Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

6. března 2025 *

„Řízení o předběžné otázce – Vnitřní trh s elektřinou – Směrnice (EU) 2019/944 – Článek 57 odst. 4 a 5 – Nezávislost vnitrostátního regulačního orgánu při výkonu svých povinností a pravomocí – Pokyny vydané členským státem – Změna právních předpisů za účelem snížení cen za distribuci elektřiny – Rozhodnutí o kontrolních metodikách sazeb za provoz elektrizační soustavy přijaté dotyčným regulačním orgánem v návaznosti na tuto změnu – Zohlednění přípravných podkladů k zákonu, který provedl uvedenou změnu“

Ve věci C-48/23,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím markkinaoikeus (obchodní soud, Finsko) ze dne 1. února 2023, došlým Soudnímu dvoru dne 1. února 2023, v řízení

Alajärven Sähkö Oy a další,

Elenia Verkko Oyj

proti

Energiavirasto,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení: I. Jarukaitis (zpravodaj), předseda čtvrtého senátu vykonávající funkci předsedy pátého senátu, D. Gratsias a E. Regan, soudci,

generální advokát: A. Rantos,

za soudní kancelář: A. Calot Escobar, vedoucí,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

– za Alajärven Sähkö Oy a další: E. Ruohoniemi, asianajaja,

– za Elenia Verkko Oyj: M. Alkio, asianajaja,

* Jednací jazyk: finština.

– za Energiavirasto: J. Tervo, jako zmocněnec,

– za finskou vládu: M. Pere, jako zmocněnkyně,

– za kyperskou vládu: E. Symeonidou, jako zmocněnkyně,

– za Evropskou komisi: O. Beynet, J. Ringborg a T. Scharf, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 5. září 2024,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 57 odst. 4 a 5 a článku 59 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/944 ze dne 5. června 2019 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o změně směrnice 2012/27/EU (Úř. věst. 2019, L 158, s. 125).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Alajärven Sähkö Oy a dalšími a Elenia Verkko Oyj, finskými podniky, provozovateli elektrizační soustavy, na straně jedné a Energiavirasto (Energetický úřad, Finsko) na straně druhé ve věci zrušení rozhodnutí posledně uvedeného úřadu v rozsahu, v němž tato rozhodnutí změnila kontrolní metodiky sazeb za provoz elektrizační soustavy.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2009/72/ES

3 Článek 35 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/54/ES (Úř. věst. 2009, L 211, s. 55), nadepsaný „Určení a nezávislost regulačních orgánů“, v odstavcích 4 a 5 stanovil:

„4. Členské státy zaručí nezávislost regulačního orgánu a zajistí, aby své pravomoci vykonával nestranně a transparentně. Za tímto účelem členské státy zajistí, aby při plnění regulačních úkolů stanovených touto směrnicí a souvisejícími právními předpisy regulační orgán:

a) byl právně odlišný od jakéhokoli jiného veřejnoprávního nebo soukromoprávního subjektu a na něm funkčně nezávislý,

b) zajistil, aby jeho zaměstnanci a osoby odpovědné za jeho řízení
   i) jednali nezávisle na jakémkoli tržním zájmu a

ii) při plnění svých regulačních úkolů nevyhledávali ani nepřijímali přímé pokyny od vlády nebo jiného veřejnoprávního nebo soukromoprávního subjektu. Tímto požadavkem není dotčeno případná úzká spolupráce s jinými příslušnými vnitrostátními orgány nebo všeobecné politické pokyny vydané příslušnou vládou a které se netýkají regulačních pravomocí a povinností podle článku 37.

5. Za účelem ochrany nezávislosti regulačních orgánů členské státy zejména zajistí, aby:

a) regulační orgán mohl přijímat samostatná rozhodnutí nezávisle na jakémkoli politickém subjektu a měl samostatné roční rozpočtové prostředky, autonomii při plnění přiděleného rozpočtu a odpovídající lidské i finanční zdroje pro výkon svých povinností; a

b) členové rady regulačního orgánu nebo – pokud regulační orgán radu nemá – nejvyššího vedení regulačního orgánu byli jmenováni na pevně stanovenou dobu v délce pěti až sedmi let, kterou lze jednou prodloužit.

Pokud jde o první pododstavec písm. b), členské státy zajistí vhodný rotační systém pro radu nebo nejvyšší vedení. Členy rady nebo nejvyššího vedení, pokud regulační orgán radu nemá, je během jejich funkčního období možné z funkce odvolat jen v případě, že již neplní podmínky stanovené v tomto článku nebo se dopustili pochybení podle vnitrostátního práva.“

Směrnice 2019/944

4 Podle bodů 80 a 87 odůvodnění směrnice 2019/944:

„(80) Regulační orgány by měly být schopny přijímat rozhodnutí o všech relevantních regulačních otázkách, má-li vnitřní trh s elektřinou řádně fungovat, a měly by být plně nezávislé na jakýchkoli veřejných či soukromých zájmech. […]

[…]

(87) Tato směrnice […] nezbavuj[e] členské státy možnosti vytvořit a vydat vlastní vnitrostátní politiku v oblasti energetiky. Z toho vyplývá, že v závislosti na jejich ústavním uspořádání může mít příslušný členský stát pravomoc určit politický rámec, v jehož mezích musí regulační orgány vykonávat svou činnost, pokud jde například o bezpečnost dodávek. Obecnými pokyny ohledně politiky v oblasti energetiky přijímanými členskými státy však nesmí být dotčena nezávislost nebo autonomie regulačních orgánů.“

5 Článek 57 této směrnice, nadepsaný „Určení a nezávislost regulačních orgánů“, v odstavcích 4 a 5 stanoví:

„4. Členské státy zaručí nezávislost regulačního orgánu a zajistí, aby své pravomoci vykonával nestranně a transparentně. Za tímto účelem členské státy zajistí, aby při plnění regulačních úkolů stanovených touto směrnicí a souvisejícími právními předpisy regulační orgán:

a) byl právně odlišný od jiných veřejnoprávních nebo soukromoprávních subjektů a na nich funkčně nezávislý,

b) zajistil, aby jeho zaměstnanci a osoby odpovědné za jeho řízení

i) jednali nezávisle na jakémkoli tržním zájmu a
ii) při plnění svých regulačních úkolů nevyhledávali ani nepřijímali přímé pokyny od vlády nebo jiného veřejnoprávního nebo soukromoprávního subjektu. Tímto požadavkem není dotčena případná úzká spolupráce s jinými příslušnými vnitrostátními orgány nebo všeobecné politické pokyny vydané vládou a které se netýkají regulačních pravomocí a povinností podle článku 59.

5. Za účelem ochrany nezávislosti regulačních orgánů členské státy zejména zajistí, aby:

a) regulační orgán mohl přijímat samostatná rozhodnutí nezávisle na jakémkoli politickém subjektu;

[…]“

6 Článek 59 uvedené směrnice, nadepsaný „Povinnosti a pravomoci regulačních orgánů“, v odst. 1 písm. a) a m) stanoví:

„Regulační orgán má tyto povinnosti:

a) stanovovat nebo schvalovat sazby za přenos nebo distribuci nebo příslušné metodiky, nebo obojí, a to při dodržování transparentních kritérií;

[…]

m) stanovovat nebo schvalovat standardy a požadavky na kvalitu služeb a kvalitu dodávek nebo k tomu přispívat spolu s ostatními příslušnými orgány, a dále sledovat dodržování pravidel pro bezpečnost a spolehlivost sítě a přezkoumávat jejich plnění v minulosti.“

Finské právo

Zákon o kontrole

7 Podle § 10 prvního pododstavce bodu 1 laki sähkö – ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (590/2013) [zákon o kontrole trhů s elektřinou a zemním plynem (590/2013), dále jen „zákon o kontrole“] musí energetický úřad provozovatelům soustavy, systémovým hlavním provozovatelům soustavy a systémovým provozovatelům přenosové soustavy formou rozhodnutí (výměru) závazně stanovit metodiku určení odměny provozovatele soustavy z jejího provozu a z poplatků vybíraných za přenosové služby během kontrolního období, a to před zavedením této metodiky.

8 Ustanovení § 10 druhý pododstavec tohoto zákona stanoví, že rozhodnutí o stanovení metodik pro stanovení cen, mohou obsahovat pokyny týkající se mimo jiné zásad ocenění kapitálu vázaného na provoz soustavy nebo službu, způsobu určení přípustného výnosu kapitálu, který je vázán na provoz soustavy nebo službu, resp. přípustného výnosu služby, způsobu stanovení hospodářského výsledku provozu soustavy nebo služby a opravy výkazu zisku a ztrát a rozvahy, která je v důsledku toho nezbytná, jakož i cílů, které jsou motivací ke zvýšení efektivity provozu soustavy, k podpoře integrace trhů, zlepšení bezpečnosti soustavy, jakož i podpoře s tím spojeného

výzkumu, rozvoji soustavy a poskytování systémových služeb, které podporují opatření ke zlepšení energetické účinnosti uživatelů soustavy, a způsobu, jakým jsou tyto cíle stanovovány, jakož i metodikám, kterými se tyto cíle uplatňují při stanovování sazeb.

9 Ustanovení § 13 první pododstavec bod 2 uvedeného zákona stanoví, že energetický úřad může změnit výměr přijetím nového rozhodnutí, a to na žádost příjemce výměru nebo z vlastního podnětu. Výměr vydaný na konkrétní období je možné změnit z podnětu příjemce rozhodnutí nebo jej může z vlastního podnětu změnit energetický úřad a výměr vydaný na dobu neurčitou může z vlastního podnětu změnit energetický úřad, pokud důvodem změny je změna právních předpisů.

Zákon o trhu s elektřinou

10 Podle § 19 prvního pododstavce sähkömarkkinalaki (588/2013) [zákon o trhu s elektřinou (588/2013), dále jen „zákon o trhu s elektřinou“] musí provozovatel elektrizační soustavy za účelem zajištění dostatečné kvality dodávek elektřiny uživatelům své soustavy udržovat, provozovat, a rozvíjet svou elektrizační soustavu a propojení s jinými soustavami v souladu s požadavky stanovenými pro provoz elektrizačních soustav a přiměřenými potřebami uživatelů uvedené soustavy.

11 Podle § 19 druhého pododstavce tohoto zákona, který nabyl účinnosti po změně provedené laki sähkömarkkinalain muuttamisesta (730/2021) [zákon, kterým se mění zákon o trhu s elektřinou (730/2021), dále jen „zákon č. 730/2021“)], musí být elektrizační soustava projektována, vybudována a udržována tak, aby splňovala požadavky na kvalitu provozu elektrizačních soustav a technická kvalita přenosu a distribuce elektřiny byla i v ostatním dobrá, a aby provozovatel soustavy byl schopen poskytovat přenosové a distribuční služby uživatelům své soustavy nákladově efektivním způsobem.

12 Ustanovení § 51 zákona o trhu s elektřinou blíže upravuje požadavky na kvalitu provozu distribuční soustavy.

13 Ustanovení § 52 první pododstavec tohoto zákona ve znění zákona 730/2021 stanoví, že rozvoj distribuční soustavy provozovatelem distribuční soustavy musí být založen na transparentním plánu rozvoje, který musí obsahovat mimo jiné:

– plán hlavních investic do distribuční soustavy, které jsou nezbytné pro zachování přenosové kapacity této soustavy a pro připojení nových zdrojů výroby elektřiny a nových odběrných míst do distribuční soustavy v průběhu deseti let, přičemž musí být vzaty v úvahu dobíjecí stanice pro elektromobily a potřeba pozemního zásobování elektřinou pro námořní a vnitrozemská plavidla;

– opatření, jejichž provedením bude zajištěno, že distribuční soustava bude splňovat požadavky stanovené v ustanovení § 51 a § 119 tohoto zákona;

– plán možného využití flexibilní spotřeby elektřiny a úložišť elektrické energie, opatření energetické účinnosti provozovatele distribuční soustavy a dalších zdrojů jako alternativ k rozšíření přenosové kapacity distribuční soustavy a

– vhodná srovnání nákladové efektivity opatření rozvoje distribuční soustavy.

14 Ustanovení § 119 zákona o trhu s elektřinou ve znění zákona 730/2021 obsahuje přechodné ustanovení týkající se bezpečnosti provozu distribuční soustavy.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

15 Rozhodnutími ze dne 30. listopadu 2015 stanovil Energetický úřad kontrolní metodiky pro kontrolní období od 1. ledna 2016 do 31. prosince 2019 a kontrolní období od 1. ledna 2020 do 31. prosince 2023, které se týkaly určení odměny provozovatele za provoz soustavy a poplatků vybíraných za službu přenosu elektřiny.

16 Rozhodnutími ze dne 15. prosince 2021 (dále jen „sporná rozhodnutí“) tento úřad změnil svá rozhodnutí ze dne 30. listopadu 2015. Tyto kontrolní metodiky revidoval zejména pro období od 1. ledna 2022 do 31. prosince 2023. Kromě toho ve sporných rozhodnutích energetický úřad uvedl, že tuto změnu provedl z vlastní iniciativy po vstupu zákona 730/2021 v účinnost.

17 Žalobami podanými dne 17. a 19. ledna 2022 k markkinaoikeus (obchodní soud, Finsko), který je předkládajícím soudem, se žalobkyně v původním řízení domáhají mimo jiné zrušení sporných rozhodnutí v rozsahu, v němž tato rozhodnutí změnila uvedené kontrolní metodiky tím, že byly aktualizovány jednotkové ceny používané při výpočtu základu odměny provozovatelů a byla zrušena alternativní metodika výpočtu použitelná ke stanovení nerizikové úrokové sazby. Žalobkyně mimo jiné namítají, že energetický úřad jako nezávislý regulační orgán nepřijal tato rozhodnutí samostatně způsobem stanoveným v článku 57 směrnice 2019/944.

18 Energetická agentura navrhuje, aby předkládající soud tyto žaloby zamítl. Před uvedeným soudem tvrdí, že změny původních kontrolních metodik týkajících se stanovení odměny provozovatele soustavy a poplatků vybíraných za přenosovou službu jsou součástí změn zákona o trhu s elektřinou a zákona o kontrole. Tvrdí, že vnitrostátní zákonodárce měl za to, že uvedené změny splňují požadavky unijního práva na nezávislost vnitrostátního regulačního orgánu a že se omezují na stanovení obecných pokynů.

19 Předkládající soud uvádí, že bude muset v rámci sporu v původním řízení rozhodnout o otázce, zda energetický úřad mohl spornými rozhodnutími tyto kontrolní metodiky změnit v průběhu kontrolního období. V rámci tohoto posouzení mu přísluší určit, zda změny zákona o trhu s elektřinou provedené zákonem 730/2021 porušily nezávislost vnitrostátního regulačního orgánu stanovenou směrnicí 2019/944, pokud jde o stanovení sazeb pro sítě a dalších regulačních úkolů příslušejících tomuto orgánu. Za tímto účelem je nezbytné vyložit čl. 57 odst. 4 a 5 a článek 59 této směrnice.

20 Energetický úřad odůvodnil sporná rozhodnutí především prostřednictvím přípravných podkladů k zákonu 730/2021. V těchto rozhodnutích je mimo jiné uvedeno, že v návaznosti na změny zákona o trhu s elektřinou, které přinesl zákon č. 730/2021, které nabyly účinnosti dne 1. srpna 2021, začal tento úřad připravovat změnu uvedených kontrolních metodik, aby splňovaly požadavky vyplývající z vnitrostátních právních předpisů. Hlavním cílem těchto změn bylo poskytnout uvedenému úřadu nové nástroje, s jejichž pomocí je možné ovlivnit vývoj cen za přenos elektřiny, aniž dojde k ohrožení rozvoje inteligentních elektroenergetických sítí a při zajištění bezpečnosti dodávek.

21 Návrh zákona, který stanoví uvedené změny, vypracovaný finskou vládou (dále jen „návrh zákona“), uvádí, že cílem těchto změn je zmírnění nárůstu cen za distribuci elektřiny opatřeními, která sníží úroveň nákladů provozovatelů distribučních soustav a zmírní tak růst úrovně těchto nákladů. Tento návrh zákona se zabýval změnami kontrolních metodik, které energetický úřad následně, po nabytí účinnosti novelizace zákona o trhu s elektřinou zákonem 730/2021, provedl. V uvedeném návrhu bylo zdůrazněno, že revize uvedených metodik výpočtu nebyla podmíněna přijetím právních předpisů, které by se obsahu zmíněných metodik přímo týkaly. Kromě toho je v něm vysvětleno, že tento úřad v rámcové zprávě vypracované během přípravných prací týkajících se téhož návrhu uvedl, že z důvodu navrhovaných změn právní úpravy použitelné na provozovatele distribučních soustav bude muset již pro stávající kontrolní období změnit svá platná rozhodnutí o stanovení metodik pro výpočet sazeb těchto provozovatelů.

22 Podle posudku ministerstva práce a hospodářství, jenž je součástí dotčeného návrhu zákona, změny těchto metodik pro výpočet sazeb podstatným způsobem ovlivní odměnu provozovatelů distribučních soustav a jejich vlastníků.

23 Hospodářský výbor finského parlamentu uvedl ve zprávě předložené v rámci parlamentních rozprav týkajících se tohoto návrhu zákona, že je třeba zasáhnout do nadměrných odměn provozovatelů soustav, které byly umožněny stávajícími metodikami pro výpočet sazeb. Podle této zprávy byla v rámci kontrolního modelu platného v době rozhodné z hlediska skutkového stavu určena hodnota soustavy na základě jednotkových cen jednotlivých součástí stanovených energetickým úřadem na období osmi let od roku 2016 do roku 2023, přičemž tyto ceny již neodrážejí úroveň skutečných nákladů. Podle uvedené zprávy jsou změny zákona specificky určeny k tomu, aby umožnily změnu modelu kontroly během stávajícího kontrolního období.

24 Předkládající soud má za to, že z rozsudků ze dne 11. června 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462), a ze dne 2. září 2021, Komise v. Německo (Provedení směrnic 2009/72 a 2009/73) (C-718/18, EU:C:2021:662), vyplývá, že ani metodiky pro výpočet sazeb za přenos a distribuci elektřiny obecně, ani jednotlivé zásadní otázky, které s nimi souvisejí, nemohou být vnitrostátním právem stanoveny závazným způsobem pro vnitrostátní regulační orgán. Podle této judikatury představují pokyny zástupců ministerstva týkající se rozhodovacího procesu vnitrostátního regulačního orgánu v rámci jeho hlavních regulačních povinností a pravomocí zásah do nezávislosti tohoto orgánu.

25 Směrnice 2019/944 nebrání členským státům vypracovat a provádět vlastní energetickou politiku. Všeobecné pokyny energetické politiky vydané členskými státy by však neměly omezovat nezávislost nebo autonomii regulačních orgánů ani zasahovat do jejich hlavních regulačních povinností a pravomocí.

26 Předkládající soud rovněž uvádí, že změny zákona o trhu s elektřinou vyplývající ze zákona 730/2021 se jako takové přímo nedotýkaly kontrolních metodik pro provozovatele distribučních soustav, které používá energetický úřad ke stanovení přiměřené odměny těchto provozovatelů. Uvedené změny zákona rovněž přímo neovlivnily jednotkové ceny používané pro účely výpočtu základu pro tuto odměnu, ani nerizikovou úrokovou sazbu použitou pro určení uvedené odměny. Cílem uvedených změn, jak vyplývá z přípravných prací na těchto změnách, bylo totiž způsobit snížení cen distribuce elektřiny. Za tímto účelem byly regulačnímu orgánu poskytnuty prostředky a důvody pro změnu metodik výpočtu sazeb již v průběhu kontrolního období, přičemž změny těchto metodik a jejich účinky byly posouzeny předem. Jeví se, že tyto úvahy měly přímý dopad na přijetí sporných rozhodnutí energetickým úřadem.

27 Tento soud má za to, že k vyřešení sporu, který mu byl předložen, je nezbytný výklad unijního práva ohledně toho, zda lze mít za to, že cíl sledovaný vnitrostátní právní úpravou, kterým je brzdit zvyšování cen distribuce elektřiny a snížit náklady spojené s touto distribucí za účelem zvýšení nákladové efektivnosti podniků provozujících soustavu, nemá vliv na regulační povinnosti a pravomoci vnitrostátního regulačního orgánu, nebo zda je třeba mít za to, že tyto úkoly mohou být dotčeny takovými všeobecnými politickými pokyny, jako jsou všeobecné pokyny dotčené ve věci v původním řízení. Uvedený soud se rovněž táže, jaká kritéria je třeba pro účely takového posouzení zohlednit. V této souvislosti se tentýž soud táže, jaký význam je třeba v tomto ohledu přikládat skutečnosti, že výše uvedené úvahy jsou obsaženy v přípravných podkladech k zákonu, mimo jiné s ohledem na rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Björnekulla Fruktindustrier (C-371/02, EU:C:2004:275), jakož i zda lze tyto úvahy považovat za „všeobecné politické pokyny“ ve smyslu článku 57 směrnice 2019/944.

28 Za těchto podmínek se markkinaoikeus (obchodní soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Jaká kritéria je třeba použít a zvážit při posouzení, zda se jedná o zásah do hlavních regulačních pravomocí a povinností vnitrostátního regulačního orgánu způsobem, který porušuje nezávislost tohoto orgánu přiznanou čl. 57 odst. 4 a 5 směrnice 2019/944, nebo zda se jedná o všeobecné politické pokyny, které se netýkají regulačních pravomocí a povinností podle článku 59 směrnice 2019/944?

2) Musí být taková změna vnitrostátních právních předpisů, jako je změna předpisů [v původním řízení], jejímž účelem bylo, jak je uvedeno v přípravných podkladech k [zákonu, který tuto změnu provedl], ovlivnit ceny za distribuci elektřiny provedením změn [zákona o trhu s elektřinou], které se týkaly se regulačního prostředí provozovatelů soustav a které sice jako takové přímo nezasahovaly do sazeb za přenos nebo distribuci, ani do metodik jejich výpočtu, ale v jejichž důsledku musel vnitrostátní regulační orgán v průběhu kontrolního období upravit kontrolní metodiky, považována s ohledem na požadavek nezávislosti vnitrostátního regulačního orgánu za slučitelnou s čl. 57 odst. 4 a 5 směrnice 2019/944?“

K předběžným otázkám

29 Podstatou obou otázek předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda musí být čl. 57 odst. 4 a odst. 5 první pododstavec písm. a) směrnice 2019/944 ve spojení s článkem 59 této směrnice vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, jejímž cílem, jak vyplývá z přípravných podkladů k této úpravě, je mimo jiné ovlivnit ceny za distribuci elektřiny, aniž obsahuje ustanovení, která konkrétně upravují sazby za přenos nebo distribuci elektřiny, ani metodiky jejich výpočtu, ale jejíž nabytí účinnosti mělo za následek, že vnitrostátní regulační orgán změnil metodiky kontroly sazeb za provoz elektrizační soustavy před uplynutím kontrolního období, které ke dni tohoto nabytí účinnosti probíhalo.

30 V tomto ohledu čl. 57 odst. 4 této směrnice v podstatě stanoví, že členské státy zaručí nezávislost regulačního orgánu a za tímto účelem zajistí, aby při plnění regulačních úkolů stanovených touto směrnicí a souvisejícími právními předpisy regulační orgán byl právně odlišný od jiných veřejnoprávních nebo soukromoprávních subjektů a na nich funkčně nezávislý, a aby uvedený orgán zajistil, aby jeho zaměstnanci a osoby odpovědné za jeho řízení jednali nezávisle na jakémkoli tržním zájmu a při plnění regulačních úkolů nevyhledávali ani nepřijímali přímé pokyny od vlády nebo jiného veřejnoprávního nebo soukromoprávního subjektu. Podle tohoto

čl. 57 odst. 4 písm. b) bodu ii) však posledně uvedeným požadavkem není dotčena případná úzká spolupráce s jinými příslušnými vnitrostátními orgány nebo všeobecné politické pokyny vydané vládou, které se netýkají regulačních pravomocí a povinností podle článku 59 směrnice 2019/944 a v souladu s odst. 1 písm. a) posledně uvedeného článku zahrnují povinnost stanovovat nebo schvalovat sazby za přenos nebo distribuci elektřiny nebo příslušné metodiky.

31 Uvedený článek 57 v odst. 5 prvním pododstavci písm. a) stanoví, že za účelem ochrany nezávislosti regulačních orgánů členské státy zejména zajistí, aby regulační orgán mohl přijímat samostatná rozhodnutí nezávisle na jakémkoli politickém subjektu.

32 Ustanovení článku 57 směrnice 2019/944 v podstatě odrážejí obsah bodů 80 a 87 odůvodnění této směrnice, podle kterých je k zajištění řádného fungování vnitřního trhu s elektřinou nezbytné, aby regulační orgány byly schopny přijímat rozhodnutí o všech relevantních regulačních otázkách a aby byly plně nezávislé na jakýchkoli veřejných či soukromých zájmech a uvedená směrnice členské státy nezbavila možnosti vytvořit a vydat vlastní vnitrostátní politiku v oblasti energetiky.

33 V tomto ohledu tento bod 87 odůvodnění zejména uvádí, že v závislosti na jejich ústavním uspořádání může mít příslušný členský stát pravomoc určit politický rámec, v jehož mezích musí regulační orgány vykonávat svou činnost, pokud jde například o bezpečnost dodávek. Všeobecnými pokyny ohledně politiky v oblasti energetiky přijímanými členskými státy však nesmí být dotčena nezávislost nebo autonomie regulačních orgánů.

34 Zaprvé, pokud jde o pojem „nezávislost“, je třeba poznamenat, že tento pojem není ve směrnici 2019/944 definován. Z judikatury Soudního dvora týkající se výkladu směrnice 2009/72, jejíž čl. 35 odst. 4 a 5 je v podstatě totožný s čl. 57 odst. 4 a 5 směrnice 2019/944, však vyplývá, že tento pojem v běžném smyslu, pokud jde o veřejné orgány, označuje obvykle status, který zajistí dotyčnému orgánu možnost jednat zcela svobodně bez jakýchkoliv pokynů nebo nátlaku za strany subjektů, na nichž má být nezávislost zajištěna. Tato rozhodovací nezávislost zahrnuje, že vnitrostátní regulační orgán v rámci svých regulačních povinností a pravomocí přijímá rozhodnutí samostatně, výlučně na základě veřejného zájmu, k zajištění souladu s cíli sledovanými s uvedenou směrnicí 2009/72/ES, a aniž by podléhal vnějším pokynům od jiných veřejných nebo soukromých subjektů [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 11. června 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, body 32, 33 a 54, jakož i ze dne 2. září 2021, Komise v. Německo (Provedení směrnic 2009/72 a 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, body 108 a 109].

35 V tomto ohledu Soudní dvůr uvedl, že plná nezávislost vnitrostátních regulačních orgánů na hospodářských a veřejnoprávních subjektech, ať jde o správní nebo politické orgány, a v tomto posledním případě na nositelích výkonné nebo zákonodárné moci, je nezbytná k zajištění toho, aby rozhodnutí přijatá těmito orgány byla nestranná a nediskriminační tím, že je vyloučena možnost upřednostnit podniky a hospodářské zájmy spojené s vládou, většinou nebo v každém případě s politickou mocí, a k umožnění regulačním orgánům zasadit svou činnost do dlouhodobé perspektivy, která je nezbytná pro dosažení cílů směrnice 2009/72. Soudní dvůr dále upřesnil, že nezávislost vnitrostátních regulačních orgánů musí být zaručena nejen vůči vládě, ale rovněž vůči vnitrostátnímu zákonodárci [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. září 2021, Komise v. Německo (Provedení směrnic 2009/72 a 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, body 112 a 130].

36 Soudní dvůr navíc rozhodl, že zástupci vnitrostátních ministerstev nemohou svou účast na postupech pro stanovování cen využít k tomu, aby vyvíjeli jakýkoli nátlak na regulační orgán nebo mu udělovali pokyny, které by mohly ovlivnit jeho rozhodnutí v rámci výkonu jeho povinností a pravomocí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. června 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, bod 62).

37 Zadruhé, jak rozhodl Soudní dvůr, pravomoci vyhrazené regulačnímu orgánu spadají do oblasti vymáhání práva na základě specializovaného technického posouzení reality, přičemž při výkonu těchto pravomocí se tento orgán řídí zásadami a pravidly stanovenými podrobným normativním rámcem na úrovni Unie, které omezují jeho prostor pro uvážení a brání mu činit rozhodnutí politické povahy [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. září 2021, Komise v. Německo (Provedení směrnic 2009/72 a 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, bod 132].

38 I když je totiž pravda, že podle znění čl. 59 odst. 1 písm. m) směrnice 2019/944 přísluší regulačním orgánům, sledovat dodržování pravidel pro bezpečnost a spolehlivost sítě a přezkoumávat jejich plnění v minulosti, z tohoto znění nevyplývá, že stanovení těchto pravidel spadá do jejich pravomocí.

39 V tomto ohledu, jak vyplývá z bodu 87 odůvodnění této směrnice a jak stanoví čl. 194 odst. 2 druhý pododstavec SFEU, mají členské státy právo stanovit podmínky pro využívání svých energetických zdrojů. Uvedená směrnice tedy nezbavuje členské státy možnosti vytvořit a zveřejnit vlastní vnitrostátní politiku v oblasti energetiky, jakož i stanovit rámec pro činnost regulačních orgánů, mimo jiné pokud jde o bezpečnost dodávek. Členské státy tedy mohou přijmout vlastní právní úpravu týkající se vnitrostátního trhu s elektřinou, s výjimkou povinností a pravomocí regulačních orgánů stanovených touto směrnicí.

40 Z tohoto hlediska, jak uvedl generální advokát v bodech 52 a 53 svého stanoviska, výkon pravomocí členského státu, pokud jde o stanovení jeho energetické politiky, může mít dopady na náklady na provoz elektrizační soustavy. Kromě toho pouhá skutečnost, že se členský stát snaží prostřednictvím přijetí právní úpravy snížit ceny distribuce elektřiny, není jako taková neslučitelná s čl. 57 odst. 4 a 5 směrnice 2019/944.

41 S ohledem na čl. 57 odst. 4 a 5 směrnice 2019/944 však nelze připustit vnitrostátní regulační opatření zahrnující podrobná ustanovení, která konkrétně upravují otázky podléhající diskreční pravomoci regulačního orgánu, jako je úroveň sazeb elektrizační soustavy nebo konkrétní metodiky jejich výpočtu.

42 V tomto ohledu je třeba, aby vnitrostátní soud za účelem posouzení slučitelnosti takového vnitrostátního regulačního opatření, jako je opatření dotčené ve věci v původním řízení, se zásadou nezávislosti regulačních orgánů ověřil, zda je změna metodik stanovení sazeb elektrizační soustavy vnitrostátním regulačním orgánem důsledkem zákona, který se týká výlučně aspektu, jenž nesouvisí s úkolem tohoto orgánu ve smyslu článku 59 směrnice 2019/944, jako je bezpečnost dodávek.

43 Je třeba se ujistit, že úvahy vyjádřené během postupu přijímání zákona vládou členského státu, zejména úvahy týkající se případného dopadu tohoto zákona na stanovení sazeb dotyčné elektrizační soustavy, uvedené v přípravných podkladech k uvedenému zákonu, nemají závaznou povahu a že je regulační orgán v žádném případě nemůže považovat za pokyny, které by byl povinen dodržovat při plnění svých úkolů a pravomocí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. června 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, bod 63).

44 Kromě toho skutečnost, že vnitrostátní zákonodárce před uplynutím kontrolního období probíhajícího ke dni nabytí účinnosti téhož zákona změnil požadavky týkající se bezpečnosti dodávek stanovené touto vládou, a že v důsledku toho byly tyto sazby regulačním orgánem změněny, nezpochybňuje sama o sobě nezávislost výkonu jeho pravomocí.

45 V projednávané věci, jak vyplývá ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, a s výhradou ověření, která musí provést předkládající soud, vnitrostátní zákonodárce přijal za účelem zlepšení bezpečnosti distribučních soustav elektřiny, zejména s ohledem na extrémní meteorologické podmínky, které způsobily významná narušení dodávek elektřiny ve Finsku, zákon o trhu s elektřinou, který provozovatelům těchto soustav stanovil cíle směřující ke zlepšení bezpečnosti dodávek. Podle finské vlády tento zákon za tímto účelem stanovil mimo jiné povinnost těchto provozovatelů splňovat v oblastech své působnosti postupně a až do konce roku 2028 požadavky týkající se výstavby a údržby uvedených soustav. Změny tohoto zákona provedené zákonem 730/2021 však byly přijaty, jak uvádí tato vláda, za účelem prodloužení lhůty pro splnění těchto požadavků, aby se podle přípravných podkladů k tomuto zákonu 730/2021 omezilo zvyšování cen distribuce elektřiny. Předkládající soud v tomto ohledu uvádí, že tyto změny se jako takové netýkaly metodik kontroly sazeb odměn provozovatelů distribučních soustav uplatňovaných energetickým úřadem.

46 V rámci legislativního postupu dotčeného ve věci v původním řízení a s cílem jeho předvídatelnosti předložil energetický úřad rámcovou zprávu o metodikách kontroly stanovení sazeb za provoz elektrizační soustavy, která měla hodnotu stanoviska nezávislého znalce k potenciálnímu dopadu uvedených změn v oblasti bezpečnosti dodávek na tyto sazby. S ohledem na spis, který má Soudní dvůr k dispozici a jak tvrdí tento úřad, se jeví, s výhradou posouzení předkládajícím soudem, že se uvedený úřad ve sporných rozhodnutích zabýval z vlastního podnětu otázkou těchto metodik kontroly po datu nabytí účinnosti zákona 730/2021 v souladu s čl. 13 prvním pododstavcem bodem 2 zákona o kontrole, který uvedenému úřadu výslovně ponechává pravomoc posoudit nezbytnost a odůvodnění změn uvedených metodik.

47 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na položené otázky odpovědět tak, že čl. 57 odst. 4 a odst. 5 první pododstavec písm. a) směrnice 2019/944 ve spojení s jejím článkem 59 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, jejímž cílem, jak vyplývá z přípravných podkladů k této úpravě, je mimo jiné ovlivnit ceny za distribuci elektřiny, aniž obsahuje ustanovení, která konkrétně upravují sazby za přenos nebo distribuci elektřiny, ani metodiky jejich výpočtu, ale jejíž nabytí účinnosti mělo za následek, že vnitrostátní regulační orgán změnil metodiky kontroly sazeb za provoz elektrizační soustavy před uplynutím kontrolního období, které ke dni tohoto nabytí účinnosti probíhalo.

K nákladům řízení

48 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (pátý senát) rozhodl takto:

Článek 57 odst. 4 a odst. 5 první pododstavec písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/944 ze dne 5. června 2019 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o změně směrnice 2012/27/EU ve spojení s jejím článkem 59

musí být vykládán v tom smyslu, že

nebrání vnitrostátní právní úpravě, jejímž cílem, jak vyplývá z přípravných podkladů k této úpravě, je mimo jiné ovlivnit ceny za distribuci elektřiny, aniž obsahuje ustanovení, která konkrétně upravují sazby za přenos nebo distribuci elektřiny, ani metodiky jejich výpočtu, ale jejíž nabytí účinnosti mělo za následek, že vnitrostátní regulační orgán změnil metodiky kontroly sazeb za provoz elektrizační soustavy před uplynutím kontrolního období, které ke dni tohoto nabytí účinnosti probíhalo.

Podpisy