



# Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK  
GIOVANNI PITRUZZELLA  
esitatud 14. jaanuaril 2021<sup>1</sup>

**Kohtuasi C-718/18**

**Euroopa Komisjon**  
*versus*

**Saksamaa Liitvabariik**

Liikmesriigi kohustuste rikkumine – Elektrienergia siseturg ja maagaasi siseturg –  
Direktiivid 2009/72 ja 2009/73 – Mõiste „vertikaalselt integreeritud ettevõtja“ –  
Põhivõrkude haldamise ning tootmis- ja tarnimistegevuse tegelik eraldatus –  
Põhivõrguettevõtja töötajate ja juhtkonna sõltumatus – Riiklike reguleerivate asutuste  
ainuvolitused ja sõltumatus – Demokraatia põhimõte

1. Missugune on mõiste „vertikaalselt integreeritud ettevõtja“ ulatus elektrienergia- ja gaasisektoris ning täpsemalt, kas see mõiste hõlmab ka tegevust, millega tegeldakse väljaspool Euroopa Liitu? Missugune ulatus on ainuvolitustel, mis on liidu õigusega antud riiklikele reguleerivatele asutustele (edaspidi „reguleerivad asutused“) elektrienergia- ja gaasisektoris, ning missugused on seejuures liikmesriikide normatiivse sekkumise piirid?

2. Niisugused on sisuliselt olulisimad küsimused, mille tõstatab käesolev hagi, millega Euroopa Komisjon palub Euroopa Kohtul otsustada, et Saksamaa Liitvabariik on rikkunud kohustusi, mis talle tulenevad Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta direktiivi 2009/72/EÜ, mis käsitleb elektrienergia siseturu ühiseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2003/54/EÜ,<sup>2</sup> ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta direktiivi 2009/73/EÜ, mis käsitleb maagaasi siseturu ühiseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2003/55/EÜ,<sup>3</sup> (edaspidi koos ka „direktiivid“) mitmest sättest.

<sup>1</sup> Algkeel: itaalia.

<sup>2</sup> ELT 2009, L 211, lk 55. Direktiiv 2009/72 tunnistati alates 1. jaanuarist 2021 kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuni 2019. aasta direktiiviga (EL) 2019/944 elektrienergia siseturu ühiste normide kohta ja millega muudetakse direktiivi 2012/27/EL (uuesti sõnastamine) (ELT 2019, L 158, lk 125).

<sup>3</sup> ELT 2009, L 211, lk 94.

## I. Õiguslik raamistik

### A. Liidu õigus

#### 1. Direktiiv 2009/72

3. Direktiivi 2009/72 artikli 2 punkti 21 kohaselt on „vertikaalselt integreeritud ettevõtja“ [...] elektriettevõtja või elektriettevõtjate rühm, mille üle samal isikul või samadel isikutel on otsene või kaudne kontroll, ja kus asjaomase ettevõtja või ettevõtjate rühma vähemalt üks ülesanne on elektrienergia edastamine või jaotamine ning teine ülesanne elektrienergia tootmine või tarnimine“.

4. Direktiivi 2009/72 artikli 19 „Põhivõrguettevõtja töötajate ja juhtkonna sõltumatus“ lõigetes 3, 5 ja 8 on nähtud ette:

„3. Põhivõrguettevõtja juhtimise eest vastutavad isikud või haldusorganite liikmed, kelle suhtes käesolevat lõiget kohaldatakse, ei tohi kolme aasta jooksul enne ametisse nimetamist omada ametikohta või ametialast vastutust, huviseid või ärisuhteid, otseselt või kaudselt, vertikaalselt integreeritud ettevõtjas või selle osas või seda kontrollivas aktsionäris, välja arvatud nimetatud põhivõrguettevõtjas.

[...]

5. Põhivõrguettevõtja juhtimise eest vastutavad isikud või haldusorganite liikmed ja/või töötajad ei tohi omada mingeid huviseid, otseselt või kaudselt, vertikaalselt integreeritud ettevõtja osas, ja nimetatud põhivõrguettevõtjas, või saada sellest rahalist kasu. Nende töötasu ei sõltu vertikaalselt integreeritud ettevõtja (ja põhivõrguettevõtja) tegevusest ja tulemustest.

[...]

8. Lõiget 3 kohaldatakse enamiku põhivõrguettevõtjate juhtimise eest vastutavate isikute ja/või haldusorganite liikmete suhtes.

Põhivõrguettevõtja juhtimise eest vastutavad isikud või haldusorganite liikmed, kelle suhtes ei kohaldata lõike 3 sätteid, ei tohi vähemalt kuue kuu jooksul enne nende ametisse nimetamist täita juhtimisfunktsiooni või muud olulist funktsiooni vertikaalselt integreeritud ettevõtjas.

Käesoleva lõike esimest lõiku ja lõikeid 4–7 kohaldatakse kõikide tegevjuhtkonda kuuluvate isikute ning neile otseselt alluvate selliste isikute suhtes, kes vastutavad võrgu haldamise, hooldamise ja arendamise eest.“

5. Direktiivi 2009/72 artiklis 35 „Reguleerivate asutuste määramine ja sõltumatus“ on sätestatud:

„1. Iga liikmesriik määrab siseriiklikul tasandil ühe riikliku reguleeriva asutuse.

[...]

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

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

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

- a) reguleeriv asutus saab vastu võtta kõikidest poliitilistest organitest sõltumatuid otsuseid [...].

6. Direktiivi 2009/72 artiklis 37 „Reguleeriva asutuse kohustused ja volitused“ on nähtud ette:

„1. Reguleerivatel asutustel on järgmised kohustused:

- a) läbipaistvate kriteeriumide alusel kehtestada või kinnitada reguleeritud edastus- ja jaotustariife või nende arvestamise meetodikat;

[...]

6. Reguleerivad asutused vastutavad tingimuste või vähemalt nende arvestamise või kehtestamise aluseks oleva meetodika määramise või heakskiitmise eest piisavalt vara enne tingimuste jõustumist järgmistel juhtudel:

- a) riiklike võrkudega ühendamise ja neile juurdepääs, sealhulgas edastus- ja jaotustariifid või nende arvestamise meetodika, need tariifid või meetodikad peavad võimaldama teha võrkudesse vajalikke investeeringuid viisil, mis võimaldab tagada võrkude elujõulisuse;
- b) tasakaalustusteenuste osutamine, mida osutatakse võimalikult ökonoomselt ja mis pakuvad võrgukasutajatele sobivaid stiimuleid nende elektrienergia sisse- ja väljavoolu tasakaalustamiseks, tasakaalustusteenuseid pakutakse õiglaselt ja mittediskrimineerivalt ning objektiivsete kriteeriumide alusel; [...].

## 2. Direktiiv 2009/73

7. Direktiivi 2009/73 artikli 2 punkt 20, artikli 19 lõiked 3, 5 ja 8, artikli 39 lõiked 1, 4 ja 5 ning artikli 41 lõike 1 punkt a ja lõike 6 punktid a ja b vastavad *mutatis mutandis* maagaasi sektori puhul direktiivi 2009/72 eespool viidatud sätetele.

## B. Saksa õigus

8. Energiamaajanduse seaduse (Energiewirtschaftsgesetz, edaspidi „EnWG“)<sup>4</sup> § 3 punkti 38 kohaselt on elektrienergiat tarniv vertikaalselt integreeritud ettevõtja „Euroopa Liidus elektrienergia- või gaasisektoris tegutsev ettevõtja või elektri- või gaasiettevõtjate rühm [...] määruse nr 139/2004 kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle<sup>5</sup>] artikli 3 lõike 2 tähenduses, kusjuures see ettevõtja või ettevõtjate rühm täidab Euroopa Liidus elektrienergia sektoris vähemalt ühte elektrienergia transpordi või jaotamise ülesannet ja vähemalt ühte elektrienergia tootmise või jaotamise ülesannet või maagaasisektoris vähemalt ühte transpordi, jaotamise, veeldatud maagaasi rajatise haldamise või ladustamise ülesannet ja samal ajal ühte maagaasi kaevandamise või jaotamise ülesannet“.

9. EnWG § 10c lõikes 2 on sätestatud:

„Enamik põhivõrguettevõtja juhtimise eest vastutavaid isikuid ei tohi olla kolme aasta jooksul enne ametisse nimetamist töötanud või olnud ärisuhetes vertikaalselt integreeritud ettevõtja ettevõtjaga või neid kontrolliva aktsionäriaga, kes täidab elektrienergia sektoris kas elektrienergia tootmise, jaotamise, tarnimise või ostmise ülesannet ja maagaasisektoris kas maagaasi tootmise, jaotamise, tarnimise, ostmise või ladustamise ülesannet või kes täidab seoses nende ülesannetega kaubanduslikke, tehnilisi või hooldamise ülesandeid. Ülejäänud sõltumatu põhivõrguettevõtja juhtimise eest vastutavad isikud ei tohi olla vähemalt kuue kuu jooksul enne ametisse nimetamist täitnud juhtimisülesandeid või ülesandeid, mis on analoogsed nendega, mida nad täidavad sõltumatu põhivõrguettevõtja juures, vertikaalselt integreeritud ettevõtja ettevõtjas või neid kontrollivas aktsionäris, kes täidab elektrienergia sektoris kas elektrienergia tootmise, jaotamise, tarnimise või ostmise ülesannet ja maagaasisektoris kas maagaasi tootmise, jaotamise, tarnimise, ostmise või ladustamise ülesannet või kes täidab seoses nende ülesannetega kaubanduslikke, tehnilisi või hooldamise ülesandeid [...]“.

10. EnWG § 10c lõikes 4 on sätestatud:

„Sõltumatu põhivõrguettevõtja ja elektrienergiat tarniv vertikaalselt integreeritud ettevõtja tagavad, et sõltumatu põhivõrguettevõtja juhtimise eest vastutavad isikud ja teised töötajad ei omanda pärast 3. märtsi 2012 mingit osalust elektrienergiat tarniva vertikaalselt integreeritud ettevõtja või mõne selle osa kapitalis, v.a juhul kui tegemist on osalustega sõltumatus põhivõrguettevõtjas. Juhtimise eest vastutavad isikud võõrandavad osalused elektrienergiat tarnivas vertikaalselt integreeritud ettevõtjas või mõnes selle osas hiljemalt 31. märtsil 2016. [...]“.

11. EnWG § 10c lõike 6 järgi kohaldatakse selle paragrahvi lõiget 2 *mutatis mutandis* kõikide isikute suhtes, kes alluvad otseselt juhtimise eest vastutavatele isikutele ja vastutavad võrkude haldamise, hooldamise või arendamise sektorite eest.

<sup>4</sup> 7. juuli 2005. aasta Energiewirtschaftsgesetz (*BGBI.* I, lk 1970 ja 3621; muudetud redaktsioonis).

<sup>5</sup> Nõukogu 20. jaanuari 2004. aasta määrus (EÜ) nr 139/2004 kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle (ELT 2004, L 24, lk 1; ELT eriväljaanne 08/03, lk 40).

12. EnWG §-s 24 „Sätted võrgule juurdepääsu tingimuste, juurdepääsutasu ning tasakaalustusteenuste osutamise ja ostmise kohta; reguleerimispädevus“ on sätestatud:

„1. Liiduvalitsusel on lubatud Bundesrati nõusolekul määrusega:

1. sätestada võrgule juurdepääsu tingimused, sh mis puudutab tasakaalustusteenuste ostmist ja osutamist, ning nende tingimuste ja juurdepääsutariifide kindlaksmääramiseks kasutatavad meetodikad [...];
2. reguleerida seda, missugustel juhtudel ja tingimustel võib [reguleeriv] asutus need tingimused või meetodikad kindlaks määrata või põhivõrguettevõtja taotlusel heaks kiita;
3. reguleerida seda, millistel konkreetsetel võrgu kasutamise juhtudel ja missugusel eeldusel võib [reguleeriv] asutus üksikutel konkreetsetel juhtudel anda loa võrgule juurdepääsu üksiktariifidele või keelduda selle loa andmisest.“

## II. Kohtueelne menetlus ja menetlus Euroopa Kohtus

13. Komisjon esitas 20. mail 2014 selle käigus, kui ta uuris omal algatusel direktiivide 2009/72 ja 2009/73 ülevõtmist Saksa õigusesse, et kontrollida, ega ei esine vastuolusid liidu õigusega, Saksamaa Liitvabariigile teatava hulga küsimusi nende direktiivide ülevõtmise kohta, millele Saksamaa ametiasutused vastasid 12. septembri 2014. aasta kirjaga.

14. Leides, et riigisisene õigus ei ole direktiividega mitmes aspektis kooskõlas, saatis komisjon 27. veebruaril 2015 Saksamaa Liitvabariigile ametliku kirja liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluses nr 2014/2285, millele see liikmesriik vastas 24. juuni 2015. aasta kirjaga.

15. Komisjon saatis 29. aprillil 2016 Saksamaa Liitvabariigile põhjendatud arvamuse, milles kordas oma ametlikus kirjas väljendatud seisukohta, et mõned Saksa õigusnormid ei ole direktiividega 2009/72 ja 2009/73 kooskõlas. Saksamaa Liitvabariik vastas 29. augusti 2016. aasta kirjaga, et ta muudab parasjagu õigusakte mõne põhjendatud arvamuses toodud etteheite osas, ning edastas 19. septembril 2017 muudetud seaduse teksti, mis kehtib alates 22. juulist 2017.

16. Leides, et Saksamaa Liitvabariigi vastu võetud õigusnormid ei ole endiselt nende kahe direktiiviga täielikult kooskõlas, esitas komisjon käesoleva hagi.

## III. Õiguslik analüüs

17. Komisjon tugineb oma hagi neljale etteheitele, mis kõik puudutavad seda, et Saksamaa Liitvabariik ei võtnud direktiive 2009/72 ja 2009/73 EnWGs üle õigesti.

## **A. Esimene etteheide, et mõiste „vertikaalselt integreeritud ettevõtja“ on valesti üle võetud**

### **1. Poolte argumendid**

18. Komisjon väidab, et EnWG § 3 punktis 38 toodud mõiste „vertikaalselt integreeritud ettevõtja“ määratlus ei ole kooskõlas direktiivi 2009/72 artikli 2 punktiga 21 ja direktiivi 2009/73 artikli 2 punktiga 20 ning et seepärast on Saksamaa Liitvabariik rikkunud kohustusi, mis direktiivide nendest sätetest tulenevad.

19. Komisjon märgib, et EnWG-s toodud määratluses on mõiste „vertikaalselt integreeritud ettevõtja“ piiratud ainult ettevõtjatega, kes tegutsevad liidus. Nii jäävad ettevõtjad, keda kontrollib küll vertikaalselt integreeritud ettevõtja, kuid kes tegutsevad väljaspool liitu, sellest määratlusest välja. Nii ei kuulu sellesse mõistesse näiteks tootmis- või tarnimistegevus, millega tegeldakse väljaspool liitu. Kui Saksamaa reguleeriv asutus teeb kindlaks, kas tegemist on vertikaalselt integreeritud ettevõtjaga, ei võta ta arvesse tegevust, millega tegeldakse väljaspool liitu. Nii ei analüüsi ta, kas see tegevus tekitab huvide konflikti.

20. Komisjoni sõnul on Saksamaa õigusnormid vastuolus nii direktiivi 2009/72 artikli 2 punktis 21 ja direktiivi 2009/73 artikli 2 punktis 20 sätestatuga kui ka direktiivides ette nähtud tegevuste tegelikku eraldatust käsitlevate õigusnormide eesmärkidega.

21. Grammatilisest vaatevinklist ei ole kummagi õigusnormiga kehtestatud selle geograafilise ala piirangut, kus vertikaalselt integreeritud ettevõtja peab tegutsema. Direktiivi 2009/72 põhjendusest 24 ja direktiivi 2009/73 põhjendusest 21 tuleneb vastupidi, et võrguga seotud tegevuste tegelikku eraldatust tarnimis- ja tootmistegevusest tuleb kohaldada kogu liidus nii liidu kui ka kolmandate riikide ettevõtjate suhtes.

22. Mis puudutab eesmärke, siis tegelikku eraldatust käsitlevate õigusnormide eesmärk on tagada, et põhivõrguettevõtja sertifitseeritakse ainult siis, kui on tagatud, et ta haldab võrku sõltumatult ja mittediskrimineerivalt. Nende eesmärk on kõrvaldada vertikaalselt integreeritud ettevõtjate stiimulid diskrimineerida konkurente seoses juurdepääsuga võrgule, äriteabele ja investeeringutele. Komisjoni sõnul võib niisuguse huvide konfliktiga olla tegemist mitte üksnes siis, kui vertikaalselt integreeritud ettevõtja tegevus toimub liidus, vaid ka siis, kui see tegevus toimub väljaspool liitu.

23. See, kui mõistesse „vertikaalselt integreeritud ettevõtja“ arvatakse ka tegevus väljaspool liitu, ei tähenda, et kolmandate riikide ettevõtjad saavad vahetult õigused ja kohustused Euroopa Liidu õigusnormide alusel, ega laiendada liidu pädevusvaldkondi. Põhivõrguettevõtjad, kelle suhtes kohaldatakse tegelikku eraldatust käsitlevaid õigusnorme, tegutsevad alati liidus. See, kui mõistesse „vertikaalselt integreeritud ettevõtja“ arvatakse ka tegevus väljaspool liitu, võimaldaks hinnata niisugust tegevust liidus. Mitte ükski konkurentsioiguse või rahvusvahelise õiguse põhimõte ei takista valida niisugust tõlgendust.

24. Saksamaa Liitvabariik vaidleb komisjoni argumentidele vastu.

25. Seoses sõnastusega tuleneb tema sõnul kohtupraktikast, et liikmesriigid ei ole kohustatud võtma direktiive üle sõna-sõnalt, kui tagatakse nende sisuline ülevõtmine. EnWG § 3 punktis 38 toodud mõiste „vertikaalselt integreeritud ettevõtja“ määratlus ei ole direktiivi 2009/72 artikli 2 punkti 21 ja direktiivi 2009/73 artikli 2 punkti 20 tekstiga vastuolus. Nendes õigusnormides ei ole nimelt öeldud midagi geograafilise ulatuse kohta ning neid on seepärast tarvis selles küsimuses

täpsustada, kui liikmesriigid need riigisisesse õigusesse üle võtavad. Pealegi täpsustas Euroopa Kohus hiljuti, et kui direktiivi sätet tuleb täpsustada nii, et see vastaks õiguskindluse põhimõttele, peab need täpsustused ülevõtmisel tegema liikmesriik.<sup>6</sup> Direktiivi 2009/72 põhjendused 24 ja 25 ning direktiivi 2009/73 põhjendused 21 ja 22 kinnitavad Saksamaa valitsuse tõlgendust.

26. Teiseks ei ole komisjoni väide kooskõlas direktiivide tegelikku eraldatust käsitlevate sätete eesmärkidega. Kõigepealt ei täida komisjon oma kohustust rikkumist tõendada ega too ühtegi näidet võimaliku huvide konflikti kohta. Saksamaa valitsuse sõnul ei eelda tegelikku eraldatust käsitlevate õigusnormide eesmärgid, et vertikaalselt integreeritud ettevõtja kindlaksmääramisel tuleb võtta arvesse elektrienergiat tarniva ettevõtja tegevust väljaspool liitu. Huvide konflikt saab nimelt esineda ainult siis, kui vertikaalselt integreeritud ettevõtja osad, kes tegutsevad elektrienergia või gaasi tootmise ja jaotamise vaba konkurentsiga sektorites, tegutsevad liidus. Kui tegevus liidus puudub, ei ole mingit ohtu avaldada negatiivset mõju põhivõrguettevõtjale.

27. Kolmandaks oleks mõiste „vertikaalselt integreeritud ettevõtja“ määratluse laiendamine tegevusele, millega tegelevad väljaspool liitu kolmandate riikide ettevõtjad, vastuolus nii kohtupraktikaga, mille kohaselt tuleb liidu õigust kohaldada ainult siis, kui asjaomane käitumine avaldab vahetut ja olulist mõju liidus, kui ka rahvusvahelise õigusega. Nendest kolmandate riikide ettevõtjatest saavad nimelt õiguste ja kohustustega isikud, ilma et nad tegutseksid liidu territooriumil ja ilma et nende tegevus väljaspool liitu avaldaks mõju liidu territooriumil.

28. Neljandaks väidab Saksamaa valitsus, et direktiivide tõlgendamine nende õiguslikest alustest ning põhiõigustest ja -vabadustest lähtudes toetab tema seisukohta. Ta rõhutab esiteks, et direktiivid on võetud vastu EÜ artikli 47 lõike 2 ning artiklite 55 ja 95 alusel<sup>7</sup>, mille eesmärk on hõlbustada asutamisevabaduse ja teenuste osutamise vabaduse kasutamist ning mille ese on siseturu loomine ja toimimine. Järelikult ei saa aluslepingu need sätted kujutada endast õiguslikku alust niisuguste õigusnormide vastuvõtmisel, mida kohaldatakse ettevõtjate kolmandas riigis toimiva majandustegevuse suhtes. Teiseks on direktiividega kehtestatud vertikaalselt integreeritud ettevõtjatele kohustused, millega piiratakse kapitali vaba liikumist ELTL artikli 63 tähenduses ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklis 16 ette nähtud ettevõtjate ja nende töötajate vabadust tegeleda kutsetegevusega, samuti harta artikli 17 lõikes 1 ette nähtud õigust omandile. Kui kolmandate riikide ettevõtjate tegevus väljaspool liitu ei avalda mõju siseturule, ei ole põhiõiguste ja -vabaduste niisugused piirangud vajalikud, et saavutada eesmärk, milleks on tagada põhivõrkude tõhus ja mittediskrimineeriv toimimine liidus.

## 2. *Õiguslik hinnang*

29. Hinnang komisjoni hagi esitatud esimese etteheite põhjendatusele sõltub sellest, missugune leitakse olevat direktiivi 2009/72 artikli 2 punktis 21 ja direktiivi 2009/73 artikli 2 punktis 20 määratletud mõiste „vertikaalselt integreeritud ettevõtja“ ulatus. Konkreetselt tuleb hinnata, kas selle määratlusega on kooskõlas niisugused riigisisese sätted nagu käsitletavad Saksa õigusnormid, millega on sellest mõistest – ning järelikult nende õigusnormide kohaldamisalast, mis käsitlevad võrkude tegelikku eraldatust elektrienergia või gaasi tootmise ja nende energiatoodete tarnimise tegevusest – välja jäetud ettevõtja või ettevõtjate rühma tegevus väljaspool liitu.

<sup>6</sup> 30. jaanuari 2019. aasta kohtuotsus *Planta Tabak* (C-220/17, EU:C:2019:76, punkt 33).

<sup>7</sup> Nüüd ELTL artikli 53 lõige 2 ning artiklid 62 ja 114.

30. Selles küsimuses tuleb eelkõige märkida, et ei direktiivi 2009/72 artikli 2 punktis 21 ega direktiivi 2009/73 artikli 2 punktis 20 ei ole viidet liikmesriikide õigusele, mis puudutab mõiste „vertikaalselt integreeritud ettevõtja“ määratlust.

31. Selles kontekstis on vaja juhtida tähelepanu, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt tuleneb nii liidu õiguse ühetaolise kohaldamise tagamise vajadusest kui ka võrdsuse põhimõttest, et sellise liidu õigusnormi sõnastust, milles ei ole õigusnormi tähenduse ja ulatuse kindlaksmääramisega seoses sõnaselgelt viidatud liikmesriikide õigusele, tuleb tavaliselt kogu liidus tõlgendada autonoomselt ja ühetaoliselt, võttes arvesse mitte ainult selle õigusnormi sõnastust, vaid ka selle konteksti ja asjaomase õigusakti eesmärki.<sup>8</sup>

32. Mis puudutab esiteks kahe kõnesoleva õigusnormi sisu, siis kõigepealt märgin, et nendes ei ole – vastupidi EnWG § 3 punktile 38 – mõiste „vertikaalselt integreeritud ettevõtja“ määratluse ulatuse mingit sõnaselget geograafilist piirangut selles mõttes, et see oleks piiratud üksnes tegevusega, millega tegeldakse liidu territooriumil.

33. Tuleb meenutada, et väljakujunenud kohtupraktika on niisugune, et kuigi liikmesriik ei ole kohustatud direktiivis sisalduvaid määratlusi üle võtma sõna-sõnalt ning seega ei eelda direktiivi riigisisesele õiguse ülevõtmine tingimata direktiivi sätete sõnasõnalist kordamist seaduse- või määrusesättes, on siiski tarvis, et see liikmesriik tagab tegelikult direktiivi täieliku kohaldamise piisava selguse ja täpsusega.<sup>9</sup>

34. Kõige olulisem on seega teha kindlaks, kas mõiste „vertikaalselt integreeritud ettevõtja“ ulatuse piiramine ainult tegevusega liidus – nagu on tehtud Saksa õiguses – kujutab endast lihtsalt selle direktiivides antud mõiste määratluse täpsustamist, nagu väidab Saksamaa valitsus, või on see selle määratluse ulatuse põhjendamatu piiramine, nagu kinnitab komisjon.

35. Kui sõnastusest lähtuvalt ei ole võimalik teha selles küsimuses lõplikku järeldust, siis arvan, et nende sätete süstemaatiline ja teleoloogiline analüüs kõnelevad teise võimaluse kasuks ning kinnitavad, et asjaolu, et mõiste „vertikaalselt integreeritud ettevõtja“ ulatust ei ole direktiivide tekstis sõnaselgelt piiratud ainult tegevusega liidus, tähendab, et selle mõiste ulatus ei ole piiratud ainult niisuguse tegevusega.

36. Mis puudutab teiseks konteksti, kuhu mõiste „vertikaalselt integreeritud ettevõtja“ kuulub, siis tuleb märkida, et see asetub direktiivi nende sätete raamistikku, mille eesmärk on tagada võrkude tegelik eraldatus elektrienergia või gaasi tootmise ja nende energiatoodete tarnimise tegevusest.<sup>10</sup>

37. Selles küsimuses on kasulik meenutada, et tegeliku eraldatuse tagamiseks pakuvad direktiivid liikmesriikidele välja kolm võimalust. Esimese võimalusena võivad nad näha ette omandisuhete eraldatuse, mis eeldab võrgu omaniku määramist võrguhalduriks ja tema sõltumatust ükskõik missugustest huvidest tarne- ja tootmisettevõtjates. Niisugune võimalus kujutab direktiivi süsteemis endast tõhusaimat vahendit kõrvaldamaks huvide konflikti ühelt poolt tootjate ja tarnijate ning teiselt poolt põhivõrguettevõtjate vahel, mida on nendes direktiivides nimetatud „[sisemiseks]“.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Vt teiste hulgas 8. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus Crown Van Gelder (C-360/19, EU:C:2020:805, punkt 21 ja seal viidatud kohtupraktika).

<sup>9</sup> Vt selle kohta muu hulgas 25. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Tšehhi Vabariik (C-314/16, EU:C:2018:42, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika).

<sup>10</sup> Vt direktiivi 2009/72 põhjendus 9 ja direktiivi 2009/73 põhjendus 6.

<sup>11</sup> Vt direktiivi 2009/72 põhjendus 11 ja direktiivi 2009/73 põhjendus 8.



38. Direktiiviga on liikmesriikidele siiski jäetud õigus lubada seda, et elektriettevõtjad (või elektriettevõtjate rühm), kes tegelevad tootmise või tarnimisega, säilitavad võrgu varaliste elementide omandi ning seda nii, et nad otsustavad asutada sõltumatu süsteemihalduri (teine võimalus) või sõltumatu põhivõrguettevõtja (kolmas võimalus),<sup>12</sup> seda siiski tingimusel, et tegelik eraldatus on tagatud.<sup>13</sup>

39. Selles kontekstis omab tähtsust mõiste „vertikaalselt integreeritud ettevõtja“,<sup>14</sup> millel on põhiroll nende üksuste kindlaksmääramisel, kelle suhtes kehtivad direktiivides ette nähtud kohustused, et tagada tegelik eraldatus, kui omandisuhted ei ole eraldatud; selle konteksti moodustavad sõltumatute süsteemihaldurite puhul direktiivi 2009/72 artiklid 13 ja 14 ning direktiivi 2009/73 artiklid 14 ja 15 ning sõltumatute põhivõrguettevõtjate puhul direktiivi 2009/72 V peatükk ja direktiivi 2009/73 IV peatükk. Mõistet „vertikaalselt integreeritud ettevõtja“ tuleb seepärast tõlgendada nende sätete süsteemses raamistikus ja lähtudes direktiivide eesmärkidest, mida nende sätetega saavutada püütakse.

40. Samast süsteemi puudutavast vaatevinklist tuleb ka märkida, et mõiste „vertikaalselt integreeritud ettevõtja“ hõlmab kontrollimise mõistet, mille määratlus on võetud – nagu ilmneb direktiivi 2009/72 põhjendusest 13 ja direktiivi 2009/73 põhjendusest 10 – nõukogu 20. jaanuari 2004. aasta määrusest (EÜ) nr 139/2004 kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle<sup>15</sup>. Arvan siiski, et selle mõiste määratlus ei puutu seoses käesoleva etteheite analüüsiga asjasse.<sup>16</sup>

41. Siin piiritletud süsteemi puudutavas raamistikus tulebki kolmandaks lähtuda direktiivi eesmärkidest ja eelkõige tegelikku eraldatust käsitletavate õigusnormide eesmärkidest.

42. Selles küsimuses tuleb märkida – nagu ilmneb mõlema direktiivi erinevatest põhjendustest<sup>17</sup> ja nagu juba märgitud –, et nende õigusnormide eesmärgiks on kõrvaldada sisemine huvide konflikt ühelt poolt elektrienergia või gaasi tootmise ja nende tarnimise alal tegutsevate ettevõtjate ning teiselt poolt põhivõrguettevõtjate vahel, et tagada võrdne juurdepääs võrgule, edendada mittediskrimineerivalt investeringuid infrastruktuuri, luua turul läbipaistvus ja tagada varustuskindlus lõppeesmärgiga luua elektrienergia ja maagaasi siseturg.<sup>18</sup>

<sup>12</sup> Vt selle kohta 26. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus *Balgarska energiya bursa* (C-347/16, EU:C:2017:816, punkt 33).

<sup>13</sup> Vt direktiivi 2009/72 põhjendus 16 ja direktiivi 2009/73 põhjendus 13.

<sup>14</sup> Vt direktiivide 2009/72 ja 2009/73 artikli 9 lõige 8.

<sup>15</sup> ELT 2004, L 24, lk 1; ELT eriväljaanne 08/03, lk 40.

<sup>16</sup> Nimelt puudutab mõiste „kontroll“ koondumiste kontrolli valdkonnas peamiselt kriteeriume, mis on seotud isikuga, kes on kontrollija, kontrolli eseme kindlaksmääramisega (ettevõtja või selle vara), sellega, kuidas kontrolli teostatakse, ning kontrolli liikidega (ainu- või ühine kontroll, vt selle kohta komisjoni konsolideeritud pädevuseteatis, mis käsitleb nõukogu määrust (EÜ) nr 139/2004 kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle (ELT 2008, C 95, lk 1; eelkõige II jagu). Saksamaa valitsus on siiski selgitanud, et EnWG § 3 punkti 38 kohaselt niisugusena, nagu reguleeriv asutus seda on tõlgendanud, ei sõltu „vertikaalselt integreeritud ettevõtjaks“ kvalifitseerimine sellest, kas vertikaalselt integreeritud ettevõtja kontrollib ettevõtjaid, mille asukoht on või ei ole liidus, vaid selles on nähtud ette geograafiline kriteerium, mille kohaselt on selleks kvalifitseerimiseks nõutav, et elektrienergia- ja gaasisektoris tegutsetaks liidus. Sellest tuleneb, et käesoleva etteheite analüüsimisel ei ole tähtsust kontrolli teostamisel (ja seega mõistel „kontroll“), vaid küsimusel, kas elektri- või maagaasiettevõtja või niisuguste ettevõtjate rühm tegutseb väljaspool liitu, mis ei sõltu sellest, kas teostatakse kontrolli ettevõtja üle, kelle asukoht on väljaspool liitu.

<sup>17</sup> Vt direktiivi 2009/72 põhjendused 9, 11, 12, 15, 16, 19 ja 24 ning direktiivi 2009/73 põhjendused 6, 8, 9, 12, 13, 16 ja 21.

<sup>18</sup> Vt selle kohta 11. juuni 2020. aasta kohtuotsus *Prezident Slovenskej republiky* (C-378/19, EU:C:2020:462, punkt 22 ja seal viidatud kohtupraktika), mis puudutab direktiivi 2009/72, ja 19. detsembri 2019. aasta kohtuotsus *GRDF* (C-236/18, EU:C:2019:1120, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika), mis puudutab direktiivi 2009/73. Vt ka punkt 108 allpool.

43. Selles küsimuses leian, nagu ka komisjon, et ei saa välistada, et tuleb ette olukordi, kus huvide konflikt liidus asuva põhivõrguettevõtja ja elektrienergia või gaasi tootmisega tegelevate ning neid tarnivate ettevõtjate vahel esineb juhul, kui niisugune tegevus toimub väljaspool liidu territooriumi, ning seega ei saa süstemaatiliselt välistada selle tegevuse arvessevõtmist üksuse kvalifitseerimisel vertikaalselt integreeritud ettevõtjaks.

44. Komisjon tõi oma menetlusdokumentides ja kohtuistungil konkreetse näite olukorrast, kus gaas või elektrienergia, mille ettevõtja tootis väljaspool liitu, transporditakse liidu võrku, mis kuulub samale ettevõtjale. Niisugusel juhul esineb ilmselgelt oht, et võrgu haldamisel toimitakse diskrimineerivalt (näiteks puuduvad või hilinevad investeeringud), mis asetab ebasoodsasse olukorda selle osad, mida kasutatakse konkurentide energiatoodete transpordiks. Lisaks saab põhivõrguettevõtja niisugusel juhul tutvuda konkurente puudutavate tundlike andmetega, mida ta saab kasutada enda huvides oma tootmis- või tarnimistegevuseks. Ei ole kahtlust, et lähtudes direktiivide tegelikku eraldatust käsitlevate sätete eesmärkidest, peavad niisugused olukorrad kuuluma nende kohaldamisalasse.

45. Sellest tuleneb, et mõiste „vertikaalselt integreeritud ettevõtja“ niisugune kitsendav tõlgendus, mille pakub välja Saksamaa valitsus, seab ohtu direktiivide tegelikku eraldatust käsitlevate sätete soovitava toime ning et see, kui nimetatud mõistest jäetakse välja säärased potentsiaalse huvide konflikti olukorrad nagu eelmises punktis kirjeldatu – seetõttu, et selle mõiste ulatust on piiratud nii, et see hõlmab ainult tegevust liidus, nagu on tehtud EnWG § 3 punktiga 38 –, ei ole kooskõlas direktiivide eesmärkidega.

46. Selles küsimuses märgin ka esiteks, et direktiivi 2009/72 kohta on Euroopa Kohus juba selgitanud, et selle põhjendustest 16, 17 ja 19 ning artikli 47 lõikest 3 ilmneb, et tegeliku eraldatusega seotud nõuete eesmärk on tagada põhivõrguettevõtjate *täielik* ja *tegelik* sõltumatus tootmisest ja tarnimisest.<sup>19</sup> Samad kaalutlused kehtivad seoses direktiiviga 2009/73.<sup>20</sup>

47. Teiseks tuleneb direktiivi 2009/72 põhjendusest 24 ja direktiivi 2009/73 põhjendusest 21, et võrguga seotud tegevuste täielikku eraldatust tarne- ja tootmistegevusest tuleb kohaldada kogu liidus seoses nii liidu kui ka kolmandate riikide ettevõtjatega. Niisugused olukorrad nagu see, mida on näitena kirjeldatud eespool, punktis 44, ei taga liidus, kus asub reguleeritav põhivõrk, võrguga seotud tegevuse täielikku eraldatust tarne- ja tootmistegevusest.

48. Selles küsimuses tuleb märkida, et vastupidi Saksamaa valitsuse väitele, ei too mõiste „vertikaalselt integreeritud ettevõtja“ niisugune tõlgendus, millega arvatakse sellesse mõistesse tootmis- või tarnimistegevus väljaspool liitu, kaasa ei liidu õiguse kohaldamist väljaspool selle territooriumi – mis on vastuolus Euroopa Kohtu praktika ja rahvusvahelise õigusega – ega nende ettevõtjate põhiõiguste või -vabaduste rikkumist, kes ei tegutse liidus. Nimelt, nagu õigesti märkis komisjon, ei reguleerita direktiividega vertikaalselt integreeritud ettevõtja väljaspool liidu territooriumi toimuvat tegevust, vaid nendega määratakse kindlaks tingimused, mida need ettevõtjad peavad järgima, et nad saaksid olla elektrienergia või gaasi põhivõrguettevõtjad liidus.<sup>21</sup>

49. Kõigest eelnevast tuleneb, et minu arvates tuleb komisjoni esimese etteheitega nõustuda.

<sup>19</sup> 26. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus *Balgarska energiyna borsa* (C-347/16, EU:C:2017:816, punkt 34).

<sup>20</sup> Direktiivi 2009/72 eespool viidatud põhjendused ja sätted vastavad direktiivi 2009/73 põhjendustele 13, 14 ja 16 ning artikli 52 lõikele 3.

<sup>21</sup> Vt selle kohta ka 28. veebruari 2013. aasta kohtuotsus komisjon vs. Austria (C-555/10, EU:C:2013:115, punkt 60) ja 28. veebruari 2013. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (C-556/10, EU:C:2013:116, punkt 64). Samast seisukohast lähtudes tuleb minu arvates tõlgendada nende kahe direktiivi artikleid 11, millele Saksamaa valitsus on oma menetlusdokumentides viidanud ning mis käsitlevad sertifitseerimismenetlusi kolmandate riikide puhul. Arvan, et nendest sätetest ei saa kuidagi järeldada, et tegevus väljaspool liitu elektrienergia- ja gaasisektoris peab jääma mõistest „vertikaalselt integreeritud ettevõtja“ välja.

***B. Teine etteheide, et sõltumatu põhivõrguettevõtja mudeli korral kohaldatavaid ülemineku perioode käsitlevad sätted on puudulikult üle võetud***

***1. Poolte argumendid***

50. Komisjon väidab, et EnWG § 10c lõigetega 2 ja 6 on põhjendamatult piiratud direktiivide artiklite 19 lõigetes 3 ja 8 sätestatud ning et nende riigisiseste sätetega on seepärast need liidu sätted üle võetud puudulikult. Saksamaa Liitvabariik on seega rikkunud kohustusi, mis tulenevad direktiivide nendest sätetest.

51. Komisjoni sõnul kohaldatakse direktiivide artiklite 19 lõiget 3 vertikaalselt integreeritud ettevõtja raames selle harude, sellesse kuuluvate ettevõtjate ja seda kontrollivate aktsionäride kõikide, nii otseste kui ka kaudsete ametikohtade ja -ülesannete, huvide ja ärisuhete suhtes. Nende sätete ulatus ei ole piiratud vertikaalselt integreeritud ettevõtja või seda kontrollivate aktsionäride nende osadega, kes tegelevad energeetikasektoris EnWG § 10c lõikes 2 loetletud tegevusega.

52. Saksa õiguses sätestatud piirang, mille kohaselt võetakse arvesse üksnes neid tegevusi, ei ole seega kooskõlas ei direktiivide artiklite 19 lõigete 3 ja 8 ega tegelikku eraldatust käsitlevate õigusnormide eesmärkidega. Vastavalt sõltumatu põhivõrguettevõtja mudelile võib see põhivõrguettevõtja jääda vertikaalselt integreeritud ettevõtja osaks üksnes siis, kui on täidetud mõned ranged direktiivides ette nähtud korralduslikud ning juhtimis- ja investeerimisalased tingimused, mis tagavad tema tegeliku sõltumatuse vertikaalselt integreeritud ettevõtjast tervikuna. Energeetikasektoris tegutseva vertikaalselt integreeritud ettevõtja osa huvid võivad nimelt avaldada mõju kogu vertikaalselt integreeritud ettevõtja poliitikale ja huvidele, sh selle osad, mis ei tegutse energeetikasektorites.

53. Vertikaalselt integreeritud ettevõtja nende osade väljaarvamine, kes ei tegutse otseselt selles sektoris, võimaldaks eirata tegelikku eraldatust käsitlevaid õigusnorme. Üksused vertikaalselt integreeritud ettevõtjas on nimelt tingimata tugevalt üksteisest sõltuvad. Seega ei ole võimalik *a priori* välistada, et selle erinevate komponentide vastastikusel toimes, mis esineb vältimatult, võib tulla ette energeetikasektoris mitte tegutsevate üksuste mõjutamist, mis on tingitud vertikaalselt integreeritud ettevõtja huvidest tootmise ja tarnimise sektoris. Just niisuguste ohtude vältimiseks ja põhivõrguettevõtja tegeliku eraldatuse tagamiseks vertikaalselt integreeritud ettevõtjast otsustaski liidu seadusandja arvata vertikaalselt integreeritud ettevõtja kõik osad direktiivide artiklite 19 lõigete 3 ja 8 kohaldamisalasse ning mitte piirata nende sätete ulatust nii, et neid kohaldatakse ainult energeetikasektoris tegutsevate osade suhtes, nagu on seda ulatust piiratud Saksa õigusnormidega, millega direktiivid üle võeti.

54. Saksamaa Liitvabariik vaidleb komisjoni argumentidele vastu. Ta väidab esiteks, et direktiivide ja EnWG asjakohastel sätetel on sama ulatus. Direktiivi 2009/72 artikli 2 punktist 21 ja direktiivi 2009/73 artikli 20 punktist 20 tuleneb nimelt, et vertikaalselt integreeritud ettevõtja koosneb elektri- või maagaasiettevõtjatest, mitte ettevõtjatest, kes tegutsevad muudes majandussektorites. Seega sõltub elektri- või maagaasiettevõtjaks kvalifitseerimine ka direktiivide järgi, nagu Saksa õiguseski, konkreetsest tegevusvaldkonnast.

55. Teiseks on direktiivide eesmärkide saavutamiseks, st tootjate ja tarnijate ning põhivõrguettevõtjate vaheliste huvide konflikti kõrvaldamiseks tarvis, kuid ka piisav, kui tagatakse põhivõrguettevõtja sõltumatus vertikaalselt integreeritud ettevõtja osadest, mis tegutsevad elektrienergiasektoris. Nende huvide konfliktide vältimiseks ei ole seevastu vaja

laiendada üleminekuperioode käsitlevate sätete ulatust ettevõtja nendele osadele, mis ei tegutse niisugustes sektorites. Ei ole isegi mitte teoreetiliselt mõeldav, et töötajate üleviimine ettevõtja energeetikasektoris mitte tegutsevast osast põhivõrguettevõtjasse võiks tekitada huvide konflikti tootjate, tarnijate ja põhivõrguettevõtja vahel.

56. Kolmandaks võivad üleminekuperioode käsitlevad sätted mõjutada ELTL artiklis 45 ette nähtud töötajate vaba liikumist ja harta artikli 15 lõikega 1 tagatud põhiõigust vabalt valida elukutset. Nende õiguste piirangud on õigustatud üksnes siis, kui piirangutega taotletakse üldise huvi eesmäärke, need on nende eesmärkide saavutamiseks vajalikud ja nendega proportsionaalsed. Et eraldatus oleks aga tegelik ja sõltumatu põhivõrguettevõtja mudeli raames ennetataks huvide konflikte, on vaja ajutiselt peatada töötajate liikumine üksnes vertikaalselt integreeritud ettevõtja nende erinevate osade vahel, mis tegutsevad energeetikasektoris, mitte seoses selle ettevõtja teise osadega.

## 2. Õiguslik hinnang

57. Komisjoni hakis esitatud teise etteheite põhjendatuse hindamiseks tuleb teha kindlaks direktiivide artiklite 19 lõigete 3 ja 8 ulatus; tegemist on sätetega, milles on nähtud ette, et teatavatel „üleminekuperioodidel“ (kolm aastat või kuus kuud enne ametisse nimetamist) ei tohi sõltumatu põhivõrguettevõtja juhtimise eest vastutavad isikud ja/või haldusorganite liikmed ning kõik teised nende artiklite lõike 8 kolmandas lõigus nimetatud isikud olla sisuliselt olnud kutsealastes ja/või ärisuhetes vertikaalselt integreeritud ettevõtja või selle osadega ega neid kontrollivate aktsionäridega.

58. Konkreetselt tuleb hinnata, kas direktiivide nende sätetega on kooskõlas niisugused neid ülevõtavad riigisisised õigusnormid nagu käsitletavat Saksa õigusnormid, mis piiravad seal ette nähtud vajalike üleminekuperioodide kohaldamist nii, et neid kohaldatakse ainult vertikaalselt integreeritud ettevõtja niisuguste osade töötajate ja niisuguste neid kontrollivate aktsionäride töötajatega, kes tegelevad energeetikasektoris EnWG § 10c lõikes 2 loetletud tegevustega.

59. Selles küsimuses on vaja – nagu ilmneb punktist 31 eespool – kindlaks määrata direktiivide asjakohaste sätete ulatus, võttes arvesse mitte ainult nende sõnastust, vaid ka konteksti, millesse need asetuvad, ja asjaomase õigusakti eesmärgi.

60. Grammatilisest seisukohast tuleb märkida, et vastupidi EnWG sätetatud ülevõtmisnormile ei sisalda direktiivide artiklite 19 lõiked 3 ja 8 mingit sõnaselgelt piirangut, mille kohaselt oleks nende ulatus sõnaselgelt piiratud vertikaalselt integreeritud ettevõtja energeetikasektoris tegutsevate osade töötajatega. Vastupidi, nii lõikes 3 kui ka lõike 8 teises lõigus on viidatud vertikaalselt integreeritud ettevõtjale tervikuna ning selle lõikes 3 on viidatud ka selle osadele ilma mingi muu täpsustuseta.

61. Kontekstuaalsest ja teleoloogilisest seisukohast kuuluvad direktiivide artiklite 19 lõiked 3 ja 8 juba viidatud direktiivi 2009/72 V peatükki ja direktiivi 2009/73 IV peatükki, mille eesmärk on eespool, punktis 38 mainitud kolmanda võimaluse raames tagada sõltumatu põhivõrguettevõtja sõltumatus vertikaalselt integreeritud ettevõtjast, et kõrvaldada sisemised huvide konfliktid ühelt poolt elektrienergia või gaasi tootmise ja tarnimise tegevusega seotud huvide ja teiselt poolt põhivõrgu haldamise vahel, et saavutada teised eespool, punktis 42 nimetatud eesmärgid.

62. Selles küsimuses tuleb meenutada, et nagu märgitud eespool, punktis 46, on tegelikku eraldatust käsitlevad sätted mõeldud selleks, et tagada põhivõrguettevõtjate *täielik* ja *tegelik* sõltumatus vertikaalselt integreeritud ettevõtjas juhtudel, kui valitakse muud võimalused kui omandisuhete eraldatus, mis – nagu juba märgitud – kujutab endast liidu seadusandja silmis eelistatuimat lahendust.<sup>22</sup> Nendest kaalutlustest tuleneb, et tegelikku eraldatust käsitlevaid sätteid, mis etendavad direktiividega loodud süsteemis põhirolli, ei tohi tõlgendada kitsendavalt, vaid neid tuleb vastupidi mõista laialt, et tagada sõltumatu põhivõrguettevõtja täielik ja tegelik sõltumatus vertikaalselt integreeritud ettevõtjast.

63. Konkreetselt arvan sama, mida väidab komisjon, st et ei saa *a priori* välistada, et vertikaalselt integreeritud ettevõtja raames võivad tekkida konfliktiolukorrad vertikaalselt integreeritud ettevõtja kui terviku huvide ja põhivõrguettevõtja huvide vahel, mis võivad avaldada mõju viimase juhtimisvalikutele. Sellises tingimata keerukas struktuuris nagu vertikaalselt integreeritud ettevõtja puhul, kes tegutseb muu hulgas energeetikasektoris, ei saa välistada, et huvid tootmis- ja tarnimissektorites võivad mõjutada ettevõtja nende osade tegevust, kes ei tegutse otseselt energeetikasektoris. Arvan, et just sel põhjusel viitaski liidu seadusandja direktiivide artiklite 19 lõigete 3 ja 8 raames vertikaalselt integreeritud ettevõtjale tervikuna ega piiranud nende sätete ulatust sõnaselgelt üksnes selle energeetikasektoris tegutsevate osadega.

64. Selles küsimuses märgin, et muidugi on direktiivi 2009/72 artikli 2 punktis 21 ja direktiivi 2009/73 artikli 2 punktis 20 mõiste „vertikaalselt integreeritud ettevõtja“ määratluses nimetatud – nagu rõhutab Saksamaa valitsus – „elektriettevõtjat“ ja „maagaasiettevõtjat“ (või niisuguste ettevõtjate rühma), nagu need on määratletud vastavalt nende artiklite punktides 35 ja 1. Kuigi nendest määratlustest tuleneb, et nendesse mõistetesse kuuluvad füüsilised ja juriidilised isikud, kes täidavad vähemalt ühte nendes nimetatud ülesannetest,<sup>23</sup> ei tulene neist seevastu, et mõistest „vertikaalselt integreeritud ettevõtja“ tuleb jätta välja selle osad, mis ei tegutse nendes sektorites, mille tulemusena jäävad need osad välja direktiivi tegelikku eraldatust käsitlevate sätete kohaldamisalast. Nagu märgib komisjon, tekitaks niisugune kitsendav tõlgendus ettevõtja kunstliku lõhestatuse, mis ei vasta majanduslikule tegelikkusele ja on minu arvates vastuolus eespool, punktis 62 mainitud nõudega tõlgendada neid sätteid laialt.

65. Mis puudutab seejärel töötajate vaba liikumist ELTL artikli 45 tähenduses – millele Saksamaa valitsus tugineb –, siis arvan, et kuigi nende direktiivide artiklite 19 lõiked 3 ja 8 võivad tõesti, nagu see valitsus väidab, kujutada endast selle vabaduse kasutamise takistust, vastavad need siiski üldise huvi eesmärkidele, mida liit taotleb, ning on õigustatud ja proportsionaalsed.

66. Sellega seoses meenutan, et vastavalt kohtupraktikale võib meede, mis kujutab endast töötajate vaba liikumise takistust, olla lubatud ainult juhul, kui sellega taotletakse üht EL toimimise lepingus nimetatud õiguspärast eesmärki või kui seda õigustab ülekaalukast üldisest huvist tulenev põhjus. Lisaks peab meetme kohaldamine sellisel juhul olema kõnealuse eesmärgi saavutamise tagamiseks sobiv ega tohi minna kaugemale, kui on eesmärgi saavutamiseks vajalik.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Vt direktiivi 2009/72 põhjendus 11 ja direktiivi 2009/73 põhjendus 8 ning käesoleva ettepaneku punkt 37.

<sup>23</sup> Milleks on elektrienergia või maagaasi tootmine, edastamine, jaotamine, tarnimine või ostmise ning vastutamine nende ülesannetega seotud kaubanduslike, tehniliste ja/või hooldusküsimuste eest.

<sup>24</sup> Vt 23. aprilli 2020. aasta kohtuotsus Land Niedersachsen (Asjaomasele tegevusele eelnevad ajavahemikud) (C-710/18, EU:C:2020:299, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika) ning 16. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Olympique Lyonnais (C-325/08, ECLI:EU:C:2010:143, punkt 38) ja 10. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus Krah (C-703/17, EU:C:2019:850, punkt 55).

67. Märgin, et eesmärk tagada tegelik eraldatus, mida direktiivide artiklite 19 lõigetega 3 ja 8 taotletakse, on vajalik ELTL artikli 194 lõikes 1 nimetatud elektrienergia siseturu toimimise tagamiseks. Need sätted on ka nimetatud eesmärgi saavutamiseks sobivad, sest „üleminekuperioodide“ ettenägemine vertikaalselt integreeritud ettevõtjas ja seda kontrollivates aktsionärides enne nimetamist põhivõrguettevõtja vastutavatele või juhtivatele ametikohtadele aitab tagada tema sõltumatuse vertikaalselt integreeritud ettevõtja struktuuridest, mida võivad mõjutada elektrienergia või gaasi tootmise või tarnimise tegevusega seotud huvid. Võttes arvesse ette nähtud piirangute piiratud ajalist kestust, leian ka, et nende sätetega ei ole mindud kaugemale sellest, mis on eelnevalt kindlaks määratud eesmärkide saavutamiseks vajalik.

68. Mis puudutab aga harta artikli 15 lõikes 1 ette nähtud põhiõigust vabalt valida elukutset, siis tuleb meenutada, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei ole see õigus absoluutne, vaid seda tuleb kaaluda selle ühiskondlikku funktsiooni arvestades ning seetõttu võidakse selle õiguse kasutamise suhtes kehtestada piiranguid tingimusel, et need piirangud on tegelikult kooskõlas liidu taotletavate üldise huvi eesmärkidega ega kujuta endast taotletavat eesmärki silmas pidades ebaproportsionaalset ja lubamatut sekkumist, mis kahjustab nende õiguste olemust ennast.<sup>25</sup>

69. Punktist 67 tuleneb, et nende direktiivide artiklite 19 lõiked 3 ja 8 vastavad tõesti üldise huvi eesmärkidele, mida liit taotleb. Et need on ajaliselt piiratud, ei saa neid minu arvates ka pidada ebaproportsionaalseks ja lubamatuks sekkumiseks, mis kahjustab harta artikli 15 lõikega 1 tagatud põhiõiguse vabalt valida elukutset olemust ennast.

70. Kõikidest eelnevatest kaalutlustest tuleneb minu arvates, et ka komisjoni teise etteheitega tuleb nõustuda.

### ***C. Kolmas etteheide, et direktiivide 2009/72 ja 2009/73 artiklite 19 lõige 5 on puudulikult üle võetud***

#### ***1. Poolte argumendid***

71. Komisjon heidab Saksamaa Liitvabariigile ette, et viimane võttis riigisisesse õigusesse puudulikult üle nende direktiivide artiklite 19 lõike 5, milles on nähtud sõltumatu põhivõrguettevõtja võimaluse raames ette, et põhivõrguettevõtja juhtimise eest vastutavad isikud ja/või haldusorganite liikmed ja töötajad ei tohi omada mingeid huvisid vertikaalselt integreeritud ettevõtja osas, v.a põhivõrguettevõtjas, või saada sellest rahalist kasu.

72. EnWG § 10c lõikes 4 sätestatud kohustust võõrandada osalused vertikaalselt integreeritud ettevõtja kapitalis, mis on omandatud enne 3. märtsi 2012, kohaldatakse nimelt ainult põhivõrguettevõtja juhtimise eest vastutavate isikute osaluste, mitte töötajate osaluste suhtes, samas kui nende direktiivide artiklite 19 lõike 5 kohaselt kohaldatakse seda kohustust vahet tegemata selle ettevõtja juhtide ja töötajate suhtes. Komisjon leiab, et kuigi põhivõrguettevõtja töötajad ei saa teha juhtimisotsuseid, saavad nad siiski oma tööandja tegevust mõjutada, mis õigustabki seda, et ka nende suhtes kohaldatakse kohustust võõrandada oma osalused vertikaalselt integreeritud ettevõtja kapitalis. Niisugune kohustus ei kahjusta nende töötajate

<sup>25</sup> Vt 5. juuli 2017. aasta kohtuotsus Fries (C-190/16, EU:C:2017:513, punkt 73) ning 6. septembri 2012. aasta kohtuotsus Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, punkt 54 ja seal viidatud kohtupraktika).

õigust omandile, sest seda kohaldatakse üksnes tulevikus ning seega ei puuduta see juba välja makstud dividende. Lisaks võõrandatakse neid osalusi ainult nende omaniku nõusolekul ja sobiva tasu eest.

73. Saksamaa Liitvabariik vaidleb komisjoni argumentidele vastu. Põhivõrguettevõtja juhtimise eest vastutavate isikute erinev kohtlemine võrreldes teiste töötajatega osas, mis puudutab kohustust võõrandada osalused vertikaalselt integreeritud ettevõtjas, on tingitud nende juhipositsioonist. Juhtimise eest vastutavate isikute puhul on *stock options* ehk osalused kapitalis tavapäraselt osa nende töötasust, mis sõltub seega sellest, kuidas käib osaluste käsi. Lisaks avaldavad need isikud otsustavat strateegilist mõju põhivõrguettevõtja juhtimisele, mis toob kaasa eriti suure huvide konfliktide ohu. Teised töötajad seevastu ei saa avaldada võrkude igapäevases haldamises märkimisväärset mõju. Lisaks olid osalused vertikaalselt integreeritud ettevõtjas enne direktiividega kehtestatud tugevdatud sõltumatusenõuete jõustumist tavaliselt töötajate individuaalse vara ja säästude lahutamatu osa. Et mitte tekitada nende põhiseadusega tagatud õiguse omandile ebaproportsionaalset piirangut, otsustati seega ainult keelata töötajatel osta tulevikus osalusi vertikaalselt integreeritud ettevõtjas. Sellisele otsusele jõuti tema sõnul nii, et kaaluti, kumb on tähtsam, kas tegelikku eraldamist puudutavad nõuded või töötajate õiguse omandile kaitse. Igal juhul ei ole direktiivides kindlaks määratud, kuidas tuleb kohelda osalusi, mille töötajad on omandanud enne piirkuupäeva, ning seega võisid liikmesriigid vabalt kehtestada niisuguseid üleminekusätteid, nagu nad vajalikuks pidasid.

## 2. Õiguslik hinnang

74. Hinnang komisjoni hakis esitatud kolmanda etteheite põhjendatusele sõltub sellest, missugune on direktiivide artiklite 19 lõike 5 ulatus. Eelkõige tuleb hinnata, kas nendega on kooskõlas selline riigisisene õigusnorm nagu EnWG § 10c lõige 4, millega need sätted on üle võetud ning milles on kohustus võõrandada osalused vertikaalselt integreeritud ettevõtja kapitalis või selle ühes osas kehtestatud üksnes juhtimise eest vastutavate isikute suhtes, jättes seega välja põhivõrguettevõtja muud töötajad.

75. Selles küsimuses tuleb märkida, et nagu ilmneb punktist 31 eespool, tuleb teha kindlaks direktiivide asjasse puutuvate sätete ulatus, võttes arvesse mitte üksnes nende sõnastust, vaid ka konteksti, millesse need asetuvad, ja asjaomaste õigusaktide eesmärki.

76. Grammatilisest seisukohast lähtudes tuleb märkida, et direktiivide artiklite 19 lõige 5 on selge selles mõttes, et nii põhivõrguettevõtja juhtimise eest vastutavatel isikutel ja/või haldusorganite liikmetel kui ka töötajatel ei tohi olla huve vertikaalselt integreeritud ettevõtja üheski osas. Nendes sätetes ei ole tehtud mingit vahet asjaomaste isikute esimese ja teise kategooria vahel.

77. Kontekstuaalsest ja teleoloogilisest vaatevinklist arvan, et samalaadsed kaalutlused, nagu on esitatud eespool, punktides 61 ja 62 ning mis puudutavad direktiivide samade artiklite lõikeid 3 ja 8, on õiged ka seoses nende artiklite lõike 5 ulatuse kindlaksmääramisega. Konkreetset õigustab tegelikku eraldatust käsitlevate sätete aluseks olev nõue tagada põhivõrguettevõtjate *täielik* ja *tegelik* sõltumatus vertikaalselt integreeritud ettevõtjas juhtudel, mil valitakse muu võimalus kui omandisuhete eraldatus,<sup>26</sup> minu arvates vertikaalselt integreeritud ettevõtjas osaluste omamise keelu laia tõlgendust, mille puhul järgitakse nende sätete sõnastust ning mis hõlmab seega võõrandamiskohustust ka juhul, kui osalusi on töötajatel. Nagu komisjon märkis, ei

<sup>26</sup> Vt punkt 38 eespool.

saa ka juhul, kui töötaja ei osale põhivõrguettevõtja igapäevase haldamise valikutes, *a priori* välistada, et töötaja võiks oma tööandja tegevust mõjutada, ning seega võivad juhul, kui talle kuuluvad vertikaalselt integreeritud ettevõtjas või selle osas osalused, tekkida huvide konfliktid.

78. Selles olukorras arvan niisiis, et liikmesriikidel ei ole direktiivi kõnealuste sätete ülevõtmisel mingit kaalutlusruumi, mis võimaldaks neil välistada selle, et kohustus võõrandada huvid vertikaalselt integreeritud ettevõtjas on põhivõrguettevõtja töötajatel.

79. Mis puudutab küsimust, kas keeld, et põhivõrguettevõtja *ühelgi* töötajal ei tohi olla huve vertikaalselt integreeritud ettevõtjas, on proportsionaalne, siis kõnesolevate sätete tekstist ilmneb, et liidu seadusandja otsustas mitte teha vahet põhivõrguettevõtja töötajate erinevate liikide vahel, keda keeld puudutab. Selles olukorras tähendaks niisuguse valiku taas arutusele panemine minu arvates sisuliselt seda, et me seame nende direktiivi sätete õiguspärasuse kahtluse alla.

80. Selles küsimuses tuleb minu arvates siiski meenutada, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt ei saa liikmesriik teda selleks otseselt volitava EL toimimise lepingu sätte puudumisel tulemuslikult tugineda temale adresseeritud direktiivi õigusvastasusele vastuväitena liikmesriigi kohustuste rikkumise hagile, mis on esitatud selle direktiivi järgimata jätmise tõttu. See saab olla teisiti ainult juhul, kui käsitletaval õigusaktil on eriti suured ja ilmsed puudused, mistõttu seda võib pidada õigustühiseks<sup>27</sup> – küsimus, mida käsitletaval juhul ei teki.

81. Mis puudutab viimaks Saksamaa valitsuse argumenti, et riigisisised õigusnormid võimaldavad austada töötajate õigust omandile, siis tuleb meenutada, et harta artikli 17 lõikega 1 tagatud õigus omandile ei ole absoluutne õigus ja et selle kasutamisele võidakse kehtestada piiranguid, mida õigustavad liidu taotletavad üldise huvi eesmärgid. Järelikult saab õiguse omandile kasutamisele seada piiranguid – nagu tuleneb ka harta artikli 52 lõikest 1 –, tingimusel et need piirangud vastavad tegelikult taotletavatele üldise huvi eesmärkidele ega kujuta eelnevalt kindlaks määratud eesmärgiga võrreldes ebaproportsionaalset ja lubamatut sekkumist, mis rikuks nii tagatud õiguse olemust ennast.<sup>28</sup>

82. Selles küsimuses märgin kõigepealt, et nagu ilmneb punktist 67 eespool, vastavad õigusnormid, mis käsitlevad tegelikku eraldatust põhivõrgu haldamise ning elektrienergia ja maagaasi tootmise ja tarnimise tegevuse vahel ning mille hulka kuuluvad nende direktiivide artiklite 19 lõikes 5 sätestatud õigusnormid, tõesti üldise huvi eesmärkidele, mida liit taotleb.

83. Teiseks arvan ka, et nendes õigusnormides ette nähtud keeld ei ole niisugune, et kahjustaks harta artikli 17 lõikega 1 tagatud õiguse omandile olemust ennast. Euroopa Kohus on selle kohta märkinud, et viimati viidatud sättega pakutav kaitse puudutab varalise väärtusega õigusi, millest vastavat õiguskorda arvestades tuleneb omandatud õiguslik seisund, mis võimaldab õiguste omanikul neid õigusi enda kasuks autonoomselt kasutada.<sup>29</sup> Direktiivi kõnesolevad sätted ei saa siiski seada kahtluse alla varalist väärtust, mis vastab osalustele, mis võivad olla töötajatel.

<sup>27</sup> Vt selle kohta teiste hulgas 11. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia (C-601/14, EU:C:2016:759, punkt 33 ja seal viidatud kohtupraktika).

<sup>28</sup> 20. septembri 2016. aasta kohtuotsus Ledra Advertising jt vs. komisjon ja EKP (C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701, punktid 69 ja 70 ning seal viidatud kohtupraktika).

<sup>29</sup> 21. mai 2019. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ungari (kasutusvaldus põllumajandusmaale) (C-235/17, EU:C:2019:432, punkt 69 ja seal viidatud kohtupraktika).



Direktiividega ei ole kuidagi vastuolus nende osaluste müük turuhinnaga või nende osaluste varalise väärtuse tunnustamine muus vormis nende töötajate huvides, kellel on võõrandamiskohustus.

84. Eelnevate kaalutluste põhjal arvan, et ka komisjoni kolmanda etteheitega tuleb nõustuda.

#### ***D. Neljas etteheide, et on rikutud reguleeriva asutuse ainuvolitusi***

##### ***1. Poolte argumendid***

85. Komisjon väidab, et kuna Saksamaa Liitvabariik on andnud valitsusele EnWG § 24 lõikega 1 volitused määrata kindlaks edastus- ja jaotustariifid ning riigi võrkudele juurdepääsu ja tasakaalustusteenuste osutamise tingimused ning on võtnud selle sätte alusel vastu teatava hulga määruseid, mis käsitlevad regulatiivülesannete täitmise korda,<sup>30</sup> siis on ta rikkunud ainuvolitusi, mis on liidu õigusega antud reguleerivale asutusele. Seega on see liikmesriik direktiivi 2009/72 artikli 37 lõike 1 punkti a ja lõike 6 punktid a ja b ning direktiivi 2009/73 artikli 41 lõike 1 punkti a ja lõike 6 punktid a ja b valesi üle võtnud.

86. Komisjon märgib, et kõnesolevates riigisisestest õigusnormides ei ole sätestatud lihtsalt „valitsuse poliitilised üldsuunised“ direktiivi 2009/72 artikli 35 lõike 4 punkti b alapunkti ii ja direktiivi 2009/73 artikli 39 lõike 4 punkti b alapunkti ii tähenduses. Nendega on hoopis antud valitsusele otse mõned volitused, mis direktiivide kohaselt on ainult reguleerivatel asutustel ning on seotud reguleerivate asutuste ülesannete ja volitustega. EnWG § 24 lõike 1 punkti 1 alusel vastu võetud riigisisest määrused kujutavad endast äärmiselt üksikasjalikke juhiseid reguleerivale asutusele selle kohta, kuidas ta peab oma regulatiivülesandeid täitma. Nende määrustega on kehtestatud võrgutariifide kindlaksmääramise menetlus ja kord, nähes ette üksikasjad, näiteks amortiseerimismeetod ja indekseerimine.

87. Ehkki nende riigisiseste määrusesätetega on reguleerivale asutusele jäetud teatav kaalutlusruum nende kohaldamisel, vähendavad need seetõttu, et on väga üksikasjalikud, märkimisväärselt reguleeriva asutuse volitusi, mis puudutab meetodikate, kohaldatavate tariifide ja arvessevõetavate kulude kindlaksmääramist. Lisaks on nendes määrusesätetes ette nähtud üksikasjalikud eeskirjad võrgule juurdepääsu tingimuste kohta, samuti üksikasjalikud juhised põhivõrguettevõtjate vaheliste vastastikuse sidumise kokkulepete kohta või vabalt antavate võimsuste või territoriaalsete turgude arvu kohta. Komisjoni sõnul takistab nii üksikasjalike sätete ettenägemine reguleerival asutusel anda ise hinnanguid ja vähendab seega tema kaalutlusruumi, võttes temalt volitused, mis direktiividega anti ainult talle.

88. Mis puudutab tuginemist võimude lahususe ja seadusandja suveräänsuse kaitse põhimõttele, siis komisjon ei väida vastu sellele, et reguleerivale asutusele usaldatavad ülesanded tuleb kindlaks määrata õigusaktides – see on pealegi hädavajalik, sest direktiivid on vaja riigisisesse õigusesse üle võtta. Komisjon ei ole aga rahul sellega, et Saksamaa seadusandja ei usaldanud direktiivide ülevõtmisel reguleerivale asutusele ülesandeid, mille liidu seadusandja ette nägi. Selle

<sup>30</sup> Komisjon mainib Stromnetzentgeltverordnung (StroNEV – 25. juuli 2005. aasta määrus, mis käsitleb elektrivõrgu kasutamise tariifide kindlaksmääramist, *BGBI.* I, lk 2225), Gasnetzentgeltverordnung (GasNEV – 25. juuli 2005. aasta määrus, mis käsitleb gaasivõrgu kasutamise tariifide kindlaksmääramist, *BGBI.* I, lk 2197), Anreizregulierungsverordnung (ARegV – 29. oktoobri 2007. aasta määrus, millega reguleeritakse elektrienergia tarnimise võrke stiimulite kasutamisega, *BGBI.* I, lk 2529), Stromnetzzugangsverordnung (StromNZV – 25. juuli 2005. aasta määrus, mis käsitleb juurdepääsu elektrivõrgule, *BGBI.* I, lk 2243) ja Gasnetzzugangsverordnung (GasNZV – 3. septembri 2010. aasta määrus, mis käsitleb juurdepääsu gaasivõrgule, *BGBI.* I, lk 1261).

asemel, et määrata – nagu direktiivides ette nähtud – neid ülesandeid kindlaks reguleeriva asutuse ainuvolitustena, nägi Saksamaa seadusandja EnWGs ette, et tingimused, mille kohaselt võib reguleeriv asutus neid ülesandeid täita, määratakse kindlaks valitsuse õigusaktiga. Vastavalt direktiividele on liikmesriigid siiski kohustatud tagama, et reguleerivale asutusele antakse ainupädevus täita direktiivi 2009/72 artiklis 37 ja direktiivi 2009/73 artiklis 41 kindlaks määratud ülesandeid.

89. Komisjoni sõnul on reguleeriva asutuse ülesanded ja volitused direktiivides kindlaks määratud üksikasjalikult, sest on nähtud ette nii menetluslikud kui ka materiaalõiguslikud nõuded, mida reguleeriv asutus peab oma ülesannete täitmisel järgima. Oma vastastikuse toime läbi liidu teiste asjakohaste õigusaktidega<sup>31</sup> tagavad direktiivid, et reguleeriv asutus täidab ülesandeid, mille liidu seadusandja on talle usaldanud, selle seadusandja kindlaks määratud pädevuse ulatuses. Liidu õigusnormidest piisab, et määrata kindlaks reguleeriva asutuse haldustegevuse vajalik õiguslik raamistik ja järgida võimude lahususe põhimõtet. Muud riigisisised õigusnormid, mis käsitlevad reguleeriva asutuse ülesannete täitmist, ei tohi tuua kaasa talle antud ainuvolituste rikkumist. Kõnesolevates Saksamaal vastu võetud määrusesätetes ei ole piiratud niisuguste üldsätete kehtestamisega, mida riigisisised asutused peavad järgima, mis puudutab haldustegevuse õiguspärasust ja alust, vaid need kujutavad endast üksikasjalikke õigusnorme, mida kohaldatakse direktiivides ette nähtud regulatiivülesannete täitmise suhtes. Euroopa Kohus leidis, et see kujutab endast liikmesriigipoolset rikkumist, juba 29. oktoobri 2009. aasta kohtuotsuses komisjon vs. Belgia (C-474/08, ei avaldata, EU:C:2009:681, edaspidi „kohtuotsus komisjon vs. Belgia“).

90. Saksamaa Liitvabariik, keda toetab Rootsi Kuningriik, vaidleb komisjoni argumentidele vastu. Kõigepealt leiab ta, et komisjon esitas oma repliigis uue etteheite, mis puudutab reguleeriva asutuse sõltumatuse rikkumist. Niisugune uus etteheide kujutab endast vaidluse eseme laiendamist tagantjärele ja on seega vastuvõetamatu.

91. Sisulises osas väidab Saksamaa Liitvabariik, et EnWG tugineb „normatiivse reguleerimise“ (*normative Regulierung*) põhimõttele, mille kohaselt teeb reguleeriv asutus konkreetsed regulatiivotsused täiesti sõltumatult, kuid osas, mis puudutab võrgule juurdepääsu meetodite kindlaksmääramist, on ta seotud parlamentaarse seadusandja põhimõtteliste otsustega, mis leiavad konkreetse väljenduse valitsuse määrustes. Nii on reguleerival asutusel ulatuslik kaalutusruum, kuid tema pädevuse kasutamine on eelnevalt struktureeritud (*vorstrukturiert*) viisil, mis tagab, et demokraatliku õiguspärasuse ahel ei katke, nagu nõuab Saksa konstitutsiooniõigus. Niisuguseid põhimõttelisi otsuseid energeetikapoliitika alal nagu need, mida on vaja teha üleminekul taastuvenergiale, ei tee mitte reguleeriv asutus, vaid seadusandja.

92. EnWGga ei ole antud föderaalvalitsusele regulatiivvolitusi, vaid on lubatud tal õigusloomepädevuse delegerimise läbi kasutada normatiiv-regulatiivpädevust nii, et selle kiidab vastavalt Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse (Grundgesetz) artikli 80 lõikele 1 heaks Bundesrat (Saksamaa Liitvabariigi Liidunõukogu). Föderaalvalitsuse määruste esemeks ei ole individuaalsed võrgule juurdepääsu tingimused, vaid nendega on abstraktselt ja üldiselt kindlaks määratud meetodid, mida reguleeriv asutus igal üksikul juhul täpsustab ja kohaldab. Saksa konstitutsiooniõiguses ei kujuta niisugust laadi määrused endast poliitilisi üldsuuniseid, vaid materiaalõiguse akte.

<sup>31</sup> Komisjon viitab muudetud redaktsioonis Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta määrusele (EÜ) nr 714/2009 võrkudele juurdepääsu tingimuste kohta piiriülese elektrikaubanduses ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1228/2003 (ELT 2009, L 211, lk 15; edaspidi „määrus nr 714/2009“) ning muudetud redaktsioonis Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta määrusele (EÜ) nr 715/2009 maagaasi ülekandevõrkudele juurdepääsu tingimuste kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1775/2005 (ELT 2009, L 211, lk 36; edaspidi „määrus nr 715/2009“).

93. EnWG sätted on kooskõlas direktiivi sätetega, mis käsitlevad reguleeriva asutuse ülesandeid. Saksamaa Liitvabariik, keda selles küsimuses toetab Rootsi Kuningriik, leiab nimelt, et need direktiivid ei välista kuidagi seda, et liikmesriigi seadusandja kehtestab direktiivi üldistest sätetest konkreetsemad ja täpsemad sätted reguleerimismeetodite kohta, mida reguleeriv asutus peab kasutama. Lisaks on see, kui direktiivi sätetega ei jäeta liikmesriikidele mingit kaalutlusruumi reguleeriva asutuse volitusi käsitlevate õigusnormide ülevõtmisel, vastuolus liikmesriikide menetlusautonoomia põhimõttega, mida Euroopa Kohus on tunnustanud.

94. Direktiivid võimaldavad liikmesriikidel kehtestada mitmesuguseid regulatiivsüsteeme, mis kõik kujutavad endast direktiivide piisavat ülevõtmist. „Normatiivse reguleerimise“ korral määravad seadusandja ja asutus, kellel on pädevus anda määrusi, üldiselt ja abstraktselt kindlaks arvutusmetoodikad ning reguleeriv asutus on pädev neid metoodikaid täiendama ja osaliselt ka muutma. Lisaks teeb reguleeriv asutus niisugusel juhul nende arvutusmetoodikate põhjal täpse regulatiivotsuse. Tõlgendus, mille pakub välja komisjon, toob seevastu kaasa selle, et reguleeriv asutus on pädev kindlaks määrama nii tariife kui ka metoodikaid – mis on vastuolus nende direktiivide sõnastuse, mõtte, eesmärkide ja tekkelooga.

95. Kohtuotsus komisjon vs. Belgia ei ole asjakohane, sest käsitletaval juhul on EnWG § 24 põhjal vastu võetud määrused materiaalõiguse aktid, mitte valitsuse kui reguleerivast asutusest hierarhiliselt kõrgemalseisva täidesaatva organi juhised. Ka ei rikota reguleeriva asutuse kaalutlusõiguse „eelneva struktureerimisega“ normatiivsete ettekirjutuste abil tema sõltumatust, mis seisneb selles, et ta ei allu valitsuse ega muude asutuste juhistele. Niisuguse tingimuse täidetuse on Saksa õigusega tagatud.

96. Pealegi on „normatiivse reguleerimise“ põhimõtet tunnustatud ka liidu õiguses, nagu näitab asjaolu, et komisjonil endal on pädevus võtta vastu võrgueeskirju, mis ei kujuta endast lihtsalt poliitilisi üldsuuniseid, vaid tõelisi üksikasjalikke ettekirjutusi, mis käsitlevad metoodikaid. Liidu õigus ja konkreetset direktiivid ei sisalda piisavalt täpseid sisulisi ettekirjutusi, milles oleksid kindlaks määratud tariifide kindlaksmääramise metoodikad võrgule juurdepääsu alal. Määrused nr 714/2009 ja nr 715/2009 ei ole kohaldatavad elektrienergia ja gaasiga kauplemise suhtes ühe liikmesriigi piires ega jaotusvõrkude tasandil. Selles olukorras on liikmesriigid direktiivide nõuetekohase ülevõtmise tagamiseks kohustatud välja töötama oma kriteeriumid reguleeriva asutuse regulatiivpädevuse piiritlemiseks.

97. Lõpuks väidab Saksamaa Liitvabariik, et kohtupraktikas alates Euroopa Kohtu 13. juuni 1958. aasta kohtuotsusest *Meroni vs. Ülemamet* (9/56, EU:C:1958:7; edaspidi „kohtuotsus *Meroni*“) kindlaks määratud põhimõtted on kohaldatavad ka siis, kui liidu seadusandja usaldab teatavad volitused sõltumatutele reguleerivatele asutustele. Nende põhimõtete põhjal on volituste delegeerimine niisugustele asutustele võimalik üksnes siis, kui seadusandja on enne vastu võtnud piisavalt täpsed nõuded, mis käsitlevad nende asutuste ülesandeid ja volitusi. Liidu õigusaktides niisuguseid nõudeid ei ole ning seega peavad liikmesriigid need kehtestama. Sama kohustus tuleneb demokraatia ja õigusriigi põhimõtetest, mis kuuluvad Saksamaa Liitvabariigi poliitiliste ja põhiseaduslike struktuuride hulka, mida liit peab ELL artikli 4 lõike 2 kohaselt austama.

## 2. *Õiguslik hinnang*

98. Kõigepealt tuleb tagasi lükata Saksamaa Liitvabariigi esitatud vastuväide, et komisjoni argumendid, mis käsitlevad reguleeriva asutuse sõltumatuse rikkumist, kujutavad endast uut ja seega vastuvõetamatut etteheidet.

99. Selles küsimuses märgin, et neljanda etteheitega väidab komisjon, et Saksamaa Liitvabariik on direktiivi mitmesugused sätted üle võtnud valesti, sest kõnesolevate riigisiseste õigusnormidega on rikutud ainuvolitusi, mis on direktiividega reguleerivale asutusele antud. Riigisiseste õigusnormidega on mõned volitused, mis direktiivide kohaselt kuuluvad reguleerivale asutusele, antud valitsusele, ning nähes ette reguleeriva asutuse volituste kasutamist käsitlevad üksikasjalikud sätted, märgatavalt vähendatud tema kaalutlusruumi tema ainuvolituste raames.

100. Selle kohta tuleb märkida, et nii see, kui õigus sekkuda antakse reguleeriva asutuse ainupädevuse valdkondades kellelegi teisele kui talle, kui ka see, kui reguleeriva asutuse suhtes kohaldatakse teiste isikute kehtestatud sätteid, mis näevad üksikasjalikult ette, kuidas tuleb tema volitusi tema ainupädevuse valdkondades kasutada, võivad mõjutada reguleeriva asutuse võimalust teha nendes valdkondades otsuseid autonoomselt, täiesti vabalt ja ilma väliste mõjudeta. Sellest järeldub, et neljandat etteheidet, mis tõstatab direktiividega reguleerivatele asutustele tagatud sõltumatuse rikkumise probleeme, ja seega komisjoni vastavaid argumente ei saa pidada esialgu esitatud etteheitega võrreldes uueks etteheiteks, mis oleks seega vastuvõetamatu.

101. Sisulisest küljest tuleb märkida, et kontrollimaks komisjoni neljandat etteheidet, tuleb minu meelest analüüsida direktiivide asjasse puutuvaid sätteid, võttes arvesse nende sõnastust ning nende õigusaktide eesmärke, mille osaks need on, ning samuti nende konteksti.<sup>32</sup>

102. Kõigepealt on vaja juhtida tähelepanu tööga, et sätted, mis käsitlevad reguleeriva asutuse nimetamist, eesmärke, ülesandeid ja volitusi vastavalt elektrienergia- ja maagaasisektoris, paiknevad direktiivides nii, et asuvad direktiivi 2009/72 IX peatükis (artiklid 35–40) ja direktiivi 2009/73 VIII peatükis (artiklid 39–44).

103. Euroopa Kohus on nende sätete kohta juba märkinud, et direktiivi 2009/72 artikli 35 lõikega 4, millele vastab sõna-sõnalt direktiivi 2009/73 artikli 39 lõige 4, on liikmesriikidele kehtestatud kohustus tagada reguleeriva asutuse sõltumatus ja kanda hoolt, et ta kasutaks oma volitusi erapooletult ja läbipaistvalt.<sup>33</sup> Seejärel on samas sättes täpsustatud, et selleks peavad liikmesriigid tagama, et reguleerivad asutused oleksid neile direktiivide endi ja seotud õigusnormidega antud volituste kasutamisel õiguslikult eraldiseisvad ning „funktsionaalselt sõltumatud kõikidest teistest avalik-õiguslikest ja eraõiguslikest isikutest“ ning et nende töötajad ja juhtimise eest vastutavad isikud „tegutsevad turuhuvidest sõltumatult“ ning „neile määratud reguleerimisülesandeid täites ei küsi ega võta vastu otseseid juhiseid üheltki riigiasutuselt ega muult avalik-õiguslikult või eraõiguslikult isikult“. Sama artikli lõikes 5, mis vastab direktiivi 2009/73 artikli 39 lõikele 5, on lisatud, et reguleeriva asutuse sõltumatuse kaitsmiseks tagavad liikmesriigid muu hulgas, et reguleeriv asutus „saab vastu võtta kõikidest poliitilistest organitest sõltumatuid otsuseid“.<sup>34</sup>

104. Mõistet „sõltumatus“ ei ole määratletud ei direktiivis 2009/72 ega direktiivis 2009/73. Euroopa Kohus on selle kohta siiski juba leidnud konkreetselt seoses reguleerivate asutustega energeetikasektoris, et avalik-õigusliku organi puhul tähendab sõltumatus harilikult ja tavaliselt staatust, mis tagab asjaomasele organile võimaluse tegutseda täiesti sõltumatult nendest organitest, kelle suhtes tema sõltumatus peab olema tagatud, mis tahes juhendite ja

<sup>32</sup> Vt selle kohta teiste hulgas 16. juuli 2020. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ungari (elektri ja maagaasi ülekandevõrkude tasud) (C-771/18, EU:C:2020:584, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika).

<sup>33</sup> Vt selle kohta 11. juuni 2020. aasta kohtuotsus Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, punkt 31)

<sup>34</sup> 11. juuni 2020. aasta kohtuotsus Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, punkt 50).

surveta.<sup>35</sup> Konkreetset energiasektoris eeldab direktiividega ette nähtud sõltumatus otsuste tegemisel, et direktiivi 2009/72 artiklis 37 ja direktiivi 2009/73 artiklis 41 nimetatud regulatiivülesannete ja -volituste raames võtab reguleeriv asutus oma otsused vastu autonoomselt, üksnes üldisest huvist lähtudes, et tagada direktiividega taotletavate eesmärkide järgimine, ilma et ta alluks väljastpoolt, muudelt avalik-õiguslikelt või eraõiguslikelt asutustelt pärinevatele juhistele.<sup>36</sup>

105. Euroopa Kohtul on juba olnud ka võimalus seletada sõnaselgelt, et punktis 103 mainitud direktiivides ette nähtud nõuded eeldavad, et reguleeriv asutus peab oma regulatiivülesandeid täites olema vaba *ükskõik missugusest* välisest mõjust.<sup>37</sup> Selles küsimuses märgin ka, et asjaolu, et direktiivides on korduvalt nimetatud nõuet tagada reguleeriva asutuse funktsionaalne sõltumatus, ei võimalda kahelda, et see sõltumatus tuleb tagada mitte ainult eraõiguslike isikute ja ärihuvide suhtes, vaid ka *ükskõik missuguse* avalik-õigusliku isiku suhtes ning seega mitte üksnes valitsuse kui täidesaatva võimu suhtes. Direktiivides kasutatud väljendid on üheselt mõistetavad ning näitavad esiteks, et funktsionaalne sõltumatus tuleb tagada *ükskõik missuguse* poliitilise organi suhtes, st mitte üksnes valitsuse, vaid ka parlamendi suhtes, ja teiseks, et see tuleb tagada täielikult, mitte ainult seoses teatavate aktidega, mis on vormi ja sisu alusel kindlaks määratud. Nõue, et reguleeriv asutus peab olema sõltumatu *ükskõik missugustest* poliitilistest huvidest, tuleneb sõnaselgelt ka direktiivi 2009/72 põhjendusest 34 ja direktiivi 2009/73 põhjendusest 30.

106. Sellest järeldub, et reguleeriva asutuse sõltumatus, mille direktiivid tagavad direktiivi 2009/72 artikli 37 ja direktiivi 2009/73 artikliga 41 ainult talle usaldatud ülesannete täitmisel ja antud volituste kasutamisel, ei tohi olla piiratud ka parlamendi seaduse või aktidega, mis – kui kasutada kategooriaid, mida Saksamaa valitsus kohtuistungil nimetas – on riigisisese konstitutsiooniõiguses kasutatud tüüpilise klassifikatsiooni järgi „materiaalõiguslikud seadused“, näiteks valitsuse määrused.

107. Direktiivide tõlgendus, mille eesmärk on tagada reguleeriva asutuse suur funktsionaalne sõltumatus, on lisaks kooskõlas direktiivide eesmärkidega. Selles mõttes kinnitab grammatilist tõlgendust teleoloogiline tõlgendus.

108. Euroopa Kohus on selle kohta juba märkinud, et direktiivi 2009/72 peamine eesmärk on luua avatud ja konkurentsivõimeline elektrienergia siseturg, kus kõik tarbijad saavad vabalt valida tarnijaid ja kõik tarnijad saavad vabalt teenindada oma kliente, kehtestada sellel turul võrdsed tingimused, tagada elektrivarustuse kindlus ja võidelda kliimamuutustega.<sup>38</sup> Direktiivi 2009/73 eesmärgi on Euroopa Kohus kindlaks määranud väga sarnases sõnastuses.<sup>39</sup>

<sup>35</sup> 11. juuni 2020. aasta kohtuotsus Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, punkt 32), milles on viidatud 13. juuni 2018. aasta kohtuotsusele (komisjon vs. Poola, C-530/16, EU:C:2018:430, punkt 67).

<sup>36</sup> Direktiivi 2009/72 kohta vt 11. juuni 2020. aasta kohtuotsus Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, punkt 54), mida kohaldatakse analoogia alusel direktiivi 2009/73 suhtes. Vt selle kohta ka 3. detsembri 2020. aasta kohtuotsus komisjon vs. Belgia (C-767/19, EU:C:2020:984, punkt 111).

<sup>37</sup> 11. juuni 2020. aasta kohtuotsus Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, punkt 33), mis puudutab direktiivi 2009/72; kohtujuristi kursiiv. Samad kaalutlused on analoogia alusel õiged direktiivi 2009/73 puhul.

<sup>38</sup> 11. juuni 2020. aasta kohtuotsus Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, punkt 22 ja seal viidatud kohtupraktika).

<sup>39</sup> 19. detsembri 2019. aasta kohtuotsus GRDF (C-236/18, EU:C:2019:1120, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).

109. Selles küsimuses tuleb lisada, et nagu ilmneb direktiivide mitmesugustest põhjendustest<sup>40</sup>, peamine eesmärk, milleks on viia lõpule siseturu elluviimine elektrienergia- ja maagaasisektoris ning luua ühetaolised konkurentsitingimused kõikidele liidu elektriettevõtjatele, seati seetõttu, et varasem regulatsioon ei olnud piisav, et luua eeldused täiuslikult toimiva siseturu loomiseks, kaitstes samas tarbijaid, edendades investeringuid ja tagades varustuskindluse. Uute direktiivide vastuvõtmise eesmärk oli muu hulgas sõnaselgelt vältida olukorras, kus võrgud ning tootmis- ja tarnimistegevus ei ole tegelikult eraldatud – mida eelnevate direktiivide<sup>41</sup> sätetega ei suudetud tagada –, pidevat diskrimineerimise ohtu mitte ainult võrkude haldamisel, vaid ka seoses vertikaalselt integreeritud ettevõtjate stiimulitega investeerida piisavalt omaenese võrkudesse; siit ka direktiivide eesmärk kehtestada õigusnormid selleks, et saavutada tootmis- ja tarnimistegevuse tegelik eraldatus võrguga seotud tegevusest.<sup>42</sup>

110. Selles olukorras tuleb märkida – nagu Euroopa Kohus on juba teinud –, et just nende eesmärkide saavutamiseks anti direktiividega reguleerivale asutusele elektrienergiaturu reguleerimise ja järelevalve valdkonnas ulatuslikud volitused.<sup>43</sup>

111. Direktiividega kehtestatud raamistikus tagavad reguleerivad asutused süsteemi nõuetekohase toimimise tervikuna. Konkreetselt, nagu ilmneb sõnaselgelt direktiivi 2009/72 põhjendusest 36 ja direktiivi 2009/73 põhjendusest 32 ning nagu näitavad vastavalt nende artikli 37 lõike 1 punkt a ja artikli 41 lõike 1 punkt l, peavad need asutused saama kehtestada või kinnitada tariife või nende arvestamise meetodikaid kas põhivõrguettevõtja või jaotusvõrguettevõtja ettepaneku alusel või nende ettevõtjate ja võrgu kasutajate kooskõlastatud ettepaneku alusel. Nimetatud ülesannete täitmisel peavad reguleerivad asutused tagama, et edastus- ja jaotustariifid oleksid mittediskrimineerivad ja kulupõhised, ning lisaks võtma arvesse jaotatud tootmise ning nõudluse juhtimise abil pikemas plaanis säästetud võrgu marginaalkulu.

112. Nende eesmärkide saavutamine eeldab, et tagatakse reguleeriva asutuse maksimaalne sõltumatus laias tähenduses, mis ilmneb eespool, punktis 102 jj viidatud sätete sõnastusest. Täielik sõltumatus ettevõtjatest ja avalik-õiguslikest isikutest, olgu need siis haldus- või poliitilised organid ja sel viimasel juhul täidesaatva või seadusandliku võimu kandjad, peab tagama, et tehtavad otsused on tõesti erapooletud ja mittediskrimineerivad, välistades juba eos võimaluse, et mingil moel koheldakse eelistatult ettevõtjaid ja majandushuve, mis on seotud valitsuse, poliitilise enamuse või igal juhul poliitilise võimuga.<sup>44</sup> Nii neutraliseeritakse, nagu õigesti märgib komisjon, risk – mille teokssaamine seab ohtu niisuguse elektrienergia siseturu loomise, kuhu on võimalik piiriüleselt juurde pääseda erinevatest energiaallikatest toodetud elektri uutel tarnijatel nagu ka uutel energiatootjatel –, et eelistatakse oma riigi ettevõtjaid või

<sup>40</sup> Vt muu hulgas direktiivi 2009/72 põhjendused 1, 6, 7, 19, 25, 37, 42, 46 ja 50 ning direktiivi 2009/73 põhjendused 1, 5, 16, 21, 22, 30, 57 ja 58.

<sup>41</sup> St Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2003. aasta direktiiv 2003/54/EÜ, mis käsitleb elektrienergia siseturu ühiseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 96/92/EÜ (ELT 2003, L 176, lk 37; ELT eriväljaanne 12/02, lk 211), ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2003. aasta direktiiv 2003/55/EÜ maagaasi siseturu ühiseeskirjade kohta ning direktiivi 98/30/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT 2003, L 176, lk 57; ELT eriväljaanne 12/02, lk 230).

<sup>42</sup> Direktiivi 2009/72 põhjendused 9 ja 10 ning direktiivi 2009/73 põhjendused 6 ja 7.

<sup>43</sup> Vt direktiivi 2009/72 kohta 11. juuni 2020. aasta kohtuotsus Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, punkt 23).

<sup>44</sup> Selles küsimuses märgin ka, et täielik eraldatus poliitilisest võimust võimaldab reguleerivatel asutustel lähtuda oma tegevuses pikaajalisest perspektiivist, mis on vajalik direktiivi eesmärkide saavutamiseks, sidudes oma otsused lahti valimistsükliga seotud nõuetest, millega on aga seotud poliitiliste organite liikmed. See side, mis teeb kahtlemata võimalikuks seose ühiskonna nõudmistest ja vajadustega, mis avalduvad avalikus arvamuses, on esindusdemokraatia peamine eelis, kuid võib saada „Achilleuse kannaks“, kui takistab tehnilistes valdkondades lähtuda pikaajalisest perspektiivist, mis suudab vastu panna sektorihuvide survele.

poliitilise võimuga seotud ettevõtjaid – oht, mis on eriti suur seetõttu, et paljudes riikides on vertikaalselt integreeritud ettevõtja veel vana avalik-õiguslik monopol, kellel on sidemed valitsusega, näiteks aktsionäride kaudu.<sup>45</sup>

113. Pealegi, nagu ilmneb sõnaselgelt direktiivi 2009/72 põhjendusest 33 ja direktiivi 2009/73 põhjendusest 29, püütakse nende direktiividega reguleeriva asutuse sõltumatust konkreetset tugevdada just seetõttu ning, nagu tuleneb nende direktiivide põhjendustest 34 ja 30, on nendes sätestatud õigusnormid, mis elektrienergia siseturu nõuetekohase toimimise huvides võimaldavad elektrienergia reguleerijatel otsuseid teha kõikides reguleerimisküsimustes ning olla muudest avalikest ja erahuvidest täiesti sõltumatud.<sup>46</sup>

114. Nii reguleeriva asutuse sõltumatusel põhinev üldine raamistik konkretiseerub direktiivide sätetes, milles on analüütiliselt kindlaks määratud nende eesmärgid, ülesanded ja volitused. Seepärast kinnitab grammatilist ja teleoloogilist tõlgendust süstemaatiline tõlgendus. Näiteks direktiivi 2009/72 artiklis 37 ja direktiivi 2009/73 artiklis 41 on täpselt kindlaks määratud reguleeriva asutuse volitused, mis on need ja ainult need, mis on ette nähtud direktiivides.

115. Lisaks on need volitused paigutatud õiguslikku struktuuri, mis piiritleb nende eesmärgid ja kasutamise kriteeriume mitmel tasandil. Reguleerivad asutused on neile antud volituste kasutamisel kohustatud tegutsema vastavalt direktiivi 2009/72 artiklis 36 ja direktiivi 2009/73 artiklis 40 nimetatud eesmärkidele. Tegemist on konkreetsete eesmärkidega, mis piiritlevad reguleerivatele asutustele usaldatud otsuste ulatuse, määrates kindlaks kriteeriumid, millest tuleb eelnevalt kindlaks määratud eesmärkide poole püüdlisel lähtuda.<sup>47</sup>

116. Mõnel juhul on neid kriteeriume seoses konkreetsete volitustega hiljem üksikasjalikult täpsustatud direktiivi 2009/72 artiklis 37 ja direktiivi 2009/73 artiklis 41. Nii näiteks mis puudutab edastus- ja jaotustariife või vastavaid arvutusmetoodikaid nende kahe artikli lõike 1 tähenduses, siis need tuleb määrata kindlaks läbipaistvate kriteeriumide alusel ning nende artiklite lõike 6 punkti a kohaselt tuleb need ning riiklike võrkudega ühendamise ja neile juurdepääsu tingimused kindlaks määrata, võttes arvesse vajadust teha võrkudesse investeeringuid viisil, mis võimaldab tagada võrkude elujõulisuse.<sup>48</sup> Nende artiklite lõike 10 järgi peavad need tingimused, tariifid ja metoodikad olema proportsionaalsed ja neid tuleb kohaldada mittediskrimineerivalt. Mis puudutab aga tasakaalustusteenuste osutamist, siis direktiivi 2009/72 artikli 37 ja direktiivi 2009/73 artikli 41 lõike 6 punktis b on sätestatud, et neid teenuseid osutatakse võimalikult ökonoomselt ja need peavad pakkuma võrgukasutajatele sobivaid stiimuleid nende elektrienergia sisse- ja väljavoolu tasakaalustamiseks, neid osutatakse õiglaselt ja mittediskrimineerivalt ning objektiivsete kriteeriumide alusel. Lisaks on nende kahe viidatud artikli lõikes 8 ette nähtud, et tariife või metoodikat ja tasakaalustusteenuseid kehtestades või heaks kiites tagavad reguleerivad asutused, et põhivõrguettevõtjaid ja jaotusvõrguettevõtjaid stimuleeritakse nii lühikeses kui ka pikas perspektiivis asjakohaselt, et tõhustada jõudlust, soodustada turgude integreerimist ja varustuskindlust ning toetada seotud teadusuuringuid.<sup>49</sup>

<sup>45</sup> Nõude kohta neutraliseerida seda liiki huvide konfliktide ohud reguleeriva asutuse sõltumatuse tunnustamisega vt analoogia alusel 9. märtsi 2010. aasta kohtuotsuse komisjon vs. Saksamaa (C-518/07, EU:C:2010:125) punkt 35, mis käsitleb isikuandmete kaitse järelevalve asutuse sõltumatust.

<sup>46</sup> 11. juuni 2020. aasta kohtuotsus Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, punktid 24 ja 25).

<sup>47</sup> Nii näiteks tuleb direktiivi 2009/72 artikli 36 punkti d ja direktiivi 2009/73 artikli 40 punkti d kohaselt saavutada eesmärk aidata saavutada kõige kulutõhusamal viisil turvaliste, usaldusväärsete ja tõhusate mittediskrimineerivate võrkude arendamist, mis on tarbijale orienteeritud.

<sup>48</sup> Vt selle kohta 16. juuli 2020. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ungari (elektri ja maagaasi ülekandevõrkude tasud) (C-771/18, EU:C:2020:584, punkt 49).

<sup>49</sup> Vt selle kohta 16. juuli 2020. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ungari (elektri ja maagaasi ülekandevõrkude tasud) (C-771/18, EU:C:2020:584, punkt 50).

117. Direktiivides on ette nähtud ka teatav hulk menetluslikku laadi tagatise, mida reguleerivad asutused peavad oma ülesannete täitmisel järgima, näiteks kohustus oma otsused avaldada, kohustus tagada tundliku äriinformatsiooni konfidentsiaalsus ning täieliku põhjendamise kohustus.<sup>50</sup>

118. Direktiivides toodud kriteeriume, mida reguleerivad asutused peavad neile antud volituste kasutamisel järgima, on veel täpsustatud teistes õigusaktides, näiteks määrustes nr 714/2009 ja nr 715/2009. Näiteks vastavalt nende kahe määruse artiklites 14 ja 13<sup>51</sup> on esitatud konkreetseid kriteeriumid võrkudele juurdepääsu tasude ja tariifide või vastavate arvutusmetoodikate kindlaksmääramiseks<sup>52</sup> ning määruse nr 715/2009 artiklis 21 on sätestatud tasakaalustuseeskirju käsitlevad õigusnormid.

119. Neid sätteid on hiljem täiendatud ja täpsustatud mitmes komisjoni määrusega kehtestatud võrgueeskirjas, mis sisaldavad üksikasjalikke sätteid, mis käsitlevad muu hulgas gaasi ülekandetasude ühtlustatud ülesehitust,<sup>53</sup> nõudeid tarbimisüksuste, jaotusüksuste ja jaotusvõrkude võrku ühendamise kohta,<sup>54</sup> elektritootmisüksuste võrku ühendamise nõudeid Euroopa tasandil<sup>55</sup> ning kõrgepinge ülekande süsteemide võrguühenduse nõudeid<sup>56</sup>. Nii üksikasjalikus õiguslikus raamistikus ei saa Saksamaa Liitvabariik minu arvates väita, et direktiivide 2009/72 ja 2009/73 nõuetekohaseks ülevõtmiseks on liikmesriigid kohustatud töötama välja oma tariifide arvutamise kriteeriumid. Arvestamata veel seda, et – nagu õigesti väitis komisjon – õiglase tariifisüsteemi kindlaksmääramine kujutab endast reguleerivate asutuste klassikalist põhiülesannet ning seega on neil (ja peavad olema) spetsiaalsed osakonnad, kes suudavad seda ülesannet täita.

120. Sellest, kuidas reguleerivate asutuste volitused on kindlaks määratud ja struktureeritud, tuleneb kaks olulist tagajärge. Esiteks näib, et kui liidu õigusnormides on määratud täpselt kindlaks volitused ning nende kasutamise eesmärgid ja kriteeriumid, ei ole jätetud ruumi riikide sekkumisele, mis asetuks direktiivi ja direktiividega ainult reguleerivatele asutustele usaldatud ülesannete täitmise vahele. Asjaolu, et funktsionaalne sõltumatus on määratletud laialt, ja volituste regulatsioon sunnivad tegema niisuguse järelduse. Selle tulemusena võib väita, et direktiivides on nähtud ette reguleerivate asutuste „ainuvolitused“, mis puudutab viidatud direktiivi 2009/72 artiklis 37 ja direktiivi 2009/73 artiklis 41 loetletud ülesandeid. Sellest järeldub, et ükskõik missugune nende töö eelnev struktureerimine (*Vorstrukturierung*) liikmesriigi seadusandja poolt ei saa mõjutada direktiividega ainult neile antud põhivolituste kasutamist. Teiseks peavad reguleerivad asutused piirduma tegutsemisega liidu õigusnormidega piiritletud

<sup>50</sup> Vt direktiivi 2009/72 artikli 37 lõiked 7 ja 16 ning direktiivi 2009/73 artikli 41 lõiked 7 ja 16.

<sup>51</sup> Vt selle kohta 16. juuli 2020. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ungari (elektri ja maagaasi ülekandevõrkude tasud) (C-771/18, EU:C:2020:584, punkt 43 jj).

<sup>52</sup> Saksamaa Liitvabariigi argumendi kohta, et nende sätetega kindlaks määratud kriteeriume kohaldatakse üksnes piiriülese kauplemise suhtes põhivõrkude tasandil – argument, millele komisjon vastu vaidleb –, margin, et isegi eeldusel, et see on nii, ei muuda see midagi selles, et tariifid ja vastavad arvutusmetoodikad tuleb kindlaks määrata ja neid tuleb kohaldada mittediskrimineerivalt ning eesmärgiga luua elektrienergia ja gaasi siseturg ning seega tuleb tariifid ja vastavad arvutusmetoodikad riigisisese ja piiriülese kauplemise puhul kindlaks määrata ühtlustatud kriteeriumide põhjal.

<sup>53</sup> Komisjoni 16. märtsi 2017. aasta määrus (EL) 2017/460, millega kehtestatakse võrgueeskiri gaasi ülekandetasude ühtlustatud ülesehituse põhimõtete kohta (ELT 2017, L 72, lk 29).

<sup>54</sup> Komisjoni 17. augusti 2016. aasta määrus (EL) 2016/1388, millega kehtestatakse võrgueeskiri tarbimise ühendamise kohta (ELT 2016, L 223, lk 10).

<sup>55</sup> Komisjoni 14. aprilli 2016. aasta määrus (EL) 2016/631, millega kehtestatakse võrgueeskiri elektritootmisüksuste võrku ühendamise nõuete kohta (ELT 2016, L 112, lk 1).

<sup>56</sup> Komisjoni 26. augusti 2016. aasta määrus (EL) 2016/1447, millega kehtestatakse võrgueeskiri alalisvooluülekandesüsteemide ja alalisvooluühendusega energiapargimoodulite võrguühenduse nõuete kohta (ELT 2016, L 241, lk 1).



raamistikus, ilma et nad saaksid kehtestada uusi huve või kriteeriume peale nende, mille liidu seadusandja on eelnevalt kindlaks määranud. Reguleerivad asutused peavad viima tehniliselt ellu liidu teistes õigusnormides sätestatu.

121. Järeldustele, millele on jõutud, ei räägi vastu asjaolu, et direktiividega on liikmesriikidele jäetud õigus määrata kindlaks „poliitilised üldsuunised“<sup>57</sup>.

122. Selles küsimuses tuleb teha kaks märkust. Esiteks, kuna direktiivide kohaselt on sõnaselgelt lubatud ainult *üldised* suunised, on nendega kindlasti vastuolus *spetsiifilised* juhised või regulatsioonid, milles on nähtud ette *üksikasjalikud* juhised. Teiseks, nagu on juba märkinud Euroopa Kohus,<sup>58</sup> ilmneb direktiivide asjasse puutuvatest sätetest sõnaselgelt, et asjaomase liikmesriigi valitsuse välja töötatud poliitilised üldsuunised ei tohi puudutada direktiivi 2009/72 artiklis 37 ja direktiivi 2009/73 artiklis 41 nimetatud regulatiivülesandeid ja -volitusi, mille hulgas on mitmesuguste tariifide ja hindade kehtestamise, kinnitamise ja järelevalve ülesanded ja volitused, eelkõige need, mida on kirjeldatud nende artiklite lõike 1 punktis a ning milleks on läbipaistvate kriteeriumide alusel kehtestada või kinnitada edastus- ja jaotustariifid või nende arvutamise meetodika. Sellest tuleneb, et kuigi liikmesriigid ning seega parlament ja valitsus on pädevad energeetikapoliitika alal, nagu kinnitab ELTL artikkel 194, ei muuda see midagi seoses nõudega, et poliitilised üldsuunised peavad puudutama muid valdkondi kui need, mida hõlmavad reguleerivate asutuste reguleerimise ainuvolitused. Selles küsimuses tuleb ka märkida, et igal juhul on Saksamaa valitsus selgitanud, et sätted, mille komisjon käesoleva etteheitega kahtluse alla seab, ei kujuta endast poliitilisi üldsuuniseid nende direktiivide tähenduses.

123. Eespool esitatud tõlgendus, mis tuleneb direktiivi asjasse puutuvate sätete grammatilisest, teleoloogilisest ja süstemaatilisest analüüsist, on pealegi kooskõlas lähenemisega, mille Euroopa Kohus on oma praktikas valinud.

124. Näiteks kohtuotsuses komisjon vs. Belgia selgitas Euroopa Kohus konkreetselt seoses elektrienergia sektoriga, et see, kui liikmesriik annab edastamis- või jaotustariifide arvutamisel määravate tegurite, näiteks amortisatsiooni ja kasumimarginaali kindlaksmääramise pädevuse mõnele teisele asutusele kui reguleeriv asutus, kujutab endast direktiivi 2003/54 rikkumist – direktiiv, millega volitused sellel alal anti reguleerivale asutusele. Euroopa Kohus tuvastas, et niisuguste volituste andmine täidesaatvale võimule vähendab selle direktiiviga antud volituste ulatust, sest reguleerivale asutusele on tariifide kindlaksmääramisel siduvad teise asutuse kehtestatud konkreetsed eeskirjad, mis käsitlevad nende tegurite kindlaksmääramist.<sup>59</sup> Niisugust lähenemist kinnitas Euroopa Kohus ühes üsna hiljutises kohtuotsuses, mis puudutab taas Belgia Kuningriiki ja käsitleb konkreetselt direktiivi 2009/72 artikli 37 lõike 6 punkti a ja direktiivi 2009/73 artikli 41 lõike 6 punkti a.<sup>60</sup> Vastupidi sellele, mida väidab Saksamaa Liitvabariik, on see kohtupraktika asjakohane ka juhul, kui vaidlustatud õigusnormides on nähtud ette sekkumised ainult reguleerivale asutusele antud pädevusvaldkondades materiaalõiguse aktide, mitte ainult valitsuse juhistega, mille viimane annab reguleerivast asutusest hierarhiliselt kõrgemal seisva täidesaatva organina. Nagu ilmneb eelnevatest punktidest, tuleb direktiividega ainult reguleerivatele asutustele antud volitused ja nende asutuste sõltumatus tagada *ükskõik missuguse* poliitilise organi suhtes ja seega mitte üksnes valitsuse suhtes, vaid ka liikmesriigi seadusandja

<sup>57</sup> Vastavalt direktiivi 2009/72 artikli 35 lõike 4 punkti b alapunkt ii ja direktiivi 2009/73 artikli 39 lõike 4 punkti b alapunkt ii.

<sup>58</sup> 11. juuni 2020. aasta kohtuotsus Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, punkt 52).

<sup>59</sup> Vt kohtuotsus komisjon vs. Belgia, punkt 27 jj.

<sup>60</sup> 3. detsembri 2020. aasta kohtuotsus komisjon vs. Belgia (C-767/19, EU:C:2020:984).

suhtes, kes võib küll need volitused kindlaks määrata normatiivaktides ja isegi peab seda tegema, kuid ei tohi siiski ühte osa nendest reguleerivatelt asutustelt ära võtta ja anda teistele avalik-õiguslikele organitele.

125. Pealegi on ka liidu õiguse muudes valdkondades, kus on olnud vaja näha ette sõltumatud asutused ülesannetega, mille eesmärk on luua konkurentsivõimeline turg, mis suudab samal ajal kaitsta muid eesmärke, mille on sõnaselgelt ära näidanud ja mida reguleerib liidu seadusandja, näiteks konkreetsete põhiõiguste ja tarbija õiguste kaitse, mõiste „sõltumatus“ tõlgendus, mille on esitanud Euroopa Kohus, nii lai kui võimalik.

126. Sellega seoses on asjakohane 9. märtsi 2010. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (C-518/07, EU:C:2010:125). Tookord arutati väljendi „täiesti sõltumatud“ tähendust – väljend, mida kasutati riigisiseste järelevalveasutuste kohta, kelle ülesanne oli järelevalve isikuandmete kaitset käsitlevate õigusnormide järgimise üle.<sup>61</sup> Kohtuasi puudutas järelevalveasutuste sõltumatuse kahte vastandlikku kontseptsiooni: esiteks laia tõlgendust, mille kohaselt tuleb sõltumatusenõuet tõlgendada nii, et järelevalveasutus peab olema vaba ükskõik mis liiki mõjutamisest, ning teiseks kitsendavam tõlgendus, millele tugines Saksamaa Liitvabariik ja millega sõltumatust piirati muude nende kontrolli all olevate sektoritega kui avalik-õiguslik, samas kui administratsioonisisene asutuste üle teostatava järelevalve süsteem oli lubatud. Euroopa Kohus, kes tõlgendas sõltumatust kõnesoleva direktiivi eesmärkidest lähtudes, valis esimese tõlgenduse, kinnitades, et „järelevalveasutused, kes on pädevad teostama järelevalvet isikuandmete töötlemise üle erasektoris, peavad olema sõltumatud, mis võimaldab neil täita oma ülesandeid välise mõjuta. See sõltumatus välistab mitte ainult kontrollile allutatud asutuste mõju, vaid ka igasugused ettekirjutused ja muu otsese või kaudse välise mõju, mis võib seada kahtluse alla nimetatud järelevalveasutuste poolt oma kohustuse täitmise, milleks on eraelu puutumatus kaitse ning isikuandmete vaba liikumise vahel õiglase tasakaalu kehtestamine“<sup>62</sup>.

127. Samamoodi on ka elektroonilise side sektoris Euroopa Kohtu praktika suunatud sellele, et järgitaks kaalutusruumi, mis on reguleerivatele asutustele nende volituste kasutamisel tagatud.<sup>63</sup>

128. Kokkuvõttes arvan, et elektrienergia- ja gaasisektoris reguleerivate asutuste sõltumatust käsitlevate õigusnormide laia tõlgendust kinnitab täielikult süstemaatiline analüüs, nagu on leitud Euroopa Kohtu praktikas. Liidu õigussüsteem kõneleb seoses sõltumatutele asutustele antud konkreetsete volitustega laia mõiste „sõltumatus“ kasuks.

129. Niisugust järeldust ei sea aga kahtluse alla muud argumendid, mille Saksamaa Liitvabariik on esitanud.

130. Mis puudutab esiteks seda, et Saksamaa Liitvabariik viitab liikmesriikide menetlusautonoomia põhimõttele, siis tuleb meenutada, et ELTL artiklist 288 tuleneb, et liikmesriigid on kohustatud direktiivi rakendamisel tagama selle täieliku toime, kuigi neil on ulatuslik kaalutusruum direktiivi rakendamiseks võetavate meetmete ja vahendite valiku osas. See vabadus ei võta seega ära direktiivi adressaadiks oleva iga liikmesriigi kohustust võtta kõik vajalikud meetmed, et tagada direktiivi täielik toime vastavalt selles sätestatud eesmärgile.<sup>64</sup>

<sup>61</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 1995. aasta direktiivi 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (EÜT 1995, L 281, lk 31; ELT eriväljaanne 13/15, lk 355) artikli 28 lõike 1 teise lõigu tähenduses.

<sup>62</sup> Vt selle kohtuotsuse punkt 30.

<sup>63</sup> Vt selle kohta näiteks 3. detsembri 2009. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (C-424/07, EU:C:2009:749, punktid 80–83).

<sup>64</sup> Vt 11. juuni 2020. aasta kohtuotsus Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, punkt 37) ning 19. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus Ormaetxea Garai ja Lorenzo Almendros (C-424/15, EU:C:2016:780, punkt 29 ja seal viidatud kohtupraktika).

131. Sellest tuleneb, et liikmesriikidel on – nagu Euroopa Kohus on juba märkinud – institutsiooniline autonoomia oma direktiivides ette nähtud reguleerivate asutuste korraldamisel ja struktureerimisel, kuid seda autonoomiat tuleb kasutada neis direktiivides sätestatud eesmärged ja kohustusi täielikult järgides,<sup>65</sup> sh järgides täielikult pädevusvaldkondi, mille direktiivid tagavad reguleerivatele asutustele.

132. Teiseks arvan vastupidi Saksamaa valitsusele, et direktiivide asjasse puutuvate sätete niisugune tõlgendus osas, mis puudutab reguleerivate asutuste sõltumatust ja volitusi, on kooskõlas kohtupraktikaga, mis ulatub tagasi kohtuotsuseni Meroni, mille lähenemist laiendas Euroopa Kohus liidu asutustele järgnevas kohtuotsuses, mis käsitleb Euroopa Väärtpaberiturujärelevalvele antud volitusi.<sup>66</sup>

133. Sellest kohtupraktikast ilmneb eeskätt, et Euroopa Kohus leiab, et liidu asutusele ei ole lubatud anda delegeerimise teel „ulatuslikku kaalutusõigust“, mis hõlmab ulatuslikku hindamisõigust ja võimalust väljendada seda kasutades oma tõelisi poliitilisi valikuid, mille korral asendatakse delegeeriva asutuse valikud volituse saanud asutuse omadega, mistõttu toimub „tegelik vastutuse üleminek“. <sup>67</sup> Nendele asutustele võib aga anda selgelt piiritletud täidesaatvaid volitusi, mille kasutamist kontrollitakse sel põhjusel rangelt objektiivsete kriteeriumide põhjal.<sup>68</sup>

134. Isegi eeldusel, et see kohtupraktika on kohaldatav niisugusel juhul nagu käsitletav, mis puudutab riigisiseseid asutusi, mida ei ole asutanud mitte liit ise, vaid on nimetanud liikmesriigid direktiivi alusel, tuleb siiski märkida, et väljapakutud tõlgendus on igal juhul selle kohtupraktikaga kooskõlas. Esiteks kuuluvad reguleerivatele asutustele antud volitused spetsialistide tegelikkusele antud tehnilise hinnangu põhjal täitevsfääri ega anna mingit pädevust, mis läheks kaugemale liidu õigusega kindlaks määratud normatiivsest raamistikust<sup>69</sup> või eeldaks poliitilist laadi valikuid;<sup>70</sup> teiseks, nagu analüüsitud eespool, punktides 114–119, piiravad liidu õigusaktide sätted niisuguste volituste sisu ning reguleerivad kriteeriume ja tingimusi, mis piiritlevad riiklike reguleerivate asutuste tegutsemisruumi.<sup>71</sup>

135. Kolmandaks ei sea väljapakutud tõlgendust kahtluse alla Saksamaa Liitvabariigi argumendid, mis käsitlevad demokraatia põhimõtet.

136. Demokraatia põhimõtte ja reguleerivate asutuste vastastikuse toime kohta andis Euroopa Kohus mitmesuguseid juhiseid juba eespool viidatud 9. märtsi 2010. aasta kohtuotsuses komisjon vs. Saksamaa (C-518/07, EU:C:2010:125). Selles kohtuotsuses meenutas Euroopa Kohus eelkõige, et demokraatia põhimõtte kuulub ühenduse õiguskorda ning see on sõnaselgelt sätestatud ELL artikli 6 lõikes 1 kui üks liidu alustest. Seda tuleb liikmesriikide ühise põhimõttena võtta arvesse teise õiguse akti tõlgendamisel.<sup>72</sup>

<sup>65</sup> Vt 11. juuni 2020. aasta kohtuotsus Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika).

<sup>66</sup> 22. jaanuari 2014. aasta kohtuotsus Ühendkuningriik vs. nõukogu ja parlament (C-270/12, EU:C:2014:18, punkt 41 jj).

<sup>67</sup> Vt kohtuotsus Meroni, lk 41, ning 22. jaanuari 2014. aasta kohtuotsus Ühendkuningriik vs. nõukogu ja parlament (C-270/12, EU:C:2014:18, punktid 41, 42 ja 54).

<sup>68</sup> Vt kohtuotsus Meroni, lk 41, ning 22. jaanuari 2014. aasta kohtuotsus Ühendkuningriik vs. nõukogu ja parlament (C-270/12, EU:C:2014:18, punkt 41).

<sup>69</sup> Vt selle kohta 22. jaanuari 2014. aasta kohtuotsus Ühendkuningriik vs. nõukogu ja parlament (C-270/12, EU:C:2014:18, punkt 44).

<sup>70</sup> Vt selle kohta üksikasjalikumalt allpool, punkt 141.

<sup>71</sup> Vt selle kohta 22. jaanuari 2014. aasta kohtuotsus Ühendkuningriik vs. nõukogu ja parlament (C-270/12, EU:C:2014:18, punkt 45).

<sup>72</sup> 9. märtsi 2010. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (C-518/07, EU:C:2010:125, punkt 41).

137. Seejärel märkis ta, et nimetatud põhimõttega ei ole vastuolus see, et väljaspool klassikalist haldushierarhiat on olemas ametiasutused, mis on valitsusest enam-vähem sõltumatud. Selliste asutuste olemasolu ja tegutsemise tingimused on kehtestatud liikmesriikides seaduse või teatud liikmesriikides isegi põhiseadusega ning need asutused peavad järgima seadust, alludes pädevate kohtute kontrollile. Selliste sõltumatute haldusasutuste – mis on pealegi olemas Saksamaa õigussüsteemis – ülesanne on tihti reguleeriv või täidavad nad ülesandeid, mida ei tohi poliitiliselt mõjutada, samas peavad nad järgima seadust, alludes pädevate kohtute kontrollile.<sup>73</sup>

138. Lisaks märkis Euroopa Kohus, et liidu õigus ei nõua, et „parlamendil puudub igasugune mõju“, arvestades esiteks seda, et nende järelevalveasutuste juhid võib nimetada parlament või valitsus, ning teiseks asjaolu, et seadusandja võib panna järelevalveasutustele kohustuse anda parlamendile aru oma tegevusest.<sup>74</sup>

139. Eelnevates punktides toodud Euroopa Kohtu kaalutlused on kohaldatavad ka osas, mis puudutab reguleerivaid asutusi elektrienergia- ja gaasisektoris, ning tagavad selle, et nende sõltumatus on kooskõlas demokraatia põhimõttega. Esiteks ja eelkõige tuleneb direktiivi 2009/72 põhjendusest 34 ja direktiivi 2009/73 põhjendusest 30 sõnaselgelt, et direktiividega tagatud reguleerivate asutuste sõltumatus ei välista liikmesriikide põhiseaduse kohase parlamentaarse järelevalve teostamist. Sellest järeldub, et kuigi poliitilised organid ei avalda reguleerivatele asutustele mitte mingit eelnevat mõju, ei ole viimased siiski vabastatud kohustusest anda parlamendile oma tegevusest aru. Demokraatia põhimõtte järgimise nõue toob seega kaasa reguleerivate asutuste teatavas vormis *accountability* kehtestamise, mille üksikud liikmesriigid võivad ette näha.

140. Teiseks tuleb teha üks oluline täpsustus. Reguleerivad asutused tegutsevad elektrienergia- ja gaasisektoris – nagu nägime – ainult neile antud volituste piires, kohaldades liidu õigust ja ilma, et sekkuksid riigisisese poliitilise organid – isegi mitte menetlus- ja materiaalõigusnormide abil. Liidu õigusnormid on asunud kohale, mis oli parlamendi seadusel riigisiseses haldusmudelis, et kohandada need demokraatia põhimõttega. Et otsustamisprotsess, mille tulemuseks on liidu õigusaktid, on demokraatlik protsess, milles osalevad liidu kodanike valitud Euroopa Parlament ja nõukogu ning milles esindatakse liikmesriikide huve demokraatlikult nimetatud valitsuste kaudu, on reguleerivad asutused sel moel kaasatud süsteemidesse, mis tagavad demokraatliku õiguspärasuse.

141. Lisaks, nagu märgitud eespool, punktides 114–119, ei ole direktiivides konkreetselt kindlaks määratud ja loetletud mitte üksnes reguleerivate asutuste volitused, vaid ka nende volituste kasutamise eesmärgid ja kriteeriumid on kindlaks määratud liidu teiseses õiguses. Reguleerivad asutused rakendavad teise õiguse norme peamiselt tehnilise tegevuse kaudu. Seega kooskõlas kohtupraktikaga, mis ulatub tagasi kohtuotsuseni Meroni, ei ole neil seda ulatuslikku kaalutusruumi, mis on omane poliitilisele võimule, ning seepärast ei saa nad teha energeetikapoliitikaalaseid valikuid, mille tegemise pädevus on jagatud hoopis liidu ja liikmesriikide vahel. Reguleerivad asutused ei teosta mingit poliitilist laadi võimu ega asenda organeid, kellele kuulub poliitiline võim ja kes tegutsevad demokraatlike valimiste alusel. Kui reguleerivate asutuste tegevusruum on piiritletud nii, on väljapakutud tõlgendus täiel määral demokraatia põhimõttega kooskõlas.

<sup>73</sup> 9. märtsi 2010. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (C-518/07, EU:C:2010:125, punkt 42).

<sup>74</sup> 9. märtsi 2010. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (C-518/07, EU:C:2010:125, punktid 43–45).

142. Raamistik, mis on määratud kindlaks seoses reguleerivate asutuste sõltumatuse, nende volituste ja nende tegevusruumi piiritlevate õigusaktide vaheliste suhetega, viib pealegi järeldusele, et see on täielikult kooskõlas õigusriigi põhimõtetega. Õigusriik, mis on ELL artiklis 2 nimetatud liidu alusväärtus, millest tuleb sellisena lähtuda ka liidu õiguse tõlgendamisel, eeldab, et haldusvõim toimib seaduse alusel nii, et välditakse igasugust omavoli ja tagatakse kodanike õigused, ning nii, et tema tegevuse üle teeb järelevalvet kohus. Liikmesriikide konstitutsiooniõiguses on nõutud, et haldustegevus – kui kasutada Saksamaa valitsuse väljendit – oleks eelnevalt seadusega struktureeritud. Seadus on haldusasutuste pädevuse alus ja seda mitte üksnes selles mõttes, et ükskõik missuguse halduspädevuse aluseks on seadus, aga ka selles mõttes, et seadusega kehtestatakse ka selle pädevuse kasutamise sisuline kord, piiritledes haldusasutuste kaalutusõigust ja pakkudes kodanikule kaitset sõltumatus kohtus, kui haldusasutus seaduses ettenähtust kõrvale kaldub. Saksamaa õiguskorras viidatakse seaduse reservatsioonile (*Vorbehalt des Gesetzes*, mis on taandatav põhiseaduse artikli 20 lõigetega 2 ja 3 tagatud demokraatia ja õigusriigi põhimõtetele) – väljend, mida on kasutatud ka teistes konstitutsioonilistes süsteemides, samas kui Itaalia konstitutsiooniõiguse teoorias on peetud paremaks kõnelda „seaduslikkusest sisulises tähenduses“, väljendamaks vajadust, et haldustegevus peab olema eelnevalt õigusaktidega reguleeritud.

143. Haldusvõimuga seoses seaduse reservatsiooni käsitlev nõue ning seega nõue piirata kaalutusõiguse kasutamist ja määrata kindlaks selle tegevuse hindamise kriteerium, on täielikult täidetud ka seoses reguleerivate asutustega elektrienergia- ja gaasisektoris. See nõue on täidetud mitte niivõrd eelneva õigusnormi, vaid liidu õigusaktides sätestatud eelneva regulatsiooni abil. Tänu niisugusele regulatsioonile suunavad reguleerivate asutuste ainuvolituste kasutamist eesmärgid ja kriteeriumid, mille on ära näidanud liidu seadusandja, ning nende rikkumise korral ning ka niisuguste riigisiseste õigusnormide rikkumise korral, mis reguleerivad nende tegevust liidu õiguses kindlaks määratud reguleerivate asutuste volitusi järgides, saavad asjast huvitatud isikud pöörduda oma subjektiivsete õiguste kaitseks sõltumatusse kohtusse.<sup>75</sup>

144. Käsitletaval juhul tuleb komisjoni neljanda etteheite kohta kõikidest eelnevatest kaalutlustest lähtudes märkida, et ei ole vaieldud vastu sellele, et EnWG § 24 lõikega 1 on pädevus määrata kindlaks võrgule juurdepääsu tingimused, sh tasakaalustusteenuste tellimine ja osutamine, ning nende tingimuste ja juurdepääsutariifide kindlaksmääramise meetodikad antud muule organile kui reguleeriv asutus, st föderaalvalitsusele. Ei ole ka vaieldud vastu sellele, et määrused, mille föderaalvalitsus on andnud EnWG selle sätte alusel ja mida komisjon mainib,<sup>76</sup> on mõeldud selleks, et anda konkreetseid ja üksikasjalikud juhised tegurite kohta, mis on olulised edastus- ja jaotustariifide kindlaksmääramisel,<sup>77</sup> ning seoses riigisisestele võrkudele juurdepääsu tingimuste ja tasakaalustusteenuste osutamise tingimustega.<sup>78</sup>

<sup>75</sup> Vt selle kohta direktiivi 2009/72 artikli 37 lõiked 15 ja 17 ning direktiivi 2009/73 artikkel 41.

<sup>76</sup> Vt 30. joonealune märkus eespool.

<sup>77</sup> StromNEV ja GasNEV sisaldavad mõlemad ühte osa (Teil 2), mille pealkiri on konkreetselt „Võrgutariifide kindlaksmääramise meetod“ ning mis sisaldab üksikasjalikke eeskirju muu hulgas amortiseerimismeetodite, kohaldatavate hinnaindeksite, võrgukulude erinevat tüüpi võrkude vahel jaotamise meetodite ning erinevate tariifide arvutamise piirmäärade ja parameetrite kohta. Ka ARegV sisaldab mittemõjutatavate kuluelementide loetelusi või tõhususe võrdlemise parameetreid võrguhaldurite jaoks või üksikasjalikke valemeid piirtulude arvutamiseks.

<sup>78</sup> Selles küsimuses tuleb märkida, et nii StromNZV kui ka GasNZV sisaldavad üksikasjalikke juhiseid võrguhalduritevaheliste vastastikuse sidumise kokkulepete, vabalt antavate võimsuste ja territoriaalsete turgude arvu kohta. Need sisaldavad ka tervet hulka sätteid, mis käsitlevad tasakaalustusteenuseid.

145. Selles olukorras tuleb kõikidest eelnevatest kaalutlustest lähtudes ka komisjoni neljanda etteheitega minu arvates nõustuda ning tuvastada, et Saksamaa Liitvabariik on rikkunud kohustusi, mis tulenevad direktiivi 2009/72 artikli 37 lõike 1 punktist a ja lõike 6 punktidest a ja b ning direktiivi 2009/73 artikli 41 lõike 1 punktist a ja lõike 6 punktidest a ja b.

#### IV. Ettepanek

146. Eelnevate kaalutluste põhjal teen Euroopa Kohtule ettepaneku langetada järgmine otsus:

1. Saksamaa Liitvabariik on rikkunud kohustusi, mis talle tulenevad Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta direktiivist 2009/72/EÜ, mis käsitleb elektrienergia siseturu ühiseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2003/54/EÜ, ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta direktiivist 2009/73/EÜ, mis käsitleb maagaasi siseturu ühiseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2003/55/EÜ, sest ta ei võtnud õigesti üle:
  - direktiivi 2009/72 artikli 2 punkti 21 ja direktiivi 2009/73 artikli 2 punkti 20;
  - direktiivide 2009/72 ja 2009/73 artikli 19 lõikeid 3 ja 8;
  - direktiivide 2009/72 ja 2009/73 artikli 19 lõiget 5 ning
  - direktiivi 2009/72 artikli 37 lõike 1 punkti a ja lõike 6 punkte a ja b ning direktiivi 2009/73 artikli 41 lõike 1 punkti a ja lõike 6 punkte a ja b.
2. Jätta kohtukulud Saksamaa Liitvabariigi kanda.