiatuotannon lopettamisesta vuoteen 2022 mennessä, sähkön ja maakaasun siirtoverkkoja olisi ”laajennettava olennaisesti” varmistaen samalla, että niihin liittyvät kustannukset eivät ylitä kuluttajien kannalta hyväksyttävää suuruusluokkaa.

92 Saksan liittotasavalta väittää, että energiatalouslain 24 §:llä liittovaltion hallitus valtuutetaan tässä yhteydessä ”käyttämään perustuslain 80 §:n 1 momentissa tarkoitettua sääntelyvaltaa liittoneuvoston suostumuksella”. Vaikka kansallisella sääntelyviranomaisella on ”huomattava liikkumavara”, oikeusvaltioperiaatteen välittömänä seurauksena laillisuusperiaatteen se osa, jonka mukaan toiminnan on perustuttava lakiin, nimittäin edellyttää sen mukaan, että tämän viranomaisen hallintovallan käyttö on ”rajattu etukäteen”, jotta voidaan perustuslain vaatimusten mukaisesti taata, ettei demokraattisen legitimiteetin ketju katkea.

93 Saksan liittotasavalta väittää lisäksi, että energiatalouslain 24 §:n ensimmäinen virke on yhteensopiva kansallisten sääntelyviranomaisten tehtäviä koskevien direktiivien 2009/72 ja 2009/73 säännösten kanssa. Viimeksi mainittujen säännösten sanamuodon perusteella ei nimittäin sen mukaan voida katsoa, että kansallisella sääntelyviranomaisella on välttämättä oltava toimivalta vahvistaa sekä siirto- tai jakelutariffit että niiden laskentamenetelmät. Päinvastainen tulkinta olisi sen mukaan näiden direktiivien hengen, tavoitteiden ja syntyhistorian vastainen.

94 Saksan liittotasavallan mukaan jäsenvaltioiden menettelyllisen itsemääräämisoikeuden periaatteen mukaan jäsenvaltioilla on harkintavaltaa kansallisten sääntelyviranomaisten toimivaltuuksia koskevien direktiivien 2009/72 ja 2009/73 säännösten kansallisen täytäntöönpanon suhteen. Saksan liittotasavallan tapauksessa lainsäätäjä ja sääntelyviranomainen määrittävät laskentamenetelmät yleisin ja abstraktein ilmaisuin, kun taas kansallisella sääntelyviranomaisella on toimivalta täydentää näitä menetelmiä ja osittain muuttaa niitä sekä tehdä konkreettisia päätöksiä kyseisten laskentamenetelmien perusteella. Koska riittävän

täsmällisiä aineellisia määräyksiä verkkoon pääsyä ja tariffien määrittämistä koskevien menetelmien määrittämisestä ei ole, jäsenvaltiot ovat sen mukaan velvollisia vahvistamaan omat kriteerinsä kansallisten sääntelyviranomaisten sääntelyvallan rajaamiseksi.

95 Tätä näkemystä ei Saksan liittotasavallan mukaan horjuta 29.10.2009 annettu tuomio komissio v. Belgia (C-474/08, ei julkaistu, EU:C:2009:681), koska nyt käsiteltävässä asiassa energiatalouslain 24 §:n nojalla annetut asetukset ovat aineellisia lakeja eivätkä ohjeita, joita liittovaltion hallitus olisi antanut kansalliseen sääntelyviranomaiseen nähden hierarkkisesti ylemmän täytäntöönpanoviranomaisen ominaisuudessa. Kun liittovaltion hallitus antaa tällä perusteella asetuksia, ”se ei toimi täytäntöönpanoviranomaisena vaan suorittaa lainsäädäntötehtävän” liittoneuvoston suostumuksella. Se katsoo myös, etteivät nämä asetukset loukkaa kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuutta, sillä tämä ei ole velvollinen noudattamaan hallituksen tai muiden viranomaisten ohjeita.

96 Lopuksi Saksan liittotasavalta väittää, että 13.6.1958 annetussa tuomiossa Meroni v. korkea viranomainen (9/56, EU:C:1958:7) vahvistettuja periaatteita sovelletaan myös silloin, kun unionin lainsäätäjä on antanut toimivaltuuksia riippumattomille kansallisille viranomaisille. Näiden periaatteiden mukaan toimivaltaa voidaan myöntää asianomaisille viranomaisille vain siinä tapauksessa, että unionin lainsäätäjä on ensin antanut riittävän täsmälliset säännökset kyseisten viranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista. Kun unionin lainsäätäjä ei ole antanut tällaisia säännöksiä, jäsenvaltioiden on Saksan liittotasavallan mukaan itse annettava ne. Sen mukaan sama velvollisuus voidaan johtaa demokratiaperiaatteesta ja oikeusvaltioperiaatteesta, jotka ovat osa Saksan liittotasavallan perustavanlaatuisia poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, joita unionin on SEU 4 artiklan 2 kohdan nojalla kunnioitettava.

97 Saksan liittotasavalta arvostelee vastauskirjelmässään komissiota siitä, että se on laajentanut oikeudenkäynnin kohdetta, minkä vuoksi väite on jätettävä tutkimatta, koska komissio on vastauskirjelmässään esittänyt lisäväitteen, joka koskee kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuuden loukkaamista, tai muuttanut alkuperäistä kanneperustetta.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

– *Tutkittavaksi ottaminen*

98 Aluksi on muistutettava, että asianosainen ei saa asian käsittelyn aikana muuttaa oikeudenkäynnin varsinaista kohdetta ja että yksinomaan kanteeseen sisältyvät vaatimukset voidaan ottaa huomioon, kun tarkastellaan sitä, onko kanne perusteltu (ks. mm. tuomio 11.11.2010, komissio v. Portugali, C-543/08, EU:C:2010:669, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

99 Lisäksi Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 21 artiklan ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 120 artiklan c alakohdan mukaan komission on kaikissa SEUT 258 artiklan nojalla nostamissaan kanteissa ilmoitettava ne täsmälliset kanneperusteet, joista unionin tuomioistuinta pyydetään lausumaan, sekä vähintään yhteenvedonomaisesti ne oikeudelliset seikat ja tosiseikat, joihin kanneperusteet perustuvat (tuomio 16.7.2015, komissio v. Bulgaria, C-145/14, ei julkaistu, EU:C:2015:502, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

100 Neljännessä kanneperusteessaan komissio moittii Saksan liittotasavaltaa siitä, ettei se ole pannut asianmukaisesti täytäntöön direktiivin 2009/72 37 artiklan 1 kohdan a alakohtaa ja 6 kohdan a ja b alakohtaa eikä direktiivin 2009/73 41 artiklan 1 kohdan a alakohtaa ja 6 kohdan a ja

b alakohtaa, koska energiatalouslain 24 §:n ensimmäisessä virkkeessä annetaan liittovaltion hallitukselle toimivaltuuksia, jotka näiden säännösten nojalla kuuluvat kansallisen sääntelyviranomaisen yksinomaiseen toimivaltaan.

101 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 100 kohdassa, sekä se, että jollekin muulle toimijalle kuin kansalliselle sääntelyviranomaiselle annetaan valtuudet puuttua kyseisen viranomaisen toimivaltaan kuuluviin asioihin, että se, että kansallinen sääntelyviranomainen velvoitetaan noudattamaan muiden toimijoiden antamia säännöksiä, joissa säädetään yksityiskohtaisesti kyseiselle viranomaiselle varattujen toimivaltuuksien käytöstä, ovat toimia, jotka rajoittavat kansallisen sääntelyviranomaisen mahdollisuuksia tehdä kyseisillä aloilla ratkaisuja itsenäisesti ja ilman ulkopuolista vaikuttamista.

102 Tästä seuraa, että neljäs kanneperuste koskee kysymyksiä, jotka liittyvät läheisesti toisiinsa, koska se, että muulle yksikölle kuin kansalliselle sääntelyviranomaiselle on annettu tälle varattuja toimivaltuuksia, on komission mukaan omiaan loukkaamaan kyseisen viranomaisen riippumattomuutta, sillä direktiivin 2009/72 35 artiklan ja direktiivin 2009/73 39 artiklan mukaan näitä toimivaltuuksia on käytettävä itsenäisesti. Näin ollen komission esittämiä argumentteja, jotka koskevat kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuutta, ei voida pitää uutena väitteenä, joka poikkeaisi alun perin esitetystä väitteestä, eikä alkuperäisen kanneperusteen muuttamisena. Näin ollen nämä argumentit voidaan ottaa tutkittavaksi.

– *Asiakysymys*

103 Direktiivin 2009/72 37 artiklan 1 kohdassa ja direktiivin 2009/73 41 artiklan 1 kohdassa myönnetään kansalliselle sääntelyviranomaiselle eri toimivaltuuksia, joihin kuuluvat muun muassa kyseisten kohtien a alakohdassa mainitut siirto- tai jakelutariffien taikka niiden laskentamenetelmien vahvistaminen tai hyväksyminen avointen kriteerien mukaisesti.

104 Direktiivin 2009/72 37 artiklan 6 kohdan a ja b alakohdassa ja direktiivin 2009/73 41 artiklan 6 kohdan a ja b alakohdassa puolestaan myönnetään kansalliselle sääntelyviranomaiselle toimivalta vahvistaa tai hyväksyä ainakin ne menetelmät, joita käytetään kansallisiin verkkoihin liittämistä ja niihin pääsyä koskevien ehtojen ja edellytysten laskemisessa tai vahvistamisessa, sovellettavat tariffit mukaan lukien, sekä tasapainottamispalvelujen tarjoamisen edellytykset.

105 Näiden säännösten, luettuna yhdessä direktiivin 2009/72 johdanto-osan 36 perustelukappaleen ja direktiivin 2009/73 johdanto-osan 32 perustelukappaleen kanssa, sanamuodon sisältämä ilmaisu ”ainakin” osoittaa, että niiden menetelmien, joita käytetään kansallisiin verkkoihin liittämistä ja niihin pääsyä koskevien ehtojen ja edellytysten laskemisessa tai vahvistamisessa, sovellettavat tariffit mukaan lukien, määrittäminen kuuluu toimivaltuuksiin, jotka on varattu kansallisille sääntelyviranomaisille suoraan direktiiveillä.

106 Tältä osin unionin tuomioistuin on jo tulkinnut direktiivin 2003/54 23 artiklan 2 kohtaa, joka sisälsi tämän tuomion 104 kohdassa mainittujen kaltaisia säännöksiä, ja todennut, että toimivallan myöntäminen muulle viranomaiselle kuin kansalliselle sääntelyviranomaiselle tariffien vahvistamista koskevien tärkeiden tekijöiden, kuten voittomarginaalin, määrittämiseksi ei ollut kyseisten säännösten mukaista, koska tällainen toimivallan myöntäminen rajoitti kyseisellä direktiivillä kansalliselle sääntelyviranomaiselle varattujen toimivaltuuksien laajuutta (ks. analogisesti tuomio 29.10.2008, komissio v. Belgia, C-474/08, ei julkaistu, EU:C:2009:681, 29 ja 30 kohta).

107 Lisäksi direktiivin 2009/72 35 artiklan 4 kohdan a alakohdassa ja 5 kohdan a alakohdassa sekä direktiivin 2009/73 39 artiklan 4 kohdan a alakohdassa ja 5 kohdan a alakohdassa säädetään, että kansalliset sääntelyviranomaiset käyttävät toimivaltaansa riippumattomana kaikista muista julkisista ja poliittisista elimistä.

108 Unionin tuomioistuin on jo todennut ”riippumattomuuden” käsitteestä, jota ei ole määritelty direktiivissä 2009/72 eikä direktiivissä 2009/73, 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 (ks. vastaavasti tuomio 11.6.2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, 32 ja 33 kohta).

109 Unionin tuomioistuin on täsmentänyt, että tämä päätöksenteon itsenäisyys edellyttää, että direktiivin 2009/72 37 artiklassa tarkoitettuja sääntelytehtäviä hoitaessaan ja -toimivaltuuksia käyttäessään kansallinen sääntelyviranomainen tekee päätöksensä itsenäisesti ja pelkästään yleisen edun perusteella varmistaakseen kyseisellä direktiivillä tavoiteltujen päämäärien noudattamisen ilman, että sen olisi noudatettava muilta julkisilta tai yksityisiltä elimiltä saamiaan ohjeita (tuomio 11.6.2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, 54 kohta).

110 On totta, että direktiivin 2009/72 35 artiklan 4 kohdan b alakohdan ii alakohdan ja direktiivin 2009/73 39 artiklan 4 kohdan b alakohdan ii alakohdan nojalla niissä tarkoitettu riippumattomuusvaatimus ei estä hallituksen laatimien yleisten suuntaviivojen noudattamista. Näiden säännösten sanamuodosta ilmenee kuitenkin selvästi, etteivät tällaiset yleiset suuntaviivat koske direktiivin 2009/72 37 artiklassa ja direktiivin 2009/73 41 artiklassa tarkoitettuja sääntelytehtäviä ja toimivaltuuksia.

111 Tässä yhteydessä on korostettava, että näillä direktiiveillä pyritään ensiksi mainitun johdanto-osan 33 perustelukappaleen ja toiseksi mainitun johdanto-osan 29 perustelukappaleen mukaisesti myös lujittamaan kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuutta aikaisemmassa sääntelyjärjestelmässä säädettyyn järjestelmään nähden.

112 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 112 kohdassa, 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 niiden 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. Lisäksi täysi eriyttäminen poliittisesta vallasta mahdollistaa sen, että kansallinen sääntelyviranomainen voi noudattaa toiminnassaan pitkän aikavälin näkemystä, joka on tarpeen direktiivien 2009/72 ja 2009/73 tavoitteiden toteuttamiseksi.

113 Tästä seuraa, että direktiivin 2009/72 37 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 6 kohdan a ja b alakohdan sekä direktiivin 2009/73 41 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 6 kohdan a ja b alakohdan tulkitseminen siten, että kansallisen hallituksen olisi sallittua vahvistaa tai hyväksyä kansallisiin verkkoihin pääsystä perittävien tariffien ja tasapainottamispalvelujen tariffien laskentamenetelmät, joita kansallisen sääntelyviranomaisen olisi käytettävä, vaarantaisi näiden direktiivien tavoitteet.

114 Nyt käsiteltävässä asiassa energiatalouslain 24 §:n ensimmäisessä virkkeessä liittovaltion hallitukselle annetaan toimivalta liittoneuvoston suostumuksella paitsi vahvistaa verkkoon pääsyn edellytykset, tasapainottamispalvelujen hankinta ja tarjoaminen mukaan luettuina, sekä näiden edellytysten määrittämiseen käytetyt menetelmät ja pääsytariffien määrittämismenetelmät, myös päättää, missä tapauksissa ja millä edellytyksillä kansallinen sääntelyviranomainen voi vahvistaa kyseiset edellytykset tai menetelmät tai hyväksyä ne verkonhaltijan esityksestä sekä missä erityisissä verkonkäyttötilanteissa ja millä edellytyksillä kansallinen sääntelyviranomainen voi yksittäistapauksissa myöntää tai evätä luvan, joka koskee yksilöllisiä verkkoonpääsytariffeja.

115 Energiatalouslain 24 §:n ensimmäisessä virkkeessä myönnetään siis suoraan liittovaltion hallitukselle tiettyjä toimivaltuuksia, jotka on varattu yksinomaan kansalliselle sääntelyviranomaiselle, sekä myönnetään sille toimivalta valtuuttaa kansallinen sääntelyviranomainen käyttämään näitä toimivaltuuksia, mikä on direktiivin 2009/72 37 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 6 kohdan a ja b alakohdan sekä direktiivin 2009/73 41 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 6 kohdan a ja b alakohdan vastaista.

116 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 106 kohdassa, kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuutta, joka sille direktiiveissä 2009/72 ja 2009/73 taataan ensiksi mainitun direktiivin 37 artiklassa ja toiseksi mainitun direktiivin 41 artiklassa yksinomaisesti annettujen tehtävien ja toimivaltuuksien osalta, ei voida rajoittaa senkaltaisilla toimilla, joita nyt käsiteltävässä asiassa ovat liittovaltion hallituksen liittoneuvoston suostumuksella energiatalouslain 24 §:n nojalla antamat asetukset.

117 Yksikään Saksan liittotasavallan esittämistä argumenteista ei saata tätä arviota kyseenalaiseksi.

118 Ensinnäkin jäsenvaltioiden menettelyllisen itsemääräämisoikeuden periaatteen osalta SEUT 288 artiklasta seuraa, että jäsenvaltioilla on pannessaan direktiiviä täytäntöön velvollisuus varmistaa direktiivin täysi vaikutus, mutta niillä on laaja harkintavalta valita tavat ja keinot direktiivin täytäntöönpanon varmistamiseksi. Tällainen vapaus ei näin ollen vaikuta mitenkään jokaista jäsenvaltiota, jolle direktiivi on osoitettu, koskevaan velvoitteeseen toteuttaa direktiivissä asetetun tavoitteen mukaisesti kaikki kyseisen direktiivin täyden vaikutuksen varmistamiseksi tarvittavat toimenpiteet (tuomio 19.10.2016, Ormaetxea Garai ja Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

119 Tästä seuraa, että vaikka jäsenvaltioilla on itsemääräämisoikeus kansallisten sääntelyviranomaistensa organisoinnin ja rakenteen osalta, tätä itsemääräämisoikeutta voidaan kuitenkin käyttää ainoastaan noudattamalla täysimääräisesti direktiiveissä 2009/72 ja 2009/73 vahvistettuja tavoitteita ja velvollisuuksia (ks. vastaavasti tuomio 11.6.2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), joilla pyritään takaamaan se, että kansalliset sääntelyviranomaiset tekevät päätöksensä itsenäisesti, kun ne käyttävät niille varattua toimivaltaa.

120 Toiseksi kyseessä olevien direktiivien aineellisten säännösten väitetystä epätäsmällisyydestä verkkoon pääsyä ja hinnoittelua koskevien menetelmien määrittämisen osalta on todettava, että direktiivin 2009/72 37 artiklan 1 kohdasta ja direktiivin 2009/73 41 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että siirto- ja jakelutariffit tai niiden laskentamenetelmät on määritettävä avointen kriteerien mukaisesti. Kyseisten artiklojen 6 kohdan a alakohdan nojalla nämä tariffit ja niiden laskentamenetelmät sekä kansallisiin verkkoihin liittämistä ja pääsyä koskevat edellytykset on

määritettävä ottaen huomioon tarve toteuttaa verkkojen toimivuuden kannalta välttämättömät investoinnit. Kyseisten säännösten 10 kohdasta ilmenee lisäksi, että tällaisten tariffien ja laskentamenetelmien on oltava oikeasuhteisia ja että niitä on sovellettava syrjimättömällä tavalla.

121 Tasapainottamispalvelujen tarjoamisesta direktiivin 2009/72 37 artiklan ja direktiivin 2009/73 41 artiklan 6 kohdan b alakohdassa sen sijaan säädetään, että kyseiset palvelut on suoritettava mahdollisimman taloudellisesti ja niiden on tarjottava verkon käyttäjille asianmukaisia kannustimia sähkön syötön ja oton tasapainottamiseksi; lisäksi ne on tarjottava oikeudenmukaisesti ja syrjimättömästi ja niiden on perustuttava puolueettomiin kriteereihin. Näiden artiklojen 8 kohdan nojalla kansallisten sääntelyviranomaisten on tariffeja tai menetelmiä sekä tasapainottamispalveluja määrittäessään tai hyväksyessään varmistettava, että siirto- ja jakeluverkonhaltijoille annetaan sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä asianmukaisia kannustimia parantaa tehokkuutta, edistää markkinoiden yhdentymistä ja toimitusvarmuutta sekä tukea asiaan liittyviä tutkimustoimia.

122 Direktiiveissä 2009/72 ja 2009/73 säädettyjä kriteereitä on täsmennetty muilla sääntelytoimilla, kuten verkkoon pääsyä koskevista edellytyksistä rajat ylittävässä sähkön kaupassa ja asetuksen (EY) N:o 1228/2003 kumoamisesta 13.7.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 714/2009 (EUVL 2009, L 211, s. 15) ja maakaasunsiirtoverkkoihin pääsyä koskevista edellytyksistä ja asetuksen (EY) N:o 1775/2005 kumoamisesta 13.7.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 715/2009 (EUVL 2009, L 211, s. 36), joita sovelletaan rajat ylittävään kauppaan (ks. vastaavasti tuomio 3.12.2020, komissio v. Belgia (Sähkön ja maakaasun markkinat), C-767/19, EU:C:2020:984, 112 kohta). Näitä asetuksia on täydennetty erilaisilla verkkosäännöillä, jotka on otettu käyttöön komission asetuksilla.

123 Kun otetaan huomioon unionin tasolla näin yksityiskohtainen lainsäädäntökehys, josta ilmenee – kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 118 kohdassa – että sisäisen ja rajat ylittävän kaupan tariffit ja laskentamenetelmät on määritettävä yhdenmukaisten kriteerien perusteella, Saksan liittotasavallan väite, jonka mukaan direktiivien 2009/72 ja 2009/73 täytäntöön panemiseksi on tarpeen vahvistaa kansallisella tasolla tariffien laskentakriteereitä, ei siis voi menestyä.

124 Kolmanneksi väitteestä, jonka mukaan energiatalouslain 24 §:n nojalla annettu sääntely on sääntelytoimen luonteista, mikä olisi tarpeen demokraattisen legitimaation takaamiseksi, on palautettava mieleen, että SEU 10 artiklan 1 kohdan mukaan unionin toiminta perustuu edustuksellisen demokratian periaatteeseen, joka konkretisoi SEU 2 artiklassa mainittua kansanvaltaa koskevaa arvoa (tuomio 19.12.2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

125 Tätä periaatetta ilmentää täysimääräisesti lainsäädäntömenettely, jonka kuluessa direktiivit 2009/72 ja 2009/73 annettiin. Se on jäsenvaltioille yhteisenä periaatteena otettava huomioon näitä direktiivejä ja erityisesti sen kyseessä olevia säännöksiä tulkittaessa (ks. analogisesti tuomio 9.3.2010, komissio v. Saksa, C-518/07, EU:C:2010:125, 41 kohta).

126 Unionin tuomioistuin on jo todennut, ettei demokratiaperiaate ole esteenä sellaisten hallintoviranomaisten olemassaololle, jotka sijoittuvat klassisen hierarkkisen hallinnon ulkopuolelle ja jotka ovat jokseenkin riippumattomia hallituksesta ja joilla on usein sääntelytehtäviä tai jotka suorittavat tehtäviä, jotka on varjeltava poliittiselta vaikutukselta, mutta jotka ovat kuitenkin velvollisia noudattamaan lakia toimivaltaisten tuomioistuinten valvonnassa. Se, että kansallisille sääntelyviranomaisille annetaan yleisestä hallinnosta riippumaton asema, ei

sellaisenaan poista näiltä viranomaisilta niiden demokraattista legitimiteettiä, koska ne eivät jää kaiken parlamentaarisen vaikutusvallan ulkopuolelle (ks. vastaavasti tuomio 9.3.2010, komissio v. Saksa, C-518/07, EU:C:2010:125, 42, 43 ja 46 kohta).

127 Direktiivit 2009/72 ja 2009/73 eivät ole esteenä sille, että parlamentti tai hallitus nimittää kansallisten sääntelyviranomaisten johtoon kuuluvat henkilöt (ks. vastaavasti tuomio 11.6.2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, 36–39 kohta). Kuten direktiivin 2009/72 johdanto-osan 34 perustelukappaleesta ja direktiivin 2009/73 johdanto-osan 30 perustelukappaleesta käy ilmi, ne eivät myöskään ole esteenä sille, että kansallisiin sääntelyviranomaisiin kohdistetaan parlamentaarista valvontaa jäsenvaltioiden perustuslakien mukaisesti.

128 Direktiivin 2009/72 37 artiklan 17 kohdassa ja direktiivin 2009/73 41 artiklan 17 kohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot ottamaan kansallisella tasolla käyttöön sopivat järjestelmät, joiden mukaisesti osapuoli, jolle sääntelyviranomaisen päätös on vastainen, voi hakea siihen muutosta elimeltä, joka on riippumaton asianomaisista osapuolista ja hallituksista. Tällainen vaatimus on välitön seuraus tehokkaan oikeussuojan periaatteesta, joka on eräs unionin oikeuden yleisperiaatteista ja ilmaistaan perusoikeuskirjan 47 artiklassa (tuomio 16.7.2020, komissio v. Unkari (Sähkön ja maakaasun siirtoverkkoihin pääsystä perittävät maksut), C-771/18, EU:C:2020:584, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

129 Näin ollen Saksan liittotasavalta ei voi vedota unionissa taattuun demokratiaperiaatteeseen antaakseen muulle viranomaiselle kuin kansalliselle sääntelyviranomaiselle toimivaltuuksia, jotka kuuluvat yksinomaan tälle direktiivin 2009/72 37 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 6 kohdan a ja b alakohdan sekä direktiivin 2009/73 41 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 6 kohdan a ja b alakohdan nojalla.

130 Vaikka liittovaltion hallituksen energiatalouslain 24 §:n nojalla antamat asetukset ovat luonteeltaan ”aineellisia lakeja”, on lisäksi todettava – kuten julkisasiamies teki ratkaisuehdotuksensa 124 kohdassa – että direktiiveissä 2009/72 ja 2009/73 yksinomaan kansallisille sääntelyviranomaisille annettu toimivalta ja niiden riippumattomuus on taattava kaikkiin poliittisiin elimiin nähden eikä siis pelkästään suhteessa hallitukseen, vaan myös kansalliseen lainsäätäjään nähden, joka ei voi ottaa osaa näistä toimivaltuuksista pois kansallisilta sääntelyviranomaisilta ja antaa niitä muille julkisille elimille.

131 Neljänneksi 13.6.1958 annettuun tuomioon Meroni v. korkea viranomainen (9/56, EU:C:1958:7) perustuvasta väitteestä on todettava samoin kuin julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 134 kohdassa – ilman, että olisi tarpeen lausua siitä, voidaanko tätä oikeuskäytäntöä soveltaa käsiteltävän asian kaltaisessa tapauksessa, joka koskee jäsenvaltioiden direktiivin mukaisesti nimeämiä kansallisia viranomaisia – että tämän tuomion 105 ja 113 kohdassa esitetty direktiivin 2009/72 37 artiklan ja direktiivin 2009/73 41 artiklan tulkinta on kyseisen oikeuskäytännön mukainen. Kyseisen tuomion mukaan hallinnollisille yksiköille ei ole sallittua siirtää harkintavaltaa, joka sitä käytettäessä muuttuu todellisiksi poliittisiksi valinnoiksi, kun toimivallan saaneen viranomaisen valinnoilla korvataan siirtävän viranomaisen valinnat, mikä merkitsee ”vastuun tosiasiallista siirtämistä”. Sitä vastoin on sallittua siirtää selvästi rajattuja täytäntöönpanovaltuuksia, joiden käyttöä voidaan näin ollen valvoa tiukasti siirtävän viranomaisen vahvistamien objektiivisten kriteerien perusteella (ks. vastaavasti tuomio 22.1.2014, Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto, C-270/12, EU:C:2014:18, 41, 42 ja 54 kohta).

132 Yhtäältä kansallisille sääntelyviranomaisille varattu toimivalta kuuluu nimittäin täytäntöönpanon alaan sen vuoksi, että siinä suoritetaan tosiseikkojen erityisen teknistä arviointia. Toisaalta on niin, kuten tämän tuomion 120–123 kohdasta ilmenee, että kansallisten sääntelyviranomaisten on toimivaltaansa käyttäessään noudatettava periaatteita ja sääntöjä, jotka on vahvistettu yksityiskohtaisessa unionin tasolla toteutetussa sääntelykehyksessä ja jotka rajoittavat niiden harkintavaltaa ja estävät niitä tekemästä poliittisia valintoja.

133 Edellä esitetyn perusteella komission kanteensa tueksi esittämä neljäs kanneperuste on hyväksyttävä ja on todettava, ettei Saksan liittotasavalta ole noudattanut direktiivin 2009/72 ja direktiivin 2009/73 mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole pannut asianmukaisesti täytäntöön direktiivin 2009/72 37 artiklan 1 kohdan a alakohtaa ja 6 kohdan a ja b alakohtaa eikä direktiivin 2009/73 41 artiklan 1 kohdan a alakohtaa ja 6 kohdan a ja b alakohtaa.

Oikeudenkäyntikulut

134 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

135 Koska komissio on vaatinut Saksan liittotasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Saksan liittotasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

136 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan, jonka mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan, mukaisesti on todettava, että Ruotsin kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

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

1) Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/54/EY kumoamisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/72/EY eikä maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/55/EY kumoamisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/73/EY mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole saattanut asianmukaisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystään

– **direktiivin 2009/72 2 artiklan 21 kohtaa ja direktiivin 2009/73 2 artiklan 20 kohtaa**

– **direktiivien 2009/72 ja 2009/73 19 artiklan 3 ja 8 kohtaa**

– **direktiivien 2009/72 ja 2009/73 19 artiklan 5 kohtaa**

– **direktiivin 2009/72 37 artiklan 1 kohdan a alakohtaa ja 6 kohdan a ja b alakohtaa eikä direktiivin 2009/73 41 artiklan 1 kohdan a alakohtaa ja 6 kohdan a ja b alakohtaa.**

2) Saksan liittotasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

3) Ruotsin kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset