Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

6 март 2025 година*

„Преюдициално запитване — Вътрешен пазар на електроенергия — Директива (ЕС) 2019/944 — Член 57, параграфи 4 и 5 — Независимост на националния регулаторен орган при изпълнение на неговите задължения и правомощия — Насоки от държава членка — Законодателно изменение с цел намаляване на цените за разпределение на електроенергия — Прието след това изменение решение на съответния регулаторен орган относно методиките за контрол на тарифите за експлоатация на електроенергийната мрежа — Вземане предвид на подготвителните работи за закона, с който е прието това изменение“

По дело C-48/23

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Markkinaoikeus (Търговски съд, Финландия) с акт от 1 февруари 2023 г., постъпил в Съда на 1 февруари 2023 г., в рамките на производство по дело

Alajärven Sähkö Oy и др.,

Elenia Verkko Oyj

срещу

Energiavirasto,

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: I. Jarukaitis (докладчик), председател на четвърти състав, изпълняващ функцията на председател на пети състав, D. Gratsias и E. Regan, съдии,

генерален адвокат: A. Rantos,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

– за Alajärven Sähkö Oy и др., от E. Ruohoniemi, asianajaja,

* Език на производството: фински.

– за Elenia Verkko Oyj, от M. Alkio, asianajaja,

– за Energiavirasto, от J. Tervo, в качеството на представител,

– за финландското правителство, от M. Pere, в качеството на представител,

– за кипърското правителство, от E. Symeonidou, в качеството на представител,

– за Европейската комисия, от O. Beynet, J. Ringborg и T. Scharf, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 5 септември 2024 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 57, параграфи 4 и 5 и член 59 от Директива (ЕС) 2019/944 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2019 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за изменение на Директива 2012/27/ЕС (ОВ L 158, 2019 г., стр. 125).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Alajärven Sähkö Oy и др. и Elenia Verkko Oyj — финландски предприятия, оператори на електроенергийната мрежа, от една страна, и Energiavirasto (Орган за енергийно регулиране, Финландия), от друга страна, относно отмяната на решенията на последния в частта им за изменение на методиките за контрол върху тарифите за експлоатация на електроенергийната мрежа.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 2009/72/ЕО

3 Член 35 от Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за отмяна на Директива 2003/54/ЕО (ОВ L 211, 2009 г., стр. 55) е бил озаглавен „Определяне и независимост на регулаторните органи“ и в параграфи 4 и 5 е предвиждал:

„4. Държавите членки гарантират независимостта на регулаторния орган и безпристрастното и прозрачно упражняване на правомощията му. За тази цел, държавата членка гарантира, че при изпълнението на регулаторни функции, възложени му съгласно настоящата директива и свързаното с нея законодателство, регулаторният орган:

а) е правно отделен и функционално независим от други публични и частни образувания;

б) гарантира, че персоналът му и лицата, отговорни за управлението му:
   i) действат независимо от пазарни интереси; и
   ii) не търсят или не получават преки инструкции от правителство или друго публично или частно образувание при изпълнение на своите регулаторни функции. Това изискване не засяга тясното сътрудничество, при необходимост, с други релевантни национални органи, нито общите политически насоки, давани от правителството, които не са свързани с регулаторните правомощия и задължения съгласно член 37.

5. За да защитят независимостта на регулаторния орган, държавите членки по-специално гарантират, че:

а) регулаторният орган може да взема автономни решения, независимо от всякакви политически органи и разполага със собствени годишни бюджетни кредити, с автономност при изпълнението на предоставения бюджет, както и с достатъчни човешки и финансови ресурси за изпълнение на своите задължения; и

б) членовете на управителния съвет на регулаторния орган или, при липса на управителен съвет, висшите ръководни служители на регулаторния орган се назначават за определен мандат от пет до седем години, който може да бъде подновен веднъж.

По отношение на първа алинея, буква б), държавите членки осигуряват подходяща ротационна схема за управителния съвет или висшите ръководни служители. Членовете на управителния съвет или, при липса на управителен съвет, висшите ръководни служители може да бъдат освободени от длъжност по време на мандата си единствено ако вече не отговарят на условията, посочени в настоящия член, или са виновни за закононарушения съгласно националното право“.

Директива 2019/944

4 Съгласно съображения 80 и 87 от Директива 2019/944:

„(80) Регулаторните органи следва да могат да вземат решения по отношение на всички важни въпроси, свързани с регулирането, за да функционира правилно вътрешният пазар на електроенергия и е необходимо да бъдат напълно независими от всякакви други обществени или частни интереси. […]

[…]

(87) Настоящата директива […] не [лишава] държавите членки от възможността да установяват и провеждат тяхната национална енергийна политика. От това следва, че в зависимост от конституционните разпоредби на държавата членка определянето на политическата рамка, в която следва да работят регулаторните органи, например относно сигурността на доставките, би могла да е от компетентността на държавата членка. Въпреки това общите енергийни политически насоки, давани от държавата членка, следва да не накърняват независимостта или автономността на регулаторните органи“.

5 Член 57 от тази директива е озаглавен „Определяне и независимост на регулаторните органи“ и в параграфи 4 и 5 предвижда:

„4. Държавите членки гарантират независимостта на регулаторния орган и безпристрастното и прозрачно упражняване на правомощията му. За тази цел държавите членки гарантират, че при изпълнението на регулаторните функции, възложени му съгласно настоящата директива и свързаното с нея законодателство, регулаторният орган:

а) е правно отделен и функционално независим от други публични и частни образувания

б) гарантира, че персоналът му и лицата, отговорни за управлението му:
   i) действат независимо от пазарни интереси; и
   ii) не търсят или не получават преки инструкции от правителство или друго публично или частно образувание при изпълнение на своите регулаторни функции. Това изискване не засяга тясното сътрудничество, при необходимост, с други релевантни национални органи, нито общите политически насоки, давани от правителството, които не са свързани с регулаторните правомощия и задължения съгласно член 59.

5. За да защитят независимостта на регулаторния орган, държавите членки по-специално гарантират, че:

а) регулаторният орган може да взема автономни решения, независимо от всякакви политически органи;

[…]“.

6 Член 59 от споменатата директива е озаглавен „Задължения и правомощия на регулаторните органи“ и в параграф 1, букви а) и м) предвижда:

„Регулаторният орган има следните задължения:

а) определя или одобрява, в съответствие с прозрачни критерии, […] тарифите за пренос или разпределение или техните методики, или и двете;

[…]

м) определя или одобрява стандартите и изискванията за качество на услугите и качество на доставките или […] допринася за това съвместно с други компетентни органи и […] наблюдава съответствието с нормите за сигурност и надеждност на мрежата и […] прави преглед на резултатите от минали периоди в това отношение“.

Финландското право

Законът за надзора

7 Съгласно член 10, първа алинея, точка 1 от Laki sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (590/2013) (Закон за надзора на пазарите на електроенергия и природен газ (590/2013), наричан по-нататък „Законът за надзора“) Органът за енергийно регулиране със задължително решение (наричано по-нататък „решението за установяване“) предварително

установява за оператора на мрежата, отговорния оператор на главната мрежа и отговорния оператор на преносната мрежа методиките за определяне на възвръщаемостта на мрежовия оператор за експлоатацията на мрежата и таксите за услуги по пренос през референтния период.

8 Член 10, втора алинея от този закон предвижда, че решението за методиките за установяване на тарифите урежда по-конкретно принципите за оценка на предназначения за експлоатация на мрежата или за извършване на услугите капитал, методиката за определяне на допустимата възвръщаемост от този капитал или приемливата възвръщаемост на услугите, методиката за определяне на резултатите от експлоатацията на мрежата или извършването на услугите и корекциите на отчета за приходите и разходите, както и необходимия за целта баланс, целите за насърчаване на ефективната експлоатация на мрежата, подпомагане на пазарната интеграция, повишаване на сигурността на мрежата и насърчаване на свързаните с това научноизследователски дейности, развитие на мрежите и предоставянето на системни услуги, насърчаващи мерки за подобряване на енергийната ефективност на ползвателите на мрежата, като споменатото решение може да регулира начина, по който се определят тези цели, и методиките за прилагането им при определянето на тарифите.

9 Член 13, първа алинея, точка 2 от споменатия закон предвижда, че Органът за енергийно регулиране може с решение да измени решението за установяване по искане на адресата на същото или по своя собствена инициатива. Решение за установяване с определен срок на действие може да се изменя по инициатива на адресата на същото или служебно от Органа за енергийно регулиране, а решение за установяване с неопределен срок на действие може да се изменя служебно от посочения орган въз основа на промяна в законодателството.

Законът за пазара на електроенергия

10 Съгласно член 19, първа алинея от Sähkömarkkinalaki (588/2013) (Закон за пазара на електроенергия (588/2013), наричан по-нататък „Законът за пазара на електроенергия“), за да се осигури доставка на електроенергия с достатъчно качество за потребителите, операторът на електроенергийната мрежа я поддържа, експлоатира и развива връзките ѝ с други мрежи в съответствие с изискванията за експлоатацията на електроенергийните мрежи и разумните нужди на потребителите.

11 Член 19, втора алинея от споменатия закон влиза в сила след изменението на последния с Laki sähkömarkkinalain muuttamisesta (730/2021) (Закон за изменение на Закона за пазара на електроенергия (730/2021), наричан по-нататък „Закон 730/2021“) и предвижда, че електроенергийната мрежа се проектира, изгражда и поддържа по начин, който отговаря по-конкретно на изискванията за качеството на експлоатацията, като техническото качество на преноса и разпределението на електроенергия следва да е добро и операторът на мрежата следва да предоставя услугите си на потребителите по икономически ефективен начин.

12 Член 51 от Закона за пазара на електроенергия съдържа по-подробни разпоредби относно изискванията за качество на експлоатацията на разпределителната мрежа.

13 Член 52, първа алинея от този закон, изменен със Закон 730/2021, предвижда, че развитието на електроразпределителната мрежа трябва да се основава на прозрачен план за развитие, който по-специално съдържа:

– план за ключови инвестиции в разпределителната система, необходими за поддържането на преносния ѝ капацитет и за свързването на нови мощности за производство на електроенергия и нови консуматори към разпределителната система в следващите десет години, включително зарядни станции за електромобили и за нуждата от електроенергия, подавана откъм сушата за морски и вътрешни плавателни съдове,

– мерки, чието прилагане води до изпълнението и поддържането на уредените в членове 51 и 119 от този закон изисквания в разпределителната система,

– план за евентуалното използване на гъвкаво потребление на електроенергия, съхранение на електроенергия, използване на евентуални мерки за енергийна ефективност на оператора на разпределителната мрежа и други ресурси като алтернативи за разширяването на преносния капацитет на разпределителната мрежа,

– подходящи сравнения на разходната ефективност на мерките за развитие на разпределителната мрежа.

14 Член 119 от Закона за пазара на електроенергия, изменен със Закон 730/2021, съдържа преходна разпоредба относно сигурността на експлоатацията на разпределителната мрежа.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

15 На 30 ноември 2015 г. Органът за енергийно регулиране приема решения, с които установява методиките за контрол върху определянето на възвръщаемостта на оператора от експлоатацията на електроенергийната мрежа и таксите за услуги по пренос за референтните периоди от 1 януари 2016 г. до 31 декември 2019 г. и от 1 януари 2020 г. до 31 декември 2023 г.

16 С решения от 15 декември 2021 г. (наричани по-нататък „спорните решения“) споменатият орган изменя решенията си от 30 ноември 2015 г. С тях той променя по-конкретно методиките за контрол за периода от 1 януари 2022 г. до 31 декември 2023 г. В спорните решения този орган посочва, че извършва изменението по собствена инициатива поради влизането в сила на Закон 730/2021.

17 С жалбите, които подават на 17 и 19 януари 2022 г. пред запитващата юрисдикция Markkinaoikeus (Търговски съд, Финландия), жалбоподателите в главното производство искат по-конкретно отмяна на частите от спорните решения, с които се изменят споменатите методики за контрол чрез актуализация на приложимите за изчисляване на възвръщаемостта единични цени и чрез премахване на алтернативния метод на изчисление, приложим при определяне на безрисковия лихвен процент. Жалбоподателите по-специално твърдят, че Органът за енергийно регулиране не е приел тези решения автономно като независим регулаторен орган в съответствие с изискванията по член 57 от Директива 2019/944.

18 Органът за енергийно регулиране иска от запитващата юрисдикция да отхвърли жалбите. Пред нея той твърди, че е приел промените в методиките за контрол върху определянето на възвръщаемостта на операторите на мрежата и събираните от тях такси за услуги по пренос поради измененията на Закона за пазара на електроенергия и на Закона за надзора. Според този орган националният законодател е преценил, че споменатите изменения са в съответствие с изискванията на правото на Съюза относно независимостта на националния регулаторен орган и че с тях само се дават общи насоки.

19 Запитващата юрисдикция посочва, че за да разреши спора в главното производство, трябва да установи дали Органът за енергийно регулиране е имал право да измени по средата на референтния период методиките за контрол с приемането на решенията от 15 декември 2021 г. За тази цел следвало да установи дали измененията на Закона за пазара на електроенергия, приети със Закон 730/2021, засягат независимостта на националния регулаторен орган по смисъла на Директива 2019/944 при определянето на мрежовите тарифи и при изпълнението на други негови регулаторни задължения. Това налагало тълкуване на член 57, параграфи 4 и 5 и член 59 от тази директива.

20 Като основание за приемането на спорните решения Органът за енергийно регулиране посочва главно подготвителните работи за Закон 730/2021. Спорните решения по-конкретно указвали, че след влизането в сила на 1 август 2021 г. на измененията на Закона за пазара на електроенергия, приети със Закон 730/2021, Органът за енергийно регулиране започнал да подготвя промяна на методиките за контрол, за да ги адаптира към изискванията на законодателството. Със споменатите изменения се целяло главно да се предвидят нови средства, с които този орган да може да влияе върху определянето на таксите за пренос, без при това да се възпрепятства развитието на интелигентни електроенергийни системи и като се гарантира сигурността на доставките.

21 Този законопроект на финландското правителство (наричан по-нататък „законопроектът“) предвиждал изменения, които имали за цел да се ограничи нарастването на цените за разпределение на електроенергия чрез мерки за намаляване и предотвратяване на увеличаването на разходите на операторите на разпределителни мрежи. Законопроектът предвиждал промени в методиките за контрол, чието прилагане трябвало да се осигури от Органа за енергийно регулиране след влизането в сила на измененията на Закона за пазара на електроенергия, приети със Закон 730/2021. В законопроекта се подчертавало, че преразглеждането на методиките за изчисление не изисква приемането на пряко отнасящо се до съдържанието им законодателство. Освен това се пояснявало, че в рамков доклад, свързан с изготвянето на законопроекта, Органът за енергийно регулиране изразил становище, че предложените изменения на правната уредба относно операторите на разпределителни мрежи налагат незабавно да измени за текущия референтен период действащите си решения за установяване на методиките за изчисление за тарифите на тези оператори.

22 В становището си по проектозакона Министерството на труда и икономиката посочва, че промените в методиките за изчисление биха оказали значително въздействие върху възвръщаемостта на операторите и собствениците на разпределителните мрежи.

23 Освен това в хода на обсъждането на законопроекта Икономическият комитет на Парламента на Финландия представил доклад, в който посочил необходимостта от предприемане на действия във връзка със станалата възможна поради съществуващите методики за изчисление прекомерна възвръщаемост на мрежовите оператори. Съгласно

този доклад действащият към момента на настъпване на фактите по делото модел на контрол се основавал на стойност на мрежата, определена въз основа на зададени от Органа за енергийно регулиране единични цени на елементите за осемгодишния период 2016—2023 г., но тези цени вече не отразявали равнището на действителните разходи. В доклада се посочвало, че конкретната цел на предложените изменения на закона е да се позволи промяна на модела на контрол по средата на текущия референтен период.

24 Според запитващата юрисдикция от решения от 11 юни 2020 г., Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462), и от 2 септември 2021 г., Комисия/Германия (Транспониране на директиви 2009/72 и 2009/73) (C-718/18, EU:C:2021:662), следва, че нито методиките за изчисляване на тарифите за пренос и разпределение на електроенергия като цяло, нито различните свързани с тях основни въпроси могат да бъдат определени в националното право по начин, който е задължителен за националния регулаторен орган. Освен това съгласно тази съдебна практика насоки, дадени от представители на министерство и отнасящи се до вземането на решения от националния регулаторен орган в рамките на централните му регулаторни задължения и правомощия, представлявали намеса в неговата независимост.

25 Директива 2019/944 не възпрепятствала държавите членки да разработват и прилагат своя собствена енергийна политика. Приетите от държавите членки общи насоки в областта на енергийната политика обаче не можели нито да ограничават независимостта или автономността на регулаторния орган, нито да засягат основните му регулаторни задължения и правомощия.

26 Запитващата юрисдикция отбелязва, че сами по себе си въведените със Закон 730/2021 изменения на Закона за пазара на електроенергия не засягат прилаганите от Органа за енергийно разпределение методики за контрол на операторите на разпределителни системи при определяне на разумната възвръщаемост. Освен това тези изменения не променяли пряко нито единичните цени, приложими за изчисляване на възвръщаемостта, нито безрисковия лихвен процент, приложим за изчисляване на разумната норма на възвръщаемост. Всъщност, видно от подготвителните работи, разглежданите изменения били приети, за да се намалят цените за електроразпределение. За тази цел на регулаторния орган били предоставени средства и основание да промени методиките за изчисление още по средата на референтния период, като промените в тези методики и техните последици били оценени предварително. Тези съображения явно оказали пряко влияние за приемането на спорните решения от Органа за енергийно регулиране.

27 Запитващата юрисдикция счита, че разрешаването на спора, с който е сезирана, налага тълкуване на правото на Съюза, за да се установи дали преследвана от национална правна уредба цел за възпрепятстване на увеличаването на цените за електроразпределение, намаляване на свързаните с това разпределение разходи и повишаване на ефективността на разходите на мрежовите предприятия не засяга регулаторните задължения и правомощия на националния регулаторен орган, или следва да се приеме, че общи насоки като разглежданите в главното производство биха могли да засегнат тези задължения. Запитващата юрисдикция иска да се установи и въз основа на какви критерии трябва да се извърши тази преценка. Във връзка с това запитващата юрисдикция иска също да се установи и значението на факта, че съображенията са посочени в подготвителни работи за закон, като се има предвид по-специално решение от 29 април 2004 г., Björnekulla Fruktindustrier (C-371/02, EU:C:2004:275), както и дали тези съображения могат да се считат за „общи насоки“ по смисъла на член 57 от Директива 2019/944.

28 При тези обстоятелства Markkinaoikeus (Търговски съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Какви основания следва да се включат и да се вземат предвид при преценката в кои случаи става въпрос за засягане на основните регулаторни задължения и правомощия на националния регулаторен орган по начин, който не запазва независимостта на националния регулаторен орган, установена в член 57, параграфи 4 и 5 от Директива 2019/944, и в кои случаи става въпрос за общи насоки, които не са свързани с регулаторните задължения и правомощия по смисъла на член 59 от тази директива?

2) Трябва ли с оглед на изискването на независимост на националния регулаторен орган да се смята, че изменение на национално законодателство [като разглежданото в главното производство], което цели да окаже влияние върху цените за разпределение на електроенергия по описания в подготвителните работи [за закона за това изменение] начин, чрез изменения на [Закона за пазара на електроенергия], които се отнасят до регулаторната среда на системните оператори и които сами по себе си не засягат пряко нито тарифите за пренос или разпределение, нито методиките за тяхното изчисление, но вследствие на които националният регулаторен орган трябва да промени методиките си за контрол по средата на референтния период, е в съответствие с член 57, параграфи 4 и 5 от Директива 2019/944?“.

По преюдициалните въпроси

29 С двата си въпроса, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 57, параграф 4 и параграф 5, първа алинея, буква а) във връзка с член 59 от Директива 2019/944 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която съгласно подготвителните си работи има за цел по-специално да окаже влияние върху цените за разпределение на електроенергия, но не съдържа разпоредби, конкретно уреждащи тарифите за пренос или разпределение на електроенергия и методиките за изчисляването им, а с влизането си в сила води до промяна от националния регулаторен орган на методиките за контрол върху тарифите за експлоатация на електроенергийната мрежа преди изтичането на текущия към датата на това влизане в сила референтен период.

30 В това отношение член 57, параграф 4 от посочената директива по същество предвижда, че държавите членки гарантират независимостта на регулаторния орган и за целта гарантират, че при изпълнението на регулаторните функции, възложени му съгласно същата директива и свързаното с нея законодателство, регулаторният орган е правно отделен и функционално независим от други публични и частни образувания, като от своя страна този орган гарантира, че персоналът му и лицата, отговорни за управлението му, действат независимо от пазарни интереси и не търсят или не получават преки инструкции от правителство или друго публично или частно образувание при изпълнение на тези функции. Съгласно член 57, параграф 4, буква б), подточка ii) обаче последното изискване не засяга тясното сътрудничество, при необходимост, с други релевантни национални органи, нито общите политически насоки, давани от правителството, които не са свързани с регулаторните правомощия и задължения по член 59 от Директива 2019/944, които съгласно параграф 1, буква а) от последния включват определяне или одобряване на тарифите за пренос и разпределение на електроенергия или методиките за изчисление.

31 Освен това съгласно член 57, параграф 5, първа алинея, буква а) от посочената директива, за да защитят независимостта на регулаторния орган, държавите членки по-специално гарантират, че регулаторният орган може да взема автономни решения, независимо от всякакви политически органи.

32 Разпоредбите на член 57 от Директива 2019/944 по същество отразяват съдържанието на съображения 80 и 87 от същата директива, съгласно които, за да функционира правилно вътрешният пазар на електроенергия, е необходимо, от една страна, регулаторните органи да могат да вземат решения по отношение на всички важни въпроси, свързани с регулирането, и да бъдат напълно независими от всякакви други обществени или частни интереси, а от друга страна, тази директива да не лишава държавите членки от възможността да установяват и провеждат националните си енергийни политики.

33 В частност в това отношение споменатото съображение 87 предвижда, че в зависимост от конституционните разпоредби на държавата членка определянето на политическата рамка, в която следва да работят регулаторните органи, например относно сигурността на доставките, би могло да е от компетентността на държавата членка. Въпреки това общите енергийни политически насоки, давани от държавата членка, следва да не накърняват независимостта или автономността на регулаторните органи.

34 Първо, що се отнася до понятието „независимост“, следва да се отбележи, че то не е дефинирано в Директива 2019/944. При все това в практиката си, свързана с тълкуването на Директива 2009/72, член 35, параграфи 4 и 5 от която по същество е идентичен с член 57, параграфи 4 и 5 от Директива 2019/944, Съдът е постановил, че в обичайния си смисъл това понятие обикновено означава статут, осигуряващ на съответния орган възможността да действа напълно свободно от организациите, по отношение на които трябва да му се осигури независимост, защитена от всякакви указания и външно влияние. Тази независимост при вземане на решения изисква в рамките на регулаторните задължения и правомощия този орган да приема решенията си самостоятелно, въз основа само на обществения интерес, за да гарантира зачитането на преследваните с Директива 2009/72 цели, без да е обвързан от външни инструкции на други публично- или частноправни субекти (вж. в този смисъл решения от 11 юни 2020 г., Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, т. 32, 33 и 54, и от 2 септември 2021 г., Комисия/Германия (Транспониране на директиви 2009/72 и 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, т. 108 и 109).

35 В това отношение Съдът е постановил, че пълната независимост на националните регулаторни органи по отношение на икономическите и публичните субекти, независимо дали са административни, или политически органи, а в последния случай дали са носители на изпълнителната, или на законодателната власт, е необходима, за да се гарантира, че взетите от тези органи решения са безпристрастни и недискриминационни, изключвайки възможността за привилегировано третиране на предприятията и икономическите интереси, свързани с правителството, мнозинството или политическата власт изобщо, както и за да се позволи на тези органи да разположат дейността си в дългосрочна перспектива, която е необходима за постигането на целите на Директива 2009/72. Освен това Съдът е уточнил, че независимостта на националните регулаторни органи трябва да бъде гарантирана не само по отношение на правителството, но и на националния законодател (вж. в този смисъл решение от 2 септември 2021 г., Комисия/Германия (Транспониране на директиви 2009/72 и 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, т. 112 и 130).

36 Съдът е постановил също и че представителите на националните министерства не могат да използват участието си в процедури за регулиране на цени, за да упражняват какъвто и да било натиск върху регулаторния орган или да му дават инструкции, които могат да насочат неговите решения в рамките на задълженията и правомощията му (вж. в този смисъл решение от 11 юни 2020 г., Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, т. 62).

37 Второ, Съдът е постановил, че правомощията, запазени за регулаторните органи, попадат в областта на изпълнението въз основа на специализирана техническа преценка на действителността и при упражняването им тези органи са подчинени на принципи и правила, установени посредством много подробна нормативна рамка на равнището на Съюза, ограничаващи свободата им на преценка и възпрепятстващи ги от приемането на политически по естеството си решения (вж. в този смисъл решение от 2 септември 2021 г., Комисия/Германия (Транспониране на директиви 2009/72 и 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, т. 132).

38 Всъщност член 59, параграф 1, буква м) от Директива 2019/944 предвижда, че регулаторните органи следят за съответствието с нормите за сигурност и надеждност на мрежата и правят преглед на резултатите от минали периоди в това отношение, но не и че установяването на споменатите норми е от компетентността на тези органи.

39 В това отношение, както следва от съображение 87 от тази директива и както предвижда член 194, параграф 2, втора алинея ДФЕС, държавите членки имат право да определят условията за използване на енергийните си ресурси. Следователно посочената директива не лишава държавите членки от възможността да установят и провеждат националните си енергийни политики, както и да определят политическата рамка, в която следва да работят регулаторните органи, по-специално що се отнася до сигурността на доставките. Следователно държавите членки са свободни да приемат собствена правна уредба относно националния пазар на електроенергия, освен, що се отнася до задълженията и правомощията на регулаторните органи, предвидени в същата директива.

40 От тази гледна точка, както отбелязва генералният адвокат в точки 52 и 53 от заключението си, упражняването на правомощията на държава членка да определя националната си енергийна политика, по своето естество неминуемо се отразява на разходите за експлоатация на електроенергийната мрежа. Освен това само по себе си обстоятелството, че държава членка приема правна уредба с цел да намали цените за разпределение на електроенергия, не е несъвместимо с член 57, параграфи 4 и 5 от Директива 2019/944.

41 С оглед на това и на основание член 57, параграфи 4 и 5 от Директива 2019/944 национални регулаторни мерки, които съдържат подробни разпоредби, конкретно уреждащи въпроси от компетентността на регулаторния орган, като например равнището на тарифите за електроенергийната мрежа или конкретните методики за тяхното изчисляване, са недопустими.

42 В това отношение, за да прецени дали национална регулаторна мярка като разглежданата в главното производство е съвместима с принципа на независимост на регулаторните органи, съответната национална юрисдикция следва да провери дали изменението на методиките за установяване на тарифите на електроенергийната мрежа от националния регулаторен орган е последица от закон, който се отнася изключително до аспект, който не е свързан със задължение на този орган по смисъла на член 59 от Директива 2019/944, какъвто е сигурността на доставките.

43 Освен това следва да се провери дали наистина съображенията — изложени от правителството на държава членка в процеса на приемане на закон и отнасящи се по-конкретно до евентуалното въздействие на този закон върху установяването на тарифите за съответната електроенергийна мрежа, и посочени в подготвителните работи за този закон — нямат задължителен характер и в никакъв случай не могат да се считат от регулаторния орган за указания, с които той е длъжен да се съобразява при изпълнението на своите задължения и правомощия (вж. в този смисъл решение от 11 юни 2020 г., Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, т. 63).

44 Освен това фактът, че националният законодател е изменил тези изисквания преди изтичането на текущия към датата на влизане в сила на същия закон референтен период и че вследствие на това тези тарифи са били изменени от регулаторния орган, сам по себе си не поставя под въпрос независимото упражняване на правомощията на последния.

45 В случая, както е видно от преписката по делото, с която разполага Съдът, и без да се засягат проверките, които запитващата юрисдикция следва да извърши, за подобряване на сигурността на електроразпределителните мрежи, по-специално предвид екстремните метеорологични условия, довели до значителни смущения в електроснабдяването във Финландия, националният законодател е приел Закона за пазара на електроенергия, като е определил на операторите на тези мрежи цели за подобряване на сигурността на доставките. Според финландското правителство този закон предвижда за целта, по-конкретно, задължение за тези оператори да изпълнят поетапно и до края на 2028 г. в съответните си зони на отговорност изискванията, свързани с изграждането и поддръжката на посочените мрежи. Измененията на този закон със Закон 730/2021 обаче са приети с цел, както посочва това правителство, да се удължи срокът за прилагане на тези изисквания, за да се ограничи, съгласно подготвителните работи за Закон 730/2021, нарастването на цените за разпределение на електроенергия. В това отношение запитващата юрисдикция отбелязва, че сами по себе си тези изменения не се отнасят до прилаганите от Органа за енергийно регулиране методики за контрол на ставките на възвръщаемост на операторите на разпределителни мрежи.

46 В рамките на разглеждания в главното производство законодателен процес и с цел неговата предвидимост Органът за енергийно регулиране представя рамков доклад относно методиките за контрол при установяването на тарифите за експлоатация на електроенергийната мрежа, който представлява независимо експертно становище относно потенциалното въздействие на посочените промени в областта на сигурността на доставките върху тези тарифи. Освен това от преписката по делото, с която разполага Съдът, и от твърденията на Органа за енергийно регулиране се установява — без при това да се засяга преценката на запитващата юрисдикция — че този орган се е самосезирал за приемане в спорните решения на промени в методиките за контрол, след като Закон 730/2021 е влязъл в сила, на основание член 13, първа алинея, точка 2 от Закона за надзора, който изрично му предоставя правомощието да преценява необходимостта и основанията за такива изменения.

47 С оглед на изложеното на поставените въпроси следва да се отговори, че член 57, параграф 4 и параграф 5, първа алинея, буква а) във връзка с член 59 от Директива 2019/944 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба, която съгласно подготвителните си работи има за цел по-специално да окаже влияние върху цените за разпределение на електроенергия, но не съдържа разпоредби, конкретно уреждащи тарифите за пренос или разпределение на електроенергия и методиките за

изчисляването им, а с влизането си в сила води до промяна от националния регулаторен орган на методиките за контрол върху тарифите за експлоатация на електроенергийната мрежа преди изтичането на текущия към датата на това влизане в сила референтен период.

По съдебните разноски

48 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

Член 57, параграф 4 и параграф 5, първа алинея, буква а) във връзка с член 59 от Директива (ЕС) 2019/944 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2019 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за изменение на Директива 2012/27/ЕС

трябва да се тълкува в смисъл, че

допуска национална правна уредба, която съгласно подготвителните си работи има за цел по-специално да окаже влияние върху цените за разпределение на електроенергия, но не съдържа разпоредби, конкретно уреждащи тарифите за пренос или разпределение на електроенергия и методиките за изчисляването им, а с влизането си в сила води до промяна от националния регулаторен орган на методиките за контрол върху тарифите за експлоатация на електроенергийната мрежа преди изтичането на текущия към датата на това влизане в сила референтен период.

Подписи