Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

6. ožujka 2025.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Unutarnje tržište električne energije – Direktiva (EU) 2019/944 – Članak 57. stavci 4. i 5. – Neovisnost nacionalnog regulatornog tijela pri izvršavanju dužnosti i ovlasti – Smjernice koje je izdala država članica – Zakonodavna izmjena u cilju smanjenja cijena distribucije električne energije – Odluka o metodama kontrole tarifa za rad elektroenergetske mreže koju je predmetno regulatorno tijelo donijelo nakon te izmjene – Uzimanje u obzir pripremnih akata zakona kojim je izvršena navedena izmjena”

U predmetu C-48/23,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio markkinaoikeus (Trgovački sud, Finska), odlukom od 1. veljače 2023., koju je Sud zaprimio 1. veljače 2023., u postupku

Alajärven Sähkö Oy i dr.,

Elenia Verkko Oyj

protiv

Energiavirasto,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: I. Jarukaitis (izvjestitelj), predsjednik četvrtog vijeća, u svojstvu predsjednika petog vijeća, D. Gratsias i E. Regan, suci,

nezavisni odvjetnik: A. Rantos,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Alajärven Sähkö Oy i dr., E. Ruohoniemi, *asianajaja*,

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

* Jezik postupka: finski

– za Energiavirasto, J. Tervo, u svojstvu agenta,

– za finsku vladu, M. Pere, u svojstvu agenta,

– za ciparsku vladu, E. Symeonidou, u svojstvu agenta,

– za Europsku komisiju, O. Beynet, J. Ringborg i T. Scharf, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 5. rujna 2024.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 57. stavaka 4. i 5. te članka 59. Direktive (EU) 2019/944 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i izmjeni Direktive 2012/27/EU (SL 2019., L 158, str. 125.).

2 Zahtjev je podnesen u okviru spora između Alajärvena Sähkö Oy i dr. te Elenije Verkko Oyj, finskih društava, operatora elektroenergetskih sustava, s jedne strane, i Energiavirasta (Agencija za energiju, Finska), s druge strane, u vezi s poništenjem odluka te agencije u dijelu u kojem su njima izmijenjene metode kontrole tarifa za rad elektroenergetske mreže.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2009/72/EZ

3 Stavci 4. i 5. članka 35. Direktive 2009/72/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2003/54/EZ (SL 2009., L 211, str. 55.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 4., str. 29.), naslovljenog „Određivanje i neovisnost regulatornih tijela”, glasili su:

„4. Države članice jamče neovisnost regulatornog tijela i osiguravaju njegovo objektivno i transparentno izvršavanje ovlasti. U tu svrhu države članice osiguravaju da regulatorno tijelo pri provođenju regulatornih zadataka koji su mu povjereni ovom Direktivom i povezanim zakonodavstvom:

a) bude pravno odvojeno i funkcionalno neovisno o bilo kojem drugom javnom ili privatnom subjektu;

b) osigurava da njegovo osoblje i osobe odgovorne za upravljanje njime:
   i. djeluju neovisno o bilo kojim tržišnim interesima; i

ii. ne traže niti primaju izravne upute ni od koje vlade ni drugog javnog ni fizičkog subjekta pri provođenju regulatornih zadataka. Ovaj zahtjev ne dovodi u pitanje blisku suradnju, kako je odgovarajuće, s drugim relevantnim nacionalnim tijelima ni smjernice opće politike koje donosi vlada, a koje nisu povezane s regulatornim ovlastima i dužnostima na temelju članka 37.

5. Radi zaštite neovisnosti regulatornog tijela, države članice posebno osiguravaju da:

a) regulatorno tijelo može donositi autonomne odluke, neovisno o bilo kojem političkom tijelu te da mu se zasebno godišnje dodjeljuju proračunska sredstva, uz autonomiju u izvršavanju dodijeljenih proračunskih sredstava, kao i prikladne ljudske i financijske resurse za izvršavanje njegovih dužnosti; i

b) članovi upravljačkog odbora regulatornog tijela ili, u nedostatku takvog odbora, najviše rukovodstvo regulatornog tijela imenuje se na utvrđeno razdoblje od pet do sedam godina, uz mogućnost jednog produljenja.

U vezi s prvim podstavkom točkom (b) države članice osiguravaju odgovarajući sustav rotacije za upravljački odbor ili najviše rukovodstvo. Članovi upravljačkog odbora ili, u nedostatku takvog odbora, članovi najvišeg rukovodstva mogu biti razriješeni dužnosti tijekom mandata samo ako prestanu ispunjavati uvjete navedene u ovom članku ili ako su počinili propust u radu na temelju nacionalnog prava.”

Direktiva 2019/944

4 U skladu s uvodnim izjavama 80. i 87. Direktive 2019/944:

„(80) Regulatorna tijela trebaju imati mogućnost donošenja odluka povezanih sa svim relevantnim regulatornim pitanjima kako bi unutarnje tržište električne energije funkcioniralo ispravno te moraju biti potpuno neovisni o bilo kojim drugim javnim ili privatnim interesima. […]

[…]

(87) Ovom Direktivom […] državama članicama se ne uskraćuje mogućnost da uspostave i objave svoje nacionalne energetske politike. Slijedom toga, ovisno o ustavnom uređenju države članice, određivanje političkog okvira u kojem regulatorna tijela moraju djelovati, na primjer u pogledu sigurnosti opskrbe, moglo bi biti u nadležnosti države članice. Međutim, općim smjernicama energetske politike koje je izdala država članica ne bi se smjelo zadirati u samostalnost ili neovisnost regulatornih tijela.”

5 Članak 57. te direktive naslovljen „Određivanje i neovisnost regulatornih tijela” u stavcima 4. i 5. propisuje:

„4. Države članice jamče neovisnost regulatornog tijela i osiguravaju njegovo objektivno i transparentno izvršavanje ovlasti. U tu svrhu države članice osiguravaju da regulatorno tijelo pri provođenju regulatornih zadataka koji su mu povjereni ovom Direktivom i povezanim zakonodavstvom:

a) bude pravno odvojeno i funkcionalno neovisno o bilo kojem drugom javnom ili privatnom subjektu;

b) osigurava da njegovo osoblje i osobe odgovorne za upravljanje njime:
   i. djeluju neovisno o bilo kojim tržišnim interesima; i
   ii. ne traže niti primaju izravne upute ni od koje vlade ni drugog javnog ni privatnog subjekta pri provođenju regulatornih zadataka. Taj zahtjev ne dovodi u pitanje blisku suradnju, kako je primjereno, s drugim relevantnim nacionalnim tijelima ni smjernice opće politike koje donosi vlada, a koje nisu povezane s regulatornim ovlastima i dužnostima na temelju članka 59.

5. Radi zaštite neovisnosti regulatornog tijela države članice posebno osiguravaju sljedeće:

a) regulatorno tijelo može donositi autonomne odluke, neovisno o bilo kojem političkom tijelu;

[…]”

6 Članak 59. te direktive, naslovljen „Dužnosti i ovlasti regulatornog tijela”, u stavku 1. točkama (a) i (m) određuje:

„Regulatorno tijelo ima sljedeće dužnosti:

a) određivanje ili odobravanje tarifa za prijenos ili distribuciju ili njihovih metodologija [izračuna] ili oboje, u skladu s transparentnim kriterijima;

[…]

m) utvrđivanje ili odobravanje standarda i zahtjeva za kvalitetu usluge i opskrbe ili doprinos tome zajedno s drugim nadležnim tijelima te praćenje poštovanja pravila sigurnosti i pouzdanosti mreže i ocjenjivanje njihove učinkovitosti u prošlom razdoblju.”

Finsko pravo

Zakon o nadzoru

7 U skladu s člankom 10. prvim stavkom točkom 1. lakija sähkö– ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (590/2013) (Zakon o nadzoru tržištâ električne energije i prirodnog plina (590/2013), u daljnjem tekstu: Zakon o nadzoru), Agencija za energiju treba odlukom (odluka o utvrđenju) za operatora sustava, glavnog operatora sustava kao upravitelja sustava i operatora prijenosnih

sustava kao upravitelja sustava na obvezujući način utvrditi metodologije za određivanje stope povrata operatoru sustava za korištenje sustava i naknada koje treba naplatiti za usluge prijenosa tijekom kontrolnog razdoblja prije njihova uvođenja.

8 Članak 10. drugi stavak tog zakona propisuje da se u odluci o utvrđenju metodologija koje treba primijeniti prilikom određivanja cijene mogu izdati nalozi, među ostalim, u pogledu načelâ za procjenu kapitala koji je vezan za distribucijski sustav ili neku uslugu, načina određivanja dopuštene stope povrata kapitala koji je vezan za korištenje distribucijskog sustava ili neku uslugu odnosno dopuštene stope povrata za uslugu, načina utvrđivanja rezultata korištenja distribucijskog sustava ili neke usluge, ispravka računa dobiti i gubitka te bilance koji je zbog toga postao nužan, ciljeva kojima se potiču povećanje učinkovitosti korištenja distribucijskog sustava, unapređivanje integracije tržišta, poboljšanje mrežne sigurnosti i unapređivanje istraživačke aktivnosti koja je povezana s time, razvoj mreže i pružanje usluga sustava, kojima se promiču mjere za poboljšanu energetsku učinkovitost korisnika mreže, te u pogledu načina određivanja tih ciljeva i metoda s pomoću kojih se primjenjuju ciljevi prilikom određivanja tarifa.

9 Članak 13. prvi stavak točka 2. navedenog zakona propisuje da Agencija za energiju može izmijeniti odluku o utvrđenju donošenjem nove odluke ako je postupak u vezi s tom odlukom pokrenut na zahtjev adresata odluke o utvrđenju ili na vlastitu inicijativu te agencije. Agencija za energiju može izmijeniti privremeno donesenu odluku o utvrđenju na inicijativu adresata odluke ili po službenoj dužnosti, a trajnu odluku o utvrđenju Agencija za energiju može izmijeniti na vlastitu inicijativu ako se izmjena temelji na izmjeni propisâ.

Zakon o tržištu električne energije

10 U skladu s člankom 19. prvim stavkom sähkömarkkinalakija (588/2013) (Zakon o tržištu električne energije (588/2013), u daljnjem tekstu: Zakon o tržištu električne energije), kako bi korisnicima svoje mreže osigurao pristup električnoj energiji dovoljno dobre kvalitete, operator elektroenergetske mreže treba održavati, razvijati i upravljati svojom elektroenergetskom mrežom kao i priključenjima na druge mreže i sve to u skladu sa zahtjevima utvrđenima za rad elektroenergetskih mreža i razumnim potrebama korisnikâ mreže.

11 U skladu s člankom 19. drugim stavkom tog zakona, koji je stupio na snagu nakon njegove izmjene koja je uvedena lakijem sähkömarkkinalain muuttamisesta (730/2021) (Zakon o izmjeni Zakona o tržištu električne energije (730/2021) (u daljnjem tekstu: Zakon 730/2021)), elektroenergetsku mrežu treba planirati, izgraditi i održavati na način da među ostalim ispunjava zahtjeve u pogledu kvalitete rada elektroenergetskih mreža te na način da je tehnička kvaliteta prijenosa i distribucije električne energije zadovoljavajuća i u preostalom dijelu i da operator sustava može korisnicima mreže pružati usluge prijenosa i distribucije na isplativ način.

12 Članak 51. Zakona o tržištu električne energije sadržava detaljnija pravila o zahtjevima u pogledu kvalitete rada distribucijskog sustava.

13 Članak 52. prvi stavak tog zakona, kako je izmijenjen Zakonom 730/2021, predviđa da se razvoj distribucijskog sustava električne energije mora temeljiti na transparentnom planu razvoja, koji među ostalim mora sadržavati:

– plan o ključnim ulaganjima u taj sustav koja su potrebna za održavanje njegova kapaciteta prijenosa kao i za priključenje novih kapaciteta proizvodnje električne energije i novih opterećenja za taj sustav u sljedećih deset godina, uključujući punionice za električne

automobile i potrebu opskrbe električnom energijom na kopnu za plovila namijenjena pomorskoj plovidbi i plovidbi unutarnjim plovnim putovima;

– mjere čija provedba dovodi do toga da se primjenjuju i osiguravaju zahtjevi utvrđeni člancima 51. i 119. tog zakona;

– plan za potencijalno korištenje fleksibilne potrošnje električne energije i skladištenja električne energije, mjera energetske učinkovitosti operatora distribucijskog sustava i drugih resursa kao alternative za proširenje kapaciteta prijenosa distribucijskog sustava i

– prikladne usporedbe isplativosti mjera za razvoj distribucijskog sustava.

14 Članak 119. Zakona o tržištu električne energije, kako je izmijenjen Zakonom 730/2021, sadržava prijelaznu odredbu o sigurnosti korištenja distribucijskog sustava.

Glavni postupak i prethodna pitanja

15 Odlukama od 30. studenoga 2015. Agencija za energiju utvrdila je metode kontrole za kontrolna razdoblja od 1. siječnja 2016. do 31. prosinca 2019. i od 1. siječnja 2020. do 31. prosinca 2023., koje su se odnosile na određivanje stope povrata operatorima sustava za korištenje mreže i naknada za usluge prijenosa.

16 Odlukama od 15. prosinca 2021. (u daljnjem tekstu: sporne odluke) ta je agencija izmijenila svoje odluke od 30. studenoga 2015. Konkretno, agencija je izvršila provjeru tih metoda kontrole za razdoblje od 1. siječnja 2022. do 31. prosinca 2023. Usto je u spornim odlukama navela da je tu izmjenu izvršila na vlastitu inicijativu slijedom stupanja na snagu Zakona 730/2021.

17 Tužbama podnesenima 17. i 19. siječnja 2022. markkinaoikeusu (Trgovački sud, Finska), a riječ je o sudu koji je uputio zahtjev, tužitelji iz glavnog postupka među ostalim zahtijevaju poništenje spornih odluka u dijelu u kojem su njima izmijenjene navedene metode kontrole, ažuriranjem pojedinačnih cijena koje se koriste za izračun osnove stope povrata i uklanjanjem opcionalne metode koja se koristi u svrhu određivanja nerizične kamatne stope. Tužitelji osobito ističu da Agencija za energiju te odluke nije donijela autonomno u svojstvu neovisnog regulatornog tijela, u skladu sa zahtjevima predviđenima u članku 57. Direktive 2019/944.

18 Agencija za energiju od suda koji je uputio zahtjev traži da odbije te tužbe. Pred njime tvrdi da promjena metoda kontrole koje se odnose na određivanje povrata operatorima sustava i naplaćenih naknada za usluge prijenosa ulazi u okvir izmjena unesenih u Zakon o tržištu električne energije i Zakon o nadzoru. Tvrdi da je nacionalni zakonodavac naime smatrao da su te izmjene u skladu sa zahtjevima prava Unije o neovisnosti nacionalnog regulatornog tijela te da se njima samo utvrđuju smjernice opće politike.

19 Sud koji je uputio zahtjev ističe da će u okviru glavnog postupka morati razmotriti pitanje je li Agencija za energiju usred kontrolnog razdoblja mogla spornim odlukama izmijeniti te metode kontrole. U okviru tog razmatranja trebat će odlučiti dovode li izmjene Zakona o tržištu električne energije proizašle iz Zakona 730/2021 u pitanje neovisnost nacionalnog regulatornog tijela koja je predviđena Direktivom 2019/944 u pogledu određivanja mrežnih tarifa i drugih regulatornih zadaća tog tijela. U tu svrhu bit će potrebno protumačiti članak 57. stavke 4. i 5. te članak 59. te direktive.

20 Agencija za energiju u osnovi je opravdala donošenje spornih odluka pripremnim aktima Zakona 730/2021. U tim je odlukama među ostalim navedeno da je ta agencija počela s pripremom izmjena navedenih metoda kontrole u svrhu njihova usklađivanja sa zahtjevima iz zakonodavstva, nakon što je Zakonom 730/2021 izmijenjen Zakon o tržištu električne energije, a te su izmjene stupile na snagu 1. kolovoza 2021. Glavni cilj tih izmjena bio je da se navedenoj agenciji stave na raspolaganje novi instrumenti pomoću kojih je moguće utjecati na razvoj naknada za prijenos a da se pritom ne ugrozi razvoj pametnih elektroenergetskih sustava, uz istodobno osiguranje sigurnosti opskrbe.

21 U prijedlogu zakona u kojem su predviđene navedene izmjene, koji je izradila finska vlada (u daljnjem tekstu: nacrt zakona), bilo je navedeno da je njihov cilj bio zaustaviti povećanje cijena distribucije električne energije mjerama kojima se smanjuje visina troškova operatorâ distribucijskog sustava i ublažiti povećanje visine tih troškova. Taj se prijedlog odnosio na izmjene metoda kontrole koje je Agencija za energiju primijenila nakon stupanja na snagu izmjena Zakona o tržištu električne energije proizašlih iz Zakona 730/2021. U navedenom prijedlogu se ističe da provjera metoda izračuna nije uvjetovana postojanjem zakonodavstva koje se izravno odnosi na sadržaj tih metoda izračuna. U njemu se osim toga pojašnjava da je ta agencija u popratnom izvješću sastavljenom tijekom pripremnih radnji za taj nacrt navela da je zbog predloženih izmjena propisa koji se primjenjuju na operatore distribucijskih sustava, za tekuće kontrolno razdoblje već morala izmijeniti svoje važeće odluke o utvrđenju koje se odnose na metodologije izračuna tarifa tih operatora.

22 U skladu s ocjenom Ministarstva gospodarstva i rada koja je navedena u prijedlogu zakona o kojem je riječ, izmjene tih metoda izračuna znatno utječu na prihode operatorâ distribucijskog sustava i njihove vlasnike.

23 Usto, Gospodarski odbor finskog Parlamenta naveo je u izvješću podnesenom u okviru parlamentarnih rasprava o tom prijedlogu zakona da bi trebalo intervenirati u prekomjerne stope povrata operatora sustava koje su omogućene postojećim metodama izračuna. U skladu s tim izvješćem, prema modelu kontrole koji se primjenjivao u vrijeme nastanka predmetnih činjenica, vrijednost sustava određivala se na temelju pojedinačnih cijena koje se odnose na sastavne elemente koje je utvrđivala Agencija za energiju za razdoblje od osam godina, od 2016. do 2023. godine, s tim da te cijene više ne odražavaju visinu stvarnih troškova. Prema navedenom izvješću, konkretna svrha izmjena zakona bilo je omogućavanje izmjene modela kontrole usred tekućeg kontrolnog razdoblja.

24 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev smatra da iz presuda od 11. lipnja 2020., Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462) i od 2. rujna 2021., Komisija/Njemačka (Prenošenje direktiva 2009/72 i 2009/73) (C-718/18, EU:C:2021:662) proizlazi da nacionalnim pravom, na način koji bi obvezivao nacionalno regulatorno tijelo, nije moguće odrediti ni općenito metode izračuna tarifa za prijenos i distribuciju električne energije ni urediti razna ključna pitanja koja se na njih odnose. Nadalje, prema toj sudskoj praksi, smjernice u pogledu donošenja odluka nacionalnog regulatornog tijela koje daju predstavnici ministarstva u pogledu ključnih regulatornih dužnosti i ovlasti tog tijela smatraju se zadiranjem u njegovu neovisnost.

25 Direktiva 2019/944 ne sprečava države članice da oblikuju i provode svoje energetske politike. Međutim, smjernice opće energetske politike koje izdaju države članice ne smiju ograničiti neovisnost ili samostalnost regulatornih tijela niti smiju zadirati u njihove ključne regulatorne dužnosti i ovlasti.

26 Sud koji je uputio zahtjev usto ističe da se izmjene Zakona o tržištu električne energije proizašle iz Zakona 730/2021 nisu kao takve odnosile na metode kontrole operatorâ distribucijskih sustava koje Agencija za energiju primjenjuje kako bi odredila njihove primjerene stope povrata. Štoviše, tim izmjenama nisu izravno promijenjene ni pojedinačne cijene korištene za potrebe izračuna osnove te stope povrata ni nerizična kamatna stopa korištena za određivanje primjerene razine te stope povrata. Naime, cilj navedenih izmjena, kao što proizlazi iz njihovih pripremnih akata, bio je uvesti smanjenje cijena distribucije električne energije. U tu svrhu, regulatornom tijelu su dana sredstva i opravdanja za izmjenu metoda izračuna usred kontrolnog razdoblja, s tim da su izmjene tih metoda i njihovi učinci bili prethodno procijenjeni. Ta su razmatranja očito izravno utjecala na donošenje spornih odluka Agencije za energiju.

27 Taj sud smatra da je tumačenje prava Unije potrebno radi rješavanja spora koji se pred njime vodi o pitanju može li se za cilj, koji se želi postići nacionalnim propisom, a to je zaustavljanje rasta cijena distribucije električne energije i smanjenje troškova povezanih s tom distribucijom radi povećanja djelotvornosti na području troškova mrežnih poduzeća, smatrati da ne utječe na regulatorne dužnosti i ovlasti nacionalnog regulatornog tijela ili treba smatrati da je na te dužnosti moguće utjecati smjernicama opće politike poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku. Navedeni sud se također pita koje kriterije treba uzeti u obzir za potrebe takve ocjene. U tim okolnostima, taj se sud osim toga pita koje značenje u tom pogledu treba pripisati činjenici da su prethodna razmatranja navedena u pripremnim aktima zakona, uzimajući osobito u obzir presudu od 29. travnja 2004., Björnekulla Fruktindustrier (C-371/02, EU:C:2004:275) kao i to mogu li se ta razmatranja smatrati „smjernicama opće politike” u smislu članka 57. Direktive 2019/944.

28 U tim je okolnostima markkinaoikeus (Trgovački sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Koje kriterije treba primijeniti i uzeti u obzir prilikom ocjene pitanja u kojim je slučajevima riječ o zadiranju u ključne regulatorne dužnosti i ovlasti nacionalnog regulatornog tijela na način kojim se ne poštuje neovisnost tog tijela u skladu s člankom 57. stavcima 4. i 5. Direktive 2019/944, a u kojim je slučajevima riječ o smjernicama opće politike koje nisu povezane s regulatornim dužnostima i ovlastima predviđenima u članku 59. te direktive?

2. Treba li, s obzirom na zahtjev neovisnosti nacionalnog regulatornog tijela, smatrati da je u skladu s člankom 57. stavcima 4. i 5. Direktive 2019/944 izmjena nacionalnog propisa [poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku], čiji je cilj bio, na način kako se navodi u pripremnim aktima [zakona kojim je izvršena ta izmjena], utjecati na cijene distribucije električne energije, tako da su u [Zakon o tržištu električne energije] uvedene izmjene koje se odnose na regulatorni kontekst za operatore sustava i kojima se kao takvima nije izravno zadiralo ni u tarife za prijenos ili distribuciju ni u metodologije njihova izračuna, ali zbog kojih je nacionalno regulatorno tijelo posljedično ipak moralo izmijeniti svoje metode kontrole usred kontrolnog razdoblja?”

O prethodnim pitanjima

29 Svojim dvama pitanjima, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 57. stavak 4. i članak 57. stavak 5. prvi podstavak točku (a) Direktive 2019/944 u vezi s njezinim člankom 59. tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis čiji je cilj, onako kako proizlazi iz njegovih pripremnih akata, među ostalim utjecati na cijene distribucije električne

energije, koji međutim ne sadržava odredbe kojima se konkretno uređuju tarife za prijenos ili distribuciju električne energije ni metodologije njihova izračuna, ali zbog čijeg je stupanja na snagu nacionalno regulatorno tijelo prije isteka tekućeg kontrolnog razdoblja, na dan tog stupanja na snagu, izmijenilo metode kontrole tarifa za rad elektroenergetske mreže.

30 U tom pogledu, člankom 57. stavkom 4. te direktive u biti je propisano da države članice jamče neovisnost regulatornog tijela i da u tu svrhu osiguravaju da to tijelo, pri provođenju regulatornih zadataka koji su mu dodijeljeni navedenom direktivom i povezanim zakonodavstvom, bude pravno odvojeno i funkcionalno neovisno o bilo kojem drugom javnom ili privatnom subjektu i da ono osigurava da njegovo osoblje i osobe odgovorne za upravljanje njime djeluju neovisno o bilo kojim tržišnim interesima i ne traže niti primaju izravne upute ni od koje vlade ni drugog javnog ni privatnog subjekta pri provođenju tih zadataka. Međutim, u skladu s člankom 57. stavkom 4. točkom (b) podtočkom (ii) potonji zahtjev ne dovodi u pitanje blisku suradnju, kako je primjereno, s drugim nacionalnim tijelima ni smjernice opće politike koje donosi vlada, a koje nisu povezane s regulatornim ovlastima i dužnostima na temelju članka 59. Direktive 2019/944, koje u skladu sa stavkom 1. točkom (a) tog članka uključuju dužnost određivanja ili odobravanja tarifa za prijenos ili distribuciju električne energije ili njihovih metodologija izračuna.

31 Osim toga, navedeni članak 57. u svojem stavku 5. prvom podstavku točki (a) propisuje da države članice radi zaštite neovisnosti regulatornog tijela posebno osiguravaju da to tijelo može donositi autonomne odluke, neovisno o bilo kojem političkom tijelu.

32 Odredbe članka 57. Direktive 2019/944 u bitnome odražavaju sadržaj uvodnih izjava 80. i 87. te direktive, u skladu s kojima je potrebno, kako bi unutarnje tržište električne energije funkcioniralo ispravno, s jedne strane, da regulatorna tijela imaju mogućnost donošenja odluka povezanih sa svim relevantnim regulatornim pitanjima i da su potpuno neovisna o bilo kojim drugim javnim ili privatnim interesima te, s druge strane, da navedena direktiva državama članicama ne uskraćuje mogućnost da uspostave i objave svoje nacionalne energetske politike.

33 Konkretno, uvodna izjava 87. u tom pogledu propisuje da bi ovisno o ustavnom uređenju države članice u njezinoj nadležnosti moglo biti određivanje političkog okvira u kojem regulatorna tijela moraju djelovati, na primjer u pogledu sigurnosti opskrbe. Međutim, smjernicama opće energetske politike koje je izdala država članica ne bi se smjelo zadirati u neovisnost ili samostalnost tog tijela.

34 Kao prvo, kad je riječ o pojmu „neovisnost”, valja primijetiti da on nije definiran Direktivom 2019/944. Međutim, iz sudske prakse Suda o tumačenju Direktive 2009/72, čiji je članak 35. stavci 4. i 5. u bitnome jednak članku 57. stavcima 4. i 5. Direktive 2019/944, proizlazi da taj pojam, što se tiče javnih tijela, u uobičajenom smislu označava status koji predmetnom tijelu osigurava mogućnost da djeluje u potpunosti slobodno u odnosu na tijela u pogledu kojih se mora osigurati njegova neovisnost, bez ikakvih uputa i pritiska. Ta neovisnost u donošenju odluka podrazumijeva da nacionalna regulatorna tijela, u okviru svojih dužnosti i ovlasti, donose odluke samostalno, samo na temelju javnog interesa, kako bi osigurala poštovanje ciljeva Direktive 2009/72, a da pritom ne podliježu vanjskim uputama koje potječu od drugih javnih ili privatnih tijela (vidjeti u tom smislu presude od 11. lipnja 2020., Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, t. 32., 33. i 54. te od 2. rujna 2021., Komisija/Njemačka (Prenošenje direktiva 2009/72 i 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, t. 108. i 109.).

35 U tom pogledu, Sud je istaknuo da potpuna neovisnost nacionalnih regulatornih tijela u odnosu na gospodarske i javne subjekte, bilo da su upravna ili politička tijela, a u potonjem slučaju nositelji izvršne ili zakonodavne vlasti, služi tomu da se osigura da odluke koje donesu nacionalna regulatorna tijela budu stvarno nepristrane i nediskriminirajuće, čime se isključuje mogućnost da se na bilo koji način povlašteno postupa prema poduzetnicima i gospodarskim interesima koji su povezani s vladom, većinom ili u svakom slučaju političkom vlašću kao i tomu da navedenim tijelima omogući da svoje djelovanje unose u dugoročnu perspektivu, što je nužno za postizanje ciljeva Direktive 2009/72. Usto, Sud je pojasnio da neovisnost nacionalnih regulatornih tijela mora biti zajamčena ne samo u odnosu na vladu nego i u odnosu na nacionalnog zakonodavca (vidjeti u tom smislu presudu od 2. rujna 2021., Komisija/Njemačka (Prenošenje direktiva 2009/72 i 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, t. 112. i 130.).

36 Osim toga, Sud je presudio da se predstavnici nacionalnih ministarstva ne mogu koristiti svojim sudjelovanjem u postupcima u vezi s određivanjem cijena kako bi izvršili bilo kakav pritisak na regulatorno tijelo ili mu dali upute koje bi mogle usmjeriti njegove odluke u okviru obavljanja njegovih dužnosti i ovlasti (vidjeti u tom smislu presudu od 11. lipnja 2020., Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, t. 62.).

37 Kao drugo, kao što je Sud već presudio, ovlasti pridržane regulatornom tijelu obuhvaćene su područjem provedbe, na temelju posebne tehničke ocjene stvarnosti i to tijelo, pri izvršavanju tih ovlasti podliježe načelima i pravilima utvrđenima detaljnim normativnim okvirom na razini Unije, kojima se ograničava njegova margina prosudbe i sprječavaju izbori političke naravi (vidjeti u tom smislu presudu od 2. rujna 2021., Komisija/Njemačka (Prenošenje direktiva 2009/72 i 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, t. 132.).

38 Naime, iako je u skladu s tekstom članka 59. stavka 1. točke (m) Direktive 2019/944 uistinu na regulatornim tijelima da prate poštuju li se pravila sigurnosti i pouzdanosti mreže te da ocjenjuju njihovu učinkovitost u prošlom razdoblju, iz tog teksta ne proizlazi da njihove ovlasti obuhvaćaju donošenje tih pravila.

39 U tom smislu, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 87. te direktive i kako to propisuje članak 194. stavak 2. drugi podstavak UFEU-a, države članice imaju pravo utvrditi uvjete za iskorištavanje svojih energetskih resursa. Navedena direktiva stoga države članice ne lišava mogućnosti da uspostave i objave svoje nacionalne energetske politike kao i da utvrde politički okvir regulatornih tijela, osobito u pogledu sigurnosti opskrbe. Stoga države članice mogu donijeti svoje vlastite propise o nacionalnom tržištu električne energije, osim u pogledu dužnosti i ovlasti regulatornih tijela predviđenih tom direktivom.

40 U tom smislu, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 52. i 53. svojeg mišljenja, kad država članica izvršava ovlasti u pogledu uspostavljanja svoje energetske politike, to može imati posljedice na operativne troškove elektroenergetske mreže. Osim toga, sama činjenica da država članica donošenjem propisa nastoji sniziti cijene distribucije električne energije nije kao takva neusklađena s člankom 57. stavcima 4. i 5. Direktive 2019/944.

41 Imajući to u vidu, s obzirom na članak 57. stavke 4. i 5. Direktive 2019/944, nije moguće dopustiti nacionalne regulatorne mjere u kojima se nalaze detaljne odredbe kojima se konkretno utvrđuju elementi koji podliježu diskrecijskoj odluci regulatornog tijela, poput razine tarifa elektroenergetske mreže ili konkretnih metodologija njihova izračuna.

42 U tom smislu, dotični nacionalni sud treba provjeriti – kako bi ocijenio usklađenost nacionalne regulatorne mjere kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku s načelom neovisnosti regulatornih tijela – je li izmjena metodologija određivanja tarifa elektroenergetske mreže od strane nacionalnog regulatornog tijela posljedica zakona koji se isključivo odnosi na pitanje koje nije povezano s dužnošću tog tijela u smislu članka 59. Direktive 2019/944, kao što je osiguravanje sigurnosti opskrbe.

43 Usto, valja osigurati da razmatranja iznesena tijekom postupka u kojem vlada neke države članice donosi zakon, osobito ona koja se odnose na eventualni utjecaj tog zakona na određivanje tarifa dotične elektroenergetske mreže, a koja se nalaze u pripremnim aktima za navedeni zakon, ne budu obvezujuće naravi i da ih regulatorno tijelo ni u kojem slučaju ne može smatrati uputama koje je obvezno poštovati u izvršavanju svojih dužnosti i ovlasti (vidjeti u tom pogledu presudu od 11. lipnja 2020., Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, t. 63.).

44 Osim toga, činjenica da je nacionalni zakonodavac prije isteka tekućeg kontrolnog razdoblja na dan stupanja na snagu tog zakona izmijenio zahtjeve koji se odnose na sigurnost opskrbe koje je utvrdila ta vlada i da je regulatorno tijelo slijedom toga izmijenilo te tarife kao takva ne dovodi u pitanje neovisnost izvršavanja njegovih ovlasti.

45 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz spisa kojim raspolaže Sud i podložno provjerama koje treba izvršiti sud koji je uputio zahtjev, kako bi poboljšao sigurnost distribucijskih sustava električne energije, konkretno povodom ekstremnih meteoroloških uvjeta koji su u Finskoj uzrokovali znatne poremećaje u opskrbi električnom energijom, nacionalni zakonodavac donio je Zakon o tržištu električne energije, kojim je operatorima tih sustava odredio ciljeve čija je svrha poboljšanje sigurnosti opskrbe. Finska vlada tvrdi da je tim zakonom u tu svrhu među ostalim bila predviđena obveza tih operatora da u fazama i do kraja 2028. godine, na svojim područjima za koja odgovaraju, ispune zahtjeve koji se odnose na izgradnju i održavanje navedenih sustava. Međutim, izmjene tog zakona proizašle iz Zakona 730/2021 donesene su kako bi se, prema tvrdnjama te vlade, produljilo razdoblje za provedbu tih zahtjeva, da bi se u skladu s pripremnim aktima tog Zakona 730/2021 ograničio rast cijena distribucije električne energije. Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu ističe da se te izmjene kao takve nisu odnosile na metode kontrole stopa povrata operatorâ distribucijskih sustava koje primjenjuje Agencija za energiju.

46 U okviru zakonodavnog postupka o kojem je riječ u glavnom postupku i u cilju njegove predvidljivosti, Agencija za energiju podnijela je popratno izvješće o metodama kontrole određivanja tarifa za rad elektroenergetske mreže, koje ima snagu mišljenja neovisnog stručnjaka o mogućem utjecaju navedenih izmjena u području sigurnosti opskrbe na te tarife. Usto, s obzirom na spis kojim raspolaže Sud i kao što to tvrdi ta agencija, podložno ocjeni suda koji je uputio zahtjev, navedena agencija je u spornim odlukama na vlastitu inicijativu na sebe preuzela razmatranje pitanja tih metoda kontrole nakon dana stupanja na snagu Zakona 730/2021, u skladu s člankom 13. prvim stavkom točkom 2. Zakona o nadzoru, kojim je ovlast ocjenjivanja potrebe i temelja izmjena navedenih metoda izričito dana navedenoj agenciji.

47 S obzirom na prethodna razmatranja, na postavljena pitanja treba odgovoriti tako da članak 57. stavak 4. i članak 57. stavak 5. prvi podstavak točku (a) Direktive 2019/944 u vezi s njezinim člankom 59. treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis čiji je cilj, onako kako proizlazi iz njegovih pripremnih akata, među ostalim utjecati na cijene distribucije električne energije, koji međutim ne sadržava odredbe kojima se konkretno uređuju tarife za prijenos ili

distribuciju električne energije ni metodologije njihova izračuna, ali zbog čijeg je stupanja na snagu nacionalno regulatorno tijelo prije isteka tekućeg kontrolnog razdoblja, na dan tog stupanja na snagu, izmijenilo metode kontrole tarifa za rad elektroenergetske mreže.

Troškovi

48 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (peto vijeće) odlučuje:

Članak 57. stavak 4. i članak 57. stavak 5. prvi podstavak točku (a) Direktive (EU) 2019/944 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i izmjeni Direktive 2012/27/EU, u vezi s njezinim člankom 59.,

treba tumačiti na način da im se:

ne protivi nacionalni propis čiji je cilj, onako kako proizlazi iz njegovih pripremnih akata, među ostalim utjecati na cijene distribucije električne energije, koji međutim ne sadržava odredbe kojima se konkretno uređuju tarife za prijenos ili distribuciju električne energije ni metodologije njihova izračuna, ali zbog čijeg je stupanja na snagu nacionalno regulatorno tijelo prije isteka tekućeg kontrolnog razdoblja, na dan tog stupanja na snagu, izmijenilo metode kontrole tarifa za rad elektroenergetske mreže.

Potpisi