TEISINGUMO TEISMO (penktoji kolegija) SPRENDIMAS

2025 m. kovo 6 d.*

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Elektros energijos vidaus rinka – Direktyva (ES) 2019/944 – 57 straipsnio 4 ir 5 dalys – Nacionalinės reguliavimo institucijos nepriklausomumas vykdant pareigas ir įgaliojimus – Valstybės narės suformuluotos gairės – Teisės aktų pakeitimai, kuriais siekiama sumažinti elektros energijos paskirstymo kainas – Atitinkamos reguliavimo institucijos sprendimas dėl elektros energijos sistemos eksploatacijos tarifų kontrolės metodų, priimtas padarius tuos pakeitimus – Atsižvelgimas į įstatymo, kuriuo padaryti tie pakeitimai, parengiamuosius darbus“

Byloje C-48/23

dėl *Markkinaoikeus* (Ekonominių bylų teismas, Suomija) 2023 m. vasario 1 d. nutartimi, kurią Teisingumo Teismas gavo 2023 m. vasario 1 d., pagal SESV 267 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

Alajärven Sähkö Oy ir kt.,

Elenia Verkko Oyj

prieš

Energiavirasto

TEISINGUMO TEISMAS (penktoji kolegija),

kurį sudaro penktosios kolegijos pirmininko pareigas einantis ketvirtosios kolegijos pirmininkas I. Jarukaitis (pranešėjas), teisėjai D. Gratsias ir E. Regan,

generalinis advokatas A. Rantos,

kancleris A. Calot Escobar,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

– *Alajärven Sähkö Oy* ir kt., atstovaujamos *asianajaja* E. Ruohoniemi,

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

* Proceso kalba: suomių.

– *Energiavirasto*, atstovaujamos J. Tervo,

– Suomijos vyriausybės, atstovaujamos M. Pere,

– Kipro vyriausybės, atstovaujamos E. Symeonidou,

– Europos Komisijos, atstovaujamos O. Beynet, J. Ringborg ir T. Scharf,

susipažinęs su 2024 m. rugsėjo 5 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

priima šį

Sprendimą

1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl 2019 m. birželio 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos (ES) 2019/944 dėl elektros energijos vidaus rinkos bendrųjų taisyklių, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2012/27/ES (OL L 158, 2019, p. 125), 57 straipsnio 4 ir 5 dalių ir 59 straipsnio išaiškinimo.

2 Šis prašymas pateiktas nagrinėjant Suomijos įmonių, elektros energijos sistemos operatorių, *Alajärven Sähkö Oy ir kt.* ir *Elenia Verkko Oyj* ginčą su *Energiavirasto* (Energetikos institucija, Suomija) dėl pastarosios sprendimų panaikinimo tiek, kiek jais pakeisti elektros energijos sistemos eksploatacijos tarifų kontrolės metodai.

Teisinis pagrindas

Sąjungos teisė

Direktyva 2009/72/EB

3 2009 m. liepos 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2009/72/EB dėl elektros energijos vidaus rinkos bendrųjų taisyklių, panaikinančios Direktyvą 2003/54/EB (OL L 211, 2009, p. 55), 35 straipsnio „Reguliavimo institucijų paskyrimas ir nepriklausomumas“ 4 ir 5 dalyse nustatyta:

„4. Valstybės narės garantuoja reguliavimo institucijos nepriklausomumą ir užtikrina, kad ji nešališkai ir skaidriai naudotųsi savo įgaliojimais. Šiuo tikslu valstybė narė užtikrina, kad reguliavimo institucija, vykdydama jai šia direktyva ir susijusiais teisės aktais nustatytas reguliavimo užduotis:

a) būtų teisiškai atskirta ir funkciniu atžvilgiu nepriklausoma nuo kito viešojo ar privačiojo subjekto;

b) užtikrintų, kad jos personalas ir už jos valdymą atsakingi asmenys:
   i) veiktų nepriklausomai nuo visų rinkos interesų ir

ii) vykdydami reguliavimo užduotis, nesiektų gauti jokios vyriausybės arba kito viešojo ar privačiojo subjekto tiesioginių nurodymų ir jų nevykdytų. Šis reikalavimas neturi įtakos atitinkamam glaudžiam bendradarbiavimui su kitomis atitinkamomis nacionalinėmis institucijomis ar Vyriausybės pateiktoms bendrosioms politinėms gairėms, nesusijusioms su reguliavimo įgaliojimais ir pareigomis pagal 37 straipsnį.

5. Siekdamos apsaugoti reguliavimo institucijos nepriklausomumą, valstybės narės pirmiausia užtikrina, kad:

a) reguliavimo institucija galėtų priimti savarankiškus sprendimus, nepriklausomai nuo jokio politinio organo, ir turėtų atskirus metinius biudžeto asignavimus, kuriuos naudojant suteikiama galimybė savarankiškai įgyvendinti paskirtą biudžetą, bei adekvačius žmogiškuosius ir finansinius išteklius savo pareigoms vykdyti; ir

b) reguliavimo institucijos valdybos nariai arba, jei valdybos nėra, reguliavimo institucijos aukščiausioji vadovybė būtų skiriama nustatytam laikotarpiui nuo penkerių iki septynerių metų, kurį galima pratęsti vieną kartą.

Atsižvelgdamos į pirmos pastraipos b punktą valstybės narės užtikrina, kad valdybai arba aukščiausiajai vadovybei būtų taikoma tinkama rotacijos sistema. Valdybos nariai arba, jei valdybos nėra, aukščiausiosios vadovybės nariai gali būti atleisti tik tuo atveju, jei jie nebeatitinka šiame straipsnyje nustatytų sąlygų arba yra pripažinti kaltais dėl nusižengimo pagal nacionalinę teisę.“

Direktyva 2019/944

4 Direktyvos 2019/944 80 ir 87 konstatuojamosiose dalyse nurodyta:

„(80) Kad elektros energijos vidaus rinka tinkamai veiktų, reguliavimo institucijos turi turėti galimybę priimti sprendimus visais svarbiais reguliavimo klausimais ir būti visiškai nepriklausomos nuo visų kitų viešųjų ar privačiųjų interesų įtakos. <…>

<…>

(87) Ši direktyva <…> nepanaikina valstybių narių galimybės nustatyti ir paskelbti savo nacionalinę energetikos politiką. Tai reiškia, kad, priklausomai nuo valstybės narės konstitucinės sąrangos, galėtų būti priskirta valstybės narės kompetencijai nustatyti politikos sistemą, kurios laikydamosi turi veikti reguliavimo institucijos, pavyzdžiui, tiekimo saugumo srityje. Tačiau valstybės narės pateikiamomis bendrosios energetikos politikos gairėmis neturėtų būti pažeidžiamas reguliavimo institucijų nepriklausomumas ar savarankiškumas.“

5 Tos direktyvos 57 straipsnio „Reguliavimo institucijų paskyrimas ir nepriklausomumas“ 4 ir 5 dalyse nustatyta:

„4. Valstybės narės garantuoja reguliavimo institucijos nepriklausomumą ir užtikrina, kad ji nešališkai ir skaidriai naudotųsi savo įgaliojimais. Tuo tikslu valstybės narės užtikrina, kad reguliavimo institucija, vykdydama jai šia direktyva ir susijusiais teisės aktais pavestas reguliavimo užduotis:

a) būtų teisiškai atskirta ir funkciniu atžvilgiu nepriklausoma nuo kitų viešųjų ar privačiųjų subjektų;

b) užtikrintų, kad jos darbuotojai ir už jos valdymą atsakingi asmenys:
   i) veiktų nepriklausomai nuo visų rinkos interesų ir
   ii) vykdydami reguliavimo užduotis, nesiektų gauti jokios vyriausybės arba kito viešojo ar privačiojo subjekto tiesioginių nurodymų ir jų nevykdytų. Tas reikalavimas neturi įtakos atitinkamam glaudžiam bendradarbiavimui su kitomis atitinkamomis nacionalinėmis institucijomis ar vyriausybės pateiktoms bendrosioms politinėms gairėms, nesusijusioms su reguliavimo įgaliojimais ir pareigomis pagal 59 straipsnį.

5. Siekdamos apsaugoti reguliavimo institucijos nepriklausomumą, valstybės narės pirmiausia užtikrina, kad:

a) reguliavimo institucija galėtų priimti savarankiškus sprendimus, nepriklausomai nuo jokio politinio organo;

<…>“

6 Tos direktyvos 59 straipsnio „Reguliavimo institucijos pareigos ir įgaliojimai“ 1 dalies a ir m punktuose nustatyta:

„Reguliavimo institucijos pareigos yra šios:

a) laikantis skaidrumo kriterijų, nustatyti ar patvirtinti perdavimo ar skirstymo tarifus ar jų metodikas arba ir tarifus, ir metodikas;

<…>

m) nustatyti arba patvirtinti paslaugų kokybei ir tiekimo kokybei taikomus standartus ir reikalavimus arba kartu su kitomis kompetentingomis institucijomis prisidėti prie šių veiksmų, taip pat stebėti, ar laikomasi tinklo saugumo ir patikimumo taisyklių, ir peržiūrėti, kaip jų buvo laikomasi praeityje.“

Suomijos teisė

Priežiūros įstatymas

7 Pagal *Laki sähkö– ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta* (590/2013) (Elektros energijos ir gamtinių dujų rinkos priežiūros įstatymas (590/2013); toliau – Priežiūros įstatymas) 10 straipsnio 1 dalies 1 punktą Energetikos institucija privalo sistemos operatoriui, už

sistemą atsakingam pagrindiniam sistemos operatoriui ir už sistemą atsakingam perdavimo sistemos operatoriui privalomu sprendimu (nustatymo sprendimu) nustatyti metodus, pagal kuriuos kontrolės laikotarpiu nustatoma sistemos operatoriaus eksploatuojamos sistemos grąža ir mokesčiai už perdavimo paslaugą, ir tai ji turi padaryti dar prieš įvedant tuos metodus.

8 To įstatymo 10 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad sprendime, kuriame išdėstyti tarifų nustatymo metodai, gali būti reglamentuojami, be kita ko, sistemos eksploatacijai ar paslaugai skirto kapitalo vertinimo principai, sistemos eksploatacijai ar paslaugai skirto kapitalo priimtinos grąžos arba priimtinos paslaugos grąžos nustatymo metodas, sistemos eksploatavimo ar paslaugos efektyvumo nustatymo metodas ir tam reikalingas pelno ir nuostolio ataskaitos bei balanso koregavimas, sistemos eksploatavimo veiksmingumą, rinkų integracijos didinimą, sistemos saugumo stiprinimą ir su tuo susijusios mokslo tyrimų veiklos plėtrą, sistemų plėtojimą ir sistemos paslaugų, skatinančių taikyti sistemos naudotojų energetinio efektyvumo priemones, teikimą skatinantys tikslai ir kad jame gali būti reglamentuojama tų tikslų nustatymo tvarka, taip pat tų tikslų taikymo metodai nustatant tarifus.

9 To įstatymo 13 straipsnio 1 dalies 2 punkte nustatyta, kad nustatymo sprendimo adresato prašymu arba savo iniciatyva Energetikos institucija gali iš dalies pakeisti nustatymo sprendimą ir priimti naują sprendimą. Terminuotas nustatymo sprendimas gali būti iš dalies keičiamas to sprendimo adresato arba Energetikos institucijos iniciatyva, o neterminuotas nustatymo sprendimas gali būti iš dalies keičiamas Energetikos institucijos iniciatyva, jei tas pakeitimas grindžiamas pasikeitusiais teisės aktais.

Elektros energijos rinkos įstatymas

10 Pagal *Sähkömarkkinalaki* (588/2013) (Elektros energijos rinkos įstatymas (588/2013); toliau – Elektros energijos rinkos įstatymas) 19 straipsnio 1 dalį elektros energijos sistemos operatorius, siekdamas užtikrinti savo sistemos naudotojams pakankamos kokybės elektros energijos tiekimą, privalo prižiūrėti, eksploatuoti ir toliau plėtoti tą sistemą ir jungtis su kitomis sistemomis pagal elektros energijos sistemų eksploatavimui nustatytus reikalavimus ir atsižvelgdamas į pagrįstus tos sistemos naudotojų poreikius.

11 Remiantis to įstatymo 19 straipsnio 2 dalimi, kuri įsigaliojo po to, kai tas įstatymas buvo iš dalies pakeistas *Laki sähkömarkkinalain muuttamisesta* (730/2021) (Elektros energijos rinkos įstatymo pakeitimo įstatymas (730/2021); toliau – Įstatymas 730/2021), elektros energijos sistema, be kita ko, turi būti suprojektuota, įrengta ir prižiūrima taip, kad ji atitiktų elektros energijos sistemos eksploatavimo kokybės reikalavimus ir kad elektros energijos perdavimo ir skirstymo techninė kokybė taip pat būtų gera, o sistemos operatorius galėtų ekonomiškai efektyviai teikti perdavimo ir skirstymo paslaugas sistemos naudotojams.

12 Elektros energijos rinkos įstatymo 51 straipsnyje išdėstytos išsamesnės nuostatos dėl paskirstymo sistemos eksploatavimo kokybei keliamų reikalavimų.

13 Šio įstatymo, pakeisto Įstatymu 730/2021, 52 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad elektros energijos skirstymo sistemos plėtra turi būti grindžiama skaidriu plėtros planu, kuriame turi būti pateikti, be kita ko:

– pagrindinių investicijų į tą sistemą, būtinų jos perdavimo pajėgumams išlaikyti ir naujiems elektros energijos gamybos pajėgumams bei naujoms apkrovoms prijungti prie skirstymo

tinklo per ateinančius dešimt metų, įskaitant elektromobilių įkrovimo stoteles ir jūrų bei vidaus vandenų laivų elektros energijos tiekimo nuo kranto poreikius, planas,

– priemonės, kurias įgyvendinus skirstymo sistemoje bus pasiekti ir išlaikyti 51 ir 119 straipsniuose numatyti reikalavimai,

– galimo lankstaus elektros energijos vartojimo, elektros energijos kaupimo, skirstymo sistemos operatoriaus energijos vartojimo efektyvumo priemonių ir kitų išteklių, kaip alternatyvų skirstymo sistemos perdavimo pajėgumų didinimui, naudojimo planas ir

– tinkamas skirstymo sistemos plėtros priemonių ekonominio efektyvumo palyginimas.

14 Elektros energijos rinkos įstatymo, kuris buvo iš dalies pakeistas Įstatymu Nr. 730/2021, 119 straipsnyje yra pereinamojo laikotarpio nuostata dėl skirstymo sistemos eksploatacijos saugumo.

Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

15 2015 m. lapkričio 30 d. sprendimais Energetikos institucija nustatė kontrolės laikotarpių, atitinkamai nuo 2016 m. sausio 1 d. iki 2019 m. gruodžio 31 d. ir nuo 2020 m. sausio 1 d. iki 2023 m. gruodžio 31 d., kontrolės metodus, taikomus nustatant sistemos operatoriaus eksploatuojamos sistemos grąžą ir mokesčius už perdavimo paslaugas.

16 2021 m. gruodžio 15 d. sprendimais (toliau – ginčijami sprendimai) ta institucija pakeitė 2015 m. lapkričio 30 d. sprendimus. Konkrečiai kalbant, ji peržiūrėjo laikotarpiu nuo 2022 m. sausio 1 d. iki 2023 m. gruodžio 31 d. taikomus kontrolės metodus. Be to, ginčijamuose sprendimuose ji nurodė, kad tuos pakeitimus padarė savo iniciatyva, nes įsigaliojo Įstatymas 730/2021.

17 2022 m. sausio 17 d. ir 19 d. *Markkinaoikeus* (Ekonominių bylų teismas, Suomija), kuris yra prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, pareikštuose ieškiniuose ieškovės pagrindinėje byloje, be kita ko, prašo panaikinti ginčijamus sprendimus tiek, kiek jais buvo pakeisti kontrolės metodai atnaujinant vieneto kainas, taikytinas apskaičiuojant grąžos pagrindą ir panaikinant alternatyvų skaičiavimo metodą, taikytiną nustatant nerizikingą palūkanų normą. Ieškovės teigia, be kita ko, kad šie sprendimai Energetikos institucijos nebuvo priimti savarankiškai kaip nepriklausomos reguliavimo institucijos, kaip to reikalaujama pagal Direktyvos 2019/944 57 straipsnį.

18 Energetikos institucija prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo prašo atmesti tuos ieškinius. Tame teisme ji teigia, kad kontrolės metodai, taikomi nustatant sistemos operatoriaus eksploatuojamos sistemos grąžą ir mokesčius už perdavimo paslaugas, buvo pakeisti dėl to, kad buvo iš dalies pakeisti Elektros energijos rinkos įstatymas ir Priežiūros įstatymas. Ji tvirtina, kad nacionalinės teisės aktų leidėjas vis dėlto padarė išvadą, jog šie pakeitimai atitinka Sąjungos teisės reikalavimus dėl nacionalinės reguliavimo institucijos nepriklausomumo ir kad tuose pakeitimuose išdėstytos tik bendrosios gairės.

19 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pabrėžia, kad nagrinėdamas pagrindinę bylą jis turės išnagrinėti klausimą, ar ginčijamais sprendimais Energetikos institucija galėjo kontrolės laikotarpio viduryje pakeisti tuos kontrolės metodus. Atliekant šį vertinimą jam reikės nustatyti, ar Įstatymu Nr. 730/2021 padaryti Elektros energijos rinkos įstatymo pakeitimai

pažeidžia Direktyvoje 2019/944 įtvirtintą nacionalinės reguliavimo institucijos nepriklausomumą, kiek tai susiję su sistemos tarifų nustatymu ir kitų tai institucijai tenkančių reguliavimo uždavinių vykdymu. Šiuo tikslu reikėtų išaiškinti tos direktyvos 57 straipsnio 4 ir 5 dalis ir 59 straipsnį.

20 Energetikos institucija ginčijamus sprendimus iš esmės grindė Įstatymo 730/2021 parengiamaisiais darbais. Tuose sprendimuose nurodyta, be kita ko, kad, 2021 m. rugpjūčio 1 d. įsigaliojus Įstatymu 730/2021 padarytiems Elektros energijos rinkos įstatymo pakeitimams, ta institucija pradėjo rengti tų kontrolės metodų pakeitimą, kad jie derėtų su teisės aktuose nustatytais reikalavimais. Tais pakeitimais siekiama pagrindinio tikslo suteikti tai institucijai naujų priemonių, kurios leistų daryti įtaką perdavimo kainų raidai nekenkiant išmaniųjų elektros energijos sistemų plėtrai ir užtikrinant tiekimo saugumą.

21 Suomijos vyriausybės parengtame tuos pakeitimus numatančiame įstatymo projekte (toliau – įstatymo projektas) nurodyta, kad tų pakeitimų tikslas yra pristabdyti elektros energijos paskirstymo kainų augimą imantis priemonių skirstymo sistemų operatorių sąnaudų lygiui mažinti ir sąnaudų lygio augimui slopinti. Tas projektas buvo susijęs su kontrolės metodų, kuriuos Energetikos institucija įgyvendino įsigaliojus Įstatymu 730/2021 padarytiems Elektros energijos rinkos įstatymo pakeitimams, pakeitimu. Tame projekte buvo teigiama, kad teisės aktai, tiesiogiai susiję su skaičiavimo metodų turiniu, nėra būtina sąlyga peržiūrėti skaičiavimo metodus. Be to, jame paaiškinta, kad atliekant to projekto parengiamuosius darbus parengtoje bendrojoje ataskaitoje ta institucija nurodė, jog, atsižvelgiant į siūlomus skirstymo sistemų operatorių veiklą reglamentuojančių taisyklių pakeitimus, ji jau einamuoju kontrolės laikotarpiu turėjo iš dalies pakeisti galiojančius nustatymo sprendimus dėl tų operatorių tarifų skaičiavimo metodų.

22 Aptariamo įstatymo projekte išdėstytame Užimtumo ir ekonomikos ministerijos vertinime nustatyta, kad šių skaičiavimo metodų pakeitimai turi reikšmingą įtaką skirstymo sistemų operatorių ir jų savininkų grąžai.

23 Be to, Suomijos parlamento ekonomikos reikalų komiteto pateiktoje parlamentinių diskusijų dėl šio įstatymo projekto ataskaitoje nurodyta, kad reikia sureguliuoti pernelyg didelę sistemų operatorių grąžą, kuri buvo pasiekta taikant esamus skaičiavimo metodus. Remiantis ta ataskaita, taikant bylos faktinių aplinkybių susiklostymo momentu galiojusį kontrolės modelį, sistemos vertė buvo nustatoma remiantis kiekvienos dedamosios vieneto kainomis, kurias nustatė Energetikos institucija aštuonerių metų laikotarpiui nuo 2016 m. iki 2023 m., o tos kainos nebeatspindi realių sąnaudų dydžio. Toje ataskaitoje nurodyta, kad įstatymo pakeitimais būtų konkrečiai leidžiama pakeisti kontrolės modelį einamuoju kontrolės laikotarpiu.

24 Beje, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas teigia, kad remiantis 2020 m. birželio 11 d. Sprendimu *Prezident Slovenskej republiky* (C-378/19, EU:C:2020:462) ir 2021 m. rugsėjo 2 d. Sprendimu *Komisija / Vokietija (Direktyvų 2009/72 ir 2009/73 perkėlimas)* (C-718/18, EU:C:2021:662) galima teigti, kad nei elektros energijos perdavimo ir paskirstymo tarifų skaičiavimo metodai apskritai, nei įvairūs esminiai su tuo susiję klausimai nacionalinėje teisėje negali būti nustatyti ir būti privalomi nacionalinei reguliavimo institucijai. Be to, remiantis šia jurisprudencija, ministerijos atstovų nurodymai, susiję su nacionalinės reguliavimo institucijos sprendimų priėmimu vykdant jos pagrindinius reguliavimo uždavinius ir įgaliojimus, taip pat būtų kišimasis į tos institucijos nepriklausomumą.

25 Direktyvoje 2019/944 nedraudžiama valstybėms narėms nustatyti ir įgyvendinti savo energetikos politiką. Tačiau valstybių narių suformuluotos bendrosios energetikos politikos gairės neturi riboti reguliavimo institucijų nepriklausomumo ar savarankiškumo ir neturi trukdyti pagrindiniams jų reguliavimo uždaviniams ir įgaliojimams.

26 Be to, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad Įstatymu Nr. 730/2021 padaryti Elektros energijos rinkos įstatymo pakeitimai savaime neturėjo įtakos Energetikos institucijos taikomiems skirstymo sistemų operatorių kontrolės metodams, kad būtų galima nustatyti jų pagrįstą grąžą. Be to, šie pakeitimai tiesiogiai nepakeitė nei vieneto kainų, kuriomis naudojamasi apskaičiuojant tos grąžos pagrindą, nei nerizikingos palūkanų normos, kuri naudojama nustatant pagrįstą tos grąžos dydį. Iš tiesų, tų pakeitimų tikslas, kaip nurodyta jų parengiamuosiuose darbuose, buvo paskatinti elektros energijos skirstymo kainos mažėjimą. Tuo tikslu reguliavimo institucijai buvo suteiktos priemonės ir pagrindai keisti skaičiavimo metodus kontrolės laikotarpio viduryje, o tų metodų pakeitimai ir jų poveikis buvo įvertinti iš anksto. Šie argumentai turėjo tiesioginį poveikį Energetikos institucijos sprendimui priimti ginčijamus sprendimus.

27 Tas teismas laikosi nuomonės, jog tam, kad būtų galima priimti sprendimą jo nagrinėjamoje byloje, reikia išaiškinti Sąjungos teisę ir atsakyti į klausimą, ar nacionalinės teisės aktais siekiamas tikslas stabdyti elektros energijos skirstymo kainų augimą ir mažinti to skirstymo sąnaudas norint padidinti sistemos įmonių sąnaudų veiksmingumą gali būti laikomas nedarančiu įtakos nacionalinės reguliavimo institucijos reguliavimo uždaviniams ir įgaliojimams; o gal reikia pripažinti, kad tiems uždaviniams gali daryti įtakos tokios bendrosios gairės, kaip nagrinėjamos pagrindinėje byloje. Tam teismui taip pat kyla klausimas, į kokius kriterijus reikia atsižvelgti, kad būtų galima atlikti tokį vertinimą. Tokiomis aplinkybėmis tam teismui taip pat kyla klausimas, kokią reikšmę šiuo atveju reikia suteikti aplinkybei, kad pirmiau išdėstyti argumentai pateikti įstatymo parengiamuosiuose darbuose, atsižvelgiant, be kita ko, į 2004 m. balandžio 29 d. Teisingumo Teismo sprendimą *Björnekulla Fruktindustrier* (C-371/02, EU:C:2004:275), ir ar tie argumentai gali būti laikomi „bendrosiomis gairėmis“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2019/944 57 straipsnį.

28 Šiomis aplinkybėmis *Markkinaoikeus* (Ekonominių bylų teismas) nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1) Kokiais kriterijais reikia remtis ir į kokius kriterijus reikia atsižvelgti vertinant, ar buvo kištasi į nacionalinės reguliavimo institucijos pagrindinius reguliavimo uždavinius ir įgaliojimus taip, kad neužtikrinamas tos institucijos nepriklausomumas, įtvirtintas Direktyvos 2019/944 57 straipsnio 4 ir 5 dalyse, ir ar tai yra bendrosios gairės, nesusijusios su reguliavimo uždaviniais ir įgaliojimais, nustatytais tos direktyvos 59 straipsnyje?

2) Ar tokie nacionalinės teisės aktų pakeitimai, kaip [nagrinėjami pagrindinėje byloje], kurių tikslas, kaip nurodyta [įstatymo, kuriuo padaryti tie pakeitimai] parengiamuosiuose darbuose, daryti įtaką elektros energijos skirstymo kainoms ir [Elektros energijos rinkos įstatyme] padaryti su sistemų operatoriams taikoma reguliavimo aplinka susijusius pakeitimus, kurie savaime tiesiogiai nedaro įtakos perdavimo ar skirstymo tarifams ar jų skaičiavimo metodams, tačiau kurių poveikis visgi buvo toks, kad nacionalinė reguliavimo institucija turėjo pakeisti kontrolės metodus kontrolės laikotarpio viduryje, turi būti laikomi suderinamais su Direktyvos 2019/944 57 straipsnio 4 ir 5 dalimis, kiek tai susiję su reguliavimo institucijos nepriklausomumo reikalavimu?“

Dėl prejudicinių klausimų

29 Pateikęs du klausimus, kuriuos reikia nagrinėti kartu, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar Direktyvos 2019/944 57 straipsnio 4 dalis ir 5 dalies pirmos pastraipos a punktas kartu su tos direktyvos 59 straipsniu turi būti aiškinami taip, kad jais draudžiami nacionalinės teisės aktai, kurių tikslas, kaip apibrėžta tų aktų parengiamuosiuose darbuose, yra, be kita ko, daryti įtaką elektros energijos skirstymo kainoms nepateikiant nuostatų, konkrečiai reglamentuojančių elektros energijos perdavimo ar skirstymo tarifus ir tų tarifų skaičiavimo metodus, tačiau kuriems įsigaliojus nacionalinė reguliavimo institucija turėjo pakeisti elektros energijos sistemos eksploatacijos tarifų kontrolės metodus nepasibaigus kontrolės laikotarpiui, kuriuo tie aktai įsigaliojo.

30 Tos direktyvos 57 straipsnio 4 dalyje iš esmės nustatyta, kad valstybės narės garantuoja reguliavimo institucijos nepriklausomumą ir tuo tikslu užtikrina, kad ta institucija, vykdydama jai šia direktyva ir susijusiais teisės aktais pavestas reguliavimo užduotis, būtų teisiškai atskirta ir funkciniu atžvilgiu nepriklausoma nuo kitų viešųjų ar privačiųjų subjektų ir kad ta institucija užtikrintų, jog jos darbuotojai ir už jos valdymą atsakingi asmenys veiktų nepriklausomai nuo visų rinkos interesų ir vykdydami tas užduotis nesiektų gauti jokios vyriausybės arba kito viešojo ar privačiojo subjekto tiesioginių nurodymų ir jų nevykdytų. Tačiau, remiantis 57 straipsnio 4 dalies b punkto ii papunkčiu, tas reikalavimas neturi įtakos glaudžiam bendradarbiavimui, jei reikia, su kitomis nacionalinėmis institucijomis ar vyriausybės pateiktoms bendrosioms gairėms, nesusijusioms su Direktyvos 2019/944 59 straipsnyje numatytais reguliavimo uždaviniais ir įgaliojimais, tarp kurių yra, remiantis to straipsnio 1 dalies a punktu, uždavinys nustatyti arba patvirtinti elektros energijos perdavimo ir skirstymo tarifus arba jų apskaičiavimo metodus.

31 Beje, minėto 57 straipsnio 5 dalies pirmos pastraipos a punkte numatyta, kad, siekdamos apsaugoti reguliavimo institucijos nepriklausomumą, valstybės narės pirmiausia užtikrina, kad ši institucija galėtų priimti savarankiškus sprendimus nepriklausomai nuo jokio politinio organo.

32 Direktyvos 2019/944 57 straipsnio nuostatos iš esmės atspindi tos direktyvos 80 ir 87 konstatuojamąsias dalis, kuriose nustatyta, viena vertus, kad tam, kad elektros energijos vidaus rinka tinkamai veiktų, reguliavimo institucijos turi turėti galimybę priimti sprendimus visais svarbiais reguliavimo klausimais ir būti visiškai nepriklausomos nuo visų kitų viešųjų ar privačiųjų interesų įtakos ir, kita vertus, kad ši direktyva nepanaikina valstybių narių galimybės nustatyti ir paskelbti savo nacionalinę energetikos politiką.

33 Konkrečiai kalbant, šiuo klausimu 87 konstatuojamojoje dalyje išdėstyta, kad priklausomai nuo valstybės narės konstitucinės sąrangos, jos kompetencijai galėtų būti priskirta nustatyti politikos sistemą, kurios laikydamasi turi veikti reguliavimo institucija, pavyzdžiui, tiekimo saugumo srityje. Tačiau valstybės narės pateikiamomis bendrosios energetikos politikos gairėmis neturėtų būti pažeidžiamas institucijos nepriklausomumas ar savarankiškumas.

34 Pirma, reikia pažymėti, kad „nepriklausomumo“ sąvoka Direktyvoje 2019/944 neapibrėžta. Vis dėlto, remiantis Teisingumo Teismo jurisprudencija dėl Direktyvos 2009/72, kurios 35 straipsnio 4 ir 5 dalys iš esmės yra identiškos Direktyvos 2019/944 57 straipsnio 4 ir 5 dalims, aiškinimo, galima teigti, kad ta sąvoka, remiantis jos įprastine reikšme, reiškia, kiek tai susiję su viešosios valdžios subjektais, statusą, kuris atitinkamam valdžios subjektui suteikia galimybę veikti laisvai nuo įstaigų, nuo kurių turi būti užtikrintas jo nepriklausomumas, ir apsisaugant nuo bet kokių nurodymų ir nepatiriant įtakos iš išorės. Šis nepriklausomumas priimant sprendimus

reiškia, jog, vykdydamos reguliavimo užduotis ir įgaliojimus, sprendimus jos priima savarankiškai, remdamosi tik viešuoju interesu, kad būtų užtikrintas Direktyva 2009/72 siekiamų tikslų įgyvendinimas, ir nesivadovauja nurodymais iš išorės, kuriuos pateikia kiti viešosios valdžios ar privatūs subjektai (šiuo klausimu žr. 2020 m. birželio 11 d. Sprendimo *Prezident Slovenskej republiky*, C-378/19, EU:C:2020:462, 32, 33 ir 54 punktus, taip pat 2021 m. rugsėjo 2 d. Sprendimo *Komisija / Vokietija (Direktyvų 2009/72 ir 2009/73 perkėlimas)*, C-718/18, EU:C:2021:662, 108 ir 109 punktus).

35 Šiuo klausimu Teisingumo Teismas nurodė, kad visiškas reguliavimo institucijų nepriklausomumas nuo ūkio subjektų ir viešųjų subjektų, t. y. administracinių ar politinių organų, o pastaruoju atveju – vykdomosios ar įstatymų leidžiamosios valdžios įgaliojimus turinčių institucijų, yra būtinas siekiant užtikrinti, kad šių institucijų priimami sprendimai būtų nešališki ir nediskriminaciniai, o bet kokiam privilegijuotam požiūriui į su vyriausybe, valdančiąja dauguma ar apskritai politine valdžia susijusias įmones ar ekonominius interesus būtų užkirstas kelias, taip pat kad toms institucijoms būtų sudaryta galimybė nustatyti ilgalaikę savo veiklos perspektyvą, kuri būtina siekiant Direktyvos 2009/72 tikslų. Be to, Teisingumo Teismas pažymėjo, kad reguliavimo institucijų nepriklausomumas turi būti užtikrintas ne tik nuo vyriausybės, bet ir nuo nacionalinės teisės aktų leidėjo (šiuo klausimu žr. 2021 m. rugsėjo 2 d. Sprendimo *Komisija / Vokietija (Direktyvų 2009/72 ir 2009/73 perkėlimas)*, C-718/18, EU:C:2021:662, 112 ir 130 punktus).

36 Be to, Teisingumo Teismas nusprendė, kad nacionalinių ministerijų atstovai, naudodamiesi dalyvavimu kainų nustatymo procedūrose, gali daryti tam tikrą spaudimą reguliavimo institucijai ar duoti nurodymus, galinčius lemti jos sprendimus vykdant savo pareigas ir įgaliojimus (šiuo klausimu žr. 2020 m. birželio 11 d. Sprendimo *Prezident Slovenskej republiky*, C-378/19, EU:C:2020:462, 62 punktą).

37 Antra, kaip nusprendė Teisingumo Teismas, reguliavimo institucijai priskirti įgaliojimai patenka į vykdymo sritį remiantis specializuotu techniniu tikrovės įvertinimu, ir, įgyvendindama šią kompetenciją, ši institucija turi laikytis Sąjungos mastu išsamiais teisės aktais nustatytų principų ir taisyklių, kuriais ribojama jos diskrecija ir trukdoma priimti politinio pobūdžio sprendimus (šiuo klausimu žr. 2021 m. rugsėjo 2 d. Sprendimo *Komisija / Vokietija (Direktyvų 2009/72 ir 2009/73 perkėlimas)*, C-718/18, EU:C:2021:662, 132 punktą).

38 Iš tiesų, nors, kaip nustatyta Direktyvos 2019/944 59 straipsnio 1 dalies m punkte, reguliavimo institucijos tikrai privalo užtikrinti, kad būtų laikomasi sistemos saugumą ir patikimumą reglamentuojančių taisyklių, taip pat vertinti, kaip jų buvo laikomas praeityje, toje formuluotėje nenurodyta, kad jos yra įgaliotos nustatyti tas taisykles.

39 Šiuo klausimu, kaip galima teigti remiantis tos direktyvos 87 konstatuojamąja dalimi ir kaip nustatyta SESV 194 straipsnio 2 dalies antroje pastraipoje, valstybės narės turi teisę apibrėžti savo energijos išteklių naudojimo sąlygas. Taigi ta direktyva iš valstybių narių neatima galimybės nustatyti ir skelbti nacionalinę energetikos politiką, taip pat nustatyti reguliavimo institucijų veiksmų planą, ypač kiek tai susiję su tiekimo saugumu. Dėl šių priežasčių valstybės narės gali laisvai priimti savo teisės aktus dėl nacionalinės elektros energijos rinkos, išskyrus kiek tai susiję su toje direktyvoje numatytais reguliavimo institucijų uždaviniais ir įgaliojimais.

40 Atsižvelgiant į tai, kaip išvados 52 ir 53 punktuose pažymėjo generalinis advokatas, su nacionalinės energetikos politikos nustatymu susijusios valstybės narės kompetencijos įgyvendinimas gali atsiliepti elektros energijos sistemos eksploatavimo sąnaudoms. Be to, tik tai, kad valstybė narė, priimdama teisės aktus, siekia sumažinti elektros energijos skirstymo kainas, neatrodo savaime nesuderinama su Direktyvos 2019/944 57 straipsnio 4 ir 5 dalimis.

41 Tokiomis aplinkybėmis, atsižvelgiant į Direktyvos 2019/944 57 straipsnio 4 ir 5 dalis, neturėtų būti leidžiamos nacionalinės reguliavimo priemonės, kurios apima išsamias nuostatas, konkrečiai nustatančias, kurie aspektai priskiriami reguliavimo institucijos diskrecijai, kaip antai elektros energijos sistemos tarifų dydis ar konkretūs jų skaičiavimo metodai.

42 Taigi bylą nagrinėjantis nacionalinis teismas, vertindamas pagrindinėje byloje nagrinėjamos nacionalinės reguliavimo priemonės suderinamumą su reguliavimo institucijų nepriklausomumo principu, turi patikrinti, ar nacionalinė reguliavimo institucija elektros energijos sistemos tarifų nustatymo metodus keičia dėl to, kad priimtas įstatymas, išimtinai susijęs su aspektu, kuris nesiejamas su tos institucijos uždaviniu, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2019/944 59 straipsnį, kaip antai tiekimo saugumo užtikrinimu.

43 Be to, reikia įsitikinti, kad per įstatymo priėmimo procedūrą valstybės narės vyriausybės suformuluoti argumentai, ypač to įstatymo parengiamuosiuose darbuose išdėstyti argumentai dėl galimo to įstatymo poveikio atitinkamos elektros energijos sistemos tarifų nustatymui, nebūtų privalomi ir jokiu atveju reguliavimo institucijos negalėtų būti laikomi nurodymais, kurių ji turėtų laikytis vykdydama savo uždavinius ir įgaliojimus (šiuo klausimu žr. 2020 m. birželio 11 d. Sprendimo *Prezident Slovenskej republiky*, C-378/19, EU:C:2020:462, 63 punktą).

44 Beje, aplinkybė, kad nacionalinės teisės aktų leidėjas pakeitė tos vyriausybės nustatytus reikalavimus dėl tiekimo saugumo nepasibaigus to įstatymo įsigaliojimo dieną ėjusiam kontrolės laikotarpiui ir kad dėl tos priežasties nacionalinė reguliavimo institucija pakeitė tuos tarifus, savaime nepaneigia tos institucijos įgaliojimų vykdymo nepriklausomumo.

45 Nagrinėjamu atveju, kaip galima teigti remiantis Teisingumo Teismo turima bylos medžiaga ir jeigu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas atliks privalomus patikrinimus, nacionalinės teisės aktų leidėjas, siekdamas pagerinti elektros energijos paskirstymo sistemų saugumą, ypač atsižvelgiant į ekstremalias meteorologines sąlygas, Suomijoje sukėlusias didelių elektros energijos tiekimo trikdžių, priėmė Elektros energijos rinkos įstatymą, kuriame tų sistemų operatoriams nustatė tikslus dėl tiekimo saugumo gerinimo. Pasak Suomijos vyriausybės, šiuo tikslu tame įstatyme, be kita ko, tiems operatoriams buvo nustatyta pareiga etapais iki 2028 m. pabaigos atitinkamose jų atsakomybės zonose patenkinti reikalavimus dėl tų sistemų įrengimo ir priežiūros. Tačiau Įstatymu 730/2021 padaryti to įstatymo pakeitimai buvo priimti tam, kad, kaip nurodo ta vyriausybė, būtų pratęstas tų reikalavimų įgyvendinimo laikotarpis, siekiant riboti elektros energijos skirstymo kainų augimą, kaip galima teigti remiantis Įstatymo 730/2021 parengiamaisiais darbais. Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad tie pakeitimai nebuvo savaime susiję su Energetikos institucijos taikomais skirstymo sistemų operatorių grąžos normų kontrolės metodais.

46 Siekdama pagrindinėje byloje ginčijamo teisėkūros proceso nuspėjamumo, Energetikos institucija pateikė bendrąją ataskaitą dėl elektros energijos sistemos eksploatacijos tarifų nustatymo kontrolės metodų, kaip nepriklausomo eksperto nuomonę apie tų pakeitimų poveikį tarifams, kiek tai susiję su tiekimo saugumu. Be to, atsižvelgiant į Teisingumo Teismo turimą bylos medžiagą ir kaip teigia ta institucija, matyti, kad, įsigaliojus Įstatymui Nr. 730/2021, ta institucija

savo iniciatyva ginčijamuose sprendimuose ėmėsi klausimo dėl tų kontrolės metodų, kaip nurodyta Priežiūros įstatymo 13 straipsnio pirmos pastraipos 2 punkte, kuriuo tai institucijai tiesiogiai suteikiama teisė vertinti aptariamų metodų pakeitimo poreikį ir pagrindus, tačiau tai turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

47 Atsižvelgiant į išdėstytus argumentus, į pateiktus klausimus reikia atsakyti: Direktyvos 2019/944 57 straipsnio 4 dalis ir 5 dalies pirmos pastraipos a punktas kartu su tos direktyvos 59 straipsniu turi būti aiškinami taip, kad jais nedraudžiami nacionalinės teisės aktai, kurių tikslas, kaip apibrėžta tų aktų parengiamuosiuose darbuose, yra, be kita ko, daryti įtaką elektros energijos skirstymo kainoms nepateikiant nuostatų, konkrečiai reglamentuojančių elektros energijos perdavimo ar skirstymo tarifus ir tų tarifų skaičiavimo metodus, tačiau kuriems įsigaliojus nacionalinė reguliavimo institucija turėjo pakeisti elektros energijos sistemos eksploatacijos tarifų kontrolės metodus nepasibaigus kontrolės laikotarpiui, kuriuo tie aktai įsigaliojo.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

48 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (penktoji kolegija) nusprendžia:

2019 m. birželio 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos (ES) 2019/944 dėl elektros energijos vidaus rinkos bendrųjų taisyklių, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2012/27/ES, 57 straipsnio 4 dalis ir 5 dalies pirmos pastraipos a punktas kartu su tos direktyvos 59 straipsniu

turi būti aiškinami taip:

jais nedraudžiami nacionalinės teisės aktai, kurių tikslas, kaip apibrėžta tų aktų parengiamuosiuose darbuose, yra, be kita ko, daryti įtaką elektros energijos skirstymo kainoms nepateikiant nuostatų, konkrečiai reglamentuojančių elektros energijos perdavimo ar skirstymo tarifus ir tų tarifų skaičiavimo metodus, tačiau kuriems įsigaliojus nacionalinė reguliavimo institucija turėjo pakeisti elektros energijos sistemos eksploatacijos tarifų kontrolės metodus nepasibaigus kontrolės laikotarpiui, kuriuo tie aktai įsigaliojo.

Parašai.