ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

6 maart 2025*

„Prejudiciële verwijzing – Interne markt voor elektriciteit – Richtlijn (EU) 2019/944 – Artikel 57, leden 4 en 5 – Onafhankelijkheid van de nationale regulerende instantie bij de uitvoering van haar taken en de uitoefening van haar bevoegdheden – Richtsnoeren van een lidstaat – Wetswijziging die tot doel heeft een verlaging van de prijs van elektriciteitsdistributie te bewerkstelligen – Besluit dat na die wijziging door de betrokken regulerende instantie is genomen en betrekking heeft op de methoden voor het toezicht op de tarieven voor de exploitatie van het elektriciteitsnetwerk – Inaanmerkingneming van de voorbereidende werkzaamheden van de wijzigingswet”

In zaak C-48/23,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de markkinaoikeus (bijzondere rechter bevoegd voor handelsrecht, mededingingsrecht, overheidsopdrachten en internationaal privaatrecht, Finland) bij beslissing van 1 februari 2023, ingekomen bij het Hof op 1 februari 2023, in de procedure

Alajärven Sähkö Oy e.a.,

Elenia Verkko Oyj

tegen

Energiavirasto,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: I. Jarukaitis (rapporteur), president van de Vierde kamer, waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, D. Gratsias en E. Regan, rechters,

advocaat-generaal: A. Rantos,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

* Procestaal: Fins.

gelet op de opmerkingen van:

– Alajärven Sähkö Oy e.a., vertegenwoordigd door E. Ruohoniemi, asianajaja,

– Elenia Verkko Oyj, vertegenwoordigd door M. Alkio, asianajaja,

– het Energiavirasto, vertegenwoordigd door J. Tervo als gemachtigde,

– de Finse regering, vertegenwoordigd door M. Pere als gemachtigde,

– de Cypriotische regering, vertegenwoordigd door E. Symeonidou als gemachtigde,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door O. Beynet, J. Ringborg en T. Scharf als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 5 september 2024,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 57, leden 4 en 5, en artikel 59 van richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van richtlijn 2012/27/EU (PB 2019, L 158, blz. 125).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Alajärven Sähkö Oy e.a. en Elenia Verkko Oyj, twee Finse ondernemingen die optreden als elektriciteitsnetwerkbeheerders, en het Energiavirasto (energiebureau, Finland), betreffende de nietigverklaring van zijn besluiten, voor zover daarbij de methoden voor het toezicht op de tarieven voor de exploitatie van het elektriciteitsnetwerk zijn gewijzigd.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2009/72

3 Artikel 35 van richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van richtlijn 2003/54/EG (PB 2009, L 211, blz. 55) heeft als opschrift „Aanwijzing en onafhankelijkheid van regulerende instanties” en bepaalde in de leden 4 en 5 het volgende:

„4. De lidstaten waarborgen de onafhankelijkheid van de regulerende instantie en zorgen ervoor dat zij haar bevoegdheid op onpartijdige en transparante wijze uitoefent. Te dien einde waken de lidstaten erover dat de regulerende instantie, bij de uitvoering van de reguleringstaken die haar bij deze richtlijn en de aanverwante wetgeving zijn opgelegd:

a) juridisch gescheiden en functioneel onafhankelijk is van enige andere publieke of particuliere entiteit;

b) ervoor zorgt dat haar personeel en de personen die belast zijn met haar beheer:
   i) onafhankelijk zijn van marktbelangen, en
   ii) bij het verrichten van de reguleringstaken geen directe instructies verlangen of ontvangen van regeringen of andere publieke of particuliere entiteiten. Eventuele nauwe samenwerking met andere bevoegde nationale instanties of de toepassing van algemene beleidsrichtsnoeren van de overheid die geen verband houden met de in artikel 37 genoemde reguleringstaken, worden door dit voorschrift onverlet gelaten.

5. Om de onafhankelijkheid van de regulerende instantie te beschermen, waken de lidstaten er met name over dat:

a) de regulerende instantie zelfstandig besluiten kan nemen, onafhankelijk van enig politiek orgaan, afzonderlijke jaarlijkse begrotingstoewijzingen ontvangt, zodat zij over autonomie beschikt bij de uitvoering van de toegewezen begroting, en de adequate personele en financiële middelen heeft om haar taken uit te voeren, en

b) de leden van het bestuur van de regulerende instantie, of bij afwezigheid van een bestuur, de hogere leiding van de regulerende instantie, worden aangesteld voor een vaste termijn van vijf tot zeven jaar, die eenmaal kan worden verlengd.

In verband met punt b) van de eerste alinea, voorzien de lidstaten in een adequaat rouleringsschema voor het bestuur of de hogere leiding. De leden van het bestuur, of bij afwezigheid van een bestuur, de leden van de hogere leiding, mogen in die termijn uitsluitend van hun ambt worden ontheven als ze niet langer voldoen aan de in dit artikel omschreven voorwaarden of volgens de nationale wetgeving schuldig zijn geweest aan wangedrag.”

Richtlijn 2019/944

4 In de overwegingen 80 en 87 van richtlijn 2019/944 staat het volgende te lezen:

„(80) Om de interne markt voor elektriciteit goed te laten functioneren, moeten de regulerende instanties besluiten kunnen nemen over alle relevante reguleringskwesties en moeten zij volledig onafhankelijk zijn van alle andere publieke of particuliere belangen. […]

[…]

(87) Deze richtlijn […] [ontneemt] de lidstaten niet de mogelijkheid om hun nationaal energiebeleid vast te stellen en bekend te maken. Dientengevolge zouden de lidstaten, afhankelijk van de grondwettelijke bepalingen van een lidstaat, over de bevoegdheid kunnen beschikken om het beleidskader vast te stellen waarin de regulerende instanties moeten opereren, bijvoorbeeld met betrekking tot voorzieningszekerheid. De richtsnoeren van de lidstaat inzake het algemene energiebeleid mogen evenwel geen afbreuk doen aan de onafhankelijkheid of autonomie van de regulerende instanties."

5 Artikel 57 van deze richtlijn heeft als opschrift „Aanwijzing en onafhankelijkheid van regulerende instanties" en bepaalt in de leden 4 en 5 het volgende:

„4. De lidstaten waarborgen de onafhankelijkheid van de regulerende instantie en zorgen ervoor dat zij haar bevoegdheid op onpartijdige en transparante wijze uitoefent. Te dien einde waken de lidstaten erover dat de regulerende instantie, bij de uitvoering van de reguleringstaken die haar bij deze richtlijn en de aanverwante wetgeving zijn opgelegd:

a) juridisch gescheiden en functioneel onafhankelijk is van andere publieke of particuliere entiteiten;

b) ervoor zorgt dat haar personeel en de personen die belast zijn met haar beheer:
   i) onafhankelijk zijn van marktbelangen, en
   ii) bij het verrichten van de reguleringstaken geen directe instructies verlangen of ontvangen van regeringen of andere publieke of particuliere entiteiten. Eventuele nauwe samenwerking met andere bevoegde nationale instanties of de toepassing van algemene beleidsrichtsnoeren van de overheid die geen verband houden met de in artikel 59 genoemde reguleringstaken [en -bevoegdheden], worden door dit voorschrift onverlet gelaten.

5. Om de onafhankelijkheid van de regulerende instantie te beschermen, waken de lidstaten er met name over dat:

a) de regulerende instantie zelfstandig besluiten kan nemen, onafhankelijk van enig politiek orgaan;

[…]"

6 Artikel 59 van die richtlijn heeft als opschrift „Taken en bevoegdheden van de regulerende instanties”, en bepaalt in lid 1, onder a) en m):

„De regulerende instantie heeft de volgende taken:

a) vaststellen of goedkeuren, volgens transparante criteria, van transmissie- of distributietarieven of de berekeningsmethoden hiervoor of beide;

[…]

m) vaststellen of goedkeuren van de normen en voorschriften van de kwaliteit van de diensten en van de levering of hier samen met andere bevoegde instanties toe bijdragen, en toezicht houden op de naleving en controleren van de eerdere resultaten van de regels inzake zekerheid en betrouwbaarheid van het net”.

Fins recht

Toezichtwet

7 Krachtens § 10, eerste alinea, punt 1, van de laki sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (590/2013) [wet inzake toezicht op de markten voor elektriciteit en aardgas (590/2013); hierna: „toezichtwet”) dient het Energiavirasto bij besluit (vaststellingsbesluit) voor de netwerkbeheerder, de voor het systeem verantwoordelijke hoofdnetwerkbeheerder en de voor het systeem verantwoordelijke transmissiesysteembeheerder op dwingende wijze de methoden vast te stellen voor de bepaling, tijdens de controleperiode, van het rendement op de exploitatie van het netwerk van een netwerkbeheerder en de bepaling van de voor de transmissiediensten te innen heffingen, voordat deze methoden in gebruik worden genomen.

8 § 10, tweede alinea, van die wet bepaalt dat het besluit houdende vaststelling van de bij de prijsstelling te volgen methoden met name het volgende kan regelen: de beginselen voor de waardering van het kapitaal dat is gekoppeld aan de exploitatie van het net of aan de dienstverlening; de methode voor vaststelling van een aanvaardbaar rendement op het kapitaal dat is gekoppeld aan de exploitatie van het net of op de dienstverlening; de methode voor vaststelling van de resultaten van de exploitatie van het net of de dienstverlening alsook de daaraan verbonden herziening van de winst- en verliesrekening en balans; de doelstellingen ter bevordering van een efficiënter gebruik van het netwerk, marktintegratie, netwerkzekerheid en daarmee verband houdend onderzoek, de ontwikkeling van het netwerk, de beschikbaarstelling van systeemdiensten ter bevordering van maatregelen die de energie-efficiëntie van netwerkgebruikers verbeteren, alsook de wijze waarop deze doelstellingen worden bepaald en de methoden waarmee de doelstellingen worden toegepast bij de prijsstelling.

9 Krachtens § 13, eerste alinea, punt 2, van die wet kan het Energiavirasto het vaststellingsbesluit wijzigen middels een nieuw besluit, op verzoek van de adressaat van het vaststellingsbesluit of op eigen initiatief. Een vaststellingsbesluit dat voor een bepaalde periode is vastgesteld kan worden gewijzigd op initiatief van de adressaat ervan of op initiatief van het Energiavirasto, en een vaststellingsbesluit dat voor onbepaalde tijd is vastgesteld kan worden gewijzigd op initiatief van het Energiavirasto indien de wijziging berust op een wijziging van wetgeving.

Wet inzake de elektriciteitsmarkt

10 Krachtens § 19, eerste alinea, van de sähkömarkkinalaki (588/2013) [wet inzake de elektriciteitsmarkt (588/2013); hierna: „wet inzake de elektriciteitsmarkt”], dient de netwerkbeheerder – teneinde de gebruikers van zijn netwerk te verzekeren van een elektriciteitsvoorziening van goede kwaliteit – het elektriciteitsnetwerk en de verbindingen met andere netwerken te onderhouden, te exploiteren en te ontwikkelen overeenkomstig de voorgeschreven eisen inzake de exploitatie van elektriciteitsnetwerken en volgens de redelijke behoeften van de gebruikers van dat netwerk.

11 Volgens § 19, tweede alinea, van deze wet, die in werking is getreden na de wetswijziging bij de laki sähkömarkkinalain muuttamisesta (730/2021) [wet houdende wijziging van de wet inzake de elektriciteitsmarkt (730/2021); hierna: „wet nr. 730/2021”], dient het elektriciteitsnetwerk zo te worden ontworpen, aangelegd en onderhouden dat het met name voldoet aan de kwaliteitseisen inzake de exploitatie van het elektriciteitsnetwerk, dat de technische kwaliteit van de elektriciteitstransmissie en -distributie anderszins goed is, en dat de netwerkbeheerder aan de gebruikers van zijn netwerk op een kosteneffectieve manier de transmissie- en distributiediensten kan verstrekken.

12 § 51 van de wet inzake de elektriciteitsmarkt bevat specifiekere bepalingen met betrekking tot de kwaliteitseisen inzake de exploitatie van het distributienetwerk.

13 § 52, eerste alinea, van deze wet, zoals gewijzigd bij wet nr. 730/2021, bepaalt dat de ontwikkeling van het elektriciteitsdistributienetwerk gebaseerd moet zijn op een transparant ontwikkelingsplan, dat onder meer het volgende moet omvatten:

– een plan inzake de belangrijke investeringen in dat netwerk die nodig zijn voor het behoud van de transmissiecapaciteit ervan, alsook voor de aansluiting van nieuwe capaciteit voor elektriciteitsproductie en nieuwe belasting van dat netwerk in de volgende tien jaar, met inbegrip van laadpunten voor elektrische voertuigen alsook de behoefte aan elektriciteitsvoorziening aan wal voor zee- en binnenvaartschepen;

– maatregelen waarvan de verwezenlijking ertoe leidt dat de vereisten van § 51 en § 119 van die wet toepassing vinden en worden nageleefd in het distributienetwerk;

– een plan inzake het eventuele gebruik van de flexibiliteit van het elektriciteitsverbruik, inzake elektriciteitsvoorraden, inzake energie-efficiëntiemaatregelen van de distributienetwerkbeheerder alsmede inzake het eventuele gebruik van andere bronnen als alternatief voor de uitbreiding van de transmissiecapaciteit van het distributienetwerk;

– passende vergelijkingen inzake de kostenefficiëntie van de maatregelen voor de ontwikkeling van het distributienetwerk.

14 § 119 van de wet inzake de elektriciteitsmarkt, zoals gewijzigd bij wet nr. 730/2021, bevat een overgangsbepaling met betrekking tot de betrouwbare werking van het distributienetwerk.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

15 Het Energiavirasto heeft bij besluiten van 30 november 2015 de toezichtmethoden inzake de vaststelling van het rendement op de exploitatie van het netwerk van een netwerkbeheerder en de voor de transmissiediensten te innen vergoedingen vastgelegd voor de controleperiodes van respectievelijk 1 januari 2016 tot en met 31 december 2019 en 1 januari 2020 tot en met 31 december 2023.

16 Dit bureau heeft bij besluiten van 15 december 2021 (hierna: „litigieuze besluiten") zijn besluiten van 30 november 2015 gewijzigd. In het bijzonder heeft het de toezichtmethoden voor de periode van 1 januari 2022 tot en met 31 december 2023 herzien. Daarnaast heeft het in de litigieuze besluiten aangegeven dat het deze wijziging op eigen initiatief heeft doorgevoerd naar aanleiding van de inwerkingtreding van wet nr. 730/2021.

17 Bij beroepen die zijn ingesteld op 17 en 19 januari 2022 bij de markkinaoikeus (bijzondere rechter bevoegd voor handelsrecht, mededingingsrecht, overheidsopdrachten en internationaal privaatrecht, Finland), de verwijzende rechter, vorderen verzoeksters in het hoofdgeding met name de nietigverklaring van de litigieuze besluiten voor zover daarmee de toezichtmethoden zijn gewijzigd door de prijzen per eenheid die worden gehanteerd bij de berekening van het rendement te actualiseren en door de alternatieve berekeningsmethode voor de vaststelling van de risicovrije rentevoet te schrappen. Verzoeksters hebben met name aangevoerd dat het Energiavirasto de litigieuze besluiten niet zelfstandig, als onafhankelijke regulerende instantie, heeft genomen, zoals artikel 57 van richtlijn 2019/944 dit vereist.

18 Het Energiavirasto vordert dat de verwijzende rechter de beroepen verwerpt. Daartoe voert het voor die rechter aan dat de wijziging van de wet inzake de elektriciteitsmarkt en de toezichtwet de achtergrond vormt van de wijziging van de toezichtmethoden inzake de vaststelling van het rendement van de netwerkbeheerder en de voor de transmissiediensten te innen vergoedingen. Het betoogt dat de nationale wetgever niettemin van mening was dat deze wijzigingen voldoen aan de eisen van het Unierecht inzake de onafhankelijkheid van de nationale regulerende instantie en dat bij deze wijzigingen uitsluitend algemene richtsnoeren worden vastgesteld.

19 De verwijzende rechter merkt op dat hij zich in het kader van het hoofdgeding zal moeten uitspreken over de vraag of het Energiavirasto bij de litigieuze besluiten de toezichtmethoden tijdens een controleperiode kon wijzigen. In het kader van die beoordeling dient hij vast te stellen of door de wijzigingen van de wet inzake de elektriciteitsmarkt bij wet nr. 730/2021 afbreuk is gedaan aan de onafhankelijkheid van de regulerende instantie als bedoeld in richtlijn 2019/944 wat de vaststelling van netwerktarieven en andere reguleringstaken van die instantie betreft. Daartoe zal een uitlegging van artikel 57, leden 4 en 5, en artikel 59 van die richtlijn noodzakelijk zijn.

20 Volgens de verwijzende rechter heeft het Energiavirasto de motivering van de litigieuze besluiten hoofdzakelijk gebaseerd op de voorbereidende werkzaamheden van wet nr. 730/2021. In de genoemde besluiten is onder meer verklaard dat het Energiavirasto, na de wijzigingen van de wet inzake de elektriciteitsmarkt bij wet nr. 730/2021, die op 1 augustus 2021 van kracht zijn geworden, is begonnen met de aanpassing van die toezichtmethoden met het oog op de overeenstemming ervan met de wettelijke voorschriften. De hoofddoelstelling van deze wijzigingen bestaat erin het Energiavirasto nieuwe instrumenten aan te reiken, met behulp

waarvan de ontwikkeling van de transmissietarieven kan worden beïnvloed zonder dat de ontwikkeling van slimme elektriciteitsnetwerken en de voorzieningszekerheid in gevaar worden gebracht.

21 De verwijzende rechter merkt op dat in het door de Finse regering opgestelde voorstel waarin deze wijzigingen zijn opgenomen (hierna: „wetsontwerp") wordt uiteengezet dat het tot doel heeft om een stijging van de prijzen voor elektriciteitsdistributie tegen te gaan door maatregelen te nemen die het kostenniveau van de distributienetwerkbeheerders verminderen en de stijging van het kostenniveau afvlakken. Dit voorstel had betrekking op de wijzigingen van de toezichtmethoden die het Energiavirasto na de inwerkingtreding van de wijzigingen van de wet inzake de elektriciteitsmarkt bij wet nr. 730/2021 heeft doorgevoerd. In dat voorstel werd erop gewezen dat het bestaan van wetgeving die rechtstreeks betrekking heeft op de inhoud van de berekeningsmethoden, geen voorwaarde is voor de herziening van die berekeningsmethoden. Daarnaast wordt in dat voorstel uiteengezet hoe het Energiavirasto in een achtergrondrapport dat tijdens de voorbereidende werkzaamheden voor hetzelfde voorstel is opgesteld, heeft verklaard dat het, vanwege de voorgestelde wijzigingen van de regeling die van toepassing was op de distributienetwerkbeheerders, al voor de lopende controleperiode de geldende vaststellingsbesluiten aangaande de berekeningsmethoden voor de tarieven van de distributienetwerkbeheerders moest wijzigen.

22 Volgens de door het Työ- ja elinkeinoministeriö (ministerie van Arbeid en Economische Zaken, Finland) in het wetsvoorstel uiteengezette beoordeling, hebben de wijzigingen van deze berekeningsmethoden een aanmerkelijke impact op het rendement voor de distributienetwerkbeheerders en de eigenaren ervan.

23 De verwijzende rechter merkt op dat het economisch comité van het Finse Parlement in een rapport dat tijdens de parlementaire debatten over dat wetsontwerp werd ingediend, bovendien heeft vermeld dat het door de toegepaste berekeningsmethoden mogelijk gemaakte onaanvaardbare rendement voor de netwerkbeheerders moest worden aangepakt. Overeenkomstig dit rapport heeft de vaststelling van de netwerkwaarde in het ten tijde van de feiten van het hoofdgeding geldende toezichtmodel plaatsgevonden op grond van de door het Energiavirasto voor een periode van acht jaar – van 2016 tot en met 2023 – vastgestelde componentgerichte prijzen per eenheid, waardoor deze niet langer overeenstemden met de werkelijke kosten. Volgens dit rapport hebben de wetswijzigingen specifiek tot doel om een aanpassing van het toezichtmodel tijdens de lopende controleperiode mogelijk te maken.

24 De verwijzende rechter is daarnaast van oordeel dat uit de arresten van 11 juni 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462), en 2 september 2021, Commissie/Duitsland (Omzetting van de richtlijnen 2009/72 en 2009/73) (C-718/18, EU:C:2021:662), volgt dat noch de methoden voor de berekening van transmissie- en distributietarieven voor elektriciteit in het algemeen, noch de verschillende essentiële kwesties die daarmee verband houden, door het nationale recht op bindende wijze kunnen worden vastgesteld voor de nationale regulerende instantie. Voorts blijkt uit die rechtspraak dat het sturen van het besluitvormingsproces van de nationale regulerende instantie door vertegenwoordigers van het ministerie, wat de essentiële reguleringstaken en -bevoegdheden van deze instantie betreft, afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van de regulerende instantie.

25 Richtlijn 2019/944 staat er niet aan in de weg dat lidstaten hun eigen energiebeleid vaststellen en ten uitvoer leggen. De richtsnoeren van de lidstaten inzake het algemene energiebeleid mogen evenwel geen afbreuk doen aan de onafhankelijkheid en de autonomie van de regulerende instanties, noch ingrijpen in hun essentiële reguleringstaken en -bevoegdheden.

26 De verwijzende rechter merkt bovendien op dat de wijzigingen van de wet inzake de elektriciteitsmarkt bij wet nr. 730/2021 als zodanig geen betrekking hebben op de methoden voor het toezicht op distributienetwerkbeheerders die het Energiavirasto toepast teneinde een redelijk rendement voor deze beheerders vast te stellen. Daarenboven hebben die wijzigingen niet geleid tot een rechtstreekse wijziging van de prijzen per eenheid die worden gehanteerd bij de berekening van het rendement of tot een wijziging van de te hanteren risicovrije rentevoet bij de bepaling van het redelijke niveau van dat rendement. Het doel van de desbetreffende wijzigingen, dat in de voorbereidende werkzaamheden van die wet naar voren komt, bestond er immers in een prijsdaling van de elektriciteitsdistributie te bewerkstelligen. Daartoe waren aan het Energiavirasto instrumenten en rechtvaardigingsgronden aangereikt om de berekeningsmethoden reeds midden in de controleperiode te wijzigen, aangezien de wijzigingen van die methoden en de impact ervan vooraf waren beoordeeld. Deze overwegingen lijken bij de vaststelling van de litigieuze besluiten door het Energiavirasto een directe rol te hebben gespeeld.

27 De verwijzende rechter is van oordeel dat een uitlegging van het Unierecht noodzakelijk is voor de beslechting van het bij hem aanhangige geding, in het bijzonder met betrekking tot de vraag of het doel van een nationale regeling die beoogt een stijging van de prijzen voor elektriciteitsdistributie tegen te gaan en de kosten van deze distributie te verlagen om de kostenefficiëntie van de netwerkbeheerders te verbeteren, kan worden geacht geen invloed te hebben op de reguleringstaken en -bevoegdheden van de nationale regulerende instantie, dan wel of moet worden aangenomen dat deze taken door algemene beleidsrichtsnoeren zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, kunnen worden beïnvloed. De verwijzende rechter wenst ook te vernemen welke criteria bij een dergelijke beoordeling in aanmerking moeten worden genomen. In dit verband vraagt hij zich bovendien af welke betekenis in dit verband moet worden toegekend aan het feit dat de hierboven beschreven overwegingen zijn vermeld in de voorbereidende werkzaamheden van een wet, gelet op met name het arrest van het Hof van 29 april 2004, Björnekulla Fruktindustrier (C-371/02, EU:C:2004:275), en of die overwegingen kunnen worden beschouwd als „algemene beleidsrichtsnoeren” in de zin van artikel 57 van richtlijn 2019/944.

28 In deze omstandigheden heeft de markkinaoikeus de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Welke criteria dienen te worden toegepast en in aanmerking te worden genomen om te beoordelen of er sprake is van inmenging in de essentiële reguleringstaken en -bevoegdheden van de nationale regulerende instantie op een manier die de onafhankelijkheid van deze instantie, als bedoeld in artikel 57, leden 4 en 5, van richtlijn 2019/944, niet waarborgt, en om te beoordelen of er sprake is van algemene richtsnoeren die geen verband houden met de in artikel 59 van deze richtlijn genoemde reguleringstaken en -bevoegdheden?

2) Moet een wijziging van de [in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wetgeving], die – zoals blijkt uit de voorbereidende werkzaamheden van de [wijzigingswet] – beoogt de prijzen voor elektriciteitsdistributie te beïnvloeden door wijzigingen aan de [wet inzake de elektriciteitsmarkt] aan te brengen die het regelgevingskader voor netwerkbeheerders betreffen en waarmee als zodanig weliswaar niet rechtstreeks wordt ingegrepen in de

transmissie- of distributietarieven en de desbetreffende berekeningsmethoden, maar als gevolg waarvan de nationale regulerende instantie wel haar toezichtmethoden midden in de controleperiode heeft moeten wijzigen, worden geacht in overeenstemming te zijn met artikel 57, leden 4 en 5, van richtlijn 2019/944 wat het vereiste van onafhankelijkheid van de nationale regulerende instantie betreft?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

29 Met zijn twee vragen, die gezamenlijk moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 57, lid 4, en lid 5, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2019/944, gelezen in samenhang met artikel 59 van die richtlijn, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling waarvan het doel, zoals dit blijkt uit de voorbereidende werkzaamheden van die regeling, er met name in bestaat de prijzen voor elektriciteitsdistributie te beïnvloeden, zonder evenwel specifieke bepalingen te bevatten over de elektriciteitstransmissie- of distributietarieven en de desbetreffende berekeningsmethoden, maar waarvan de inwerkingtreding ertoe heeft geleid dat de nationale regulerende instantie de methoden voor het toezicht op de tarieven voor de exploitatie van het elektriciteitsnetwerk heeft gewijzigd vóór het einde van de controleperiode die liep ten tijde van die inwerkingtreding.

30 In dit verband bepaalt artikel 57, lid 4, van deze richtlijn in wezen dat de lidstaten de onafhankelijkheid van de regulerende instantie waarborgen en er daartoe voor zorgen dat deze instantie, bij het verrichten van de reguleringstaken die haar bij deze richtlijn en de daarmee samenhangende wetgeving zijn opgelegd, juridisch gescheiden en functioneel onafhankelijk is van andere publieke of particuliere entiteiten, en dat die instantie ervoor zorgt dat haar personeel en de personen die belast zijn met haar beheer onafhankelijk zijn van marktbelangen en bij het verrichten van die taken geen directe instructies verlangen of ontvangen van regeringen of andere publieke of particuliere entiteiten. Volgens artikel 57, lid 4, onder b), ii), wordt eventuele nauwe samenwerking met andere nationale instanties of de toepassing van algemene beleidsrichtsnoeren van de overheid die geen verband houden met de in artikel 59 van richtlijn 2019/944 genoemde reguleringstaken en -bevoegdheden, door dit voorschrift onverlet gelaten. Deze taken en bevoegdheden omvatten volgens lid 1, onder a), van laatstgenoemd artikel onder meer de vaststelling of goedkeuring van elektriciteitstransmissie- of distributietarieven of de berekeningsmethodes hiervoor.

31 Artikel 57 van deze richtlijn bepaalt bovendien in lid 5, eerste alinea, onder a), dat, om de onafhankelijkheid van de regulerende instantie te beschermen, de lidstaten er met name over waken dat die instantie zelfstandig besluiten kan nemen, onafhankelijk van enig politiek orgaan.

32 De bepalingen van artikel 57 van richtlijn 2019/944 zijn in wezen een weerspiegeling van de overwegingen 80 en 87 van deze richtlijn, waarin staat te lezen dat de regulerende instanties, om de interne markt voor elektriciteit goed te laten functioneren, besluiten moeten kunnen nemen over alle relevante reguleringskwesties en volledig onafhankelijk moeten zijn van alle andere publieke of particuliere belangen, en dat deze richtlijn de lidstaten niet de mogelijkheid ontneemt om hun nationaal energiebeleid vast te stellen en bekend te maken.

33 In dit verband is in overweging 87 met name vermeld dat de lidstaten, afhankelijk van de grondwettelijke bepalingen van een lidstaat, over de bevoegdheid kunnen beschikken om het beleidskader vast te stellen waarin de regulerende instantie moet opereren, bijvoorbeeld met

betrekking tot voorzieningszekerheid. De richtsnoeren van de lidstaat inzake het algemene energiebeleid mogen evenwel geen afbreuk doen aan de onafhankelijkheid of autonomie van die instantie.

34 Ten eerste moet worden opgemerkt dat richtlijn 2019/944 het begrip „onafhankelijkheid" niet definieert. Uit de rechtspraak van het Hof met betrekking tot de uitlegging van richtlijn 2009/72, waarvan artikel 35, leden 4 en 5, in wezen identiek is aan artikel 57, leden 4 en 5, van richtlijn 2019/944, volgt echter dat dit begrip in zijn gebruikelijke betekenis, met betrekking tot publieke instanties, verwijst naar een status die waarborgt dat de betrokken instantie volledig vrij, zonder enige instructie of externe invloed, kan handelen ten opzichte van de instanties ten aanzien waarvan haar onafhankelijkheid moet worden gewaarborgd. Deze onafhankelijke besluitvorming impliceert dat de nationale regulerende instanties, in het kader van hun regulerende taken en bevoegdheden, hun besluiten zelfstandig en louter op grond van het algemeen belang nemen om de naleving van de door richtlijn 2009/72 nagestreefde doelen te eerbiedigen, zonder daarbij onderworpen te zijn aan externe instructies van andere publieke of particuliere instanties [zie in die zin arresten van 11 juni 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, punten 32, 33 en 54, en 2 september 2021, Commissie/Duitsland (Omzetting van de richtlijnen 2009/72 en 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, punten 108 en 109].

35 In dit verband heeft het Hof opgemerkt dat de volledige onafhankelijkheid van de nationale regulerende instanties ten opzichte van economische en publieke entiteiten – ongeacht of het bestuursrechtelijke dan wel politieke organen zijn, en in dat laatste geval, organen van de uitvoerende dan wel van de wetgevende macht – noodzakelijk is om te waarborgen dat de door die instanties genomen besluiten onpartijdig en niet-discriminerend zijn, doordat een mogelijke voorkeursbehandeling van ondernemingen of economische belangen verbonden aan de regering, de meerderheid of in ieder geval aan de politieke macht wordt uitgesloten, en om het die instanties mogelijk te maken om in hun optreden een langetermijnvisie te volgen die noodzakelijk is om de doelstellingen van richtlijn 2009/72 te verwezenlijken. Bovendien heeft het Hof verduidelijkt dat de onafhankelijkheid van de nationale regulerende instanties niet alleen moet worden gewaarborgd ten aanzien van de regering, maar ook ten aanzien van de nationale wetgever [zie in die zin arrest van 2 september 2021, Commissie/Duitsland (Omzetting van de richtlijnen 2009/72 en 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, punten 112 en 130].

36 Het Hof heeft voorts geoordeeld dat de vertegenwoordigers van de nationale ministeries hun deelname aan die prijsvaststellingsprocedures niet kunnen aanwenden om enigerlei druk uit te oefenen op de regulerende instantie of daaraan instructies te geven die haar besluiten kunnen beïnvloeden in het kader van de uitvoering van haar taken en bevoegdheden (zie in die zin arrest van 11 juni 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, punt 62).

37 Ten tweede heeft het Hof geoordeeld dat de aan de regulerende instantie voorbehouden bevoegdheden van uitvoerende aard zijn en de uitvoering op basis van een gespecialiseerde technische beoordeling van de realiteit geschiedt, en dat die instantie bij de uitoefening van deze bevoegdheden onderworpen is aan beginselen en regels die zijn vastgelegd in een gedetailleerd regelgevingskader op het niveau van de Unie, die haar beoordelingsmarge beperken en haar beletten beleidskeuzen te maken [zie in die zin arrest van 2 september 2021, Commissie/Duitsland (Omzetting van de richtlijnen 2009/72 en 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, punt 132].

38 Volgens de bewoordingen van artikel 59, lid 1, onder m), van richtlijn 2019/944 is het namelijk weliswaar de taak van de regulerende instanties om toezicht te houden op de naleving en het controleren van de eerdere resultaten van de regels inzake zekerheid en betrouwbaarheid van het net, maar volgt uit die bewoordingen evenwel niet dat de vaststelling van deze regels onder hun bevoegdheden valt.

39 In dit verband hebben de lidstaten, zoals blijkt uit overweging 87 van die richtlijn en zoals is bepaald in artikel 194, lid 2, tweede alinea, VWEU, het recht om de voorwaarden voor de exploitatie van hun energiebronnen vast te stellen. Deze richtlijn ontneemt de lidstaten dus niet de mogelijkheid om hun nationaal energiebeleid vast te stellen en bekend te maken, noch om het beleidskader van de regulerende instanties vast te stellen, met name wat betreft de voorzieningszekerheid. Derhalve zijn de lidstaten vrij om hun eigen regulering van de nationale elektriciteitsmarkt vast te stellen, behalve met betrekking tot de in die richtlijn vastgelegde taken en bevoegdheden van de regulerende instanties.

40 In dit opzicht – zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in de punten 52 en 53 van zijn conclusie – kan de uitoefening door een lidstaat van zijn bevoegdheden met betrekking tot de vaststelling van zijn energiebeleid gevolgen hebben voor de kosten van de exploitatie van het elektriciteitsnetwerk. Bovendien is het enkele feit dat een lidstaat aan de hand van regelgeving de prijzen voor elektriciteitsdistributie beoogt te verlagen, als zodanig niet onverenigbaar met artikel 57, leden 4 en 5, van richtlijn 2019/944.

41 Gelet op artikel 57, leden 4 en 5, van richtlijn 2019/944, kunnen nationale regulerende maatregelen die gedetailleerde bepalingen bevatten die specifiek de elementen vaststellen die onder de discretionaire bevoegdheid van de regulerende instanties vallen, zoals het niveau van de netwerktarieven of hun concrete berekeningsmethoden, echter niet worden aanvaard.

42 In dit verband moet de betrokken nationale rechter – teneinde een nationale regulerende maatregel zoals die welke in het hoofgeding aan de orde is te toetsen aan het beginsel van onafhankelijkheid van de regulerende instanties – nagaan of de wijziging van de methoden voor de vaststelling van de netwerktarieven door de nationale regulerende instantie het gevolg is van een wet die uitsluitend betrekking heeft op een aspect dat geen verband houdt met een taak van deze instantie in de zin van artikel 59 van richtlijn 2019/944, zoals de voorzieningszekerheid.

43 Daarnaast moet worden gewaarborgd dat de overwegingen die door de regering van een lidstaat tijdens het wetgevingsproces zijn geformuleerd – met name deze betreffende de mogelijke impact van die wet op de vaststelling van de tarieven van het betrokken netwerk, zoals vermeld in de voorbereidende werkzaamheden van de genoemde wet – geen dwingend karakter hebben en evenmin op enigerlei wijze door de regulerende instantie kunnen worden beschouwd als instructies waaraan zij zich bij de uitvoering van haar taken en de uitoefening van haar bevoegdheden dient te houden (zie in die zin arrest van 11 juni 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, punt 63).

44 Bovendien doet het feit dat de nationale wetgever de door die regering vastgestelde voorschriften betreffende de voorzieningszekerheid heeft gewijzigd vóór het einde van de controleperiode die liep ten tijde van de inwerkingtreding van die wet, en dat die tarieven bijgevolg door de regulerende instantie zijn gewijzigd, als zodanig niet af aan de onafhankelijkheid van deze instantie bij de uitoefening van haar bevoegdheden.

45 Zoals blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt en onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties, heeft in het onderhavige geval de nationale wetgever – teneinde de zekerheid van de distributienetwerken te verbeteren, met name gelet op de extreme weersomstandigheden die aanzienlijke verstoringen in de elektriciteitsvoorziening in Finland hebben veroorzaakt – de wet inzake de elektriciteitsmarkt aangenomen, waarin doelstellingen voor de beheerders van deze netwerken zijn vastgesteld ter verbetering van de voorzieningszekerheid. Volgens de Finse regering legde deze wet de netwerkbeheerders onder meer de verplichting op om gefaseerd, en tegen eind 2028, in hun respectieve bevoegdheidsgebieden te voldoen aan de vereisten inzake de aanleg en het onderhoud van die netwerken. Zoals de Finse regering aangeeft, zijn de wijzigingen van deze wet bij wet nr. 730/2021 echter aangenomen om de termijn voor de tenuitvoerlegging van deze vereisten te verlengen, teneinde – volgens de voorbereidende werkzaamheden van wet nr. 730/2021 – de prijsstijgingen voor elektriciteitsdistributie te beperken. De verwijzende rechter merkt in dit verband op dat deze wijzigingen als zodanig geen betrekking hadden op de door het Energiavirasto toegepaste methoden voor het toezicht op het rendementsniveau van de distributienetwerkbeheerders.

46 In het kader van het wetgevingsproces dat in het hoofdgeding aan de orde was en met het oog op de voorspelbaarheid daarvan, heeft het Energiavirasto een achtergrondrapport uitgebracht over de methoden voor het toezicht op de vaststelling van de tarieven voor de exploitatie van het elektriciteitsnetwerk. Dit rapport gold als een onafhankelijk deskundigenadvies over de mogelijke gevolgen van de genoemde wijzigingen op het gebied van de voorzieningszekerheid voor deze tarieven. Gelet op het dossier waarover het Hof beschikt en zoals het Energiavirasto betoogt, blijkt – onder voorbehoud van de beoordeling door de verwijzende rechter – bovendien dat dit energiebureau in de litigieuze besluiten de kwestie van de toezichtmethoden na de datum van inwerkingtreding van wet nr. 730/2021 op eigen initiatief aan de orde heeft gesteld krachtens § 13, eerste alinea, punt 2, van de toezichtwet, op grond waarvan het bureau uitdrukkelijk bevoegd is om de noodzaak en de grondslag van de wijzigingen van die toezichtmethoden te beoordelen.

47 Gelet op een en ander moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat artikel 57, lid 4, en lid 5, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2019/944, gelezen in samenhang met artikel 59 van die richtlijn, aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling waarvan het doel, zoals dit blijkt uit de voorbereidende werkzaamheden van die regeling, er met name in bestaat de prijzen voor elektriciteitsdistributie te beïnvloeden, zonder evenwel specifieke bepalingen te bevatten over de elektriciteitstransmissie- of distributietarieven en de desbetreffende berekeningsmethoden, maar waarvan de inwerkingtreding ertoe heeft geleid dat de nationale regulerende instantie de methoden voor het toezicht op de tarieven voor de exploitatie van het elektriciteitsnetwerk heeft gewijzigd vóór het einde van de controleperiode die liep ten tijde van die inwerkingtreding.

Kosten

48 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 57, lid 4, en lid 5, eerste alinea, onder a), van richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van richtlijn 2012/27/EU, gelezen in samenhang met artikel 59 ervan,

moet aldus worden uitgelegd dat

het zich niet verzet tegen een nationale regeling waarvan het doel, zoals dit blijkt uit de voorbereidende werkzaamheden van die regeling, er met name in bestaat de prijzen voor elektriciteitsdistributie te beïnvloeden, zonder evenwel specifieke bepalingen te bevatten over de elektriciteitstransmissie- of distributietarieven en de desbetreffende berekeningsmethoden, maar waarvan de inwerkingtreding ertoe heeft geleid dat de nationale regulerende instantie de methoden voor het toezicht op de tarieven voor de exploitatie van het elektriciteitsnetwerk heeft gewijzigd vóór het einde van de controleperiode die liep ten tijde van die inwerkingtreding.

ondertekeningen