HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a cincea)

6 martie 2025 *

„Trimitere preliminară – Piața internă de energie electrică – Directiva (UE) 2019/944 – Articolul 57 alineatele (4) și (5) – Independența autorității naționale de reglementare în exercitarea atribuțiilor sale – Orientări elaborate de un stat membru – Modificare legislativă care vizează reducerea prețurilor de distribuție a energiei electrice – Decizie privind metodele de control al tarifelor de exploatare a rețelei electrice adoptată de autoritatea de reglementare în cauză în urma acestei modificări – Luare în considerare a lucrărilor pregătitoare ale legii prin care s-a efectuat modificarea menționată”

În cauza C-48/23,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de markkinaoikeus (Tribunalul pentru Litigii Economice, Finlanda), prin decizia din 1 februarie 2023, primită de Curte la 1 februarie 2023, în procedura

Alajärven Sähkö Oy ș.a.,

Elenia Verkko Oyj

împotriva

Energiavirasto,

CURTEA (Camera a cincea),

compusă din domnul I. Jarukaitis (raportor), președintele Camerei a patra, îndeplinind funcția de președinte al Camerei a cincea, și domnii D. Gratsias și E. Regan, judecători,

avocat general: domnul A. Rantos,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru Alajärven Sähkö Oy ș.a., de E. Ruohoniemi, asianajaja;

– pentru Elenia Verkko Oyj, de M. Alkio, asianajaja;

* Limba de procedură: finlandeza.

– pentru Energiavirasto, de J. Tervo, în calitate de agent;

– pentru guvernul finlandez, de M. Pere, în calitate de agent;

– pentru guvernul cipriot, de E. Symeonidou, în calitate de agent;

– pentru Comisia Europeană, de O. Beynet, J. Ringborg și T. Scharf, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 5 septembrie 2024,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 57 alineatele (4) și (5), precum și a articolului 59 din Directiva (UE) 2019/944 a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iunie 2019 privind normele comune pentru piața internă de energie electrică și de modificare a Directivei 2012/27/UE (JO 2019, L 158, p. 125).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Alajärven Sähkö Oy ș.a. și Elenia Verkko Oyj, întreprinderi finlandeze, operatori ai rețelei electrice, pe de o parte, și Energiavirasto (Agenția pentru Energie, Finlanda), pe de altă parte, în legătură cu anularea unor decizii ale acesteia din urmă, în măsura în care ele au modificat metodele de control al tarifelor de exploatare a rețelei electrice.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 2009/72/CE

3 Articolul 35 din Directiva 2009/72/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice și de abrogare a Directivei 2003/54/CE (JO 2009, L 211, p. 55), intitulat „Desemnarea și independența autorităților de reglementare”, prevedea la alineatele (4) și (5):

„(4) Statele membre garantează independența autorităților de reglementare și se asigură că acestea își exercită competențele în mod imparțial și transparent. În acest scop, [statele membre] se asigură că, atunci când își îndeplinesc atribuțiile de reglementare care le revin în temeiul prezentei directive și al legislației în domeniu, autoritățile de reglementare:

(a) sunt distincte din punct de vedere juridic și independente din punct de vedere funcțional de orice altă entitate publică sau privată;

(b) se asigură că personalul lor și persoanele cu funcție de conducere din cadrul lor:
(i) acționează în mod independent de orice interes de piață, precum și

(ii) nu solicită și nu acceptă instrucțiuni directe din partea niciunui guvern sau a niciunei entități publice sau private în îndeplinirea atribuțiilor de reglementare care le revin. Această cerință nu aduce atingere unei cooperări strânse, după caz, cu alte autorități naționale competente sau orientărilor de politică generală elaborate de guvern, care nu au legătură cu atribuțiile de reglementare menționate la articolul 37.

(5) În scopul de a proteja independența autorităților de reglementare, statele membre se asigură, în special, că:

(a) autoritățile de reglementare pot lua decizii autonome, independent de orice alt organism politic, au alocări bugetare anuale separate cu autonomie în execuția bugetului alocat și dispun de resursele umane și financiare necesare pentru îndeplinirea atribuțiilor lor și

(b) membrii consiliului de administrație al autorității de reglementare sau, în absența acestuia, persoanele cu cele mai înalte funcții de conducere în cadrul autorității de reglementare sunt numite pentru un mandat fix de cinci până la șapte ani, care poate fi reînnoit o singură dată.

În ceea ce privește litera (b) de la primul paragraf, statele membre se asigură că există un sistem de rotație corespunzător pentru consiliul de administrație sau pentru persoanele cu funcțiile cele mai înalte de conducere. Membrii consiliului de administrație sau, în absența acestuia, persoanele cu cele mai înalte funcții de conducere pot fi eliberate din funcție în cursul mandatului lor numai în cazul în care nu mai îndeplinesc condițiile prevăzute de prezentul articol sau în cazul în care au comis o abatere în conformitate cu dreptul intern.”

Directiva 2019/944

4 Potrivit considerentelor (80) și (87) ale Directivei 2019/944:

„(80) Autoritățile de reglementare trebuie să poată să ia decizii cu privire la toate aspectele relevante de reglementare, pentru a asigura funcționarea corespunzătoare a pieței interne de energie electrică și trebuie să fie pe deplin independente față de orice alt interes public sau privat. […]

[…]

(87) Prezenta directivă […] nu privează statele membre de posibilitatea de a-și elabora și publica propriile politici energetice la nivel național. Reiese astfel că, în funcție de mecanismele constituționale naționale, ar putea fi de competența statelor membre să stabilească cadrul de politică în care autoritățile de reglementare trebuie să funcționeze, de exemplu în ceea ce privește siguranța alimentării. Cu toate acestea, orientările privind politica energetică generală prezentate de statele membre nu trebuie să afecteze independența și autonomia autorităților de reglementare.”

5 Articolul 57 din această directivă, intitulat „Desemnarea și independența autorităților de reglementare”, prevede la alineatele (4) și (5):

„(4) Statele membre garantează independența autorităților de reglementare și se asigură că acestea își exercită competențele în mod imparțial și transparent. În acest scop, statele membre se asigură că, atunci când își îndeplinesc atribuțiile de reglementare care le revin în temeiul prezentei directive și al actelor juridice conexe, autoritatea de reglementare:

(a) este distinctă din punct de vedere juridic și independentă din punct de vedere funcțional de alte entități publice sau private;

(b) se asigură că personalul său și persoanele cu funcție de conducere:
(i) acționează în mod independent de orice interes de piață și
(ii) nu solicită și nu acceptă instrucțiuni directe din partea niciunui guvern sau a niciunei entități publice sau private în îndeplinirea atribuțiilor de reglementare care le revin. Această cerință nu aduce atingere unei cooperări strânse, după caz, cu alte autorități naționale competente sau orientărilor de politică generală elaborate de guvern, care nu au legătură cu atribuțiile de reglementare menționate la articolul 59.

(5) În scopul de a proteja independența autorităților de reglementare, statele membre se asigură, în special, că:

(a) autoritățile de reglementare pot lua decizii autonome, independent de orice alt organism politic;

[…]”

6 Articolul 59 din directiva menționată, intitulat „Atribuțiile și competențele autorităților de reglementare”, prevede la alineatul (1) literele (a) și (m):

„Autoritățile de reglementare au următoarele atribuții:

(a) să stabilească sau să aprobe, conform unor criterii transparente, tarife de transport sau de distribuție sau metodologiile pentru acestea sau ambele;

[…]

(m) să stabilească sau să aprobe standardele și cerințele de calitate a serviciilor și a furnizării sau să contribuie la realizarea acestui obiectiv împreună cu alte autorități competente și să monitorizeze respectarea normelor de siguranță și fiabilitate a rețelei și să revizuiască performanțele lor anterioare”.

Dreptul finlandez

Legea privind supravegherea

7 Conform articolului 10 primul paragraf punctul 1) din laki sähkö– ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (590/2013) [Legea privind supravegherea piețelor energiei electrice și gazelor naturale (590/2013), denumită în continuare „Legea privind supravegherea”], Agenția pentru Energie

trebuie să stabilească în mod obligatoriu, prin decizie (decizia de stabilire), pentru operatorul de transport și de sistem, operatorul de transport și de sistem principal responsabil de sistem și operatorul de transport și de sistem responsabil de sistem, metodele de determinare, în cursul perioadei de control, a remunerației pentru exploatarea sistemului, care revine operatorului de sistem, și a tarifelor percepute pentru serviciul de transport, înainte de introducerea acestor metode.

8 Articolul 10 al doilea paragraf din această lege prevede că decizia privind stabilirea metodologiilor obligatorii pentru fixarea tarifelor poate cuprinde printre altele instrucțiuni referitoare la principiile evaluării capitalului alocat exploatării rețelei sau serviciului, la metoda de determinare a remunerației acceptabile pentru investițiile de capital alocat exploatării rețelei sau serviciului ori remunerația acceptabilă a serviciului, la modul de determinare a rezultatelor exploatării rețelei sau a serviciului, la rectificarea necesară care rezultă de aici a conturilor de venit și pierderi și a bilanțului, precum și la fixarea obiectivelor care impulsionează creșterea eficienței în exploatarea rețelei, promovarea integrării piețelor și astfel promovarea activității de cercetare aferente, la dezvoltarea rețelelor și punerea la dispoziție a serviciilor de sistem care promovează măsurile de ameliorare a eficienței energetice a utilizatorilor de rețea și la modul de stabilire a acestor obiective și la metodele de aplicare a obiectivelor stabilite la fixarea tarifelor.

9 Articolul 13 primul paragraf punctul 2) din legea menționată prevede că Agenția pentru Energie poate modifica o decizie de stabilire prin adoptarea unei noi decizii, la cererea destinatarului deciziei de stabilire sau din proprie inițiativă. O decizie de stabilire cu durată limitată de aplicare poate fi modificată la inițiativa destinatarului deciziei sau din oficiu de către Agenția pentru Energie, iar o decizie de stabilire valabilă pe durată nelimitată poate fi modificată la inițiativa Agenției pentru Energie dacă modificarea se bazează pe o schimbare a prevederilor legale.

Legea privind piața energiei electrice

10 Potrivit articolului 19 primul paragraf din sähkömarkkinalaki (588/2013) [Legea privind piața energiei electrice (588/2013), denumită în continuare „Legea privind piața energiei electrice”], un operator de sistem de energie electrică trebuie, pentru a asigura o furnizare de energie electrică de o calitate suficientă utilizatorilor sistemului său, să întrețină, să exploateze și să dezvolte rețeaua respectivă și conexiunile la alte rețele în conformitate cu cerințele stabilite pentru exploatarea rețelelor electrice și cu nevoile rezonabile ale utilizatorilor sistemului menționat.

11 Potrivit articolului 19 al doilea paragraf din această lege, care a intrat în vigoare în urma modificării sale prin laki sähkömarkkinalain muuttamisesta (730/2021) [Legea de modificare a Legii privind piața energiei electrice (730/2021) (denumită în continuare „Legea 730/2021”)], rețeaua electrică trebuie să fie proiectată, construită și întreținută astfel încât, printre altele, să îndeplinească cerințele de calitate referitoare la exploatarea unei rețele electrice, calitatea tehnică a transportului și a distribuției energiei electrice să fie, pe de altă parte, bună, iar operatorul de sistem să fie în măsură să furnizeze servicii de transport și de distribuție utilizatorilor sistemului său într-un mod rentabil.

12 Articolul 51 din Legea privind piața energiei electrice cuprinde prevederi mai detaliate privind cerințele de calitate pentru operarea unei rețele de distribuție.

13 Articolul 52 primul paragraf din această lege, astfel cum a fost modificată prin Legea 730/2021, prevede că dezvoltarea rețelei de distribuție a energiei electrice trebuie să se bazeze pe un plan de dezvoltare transparent, care să cuprindă printre altele:

– un plan privind investițiile majore în rețeaua de distribuție, necesare pentru menținerea capacității de transport a rețelei de distribuție, precum și pentru conectarea noilor capacități de producție a energiei electrice și a noilor sarcini din rețeaua de distribuție din următorii zece ani, inclusiv stațiile de încărcare pentru mașinile electrice și cantitatea necesară pentru satisfacerea nevoilor de alimentare la mal cu energie electrică ale navelor maritime și de navigație interioară;

– măsuri a căror punere în aplicare are ca rezultat îndeplinirea și menținerea cerințelor impuse rețelei de distribuție prin articolele 51 și 119 din această lege;

– un plan pentru o posibilă utilizare flexibilă a consumului de energie electrică, a stocurilor de energie electrică și a măsurilor de eficiență energetică ale operatorului de distribuție, precum și a altor resurse, ca alternative pentru extinderea capacității de transport a rețelei de distribuție, și

– comparații adecvate ale eficienței costurilor măsurilor de dezvoltare a rețelei de distribuție.

14 Articolul 119 din Legea privind piața energiei electrice, astfel cum a fost modificată prin Legea 730/2021, conține o dispoziție tranzitorie referitoare la siguranța exploatării rețelei de distribuție.

Acțiunea principală și întrebările preliminare

15 Prin deciziile din 30 noiembrie 2015, Agenția pentru Energie a stabilit, pentru perioadele de control cuprinse între 1 ianuarie 2016 și 31 decembrie 2019, precum și între 1 ianuarie 2020 și 31 decembrie 2023, metode de control referitoare la stabilirea remunerației care revine operatorului de sistem pentru exploatarea unei rețele și a tarifelor percepute pentru serviciul de transport.

16 Prin deciziile din 15 decembrie 2021 (denumite în continuare „deciziile în litigiu”), această agenție și-a modificat deciziile din 30 noiembrie 2015. În special, aceasta a revizuit, pentru perioada cuprinsă între 1 ianuarie 2022 și 31 decembrie 2023, aceste metode de control. În plus, în deciziile în litigiu, ea a arătat că a efectuat această modificare din proprie inițiativă în urma intrării în vigoare a Legii 730/2021.

17 Prin acțiunile introduse la 17 și la 19 ianuarie 2022 la markkinaoikeus (Tribunalul pentru Litigii Economice, Finlanda), care este instanța de trimitere, reclamantele din litigiile principale solicită printre altele anularea deciziilor în litigiu în măsura în care acestea au modificat metodele de control menționate, actualizând prețurile unitare utilizate la calcularea bazei de remunerare și eliminând metoda opțională utilizată pentru stabilirea ratei dobânzii fără risc. Aceste reclamante susțin printre altele că Agenția pentru Energie nu a adoptat aceste decizii în mod autonom, în calitatea sa de autoritate de reglementare independentă, în conformitate cu cerințele prevăzute la articolul 57 din Directiva 2019/944.

18 Agenția pentru Energie solicită instanței de trimitere respingerea acestor acțiuni. Ea arată în fața acestei instanțe că schimbarea metodelor de control referitoare la stabilirea remunerației operatorului de sistem și a tarifelor percepute pentru serviciul de transport se înscrie în cadrul modificărilor aduse Legii privind piața energiei electrice și Legii privind supravegherea. Aceasta susține că legiuitorul național ar fi apreciat totuși că modificările amintite îndeplinesc cerințele dreptului Uniunii privind independența autorității naționale de reglementare și că se limitau la enunțarea unor orientări generale.

19 Instanța de trimitere arată că va trebui să aprecieze, în cadrul litigiului principal, aspectul dacă Agenția pentru Energie putea, prin deciziile în litigiu, să modifice, în cursul unei perioade de control, aceste metode de control. În cadrul acestei aprecieri, i-ar reveni sarcina de a stabili dacă modificările Legii privind piața energiei electrice prin Legea 730/2021 aduc atingere independenței autorității naționale de reglementare prevăzute de Directiva 2019/944 în ceea ce privește stabilirea tarifelor de rețea și a altor atribuții de reglementare care revin acestei autorități. În acest scop, ar fi necesar să se interpreteze articolul 57 alineatele (4) și (5) și articolul 59 din această directivă.

20 Agenția pentru Energie ar fi justificat deciziile în litigiu în esență prin lucrările pregătitoare ale Legii 730/2021. În aceste decizii s-ar arăta printre altele că, în urma modificărilor Legii privind piața energiei electrice prin Legea 730/2021, intrate în vigoare la 1 august 2021, această agenție a început să pregătească o modificare a metodelor de control menționate pentru a le aduce în conformitate cu cerințele legislației. Obiectivul principal al acestor modificări ar fi de a furniza agenției menționate noi instrumente care să permită influențarea evoluției prețurilor de transport fără a compromite dezvoltarea rețelelor electrice inteligente și asigurându-le securitatea aprovizionării.

21 Proiectul de lege care prevede modificările menționate, elaborat de guvernul finlandez (denumit în continuare „proiectul de lege”), ar arăta că obiectivul acestora este de a împiedica creșterea prețurilor de distribuție a energiei electrice prin măsuri prin care se urmărește reducerea nivelului costurilor operatorilor de sisteme de distribuție și atenuarea creșterii nivelului acestor costuri. Acest proiect ar fi vizat modificări ale metodelor de control pe care Agenția pentru Energie le-ar fi pus în aplicare ulterior intrării în vigoare a modificărilor Legii privind piața energiei electrice prin Legea 730/2021. În proiectul menționat ar fi fost evidențiat faptul că revizuirea metodelor de calcul nu este condiționată de existența unei legislații care să vizeze în mod direct conținutul acestor metode de calcul. În plus, s-ar explica faptul că această agenție a indicat, într-un raport-cadru elaborat cu ocazia lucrărilor pregătitoare ale aceluiași proiect, că, din cauza modificărilor propuse ale reglementării aplicabile operatorilor de sisteme de distribuție, ar trebui să modifice deja, pentru perioada de control actuală, deciziile sale de stabilire în vigoare referitoare la metodele de calcul al tarifelor acestor operatori.

22 Potrivit evaluării Ministerului Economiei și al Ocupării Forței de Muncă prezentate în proiectul de lege în cauză, modificările acestor metode de calcul ar avea un impact semnificativ asupra remunerării operatorilor de sisteme de distribuție și a proprietarilor acestora.

23 În plus, Comisia pentru afaceri economice a Parlamentului finlandez ar fi indicat, într-un raport prezentat în cadrul dezbaterilor parlamentare referitoare la acest proiect de lege, că trebuia să intervină cu privire la remunerațiile excesive ale operatorilor de sistem, care erau posibile prin metodele de calcul existente. Potrivit acestui raport, în cadrul modelului de control în vigoare la data faptelor în cauză, valoarea sistemului ar fi fost stabilită pe baza prețurilor unitare pe componente stabilite de Agenția pentru Energie pentru o perioadă de opt ani, din anul 2016 până

în anul 2023, aceste prețuri nemaireflectând nivelul costurilor reale. Potrivit raportului menționat, modificările legii ar fi destinate în mod specific să permită o schimbare a modelului de control în cursul perioadei de control actuale.

24 Pe de altă parte, instanța de trimitere consideră că din Hotărârea din 11 iunie 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462), și din Hotărârea din 2 septembrie 2021, Comisia/Germania (Transpunerea Directivelor 2009/72 și 2009/73) (C-718/18, EU:C:2021:662), reiese că nici metodele de calcul al tarifelor de transport și de distribuție a energiei electrice în general, nici diferitele aspecte esențiale care se raportează la acestea nu pot fi stabilite, prin dreptul național, în mod obligatoriu pentru autoritatea națională de reglementare. În plus, potrivit acestei jurisprudențe, instrucțiunile date de reprezentanții ministerului pentru luarea deciziilor de către autoritatea națională de reglementare în cadrul atribuțiilor și competențelor sale esențiale de reglementare constituie de asemenea o intervenție în independența autorității.

25 Directiva 2019/944 nu ar împiedica statele membre să conceapă și să aplice o politică energetică proprie. Cu toate acestea, orientările privind politica energetică generală din partea statelor membre nu ar trebui să limiteze independența sau autonomia autorităților de reglementare și nici să interfereze cu principalele atribuții și competențe de reglementare ale acestora.

26 Instanța de trimitere arată în plus că modificările Legii privind piața energiei electrice, introduse prin Legea 730/2021, nu au afectat, ca atare, metodele de control pentru operatorii sistemelor de distribuție aplicate de Autoritatea pentru Energie pentru determinarea remunerației rezonabile a acestora. În plus, aceste modificări nu ar fi adus schimbări directe nici în privința prețurilor unitare aplicate la calcularea bazei acestei remunerații, nici în privința ratei dobânzii fără risc aplicate pentru determinarea nivelului rezonabil al acestei remunerații. Astfel, obiectivul modificărilor menționate, așa cum ar reieși din lucrările pregătitoare ale acestora, ar fi fost inducerea unei scăderi a prețurilor de distribuție a energiei electrice. În acest scop, autorității de reglementare i s-ar fi conferit mijloace și justificări pentru a modifica metodele de calcul încă de la mijlocul perioadei de control, modificările acestor metode și efectele lor fiind evaluate în prealabil. Aceste considerații ar părea că au avut o incidență directă asupra adoptării de către Agenția pentru Energie a deciziilor în litigiu.

27 Această instanță consideră că o interpretare a dreptului Uniunii este necesară pentru soluționarea litigiului cu care este sesizată cu privire la aspectul dacă se poate considera că obiectivul urmărit de o reglementare națională, care constă în a împiedica creșterea prețurilor de distribuție a energiei electrice și în a reduce costurile referitoare la această distribuție, în vederea creșterii eficienței în materie de costuri a întreprinderilor de rețea, nu afectează atribuțiile și competențele de reglementare ale autorității naționale de reglementare sau dacă trebuie să se considere că aceste atribuții pot fi afectate de orientări generale precum cele în discuție în litigiul principal. Instanța menționată ridică de asemenea problema criteriilor care trebuie luate în considerare în vederea unei astfel de aprecieri. În acest context, aceeași instanță ridică, în plus, problema semnificației care trebuie acordată în această privință faptului că considerațiile prezentate mai sus figurează în lucrările pregătitoare ale unei legi, ținând seama în special de Hotărârea din 29 aprilie 2004, Björnekulla Fruktindustrier (C-371/02, EU:C:2004:275), precum și problema dacă aceste considerații pot fi considerate „orientări de politică generală”, în sensul articolului 57 din Directiva 2019/944.

28 În aceste condiții, markkinaoikeus (Tribunalul pentru Litigii Economice) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Care sunt criteriile ce trebuie aplicate și avute în vedere pentru a aprecia dacă a existat o intervenție în atribuțiile și competențele de reglementare esențiale ale autorității de reglementare naționale de natură a determina nerespectarea cerinței privind independența autorității de reglementare naționale prevăzute la articolul 57 alineatele (4) și (5) din Directiva 2019/944 sau dacă este vorba despre orientări generale care nu au legătură cu atribuțiile și competențele de reglementare în sensul articolului 59 din Directiva 2019/944?

2) O modificare a dispozițiilor de drept național, în modul [aflat în discuție în cauza principală], prin care s-a urmărit, după cum se arată în lucrările pregătitoare ale modificării legii, să se exercite o influență asupra prețurilor de distribuție a energiei, prin modificări ale Legii naționale privind piața energiei electrice în ceea ce privește mediul de reglementare al operatorilor de rețea, prin care însă nu se intervine ca atare direct în tarifele de transport sau de distribuție și nici în metodologiile de calcul al acestor tarife, dar al căror efect a fost că autoritatea de reglementare națională a trebuit totuși să își modifice metodele de control în mijlocul unei perioade de control, trebuie considerată compatibilă, din perspectiva cerinței privind independența autorității de reglementare, cu articolul 57 alineatele (4) și (5) din Directiva 2019/944?”

Cu privire la întrebările preliminare

29 Prin intermediul celor două întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 57 alineatul (4) și alineatul (5) primul paragraf litera (a) din Directiva 2019/944 coroborat cu articolul 59 din aceasta trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale al cărei obiectiv, astfel cum reiese din lucrările sale pregătitoare, constă în special în exercitarea unei influențe asupra prețurilor de distribuție a energiei electrice, fără a conține însă dispoziții care să reglementeze în mod specific tarifele de transport sau de distribuție a energiei electrice și nici metodele de calcul al acestora, dar a căror intrare în vigoare a avut ca efect faptul că autoritatea națională de reglementare a modificat metodele de control al tarifelor de exploatare a sistemului electric înainte de expirarea perioadei de control în curs la data acestei intrări în vigoare.

30 În această privință, articolul 57 alineatul (4) din această directivă prevede în esență că statele membre garantează independența autorității de reglementare și se asigură în acest scop că, atunci când își îndeplinesc atribuțiile de reglementare care le sunt conferite prin directiva menționată și prin legislația aferentă, această autoritate este distinctă din punct de vedere juridic și independentă din punct de vedere funcțional de alte entități publice sau private și autoritatea respectivă se asigură că personalul său și persoanele cu funcții de conducere acționează în mod independent de orice interes de piață și nu solicită și nici nu acceptă instrucțiuni directe din partea niciunui guvern sau a niciunei entități publice sau private în îndeplinirea acestor sarcini. Cu toate acestea, potrivit articolului 57 alineatul (4) litera (b) punctul (ii), această din urmă cerință nu aduce atingere unei cooperări strânse, după caz, cu alte autorități naționale competente sau orientărilor de politică generală elaborate de guvern care nu au legătură cu atribuțiile și competențele de reglementare prevăzute la articolul 59 din Directiva 2019/944, care includ, în conformitate cu alineatul (1) litera (a) al acestui din urmă articol, cerința de a stabili sau de a aproba tarifele de transport și de distribuție a energiei electrice sau metodele de calcul al acestora.

31 Pe de altă parte, articolul 57 menționat prevede la alineatul (5) primul paragraf litera (a) că, pentru a proteja independența autorității de reglementare, statele membre se asigură în special că această autoritate poate lua decizii autonome, independent de orice alt organism politic.

32 Dispozițiile articolului 57 din Directiva 2019/944 reflectă în esență conținutul considerentelor (80) și (87) ale acestei directive, potrivit cărora, pentru a asigura buna funcționare a pieței interne a energiei electrice, este necesar, pe de o parte, ca autoritățile de reglementare să poată să ia decizii cu privire la toate aspectele relevante de reglementare și ca acestea să fie pe deplin independente de orice alt interes public sau privat și, pe de altă parte, ca directiva menționată să nu priveze statele membre de posibilitatea de a-și elabora și publica propriile politici energetice la nivel național.

33 În special, în această privință, considerentul (87) enunță că, în funcție de dispozițiile constituționale ale unui stat membru, ar putea intra în competența acestuia să stabilească cadrul de politică în care autoritatea de reglementare trebuie să funcționeze, de exemplu în ceea ce privește siguranța alimentării. Cu toate acestea, orientările privind politica energetică generală prezentate de statele membre nu trebuie să afecteze independența și autonomia acestei autorități.

34 În primul rând, în ceea ce privește noțiunea de „independență”, trebuie să se observe că aceasta nu este definită de Directiva 2019/944. Cu toate acestea, reiese din jurisprudența Curții privind interpretarea Directivei 2009/72, al cărei articol 35 alineatele (4) și (5) este în esență identic cu articolul 57 alineatele (4) și (5) din Directiva 2019/944, că această noțiune desemnează, în sensul său obișnuit, în ceea ce privește organele publice, un statut care asigură organului în cauză posibilitatea de a acționa în deplină libertate în raport cu organismele față de care trebuie să fie asigurată independența acestui organ, protejat de orice instrucțiune și de orice influență exterioară. Această independență decizională presupune că, în domeniul atribuțiilor și al competențelor de reglementare ale autorităților naționale de reglementare, acestea adoptă deciziile în mod autonom, exclusiv în temeiul interesului public, pentru a asigura respectarea obiectivelor urmărite prin Directiva 2009/72, fără a fi supuse unor instrucțiuni externe care provin de la alte organe publice sau private [a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 iunie 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, punctele 32, 33 și 54, precum și Hotărârea din 2 septembrie 2021, Comisia/Germania (Transpunerea Directivelor 2009/72 și 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, punctele 108 și 109].

35 În această privință, Curtea a arătat că deplina independență a autorităților naționale de reglementare față de entitățile economice și de entitățile publice, indiferent dacă acestea sunt organe administrative sau organe politice și, în acest din urmă caz, titulare ale puterii executive sau ale puterii legislative, este necesară pentru a garanta că deciziile luate de aceste autorități sunt imparțiale și nediscriminatorii, excluzând posibilitatea de a privilegia întreprinderile și interesele economice legate de guvern, de majoritatea sau, în orice caz, de puterea politică, precum și pentru a permite autorităților menționate să își înscrie acțiunea într-o perspectivă pe termen lung, necesară pentru realizarea obiectivelor Directivei 2009/72. În plus, Curtea a precizat că independența autorităților naționale de reglementare trebuie garantată nu numai față de guvern, ci și față de legiuitorul național [a se vedea în acest sens Hotărârea din 2 septembrie 2021, Comisia/Germania (Transpunerea Directivelor 2009/72 și 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, punctele 112 și 130].

36 În plus, Curtea a statuat că reprezentanții ministerelor naționale nu pot utiliza participarea lor la proceduri de reglementare tarifară pentru a exercita vreo presiune asupra autorității de reglementare sau pentru a-i adresa instrucțiuni susceptibile să orienteze deciziile acesteia în cadrul exercitării atribuțiilor și al competențelor sale [a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 iunie 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, punctul 62)].

37 În al doilea rând, după cum a statuat Curtea, competențele rezervate autorității de reglementare intră în sfera de executare, pe baza unei aprecieri tehnice de specialitate a realității, și, în exercitarea acestor competențe, autoritatea respectivă este subordonată unor principii și unor norme stabilite printr-un cadru normativ atât de detaliat la nivelul Uniunii, care le limitează marja de apreciere și le împiedică să facă alegeri de natură politică [a se vedea în acest sens Hotărârea din 2 septembrie 2021, Comisia/Germania (Transpunerea Directivelor 2009/72 și 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, punctul 132].

38 Astfel, deși, potrivit modului de redactare a articolului 59 alineatul (1) litera (m) din Directiva 2019/944, revine, desigur, autorităților de reglementare sarcina de a asigura respectarea normelor care reglementează siguranța și fiabilitatea rețelei, precum și de a evalua performanțele lor anterioare, nu reiese din acest mod de redactare că stabilirea acestor norme ține de competența lor.

39 În această privință, astfel cum reiese din considerentul (87) al acestei directive și după cum prevede articolul 194 alineatul (2) al doilea paragraf TFUE, statele membre au dreptul de a stabili condițiile de exploatare a propriilor resurse energetice. Directiva menționată nu privează, așadar, statele membre de posibilitatea de a-și stabili și de a-și publica politica energetică națională, precum și de a determina cadrul de acțiune al autorităților de reglementare, în special în ceea ce privește siguranța alimentării. Prin urmare, statele membre sunt libere să adopte propria reglementare referitoare la piața națională a energiei electrice, mai puțin în ceea ce privește atribuțiile și competențele autorităților de reglementare prevăzute de aceeași directivă.

40 Din această perspectivă, astfel cum a arătat domnul avocat general la punctele 52 și 53 din concluzii, exercitarea de către un stat membru a competențelor sale în ceea ce privește stabilirea politicii sale energetice poate avea repercusiuni asupra costurilor de exploatare a rețelei electrice. În plus, simplul fapt că un stat membru urmărește să reducă, prin adoptarea unei reglementări, prețurile distribuției de energie electrică nu este, ca atare, incompatibil cu articolul 57 alineatele (4) și (5) din Directiva 2019/944.

41 În aceste condiții, nu pot fi admise, având în vedere articolul 57 alineatele (4) și (5) din Directiva 2019/944, măsuri de reglementare naționale care cuprind dispoziții detaliate care stabilesc în mod specific elementele care sunt la discreția autorității de reglementare, precum nivelul tarifelor rețelei electrice sau metodele concrete de calcul al acestora.

42 În această privință, o instanță națională trebuie să verifice, pentru a aprecia compatibilitatea unei măsuri naționale de reglementare precum cea în discuție în litigiul principal cu principiul independenței autorităților de reglementare, dacă modificarea metodologiilor de stabilire a tarifelor rețelei electrice de către autoritatea națională de reglementare este consecința unei legi care privește exclusiv un aspect care nu este legat de o misiune a acestei autorități, în sensul articolului 59 din Directiva 2019/944, precum siguranța alimentării.

43 În plus, este necesar să se asigure că considerațiile formulate cu ocazia procesului de adoptare a unei legi de către guvernul unui stat membru, în special considerațiile referitoare la eventualul impact al acestei legi asupra stabilirii tarifelor rețelei electrice în cauză, care figurează în lucrările pregătitoare ale legii menționate, sunt lipsite de caracter obligatoriu și că nu pot fi în niciun caz considerate de autoritatea de reglementare ca fiind instrucțiuni cu care ar fi obligată să se conformeze în exercitarea atribuțiilor și a competențelor sale [a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 iunie 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, punctul 63)].

44 Pe de altă parte, faptul că legiuitorul național a modificat, înainte de expirarea perioadei de control aflate în curs la data intrării în vigoare a aceleiași legi, cerințele privind siguranța alimentării stabilite de acest guvern și că, în consecință, aceste tarife au fost modificate de autoritatea de reglementare nu repune în discuție, ca atare, caracterul independent al exercitării de către aceasta din urmă a competențelor sale.

45 În speță, astfel cum reiese din dosarul de care dispune Curtea și sub rezerva verificărilor pe care trebuie să le efectueze instanța de trimitere, pentru a îmbunătăți siguranța sistemelor de distribuție de energie electrică, în special în fața condițiilor meteorologice extreme care au cauzat perturbări importante ale aprovizionării cu energie electrică în Finlanda, legiuitorul național a adoptat Legea privind piața energiei electrice, stabilind pentru operatorii acestor sisteme obiective care vizează îmbunătățirea siguranței alimentării. Potrivit guvernului finlandez, legea menționată prevăzuse în acest scop, printre altele, o obligație a acestor operatori de a îndeplini, în etape și până la sfârșitul anului 2028, în zonele lor de responsabilitate respective, cerințele referitoare la construirea și la întreținerea rețelelor menționate. Cu toate acestea, modificările acestei legi prin Legea 730/2021 au fost adoptate, astfel cum arată acest guvern, pentru a prelungi perioada de punere în aplicare a acestor cerințe pentru a limita, potrivit lucrărilor pregătitoare ale Legii 730/2021, majorările prețurilor de distribuție a energiei electrice. Instanța de trimitere arată în această privință că modificările respective nu priveau, ca atare, metodele de control al ratelor de remunerare a operatorilor de rețele de distribuție aplicate de Agenția pentru Energie.

46 În cadrul procesului legislativ în discuție în litigiul principal și într-un obiectiv de previzibilitate a acestuia, Agenția pentru Energie a prezentat un raport-cadru privind metodele de control al stabilirii tarifelor de exploatare a rețelei electrice, având valoare de opinie a unui expert independent cu privire la impactul potențial al modificărilor menționate în materie de securitate a aprovizionării asupra acestor tarife. În plus, având în vedere dosarul de care dispune Curtea și astfel cum susține această agenție, rezultă, sub rezerva aprecierii instanței de trimitere, că, în deciziile în litigiu, agenția menționată s-a sesizat din proprie inițiativă cu privire la problema acestor metode de control după data intrării în vigoare a Legii 730/2021, în conformitate cu articolul 13 primul paragraf punctul 2) din Legea privind supravegherea, care lasă în mod explicit agenției respective competența de a aprecia necesitatea și temeiurile modificărilor metodelor menționate.

47 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la întrebările adresate că articolul 57 alineatul (4) și alineatul (5) primul paragraf litera (a) din Directiva 2019/944 coroborat cu articolul 59 din aceasta trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări naționale al cărei obiectiv, astfel cum reiese din lucrările sale pregătitoare, constă printre altele în exercitarea unei influențe asupra prețurilor de distribuție a energiei electrice, fără a conține însă dispoziții care să reglementeze în mod specific tarifele de transport sau de distribuție a energiei electrice și nici metodele de calcul al acestora, dar a căror intrare în vigoare

a avut ca efect faptul că autoritatea națională de reglementare a modificat metodele de control al tarifelor de exploatare a rețelei electrice înainte de expirarea perioadei de control în curs la data acestei intrări în vigoare.

Cu privire la cheltuielile de judecată

48 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a cincea) declară:

Articolul 57 alineatul (4) și alineatul (5) primul paragraf litera (a) din Directiva (UE) 2019/944 a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iunie 2019 privind normele comune pentru piața internă de energie electrică și de modificare a Directivei 2012/27/UE coroborat cu articolul 59 din aceasta

trebuie interpretat în sensul că

nu se opune unei reglementări naționale al cărei obiectiv, astfel cum reiese din lucrările sale pregătitoare, constă printre altele în exercitarea unei influențe asupra prețurilor de distribuție a energiei electrice, fără a conține însă dispoziții care să reglementeze în mod specific tarifele de transport sau de distribuție a energiei electrice și nici metodele de calcul al acestora, dar a căror intrare în vigoare a avut ca efect faptul că autoritatea națională de reglementare a modificat metodele de control al tarifelor de exploatare a rețelei electrice înainte de expirarea perioadei de control în curs la data acestei intrări în vigoare.

Semnături