A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (ötödik tanács)

2025. március 6.*

„Előzetes döntéshozatal – A villamos energia belső piaca – (EU) 2019/944 irányelv – Az 57. cikk (4) és (5) bekezdése – A nemzeti szabályozó hatóságnak a feladatai és hatáskörei gyakorlása során fennálló függetlensége – A tagállamok által kibocsátott iránymutatások – A villamosenergia-elosztási árak csökkentését célzó jogszabály-módosítás – Az érintett szabályozó hatóság által e módosítást követően hozott, a villamosenergia-hálózat üzemeltetésének díjaira vonatkozó ellenőrzési módszerekről szóló határozat – Az említett módosítást megvalósító törvény előkészítő munkálatainak figyelembevétele”

A C-48/23. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a markkinaoikeus (versenybíróság, Finnország) a Bírósághoz 2023. február 1-jén érkezett, 2023. február 1-jei határozatával terjesztett elő

az **Alajärven Sähkö Oy és társai**,

az **Elenia Verkko Oyj**

és

az **Energiavirasto**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (ötödik tanács),

tagjai: I. Jarukaitis, a negyedik tanács elnöke, az ötödik tanács elnökeként eljárva (előadó), D. Gratsias és E. Regan bírák,

főtanácsnok: A. Rantos,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– az Alajärven Sähkö Oy és társai képviseletében E. Ruohoniemi asianajaja,

* Az eljárás nyelve: finn.

– az Elenia Verkko Oyj képviseletében M. Alkio asianajaja,

– az Energiavirasto képviseletében J. Tervo, meghatalmazotti minőségben,

– a finn kormány képviseletében M. Pere, meghatalmazotti minőségben,

– a ciprusi kormány képviseletében E. Symeonidou, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében O. Beynet, J. Ringborg és T. Scharf, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2024. szeptember 5-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2012/27/EU irányelv módosításáról szóló, 2019. június 5-i (EU) 2019/944 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2009. L 158., 125. o., helyesbítés: HL 2015. L 167., 94. o.) 57. cikke (4) és (5) bekezdésének, valamint 59. cikkének értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet az Alajärven Sähkö Oy és társai, valamint az Elenia Verkko Oyj finn vállalkozások, a villamosenergia-hálózat üzemeltető finn vállalkozások, valamint az Energiavirasto (energiaügynökség, Finnország) között ez utóbbi határozatainak annyiban történő megsemmisítése tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, amennyiben azok módosították a villamosenergia-hálózat üzemeltetésének díjaira vonatkozó ellenőrzési módszereket.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 2009/72/EK irányelv

3 A villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. július 13-i 2009/72/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek (HL 2009. L 211., 55. o.; helyesbítés: HL 2015. L 167., 94. o.) „A szabályozó hatóságok kijelölése és függetlensége” című 35. cikkének (4) és (5) bekezdése a következőképpen rendelkezett:

„(4) A tagállamok szavatolják a nemzeti szabályozó hatóság függetlenségét, és biztosítják, hogy a hatóság részrehajlás nélkül és átlátható módon gyakorolja hatáskörét. E célból a tagállam biztosítja, hogy az ezen irányelv és a kapcsolódó jogszabályok által ráruházott szabályozói feladat végrehajtása során a szabályozó hatóság:

a) jogilag elkülönüljön és funkcionálisan független legyen bármely más köz- vagy magánjogi jogalanytól;

b) garantálja, hogy személyzete és az ügyvezetéséért felelős személyek:
   i. minden piaci érdektől függetlenül tevékenykedjenek; valamint
   ii. szabályozói feladataik végrehajtása során ne kérjenek vagy fogadjanak el közvetlen utasítást semmilyen kormánytól vagy egyéb köz- vagy magánjogi jogalanytól. Ez a követelmény nem érinti az adott esetben a többi érintett nemzeti hatósággal folytatott szoros együttműködést, illetve a kormány által kibocsátott általános szakpolitikai iránymutatásokat, amennyiben azok nem kapcsolódnak a 37. cikk szerinti szabályozói hatáskörökhöz és feladatokhoz.

(5) A szabályozó hatóság függetlenségének védelme érdekében a tagállamok különösen ügyelnek arra, hogy:

a) a szabályozó hatóság bármely politikai szervtől függetlenül önálló döntéseket hozhasson, külön éves költségvetési előirányzatokkal rendelkezzen, és azt önállóan hajthassa végre, továbbá megfelelő humán és pénzügyi erőforrások álljanak rendelkezésére feladatai végrehajtásához;

b) a szabályozó hatóság igazgatótanácsa tagjainak, vagy az igazgatótanács hiányában a szabályozó hatóság felső vezetésének kinevezése ötéves, de hét évet meg nem haladó, egyszer megújítható határozott időtartamra szóljon.

Az első albekezdés b) pontja tekintetében a tagállamok megfelelő rotációs rendszert biztosítanak az igazgatótanács vagy a felső vezetés számára. Az igazgatótanács vagy annak hiányában a szabályozó hatóság felső vezetésének tagjai csak akkor menthetők fel hivatalukból, ha már nem teljesítik az e cikkben meghatározott feltételeket, vagy ha a nemzeti jog szerint kötelességszegést követnek el.”

A 2019/944 irányelv

4 A 2019/944 irányelv (80) és (87) preambulumbekezdése értelmében:

„(80) A villamos energia belső piacának megfelelő működése céljából a szabályozó hatóságoknak képeseknek kell lenniük a döntéshozatalra minden lényeges szabályozási kérdésben, továbbá függetleneknek kell lenniük minden más köz- vagy magánérdektől. […]

[…]

(87) Ezen irányelv […] nem fosztja meg a kormányokat attól a lehetőségtől, hogy saját nemzeti energiapolitikát alakítsanak ki és vezessenek be. Ebből következik, hogy – egy tagállam alkotmányos berendezkedésétől függően – a tagállam hatáskörébe tartozhat annak a szakpolitikai keretnek a meghatározása, amelyben a szabályozó hatóságoknak működniük kell, például az ellátásbiztonság kérdését illetően. A tagállam által kiadott általános energiapolitikai iránymutatások azonban nem sérthetik a szabályozó hatóságok függetlenségét és önállóságát.”

5 Az irányelvnek „A szabályozó hatóságok kijelölése és függetlensége” című 57. cikke a (4) és (5) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„(4) A tagállamok szavatolják a nemzeti szabályozó hatóság függetlenségét, és biztosítják, hogy a hatóság részrehajlás nélkül és átlátható módon gyakorolja hatáskörét. E célból a tagállamok biztosítják, hogy az ezen irányelv és a kapcsolódó jogi aktusok által ráruházott szabályozói feladat végrehajtása során a szabályozó hatóság:

a) jogilag elkülönüljön és funkcionálisan független legyen bármely más köz- vagy magánjogi jogalanytól;

b) biztosítja, hogy személyzete és az ügyvezetéséért felelős személyek:
   i. minden piaci érdektől függetlenül tevékenykedjenek; és
   ii. szabályozói feladataik végrehajtása során ne kérjenek vagy fogadjanak el közvetlen utasítást semmilyen kormánytól vagy egyéb köz- vagy magánjogi jogalanytól. Ez a követelmény nem érinti adott esetben a többi érintett nemzeti hatósággal folytatott szoros együttműködést, illetve a kormány által kibocsátott általános politikai iránymutatásokat, amennyiben azok nem kapcsolódnak a[z] 59. cikk szerinti szabályozói hatáskörökhöz és feladatokhoz.

(5) A szabályozó hatóság függetlenségének védelme érdekében a tagállamok különösen ügyelnek arra, hogy:

a) a szabályozó hatóság bármely politikai szervtől függetlenül önálló döntéseket hozhasson;

[…]”

6 Az említett irányelvnek „A szabályozó hatóságok feladatai és hatáskörei” című 59. cikke (1) bekezdésének a) és m) pontja a következőket írja elő:

„A szabályozó hatóság feladatai a következők:

a) az átviteli és elosztási tarifák vagy az ezekre vonatkozó módszertanok vagy mindkettő átlátható kritériumok alapján történő megállapítása vagy jóváhagyása;

[…]

m) a szolgáltatás és ellátás minőségére vonatkozó vagy ahhoz hozzájáruló szabványok és követelmények megállapítása vagy jóváhagyása más hatáskörrel rendelkező hatóságokkal, valamint a hálózatbiztonsági és megbízhatósági szabályoknak való megfelelés felügyelete és a múltbeli teljesítmény felülvizsgálata.”

A finn jog

A felügyeleti törvény

7 A laki sähkö– ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (590/2013) (a villamosenergia- és földgázpiac felügyeletéről szóló 2013. évi 590. sz. törvény; a továbbiakban: felügyeleti törvény) 10. §-a első bekezdésének 1. pontja értelmében az energiaügynökség köteles a rendszerüzemeltetők, a rendszerfelelős főhálózat-üzemeltetők, a rendszerfelelős

villamosenergia-átviteli rendszer üzemeltetői, valamint a cseppfolyósított földgáz feldolgozására szolgáló létesítmény üzemeltetői számára kötelező jelleggel meghatározni a szolgáltatások igénybevételének feltételeit és – a bevezetésüket megelőzően – az alábbi szolgáltatások díjainak meghatározására szolgáló módszereket.

8 E törvény 10. §-ának második bekezdése úgy rendelkezik, hogy az ármegállapításkor betartandó módszereket meghatározó határozat rendelkezéseket hozhat többek között a hálózat üzemeltetéséhez vagy a szolgáltatáshoz kötött tőke értékelésének elveire, a hálózat üzemeltetéséhez vagy a szolgáltatáshoz kötött tőke megengedett hozama vagy a szolgáltatás megengedett hozama meghatározásának módjára, a hálózat üzemeltetéséből vagy a szolgáltatásból származó eredmény meghatározásának módjára, valamint az eredménykimutatás és a mérleg ezáltal szükséges kiigazítására, valamint a hálózati működés hatékonyságának javítását, a piacok integrációjának előmozdítását, a hálózatbiztonság javítását, valamint a kapcsolódó kutatási tevékenységek előmozdítását, a hálózat fejlesztését és a rendszerhasználók energiahatékonyságát javító intézkedéseket támogató rendszerszolgáltatások nyújtását ösztönző célkitűzésekre, továbbá e célkitűzések meghatározásának módjára és az ármegállapítás során alkalmazott módszerekre vonatkozóan.

9 Az említett törvény 13. §-a első bekezdésének 2. pontja előírja, hogy az energiahivatal a megállapítási határozatot módosíthatja új határozat kibocsátásával, ha a döntéssel kapcsolatos eljárást az energiahivatal a megállapítási határozat címzettjének kérelmére vagy hivatalból indította. Az energiahivatal a határozott idejű megállapítási határozatot a címzett kezdeményezésére vagy hivatalból, a határozatlan idejű megállapítási határozatot pedig hivatalból módosíthatja, ha a módosítás a jogszabályi rendelkezések változásán alapul.

A villamosenergia-piaci törvény

10 A sähkömarkkinalaki (588/2013) (a villamosenergia-piacról szóló 588/2013. sz. törvény; a továbbiakban: villamosenergia-piaci törvény) 19. §-ának első bekezdése értelmében a villamosenergia-rendszer üzemeltetője a hálózatának felhasználói számára a kellően jó minőségű villamos energiához való hozzáférés biztosítása érdekében köteles a villamosenergia-hálózatát, valamint a más hálózatokkal való összeköttetéseket a villamosenergia-hálózatok üzemeltetésére előírt követelményeknek és a hálózatfelhasználók indokolt igényeinek megfelelően fenntartani, üzemeltetni és továbbfejleszteni.

11 E törvény 19. §-ának második bekezdése szerint, amely a laki sähkömarkkinalain muuttamisesta (730/2021) (a villamosenergia-piaci törvény módosításáról szóló törvény [730/2021]; a továbbiakban: 730/2021. sz. törvény) általi módosítását követően lépett hatályba, a villamosenergia-hálózatot többek között úgy kell megtervezni, kiépíteni és fenntartani, hogy az megfeleljen a villamosenergia-hálózatok üzemeltetésére vonatkozó minőségi követelményeknek, és a villamos energia átvitelének, valamint elosztásának műszaki minősége minden egyéb tekintetben megfelelő legyen, továbbá a hálózatüzemeltető költséghatékonyan tudja biztosítani az átviteli és elosztási szolgáltatásokat a hálózat felhasználói számára.

12 A villamosenergia-piaci törvény 51. §-a részletesebb rendelkezéseket tartalmaz az elosztóhálózat üzemeltetésére vonatkozó minőségi követelményekről.

13 A 730/2021. sz. törvénnyel módosított e törvény 52. §-ának első bekezdése előírja, hogy a villamosenergia-elosztó hálózat fejlesztésének átlátható fejlesztési terven kell alapulnia, amelynek többek között a következőket kell tartalmaznia:

– e hálózatban az átviteli kapacitásának fenntartásához, valamint a következő tíz évben az új villamosenergia-termelő kapacitások és új fogyasztóknak az említett hálózathoz való csatlakoztatásához szükséges kulcsfontosságú beruházásokról szóló terv, valamint az elektromos autók töltőállomásait és a tengeri és belvízi hajók parti áramellátási igényei;

– olyan intézkedések, amelyek végrehajtása az e törvény 51. és 119. §-ban szabályozott követelmények teljesítését és fenntartását eredményezi az elosztóhálózatban;

– a rugalmas villamosenergia-fogyasztás, a villamosenergia-tárolás, az elosztórendszer-üzemeltető energiahatékonysági intézkedései és egyéb erőforrások lehetséges felhasználásának terve az elosztóhálózat átviteli kapacitásának bővítése alternatívájaként;

– az elosztóhálózat fejlesztését célzó intézkedések költséghatékonyságának megfelelő összehasonlítása.

14 A 730/2021. sz. törvénnyel módosított villamosenergia-piaci törvény 119. §-a átmeneti rendelkezést tartalmaz az elosztóhálózat üzemeltetésének biztonságára vonatkozóan.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

15 2015. november 30-i határozataival az energiaügynökség a 2016. január 1. és 2019. december 31., valamint a 2020. január 1. és 2023. december 31. közötti ellenőrzési időszakokra vonatkozóan meghatározta a rendszerüzemeltetők hálózatüzemeltetéséből származó hozam és a szállítási szolgáltatásért felszámítandó díjak meghatározására vonatkozó ellenőrzési módszereket.

16 Ezen ügynökség 2021. december 15-i határozataival (a továbbiakban: vitatott határozatok) módosította a 2015. november 30-i határozatait. Különösen a 2022. január 1. és 2023. december 31. közötti időszakra vonatkozóan vizsgálta felül az említett ellenőrzési módszereket. Ezenkívül a vitatott határozatokban jelezte, hogy e módosítást a 730/2021. sz. törvény hatálybalépését követően saját kezdeményezésére végezte el.

17 Az alapeljárás felperesei a kérdést előterjesztő bírósághoz, a markkinaoikeushoz (versenybíróság, Finnország) 2022. január 17-én és 19-én benyújtott kereseteikben többek között a vitatott határozatok megsemmisítését kérik annyiban, amennyiben azok az említett ellenőrzési módszereket a hozam számításához használandó egységár aktualizálásával és a kockázatmentes kamatláb meghatározásához használt alternatív módszer törlésével módosították. E felperesek többek között arra hivatkoznak, hogy az energiahivatal e döntéseket nem a 2019/944 irányelv 57. cikkében előírt követelményeknek megfelelően, független szabályozó hatóságként, önállóan hozta meg.

18 Az energiaügynökség e keresetek elutasítását kéri a kérdést előterjesztő bíróságtól. E bíróság előtt arra hivatkozik, hogy a rendszerüzemeltető hozamának és az átviteli szolgáltatásért felszámítandó díjaknak a meghatározására vonatkozó ellenőrzési módszerek megváltozása a villamosenergia-piaci törvény és a felügyeleti törvénymódosításainak keretébe illeszkedik. Álláspontja szerint a nemzeti jogalkotó ugyanakkor úgy értékelte, hogy e módosítások

megfelelnek az uniós jog által a nemzeti szabályozó hatóság függetlenségére vonatkozóan előírt követelményeknek, és hogy azok csupán általános iránymutatások szintjén történő szabályozást jelentettek.

19 A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy az alapeljárás keretében azt a kérdést kell értékelnie, hogy az energiaügynökség a vitatott határozatokkal módosíthatta-e ezeket az ellenőrzési módszereket egy adott ellenőrzési időszak során. Ezen értékelés keretében a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak meghatározása, hogy a villamosenergia-piaci törvénynek a 730/2021. sz. törvény általi módosításai sértik-e a nemzeti szabályozó hatóságnak a 2019/944 irányelvben előírt, a hálózati díjak meghatározásával és az e hatóságra háruló egyéb szabályozási feladatokkal kapcsolatos függetlenségét. E célból értelmezni kell ezen irányelv 57. cikkének (4) és (5) bekezdését, valamint 59. cikkét.

20 Az energiaügynökség a vitatott határozatokat lényegében a 730/2021. sz. törvény előkészítő munkálataival indokolta. E határozatokban többek között az szerepel, hogy a villamosenergia-piaci törvény 730/2021. sz. törvény általi, 2021. augusztus 1-jén hatályba lépett módosításait követően ezen ügynökség megkezdte az említett ellenőrzési módszerek megváltoztatásának előkészítését annak érdekében, hogy azokat összhangba hozza a jogszabályi követelményekkel. E módosítások fő célja az, hogy az említett hivatal új eszközöket kapjon az átviteli díjak kialakításának befolyásolására anélkül, hogy veszélyeztetné a biztonságos ellátás és az intelligens villamosenergia-hálózatok fejlesztését.

21 Az említett módosításokat előíró, a finn kormány által kidolgozott törvénytervezet (a továbbiakban: törvénytervezet) kifejti, hogy e módosítások célja, hogy megfékezze a villamosenergia-elosztási árak emelkedését az elosztórendszer-üzemeltetők költségeinek csökkentésére irányuló intézkedésekkel, továbbá enyhítse e költségek emelkedését. E tervezet azon ellenőrzési módszerek módosításaira vonatkozott, amelyeket az energiaügynökség a villamosenergia-piaci törvény 730/2021. sz. törvény általi módosításainak hatálybalépését követően hajtott végre. Az említett tervezet leírta, hogy a számítási módszerek felülvizsgálata nem függ olyan jogszabály fennállásától, amely közvetlenül e számítási módszerek tartalmára vonatkozik. E tervezet ezenkívül kifejti, hogy ezen ügynökség az ugyanezen tervezet előkészítő munkálatai során készített háttérjelentésben jelezte, hogy az elosztórendszer-üzemeltetőkre alkalmazandó szabályozás javasolt módosításai miatt az ügynökségnek a jelenlegi ellenőrzési időszakra vonatkozóan már módosítania kell az ezen üzemeltetők díjszabásának számítási módszereire vonatkozó, hatályban lévő határozatait.

22 A gazdasági és foglalkoztatási minisztériumnak a szóban forgó törvénytervezetben kifejtett értékelése szerint e számítási módszerek változásai jelentős hatással lennének az elosztórendszer-üzemeltetők és tulajdonosaik hozamára.

23 Ezenkívül a finn parlament gazdasági bizottsága az e törvénytervezettel kapcsolatos parlamenti viták keretében előterjesztett jelentésben jelezte, hogy be kell avatkozni a hálózatüzemeltetők észszerűtlen hozamába, amelyet az alkalmazott számítási módszerek tettek lehetővé. E jelentés szerint a szóban forgó tényállás idején hatályos ellenőrzési modell keretében a hálózat értékét az energiaügynökség által a 2016-tól 2023-ig tartó nyolcéves időszakra megállapított, komponensekre vonatkozó egyedi árak alapján határozták meg, mivel ezek az árak már nem tükrözik a tényleges költségek szintjét. Az említett jelentés szerint a törvénymódosítások kifejezetten arra szolgálnak, hogy lehetővé tegyék az ellenőrzési modell megváltoztatását a folyamatban lévő ellenőrzési időszak során.

24 Egyébiránt a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a 2020. június 11-i Prezident Slovenskej republiky ítéletből (C-378/19, EU:C:2020:462) és a 2021. szeptember 2-i Bizottság kontra Németország (A 2009/72 és 2009/73 irányelv átültetése) ítéletből (C-718/18, EU:C:2021:662) kitűnik, hogy a nemzeti jog sem általánosságban a villamosenergia-átviteli és -elosztási díjak kiszámításának módszereit, sem pedig az azokkal kapcsolatos különböző alapvető kérdéseket nem határozhatja meg a nemzeti szabályozó hatóságra nézve kötelező jelleggel. Ezenkívül ezen ítélkezési gyakorlat szerint a minisztérium képviselőinek a nemzeti szabályozó hatóság központi szabályozási feladat- és hatáskörébe tartozó döntéshozatalra vonatkozó utasításai is e hatóság függetlensége megsértésének minősül.

25 A 2019/944 irányelv nem akadályozza meg a tagállamokat abban, hogy saját energiapolitikát alakítsanak ki és hajtsanak végre. A tagállamok által elfogadott általános energiapolitikai iránymutatások azonban nem korlátozhatják a szabályozó hatóság függetlenségét vagy autonómiáját, és nem avatkozhatnak bele a szabályozó hatóság alapvető szabályozási feladataiba és hatásköreibe.

26 A kérdést előterjesztő bíróság ezenkívül megállapítja, hogy a villamosenergia-piaci törvénynek a 730/2021. sz. törvény általi módosításai önmagukban nem befolyásolták közvetlenül az energiahivatal által az elosztóhálózat-üzemeltetőkre vonatkozó, azok észszerű hozamának meghatározásakor alkalmazott ellenőrzési módszereket. Ráadásul e módosítások nem változtatták meg közvetlenül sem e hozam kiszámítása érdekében alkalmazandó egyedi árakat, sem pedig az említett hozam észszerű szintjének meghatározásához alkalmazandó kockázatmentes kamatlábat. Az említett módosítások célja ugyanis, amint az azok előkészítő munkálataiból kitűnik, a villamosenergia-elosztási árak csökkenésének előidézése volt. E célból a szabályozó hatóság már az ellenőrzési időszak közepétől kezdve módosította a számítási módszereket, mivel e módszerek módosításait és azok hatásait előzetesen értékelték. Úgy tűnik, hogy e megfontolások közvetlen hatással voltak a vitatott határozatoknak az energiaügynökség általi elfogadására.

27 E bíróság úgy véli, hogy az uniós jog értelmezése szükséges az előtte folyamatban lévő azon jogvita megoldásához, hogy a nemzeti szabályozás által követett, a hálózati vállalkozások költséghatékonyságának növelése érdekében a villamosenergia-elosztási árak emelkedésének megfékezésére és az ezen elosztással kapcsolatos költségek csökkentésére irányuló célkitűzés úgy tekinthető-e, hogy nem érinti a nemzeti szabályozó hatóság szabályozási feladatait és hatásköreit, vagy úgy kell tekinteni, hogy e feladatokat érinthetik az olyan általános iránymutatások, mint amilyenek az alapügyben szerepelnek. Az említett bíróság arra is keresi a választ, hogy mely szempontokat kell figyelembe venni az ilyen értékelés során. Ebben az összefüggésben ugyanezen bíróság ezenkívül arra keresi a választ, hogy e tekintetben milyen jelentőséget kell tulajdonítani annak, hogy a fent kifejtett megfontolások valamely törvény előkészítő munkálataiban szerepelnek, figyelemmel többek között a 2004. április 29-i Björnekulla Fruktindustrier ítéletre (C-371/02, EU:C:2004:275), valamint arra a kérdésre, hogy e megfontolások tekinthetők-e a 2019/944 irányelv 57. cikke értelmében vett „általános iránymutatásoknak”.

28 E körülmények között a markkinaoikeus (versenybíróság, Finnország) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Milyen indokok alapján kell megítélni és figyelembe venni, hogy mely esetekben áll fenn a nemzeti szabályozó hatóság központi szabályozói feladat- és hatáskörébe oly módon történő beavatkozás, hogy nem biztosított a nemzeti szabályozó hatóságnak a belső villamosenergia-piaci irányelv 57. cikkének (4) és (5) bekezdése szerinti függetlensége, és mely esetekben van szó olyan általános iránymutatásokról, amelyek nem kapcsolódnak a belső villamosenergia-piaci irányelv 59. cikke értelmében vett szabályozói feladat- és hatáskörhöz?

2) A szabályozó hatóság függetlenségének követelményére tekintettel összeegyeztethetőnek tekinthető-e a [2019/944] irányelv 57. cikkének (4) és (5) bekezdésével a nemzeti jogszabályok [alapügyben szóban forgó] jellegű módosítása, amelynek célja a villamosenergia-elosztási áraknak a nemzeti villamosenergia-piaci törvénynek a [rendszer]üzemeltetők szabályozási környezetét érintő, a törvény-előkészítő munkaanyagban meghatározott módon történő befolyásolása volt, amely önmagában nem érinti közvetlenül az átviteli vagy elosztási díjakat vagy azok számítási módszereit, de amelynek következtében a nemzeti szabályozó hatóságnak az ellenőrzési időszak közepén meg kellett változtatnia az ellenőrzési módszereit?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

29 Két kérdésével, amelyeket célszerű együttesen vizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2019/944 irányelv 57. cikkének (4) bekezdését és (5) bekezdése első albekezdésének a) pontját ezen irányelv 59. cikkével összefüggésben úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek az előkészítő munkálataiból kitűnő célja többek között a villamos energia elosztási árának befolyásolása, azonban nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek kifejezetten a villamosenergia-átviteli vagy -elosztási díjakra, illetve azok számítási módszereire vonatkoznak, viszont a hatálybalépése azt eredményezte, hogy a nemzeti szabályozó hatóság a villamosenergia-hálózat üzemeltetésének díjaira vonatkozó ellenőrzési módszereket a hatálybalépés időpontjában folyamatban lévő ellenőrzési időszak lejárta előtt módosította.

30 E tekintetben ezen irányelv 57. cikkének (4) bekezdése lényegében úgy rendelkezik, hogy a tagállamok szavatolják a nemzeti szabályozó hatóság függetlenségét, és e téren biztosítják, hogy az említett irányelv és a kapcsolódó jogszabályok által ráruházott szabályozási feladatok ellátása során e hatóság jogilag elkülönüljön és funkcionálisan független legyen más köz- vagy magánjogi jogalanyoktól, és hogy az említett hatóság biztosítsa, hogy személyi állománya és az igazgatásával megbízott személyek bármilyen gazdasági érdektől függetlenül járjanak el, és e feladatok ellátása során semmilyen kormánytól vagy más köz- vagy magánjogi jogalanytól ne kérjenek vagy fogadjanak el közvetlen utasítást. Ugyanakkor ezen 57. cikk (4) bekezdése b) pontjának ii. alpontja szerint ez utóbbi követelmény nem érinti az adott esetben a többi nemzeti hatósággal folytatott szoros együttműködést vagy a kormány által kiadott olyan általános iránymutatásokat, amelyek nem érintik a 2019/944 irányelv 59. cikkében előírt szabályozási feladatokat és hatásköröket, amelyek az utóbbi cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében magukban foglalják a villamosenergia-átviteli és -elosztási díjak vagy azok számítási módszereinek meghatározását vagy jóváhagyását.

31 Egyébiránt az említett 57. cikk az (5) bekezdése első albekezdésének a) pontjában előírja, hogy a szabályozó hatóság függetlenségének védelme érdekében a tagállamok többek között biztosítják, hogy a szabályozó hatóság bármely politikai szervtől függetlenül önálló döntéseket hozhasson.

32 A 2019/944 irányelv 57. cikkének rendelkezései lényegében ezen irányelv (80) és (87) preambulumbekezdésének tartalmát tükrözik, amelyek szerint a villamos energia belső piaca megfelelő működésének biztosítása érdekében egyrészt szükséges, hogy a szabályozó hatóságok valamennyi releváns szabályozási kérdésben döntéseket hozhassanak, és teljes mértékben függetlenek legyenek minden egyéb köz- vagy magánérdektől, másrészt pedig, hogy az említett irányelv ne fossza meg a tagállamokat attól a lehetőségtől, hogy saját nemzeti energiapolitikát alakítsanak ki és vezessenek be.

33 E tekintetben különösen e (87) preambulumbekezdés kimondja, hogy – egy tagállam alkotmányos berendezkedésétől függően – a tagállam hatáskörébe tartozhat annak a szakpolitikai keretnek a meghatározása, amelyben a szabályozó hatóságoknak működniük kell, például az ellátásbiztonság kérdését illetően. A tagállam által kiadott általános energiapolitikai iránymutatások azonban nem sérthetik e hatóság függetlenségét és önállóságát.

34 Először is, ami a „függetlenség” fogalmát illeti, meg kell jegyezni, hogy azt a 2019/944 irányelv nem határozza meg. Mindazonáltal a Bíróságnak a 2009/72 irányelv értelmezésére vonatkozó ítélkezési gyakorlatából – amely irányelv 35. cikkének (4) és (5) bekezdése lényegében megegyezik a 2019/944 irányelv 57. cikkének (4) és (5) bekezdésével – kitűnik, hogy e fogalom szokásos értelme szerint a közjogi szervek tekintetében olyan jogállást jelöl, amely biztosítja az érintett szerv számára azt a lehetőséget, hogy teljesen szabadon, minden utasítástól és külső befolyástól mentesen járjon el azon szervezetekkel szemben, amelyek tekintetében e szerv függetlenségét biztosítani kell. E döntéshozatali függetlenség magában foglalja, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok a szabályozási feladatok és hatáskörök keretében a határozataikat kizárólag a közérdek alapján, az említett 2009/72 irányelv által követett célok tiszteletben tartásának biztosítása érdekében önállóan hozza meg, anélkül hogy más köz- vagy magánszervezetek külső utasításainak lenne alávetve (lásd ebben az értelemben: 2020. június 11-i Prezident Slovenskej republiky ítélet, C-378/19, EU:C:2020:462, 32., 33. és 54. pont; 2021. szeptember 2-i Bizottság kontra Németország [A 2009/72 és 2009/73 irányelv átültetése] ítélet, C-718/18, EU:C:2021:662, 108. és 109. pont).

35 E tekintetben a Bíróság kiemelte, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok gazdasági és közjogi jogalanyokkal szembeni teljes függetlensége, függetlenül attól, hogy ezen utóbbiak közigazgatási szervek vagy politikai szervek-e, és ez utóbbi esetben végrehajtó vagy jogalkotó hatalommal rendelkeznek-e, szükséges annak biztosítása érdekében, hogy az e hatóságok által hozott határozatok pártatlanok és hátrányos megkülönböztetéstől mentesek legyenek, kizárva annak lehetőségét, hogy a kormányhoz, a többséghez vagy egyébként a politikai hatalomhoz kapcsolódó vállalkozásokat és gazdasági érdekeket előnyben részesítsék, valamint lehetővé tegyék a hatóságok számára, hogy hosszú távú perspektívában lépjenek fel, ami szükséges a 2009/72 irányelv célkitűzéseinek a megvalósításához. Ezenkívül a Bíróság pontosította, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok függetlenségét nemcsak a kormánnyal, hanem a nemzeti jogalkotóval szemben is biztosítani kell (lásd ebben az értelemben: 2021. szeptember 2-i Bizottság kontra Németország [A 2009/72 és a 2009/73 irányelv átültetése] ítélet, C-718/18, EU:C:2021:662, 112. és 130. pont).

36 Ezenfelül a Bíróság megállapította, hogy a nemzeti minisztériumok képviselői nem használhatják fel az árak meghatározására irányuló ezen eljárásokban való részvételüket annak érdekében, hogy bármilyen nyomást gyakoroljanak a szabályozó hatóságra, vagy olyan utasításokat adjanak neki,

amelyek alkalmasak arra, hogy döntéseit feladatai és hatáskörei keretében befolyásolják (lásd ebben az értelemben: 2020. június 11-i Prezident Slovenskej republiky ítélet, C-378/19, EU:C:2020:462, 62. pont).

37 Másodszor, amint azt a Bíróság megállapította, a nemzeti szabályozó hatóság számára fenntartott hatáskörök a valóság szakértelmet igénylő technikai értékelésén alapuló végrehajtás területére tartoznak, és e hatóság ezen hatáskörök gyakorlása során uniós szinten részletes jogszabályi keretben megállapított elveknek és szabályoknak van alárendelve, amelyek korlátozzák mérlegelési jogkörét, és megakadályozzák őt abban, hogy politikai döntéseket hozzon (lásd ebben az értelemben: 2021. szeptember 2-i Bizottság kontra Németország [A 2009/72 és a 2009/73 irányelv átültetése] ítélet, C-718/18, EU:C:2021:662, 132. pont).

38 Ugyanis, bár a 2019/944 irányelv 59. cikke (1) bekezdése m) pontjának szövege szerint kétségtelenül a szabályozó hatóságok feladata a hálózat biztonságára és megbízhatóságára vonatkozó szabályok tiszteletben tartásának biztosítása, valamint múltbeli teljesítményük értékelése, e szövegből nem tűnik ki, hogy e szabályok megállapítása a hatáskörükbe tartozna.

39 E tekintetben, amint az ezen irányelv (87) preambulumbekezdéséből kitűnik, és amint azt az EUMSZ 194. cikk (2) bekezdésének második albekezdése előírja, a tagállamok jogosultak az energiaforrásaik kiaknázására vonatkozó feltételek meghatározására. Az említett irányelv tehát nem fosztja meg a tagállamokat attól a lehetőségtől, hogy kialakítsák és közzétegyék nemzeti energiapolitikájukat, valamint hogy – különösen az ellátás biztonságát illetően – meghatározzák a szabályozó hatóságok cselekvési kereteit. Következésképpen a tagállamok – a szabályozó hatóságok ugyanezen irányelvben előírt feladatainak és hatásköreinek kivételével – szabadon alkothatják meg a villamos energia nemzeti piacára vonatkozó saját szabályozásukat.

40 Ebből a szempontból, amint arra a főtanácsnok az indítványának 52. és 53. pontjában rámutatott, az, hogy egy tagállam gyakorolja a nemzeti energiapolitikájának kialakításával kapcsolatos hatásköreit, következményekkel jár a villamosenergia-hálózat üzemeltetésének költségeire nézve. Ezenkívül önmagában az a tény, hogy valamely tagállam a villamosenergia-elosztási árakat szabályozás elfogadásával kívánja csökkenteni, nem összeegyeztethetetlen a 2019/944 irányelv 57. cikkének (4) és (5) bekezdésével.

41 Mindemellett a 2019/944 irányelv 57. cikkének (4) és (5) bekezdésére tekintettel nem hozhatók olyan részletes rendelkezéseket tartalmazó nemzeti szabályozási intézkedések, amelyek konkrétan meghatározzák a szabályozó hatóság mérlegelési jogkörébe tartozó elemeket, mint például a villamosenergia-hálózati díjak szintjét vagy azok kiszámításának konkrét módszereit.

42 E tekintetben a nemzeti bíróságnak kell megvizsgálnia az olyan nemzeti szabályozási intézkedésnek, mint amilyenről az alapügyben szó van, a szabályozó hatóságok függetlenségének elvével való összeegyeztethetőségének értékelése céljából, hogy a villamosenergia-hálózati díjak meghatározására szolgáló módszereknek a nemzeti szabályozó hatóság általi módosítása olyan törvényből ered-e, amely kizárólag egy olyan szempontra vonatkozik, amely nem kapcsolódik e hatóságnak a 2019/944 irányelv 59. cikke értelmében vett olyan feladatához, mint az ellátás biztonságának szavatolása.

43 Ezenkívül meg kell bizonyosodni arról, hogy valamely törvény elfogadásának folyamata során a tagállam kormánya által megfogalmazott megfontolások, különösen az e törvény által az érintett villamosenergia-hálózat díjainak meghatározására gyakorolt esetleges hatásra vonatkozó, az említett törvény előkészítő munkálataiban szereplő megfontolások nem kötelező jellegűek, és

semmiképpen sem tekinthetők olyan intézkedéseknek, amelyeket a szabályozó hatóság a feladatai és hatáskörei gyakorlása során köteles lenne teljesíteni (lásd ebben az értelemben: 2020. június 11-i Prezident Slovenskej republiky ítélet, C-378/19, EU:C:2020:462, 63. pont).

44 Egyébiránt az a tény, hogy a nemzeti jogalkotó az ellátás biztonságára vonatkozó, e kormány által meghatározott követelményeket az ugyanezen törvény hatálybalépésének időpontjában folyamatban lévő ellenőrzési időszak lejárta előtt változtatta meg, és hogy e díjakat a szabályozó hatóság ebből következően módosította, önmagában nem kérdőjelezi meg azt, hogy ez utóbbi függetlenül gyakorolta hatásköreit.

45 A jelen ügyben, amint az a Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnik, és azon vizsgálatok függvényében, amelyeket a kérdést előterjesztő bíróságnak kell elvégeznie, a nemzeti jogalkotó a villamosenergia-elosztó hálózatok biztonságának különösen a Finnországban a villamosenergia-ellátás jelentős zavarait okozó szélsőséges időjárási körülményekre tekintettel történő javítása érdekében fogadta el a villamosenergia-piaci törvényt, amely e rendszerek üzemeltetői számára az ellátás biztonságának javítására irányuló célokat határoz meg. A finn kormány szerint e törvény e célból többek között azt a kötelezettséget írta elő ezen üzemeltetők számára, hogy a felelősségi területükön a 2028. év végéig tegyenek eleget az említett hálózatok építésére és karbantartására vonatkozó követelményeknek. E törvény 730/2021. sz. törvénnyel történő módosításait azonban – amint arra e kormány rámutat – azért fogadták el, hogy meghosszabbítsák e követelmények végrehajtási időszakát – e 730/2021. sz. törvény előkészítő munkálatai szerint – annak érdekében, hogy korlátozzák a villamosenergia-elosztási árak emelkedését. A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben megjegyzi, hogy e módosítások önmagukban nem érintették az elosztórendszer-üzemeltetők díjazása mértékének az energiaügynökség által alkalmazott ellenőrzési módszereit.

46 Az alapügyben szóban forgó jogalkotási eljárás keretében és annak előreláthatóságára irányuló célból az energiaügynökség a villamosenergia-hálózat üzemeltetési díjai meghatározására vonatkozó ellenőrzési módszerekre vonatkozóan háttérjelentést mutatott be, amely az említett módosításoknak az ellátásbiztonságra gyakorolt lehetséges hatásáról szóló független szakértői véleménynek tekinthető. Ezenkívül a Bíróság rendelkezésére álló iratokra tekintettel, és amint azt ezen ügynökség állítja, a kérdést előterjesztő bíróság értékelését is figyelembe véve úgy tűnik, hogy a vitatott határozatokban az említett ügynökség a 730/2021. sz. törvény hatálybalépésének időpontját követően saját kezdeményezésére foglalkozott ezen ellenőrzési módszerek kérdésével a felügyeleti törvény 13. §-a első bekezdése 2. pontjának megfelelően, amely az említett módszerek módosításai szükségességének és indokainak értékelésére vonatkozó hatáskörrel kifejezetten az említett ügynökséget ruházza fel.

47 A fenti megfontolásokra tekintettel az előterjesztett kérdésekre azt a választ kell adni, hogy a 2019/944 irányelv 57. cikkének (4) bekezdését és (5) bekezdése első albekezdésének a) pontját ezen irányelv 59. cikkével összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek az előkészítő munkálataiból kitűnő célja többek között a villamos energia elosztási árának befolyásolása, azonban nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek kifejezetten a villamosenergia-átviteli vagy -elosztási díjakra, illetve azok számítási módszereire vonatkoznak, viszont a hatálybalépése azt eredményezte, hogy a nemzeti szabályozó hatóság a villamosenergia-hálózat üzemeltetésének díjaira vonatkozó ellenőrzési módszereket az e hatálybalépés időpontjában folyamatban lévő ellenőrzési időszak lejárta előtt módosította.

A költségekről

48 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (ötödik tanács) a következőképpen határozott:

A villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2012/27/EU irányelv módosításáról szóló, 2019. június 5-i (EU) 2019/944 európai parlamenti és tanácsi irányelv 57. cikkének (4) bekezdését és (5) bekezdése első albekezdésének a) pontját ezen irányelv 59. cikkével összefüggésben

a következőképpen kell értelmezni:

azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek az előkészítő munkálataiból kitűnő célja többek között a villamos energia elosztási árának befolyásolása, azonban nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek kifejezetten a villamosenergia-átviteli vagy -elosztási díjakra, illetve azok számítási módszereire vonatkoznak, viszont a hatálybalépése azt eredményezte, hogy a nemzeti szabályozó hatóság a villamosenergia-hálózat üzemeltetésének díjaira vonatkozó ellenőrzési módszereket a hatálybalépés időpontjában folyamatban lévő ellenőrzési időszak lejárta előtt módosította.

Aláírások