Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (piata komora)

zo 6. marca 2025 *

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Vnútorný trh s elektrickou energiou – Smernica (EÚ) 2019/944 – Článok 57 ods. 4 a 5 – Nezávislosť národného regulačného orgánu pri výkone jeho povinností a právomocí – Usmernenia prijaté členským štátom – Zmena právnych predpisov, ktorej cieľom je zníženie ceny za distribúciu elektriny – Rozhodnutie o metodikách kontroly taríf za prevádzku elektrizačnej sústavy prijaté dotknutým regulačným orgánom v nadväznosti na túto zmenu – Zohľadnenie prípravných prác k zákonu, ktorým bola vykonaná uvedená zmena“

Vo veci C-48/23,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Markkinaoikeus (Obchodný súd, Fínsko) z 1. februára 2023 a doručený Súdnemu dvoru 1. februára 2023, ktorý súvisí s konaním:

Alajärven Sähkö Oy a i.,

Elenia Verkko Oyj

proti

Energiavirasto,

SÚDNY DVOR (piata komora),

v zložení: predseda štvrtej komory I. Jarukaitis (spravodajca), vykonávajúci funkciu predsedu piatej komory, sudcovia D. Gratsias a E. Regan,

generálny advokát: A. Rantos,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

– Alajärven Sähkö Oy a i., v zastúpení: E. Ruohoniemi, asianajaja,

– Elenia Verkko Oyj, v zastúpení: M. Alkio, asianajaja,

* Jazyk konania: fínčina.

– Energiavirasto, v zastúpení: J. Tervo, splnomocnený zástupca,

– fínska vláda, v zastúpení: M. Pere, splnomocnená zástupkyňa,

– cyperská vláda, v zastúpení: E. Symeonidou, splnomocnená zástupkyňa,

– Európska komisia, v zastúpení: O. Beynet, J. Ringborg a T. Scharf, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní z 5. septembra 2024,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 57 ods. 4 a 5, ako aj článku 59 smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/944 z 5. júna 2019 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrinou a o zmene smernice 2012/27/EÚ (Ú. v. EÚ L 158, 2019, s. 125).

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi spoločnosťami Alajärven Sähkö Oy a i. a Elenia Verkko Oyj, fínskymi podnikmi, ktoré sú prevádzkovateľmi elektrizačnej sústavy, a Energiavirasto (Energetický úrad, Fínsko) vo veci zrušenia rozhodnutí tohto úradu v rozsahu, v akom tieto rozhodnutia zmenili metodiky kontroly taríf za prevádzkovanie elektrizačnej sústavy.

Právny rámec

Právo Únie

Smernica 2009/72/ES

3 Článok 35 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/72/ES z 13. júla 2009 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrinou, ktorou sa zrušuje smernica 2003/54/ES (Ú. v. EÚ L 211, 2009, s. 55), s názvom „Určenie a nezávislosť regulačných orgánov“ v odsekoch 4 a 5 stanovoval:

„4. Členské štáty zaručia nezávislosť regulačného orgánu a zabezpečia, aby vykonával svoje právomoci nestranným a transparentným spôsobom. Členské štáty na tento účel zabezpečia, aby bol regulačný orgán pri vykonávaní regulačných úloh, ktoré mu boli uložené na základe tejto smernice a súvisiacich právnych predpisov:

a) právne oddelený a funkčne nezávislý od každého iného verejnoprávneho alebo súkromného subjektu;

b) aby jeho personál a osoby zodpovedné za jeho riadenie:
   i) konali nezávisle od akýchkoľvek trhových záujmov a

ii) pri plnení regulačných úloh nepožadovali ani neprijímali priame pokyny od žiadneho štátneho ani iného verejnoprávneho alebo súkromného subjektu. Touto požiadavkou nie je dotknutá prípadná úzka spolupráca s inými príslušnými vnútroštátnymi orgánmi ani všeobecné politické usmernenia, ktoré vydáva vláda a ktoré sa netýkajú regulačných právomocí a povinností podľa článku 37.

5. S cieľom chrániť nezávislosť regulačného orgánu členské štáty zabezpečia najmä, aby:

a) regulačný orgán mohol nezávisle od akéhokoľvek politického subjektu samostatne prijímať rozhodnutia, disponoval oddelenými ročnými rozpočtovými prostriedkami a bol nezávislý pri plnení vyčleneného rozpočtu a aby mal primerané ľudské a finančné zdroje na plnenie svojich povinností; a

b) členovia predstavenstva regulačného orgánu alebo, ak takéto predstavenstvo neexistuje, najvyššie vedenie regulačného orgánu bolo vymenované na dobu určitú v trvaní piatich až siedmich rokov s možnosťou jedného predĺženia.

So zreteľom na písm. b) prvého pododseku členské štáty zabezpečia primeraný rotačný systém pre predstavenstvo alebo najvyššie vedenie. Členovia predstavenstva alebo, ak toto neexistuje, najvyššieho vedenia môžu byť odvolaní počas ich funkčného obdobia, len ak prestanú spĺňať podmienky ustanovené v tomto článku alebo ak boli uznaní vinnými z protiprávneho konania podľa vnútroštátneho práva.“

Smernica 2019/944

4 Podľa odôvodnení 80 a 87 smernice 2019/944:

„(80) Ak má vnútorný trh s elektrinou správne fungovať, regulačné orgány musia mať možnosť prijímať rozhodnutia vo všetkých relevantných regulačných záležitostiach a musia byť úplne nezávislí od akýchkoľvek iných verejných alebo súkromných záujmov. …

…

(87) Touto smernicou… členské štáty neprídu o možnosť stanoviť a prijímať svoju národnú energetickú politiku. Znamená to, že v závislosti od ústavného poriadku členských štátov by mohlo byť určovanie politického rámca pre pôsobenie regulačných orgánov, napríklad pokiaľ ide o bezpečnosť dodávok, v kompetencii členských štátov. Všeobecnými usmerneniami v oblasti energetickej politiky, ktoré vydá členský štát, však nesmie byť dotknutá nezávislosť alebo autonómia regulačných orgánov.“

5 Článok 57 tejto smernice s názvom „Určenie a nezávislosť regulačných orgánov“ v odsekoch 4 a 5 stanovuje:

„4. Členské štáty zaručia nezávislosť regulačného orgánu a zabezpečia, aby vykonával svoje právomoci nestranným a transparentným spôsobom. Členské štáty na uvedený účel zabezpečia, aby bol regulačný orgán pri vykonávaní regulačných úloh, ktoré mu boli uložené na základe tejto smernice a súvisiacich právnych predpisov:

a) právne oddelený a funkčne nezávislý od iných verejnoprávnych alebo súkromných subjektov;

b) aby jeho personál a osoby zodpovedné za jeho riadenie:
   i) konali nezávisle od akýchkoľvek trhových záujmov a
   ii) pri plnení regulačných úloh nepožadovali ani neprijímali priame pokyny od žiadneho štátneho ani iného verejnoprávneho alebo súkromného subjektu. Uvedenou požiadavkou nie je dotknutá prípadná úzka spolupráca s inými príslušnými vnútroštátnymi orgánmi ani všeobecné politické usmernenia, ktoré vydáva vláda a ktoré sa netýkajú regulačných právomocí a povinností podľa článku 59.

5. S cieľom chrániť nezávislosť regulačného orgánu členské štáty zabezpečia najmä, aby:

a) regulačný orgán mohol nezávisle od akéhokoľvek politického subjektu samostatne prijímať rozhodnutia;

…“

6 Článok 59 uvedenej smernice s názvom „Povinnosti a právomoci regulačných orgánov“ v ods. 1 písm. a) a m) stanovuje:

„Regulačný orgán má tieto povinnosti:

a) v súlade s transparentnými kritériami stanovovať alebo schvaľovať prenosové alebo distribučné tarify alebo ich metodiky [metodiky výpočtu – *neoficiálny preklad*], alebo oboje;

…

m) stanovovať alebo schvaľovať normy a požiadavky na kvalitu služby a dodávok, prípadne prispievať k tomu spoločne s ostatnými príslušnými orgánmi a monitorovať dodržiavanie pravidiel bezpečnosti a spoľahlivosti sústavy a preverovať ich fungovanie v minulosti“.

Fínske právo

Zákon o dohľade

7 Podľa § 10 prvého odseku, bodu 1 laki sähkö– ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (590/2013) [zákon o dohľade nad trhom s elektrinou a zemným plynom (590/2013), ďalej len „zákon o dohľade“] Energetický úrad musí rozhodnutím (rozhodnutie o stanovení metodík) záväzne stanoviť pre prevádzkovateľa sústavy, prevádzkovateľa hlavnej sústavy zodpovedného za systém a prevádzkovateľa prenosovej sústavy zodpovedného za systém metodiky týkajúce sa určenia výnosu prevádzkovateľa sústavy z prevádzkovania sústavy a poplatkov vyberaných za prenosové služby počas kontrolovaného obdobia, a to pred zavedením týchto metodík.

8 Ustanovenie § 10 druhého odseku tohto zákona stanovuje, že rozhodnutie o stanovení metodík, ktoré sa majú uplatňovať pri stanovovaní taríf, môže upravovať najmä zásady oceňovania kapitálu viazaného na prevádzku sústavy alebo službu, metodiku určenia prípustného výnosu z kapitálu viazaného na prevádzku sústavy alebo službu, resp. prípustného výnosu zo služby, metodiku určenia výsledku hospodárenia z prevádzky sústavy alebo služby a opravy výkazu ziskov a strát a súvahy, ktorá je v dôsledku toho potrebná, ciele, ktoré podnecujú k zvýšeniu efektívnosti prevádzky sústavy, podpore integrácie trhov, zlepšeniu bezpečnosti sústavy, ako aj k podpore súvisiacich výskumných činností, rozvoju sústav a poskytovaniu systémových služieb, ktoré

podporujú opatrenia na zlepšenie energetickej efektívnosti používateľov sústav, a že môže upravovať zásady určenia týchto cieľov, ako aj metodiky, ktorými sa uvedené ciele uplatňujú v rámci stanovovania cien.

9 Ustanovenie § 13 prvého odseku bodu 2 uvedeného zákona stanovuje, že Energetický úrad môže zmeniť rozhodnutie o stanovení metodík vydaním nového rozhodnutia na žiadosť adresáta rozhodnutia o stanovení metodík alebo z vlastného podnetu. Rozhodnutie o stanovení metodík vydané na dobu určitú môže byť zmenené z podnetu adresáta rozhodnutia alebo Energetického úradu a rozhodnutie o stanovení metodík vydané na dobu neurčitú môže Energetický úrad zmeniť z vlastného podnetu, ak je zmena založená na novelizácii právnych predpisov.

Zákon o trhu s elektrinou

10 Podľa znenia § 19 prvého odseku sähkömarkkinalaki (588/2013) [zákon o trhu s elektrinou (588/2013), ďalej len „zákon o trhu s elektrinou“] prevádzkovateľ elektrizačnej sústavy je na účely zabezpečenia dodávky elektriny užívateľom svojej sústavy v dostatočnej kvalite povinný udržiavať, prevádzkovať a rozvíjať túto elektrizačnú sústavu a prepojenia s inými sústavami v súlade s požiadavkami stanovenými pre prevádzku elektrizačných sústav a primeranými potrebami užívateľov uvedenej sústavy.

11 Podľa § 19 druhého odseku tohto zákona, ktorý nadobudol účinnosť na základe novely vykonanej prostredníctvom laki sähkömarkkinalain muuttamisesta (730/2021) [zákon, ktorým sa mení zákon o trhu s elektrinou (730/2021) (ďalej len „zákon 730/2021“)], musí byť elektrizačná sústava navrhovaná, budovaná a udržiavaná tak, aby najmä spĺňala požiadavky na kvalitu prevádzky elektrizačnej sústavy, aby technická kvalita prenosu a distribúcie elektriny bola aj vo všetkých ostatných ohľadoch dobrá a aby prevádzkovateľ sústavy mohol poskytovať služby prenosu a distribúcie užívateľom svojej sústavy nákladovo efektívnym spôsobom.

12 Ustanovenie § 51 zákona o trhu s elektrinou obsahuje podrobnejšie ustanovenia týkajúce sa požiadaviek na kvalitu prevádzky distribučnej sústavy.

13 Ustanovenie § 52 prvého odseku tohto zákona, zmeneného zákonom 730/2021, stanovuje, že rozvoj elektrickej distribučnej sústavy musí vychádzať z transparentného plánu rozvoja, ktorý musí zahŕňať najmä:

– plán hlavných investícií do tejto sústavy, ktoré sú potrebné na zachovanie jej prenosovej kapacity a na pripojenie nových kapacít na výrobu elektriny a nových odberov pripájajúcich sa k uvedenej sústave počas nasledujúcich desiatich rokov vrátane nabíjacích staníc pre elektromobily a potrieb pobrežnej dodávky elektriny pre námorné a vnútrozemské plavidlá,

– opatrenia, ktorých realizácia povedie k uplatneniu a zachovaniu požiadaviek upravených v § 51 a 119 tohto zákona v distribučnej sústave,

– plán možného využitia flexibilnej spotreby elektriny a úložísk elektriny, prípadného použitia opatrení prevádzkovateľa distribučnej sústavy na zvýšenie energetickej účinnosti a prípadného použitia iných zdrojov ako alternatív k rozširovaniu prenosovej kapacity distribučnej sústavy, a

– vhodné porovnania nákladovej efektívnosti opatrení zameraných na rozvoj distribučnej sústavy.

14 Ustanovenie § 119 zákona o trhu s elektrinou, zmeneného zákonom 730/2021, obsahuje prechodné ustanovenie týkajúce sa prevádzkovej bezpečnosti distribučnej sústavy.

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

15 Rozhodnutiami z 30. novembra 2015 Energetický úrad stanovil na kontrolované obdobia od 1. januára 2016 do 31. decembra 2019, ako aj od 1. januára 2020 do 31. decembra 2023 metodiky kontroly týkajúce sa určovania výnosu, ktorý patrí prevádzkovateľovi sústavy za prevádzkovanie sústavy, a poplatkov vyberaných za prenosovú službu.

16 Rozhodnutiami z 15. decembra 2021 (ďalej len „sporné rozhodnutia“) tento úrad zmenil svoje rozhodnutia z 30. novembra 2015. Konkrétne pre obdobie od 1. januára 2022 do 31. decembra 2023 zrevidoval tieto metodiky kontroly. Okrem toho v sporných rozhodnutiach Energetický úrad uviedol, že túto zmenu vykonal z vlastnej iniciatívy po nadobudnutí účinnosti zákona 730/2021.

17 Žalobami, ktoré boli podané 17. a 19. januára 2022 na Markkinaoikeus (Obchodný súd, Fínsko), ktorý je vnútroštátnym súdom predkladajúcim návrh na začatie prejudiciálneho konania, sa žalobkyne vo veci samej domáhajú najmä zrušenia sporných rozhodnutí v rozsahu, v akom tieto rozhodnutia zmenili uvedené metodiky kontroly tým, že sa aktualizovali jednotkové ceny používané pri výpočte základu pre výnos a zrušila sa alternatívna metodika používaná na účely určenia bezrizikovej úrokovej miery. Žalobkyne uvádzajú najmä to, že Energetický úrad nevydal rozhodnutia samostatne vo svojom postavení nezávislého regulačného orgánu v súlade s požiadavkami uvedenými v článku 57 smernice 2019/944.

18 Energetický úrad navrhuje, aby vnútroštátny súd tieto žaloby zamietol. Pred týmto súdom tvrdí, že zmena metodík kontroly týkajúcich sa určenia výnosu prevádzkovateľa sústavy a poplatkov vyberaných za prenosovú službu patrí do rámca zmien, ktoré sa vykonali v zákone o trhu s elektrinou a v zákone o dohľade. Uvádza, že vnútroštátny zákonodarca sa napriek všetkému domnieval, že tieto zmeny sú v súlade s požiadavkami práva Únie na nezávislosť národného regulačného orgánu a že sa obmedzujú na stanovenie všeobecných usmernení.

19 Vnútroštátny súd zdôrazňuje, že v rámci sporu vo veci samej musí posúdiť otázku, či Energetický úrad mohol spornými rozhodnutiami zmeniť v priebehu kontrolovaného obdobia tieto metodiky kontroly. V rámci tohto posúdenia mu prislúcha určiť, či bola zmenami zákona o trhu s elektrinou vykonanými zákonom 730/2021 porušená nezávislosť národného regulačného orgánu stanovená v smernici 2019/944 v súvislosti s určovaním taríf sústavy a pri plnení iných regulačných povinností prislúchajúcich tomuto orgánu. Na tento účel je potrebné vyložiť článok 57 ods. 4 a 5 a článok 59 tejto smernice.

20 Energetický úrad odôvodnil sporné rozhodnutia v podstate prípravnými prácami k zákonu 730/2021. V týchto rozhodnutiach sa okrem iného uvádza, že v nadväznosti na zmeny zákona o trhu s elektrinou vykonané zákonom 730/2021, ktoré nadobudli účinnosť 1. augusta 2021, tento úrad začal pripravovať zmenu uvedených metodík kontroly s cieľom uviesť ich do súladu s požiadavkami právnych predpisov. Hlavným cieľom týchto zmien bolo poskytnúť uvedenému úradu nové nástroje umožňujúce ovplyvniť vývoj poplatkov za prenos bez ohrozenia rozvoja inteligentných elektrických sietí a so zaistením bezpečnosti dodávok.

21 Návrh zákona stanovujúci uvedené zmeny, vypracovaný fínskou vládou (ďalej len „návrh zákona“), uvádza, že cieľom týchto zmien je spomaliť nárast cien distribúcie elektriny opatreniami smerujúcimi k zníženiu úrovne nákladov prevádzkovateľov distribučných sústav a zmierniť zvyšovanie úrovne týchto nákladov. Tento návrh sa týkal zmien metodík kontroly, ktoré Energetický úrad zaviedol po nadobudnutí účinnosti zmien zákona o trhu s elektrinou vykonaných zákonom 730/2021. V uvedenom návrhu bolo zdôraznené, že revízia metodík výpočtu nie je podmienená existenciou právnych predpisov, ktoré sa priamo týkajú obsahu týchto metodík výpočtu. Okrem toho v ňom bolo vysvetlené, že tento úrad v rámcovej správe vypracovanej počas prípravných prác týkajúcich sa toho istého návrhu uviedol, že z dôvodu navrhovaných zmien právnej úpravy uplatniteľnej na prevádzkovateľov distribučných sústav musí už v súčasnom kontrolovanom období zmeniť svoje platné rozhodnutia o stanovení metodík výpočtu taríf týchto prevádzkovateľov.

22 Podľa posúdenia ministerstva hospodárstva a zamestnanosti uvedeného v predmetnom návrhu zákona majú zmeny týchto metodík výpočtu významný vplyv na výnosy prevádzkovateľov distribučných sústav a ich vlastníkov.

23 Okrem toho výbor fínskeho parlamentu pre hospodárske záležitosti v správe predloženej v rámci parlamentných rozpráv týkajúcich sa tohto návrhu zákona uviedol, že je potrebné zasiahnuť voči nadmerným výnosom prevádzkovateľov sústav, ktoré boli umožnené existujúcimi metodikami výpočtu. Podľa tejto správy bola v rámci modelu kontroly platného v čase predmetných skutkových okolností hodnota sústavy určená na základe jednotkových cien za jednotlivé komponenty, ktoré boli stanovené Energetickým úradom na obdobie ôsmich rokov od roku 2016 do roku 2023, takže tieto ceny už neodrážali úroveň skutočných nákladov. Podľa uvedenej správy zmeny zákona boli zamerané na umožnenie zmeny modelu kontroly uprostred aktuálneho kontrolovaného obdobia.

24 Okrem toho sa vnútroštátny súd domnieva, že z rozsudkov z 11. júna 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462), a z 2. septembra 2021, Komisia/Nemecko (Prebratie smerníc 2009/72 a 2009/73) (C-718/18, EU:C:2021:662), vyplýva, že ani metodiky výpočtu taríf za prenos a distribúciu elektriny vo všeobecnosti, ani rôzne podstatné otázky, ktoré s nimi súvisia, nemôžu byť vnútroštátnym právom stanovené pre národný regulačný orgán záväzným spôsobom. Okrem toho podľa tejto judikatúry pokyny zástupcov ministerstva týkajúce sa rozhodovacieho procesu národného regulačného orgánu v rámci jeho ústredných regulačných povinností a právomocí predstavujú zásah do nezávislosti tohto orgánu.

25 Smernica 2019/944 nebráni členským štátom v definovaní a uskutočňovaní svojej vlastnej energetickej politiky. Všeobecné usmernenia v oblasti energetickej politiky prijaté členskými štátmi však nesmú obmedzovať nezávislosť alebo samostatnosť regulačných orgánov ani zasahovať do ich ústredných regulačných povinností a právomocí.

26 Vnútroštátny súd okrem iného poznamenáva, že zmeny zákona o trhu s elektrinou zavedené zákonom 730/2021 sa ako také priamo nedotýkali metodík kontroly prevádzkovateľov distribučných sústav, ktoré Energetický úrad uplatňuje s cieľom určenia ich primeraného výnosu. Týmito zmenami sa navyše nemenila priamo ani jednotková cena používaná na účely výpočtu základu pre tento výnos, ani bezriziková úroková miera, ktorá sa má použiť pri určení primeranej miery uvedeného výnosu. Cieľom uvedených zmien, ako vyplýva aj z prípravných prác k nim, totiž bolo podnietiť zníženie ceny za distribúciu elektriny. Na tento účel boli regulačnému orgánu

poskytnuté prostriedky a odôvodnenia na zmenu metodík výpočtu od polovice kontrolovaného obdobia, pričom zmeny týchto metodík a ich účinky boli posúdené vopred. Zdá sa, že tieto úvahy mali priamy vplyv na prijatie sporných rozhodnutí Energetickým úradom.

27 Tento súd sa domnieva, že na vyriešenie sporu, o ktorom rozhoduje, je potrebný výklad práva Únie, pokiaľ ide o to, či cieľ sledovaný vnútroštátnou právnou úpravou, ktorý spočíva v spomalení zvyšovania cien za distribúciu elektriny a v znížení nákladov na túto distribúciu s cieľom zvýšiť nákladovú efektívnosť podnikov sústavy, možno považovať za cieľ, ktorý nemá vplyv na regulačné úlohy a právomoci národného regulačného orgánu, alebo či sa treba domnievať, že tieto úlohy môžu byť dotknuté takými všeobecnými usmerneniami, o aké ide vo veci samej. Uvedený súd sa tiež pýta, aké kritériá treba zohľadniť na účely takéhoto posúdenia. V tomto kontexte sa ten istý súd okrem toho pýta na význam, ktorý treba v tejto súvislosti pripisovať skutočnosti, že vyššie vysvetlené úvahy sa uvádzajú v prípravných prácach k zákonu, najmä vzhľadom na rozsudok z 29. apríla 2004, Björnekulla Fruktindustrier, (C-371/02, EU:C:2004:275), ako aj na otázku, či tieto úvahy možno považovať za „všeobecné politické usmernenia“ v zmysle článku 57 smernice 2019/944.

28 Za týchto podmienok Markkinaoikeus (Obchodný súd) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Aké kritériá sa majú uplatniť a zohľadniť pri posudzovaní, či došlo k zásahu do ústredných regulačných povinností a právomocí národného regulačného orgánu spôsobom, ktorý nerešpektuje nezávislosť tohto orgánu zakotvenú v článku 57 ods. 4 a 5 smernice 2019/944, alebo či ide o všeobecné usmernenia, ktoré sa netýkajú regulačných právomocí a povinností podľa článku 59 tejto smernice?

2. Má sa taká zmena vnútroštátnych právnych predpisov, [o akú ide vo veci samej], ktorej účelom bolo, ako uvádzajú prípravné práce k [zákonu predchádzajúcemu tejto zmene], ovplyvniť ceny za distribúciu elektriny zavedením zmien týkajúcich sa regulačného prostredia uplatniteľného na prevádzkovateľov sústavy, zmien v [zákone o trhu s elektrinou], ktorými sa ako takými síce priamo nezasahovalo do prenosových alebo distribučných taríf, ani do metodík ich výpočtu, ale v dôsledku ktorých musel národný regulačný orgán zmeniť svoje metodiky kontroly uprostred kontrolovaného obdobia, považovať za zlučiteľnú s článkom 57 ods. 4 a 5 smernice 2019/944, pokiaľ ide o požiadavku nezávislosti národného regulačného orgánu?“

O prejudiciálnych otázkach

29 Svojimi dvoma otázkami, ktoré treba preskúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 57 ods. 4 a ods. 5 prvý pododsek písm. a) smernice 2019/944 v spojení s jej článkom 59 vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorej cieľom – ako vyplýva z prípravných prác na nej – je najmä ovplyvňovať ceny za distribúciu elektriny, aj keď bez toho, aby obsahovala ustanovenia konkrétne upravujúce tarify za prenos alebo distribúciu elektriny alebo metodiky ich výpočtu, ale jej nadobudnutie účinnosti malo za následok, že národný regulačný orgán zmenil metodiky kontroly taríf za prevádzkovanie elektrizačnej sústavy pred uplynutím kontrolovaného obdobia, ktoré plynulo ku dňu tohto nadobudnutia účinnosti.

30 V tejto súvislosti článok 57 ods. 4 tejto smernice v podstate stanovuje, že členské štáty zaručia nezávislosť regulačného orgánu a na tento účel zabezpečia, aby bol tento orgán pri vykonávaní regulačných úloh, ktoré mu boli uložené na základe uvedenej smernice a súvisiacich právnych

predpisov, právne oddelený a funkčne nezávislý od iných verejnoprávnych alebo súkromných subjektov a aby uvedený orgán zabezpečil, aby jeho personál a osoby zodpovedné za jeho riadenie konali nezávisle od akýchkoľvek obchodných záujmov a pri plnení týchto úloh nepožadovali ani neprijímali priame pokyny od žiadnej vlády ani iného verejnoprávneho alebo súkromného subjektu. Podľa tohto článku 57 ods. 4 písm. b) bodu ii) však touto poslednou uvedenou požiadavkou nie je dotknutá prípadná úzka spolupráca s inými vnútroštátnymi orgánmi ani všeobecné politické usmernenia, ktoré vydáva vláda a ktoré sa netýkajú regulačných právomocí a povinností podľa článku 59 smernice 2019/944, ktoré v súlade s odsekom 1 písm. a) tohto posledného uvedeného článku zahŕňajú stanovenie alebo schvaľovanie prenosových alebo distribučných taríf alebo metodík ich výpočtu.

31 Okrem toho uvedený článok 57 v odseku 5 prvom pododseku písm. a) stanovuje, že s cieľom chrániť nezávislosť regulačného orgánu členské štáty zabezpečia najmä to, aby tento orgán mohol nezávisle od akéhokoľvek politického subjektu samostatne prijímať rozhodnutia.

32 Ustanovenia článku 57 smernice 2019/944 v podstate odrážajú obsah odôvodnení 80 a 87 tejto smernice, podľa ktorých je na zabezpečenie správneho fungovania vnútorného trhu s elektrinou potrebné jednak to, aby regulačné orgány mohli prijímať rozhodnutia vo všetkých relevantných regulačných záležitostiach a aby boli úplne nezávislé od akýchkoľvek iných verejných alebo súkromných záujmov, a jednak to, aby uvedená smernica nezbavila členské štáty možnosti stanoviť a prijímať svoju národnú energetickú politiku.

33 Konkrétne v tejto súvislosti toto odôvodnenie 87 uvádza, že v závislosti od ústavného poriadku členského štátu by mohlo byť určovanie rámca, v ktorom regulačný orgán má plniť svoje poslanie, napríklad pokiaľ ide o bezpečnosť dodávok, v kompetencii tohto členského štátu. Všeobecnými usmerneniami v oblasti energetickej politiky, ktoré vydá členský štát, však nesmie byť dotknutá nezávislosť alebo autonómia tohto orgánu.

34 Pokiaľ ide po prvé o pojem „nezávislosť“, treba poznamenať, že tento pojem nie je v smernici 2019/944 definovaný. Z judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa výkladu smernice 2009/72, ktorej článok 35 ods. 4 a 5 je v podstate totožný s článkom 57 ods. 4 a 5 smernice 2019/944, však vyplýva, že tento pojem vo svojom obvyklom zmysle, pokiaľ ide o verejné orgány, označuje postavenie, ktoré dotknutému orgánu zabezpečuje možnosť konať úplne slobodne vo vzťahu k subjektom, voči ktorým musí byť zabezpečená nezávislosť tohto orgánu, bez akýchkoľvek pokynov a vonkajších vplyvov. Táto rozhodovacia nezávislosť v sebe zahŕňa to, že národné regulačné orgány v rámci svojich regulačných povinností a právomocí prijímajú svoje rozhodnutia samostatne, výlučne na základe verejného záujmu, v úsilí zabezpečiť súlad s cieľmi sledovanými smernicou 2009/72 a bez toho, aby podliehali vonkajším pokynom od iných verejných alebo súkromných orgánov [pozri v tomto zmysle rozsudky z 11. júna 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, body 32, 33 a 54, ako aj z 2. septembra 2021, Komisia/Nemecko (Prebratie smerníc 2009/72 a 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, body 108 a 109].

35 V tejto súvislosti Súdny dvor poznamenal, že úplná nezávislosť regulačných orgánov od hospodárskych a verejných subjektov, či už ide o orgány verejnej správy alebo politické orgány, čiže v tomto druhom prípade o držiteľov výkonnej alebo zákonodarnej moci, je potrebná na zabezpečenie nestranného a nediskriminačného charakteru rozhodnutí, ktoré tieto orgány prijímajú, keďže vylučuje možnosť akéhokoľvek prednostného zaobchádzania s podnikmi a hospodárskymi záujmami spojenými s vládou, vládnou koalíciou alebo v každom prípade s politickou mocou, ako aj na umožnenie uvedeným orgánom zasadiť svoju činnosť do dlhodobej

perspektívy, ktorá je nevyhnutná na dosiahnutie cieľov smernice 2009/72. Okrem toho Súdny dvor spresnil, že nezávislosť národných regulačných orgánov musí byť zaručená nielen vo vzťahu k vláde, ale aj vo vzťahu k vnútroštátnemu zákonodarcovi [pozri v tomto zmysle rozsudok z 2. septembra 2021, Komisia/Nemecko (Prebratie smerníc 2009/72 a 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, body 112 a 130].

36 Súdny dvor navyše rozhodol, že zástupcovia vnútroštátnych ministerstiev nemôžu využívať svoju účasť na konaniach týkajúcich sa stanovovania cien na to, aby na regulačný orgán vyvíjali akýkoľvek nátlak alebo aby mu dávali pokyny, ktoré by mohli ovplyvniť jeho rozhodnutia v rámci výkonu jeho povinností a právomocí (pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. júna 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, bod 62).

37 Po druhé, ako Súdny dvor rozhodol, právomoci vyhradené regulačnému orgánu patria do oblasti výkonu na základe odborného technického posúdenia skutočnosti a pri výkone týchto právomocí podlieha tento orgán zásadám a pravidlám stanoveným v podrobnom normatívnom rámci na úrovni Únie, ktoré obmedzujú mieru jeho voľnej úvahy a bránia mu v rozhodnutiach politickej povahy [pozri v tomto zmysle rozsudok z 2. septembra 2021, Komisia/Nemecko (Prebratie smerníc 2009/72 a 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, bod 132].

38 Hoci je pravda, že podľa znenia článku 59 ods. 1 písm. m) smernice 2019/944 prináleží regulačným orgánom, aby zabezpečili dodržiavanie pravidiel, ktorými sa riadi bezpečnosť a spoľahlivosť sústavy, ako aj posúdili ich fungovanie v minulosti, z tohto znenia nevyplýva, že stanovenie týchto pravidiel patrí do ich právomocí.

39 V tejto súvislosti, ako vyplýva z odôvodnenia 87 tejto smernice a ako stanovuje článok 194 ods. 2 druhý pododsek ZFEÚ, členské štáty majú právo určiť podmienky pre využívanie svojich energetických zdrojov. Uvedená smernica teda nezbavuje členské štáty možnosti zaviesť a uverejniť svoju národnú energetickú politiku, ako aj stanoviť rámec činnosti regulačných orgánov, najmä pokiaľ ide o bezpečnosť dodávok. Členské štáty preto môžu prijať vlastnú právnu úpravu týkajúcu sa vnútroštátneho trhu s elektrinou, s výnimkou povinností a právomocí regulačných orgánov stanovených v tej istej smernici.

40 Z tohto hľadiska, ako uviedol generálny advokát v bodoch 52 a 53 svojich návrhov, výkon právomocí členského štátu, pokiaľ ide o stanovenie jeho energetickej politiky, môže mať dôsledky na prevádzkové náklady elektrizačnej sústavy. Okrem toho samotná skutočnosť, že členský štát sa snaží prostredníctvom prijatia právnej úpravy znížiť ceny distribúcie elektriny, nie je ako taká nezlučiteľná s článkom 57 ods. 4 a 5 smernice 2019/944.

41 Vzhľadom na to však so zreteľom na článok 57 ods. 4 a 5 smernice 2019/944 nemožno pripustiť vnútroštátne regulačné opatrenia obsahujúce podrobné ustanovenia, ktorými sa konkrétne stanovujú prvky, ktorými disponuje regulačný orgán podľa vlastného uváženia, ako sú úroveň taríf v elektrizačnej sústave alebo konkrétne metodiky ich výpočtu.

42 V tejto súvislosti prislúcha dotknutému vnútroštátnemu súdu, aby na účely posúdenia zlučiteľnosti vnútroštátneho regulačného opatrenia, o aké ide vo veci samej, so zásadou nezávislosti regulačných orgánov overil, či je zmena metodík stanovovania taríf v elektrizačnej sústave národným regulačným orgánom dôsledkom zákona týkajúceho sa výlučne aspektu, ktorý nesúvisí s povinnosťou tohto orgánu v zmysle článku 59 smernice 2019/944, ako je bezpečnosť dodávok.

43 Okrem toho je potrebné sa ubezpečiť, že úvahy formulované v rámci procesu prijímania zákona vládou členského štátu, najmä úvahy týkajúce sa prípadného vplyvu tohto zákona na stanovovanie taríf dotknutej elektrizačnej sústavy, ktoré sú uvedené v prípravných prácach k uvedenému zákonu, nemajú záväznú povahu a regulačný orgán ich v žiadnom prípade nemôže považovať za pokyny, ktorými by bol povinný sa riadiť pri plnení svojich povinností a právomocí (pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. júna 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, bod 63).

44 Okrem toho skutočnosť, že vnútroštátny zákonodarca pred uplynutím kontrolovaného obdobia, ktoré plynulo ku dňu nadobudnutia účinnosti tohto zákona, zmenil požiadavky týkajúce sa bezpečnosti dodávok stanovené touto vládou a že v dôsledku toho regulačný orgán tieto tarify zmenil, nespochybňuje ako taká nezávislosť výkonu právomocí uvedeným orgánom.

45 Ako vyplýva zo spisu, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, a s výhradou overení, ktoré prináleží vykonať vnútroštátnemu súdu, v prejednávanej veci s cieľom zlepšiť bezpečnosť distribučných sústav pre elektrinu, najmä vzhľadom na extrémne poveternostné podmienky, ktoré spôsobili významné narušenia dodávok elektriny vo Fínsku, vnútroštátny zákonodarca prijal zákon o trhu s elektrinou, v ktorom prevádzkovateľom týchto sústav stanovil ciele smerujúce k zlepšeniu bezpečnosti dodávok. Podľa fínskej vlády tento zákon na tento účel stanovil najmä povinnosť týchto prevádzkovateľov splniť vo svojich príslušných oblastiach zodpovednosti postupne a až do konca roka 2028 požiadavky týkajúce sa výstavby a údržby uvedených sústav. Zmeny tohto zákona vykonané zákonom 730/2021 však boli prijaté s cieľom – ako uvádza táto vláda – predĺžiť obdobie vykonávania týchto požiadaviek, aby sa podľa prípravných prác na tomto zákone 730/2021 obmedzilo zvyšovanie cien distribúcie elektriny. Vnútroštátny súd v tejto súvislosti uvádza, že tieto zmeny sa ako také netýkali metodík kontroly sadzieb výnosu prevádzkovateľov distribučných sústav, uplatňovaných Energetickým úradom.

46 V rámci legislatívneho procesu, o ktorý ide vo veci samej, a s cieľom jeho predvídateľnosti predložil Energetický úrad rámcovú správu o metodikách kontroly stanovovania taríf za prevádzkovanie elektrizačnej sústavy, ktorá mala hodnotu nezávislého znaleckého posudku o možnom vplyve uvedených zmien v oblasti bezpečnosti dodávok na tieto tarify. Okrem toho vzhľadom na spis, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, a ako to tvrdí tento úrad, sa zdá – s výhradou posúdenia vnútroštátnym súdom –, že v sporných rozhodnutiach sa uvedený úrad z vlastnej iniciatívy zaoberal otázkou týchto metodík kontroly po dátume nadobudnutia účinnosti zákona 730/2021 v súlade s § 13 prvým odsekom bodom 2 zákona o dohľade, ktorý uvedenému úradu výslovne ponecháva právomoc posúdiť nevyhnutnosť a odôvodnenie zmien uvedených metodík.

47 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba na položené otázky odpovedať tak, že článok 57 ods. 4 a ods. 5 prvý pododsek písm. a) smernice 2019/944 v spojení s jej článkom 59 sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorej cieľom – ako vyplýva z prípravných prác na nej – je najmä ovplyvňovať ceny za distribúciu elektriny, aj keď bez toho, aby obsahovala ustanovenia konkrétne upravujúce tarify za prenos alebo distribúciu elektriny alebo metodiky ich výpočtu, ale jej nadobudnutie účinnosti malo za následok, že národný regulačný orgán zmenil metodiky kontroly taríf za prevádzkovanie elektrizačnej sústavy pred uplynutím kontrolovaného obdobia, ktoré plynulo ku dňu tohto nadobudnutia účinnosti.

O trovách

48 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (piata komora) rozhodol takto:

Článok 57 ods. 4 a ods. 5 prvý pododsek písm. a) smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/944 z 5. júna 2019 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrinou a o zmene smernice 2012/27/EÚ, v spojení s jej článkom 59,

sa má vykladať v tom zmysle, že:

nebráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorej cieľom – ako vyplýva z prípravných prác na nej – je najmä ovplyvňovať ceny za distribúciu elektriny, aj keď bez toho, aby obsahovala ustanovenia konkrétne upravujúce tarify za prenos alebo distribúciu elektriny alebo metodiky ich výpočtu, ale jej nadobudnutie účinnosti malo za následok, že národný regulačný orgán zmenil metodiky kontroly taríf za prevádzkovanie elektrizačnej sústavy pred uplynutím kontrolovaného obdobia, ktoré plynulo ku dňu tohto nadobudnutia účinnosti.

Podpisy