Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Fünfte Kammer)

6. März 2025*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Elektrizitätsbinnenmarkt – Richtlinie (EU) 2019/944 – Art. 57 Abs. 4 und 5 – Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörde bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnisse – Leitlinien eines Mitgliedstaats – Gesetzesänderung zur Senkung der Preise für die Stromverteilung – Von der entsprechenden Regulierungsbehörde infolge dieser Änderung erlassener Bescheid betreffend die Methoden zur Kontrolle der Tarife für den Betrieb des Stromnetzes – Berücksichtigung der Vorarbeiten zu dem Gesetz, mit dem diese Änderung vorgenommen wurde“

In der Rechtssache C-48/23

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Markkinaoikeus (Marktgericht, Finnland) mit Entscheidung vom 1. Februar 2023, beim Gerichtshof eingegangen am 1. Februar 2023, in dem Verfahren

Alajärven Sähkö Oy u. a.,

Elenia Verkko Oyj

gegen

Engergiavirasto

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten der Vierten Kammer I. Jarukaitis (Berichterstatter) in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Fünften Kammer sowie der Richter D. Gratsias und E. Regan,

Generalanwalt: A. Rantos,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

* Verfahrenssprache: Finnisch.

– der Alajärven Sähkö Oy u. a., vertreten durch E. Ruohoniemi, Asianajaja,

– der Elenia Verkko Oyj, vertreten durch M. Alkio, Asianajaja,

– der Energiavirasto, vertreten durch J. Tervo als Bevollmächtigten,

– der finnischen Regierung, vertreten durch M. Pere als Bevollmächtigte,

– der zyprischen Regierung, vertreten durch E. Symeonidou als Bevollmächtigte,

– der Europäischen Kommission, vertreten durch O. Beynet, J. Ringborg und T. Scharf als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 5. September 2024

folgendes

Urteil

1 Bei dem Vorabentscheidungsersuchen geht es um die Auslegung von Art. 57 Abs. 4 und 5 sowie von Art. 59 der Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU (ABl. 2019, L 158, S. 125).

2 Es ergeht im Rahmen eines Verfahrens zwischen den finnischen Unternehmen Alajärven Sähkö Oy u. a. und Elenia Verkko Oyj, die Stromnetzbetreiberinnen sind, und der Energiavirasto (Energiebehörde, Finnland), wegen der Nichtigerklärung von Bescheiden dieser Behörde, soweit damit die Methoden zur Kontrolle der Tarife für den Betrieb des Stromnetzes geändert wurden.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Richtlinie 2009/72/EG

3 Art. 35 („Benennung und Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden“) Abs. 4 und 5 der Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG (ABl. 2009, L 211, S. 55) lautete:

„(4) Die Mitgliedstaaten gewährleisten die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde und sorgen dafür, dass diese ihre Befugnisse unparteiisch und transparent ausübt. Hierzu stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die Regulierungsbehörde bei der Wahrnehmung der ihr durch diese Richtlinie und zugehörige Rechtsvorschriften übertragenen Regulierungsaufgaben

a) rechtlich getrennt und funktional unabhängig von anderen öffentlichen und privaten Einrichtungen ist,

b) und sicherstellt, dass ihr Personal und ihr Management
   i) unabhängig von Marktinteressen handelt und
   ii) bei der Wahrnehmung der Regulierungsaufgaben keine direkten Weisungen von Regierungsstellen oder anderen öffentlichen oder privaten Einrichtungen einholt oder entgegennimmt. Eine etwaige enge Zusammenarbeit mit anderen zuständigen nationalen Behörden oder allgemeine politische Leitlinien der Regierung, die nicht mit den Regulierungsaufgaben und -befugnissen gemäß Artikel 37 im Zusammenhang stehen, bleiben hiervon unberührt.

(5) Zur Wahrung der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde stellen die Mitgliedstaaten insbesondere sicher,

a) dass die Regulierungsbehörde unabhängig von allen politischen Stellen selbständige Entscheidungen treffen kann und ihr jedes Jahr separate Haushaltsmittel zugewiesen werden, so dass sie den zugewiesenen Haushalt eigenverantwortlich ausführen kann und über eine für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben angemessene personelle und finanzielle Ressourcenausstattung verfügt; und

b) dass die Mitglieder des Leitungsgremiums der Regulierungsbehörde oder, falls kein solches Gremium vorhanden ist, die Mitglieder des leitenden Managements der Regulierungsbehörde für eine Amtszeit von fünf bis sieben Jahren ernannt werden, die einmal verlängert werden kann.

Was Buchstabe b Unterabsatz 1 betrifft, stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass für das Leitungsgremium oder das leitende Management ein geeignetes Rotationsverfahren besteht. Die Mitglieder des Leitungsgremiums der Regulierungsbehörde oder, falls kein solches vorhanden ist, die Mitglieder des leitenden Managements können während ihrer Amtszeit nur dann des Amtes enthoben werden, wenn sie nicht mehr die in diesem Artikel genannten Bedingungen erfüllen oder wenn sie sich eines Fehlverhaltens nach nationalem Recht schuldig gemacht haben.“

Richtlinie 2019/944

4 In den Erwägungsgründen 80 und 87 der Richtlinie 2019/944 heißt es:

„(80) Damit der Elektrizitätsbinnenmarkt ordnungsgemäß funktionieren kann, müssen die Regulierungsbehörden Entscheidungen in allen relevanten Regulierungsangelegenheiten treffen können und völlig unabhängig von anderen öffentlichen oder privaten Interessen sein. …

…

(87) Durch diese Richtlinie … wird den Mitgliedstaaten nicht die Möglichkeit genommen, ihre nationale Energiepolitik festzulegen und auszugestalten. Folglich könnte es – je nach der nationalen Verfassung – in die Zuständigkeit eines Mitgliedstaates fallen, den politischen Rahmen festzulegen, innerhalb dessen die Regulierungsbehörden handeln müssen, beispielsweise bei der Versorgungssicherheit. Jedoch soll mit den vom Mitgliedstaat herausgegebenen energiepolitischen Leitlinien nicht in die Unabhängigkeit oder Autonomie der Regulierungsbehörden eingegriffen werden.“

5 Art. 57 („Benennung und Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden“) Abs. 4 und 5 dieser Richtlinie bestimmt:

„(4) Die Mitgliedstaaten gewährleisten die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde und sorgen dafür, dass diese ihre Befugnisse unparteiisch und transparent ausübt. Hierzu stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die Regulierungsbehörde bei der Wahrnehmung der ihr durch diese Richtlinie und zugehörige Rechtsvorschriften übertragenen Regulierungsaufgaben

a) rechtlich getrennt und funktional unabhängig von anderen öffentlichen und privaten Einrichtungen ist

b) und sicherstellt, dass ihr Personal und Management
   i) unabhängig von Marktinteressen handelt und
   ii) bei der Wahrnehmung der Regulierungsaufgaben keine direkten Weisungen von Regierungsstellen oder anderen öffentlichen oder privaten Einrichtungen einholt oder entgegennimmt. Eine etwaige enge Zusammenarbeit mit anderen zuständigen nationalen Behörden oder allgemeine politische Leitlinien der Regierung, die nicht mit den Regulierungsaufgaben und -befugnissen gemäß Artikel 59 im Zusammenhang stehen, bleiben hiervon unberührt.

(5) Zur Wahrung der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde stellen die Mitgliedstaaten insbesondere sicher,

a) dass die Regulierungsbehörde unabhängig von allen politischen Stellen selbständige Entscheidungen treffen kann,

…“

6 Art. 59 („Aufgaben und Befugnisse der Regulierungsbehörde“) Abs. 1 Buchst. a und m dieser Richtlinie sieht vor:

„Die Regulierungsbehörde hat folgende Aufgaben:

a) Sie ist dafür zuständig, anhand transparenter Kriterien die Übertragungs- oder Verteilungstarife oder die entsprechenden Methoden oder beides festzulegen oder zu genehmigen.

…

m) Sie legt für die Dienstleistungs- und Versorgungsqualität geltende Normen und Anforderungen fest oder genehmigt sie oder leistet hierzu gemeinsam mit anderen zuständigen Behörden einen Beitrag, und sie überprüft die bisherige Wirkung der Regeln für die Sicherheit und Zuverlässigkeit des Netzes.“

Finnisches Recht

Aufsichtsgesetz

7 Nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 des Laki sähkö – ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (590/2013) (Gesetz betreffend die Aufsicht über den Elektrizitäts- und Erdgasmarkt [590/2013], im Folgenden: Aufsichtsgesetz) hat die Energiebehörde für den Netzbetreiber, den systemverantwortlichen Hauptnetzbetreiber und den systemverantwortlichen Übertragungsnetzbetreiber durch Bescheid die Methoden zur Bestimmung des während des Kontrollzeitraums mit dem Netzbetrieb erzielten Ertrags des Netzbetreibers und der für die Übertragung erhobenen Entgelte vor ihrer Einführung verbindlich festzulegen.

8 Nach § 10 Abs. 2 dieses Gesetzes kann der Bescheid über die Festsetzung der Methoden, die bei der Festsetzung der Tarife anzuwenden sind, u. a. Folgendes regeln: die Grundsätze für die Bewertung von Kapital, das an den Netzbetrieb oder einen Dienst gebunden ist, die Methode zur Bestimmung des zulässigen Ertrags des Kapitals, das an den Netzbetrieb oder einen Dienst gebunden ist bzw. des zulässigen Ertrags eines Dienstes, die Methode der Gewinn- und Verlustermittlung des Netzbetriebs oder eines Dienstes sowie die dadurch erforderliche Berichtigung von Gewinn- und Verlustrechnung und Bilanz, die Zielsetzungen, die einen Anreiz für die Steigerung der Effizienz des Netzbetriebs, die Förderung der Integration der Märkte, die Verbesserung der Netzsicherheit sowie die Förderung der damit verbundenen Forschungstätigkeit, die Entwicklung des Netzes und die Bereitstellung von Systemdiensten, die Maßnahmen zur verbesserten Energieeffizienz der Netzbenutzer fördern, schaffen, sowie die Methode, wie diese Ziele bestimmt werden, und die Verfahren, mit denen diese Ziele bei der Festsetzung der Tarife angewandt werden.

9 § 13 Abs. 1 Nr. 2 des Aufsichtsgesetzes sieht vor, dass die Energiebehörde einen Festsetzungsbescheid durch Erlass eines neuen Bescheids abändern kann, wenn das Verfahren bezüglich dieses Bescheids auf Antrag des Adressaten des Festsetzungsbescheids oder von Amts wegen durch die Behörde selbst eingeleitet wurde. Ein befristet erteilter Festsetzungsbescheid kann auf Initiative des Adressaten des Bescheids oder von Amts wegen durch die Energiebehörde und ein unbefristet geltender Festsetzungsbescheid von Amts wegen durch die Energiebehörde abgeändert werden, wenn die Abänderung auf einer Änderung von Rechtsvorschriften beruht.

Strommarktgesetz

10 Gemäß § 19 Abs. 1 des Sähkömarkkinalaki (588/2013) (Strommarktgesetz [588/2013], im Folgenden: Strommarktgesetz) hat der Netzbetreiber, um für die Nutzer seines Netzes den Zugang zu Strom in hinreichend guter Qualität zu gewährleisten, sein Stromnetz sowie die Anbindungen an andere Netze nach Maßgabe der für den Betrieb von Stromnetzen geregelten Anforderungen und der angemessenen Bedürfnisse der Netzbenutzer in Stand zu halten, zu betreiben und weiterzuentwickeln.

11 Gemäß dem nach der Änderung des Strommarktgesetzes durch das Laki sähkömarkkinalain muuttamisesta (730/2021) (Gesetz zur Änderung des Strommarktgesetzes [730/2021], im Folgenden: Gesetz 730/2021) in Kraft getretenen § 19 Abs. 2 des Strommarktgesetzes ist ein Stromnetz in der Weise zu planen, zu bauen und in Stand zu halten, dass u. a. es die Qualitätsanforderungen an den Betrieb von Stromnetzen erfüllt, die technische Qualität der

Stromübertragung sowie -verteilung auch im Übrigen gut ist und der Netzbetreiber in der Lage ist, die Übertragungs- und Verteilungsdienste an die Netzbenutzer in kosteneffizienter Weise zu erbringen.

12 § 51 des Strommarktgesetzes enthält nähere Vorschriften zu den Qualitätsanforderungen betreffend den Betrieb des Verteilernetzes.

13 § 52 Abs. 1 dieses Gesetzes in der durch eine mit dem Gesetz 730/2021 eingeführte Änderung des Strommarktgesetzes sieht vor, dass die Entwicklung des Stromverteilernetzes auf einem transparenten Entwicklungsplan beruhen muss, der u. a. Folgendes enthält:

– einen Plan über zentrale Investitionen in das Netz, die zur Aufrechterhaltung der Übertragungskapazität dieses Netzes sowie für den Anschluss von neuen Stromproduktionskapazitäten und neuen Belastungen an das Verteilernetz in den folgenden zehn Jahren unter Einschluss von Ladestationen für Elektroautos und landseitigen Stromversorgungsbedarf für See- und Binnenschiffe notwendig sind;

– Maßnahmen, deren Umsetzung dazu führt, dass die in den §§ 51 und 119 dieses Gesetzes vorgesehenen Anforderungen im Verteilernetz erfüllt und beibehalten werden;

– einen Plan zur möglichen Nutzung der Flexibilität beim Stromverbrauch und der Speicherung von Strom, von Energieeffizienzmaßnahmen des Verteilernetzbetreibers und von anderen Ressourcen als Alternativen zur Ausweitung der Übertragungskapazität des Verteilernetzes sowie

– sachgerechte Vergleiche der Kosteneffizienz von Maßnahmen zur Entwicklung des Verteilernetzes.

14 § 119 des Strommarktgesetzes in der durch das Gesetz 730/2021 geänderten Fassung enthält eine Übergangsvorschrift zur Betriebszuverlässigkeit von Verteilernetzen.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

15 Mit Bescheiden vom 30. November 2015 setzte die Energiebehörde für die Kontrollzeiträume vom 1. Januar 2016 bis zum 31. Dezember 2019 sowie vom 1. Januar 2020 bis zum 31. Dezember 2023 Kontrollmethoden fest zur Bestimmung des Ertrags des Netzbetreibers aus dem Netzbetrieb und der für die Übertragungsdienste erhobenen Entgelte.

16 Mit Bescheiden vom 15. Dezember 2021 (im Folgenden: streitige Bescheide) änderte die Behörde ihre Bescheide vom 30. November 2015. Insbesondere änderte sie diese Kontrollmethoden für den Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis zum 31. Dezember 2023. Zudem gab sie in den streitigen Bescheiden an, sie habe diese Änderung nach dem Inkrafttreten des Gesetzes 730/2021 von Amts wegen vorgenommen.

17 Mit am 17. und 19. Januar 2022 beim Markkinaoikeus (Marktgericht, Finnland), dem vorlegenden Gericht, erhobenen Klagen beantragen die Klägerinnen u. a. die Nichtigerklärung der streitigen Bescheide, soweit mit diesen die Kontrollmethoden geändert wurden, indem die bei Berechnung des Ertrags angewendeten Einheitspreise aktualisiert wurden und die bei Bestimmung des risikofreien Zinssatzes anwendbare alternative Berechnungsmethode gestrichen wurde. Die

Klägerinnen machen u. a. geltend, dass die Energiebehörde diese Bescheide nicht selbständig als unabhängige Regulierungsbehörde gemäß den Anforderungen von Art. 57 der Richtlinie 2019/944 erlassen habe.

18 Die Energiebehörde beantragt beim vorlegenden Gericht die Abweisung der Klagen. Sie macht geltend, die Abänderung der Kontrollmethoden zur Bestimmung des Ertrags des Netzbetreibers und des Entgelts für die Übertragungsdienste sei im Rahmen der Änderungen des Strommarktgesetzes und das Aufsichtsgesetzes erfolgt. Der nationale Gesetzgeber sei der Auffassung gewesen, dass diese Änderungen mit den Anforderungen des Unionsrechts an die Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörde vereinbar seien und sich auf allgemeine politische Leitlinien beschränkten.

19 Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass es im Rahmen des Ausgangsrechtsstreits die Frage zu beurteilen habe, ob die Energiebehörde mit den streitigen Bescheiden diese Kontrollmethoden während eines Kontrollzeitraums ändern durfte. Im Rahmen dieser Beurteilung müsse es bestimmen, ob die Änderungen des Strommarktgesetzes durch das Gesetz 730/2021 die in der Richtlinie 2019/944 vorgesehene Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörde bei der Festsetzung der Netzentgelte und andere dieser Behörde obliegender Regulierungsaufgaben verletzten. Hierfür bedürfe es der Auslegung von Art. 57 Abs. 4 und 5 sowie von Art. 59 dieser Richtlinie.

20 Die Energiebehörde habe die streitigen Bescheide im Wesentlichen mit den Vorarbeiten zum Gesetz 730/2021 begründet. In diesen Bescheiden werde u. a. darauf hingewiesen, dass die Energiebehörde infolge der Änderungen des Strommarktgesetzes durch das Gesetz 730/2021, die am 1. August 2021 in Kraft getreten seien, mit der Vorbereitung einer Abänderung dieser Kontrollmethoden begonnen habe, um diese an die gesetzlichen Anforderungen anzupassen. Das Hauptziel dieser Änderungen bestehe darin, der Energiebehörde neue Werkzeuge zur Verfügung zu stellen, mit deren Hilfe sie Einfluss auf die Entwicklung der Übertragungsentgelte nehmen könne, die die Entwicklung intelligenter Stromnetze nicht gefährdeten und die Versorgungssicherheit gewährleisteten.

21 Gemäß dem von der finnischen Regierung vorgelegten Gesetzesvorhaben, das die Änderungen vorsehe (im Folgenden: Gesetzesvorhaben), bezweckten diese Änderungen, den Preisanstieg für die Stromverteilung durch Maßnahmen zu bremsen, die auf eine Absenkung des Kostenniveaus der Verteilernetzbetreiber und eine Abschwächung der Steigerung des Kostenniveaus abzielten. Dieses Vorhaben habe Änderungen der Kontrollmethoden betroffen, die die Energiebehörde nach dem Inkrafttreten der Änderungen des Strommarktgesetzes durch das Gesetz 730/2021 umgesetzt habe. In diesem Vorhaben werde zum Ausdruck gebracht, dass eine Überprüfung der Berechnungsmethoden keine Rechtsvorschrift voraussetze, die unmittelbar den Inhalt dieser Berechnungsmethoden betreffe. Weiter werde darin ausgeführt, dass die Energiebehörde in einem von ihr während der Vorarbeiten zu diesem Gesetzesvorhaben ausgearbeiteten Hintergrundbericht darauf hingewiesen habe, dass sie aufgrund der vorgeschlagenen Änderungen der auf die Verteilernetzbetreiber anzuwendenden Rechtsvorschriften bereits für den laufenden Kontrollzeitraum ihre Festsetzungsbescheide betreffend die Berechnungsmethoden der Tarife für diese Betreiber ändern müsse.

22 Nach Einschätzung des Ministeriums für Arbeit und Wirtschaft im in Rede stehenden Gesetzesvorhaben wirkten sich diese abgeänderten Berechnungsmethoden erheblich auf die Erträge der Verteilernetzbetreiber und ihrer Eigentümer aus.

23 Außerdem habe der Wirtschaftsausschuss des finnischen Parlaments in einem im Rahmen der parlamentarischen Beratung zu diesem Gesetzesvorhaben vorgelegten Bericht darauf hingewiesen, dass es angezeigt sei, gegen überhöhte Erträge der Netzbetreiber vorzugehen, die durch die bestehenden Berechnungsmethoden ermöglicht worden seien. Gemäß diesem Bericht sei im Rahmen des zum maßgeblichen Zeitpunkt geltenden Kontrollmodells der Wert des Netzes auf der Grundlage von komponentenbezogenen Einheitspreisen bestimmt worden, die die Energiebehörde für einen acht Jahre umfassenden Zeitraum von 2016 bis einschließlich 2023 festgelegt habe und die das tatsächliche Kostenniveau nicht mehr widerspiegelten. Gemäß diesem Bericht solle durch diese Gesetzesänderungen gerade eine Abänderung des Kontrollmodells während des laufenden Kontrollzeitraums ermöglicht werden.

24 Im Übrigen ergibt sich nach Auffassung des vorlegenden Gerichts aus den Urteilen vom 11. Juni 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462), und vom 2. September 2021, Kommission/Deutschland (Umsetzung der Richtlinien 2009/72 und 2009/73) (C-718/18, EU:C:2021:662), dass weder die Berechnungsmethoden für die Übertragungs- und Verteilungstarife von Strom im Allgemeinen noch die verschiedenen damit verbundenen grundlegenden Fragen durch das nationale Recht für die nationale Regulierungsbehörde verbindlich festgelegt werden könnten. Ferner stellen nach dieser Rechtsprechung Weisungen von Vertretern eines Ministeriums zur Beschlussfassung der nationalen Regulierungsbehörde im Rahmen ihrer zentralen Regulierungsaufgaben und -befugnisse auch einen Eingriff in die Unabhängigkeit der Behörde dar.

25 Die Richtlinie 2019/944 hindere die Mitgliedstaaten nicht daran, eine eigene Energiepolitik zu entwerfen und umzusetzen. Die von den Mitgliedstaaten erlassenen allgemeinen energiepolitischen Leitlinien dürften jedoch weder die Unabhängigkeit oder Selbständigkeit der Regulierungsbehörde einschränken noch dürfe damit in die zentralen Regulierungsaufgaben und -befugnisse der Regulierungsbehörde eingegriffen werden.

26 Das vorlegende Gericht stellt außerdem fest, dass die mit dem Gesetz 730/2021 eingeführten Änderungen des Strommarktgesetzes als solche nicht die Methoden zur Kontrolle der Verteilernetzbetreiber beträfen, die die Energiebehörde bei der Bestimmung des angemessenen Ertrags dieser Betreiber anwende. Ebenso wenig hätten diese Gesetzesänderungen die bei der Berechnung dieses Ertrags angewandten Einheitspreise oder den bei der Bestimmung des angemessenen Ertragssatzes angewandten risikofreien Zinssatz unmittelbar verändert. Der Zweck dieser Änderungen, wie er sich aus den Vorarbeiten ergebe, habe darin bestanden, eine Senkung des Stromverteilungspreises zu bewirken. Hierzu seien der Regulierungsbehörde Instrumente und Gründe an die Hand gegeben worden, um die Berechnungsmethoden bereits mitten im Kontrollzeitraum zu ändern, da die Änderungen dieser Methoden und ihre Auswirkungen vorab bewertet worden seien. Diese Erwägungen hätten wohl auch unmittelbare Auswirkungen auf den Erlass der streitigen Bescheide durch die Energiebehörde gehabt.

27 Eine Auslegung des Unionsrechts ist nach Auffassung des vorlegenden Gerichts erforderlich, um den bei ihm anhängigen Rechtsstreit zu entscheiden, der die Frage betreffe, ob davon ausgegangen werden könne, dass der mit einer nationalen Regelung verfolgte Zweck, der darin bestehe, die Preissteigerungen bei der Stromverteilung zu bremsen und die Verteilungskosten zu senken, um die Kosteneffizienz der Netzunternehmen zu steigern, die Regulierungsaufgaben und -befugnisse der nationalen Regulierungsbehörde unberührt lasse, oder ob angenommen werden müsse, dass sich allgemeine politische Leitlinien wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden auf diese Aufgaben auswirken. Außerdem möchte das vorlegende Gericht wissen, welche Kriterien bei einer solchen Beurteilung zu berücksichtigen sind. In diesem Kontext stellt sich ihm auch die

Frage, welche Bedeutung insoweit dem Umstand beizumessen ist, dass die vorstehend erläuterten Ausführungen in Gesetzesvorarbeiten dargelegt wurden, u. a. unter Berücksichtigung des Urteils vom 29. April 2004, Björnekulla Fruktindustrier (C-371/02, EU:C:2004:275), und ob diese Ausführungen als „allgemeine politische Leitlinien“ im Sinne von Art. 57 der Richtlinie 2019/944 angesehen werden können.

28 Unter diesen Umständen hat das Markkinaoikeus (Marktgericht) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Welche Gründe sind bei der Beurteilung heranzuziehen und zu beachten, in welchen Fällen es sich um ein Eingreifen in die zentralen Regulierungsaufgaben und -befugnisse der nationalen Regulierungsbehörde in einer Weise handelt, die die Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörde gemäß Art. 57 Abs. 4 und 5 der Richtlinie 2019/944 nicht wahrt, und in welchen Fällen es sich um allgemeine Leitlinien handelt, die nicht im Zusammenhang mit den Regulierungsaufgaben und -befugnissen im Sinne von Art. 59 dieser Richtlinie stehen?

2. Ist eine Änderung nationaler Rechtsvorschriften der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden dargestellten Art, mit der bezweckt wurde, in der in den Vorarbeiten zu dem diese Änderung vornehmenden Gesetz dargestellten Weise Einfluss auf die Stromverteilungspreise zu nehmen, indem Änderungen am nationalen Strommarktgesetz vorgenommen wurden, die das Regelungsumfeld der Netzbetreiber betreffen, durch die an sich zwar weder in die Übertragungs- oder Verteilungstarife noch in die Methoden zu ihrer Berechnung unmittelbar eingegriffen wurde, als deren Konsequenz die nationale Regulierungsbehörde ihre Kontrollmethoden jedoch mitten im Kontrollzeitraum ändern musste, im Hinblick auf die Anforderung der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde als mit Art. 57 Abs. 4 und 5 der Richtlinie 2019/944 vereinbar anzusehen?

Zu den Vorlagefragen

29 Mit seinen beiden Fragen, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 57 Abs. 4 und Abs. 5 Unterabs. 1 Buchst. a in Verbindung mit Art. 59 der Richtlinie 2019/944 dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, deren sich aus ihren Vorarbeiten ergebender Zweck u. a. darin besteht, Einfluss auf die Preise für die Stromverteilung zu nehmen, ohne jedoch Vorschriften zu enthalten, die ausdrücklich die Übertragungs- oder Verteilungstarife für Strom oder die Berechnungsmethoden hierfür betreffen, deren Inkrafttreten aber zur Folge hatte, dass die nationale Regulierungsbehörde die Methoden zur Kontrolle der Tarife für den Betrieb des Stromnetzes noch vor Ende des zum Zeitpunkt des Inkrafttretens laufenden Kontrollzeitraums geändert hat.

30 Insoweit bestimmt Art. 57 Abs. 4 dieser Richtlinie, im Wesentlichen, dass die Mitgliedstaaten die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde gewährleisten und hierfür sicherstellen, dass diese bei der Wahrnehmung der ihr durch diese Richtlinie und zugehörige Rechtsvorschriften übertragenen Regulierungsaufgaben rechtlich getrennt und funktional unabhängig von anderen öffentlichen und privaten Einrichtungen ist, und dass ihr Personal sowie ihr Management unabhängig von Marktinteressen handeln und bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben keine direkten Weisungen von Regierungsstellen oder anderen öffentlichen oder privaten Einrichtungen einholen oder entgegennehmen. Gemäß Art. 57 Abs. 4 Buchst. b Ziff. ii dieser Richtlinie bleiben jedoch eine etwaige enge Zusammenarbeit mit anderen zuständigen nationalen Behörden oder allgemeine politische Leitlinien der Regierung, die nicht mit den

Regulierungsaufgaben und -befugnissen gemäß Art. 59 der Richtlinie 2019/944 im Zusammenhang stehen, von dieser letzten Anforderung unberührt; hierzu gehört gemäß Art. 59 Abs. 1 Buchst. a die Aufgabe, die Übertragungs- oder Verteilungstarife oder die Methoden zu deren Berechnung festzulegen oder zu genehmigen.

31 Im Übrigen sieht Art. 57 Abs. 5 Unterabs. 1 Buchst. a vor, dass die Mitgliedstaaten zur Wahrung der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde insbesondere sicherstellen, dass diese unabhängig von allen politischen Stellen selbständige Entscheidungen treffen kann.

32 Die Bestimmungen von Art. 57 der Richtlinie 2019/944 spiegeln im Wesentlichen den Inhalt der Erwägungsgründe 80 und 87 dieser Richtlinie wider, wonach für einen ordnungsgemäß funktionierenden Elektrizitätsbinnenmarkt zum einen die Regulierungsbehörden Entscheidungen in allen relevanten Regulierungsangelegenheiten treffen können und völlig unabhängig von anderen öffentlichen oder privaten Interessen sein müssen und zum anderen den Mitgliedstaaten durch diese Richtlinien nicht die Möglichkeit genommen wird, ihre nationale Energiepolitik festzulegen und auszugestalten.

33 Insoweit heißt es insbesondere im 87. Erwägungsgrund, dass es je nach der nationalen Verfassung in die Zuständigkeit eines Mitgliedstaats fallen könnte, den politischen Rahmen festzulegen, innerhalb dessen die Regulierungsbehörde handeln muss, beispielsweise bei der Versorgungssicherheit. Jedoch soll mit den vom Mitgliedstaat herausgegebenen energiepolitischen Leitlinien nicht in die Unabhängigkeit oder Autonomie der Regulierungsbehörde eingegriffen werden.

34 Erstens ist in Bezug auf den Begriff „Unabhängigkeit“ darauf hinzuweisen, dass dieser in der Richtlinie 2019/944 nicht definiert wird. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Auslegung der Richtlinie 2009/72, deren Art. 35 Abs. 4 und 5 im Wesentlichen mit Art. 57 Abs. 4 und 5 der Richtlinie 2019/944 übereinstimmt, ergibt sich jedoch, dass dieser Begriff in Bezug auf öffentliche Stellen seinem gewöhnlichen Sinn nach eine Stellung bezeichnet, die garantiert, dass die betreffende Stelle im Verhältnis zu den Einrichtungen, denen gegenüber ihre Unabhängigkeit zu wahren ist, völlig frei handeln kann und dabei vor jeglicher Weisung und Einflussnahme von außen geschützt ist. Diese Unabhängigkeit bei der Entscheidungsfindung bedeutet, dass die nationalen Regulierungsbehörden im Rahmen der Regulierungsaufgaben und -befugnisse ihre Entscheidungen selbständig und allein auf der Grundlage des öffentlichen Interesses treffen, um die Einhaltung der mit der Richtlinie 2009/72 verfolgten Ziele zu gewährleisten, ohne externen Weisungen anderer öffentlicher oder privater Stellen unterworfen zu sein (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 11. Juni 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, Rn. 32, 33 und 54, sowie vom 2. September 2021, Kommission/Deutschland [Umsetzung der Richtlinien 2009/72 und 2009/73], C-718/18, EU:C:2021:662, Rn. 108 und 109).

35 Der Gerichtshof hat insoweit ausgeführt, dass die völlige Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden gegenüber Wirtschaftsteilnehmern und öffentlichen Einrichtungen, unabhängig davon, ob es sich bei Letzteren um Verwaltungsorgane oder politische Stellen und, im letztgenannten Fall, um Träger der exekutiven oder der legislativen Gewalt handelt, notwendig ist, um zu gewährleisten, dass die von diesen Behörden getroffenen Entscheidungen unparteiisch und nicht diskriminierend sind, was die Möglichkeit einer bevorzugten Behandlung der mit der Regierung, der Mehrheit oder jedenfalls der politischen Macht verbundenen Unternehmen und wirtschaftlichen Interessen ausschließt, sowie um diesen Behörden die Möglichkeit zu geben, bei ihrem Handeln eine langfristige Perspektive zu verfolgen, die erforderlich ist, um die Ziele der Richtlinie 2009/72 zu verwirklichen. Weiter hat der Gerichtshof präzisiert, dass die

Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden nicht nur gegenüber der Regierung, sondern auch gegenüber dem nationalen Gesetzgeber zu gewährleisten ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 2. September 2021, Kommission/Deutschland [Umsetzung der Richtlinien 2009/72 und 2009/73], C-718/18, EU:C:2021:662, Rn. 112 und 130).

36 Zudem hat der Gerichtshof festgestellt, dass die Vertreter der nationalen Ministerien ihre Beteiligung an Entgeltfestsetzungsverfahren nicht dazu nutzen dürfen, Druck auf die Regulierungsbehörde auszuüben oder ihr Weisungen zu erteilen, die geeignet wären, ihre Entscheidungen im Rahmen der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnisse zu beeinflussen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. Juni 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, Rn. 62).

37 Zweitens hat der Gerichtshof entschieden, dass die der Regulierungsbehörde vorbehaltenen Befugnisse in den Bereich der Durchführung fallen, und zwar auf der Grundlage einer technisch-fachlichen Beurteilung der Wirklichkeit, und dass die Behörde bei der Wahrnehmung ihrer Befugnisse Grundsätzen und Regeln unterliegen, die durch einen detaillierten normativen Rahmen auf Unionsebene festgelegt werden, ihren Wertungsspielraum beschränken und sie daran hindern, Entscheidungen politischer Art zu treffen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 2. September 2021, Kommission/Deutschland [Umsetzung der Richtlinien 2009/72 und 2009/73], C-718/18, EU:C:2021:662, Rn. 132).

38 Zwar obliegt es nach dem Wortlaut von Art. 59 Abs. 1 Buchst. m der Richtlinie 2019/944 den Regulierungsbehörden, die Einhaltung der Regeln für die Sicherheit und Zuverlässigkeit des Netzes zu überprüfen und deren bisherige Wirkung zu beurteilen, doch geht aus dem Wortlaut nicht hervor, dass die Festlegung dieser Regeln zu ihren Befugnissen zählt.

39 Die Mitgliedstaaten haben insoweit, wie aus dem 87. Erwägungsgrund dieser Richtlinie hervorgeht und in Art. 194 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV vorgesehen ist, das Recht, die Bedingungen für die Nutzung seiner Energieressourcen zu bestimmen. Die Richtlinie nimmt den Mitgliedstaaten also nicht die Möglichkeit, ihre nationale Energiepolitik festzulegen und auszugestalten sowie den Handlungsrahmen der Regulierungsbehörden zu bestimmen, u. a. was die Versorgungssicherheit angeht. Den Mitgliedstaaten steht somit frei, ihren nationalen Strommarkt selbst zu regeln, sofern die entsprechenden Regelungen nicht die in der Richtlinie vorgesehenen Aufgaben und Befugnisse der Regulierungsbehörden betreffen.

40 Wie vom Generalanwalt in den Nrn. 52 und 53 seiner Schlussanträge ausgeführt, kann sich vor diesem Hintergrund die Ausübung der Befugnisse der Mitgliedstaaten zur Festlegung ihrer Energiepolitik auf die Betriebskosten des Stromnetzes auswirken. Überdies ist der bloße Umstand, dass ein Mitgliedstaat bestrebt ist, durch den Erlass einer Regelung eine Senkung des Stromverteilungspreises zu bewirken, als solcher nicht mit Art. 57 Abs. 4 und 5 der Richtlinie 2019/944 unvereinbar.

41 Im Hinblick auf Art. 57 Abs. 4 und 5 der Richtlinie 2019/944 sind hingegen nationale Regulierungsmaßnahmen, die detaillierte Vorschriften zur spezifischen Festlegung der Kriterien enthalten, die im Ermessen der Regulierungsbehörde stehen, etwa die Höhe der Stromnetztarife oder die konkreten Methoden ihrer Berechnung, nicht zulässig.

42 Insoweit hat das betreffende nationale Gericht für die Beurteilung der Vereinbarkeit einer nationalen Regulierungsmaßnahme wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden mit dem Grundsatz der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden zu prüfen, ob die Änderung der

Methoden zur Festsetzung der Stromnetztarife durch die nationale Regulierungsbehörde die Folge eines Gesetzes ist, das ausschließlich einen Aspekt betrifft, der nicht mit einer Aufgabe dieser Behörde im Sinne von Art. 59 der Richtlinie 2019/944 – etwa der Versorgungssicherheit – verbunden ist.

43 Außerdem ist sicherzustellen, dass die im Verfahren zum Erlass eines Gesetzes von der Regierung eines Mitgliedstaats geäußerten Erwägungen, u. a. betreffend die etwaigen Auswirkungen dieses Gesetzes auf die Bestimmung von Tarifen für das betroffene Stromnetz, die in den Vorarbeiten zu diesem Gesetz enthalten sind, keinen verbindlichen Charakter haben und von der Regulierungsbehörde in keinem Fall als Weisungen angesehen werden, nach denen sie sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnisse zu richten hätte (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. Juni 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, Rn. 63).

44 Im Übrigen stellt die Tatsache, dass der nationale Gesetzgeber vor Ablauf des zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes laufenden Kontrollzeitraums die von dieser Regierung festgelegten Anforderungen betreffend die Versorgungssicherheit geändert hat und diese Tarife infolgedessen von der Regulierungsbehörde geändert wurden, als solche nicht die Unabhängigkeit dieser Behörde bei der Ausübung ihrer Befugnisse in Frage.

45 Wie im vorliegenden Fall den dem Gerichtshof vorliegenden Akten zu entnehmen ist, hat der nationale Gesetzgeber, vorbehaltlich der vom vorlegenden Gericht vorzunehmenden Überprüfungen, zur Verbesserung der Sicherheit der Stromverteilungsnetze insbesondere angesichts der Bedingungen bei Extremwetter, die in Finnland zu erheblichen Störungen bei der Stromversorgung geführt haben, das Strommarktgesetz erlassen und für die Netzbetreiber Ziele festgelegt, um die Versorgungssicherheit zu verbessern. Nach Auffassung der finnischen Regierung hatte dieses Gesetz hierfür u. a. für die Betreiber eine Verpflichtung vorgesehen, schrittweise bis zum Ende des Jahres 2028 in ihren jeweiligen Verantwortungsbereichen die Anforderungen an den Bau und die Instandhaltung dieser Netze zu erfüllen. Die Änderungen dieses Gesetzes durch das Gesetz 730/2021 wurden jedoch erlassen, um den Zeitraum für die Erfüllung dieser Anforderungen zu verlängern, und so – wie den Vorarbeiten zum Gesetz 730/2021 zu entnehmen ist – Preiserhöhungen für die Stromverteilung einzudämmen. Das vorlegende Gericht führt insoweit aus, dass diese Änderungen als solche nicht die Methoden zur Kontrolle der von der Energiebehörde angewandten Ertragssätze der Verteilernetzbetreiber betrafen.

46 Im Rahmen des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Gesetzgebungsprozesses und mit dem Ziel, diesen vorhersehbar zu machen, legte die Energiebehörde einen Hintergrundbericht betreffend die Methoden zur Kontrolle der Tarife für den Betrieb des Stromnetzes vor, der den Stellenwert eines unabhängigen Sachverständigengutachtens zu den etwaigen Auswirkungen dieser die Versorgungssicherheit betreffenden Änderungen auf diese Tarife hat. Zudem ist – sofern sich aus einer Beurteilung durch das vorlegende Gericht nichts anderes ergibt – im Hinblick auf die dem Gerichtshof vorliegenden Akten festzustellen und wird auch von der Energiebehörde vorgetragen, dass diese Behörde sich in den streitigen Bescheiden nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes 730/2021 gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 2 des Aufsichtsgesetzes, wonach sie ausdrücklich die Erforderlichkeit und die Begründung von Änderungen dieser Methoden beurteilen darf, von Amts wegen mit der Frage dieser Kontrollmethoden befasst hat.

47 Nach alledem ist auf die Vorlagefragen zu antworten, dass Art. 57 Abs. 4 und Abs. 5 Unterabs. 1 Buchst. a in Verbindung mit Art. 59 der Richtlinie 2019/944 dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung, deren sich aus ihren Vorarbeiten ergebender Zweck u. a. darin besteht, Einfluss auf die Preise für die Stromverteilung zu nehmen, ohne jedoch Vorschriften zu enthalten, die ausdrücklich die Übertragungs- oder Verteilungstarife für Strom oder die Berechnungsmethoden hierfür betreffen, aber deren Inkrafttreten zur Folge hatte, dass die nationale Regulierungsbehörde die Methoden zur Kontrolle der Tarife für den Betrieb des Stromnetzes noch vor Ende des zum Zeitpunkt des Inkrafttretens laufenden Kontrollzeitraums geändert hat, nicht entgegensteht.

Kosten

48 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des beim vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Fünfte Kammer) für Recht erkannt:

Art. 57 Abs. 4 und Abs. 5 Unterabs. 1 Buchst. a in Verbindung mit Art. 59 der Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2012/27/EU

ist dahin auszulegen, dass

er einer nationalen Regelung, deren sich aus ihren Vorarbeiten ergebender Zweck u. a. darin besteht, Einfluss auf die Preise für die Stromverteilung zu nehmen, ohne jedoch Vorschriften zu enthalten, die ausdrücklich die Übertragungs- oder Verteilungstarife für Strom oder die Berechnungsmethoden hierfür betreffen, aber deren Inkrafttreten zur Folge hatte, dass die nationale Regulierungsbehörde die Methoden zur Kontrolle der Tarife für den Betrieb des Stromnetzes noch vor Ende des zum Zeitpunkt des Inkrafttretens laufenden Kontrollzeitraums geändert hat, nicht entgegensteht.

Unterschriften