Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 6 mars 2025*

”Begäran om förhandsavgörande – Den inre marknaden för el – Direktiv (EU) 2019/944 – Artikel 57.4 och 57.5 – Den nationella tillsynsmyndighetens oberoende när den utför sina uppgifter och utövar sina befogenheter – Riktlinjer som utfärdats av en medlemsstat – Lagändring som syftar till att sänka priserna för eldistribution – Efterföljande beslut av den berörda tillsynsmyndigheten avseende tillsynsmetoderna för tarifferna för driften av elnätet – Beaktande av förarbetena till den lag genom vilken ändringen infördes”

I mål C-48/23,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Marknadsdomstolen (Finland) genom beslut av den 1 februari 2023, som inkom till domstolen den 1 februari 2023, i målet

Alajärven Sähkö Oy m.fl.,

Elenia Verkko Oyj

mot

Energimyndigheten

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av ordföranden på fjärde avdelningen I. Jarukaitis (referent), tillika tillförordnad ordförande på femte avdelningen, samt domarna D. Gratsias och E. Regan,

generaladvokat: A. Rantos,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Alajärven Sähkö Oy m.fl., genom E. Ruohoniemi, advokat,

* Rättegångsspråk: finska.

– Elenia Verkko Oyj, genom M. Alkio, advokat,

– Energimyndigheten, genom J. Tervo, i egenskap av ombud,

– Finlands regering, genom M. Pere, i egenskap av ombud,

– Cyperns regering, genom E. Symeonidou, i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom O. Beynet, J. Ringborg och T. Scharf, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 5 september 2024 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Förevarande begäran om förhandsavgörande rör tolkningen av artiklarna 57.4, 57.5 och 59 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/944 av den 5 juni 2019 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om ändring av direktiv 2012/27/EU (EUT L 158, 2019, s. 125).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan de finska företagen Alajärven Sähkö Oy m.fl. och Elenia Verkko Oyj, som är systemansvariga för elnätet, och å andra sidan Energimyndigheten (Finland). Målet rör ogiltigförklaring av Energimyndighetens beslut i den del dessa beslut innebar en ändring av tillsynsmetoderna för tarifferna för driften av elnätet.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2009/72/EG

3 Artikel 35 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG (EUT L 211, 2009, s. 55) hade rubriken ”Tillsynsmyndigheternas utnämning och oberoende”. I punkterna 4 och 5 i den artikeln föreskrevs följande:

”4. Medlemsstaterna ska garantera tillsynsmyndighetens oberoende och säkerställa att den utövar sina befogenheter på ett opartiskt och transparent sätt. I detta syfte ska medlemsstaterna se till att tillsynsmyndigheten, när den utför de uppgifter som den tilldelas i enlighet med detta direktiv och tillhörande lagstiftning,

a) är juridiskt åtskild från och funktionellt oberoende av alla andra offentliga och privata organ,

b) att dess personal och de personer som svarar för dess ledning,
   i) agerar oberoende av marknadsintressen, och

ii) inte söker eller tar emot direkta anvisningar från någon regering eller annat offentligt eller privat organ när de utför sina tillsynsuppgifter. Detta krav inkräktar inte i förekommande fall på ett nära samarbete med andra berörda nationella myndigheter eller på de allmänna politiska riktlinjer som regeringen utfärdat och som inte avser tillsynsskyldigheter och tillsynsbefogenheter enligt artikel 37.

5. För att bevara tillsynsmyndighetens oberoende ställning ska medlemsstaterna i synnerhet se till

a) att tillsynsmyndigheten kan fatta självständiga beslut oberoende av något politiskt organ och har särskilda årliga budgetanslag med självständigt ansvar för den anslagna budgetens genomförande och tillräckliga personella och ekonomiska resurser för att kunna utföra sina uppgifter, och

b) att ledamöterna av tillsynsmyndighetens styrelse eller, om sådan inte finns, tillsynsmyndighetens högsta ledning utses för en bestämd period på mellan fem och sju år, som ska kunna förnyas en gång.

Med avseende på första stycket b ska medlemsstaterna se till att det finns ett lämpligt roterande system för styrelsen eller högsta ledningen. Styrelsens ledamöter eller, om styrelse inte finns, medlemmar av högsta ledningen kan avsättas endast om de inte längre uppfyller villkoren i denna artikel eller har gjort sig skyldiga till fel enligt nationell lag.”

Direktiv 2019/944

4 Skälen 80 och 87 i direktiv 2019/944 har följande lydelse:

”(80) För att den inre marknaden för el ska fungera korrekt behöver tillsynsmyndigheterna kunna fatta beslut i alla relevanta tillsynsfrågor, och de behöver också vara fullständigt oberoende av övriga offentliga eller privata intressen. …

…

(87) Detta direktiv … fråntar inte medlemsstaterna möjligheten att fastställa och föra en egen nationell energipolitik. Detta innebär att det, beroende på medlemsstatens konstitutionella arrangemang, kan falla inom medlemsstatens behörighet att bestämma den politiska ram inom vilken tillsynsmyndigheterna ska verka, t.ex. när det gäller försörjningstrygghet. Allmänna energipolitiska riktlinjer som medlemsstaten utfärdar bör emellertid inte inkräkta på tillsynsmyndigheternas oberoende och självständighet.”

5 I artikel 57 i detta direktiv, med rubriken ”Tillsynsmyndigheternas utnämning och oberoende”, föreskrivs följande i punkterna 4 och 5:

”4. Medlemsstaterna ska garantera tillsynsmyndighetens oberoende och säkerställa att den utövar sina befogenheter på ett opartiskt och transparent sätt. I det syftet ska medlemsstaterna säkerställa att tillsynsmyndigheten, när den utför de uppgifter som den tilldelas genom detta direktiv och tillhörande lagstiftning,

a) är juridiskt åtskild från och funktionellt oberoende av andra offentliga och privata enheter,

b) säkerställer att dess personal och de personer som ansvarar för dess ledning
   i) agerar oberoende av marknadsintressen, och
   ii) inte söker eller tar emot direkta anvisningar från någon regering eller något annat offentligt eller privat organ när den utför sina tillsynsuppgifter. Det kravet inkräktar inte på ett i förekommande fall nära samarbete med andra berörda nationella myndigheter eller på de allmänna politiska riktlinjer som regeringen utfärdat och som inte avser tillsynsskyldigheter eller tillsynsbefogenheter enligt artikel 59.

5. För att bevara tillsynsmyndighetens oberoende ställning ska medlemsstaterna i synnerhet säkerställa

a) att tillsynsmyndigheten kan fatta självständiga beslut oberoende av något politiskt organ,

…”

6 I artikel 59 i nämnda direktiv, med rubriken ”Tillsynsmyndigheternas uppgifter och befogenheter”, föreskrivs följande i punkt 1 a och m:

”Tillsynsmyndigheten ska ha följande uppgifter:

a) Fastställa eller godkänna, enligt transparenta kriterier, överförings- eller distributionstariffer eller metoder för beräkning av dem, eller båda.

…

m) Fastställa eller godkänna normer och krav på tjänsternas och leveransernas kvalitet eller bidra till detta tillsammans med andra behöriga myndigheter samt övervaka efterlevnaden av reglerna för nätens säkerhet och tillförlitlighet och se över den tidigare efterlevnaden av reglerna.”

Finsk rätt

Tillsynslagen

7 Enligt 10 § första stycket punkt 1 i lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden (590/2013) (nedan kallad tillsynslagen) ska Energimyndigheten genom ett beslut (beslut om fastställande) fastställa att en nätinnehavare, en systemansvarig stamnätsinnehavare och en systemansvarig överföringsnätsinnehavare ska iaktta metoderna för bestämmande av nätinnehavarens intäkter av nätverksamheten och de avgifter som ska tas ut för överföringstjänsten under tillsynsperioden. Detta ska göras innan dessa metoder införs.

8 Enligt 10 § andra stycket i denna lag kan beslutet om fastställande av de metoder som ska iakttas vid prissättningen bland annat fastställa principerna för värdering av det kapital som är bundet till nätverksamheten eller tjänsten, sättet för bestämmande av en godtagbar avkastning på kapital som är bundet till nätverksamheten eller tjänsten eller av en godtagbar avkastning på tjänsten, sättet för bestämmande av nätverksamhetens eller tjänstens resultat och sådan rättelse av resultaträkningen och balansräkningen som detta kräver och mål som sporrar till effektivisering av nätverksamheten, främjande av marknadsintegrering, förbättrande av nätsäkerheten och

främjande av tillhörande forskning och till utveckling av nätet och tillhandahållande av systemtjänster som främjar nätanvändarnas åtgärder för bättre energieffektivitet samt sättet för hur målen bestäms och de metoder enligt vilka målsättningen tillämpas i prissättningen.

9 Enligt 13 § första stycket punkt 2 i nämnda lag kan Energimyndigheten ändra ett beslut om fastställande genom ett nytt beslut, vars behandling har inletts på ansökan av den som beslutet om fastställande gäller eller på myndighetens eget initiativ. Ett beslut om fastställande som meddelats för viss tid kan ändras på initiativ av den som beslutet gäller eller av Energimyndigheten och ett beslut om fastställande som gäller tills vidare kan ändras på myndighetens initiativ om ändringen grundar sig på en ändring i lagstiftningen.

Elmarknadslagen

10 Enligt 19 § första stycket i elmarknadslagen (588/2013) ska nätinnehavaren, för att garantera sina nätanvändare tillgång på el av tillräckligt god kvalitet, upprätthålla, driva och utveckla sitt elnät och förbindelserna till andra nät i enlighet med de föreskrivna kraven på elnätsverksamhet och nätanvändarnas rimliga behov.

11 Enligt 19 § andra stycket i denna lag, som trädde i kraft efter en ändring genom lagen om ändring av elmarknadslagen (730/2021) (nedan kallad lag 730/2021) ska elnätet planeras, byggas och upprätthållas så att det bland annat uppfyller kvalitetskraven på elnätsverksamhet och den tekniska kvaliteten på elöverföringen och eldistributionen också i övrigt är god, samt så att nätinnehavaren kan producera överförings- och distributionstjänster för nätanvändarna på ett kostnadseffektivt sätt.

12 I 51 § i elmarknadslagen finns detaljerade bestämmelser om kvalitetskrav i fråga om distributionsnätets funktion.

13 I 52 § första stycket i denna lag, i dess lydelse enligt lag 730/2021, föreskrivs att utvecklingen av distributionsnätet ska grunda sig på en öppen utvecklingsplan för distributionsnätet som bland annat ska innehålla följande:

– en plan för de centrala investeringar i distributionsnätet som behövs för upprätthållande av överföringskapaciteten i distributionsnätet samt för anslutning av ny elproduktionskapacitet och nya laster till distributionsnätet under de följande tio åren, inklusive laddningspunkter för elfordon och behov av landströmsförsörjning för havsgående fartyg och fartyg i inlandssjöfart,

– de åtgärder som leder till att kraven enligt 51 och 119 § uppfylls och upprätthålls i distributionsnätet,

– en plan för eventuell användning av flexibilitet i elförbrukningen, ellager, distributionsnätsinnehavarens energieffektivitetsåtgärder och andra resurser som ett alternativ till en utvidgning av distributionsnätets överföringskapacitet, och

– lämpliga jämförelser av kostnadseffektiviteten hos utvecklingsåtgärderna för distributionsnätet.

14 I 119 § i elmarknadslagen, i dess lydelse enligt lag 730/2021, finns en övergångsbestämmelse om driftsäkerheten i ett distributionsnät.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

15 Genom beslut av den 30 november 2015 fastställde Energimyndigheten tillsynsmetoder för bestämmande av nätinnehavarens intäkter av nätverksamheten och de avgifter som skulle tas ut för överföringstjänsten. Besluten avsåg tillsynsperioderna mellan den 1 januari 2016 och den 31 december 2019 respektive mellan den 1 januari 2020 och den 31 december 2023.

16 Genom beslut av den 15 december 2021 (nedan kallade de överklagade besluten) ändrade myndigheten sina beslut av den 30 november 2015. Myndigheten ändrade särskilt tillsynsmetoderna för perioden mellan den 1 januari 2022 och den 31 december 2023. I de överklagade besluten angav myndigheten dessutom att den hade gjort denna ändring på eget initiativ till följd av ikraftträdandet av lag 730/2021.

17 Genom överklaganden som inkom den 17 och den 19 januari 2022 till Marknadsdomstolen (Finland), som är den hänskjutande domstolen, yrkade klagandena i de nationella målen bland annat att de överklagade besluten skulle ogiltigförklaras i den mån som tillsynsmetoderna ändrades på så sätt att de enhetspriser som ska tillämpas när intäkterna beräknas uppdaterades och den alternativa metoden som kunde tillämpas för att bestämma den riskfria räntesatsen togs bort. Klagandena har bland annat gjort gällande att Energimyndigheten inte antog dessa beslut självständigt, i egenskap av oberoende tillsynsmyndighet, i enlighet med kraven i artikel 57 i direktiv 2019/944.

18 Energimyndigheten har yrkat att den hänskjutande domstolen ska ogilla överklagandena. Nämnda myndighet har vid den hänskjutande domstolen gjort gällande att ändringen av tillsynsmetoderna för bestämmande av nätinnehavarens intäkter och de avgifter som ska tas ut för överföringstjänsten hänger samman med de ändringar som gjorts i elmarknadslagen och tillsynslagen. Enligt myndigheten anser den nationella lagstiftaren att dessa ändringar är förenliga med de unionsrättsliga kraven på att den nationella tillsynsmyndigheten ska vara oberoende och att de endast utgör allmänna riktlinjer.

19 Den hänskjutande domstolen har påpekat att den i det nationella målet ska fastställa huruvida Energimyndigheten, genom de överklagade besluten, kunde ändra dessa tillsynsmetoder under en tillsynsperiod. Inom ramen för denna bedömning ankommer det på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida ändringarna av elmarknadslagen genom lag 730/2021 äventyrar det oberoende som den nationella tillsynsmyndigheten åtnjuter enligt direktiv 2019/944 vid fastställandet av nättariffer och utförandet av andra tillsynsuppgifter som åligger den. För detta ändamål är det nödvändigt att tolka artiklarna 57.4, 57.5 och 59 i direktivet.

20 Energimyndigheten har i huvudsak motiverat de överklagade besluten med hänvisning till förarbetena till lag 730/2021. I dessa beslut angavs bland annat att myndigheten, till följd av ändringarna av elmarknadslagen genom lag 730/2021, vilka trädde i kraft den 1 augusti 2021, började förbereda en ändring av nämnda tillsynsmetoder för att anpassa dem till kraven i lagstiftningen. Huvudsyftet med dessa ändringar var att förse nämnda myndighet med nya verktyg för att påverka utvecklingen av överföringsavgifterna utan att äventyra utvecklingen av leveranssäkra och smarta elnät.

21 I lagförslaget som innehåller nämnda ändringar, vilket utarbetades av den finska regeringen (nedan kallat lagförslaget), angavs att syftet med ändringarna var att bromsa ökningen av priserna på eldistribution genom åtgärder som syftade till att sänka nätinnehavarnas kostnader och minska kostnadsökningarna. Förslaget avsåg ändringar av de tillsynsmetoder som

Energimyndigheten hade tillämpat sedan ikraftträdandet av ändringarna av elmarknadslagen genom lag 730/2021. I nämnda förslag framhölls att revideringen av beräkningsmetoderna inte krävde att det fanns lagstiftning som direkt avsåg innehållet i dessa beräkningsmetoder. Det förklarades dessutom att denna myndighet, i en rapport som hade utarbetats under det förberedande arbetet med samma förslag, angav att den, på grund av de föreslagna ändringarna av de bestämmelser som är tillämpliga på nätinnehavare, redan med avseende på den aktuella tillsynsperioden behövde ändra sina gällande beslut om fastställande av metoderna för att beräkna dessa nätinnehavares tariffer.

22 Enligt en bedömning av arbets- och näringsministeriet i det ifrågavarande lagförslaget skulle ändringarna av dessa beräkningsmetoder ha en betydande inverkan på intäkterna för nätinnehavarna och ägarna till distributionssystemen.

23 Dessutom angav den finska riksdagens ekonomiutskott, i en rapport som lades fram i samband med riksdagens behandling av lagförslaget, att det fanns anledning att ingripa i fråga om nätinnehavarnas överdrivet höga intäkter vilka möjliggjordes genom de befintliga beräkningsmetoderna. Enligt denna rapport fastställdes systemets värde, inom ramen för den tillsynsmodell som gällde vid tidpunkten för de aktuella omständigheterna, på grundval av de enhetspriser per komponent som Energimyndigheten hade fastställt för en period på åtta år, från år 2016 till år 2023, eftersom dessa priser inte längre återspeglade nivån på de faktiska kostnaderna. Enligt nämnda rapport var lagändringarna särskilt avsedda att möjliggöra en ändring av tillsynsmodellen under den aktuella tillsynsperioden.

24 Den hänskjutande domstolen anser dessutom att det framgår av domen av den 11 juni 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462), och domen av den 2 september 2021, kommissionen/Tyskland (Införlivande av direktiven 2009/72 och 2009/73) (C-718/18, EU:C:2021:662), att varken metoderna för att beräkna överförings- eller distributionstariffer för el i allmänhet eller de olika väsentliga frågor som hänför sig till dessa kan fastställas i nationell rätt på ett sätt som är bindande för den nationella tillsynsmyndigheten. Dessutom följer det av denna rättspraxis att instruktioner från företrädare för ett ministerium som syftar till att påverka den nationella tillsynsmyndighetens beslutsfattande inom ramen för dess centrala uppgifter eller tillsynsbefogenheter utgör ett ingrepp i myndighetens oberoende.

25 Direktiv 2019/944 hindrar inte medlemsstaterna från att utforma och genomföra sin egen energipolitik. De allmänna energipolitiska riktlinjer som medlemsstaterna utfärdar får dock inte begränsa tillsynsmyndigheternas oberoende eller självständighet eller innebära ett ingrepp i myndighetens centrala tillsynsskyldigheter och tillsynsbefogenheter.

26 Den hänskjutande domstolen har vidare påpekat att de ändringar av elmarknadslagen som gjordes genom lag 730/2021 inte i sig avsåg de tillsynsmetoder för nätinnehavare som Energimyndigheten tillämpade för att fastställa rimliga intäkter för dessa personer. De enhetspriser som användes vid beräkningen av underlaget för dessa intäkter eller den riskfria räntesats som användes för att fastställa den rimliga nivån på dessa intäkter ändrades dessutom inte direkt genom dessa ändringar. Syftet med dessa ändringar, såsom detta framgår av förarbetena, var nämligen att åstadkomma en sänkning av priserna för eldistribution. I detta syfte gavs tillsynsmyndigheten möjlighet och motivering att ändra beräkningsmetoderna redan i mitten av tillsynsperioden, eftersom ändringarna av dessa metoder och deras effekter hade bedömts i förväg. Dessa överväganden förefaller ha direkt påverkat Energimyndighetens antagande av de överklagade besluten.

27 Den hänskjutande domstolen anser att en tolkning av unionsrätten är nödvändig för att den ska kunna döma i det mål som har anhängiggjorts vid den. Nämnda domstol behöver bedöma huruvida det mål som eftersträvas med den nationella lagstiftningen – nämligen att bromsa prishöjningarna på eldistribution och att sänka kostnader som är hänförliga till sådan distribution, i syfte att öka nätföretagens kostnadseffektivitet – kan anses inte beröra den nationella tillsynsmyndighetens tillsynsuppgifter och tillsynsbefogenheter, eller om dessa uppgifter kan anses beröras av sådana allmänna riktlinjer som de som är i fråga i det nationella målet. Den hänskjutande domstolen vill även få klarhet i vilka kriterier som ska beaktas vid en sådan bedömning. I detta sammanhang undrar den hänskjutande domstolen dessutom vilken betydelse som ska tillmätas den omständigheten att ovanstående överväganden återfinns i förarbetena till en lag, bland annat mot bakgrund av domen av den 29 april 2004, Björnekulla Fruktindustrier (C-371/02, EU:C:2004:275), och huruvida dessa överväganden kan anses utgöra ”allmänna politiska riktlinjer” i den mening som avses i artikel 57 i direktiv 2019/944.

28 Mot denna bakgrund beslutade Marknadsdomstolen att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen.

”1) Vilka kriterier ska tillämpas och beaktas vid bedömningen av om ett ingrepp skett i den nationella tillsynsmyndighetens centrala uppgifter och tillsynsbefogenheter på ett sätt som åsidosätter den nationella tillsynsmyndighetens oberoende enligt artikel 57.4 och 57.5 i direktiv 2019/944, eller av om det rör sig om allmänna riktlinjer som inte är kopplade till myndighetens uppgifter och befogenheter i den mening som avses i artikel 59 i detta direktiv?

2) Ska en sådan ändring av nationell lagstiftning som [den som är aktuell i det nationella målet], vars syfte var att påverka priserna för eldistribution på det sätt som anges i förarbetena till [den lag genom vilken ändringen infördes], genom att ändringar som påverkar nätinnehavarnas regleringsmiljö införs i elmarknadslagen, vilka visserligen inte utgör ett direkt ingrepp i överförings- eller distributionstarifferna eller i metoderna för deras beräkning men som likväl får till följd att den nationella tillsynsmyndigheten måste ändra sina tillsynsmetoder mitt under en tillsynsperiod, anses vara förenlig med artikel 57.4 och 57.5 i direktiv 2019/944 med hänsyn till kravet på tillsynsmyndighetens oberoende?”

Prövning av tolkningsfrågorna

29 Den hänskjutande domstolen har ställt sina två frågor, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 57.4 och 57.5 första stycket a i direktiv 2019/944, jämförd med artikel 59 i samma direktiv, ska tolkas så, att den utgör hinder för nationell lagstiftning vars syfte, såsom detta framgår av förarbetena, bland annat är att påverka priserna för distribution av el, utan att för den skull innehålla särskilda bestämmelser om överförings- eller distributionstariffer för el eller om metoderna för att beräkna dessa, men vars ikraftträdande har föranlett den nationella tillsynsmyndigheten att ändra tillsynsmetoderna för nättariffer före utgången av den pågående tillsynsperioden vid tidpunkten för detta ikraftträdande.

30 I detta hänseende föreskrivs i artikel 57.4 i direktivet i huvudsak att medlemsstaterna ska garantera tillsynsmyndighetens oberoende. I det syftet ska medlemsstaterna säkerställa att tillsynsmyndigheten, när den utför de uppgifter som den tilldelas genom detta direktiv och tillhörande lagstiftning, är juridiskt åtskild från och funktionellt oberoende av andra offentliga och privata enheter och att nämnda myndighet säkerställer att dess personal och de personer som ansvarar för dess ledning agerar oberoende av marknadsintressen, och inte söker eller tar

emot direkta anvisningar från någon regering eller någon annan offentlig eller privat enhet när de utför sina tillsynsuppgifter. Enligt artikel 57.4 b ii) inkräktar det sistnämnda kravet emellertid inte på ett i förekommande fall nära samarbete med andra berörda nationella myndigheter eller på de allmänna politiska riktlinjer som regeringen utfärdat och som inte avser tillsynsskyldigheter eller tillsynsbefogenheter enligt artikel 59 i direktiv 2019/944, vilka enligt punkt 1 a i sistnämnda artikel inbegriper att fastställa eller godkänna överförings- eller distributionstariffer eller metoder för beräkning av dem.

31 I artikel 57.5 första stycket a föreskrivs dessutom att medlemsstaterna, för att bevara tillsynsmyndighetens oberoende ställning, i synnerhet ska säkerställa att tillsynsmyndigheten kan fatta självständiga beslut oberoende av något politiskt organ.

32 Bestämmelserna i artikel 57 i direktiv 2019/944 återspeglar i huvudsak innehållet i skälen 80 och 87 i direktivet, enligt vilka det, för att den inre marknaden för el ska fungera korrekt, dels är nödvändigt att tillsynsmyndigheterna kan fatta beslut i alla relevanta tillsynsfrågor och är fullständigt oberoende av övriga offentliga eller privata intressen, dels att direktivet inte fråntar medlemsstaterna möjligheten att fastställa och föra en egen nationell energipolitik.

33 I skäl 87 anges särskilt att det, beroende på medlemsstatens konstitutionella arrangemang, kan falla inom medlemsstatens behörighet att bestämma den politiska ram inom vilken tillsynsmyndigheterna ska verka, till exempel när det gäller försörjningstrygghet. Allmänna energipolitiska riktlinjer som medlemsstaten utfärdar bör emellertid inte inkräkta på tillsynsmyndigheternas oberoende och självständighet.

34 För det första, vad gäller begreppet ”oberoende”, noterar domstolen att det inte definieras i direktiv 2019/944. Det framgår emellertid av domstolens praxis avseende tolkningen av direktiv 2009/72, i vilket artikel 35.4 och 35.5 i huvudsak är identisk med artikel 57.4 och 57.5 i direktiv 2019/944, att detta begrepp i sin normala betydelse, när fråga är om offentliga organ, avser en ställning som säkerställer att det berörda organet kan agera helt fritt i förhållande till de organ i förhållande till vilka organets oberoende ska säkerställas, utan instruktioner eller påverkan utifrån. Detta oberoende beslutsfattande innebär att de nationella tillsynsmyndigheterna, inom ramen för sina uppgifter och befogenheter, fattar sina beslut självständigt, uteslutande på grundval av allmänintresset, för att säkerställa att de mål som eftersträvas i direktiv 2009/72 uppfylls, utan att vara föremål för externa instruktioner från andra offentliga eller privata organ (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juni 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, punkterna 32, 33 och 54, och dom av den 2 september 2021, kommissionen/Tyskland (Införlivande av direktiven 2009/72 och 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, punkterna 108 och 109).

35 I detta hänseende har domstolen angett att det är nödvändigt att de nationella tillsynsmyndigheterna är fullständigt oberoende i förhållande till ekonomiska och offentliga aktörer, oavsett om det rör sig om förvaltningsorgan eller politiska organ, och i det sistnämnda fallet innehavare av den verkställande makten eller lagstiftningsmakten, så att de beslut som fattas av de nationella tillsynsmyndigheterna verkligen är opartiska och icke-diskriminerande, genom att utesluta möjligheten att gynna företag och ekonomiska intressen som är knutna till regeringen, till majoriteten eller i vilket fall som helst den politiska makten, och så att nämnda myndigheter kan inlemma sina åtgärder i ett långsiktigt perspektiv, vilket är nödvändigt för att uppnå målen i direktiv 2009/72. Domstolen har dessutom preciserat att de nationella tillsynsmyndigheternas oberoende inte enbart ska säkerställas gentemot regeringen, utan även

gentemot den nationella lagstiftaren (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 september 2021, kommissionen/Tyskland (Införlivande av direktiven 2009/72 och 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, punkterna 112 och 130).

36 Domstolen har också fastställt att företrädarna för de nationella ministerierna inte får använda sitt deltagande i dessa förfaranden för fastställande av tariffer i syfte att utöva påtryckningar på tillsynsmyndigheten eller att ge denna myndighet instruktioner som kan styra dess beslut inom ramen för utövandet av dess uppgifter och befogenheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juni 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, punkt 62).

37 För det andra hänför sig de befogenheter som är förbehållna de nationella tillsynsmyndigheterna, såsom domstolen har konstaterat, till genomförandet, på grundval av en specialiserad teknisk bedömning av verkligheten. De nationella tillsynsmyndigheterna är, vid utövandet av dessa befogenheter, underkastade principer och regler som fastställts genom ett detaljerat regelverk på unionsnivå, vilket begränsar deras utrymme för skönsmässig bedömning och hindrar dem från att göra politiska val (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 september 2021, kommissionen/Tyskland (Införlivande av direktiven 2009/72 och 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, punkt 132).

38 Även om det enligt ordalydelsen i artikel 59.1 m i direktiv 2019/944 ankommer på tillsynsmyndigheterna att övervaka efterlevnaden av reglerna för nätens säkerhet och tillförlitlighet, samt att se över den tidigare efterlevnaden av reglerna, framgår det inte av denna lydelse att fastställandet av dessa regler omfattas av deras behörighet.

39 Såsom framgår av skäl 87 i direktivet och såsom föreskrivs i artikel 194.2 andra stycket FEUF har medlemsstaterna rätt att bestämma villkoren för utnyttjandet av sina energiresurser. Nämnda direktiv fråntar således inte medlemsstaterna möjligheten att fastställa och föra en egen nationell energipolitik eller att fastställa ramen för tillsynsmyndigheternas åtgärder, bland annat vad gäller försörjningstrygghet. Det står följaktligen medlemsstaterna fritt att anta sina egna bestämmelser avseende den nationella elmarknaden, utom vad avser tillsynsmyndigheternas uppgifter och befogenheter enligt samma direktiv.

40 Mot denna bakgrund kan, såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 52 och 53 i sitt förslag till avgörande, en medlemsstats utövande av sina befogenheter avseende fastställandet av landets energipolitik ha återverkningar på driftskostnaderna för elnätet. Enbart den omständigheten att en medlemsstat avser att genom lagstiftning sänka priserna för eldistribution är inte heller i sig oförenlig med artikel 57.4 och 57.5 i direktiv 2019/944.

41 Med hänsyn till artikel 57.4 och 57.5 i direktiv 2019/944 är emellertid nationell lagstiftning som innehåller detaljerade bestämmelser som specifikt fastställer sådant som tillsynsmyndigheten ska besluta om, såsom nivån på elnätstarifferna eller de konkreta metoderna för att beräkna dessa, inte tillåten.

42 För att bedöma huruvida en sådan nationell regleringsåtgärd som den aktuella i det nationella målet är förenlig med principen om tillsynsmyndigheternas oberoende, ska den nationella domstolen pröva huruvida den nationella tillsynsmyndighetens ändring av metoderna för att fastställa elnätstariffer är följden av en lag som uteslutande avser en sådan aspekt som saknar samband med denna myndighets uppgifter, i den mening som avses i artikel 59 i direktiv 2019/944, såsom försörjningstrygghet.

43 Det ska dessutom säkerställas att de överväganden som görs i samband med att en medlemsstats regering antar en lag, bland annat övervägandena avseende denna lags eventuella inverkan på fastställandet av tarifferna för det berörda elnätet, vilka återfinns i förarbetena till nämnda lag, inte under några omständigheter av tillsynsmyndigheten uppfattas som bindande instruktioner som myndigheten måste följa i sitt uppdrag och utövandet av sina befogenheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juni 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, punkt 63).

44 Den omständigheten att den nationella lagstiftaren ändrade kraven avseende försörjningstryggheten före utgången av den pågående tillsynsperioden vid tidpunkten då samma lag trädde i kraft och att dessa tariffer, som ett resultat härav, ändrades av tillsynsmyndigheten ger inte i sig upphov till tvivel vad avser tillsynsmyndighetens oberoende utövande av sina befogenheter.

45 I förevarande fall har den nationella lagstiftaren, såsom framgår av handlingarna i målet och med förbehåll för den prövning som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, i syfte att förbättra säkerheten i eldistributionssystemen, särskilt med hänsyn till de extrema väderförhållanden som orsakat betydande störningar i elförsörjningen i Finland, antagit elmarknadslagen och för de systemansvariga fastställt mål för att öka försörjningstryggheten. Enligt den finska regeringen föreskrevs i denna lag bland annat en skyldighet för dessa systemansvariga att, i etapper och fram till slutet av år 2028, inom sina respektive ansvarsområden uppfylla kraven avseende anläggning och underhåll av nämnda system. Ändringarna av denna lag genom lag 730/2021 antogs emellertid för att, såsom denna regering har påpekat, förlänga genomförandeperioden för dessa krav i syfte att, enligt förarbetena till lag 730/2021, begränsa prishöjningarna på eldistribution. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende påpekat att dessa ändringar inte i sig avsåg de metoder för att kontrollera de systemansvarigas ersättningsnivåer som Energimyndigheten tillämpade.

46 Inom ramen för det lagstiftningsförfarande som är aktuellt i det nationella målet och i syfte att göra detta förfarande förutsägbart, presenterade Energimyndigheten en ramrapport om metoderna för att kontrollera fastställandet av tarifferna för driften av elnätet, vilken motsvarade ett yttrande från en oberoende expert om ändringarnas potentiella inverkan på dessa tariffer med avseende på försörjningstryggheten. Av de handlingar i målet som domstolen har tillgång till, och såsom denna myndighet har gjort gällande, framgår det dessutom, med förbehåll för den hänskjutande domstolens bedömning, att nämnda myndighet i de överklagade besluten på eget initiativ tog upp frågan om dessa tillsynsmetoder efter ikraftträdandet av lag 730/2021, i enlighet med artikel 13 första stycket punkt 2 i tillsynslagen, som uttryckligen ger myndigheten befogenhet att bedöma huruvida ändringarna av dessa metoder är nödvändiga samt bedöma grunderna för nämnda metoder.

47 Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska den ställda frågan besvaras enligt följande: Artikel 57.4 och 57.5 första stycket a i direktiv 2019/944, jämförd med artikel 59 i samma direktiv, ska tolkas så, att den inte utgör hinder för nationell lagstiftning vars syfte, såsom detta framgår av förarbetena, bland annat är att påverka priserna för distribution av el, utan att för den skull innehålla särskilda bestämmelser om överförings- eller distributionstariffer för el eller om metoderna för att beräkna dessa, men vars ikraftträdande har föranlett den nationella tillsynsmyndigheten att ändra metoderna för kontroll av nättariffer före utgången av den pågående tillsynsperioden vid tidpunkten för detta ikraftträdande.

Rättegångskostnader

48 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

Artikel 57.4 och 57.5 första stycket a i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/944 av den 5 juni 2019 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om ändring av direktiv 2012/27/EU, jämförd med artikel 59 i samma direktiv,

ska tolkas så,

att den inte utgör hinder för nationell lagstiftning vars syfte, såsom detta framgår av förarbetena, bland annat är att påverka priserna för distribution av el, utan att för den skull innehålla särskilda bestämmelser om överförings- eller distributionstariffer för el eller om metoderna för att beräkna dessa, men vars ikraftträdande har föranlett den nationella tillsynsmyndigheten att ändra metoderna för kontroll av nättariffer före utgången av den pågående tillsynsperioden vid tidpunkten för detta ikraftträdande.

Underskrifter