Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 6 marca 2025 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Rynek wewnętrzny energii elektrycznej – Dyrektywa (UE) 2019/944 – Artykuł 57 ust. 4 i 5 – Niezależność krajowych organów regulacyjnych w ramach wykonywania swoich uprawnień i obowiązków regulacyjnych – Wytyczne opracowane przez państwo członkowskie – Zmiana ustawodawcza mająca na celu obniżenia ceny dystrybucji energii elektrycznej – Wydana w następstwie tej zmiany decyzja zainteresowanego organu regulacyjnego w sprawie metod kontroli taryf eksploatacji systemu elektroenergetycznego – Uwzględnienie prac przygotowawczych dotyczących ustawy poprzedzających rzeczoną zmianę

W sprawie C-48/23

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez markkinaoikeus (sąd gospodarczy, Finlandia) postanowieniem z dnia 1 lutego 2023 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 1 lutego 2023 r., w postępowaniu:

Alajärven Sähkö Oy i in.,

Elenia Verkko Oyj

przeciwko

Energiavirasto,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: I. Jarukaitis (sprawozdawca), prezes czwartej izby, pełniący obowiązki prezesa piątej izby, D. Gratsias i E. Regan, sędziowie,

rzecznik generalny: A. Rantos,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Alajärven Sähkö Oy i in. – E. Ruohoniemi, asianajaja,

– w imieniu Elenia Verkko Oyj – M. Alkio, asianajaja,

* Język postępowania: fiński.

– w imieniu Energiavirasto – J. Tervo, w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu rządu fińskiego – M. Pere, w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu rządu cypryjskiego – E. Symeonidou, w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu Komisji Europejskiej – O. Beynet, J. Ringborg oraz T. Scharf, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 5 września 2024 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Przedmiotem wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest wykładnia art. 57 ust. 4 i 5 oraz art. 59 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniającej dyrektywę 2012/27/UE (Dz.U. 2019, L 158, s. 125).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Alajärven Sähkö Oy i in. oraz Elenia Verkko Oyj, fińskimi przedsiębiorstwami będącymi operatorami systemu elektroenergetycznego, a Energiavirasto (urzędem energetycznym, Finlandia) w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji tego urzędu w zakresie, w jakim owe decyzje zmieniały metody kontroli dotyczące sposobu określania zysku operatorów systemów w następstwie przyjęcia ustawy mającej na celu obniżenie cen dystrybucji energii elektrycznej.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2009/72/WE

3 Artykuł 35 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE (Dz.U. 2009, L 211, s. 55), zatytułowany „Wyznaczanie i niezależność organów regulacyjnych”, w ust. 4 i 5 stanowi:

„4. Państwa członkowskie gwarantują niezależność organu regulacyjnego i zapewniają, aby wykonywał on swoje uprawnienia w sposób bezstronny i przejrzysty. W tym celu państwa członkowskie zapewniają, aby przy wykonywaniu zadań regulacyjnych powierzonych mu na mocy niniejszej dyrektywy i aktów powiązanych organ regulacyjny:

a) był prawnie odrębny i funkcjonalnie niezależny od jakiegokolwiek innego podmiotu publicznego lub prywatnego;

b) zapewniał, aby jego pracownicy oraz osoby odpowiedzialne za zarządzanie nim:

(i) działali niezależnie od wszelkich interesów rynkowych; oraz
(ii) przy wykonywaniu swoich zadań regulacyjnych nie zwracali się o bezpośrednie polecenia ani nie wykonywali bezpośrednich poleceń któregokolwiek rządu lub innego podmiotu publicznego lub prywatnego. Niniejszy wymóg pozostaje bez uszczerbku dla ścisłej współpracy, w stosownych przypadkach, z innymi właściwymi organami krajowymi oraz dla ogólnych wytycznych polityki opracowanych przez rząd niezwiązanych z uprawnieniami i obowiązkami regulacyjnymi na podstawie z art. 37.

5. W celu ochrony niezależności organu regulacyjnego państwa członkowskie zapewniają w szczególności, aby:

a) organ regulacyjny mógł podejmować niezależne decyzje, niezależnie od jakichkolwiek podmiotów politycznych, oraz posiadał co roku odrębne środki budżetowe i niezależność w wykonywaniu przyznanego budżetu oraz odpowiednie zasoby kadrowe i finansowe do wykonywania swoich obowiązków; oraz

b) członkowie zarządu organu regulacyjnego lub, w przypadku braku zarządu, ścisłego kierownictwa organu regulacyjnego byli powoływani na ustaloną kadencję od pięciu do siedmiu lat, z możliwością jednokrotnego odnowienia.

W odniesieniu do pierwszego akapitu lit. b) państwa członkowskie zapewniają odpowiedni system rotacji w zarządzie lub ścisłym kierownictwie. Członkowie zarządu lub, w przypadku braku zarządu, ścisłego kierownictwa mogą zostać zwolnieni z pełnienia funkcji w trakcie swojej kadencji jedynie w przypadku, gdy nie spełniają już warunków określonych w niniejszym artykule lub dopuścili się uchybienia w rozumieniu prawa krajowego”.

Dyrektywa 2019/944

4 W myśl motywów 80 i 87 dyrektywy 2019/944:

„(80) Jeżeli rynek wewnętrzny energii elektrycznej ma właściwie funkcjonować, organy regulacyjne powinny móc podejmować decyzje dotyczące wszelkich istotnych kwestii regulacyjnych oraz być w pełni niezależne od jakichkolwiek innych interesów publicznych lub prywatnych […].

[…]

(87) Niniejsza dyrektywa […] nie pozbawia państw członkowski możliwości tworzenia i wydawania krajowej polityki energetycznej. Oznacza to, że stosownie do konstytucji danego państwa określanie politycznych ram, w jakich mają funkcjonować organy regulacyjne, na przykład w odniesieniu do bezpieczeństwa dostaw, może należeć do właściwości państwa członkowskiego. Niemniej jednak wydawane przez państwo członkowskie ogólne wytyczne dotyczące polityki energetycznej nie powinny naruszać niezależności ani samodzielności organów regulacyjnych”.

5 Artykuł 57 tej dyrektywy, zatytułowany „Wyznaczanie i niezależność organów regulacyjnych”, stanowi w ust. 4 i 5:

„4. Państwa członkowskie gwarantują niezależność organu regulacyjnego i zapewniają, aby wykonywał on swoje uprawnienia w sposób bezstronny i przejrzysty. W tym celu państwa członkowskie zapewniają, aby przy wykonywaniu zadań regulacyjnych powierzonych mu na mocy niniejszej dyrektywy i powiązanego ustawodawstwa organ regulacyjny:

a) był prawnie odrębny i funkcjonalnie niezależny od innych podmiotów publicznych lub prywatnych;

b) zapewniał, aby jego pracownicy oraz osoby odpowiedzialne za zarządzanie nim:
   (i) działali niezależnie od wszelkich interesów rynkowych; oraz
   (ii) przy wykonywaniu swoich zadań regulacyjnych nie zwracali się o bezpośrednie polecenia ani nie wykonywali bezpośrednich poleceń któregokolwiek rządu lub innego podmiotu publicznego lub prywatnego; niniejszy wymóg pozostaje bez uszczerbku dla ścisłej współpracy, w stosownych przypadkach, z innymi właściwymi organami krajowymi oraz dla ogólnych wytycznych polityki opracowanych przez rząd niezwiązanych z uprawnieniami i obowiązkami regulacyjnymi na podstawie z art. 59.

5. W celu ochrony niezależności organu regulacyjnego państwa członkowskie zapewniają w szczególności, aby:

a) organ regulacyjny mógł podejmować samodzielne decyzje, niezależnie od jakichkolwiek podmiotów politycznych;

[…]”.

6 Artykuł 59 tej dyrektywy, zatytułowany „Obowiązki i uprawnienia organu regulacyjnego”, przewiduje w ust. 1 lit. a) i m):

„Do obowiązków organu regulacyjnego należy:

a) ustalanie lub zatwierdzanie, na podstawie przejrzystych kryteriów, taryf przesyłowych lub dystrybucyjnych lub metod ich ustalania lub zarówno taryf, jak i metod;

[…]

m) ustalanie i zatwierdzanie standardów i wymogów jakości usług i jakości dostaw lub przyczynianie się do tego wraz z innymi właściwymi organami oraz monitorowanie zgodności i dokonywanie przeglądu dotychczasowego funkcjonowania zasad dotyczących bezpieczeństwa i niezawodności sieci”.

Prawo fińskie

Ustawa o nadzorze

7 Zgodnie z art. 10 akapit pierwszy pkt 1 laki sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (590/2013) [ustawy o nadzorze nad rynkiem energii elektrycznej i gazu ziemnego (590/2013), zwanej dalej „ustawą o nadzorze")] urząd energetyczny ustala w drodze decyzji (decyzji ustalającej) wiążąco dla operatora systemu, odpowiedzialnego za system operatora systemu głównego oraz odpowiedzialnego za system operatora systemu przesyłowego metody określania przed ich wprowadzeniem, w okresie kontrolnym, zysku z działalności operatora systemu oraz opłat pobieranych za usługi przesyłu.

8 Artykuł 10 akapit drugi wskazanej ustawy stanowi, że w decyzji ustalającej metody, których należy przestrzegać przy określaniu cen, można wydawać zarządzenia dotyczące między innymi zasad wyceny kapitału związanego z pracą systemu lub usługą, sposobu określania dopuszczalnego zysku z kapitału związanego z pracą systemu lub usługą czy też dopuszczalnego zysku z usługi, sposobu określania wyniku z działalności w zakresie pracy systemu lub usługi oraz wymaganej w związku z tym korekty rachunku zysków i strat oraz bilansu, a także określania celów, które tworzą zachętę do zwiększania efektywności pracy systemu, wspierania integracji rynków, poprawy bezpieczeństwa systemu oraz wspierania związanej z tym działalności badawczej, rozwoju systemu i świadczenia usług pomocniczych, które wspierają działania na rzecz poprawy efektywności energetycznej użytkowników systemu, a także sposobu określania tych celów oraz metod stosowania tych celów przy określaniu cen.

9 Artykuł 13 akapit pierwszy pkt 2 wspomnianej ustawy stanowi, że urząd energetyczny może zmienić decyzję ustalającą poprzez wydanie nowej decyzji, jeżeli postępowanie w odniesieniu do tej decyzji zostało wszczęte na wniosek adresata decyzji ustalającej lub z urzędu. Decyzja ustalająca wydana na czas określony może zostać zmieniona na wniosek jej adresata lub z urzędu przez urząd energetyczny, a decyzja ustalająca obowiązująca na czas nieokreślony – z urzędu przez urząd energetyczny, jeżeli zmiana wynika ze zmiany przepisów.

Ustawa o rynku energii elektrycznej

10 Zgodnie z art. 19 akapit pierwszy sähkömarkkinalaki (588/2013) [ustawy o rynku energii elektrycznej (588/2013), zwanej dalej „ustawą o rynku energii elektrycznej"] operator systemu, aby zagwarantować użytkownikom swojej sieci dostęp do energii elektrycznej wystarczająco dobrej jakości, musi utrzymywać w należytym stanie i rozwijać swój system elektroenergetyczny i połączenia z innymi systemami oraz zarządzać nimi zgodnie z wymogami ustanowionymi w odniesieniu do pracy systemów elektroenergetycznych i odpowiednimi potrzebami użytkowników tego systemu.

11 Zgodnie z art. 19 akapit drugi tej ustawy, który wszedł w życie wskutek nowelizacji w drodze laki sähkömarkkinalain muuttamisesta (730/2021) [ustawy zmieniającej ustawę o rynku energii elektrycznej (730/2021), zwanej dalej „ustawą nr 730/2021"] system elektroenergetyczny należy między innymi zaplanować, wybudować i utrzymywać w taki sposób, aby w szczególności spełniał wymogi jakościowe dotyczące pracy systemu elektroenergetycznego, a jakość techniczna przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej była dobra również w pozostałym zakresie, a operator systemu mógł świadczyć użytkownikom systemu usługi przesyłu i dystrybucji w sposób efektywny kosztowo.

12 Artykuł 51 ustawy o rynku energii elektrycznej zawiera bardziej szczegółowe przepisy w odniesieniu do wymogów jakościowych dotyczących pracy systemu dystrybucyjnego.

13 Artykuł 52 akapit pierwszy tej ustawy, zmienionej ustawą 730/2021, przewiduje, że rozwój sieci dystrybucji energii elektrycznej powinien opierać się na przejrzystym planie rozwoju, który powinien obejmować w szczególności:

– plan dotyczący kluczowych inwestycji w tym systemie, które są niezbędne do utrzymania jego zdolności przesyłowych oraz przyłączenia do systemu dystrybucyjnego nowych zdolności wytwórczych i nowych obciążeń w następnych dziesięciu latach, w tym stacji ładowania dla samochodów elektrycznych i na potrzeby dostaw energii elektrycznej z lądu do statków żeglugi morskiej i śródlądowej;

– działania, których wdrożenie skutkuje spełnieniem i utrzymaniem w systemie dystrybucyjnym wymogów uregulowanych w art. 51 i 119;

– plan dotyczący ewentualnego wykorzystania elastycznego zużywania energii i magazynowania energii elektrycznej, ewentualnego wykorzystania działań z zakresu efektywności energetycznej operatora systemu dystrybucyjnego i innych zasobów jako alternatyw dla zwiększania zdolności przesyłowych systemu dystrybucyjnego; oraz

– odpowiednie porównania efektywności kosztowej środków mających na celu rozwój sieci dystrybucyjnej.

14 Artykuł 119 ustawy o rynku energii elektrycznej, zmieniony mocą ustawy 730/2021, zawiera przepis przejściowy dotyczący bezpieczeństwa operacyjnego systemu dystrybucyjnego.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

15 Decyzjami z dnia 30 listopada 2015 r. urząd energetyczny ustalił metody kontroli dla okresów kontrolnych, obejmujących, odpowiednio, okres od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 grudnia 2019 r. oraz okres od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia 31 grudnia 2023 r., dotyczące określenia wynikającego z pracy systemu zysku operatorów oraz opłat pobieranych za usługi przesyłu.

16 Decyzjami z dnia 15 grudnia 2021 r. (zwanymi dalej „spornymi decyzjami”) urząd ten zmienił swoje decyzje z dnia 30 listopada 2015 r. W szczególności dokonał on przeglądu tych metod kontroli dla okresu od dnia 1 stycznia 2022 r. do dnia 31 grudnia 2023 r. Ponadto w spornych decyzjach wskazał on, że dokonał tej zmiany z urzędu w następstwie wejścia w życie ustawy 730/2021.

17 W skargach wniesionych w dniach 17 i 19 stycznia 2022 r. do markkinaoikeus (sądu gospodarczego, Finlandia), będącego sądem odsyłającym, skarżące w postępowaniu głównym zażądały między innymi stwierdzenia nieważności spornych decyzji w zakresie, w jakim zmieniły one rzeczone metody kontroli poprzez aktualizację cen jednostkowych stosowanych przy obliczaniu zysku oraz poprzez wykreślenie alternatywnego sposobu obliczania stosowanego w celu określania stopy procentowej wolnej od ryzyka. Skarżące podnoszą w szczególności, że urząd energetyczny nie wydał zaskarżonych decyzji samodzielnie jako niezależny organ regulacyjny zgodnie z wymogami przewidzianymi w art. 57 dyrektywy 2019/944.

18 Urząd energetyczny wnosi do sądu odsyłającego o oddalenie tych skarg. Podnosi on przed tym sądem, że zmiana metod kontroli dotyczących ustalania wynagrodzenia operatora systemu i opłat pobieranych za usługę przesyłu wpisuje się w ramy zmian wprowadzonych do ustawy o rynku energii elektrycznej i ustawy o nadzorze. Urząd utrzymuje, że ustawodawca krajowy tymczasem uznał, że zmiany te były zgodne z dotyczącymi niezależności krajowego organu regulacyjnego wymogami przewidzianymi w prawie Unii oraz że miały one stanowić jedynie uregulowanie o charakterze ogólnych wytycznych.

19 Sąd odsyłający podkreśla, że w ramach sporu w postępowaniu głównym będzie musiał rozstrzygnąć kwestię, czy urząd energetyczny mógł na mocy spornych decyzji zmienić pierwotne metody kontroli w trakcie okresu kontrolnego. W ramach tej oceny sąd ten powinien ustalić, czy poprzez zmiany w ustawie o rynku energii elektrycznej wprowadzone ustawą 730/2021 naruszono niezależność krajowego organu regulacyjnego, o której mowa w dyrektywie 2019/944, w zakresie ustalania taryf sieciowych oraz jego innych obowiązków regulacyjnych. W tym celu konieczne jest dokonanie wykładni art. 57 ust. 4 i 5 oraz art. 59 tej dyrektywy.

20 Rzeczony urząd energetyczny uzasadnił sporne decyzje, co do zasady, pracami przygotowawczymi nad ustawą 730/2021. W tych decyzjach wskazano w szczególności, że urząd ten w następstwie zmian w ustawie o rynku energii elektrycznej w drodze ustawy 730/2021, które weszły w życie w dniu 1 sierpnia 2021 r., zaczął zmieniać metody kontroli w celu dostosowania się do wymogów ustawowych. Kluczowy cel wspomnianych zmian polegał na tym, aby udostępnić rzeczonemu urzędowi nowe narzędzia umożliwiające wywieranie wpływu na kształtowanie się cen przesyłu, nie zagrażając przy tym rozwojowi inteligentnych systemów elektroenergetycznych i gwarantując bezpieczeństwo dostaw.

21 Projekt ustawy przewidującej te zmiany, opracowany przez rząd fiński (zwany dalej „projektem ustawy”), wskazuje, że ich celem było zahamowanie wzrostu cen dystrybucji energii elektrycznej poprzez działania, które obniżają poziom kosztów operatorów systemów dystrybucyjnych i spłaszczają jego wzrost. We wspomnianym projekcie omówiono zmiany w metodach kontroli, które następnie urząd energetyczny wdrożył po wejściu w życie zmian w ustawie o rynku energii elektrycznej wprowadzonych przez ustawę 730/2021. We wspomnianym projekcie ustawy dano wyraz temu, że przeprowadzenie rewizji metod obliczania nie jest uzależnione od istnienia przepisów odnoszących się bezpośrednio do treści tych metod obliczania. W projekcie wyjaśniono ponadto, że urząd ten wskazał w sprawozdaniu ramowym opracowanym podczas prac przygotowawczych nad tym projektem, że ze względu na proponowane zmiany w przepisach mających zastosowanie do operatorów systemów dystrybucyjnych powinien on już zmienić w odniesieniu do obecnego okresu kontroli swoje obowiązujące decyzje ustalające dotyczące metod kalkulacji taryf tych operatorów.

22 Zgodnie z oceną ministerstwa gospodarki i zatrudnienia przedstawioną w omawianym projekcie ustawy zmiany tych metod obliczania miałyby istotny wpływ na wynagrodzenia operatorów systemów dystrybucji i ich właścicieli.

23 Ponadto komisja ds. gospodarczych fińskiego parlamentu wskazała w sprawozdaniu przedstawionym w ramach debat parlamentarnych dotyczących tego projektu ustawy, że należy interweniować w nadmierne wynagrodzenia operatorów sieci, które były możliwe dzięki istniejącym metodom obliczania. Zgodnie z tym sprawozdaniem w ramach modelu kontroli obowiązującego w czasie wystąpienia okoliczności faktycznych sprawy wartość sieci została określona na podstawie cen jednostkowych za komponent ustalonych przez urząd energetyczny na okres ośmiu lat – od 2016 r. do 2023 r. – w związku z czym ceny te nie odzwierciedlały już

poziomu kosztów rzeczywistych. Według rzeczonego sprawozdania wyraźnym celem zaproponowanych zmian ustawy jest umożliwienie zmiany modelu kontroli w środku bieżącego okresu kontrolnego.

24 Ponadto sąd odsyłający uważa, że z wyroków z dnia 11 czerwca 2020 r., Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462), i z dnia 2 września 2021 r., Komisja/Niemcy (Transpozycja dyrektyw 2009/72 i 2009/73) (C-718/18, EU:C:2021:662), wynika, że ani metody obliczania taryf przesyłowych i dystrybucyjnych energii elektrycznej w ogólności, ani poszczególne istotne kwestie, które się do nich odnoszą, nie mogą zostać określone w prawie krajowym w sposób wiążący dla krajowego organu regulacyjnego. Ponadto w świetle tego orzecznictwa instrukcje przedstawicieli ministerstwa w przedmiocie procesu decyzyjnego krajowego organu regulacyjnego podejmowanych w ramach jego kluczowych obowiązków i uprawnień regulacyjnych również stanowią naruszenie niezależności organu.

25 Dyrektywa 2019/944 nie stoi na przeszkodzie temu, by państwa członkowskie opracowywały i wdrażały własną politykę energetyczną. Wydawane przez państwa członkowskie ogólne wytyczne w zakresie polityki energetycznej nie powinny jednak ograniczać ani niezależności lub samodzielności organu regulacyjnego, ani ingerować w kluczowe obowiązki i uprawnienia.

26 Sąd odsyłający zauważa ponadto, że zmiany w ustawie o rynku energii elektrycznej wprowadzone ustawą 730/2021 jako takie nie dotyczyły bezpośrednio metod kontroli operatorów systemów dystrybucji stosowanych przez urząd energetyczny w celu określania ich odpowiedniego zysku. Ponadto zmiany te nie zmieniły bezpośrednio ani cen jednostkowych stosowanych jako podstawa obliczenia tego wynagrodzenia, ani też stopy procentowej wolnej od ryzyka stosowanej przy określaniu odpowiedniego poziomu wynagrodzenia. Celem wspomnianych zmian – jak to wynika z prac przygotowawczych nad tą ustawą – było bowiem doprowadzenie do obniżenia cen dystrybucji energii elektrycznej. W tym celu organowi regulacyjnemu zapewniono środki i uzasadnienie zmiany metod obliczania już w połowie okresu kontroli, a zmiany tych metod i ich skutki zostały ocenione z wyprzedzeniem. Wydaje się, że rozważania te miały bezpośredni wpływ na przyjęcie przez urząd energetyczny spornych decyzji.

27 Sąd ten uważa, że wykładnia prawa Unii jest niezbędna do rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu w kwestii, czy można uznać, że cel realizowany przez uregulowanie krajowe, polegający na ograniczeniu wzrostu cen dystrybucji energii elektrycznej i obniżeniu kosztów związanych z tą dystrybucją dla zwiększenia efektywności kosztowej przedsiębiorstw sieciowych, nie ma wpływu na obowiązki i uprawnienia regulacyjne krajowego organu regulacyjnego, czy też należy uznać, że na obowiązki te mogą mieć wpływ ogólne wytyczne takie jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym. Sąd ten zastanawia się również, jakie kryteria należy wziąć pod uwagę przy dokonywaniu takiej oceny. W tym kontekście sąd ten zastanawia się ponadto nad znaczeniem, jakie należy nadać w tym względzie okoliczności, że przedstawione powyżej rozważania znajdują się w pracach przygotowawczych nad ustawą, biorąc pod uwagę w szczególności wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r., Björnekulla Fruktindustrier (C-371/02, EU:C:2004:275), a także nad kwestią, czy rozważania te można uznać za „ogólne wytyczne” w rozumieniu art. 57 dyrektywy 2019/944.

28 W tych okolicznościach markkinaoikeus (sąd gospodarczy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Jakie uzasadnienie należy przytoczyć i uwzględnić przy ocenie kwestii, w jakich sytuacjach dochodzi do ingerencji w kluczowe uprawnienia i obowiązki regulacyjne krajowego organu regulacyjnego w sposób, który narusza niezależność krajowego organu regulacyjnego w myśl art. 57 ust. 4 i 5 dyrektywy [2019/944], a w jakich sytuacjach chodzi o ogólne wytyczne, niezwiązane z uprawnieniami i obowiązkami regulacyjnymi w rozumieniu art. 59 [tej dyrektywy]?

2) Czy zmianę przepisów krajowych taką jak ta [będąca przedmiotem postępowania głównego], której celem było wpłynięcie na ceny dystrybucji energii elektrycznej w sposób przedstawiony na etapie prac przygotowawczych nad zmianą ustawy poprzez dokonanie w krajowej ustawie o rynku energii elektrycznej zmian dotyczących otoczenia regulacyjnego dla operatorów systemów, które to zmiany same w sobie nie stanowiły wprawdzie bezpośredniej ingerencji ani w taryfy przesyłowe lub dystrybucyjne, ani w metody ich obliczania, ale wskutek których krajowy organ regulacyjny musiał jednak zmienić stosowane przez siebie metody kontroli w środku okresu kontrolnego, należy uznać za zgodną z art. 57 ust. 4 i 5 dyrektywy 2019/944 w odniesieniu do wymogu niezależności organu regulacyjnego?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

29 Poprzez swoje dwa pytania, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 57 ust. 4 i art. 57 ust. 5 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 2019/944 w związku z jej art. 59 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, których cel – jak wynika z prac przygotowawczych nad tymi przepisami – polega w szczególności na wywieraniu wpływu na ceny dystrybucji energii elektrycznej, lecz które nie zawierają jednak przepisów regulujących konkretnie taryfy za przesył lub dystrybucję energii elektrycznej ani metod ich obliczania, choć ich wejście w życie spowodowało, że krajowy organ regulacyjny zmienił metody kontroli taryf za eksploatację systemu elektroenergetycznego przed upływem okresu kontroli obowiązującego w dniu tego wejścia w życie.

30 W tym względzie art. 57 ust. 4 tej dyrektywy stanowi w istocie, że państwa członkowskie gwarantują niezależność organu regulacyjnego i zapewniają w tym celu, aby przy wykonywaniu zadań regulacyjnych powierzonych mu na mocy wspomnianej dyrektywy i powiązanych przepisów organ ten był prawnie odrębny i funkcjonalnie niezależny od innych podmiotów publicznych lub prywatnych oraz by organ ten zapewniał, aby jego pracownicy i osoby, którym powierzono zarządzanie, działali niezależnie od wszelkich interesów rynkowych oraz aby przy wykonywaniu tych zadań nie zwracali się o bezpośrednie instrukcje do żadnego rządu ani innego podmiotu publicznego lub prywatnego ani nie przyjmowali od nich bezpośrednich instrukcji. Jednakże zgodnie z owym art. 57 ust. 4 lit. b) ppkt (ii) ten ostatni wymóg pozostaje bez uszczerbku dla ścisłej współpracy, w stosownych przypadkach, z innymi organami krajowymi oraz dla ogólnych wytycznych opracowanych przez rząd niezwiązanych z uprawnieniami i obowiązkami regulacyjnymi na przewidzianymi w art. 59 dyrektywy 2019/944, które obejmują, zgodnie z ust. 1 lit. a) tego artykułu, ustalanie lub zatwierdzanie taryf przesyłowych lub dystrybucyjnych energii elektrycznej lub metod ich obliczania.

31 Ponadto rzeczony art. 57 ust. 5 akapit pierwszy lit. a) stanowi, że w celu ochrony niezależności organu regulacyjnego państwa członkowskie w szczególności zapewniają, aby organ ten mógł podejmować samodzielne decyzje, niezależnie od jakichkolwiek podmiotów politycznych.

32 Przepisy art. 57 dyrektywy 2019/944 odzwierciedlają w istocie treść motywów 80 i 87 tej dyrektywy, zgodnie z którymi w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego energii elektrycznej konieczne jest, po pierwsze, aby organy regulacyjne były w stanie podejmować decyzje dotyczące wszystkich istotnych aspektów regulacyjnych i były całkowicie niezależne od wszelkich innych interesów publicznych lub prywatnych, a po drugie, aby dyrektywa ta nie pozbawiała państw członkowskich możliwości tworzenia i publikowania krajowej polityki energetycznej.

33 W tym względzie ów motyw 87 w szczególności wskazuje, że stosownie do przepisów konstytucji danego państwa określanie politycznych ram, w jakich mają funkcjonować organy regulacyjne, na przykład w odniesieniu do bezpieczeństwa dostaw, może należeć do właściwości państwa członkowskiego. Niemniej jednak wydawane przez państwo członkowskie ogólne wytyczne dotyczące polityki energetycznej nie powinny naruszać niezależności ani samodzielności tego organu.

34 Po pierwsze, co się tyczy pojęcia „niezależności”, należy zauważyć, że nie zostało ono zdefiniowane w dyrektywie 2019/944. Jednakże z orzecznictwa Trybunału dotyczącego wykładni dyrektywy 2009/72, której art. 35 ust. 4 i 5 jest w istocie identyczny z art. 57 ust. 4 i 5 dyrektywy 2019/944, wynika, że pojęcie to oznacza w swoim zwyczajowym znaczeniu, w odniesieniu do organów publicznych, status zapewniający danemu organowi możliwość swobodnego działania w stosunku do jednostek organizacyjnych, względem których należy zapewnić niezależność tego organu, z wyłączeniem jakichkolwiek instrukcji i wpływów z zewnątrz. Owa niezależność decyzyjna oznacza, iż w ramach uprawnień i obowiązków regulacyjnych krajowy organ regulacyjny podejmuje decyzje w sposób niezależny, wyłącznie ze względu na interes publiczny, w celu zagwarantowania poszanowania celów realizowanych przez dyrektywę 2009/72, nie podlegając instrukcjom zewnętrznym ze strony innych organów publicznych lub prywatnych [zob. podobnie wyroki: z dnia 11 czerwca 2020 r., Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, pkt 32, 33, 54; a także z dnia 2 września 2021 r., Komisja/Niemcy (Transpozycja dyrektyw 2009/72 i 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, pkt 108, 109].

35 W tym względzie Trybunał wyjaśnił, że pełna niezależność krajowych organów regulacyjnych względem podmiotów gospodarczych i publicznych – bez względu na to, czy są to organy administracji, czy organy polityczne, a w tym ostatnim przypadku bez względu na to, czy chodzi o podmioty sprawujące władzę wykonawczą, czy władzę ustawodawczą – jest niezbędna do zapewnienia, by decyzje podejmowane przez te organy były bezstronne i niedyskryminacyjne, wykluczając możliwość uprzywilejowanego traktowania przedsiębiorstw i interesów gospodarczych związanych z rządem, większością lub w każdym razie władzą polityczną, oraz że pełne oddzielenie od władzy politycznej pozwala ponadto organom regulacyjnym kierować się w swoich działaniach perspektywą długoterminową, która jest niezbędna do osiągnięcia celów dyrektywy 2009/72. Ponadto Trybunał wyjaśnił, że niezależność krajowych organów regulacyjnych powinna być zagwarantowana nie tylko wobec rządu, ale również wobec ustawodawcy krajowego [zob. podobnie wyrok z dnia 2 września 2021 r., Komisja/Niemcy (Transpozycja dyrektyw 2009/72 i 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, pkt 112, 130].

36 Ponadto Trybunał orzekł, że przedstawiciele krajowych ministerstw nie mogą wykorzystywać swojego uczestnictwa w postępowaniach taryfowych w celu wywierania jakiejkolwiek presji na organ regulacyjny lub w celu wydawania mu instrukcji mogących ukierunkować jego decyzje w ramach wykonywania jego obowiązków i uprawnień (zob. podobnie wyrok z dnia 11 czerwca 2020 r., Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, pkt 62).

37 Po drugie, jak orzekł Trybunał, uprawnienia zastrzeżone dla organu regulacyjnego wchodzą zatem w zakres uprawnień wykonawczych realizowanych w oparciu o techniczną i specjalistyczną ocenę rzeczywistej sytuacji, a przy wykonywaniu tych uprawnień organ ów podlega zasadom i przepisom ustanowionym przez szczegółowe ramy normatywne na szczeblu Unii, które ograniczają przysługujący mu zakres uznania i uniemożliwiają mu podejmowanie decyzji natury politycznej [zob. podobnie wyrok z dnia 2 września 2021 r., Komisja/Niemcy (Transpozycja dyrektyw 2009/72 i 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, pkt 132].

38 O ile bowiem zgodnie z brzmieniem art. 59 ust. 1 lit. m) dyrektywy 2019/944 do organów regulacyjnych należy z pewnością monitorowanie zgodności i dokonywanie przeglądu dotychczasowego funkcjonowania zasad dotyczących bezpieczeństwa i niezawodności sieci, o tyle z brzmienia tego przepisu nie wynika, że do ich uprawnień należy ustanawianie tych przepisów.

39 W tym względzie, jak wynika z motywu 87 tej dyrektywy i jak przewiduje art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE, państwa członkowskie mają prawo określać warunki wykorzystania ich zasobów energetycznych. Wspomniana dyrektywa nie pozbawia zatem państw członkowskich możliwości ustanowienia i opublikowania krajowej polityki energetycznej oraz określenia ram działania organów regulacyjnych, w szczególności w odniesieniu do bezpieczeństwa dostaw. W związku z tym państwa członkowskie mają swobodę w przyjmowaniu własnych uregulowań dotyczących krajowego rynku energii elektrycznej, z wyjątkiem obowiązków i uprawnień organów regulacyjnych przewidzianych w tej dyrektywie.

40 W tym kontekście, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 52 i 53 opinii, wykonywanie przez państwo członkowskie swoich własnych uprawnień w zakresie tworzenia polityki energetycznej może mieć wpływ na koszty eksploatacji systemu elektroenergetycznego. Ponadto sam fakt, że państwo członkowskie zmierza do obniżenia, poprzez przyjęcie przepisów, cen dystrybucji energii elektrycznej, nie jest jako taki niezgodny z art. 57 ust. 4 i 5 dyrektywy 2019/944.

41 Niemniej jednak w świetle art. 57 ust. 4 i 5 dyrektywy 2019/944 niedopuszczalne są krajowe środki regulacyjne, które zawierają szczegółowe przepisy określające w szczególny sposób elementy, które pozostają w gestii organu regulacyjnego, takie jak poziom taryf systemów elektroenergetycznych lub konkretne metody ich obliczania.

42 W tym względzie sąd krajowy powinien sprawdzić, w celu dokonania oceny zgodności krajowego środka regulacyjnego takiego jak rozpatrywany w postępowaniu głównym z zasadą niezależności organów regulacyjnych, czy zmiana metod ustalania taryf systemu elektroenergetycznego przez krajowy organ regulacyjny jest konsekwencją ustawy dotyczącej wyłącznie aspektu, który nie jest związany z zadaniem tego organu w rozumieniu art. 59 dyrektywy 2019/944, takiego jak bezpieczeństwo dostaw.

43 Ponadto należy upewnić się, że rozważania sformułowane w toku procesu uchwalania ustawy przez rząd państwa członkowskiego, w szczególności rozważania dotyczące ewentualnego wpływu tej ustawy na ustalanie taryf danego systemu elektroenergetycznego zawarte w pracach

przygotowawczych do tej ustawy, są pozbawione wiążącego charakteru i że organ regulacyjny nie może w żadnym wypadku uznać ich za instrukcje, do których organ ten byłby zobowiązany stosować się przy wykonywaniu swoich obowiązków i uprawnień (zob. podobnie wyrok z dnia 11 czerwca 2020 r., Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, pkt 63).

44 Ponadto okoliczność, że ustawodawca krajowy zmienił przed upływem okresu kontroli trwającego w dniu wejścia w życie tej ustawy ustanowione przez ten rząd wymogi dotyczące bezpieczeństwa dostaw i że w konsekwencji taryfy te zostały zmienione przez organ regulacyjny, nie podważa jako taka niezależnego charakteru wykonywania przez ten organ jego kompetencji.

45 W niniejszej sprawie, jak wynika z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, i z zastrzeżeniem ustaleń, których powinien dokonać sąd odsyłający, w celu poprawy bezpieczeństwa sieci dystrybucji energii elektrycznej, w szczególności w obliczu ekstremalnych warunków pogodowych, które spowodowały znaczne zakłócenia w zaopatrzeniu w energię elektryczną w Finlandii, ustawodawca krajowy uchwalił ustawę o rynku energii elektrycznej, ustalającą dla operatorów tych systemów cele zmierzające do poprawy bezpieczeństwa dostaw. Zdaniem rządu fińskiego ustawa ta przewidywała w tym celu między innymi obowiązek spełniania przez tych operatorów, etapami i do końca 2028 r., we właściwych dla nich strefach odpowiedzialności, wymogów dotyczących budowy i utrzymania tych sieci. Jednakże zmiany tej ustawy wprowadzone ustawą 730/2021 zostały przyjęte w celu, jak wskazuje ten rząd, przedłużenia okresu wdrażania tych wymogów w celu ograniczenia, zgodnie z pracami przygotowawczymi do tej ustawy 730/2021, podwyżek cen dystrybucji energii elektrycznej. Sąd odsyłający zauważa w tym względzie, że zmiany te nie dotyczyły jako takie metod kontroli stawek wynagrodzenia operatorów systemów dystrybucyjnych stosowanych przez urząd energetyczny.

46 W ramach procesu legislacyjnego rozpatrywanego w postępowaniu głównym i do celów jego przewidywalności urząd energetyczny przedstawił sprawozdanie ramowe dotyczące metod kontroli ustalania taryf za eksploatację systemu elektroenergetycznego, które miało walor opinii niezależnego eksperta w przedmiocie potencjalnego wpływu tych zmian w dziedzinie bezpieczeństwa dostaw na te taryfy. Ponadto w świetle akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, i jak twierdzi ta agencja, wydaje się, z zastrzeżeniem oceny sądu odsyłającego, że w spornych decyzjach agencja ta zwróciła się z własnej inicjatywy do kwestii tych metod kontroli po dniu wejścia w życie ustawy 730/2021, zgodnie z art. 13 akapit pierwszy pkt 2 ustawy o nadzorze, który wyraźnie pozostawia tej agencji uprawnienie do oceny konieczności i podstaw zmian wspomnianych metod.

47 W świetle powyższych rozważań na zadane pytania trzeba odpowiedzieć, iż art. 57 ust. 4 i art. 57 ust. 5 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 2019/944 w związku z jej art. 59 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, których cel – jak wynika z prac przygotowawczych nad tymi przepisami – polega w szczególności na wywieraniu wpływu na ceny dystrybucji energii elektrycznej, lecz które nie zawierają jednak przepisów regulujących konkretnie taryfy za przesył lub dystrybucję energii elektrycznej ani metod ich obliczania, choć ich wejście w życie spowodowało, że krajowy organ regulacyjny zmienił metody kontroli taryf za eksploatację systemu elektroenergetycznego przed upływem okresu kontroli obowiązującego w dniu tego wejścia w życie.

W przedmiocie kosztów

48 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 57 ust. 4 i art. 57 ust. 5 akapit pierwszy lit. a) w związku z art. 59 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniającej dyrektywę 2012/27/UE

należy interpretować w ten sposób, że:

nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, których celem – jak wynika z prac przygotowawczych nad tymi przepisami – jest w szczególności wywieranie wpływu na ceny dystrybucji energii elektrycznej, lecz które nie zawierają jednak przepisów wyraźnie regulujących taryfy za przesył lub dystrybucję energii elektrycznej lub metod ich obliczania, choć ich wejście w życie spowodowało, że krajowy organ regulacyjny zmienił metody kontroli taryf za eksploatację systemu elektroenergetycznego przed końcem okresu kontroli obowiązującego w dniu wejścia ich w życie.

Podpisy