Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

6. marts 2025*

»Præjudiciel forelæggelse – det indre marked for elektricitet – direktiv (EU) 2019/944 – artikel 57, stk. 4 og 5 – den nationale regulerende myndigheds uafhængighed ved udøvelsen af sine opgaver og beføjelser – retningslinjer fra en medlemsstat – lovændring med henblik på at sænke priserne for distribution af elektricitet – afgørelse om metoder til kontrol af tarifferne for driften af elektricitetssystemet truffet af den pågældende regulerende myndighed efter denne ændring – hensyntagen til forarbejderne til den lov, hvorved ændringen blev foretaget«

I sag C-48/23,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af markkinaoikeus (domstol i handelsretlige sager, Finland) ved afgørelse af 1. februar 2023, indgået til Domstolen den 1. februar 2023, i sagen

Alajärven Sähkö Oy m.fl.,

Elenia Verkko Oyj

mod

Energiavirasto,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af formanden for Fjerde Afdeling, I. Jarukaitis (refererende dommer), som fungerende formand for Femte Afdeling, og dommerne D. Gratsias og E. Regan,

generaladvokat: A. Rantos,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Alajärven Sähkö Oy e.a. ved asianajaja E. Ruohoniemi,

* Processprog: finsk.

– Elenia Verkko Oyj ved asianajaja M. Alkio,

– Energiavirasto ved J. Tervo, som befuldmægtiget,

– den finske regering ved M. Pere, som befuldmægtiget,

– den cypriotiske regering ved E. Symeonidou, som befuldmægtiget,

– Europa-Kommissionen ved O. Beynet, J. Ringborg og T. Scharf, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 5. september 2024,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 57, stk. 4 og 5, og artikel 59 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/944 af 5. juni 2019 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ændring af direktiv 2012/27/EU (EUT 2019, L 158, s. 125).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Alajärven Sähkö Oy m.fl. og Elenia Verkko Oyj, der er finske virksomheder, som er elsystemoperatører, og på den anden side Energiavirasto (energiagentur, Finland) vedrørende annullation af dette sidstnævntes afgørelser, for så vidt som disse har ændret metoderne til kontrol af tarifferne for drift af elektricitetssystemet.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2009/72/EF

3 Artikel 35 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/72/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 2003/54/EF (EUT 2009, L 211, s. 55) med overskriften »Udpegning af regulerende myndigheder og disses uafhængighed« bestemte følgende i stk. 4 og 5:

»4. Medlemsstaterne garanterer den regulerende myndigheds uafhængighed og sikrer, at den optræder upartisk og gennemskueligt i udøvelsen af dens beføjelser. Med dette formål sikrer medlemsstaterne, at den regulerende myndighed under udførelsen af de reguleringsopgaver, som dette direktiv og dertil knyttede forskrifter pålægger den,

a) er juridisk adskilt fra og funktionelt uafhængig af enhver anden offentlig eller privat enhed

b) sikrer, at dens personale og de personer, der har ansvaret for dens ledelse,
   i) handler uafhængigt af enhver markedsinteresse, og

ii) ikke søger eller modtager direkte instrukser fra nogen regering eller anden offentlig eller privat enhed under udførelsen af reguleringsopgaverne. Dette krav berører ikke et tæt samarbejde, når det er hensigtsmæssigt, med andre relevante nationale myndigheder eller overordnede politiske retningslinjer fra regeringen, som ikke vedrører de reguleringsopgaver og -beføjelser, der er omhandlet i artikel 37.

5. For at beskytte den regulerende myndigheds uafhængighed sikrer medlemsstaterne navnlig:

a) at den regulerende myndighed kan træffe selvstændige afgørelser uafhængigt af noget politisk organ og har separate årlige budgetbevillinger med autonomi i forbindelse med gennemførelsen af det tildelte budget og tilstrækkelige menneskelige og finansielle ressourcer til at varetage dens opgaver, og

b) at medlemmerne af den regulerende myndigheds bestyrelse eller, hvor der ikke findes en bestyrelse, af den regulerende myndigheds topledelse, udnævnes for en fast periode på fem til syv år, der kan forlænges én gang.

Med hensyn til første afsnit, litra b), sikrer medlemsstaterne en passende rotationsordning for bestyrelsen eller topledelsen. Medlemmerne af bestyrelsen eller, hvor der ikke findes en bestyrelse, af topledelsen kan kun afsættes i deres embedsperiode, hvis de ikke længere opfylder de betingelser, der er fastsat i denne artikel, eller er fundet skyldige i tjenesteforseelse i henhold til national ret.«

Direktiv 2019/944

4 Følgende fremgår af 80. og 87. betragtning til direktiv 2019/944:

»(80) Det er nødvendigt, at regulerende myndigheder kan træffe afgørelser i alle reguleringsspørgsmål og kan være fuldt uafhængige af alle andre offentlige og private interesser, hvis det indre marked for elektricitet skal kunne fungere efter hensigten. [...]

[...]

(87) Dette direktiv [...] fratager ikke medlemsstaterne muligheden for at etablere og offentliggøre deres nationale energipolitik. Som følge heraf kan det afhængigt af en medlemsstats forfatningsmæssige ordninger høre under en medlemsstats kompetence at fastlægge en politikramme, som de regulerende myndigheder skal handle inden for, f.eks. hvad angår forsyningssikkerhed. Generelle energipolitiske retningslinjer, som udstedes af medlemsstaten, bør dog ikke gribe ind i de regulerende myndigheders uafhængighed og autonomi.«

5 Dette direktivs artikel 57 med overskriften »Udpegning af regulerende myndigheder og disses uafhængighed« bestemmer i stk. 4 og 5:

»4. Medlemsstaterne garanterer den regulerende myndigheds uafhængighed og sikrer, at den optræder upartisk og gennemskueligt i udøvelsen af dens beføjelser. Med dette formål sikrer medlemsstaterne, at den regulerende myndighed under udførelsen af de reguleringsopgaver, som dette direktiv og relateret lovgivning pålægger den,

a) er juridisk adskilt fra og funktionelt uafhængig af andre offentlige eller private enheder, og

b) sikrer, at dens personale og de personer, der har ansvaret for dens ledelse,
   i) handler uafhængigt af enhver markedsinteresse, og
   ii) ikke søger eller modtager direkte instrukser fra nogen regering eller anden offentlig eller privat enhed under udførelsen af reguleringsopgaverne. Dette krav berører ikke et tæt samarbejde, når det er hensigtsmæssigt, med andre relevante nationale myndigheder eller overordnede politiske retningslinjer fra regeringen, som ikke vedrører de reguleringsopgaver og -beføjelser, der er omhandlet i artikel 59.

5. For at beskytte den regulerende myndigheds uafhængighed sikrer medlemsstaterne navnlig, at:

a) den regulerende myndighed kan træffe selvstændige afgørelser uafhængigt af ethvert politisk organ

[...]«

6 Det nævnte direktivs artikel 59 med overskriften »De regulerende myndigheders opgaver og beføjelser« bestemmer i stk. 1, litra a) og m):

»Den regulerende myndighed har følgende opgaver:

a) at fastsætte eller godkende transmissions- eller distributionstariffer eller deres metoder eller begge dele i overensstemmelse med gennemsigtige kriterier

[...]

m) at fastsætte eller godkende standarderne for og kravene til servicekvalitet og leveringskvalitet eller bidrage til dette sammen med andre kompetente myndigheder samt overvåge, at reglerne for netsikkerhed og -pålidelighed overholdes, [og] evaluere de hidtidige præstationer for netsikkerhed.«

Finske retsforskrifter

Kontrolloven

7 I henhold til § 10, stk. 1, nr. 1), i laki sähkö – ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (590/2013) (lov om kontrol med elektricitets- og naturgasmarkederne (nr. 590/2013), herefter »kontrolloven«) skal energiagenturet ved afgørelse (fastættelsesafgørelse) fastsætte bindende bestemmelser for systemoperatøren, den systemansvarlige hovedsystemoperatør og den systemansvarlige transmissionssystemoperatør vedrørende metoderne til fastsættelse i kontrolperioden af systemoperatørens vederlag for driften af systemet og af de afgifter, der opkræves for transmissionstjenesten, inden disse metoder indføres.

8 Lovens § 10, stk. 2, bestemmer, at der i afgørelsen om fastsættelse af de metoder, som skal følges ved prisfastsættelsen, træffes bestemmelse om bl.a. principperne for vurderingen af kapital, som er bundet til driften af systemet eller en tjeneste, om den måde, hvorpå det tilladte afkast af den kapital, der er bundet til driften af systemet eller en tjeneste, eller det tilladte afkast af en tjeneste fastsættes, om den måde, hvorpå resultatet af driften af systemet eller en tjeneste samt en som følge heraf nødvendig tilpasning af resultatopgørelse og balance fastsættes, samt om formål, som skaber incitament til at øge effektiviteten af driften af systemet, fremmer integrationen af

markederne, forbedrer systemsikkerheden samt fremmer den dermed forbundne forskningsaktivitet, udviklingen af systemet og leveringen af systemtjenester, som fremmer foranstaltninger til forbedret energieffektivitet hos systembrugerne, og om den måde, hvorpå disse formål fastlægges, samt de metoder, hvormed målsætningerne anvendes ved prisfastsættelsen.

9 Den pågældende lovs § 13, stk. 1, nr. 2), fastsætter, at energiagenturet kan ændre en fastsættelsesafgørelse ved at træffe en ny afgørelse, såfremt sagen vedrørende denne afgørelse er indledt på begæring af adressaten for fastsættelsesafgørelsen eller af agenturet af egen drift. En fastsættelsesafgørelse, der er meddelt for en tidsbegrænset periode, kan ændres på initiativ af adressaten for afgørelsen eller af energiagenturet, og en tidsubegrænset fastsættelsesafgørelse kan ændres på initiativ af energiagenturet, såfremt ændringen skyldes en ændring af lovgivning.

Lov om elektricitetsmarkedet

10 I henhold til § 19, stk. 1, i sähkömarkkinalaki (588/2013) (lov om elektricitetsmarkedet (nr. 588/2013), herefter »lov om elektricitetsmarkedet«) skal en systemoperatør for at sikre brugerne af operatørens system adgang til elektricitet af en tilstrækkelig god kvalitet vedligeholde, drive og videreudvikle dette system samt tilslutningerne til andre systemer i overensstemmelse med de krav, der gælder for driften af elektricitetssystemer og systembrugernes rimelige behov.

11 I henhold til denne lovs § 19, stk. 2, som trådte i kraft efter ændringen ved laki sähkömarkkinalain muuttamisesta (730/2021) (lov om ændring af lov om elektricitetsmarkedet (nr. 730/2021), herefter »lov nr. 730/2021«), skal elektricitetssystemet projekteres, etableres og vedligeholdes således, at det bl.a. opfylder kvalitetskravene til driften af elektricitetssystemer, og den tekniske kvalitet af transmissionen og af distributionen af elektricitet også i øvrigt er god, samt at systemoperatøren kan levere transmissions- og distributionstjenester til systembrugerne på en omkostningseffektiv måde.

12 § 51 i lov om elektricitetsmarkedet indeholder nærmere bestemmelser om de kvalitetskrav, der gælder for driften af et distributionssystem.

13 Denne lovs § 52, stk. 1, som ændret ved lov nr. 730/2021, bestemmer, at udviklingen af et elektricitetsdistributionssystem skal være baseret på en åben udviklingsplan, der bl.a. skal indeholde følgende:

– en plan over centrale investeringer i distributionssystemet, som er nødvendige for opretholdelsen af distributionssystemets transmissionskapacitet samt for tilslutningen af ny kapacitet til produktion af elektricitet og nye belastninger på distributionssystemet i de efterfølgende ti år, herunder ladestationer til eldrevne biler og behov for elektricitetsforsyning til søgående skibe og fartøjer til sejlads på indre vandveje

– foranstaltninger, hvis gennemførelse medfører, at kravene i §§ 51 og 119 i den nævnte lov opfyldes og bibeholdes i distributionssystemet

– en plan for eventuel udnyttelse af et fleksibelt elektricitetsforbrug, anlæg til elektricitetslagring, distributionssystemoperatørens eventuelle anvendelse af foranstaltninger rettet mod energieffektivitet og af andre ressourcer som alternativer til udvidelsen af distributionssystemets transmissionskapacitet

– passende sammenligninger af omkostningseffektiviteten af foranstaltninger til udvikling af distributionsnettet.

14 § 119 i lov om elektricitetsmarkedet, som ændret ved lov nr. 730/2021, indeholder en overgangsbestemmelse vedrørende sikker drift af distributionssystemet.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

15 Ved afgørelser af 30. november 2015 fastsatte energiagenturet for kontrolperioderne mellem henholdsvis den 1. januar 2016 og den 31. december 2019 og mellem den 1. januar 2020 og den 31. december 2023 kontrolmetoder vedrørende fastsættelsen af systemoperatørens vederlag for driften af et system og de afgifter, der opkræves for transmissionstjenesten.

16 Ved afgørelser af 15. december 2021 (herefter »de omtvistede afgørelser«) ændrede dette agentur sine afgørelser af 30. november 2015. Den reviderede navnlig disse kontrolmetoder for perioden fra den 1. januar 2022 til den 31. december 2023. Desuden anførte agenturet i de omtvistede afgørelser, at den havde foretaget denne ændring på eget initiativ efter ikrafttrædelsen af lov nr. 730/2021.

17 Ved søgsmål anlagt den 17. og den 19. januar 2022 ved markkinaoikeus (domstol i handelsretlige sager, Finland), som er den forelæggende ret, har sagsøgerne i hovedsagen bl.a. nedlagt påstand om annullation af de omtvistede afgørelser, for så vidt som de ændrede de nævnte kontrolmetoder ved at ajourføre de enhedspriser, der blev anvendt ved beregningen af vederlagsgrundlaget, og ved at ophæve den valgfrie metode, der blev anvendt med henblik på fastsættelsen af den risikofrie rentesats. Sagsøgerne har med deres søgsmål navnlig gjort gældende, at energiagenturet ikke har truffet de anfægtede afgørelser selvstændigt som uafhængig regulerende myndighed i overensstemmelse med kravene i artikel 57 i direktiv 2019/944.

18 Energiagenturet har nedlagt påstand om frifindelse. Agenturet har for denne ret gjort gældende, at ændringen af kontrolmetoderne vedrørende fastsættelsen af systemoperatørens vederlag og de afgifter, der opkræves for transmissionstjenesten, indgår i ændringerne af loven om elektricitetsmarkedet og kontrolloven. Energiagenturet har anført, at den nationale lovgiver ikke desto mindre var af den opfattelse, at disse ændringer er i overensstemmelse med EU-rettens krav til den regulerende myndigheds uafhængighed, og at de blot fastsætter overordnede retningslinjer.

19 Den forelæggende ret har anført, at den inden for rammerne af tvisten i hovedsagen skal vurdere spørgsmålet om, hvorvidt energiagenturet ved de omtvistede afgørelser i løbet af en kontrolperiode kunne ændre disse kontrolmetoder. I forbindelse med denne vurdering tilkommer det den forelæggende ret at afgøre, om ændringerne af loven om elektricitetsmarkedet ved lov nr. 730/2021 griber ind i den nationale regulerende myndigheds uafhængighed som fastsat i direktiv 2019/944 for så vidt angår fastsættelsen af nettariffer og andre reguleringsopgaver, der påhviler denne myndighed. Med henblik herpå er det nødvendigt at fortolke dette direktivs artikel 57, stk. 4 og 5, og artikel 59.

20 Energiagenturet har i det væsentlige begrundet de omtvistede afgørelser med forarbejderne til lov nr. 730/2021. I disse afgørelser er det bl.a. anført, at dette agentur efter ændringerne af lov om elektricitetsmarkedet ved lov nr. 730/2021, der trådte i kraft den 1. august 2021, begyndte at

forberede en ændring af de nævnte kontrolmetoder med henblik på at bringe dem i overensstemmelse med lovgivningens krav. Det centrale formål med disse ændringer af loven om elektricitetsmarkedet var, at det pågældende agentur fik stillet nye værktøjer til rådighed, der gør det muligt at påvirke priserne for transmission uden risiko for udviklingen af forsyningssikre og intelligente elektricitetssystemer.

21 Lovforslaget om de nævnte ændringer, som den finske regering udarbejdede (herefter »lovforslaget«), viser, at formålet med ændringerne er at bremse stigningen i priserne på distribution af elektricitet ved hjælp af foranstaltninger, der har til formål at reducere distributionssystemoperatørernes omkostningsniveau og at afbøde stigningen i disse omkostninger. Dette lovforslag vedrørte ændringer af de kontrolmetoder, som energiagenturet havde gennemført efter ikrafttrædelsen af ændringerne af loven om elektricitetsmarkedet ved lov nr. 730/2021. I det nævnte forslag blev det fremhævet, at ændringen af beregningsmetoderne ikke er betinget af, at der findes en lovgivning, der direkte vedrører indholdet af disse beregningsmetoder. Det forklares endvidere heri, at dette agentur i en rammerapport, der var blevet udarbejdet i forbindelse med det samme forslags forberedende arbejde, anførte, at agenturet som følge af de foreslåede ændringer af den lovgivning, der finder anvendelse på distributionssystemoperatører, allerede for den nuværende kontrolperiode skulle ændre sine gældende afgørelser om fastsættelse af metoderne for beregning af disse operatørers tariffer.

22 Ifølge økonomi- og beskæftigelsesministeriets vurdering i det pågældende lovforslag vil ændringerne af disse beregningsmetoder have en betydelig indvirkning på vederlaget til operatørerne af distributionssystemer og ejerne af disse systemer.

23 Desuden har det finske parlaments økonomiudvalg i en rapport, der blev fremlagt i forbindelse med de parlamentariske behandling af dette lovforslag, anført, at det var nødvendigt at gribe ind over for de uforholdsmæssigt høje vederlag til systemoperatørerne, som var muliggjort af de eksisterende beregningsmetoder. Ifølge denne rapport blev systemets værdi inden for rammerne af den kontrolmodel, der var gældende på tidspunktet for de omhandlede faktiske omstændigheder, fastsat på grundlag af de enhedspriser pr. komponent, som energiagenturet havde fastsat for en periode på otte år fra 2016 til 2023, idet disse priser ikke længere afspejlede det faktiske omkostningsniveau. Ifølge den pågældende rapport har lovændringerne specifikt til formål at gøre det muligt at ændre kontrolmodellen i løbet af den relevante igangværende kontrolperiode.

24 Den forelæggende ret er i øvrigt af den opfattelse, at det fremgår af dom af 11. juni 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462), og af 2. september 2021, Kommissionen mod Tyskland (Gennemførelse af direktiv 2009/72 og 2009/73) (C-718/18, EU:C:2021:662), at hverken metoderne til beregning af tarifferne for transmission og distribution af elektricitet generelt eller de forskellige væsentlige spørgsmål i forbindelse hermed kan fastsættes i national ret på en måde, der er bindende for den nationale regulerende myndighed. Endvidere udgør retningslinjer fra et ministeriums repræsentanter med henblik på den nationale regulerende myndigheds beslutningstagning vedrørende dens centrale reguleringsopgaver og -beføjelser ifølge denne retspraksis også et indgreb i myndighedens uafhængighed.

25 Direktiv 2019/944 hindrer ikke medlemsstaterne i at fastlægge og gennemføre deres egen energipolitik. Generelle energipolitiske retningslinjer fra medlemsstaterne må dog ikke begrænse de regulerende myndigheders uafhængighed eller autonomi eller gribe ind i deres centrale reguleringsopgaver og -beføjelser.

26 Den forelæggende ret har endvidere anført, at de ændringer af loven om elektricitetsmarkedet, der følger af lov nr. 730/2021, ikke i sig selv vedrørte de metoder til kontrol af systemoperatører, som energiagenturet anvender i forbindelse med fastlæggelsen af et rimeligt vederlag til distributionssystemoperatørerne. Dertil kommer, at disse ændringer heller ikke direkte har ændret de enhedspriser, der anvendes ved beregningen af dette vederlag, eller den risikofrie rentesats, der anvendes ved fastlæggelse af det passende vederlag. Formålet med de nævnte ændringer, således som det fremgår af forarbejderne hertil, var nemlig at få priserne på distribution af elektricitet til at falde. Med henblik herpå blev den regulerende myndighed givet midler og begrundelser for at ændre beregningsmetoderne fra midten af kontrolperioden, idet ændringerne af disse metoder og deres virkninger var blevet vurderet på forhånd. Disse betragtninger synes at have haft en direkte indvirkning på energiagenturets vedtagelse af de omtvistede afgørelser.

27 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at en fortolkning af EU-retten er nødvendig for at afgøre den tvist, der er indbragt for den, vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt det formål, der forfølges med en national lovgivning, og som består i at bremse stigningen i priserne for distribution af elektricitet og nedbringe omkostningerne i forbindelse med denne distribution med henblik på at øge systemvirksomhedernes omkostningseffektivitet, kan anses for ikke at påvirke den nationale regulerende myndigheds reguleringsopgaver og -beføjelser, eller om det skal lægges til grund, at disse opgaver kan påvirkes af overordnede retningslinjer som de i hovedsagen omhandlede. Den pågældende ret er ligeledes i tvivl om, hvilke kriterier der skal tages hensyn til med henblik på en sådan vurdering. I denne sammenhæng ønsker den forelæggende ret endvidere oplyst, hvilken betydning der i denne henseende skal tillægges den omstændighed, at de ovenfor anførte betragtninger fremgår af forarbejderne til en lov, navnlig henset til dom af 29. april 2004, Björnekulla Fruktindustrier (C-371/02, EU:C:2004:275), og spørgsmålet om, hvorvidt disse betragtninger kan anses for at være »overordnede […] retningslinjer« som omhandlet i artikel 57 i direktiv 2019/944.

28 På denne baggrund har markkinaoikeus (domstol i handelsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Hvilke grunde skal inddrages og tages i betragtning ved bedømmelsen af, i hvilke tilfælde der er tale om en indgriben i den nationale regulerende myndigheds centrale reguleringsopgaver og -beføjelser på en måde, som ikke sikrer den nationale regulerende myndigheds uafhængighed i henhold til artikel 57, stk. 4 og 5, i direktiv 2019/944, og i hvilke tilfælde der er tale om overordnede retningslinjer, der ikke vedrører reguleringsopgaverne og -beføjelserne som omhandlet i artikel 59 i direktiv 2019/944?

2) Skal en ændring af national lovgivning af den [i hovedsagen omhandlede] art […], som havde til formål, på den måde det beskrives i forarbejderne til [den lov, der var gældende inden denne ændring], at påvirke priserne for distribution af elektricitet, idet der blev foretaget ændringer i den nationale lov om elektricitetsmarkedet, som vedrører de lovgivningsmæssige rammer for systemoperatørerne, ved hvilke der i sig selv ganske vist hverken blev grebet direkte ind i tarifferne for transmission eller distribution eller i metoderne til beregning heraf, men som havde den konsekvens, at den nationale regulerende myndighed måtte ændre sine kontrolmetoder midt i kontrolperioden, anses [for] forenelig med artikel 57, stk. 4 og 5, i direktiv 2019/944 for så vidt angår kravet om den regulerende myndigheds uafhængighed?«

Om de præjudicielle spørgsmål

29 Med de to spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 57, stk. 4, og artikel 57, stk. 5, første afsnit, litra a), i direktiv 2019/944, sammenholdt med direktivets artikel 59, skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, hvis formål, således som det fremgår af forarbejderne hertil, bl.a. består i at påvirke priserne for distribution af elektricitet, uden dog at indeholde bestemmelser, der specifikt regulerer tarifferne for transmission eller distribution af elektricitet eller metoderne til beregning heraf, men hvis ikrafttræden har bevirket, at den nationale regulerende myndighed har ændret metoderne til kontrol af tarifferne for drift af elektricitetssystemet inden udløbet af den kontrolperiode, der var gældende på datoen for denne ikrafttræden.

30 I denne henseende bestemmer dette direktivs artikel 57, stk. 4, i det væsentlige, at medlemsstaterne garanterer den regulerende myndigheds uafhængighed og sikrer, at denne myndighed under udførelsen af de reguleringsopgaver, som dette direktiv og relateret lovgivning pålægger den, er juridisk adskilt fra og funktionelt uafhængig af andre offentlige eller private enheder, og at den nævnte myndighed sikrer, at dens personale og de personer, der har ansvaret for dens ledelse, handler uafhængigt af enhver markedsinteresse, og ikke søger eller modtager direkte instrukser fra nogen regering eller anden offentlig eller privat enhed under udførelsen af disse opgaver. Ifølge denne artikel 57, stk. 4, litra b), nr. ii), berører dette sidstnævnte krav ikke et tæt samarbejde, når det er hensigtsmæssigt, med andre nationale myndigheder eller overordnede politiske retningslinjer fra regeringen, som ikke vedrører de reguleringsopgaver og -beføjelser, der er omhandlet i artikel 59 i direktiv 2019/44, og som i overensstemmelse med sidstnævnte artikels stk. 1, litra a), omfatter fastsættelse eller godkendelse af transmissions- eller distributionstariffer eller deres metoder.

31 Nævnte artikel 57 bestemmer i øvrigt i stk. 5, første afsnit, litra a), at for at beskytte den regulerende myndigheds uafhængighed sikrer medlemsstaterne navnlig, at denne myndighed kan træffe selvstændige afgørelser uafhængigt af ethvert politisk organ.

32 Bestemmelserne i artikel 57 i direktiv 2019/944 afspejler i det væsentlige indholdet af 80. og 87. betragtning til dette direktiv, hvorefter det er nødvendigt dels, at regulerende myndigheder kan træffe afgørelser i alle reguleringsspørgsmål og kan være fuldt uafhængige af alle andre offentlige og private interesser, hvis det indre marked for elektricitet skal kunne fungere efter hensigten, dels at det pågældende direktiv ikke fratager medlemsstaterne muligheden for at etablere og offentliggøre deres nationale energipolitik.

33 I denne henseende fremgår det navnlig af denne 87. betragtning, at afhængigt af en medlemsstats forfatningsmæssige ordninger kan det høre under den pågældende medlemsstats kompetence at fastlægge en politikramme, som de regulerende myndigheder skal handle inden for, f.eks. hvad angår forsyningssikkerhed. Generelle energipolitiske retningslinjer, som udstedes af medlemsstaten, bør dog ikke gribe ind i de regulerende myndigheders uafhængighed og autonomi.

34 Hvad for det første angår begrebet »uafhængighed« bemærkes, at dette ikke er defineret i direktiv 2019/944. Det fremgår imidlertid af Domstolens praksis vedrørende fortolkningen af direktiv 2009/72, hvis artikel 35, stk. 4 og 5, i det væsentlige er identisk med artikel 57, stk. 4 og 5, i direktiv 2019/944, at dette begreb for så vidt angår offentlige organer sædvanligvis betegner en status, der sikrer, at det pågældende organ kan handle helt frit uden nogen form for instruks eller noget pres fra de organer, i forhold til hvilke dette organs uafhængighed skal sikres, uden nogen form for instruks eller påvirkning udefra. Denne beslutningsmæssige uafhængighed indebærer, at den

nationale reguleringsmyndighed inden for rammerne af de nationale regulerende myndigheders reguleringsopgaver og -beføjelser vedtager deres afgørelser selvstændigt og alene på grundlag af offentlighedens interesse, således at de formål, der forfølges med direktiv 2009/72, overholdes, uden at myndigheden underlægges eksterne instrukser fra andre private eller offentlige organer (jf. i denne retning dom af 11.6.2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, præmis 32, 33 og 54, og af 2.9.2021, Kommissionen mod Tyskland (Gennemførelse af direktiv 2009/72 og 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, præmis 108 og 109).

35 I denne henseende har Domstolen fastslået, at de nationale regulerende myndigheders fulde uafhængighed fra økonomiske enheder og offentlige enheder, hvad enten de er administrative eller politiske organer, og i sidstnævnte tilfælde indehavere af den udøvende eller den lovgivende magt, tjener til at sikre, at de af disse nationale regulerende myndigheder trufne afgørelser er upartiske og ikke-diskriminerende, og udelukker en gunstigere behandling af virksomheder og markedsinteresser med tilknytning til regeringen, flertallet eller på anden måde den politiske magt for at sætte de nationale regulerende myndigheder i stand til at varetage deres opgaver i et langsigtet perspektiv, hvilket er nødvendigt for at forfølge formålene med direktiv 2009/72. Domstolen har endvidere præciseret, at de nationale regulerende myndigheders uafhængighed skal være sikret ikke alene i forhold til regeringen, men også i forhold til den nationale lovgiver (jf. i denne retning dom af 2.9.2021, Kommissionen mod Tyskland (Gennemførelse af direktiv 2009/72 og 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, præmis 112 og 130).

36 Domstolen har endvidere fastslået, at repræsentanterne for de nationale ministerier ikke kan benytte deres deltagelse i disse procedurer vedrørende tarifreguleringen til at udøve nogen form for pres på reguleringsmyndigheden eller til at give den instrukser, der kan lede dens afgørelser inden for rammerne af udførelsen af dens opgaver og beføjelser (jf. i denne retning dom af 11.6.2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, præmis 62).

37 For det andet og som fastslået af Domstolen omfattes de beføjelser, som på grundlag af en teknisk-specialiseret vurdering af virkeligheden er forbeholdt den nationale regulerende myndigheder, af gennemførelsessfæren, og ved udøvelsen af disse beføjelser er denne myndighed underlagt principper og regler, der er fastsat i en sådan detaljeret retlig ramme på EU-plan, som begrænser dens skøn og forhindrer den i at træffe politiske valg (jf. i denne retning dom af 2.9.2021, Kommissionen mod Tyskland (Gennemførelse af direktiv 2009/72 og 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, præmis 132).

38 Selv om det ifølge ordlyden af artikel 59, stk. 1, litra m), i direktiv 2019/944 ganske vist tilkommer de regulerende myndigheder at overvåge, at reglerne for netsikkerhed og -pålidelighed overholdes, og at evaluere de hidtidige præstationer for netsikkerhed, fremgår det nemlig ikke af denne ordlyd, at fastsættelsen af disse regler henhører under deres kompetence.

39 Som det fremgår af 87. betragtning til dette direktiv, og som det er bestemt i artikel 194, stk. 2, andet afsnit, TEUF, har medlemsstaterne i denne henseende ret til at fastsætte betingelserne for udnyttelsen af deres energiressourcer. Det nævnte direktiv fratager således ikke medlemsstaterne muligheden for at etablere og offentliggøre deres nationale energipolitik samt at fastlægge en politikramme for de regulerende myndigheder, f.eks. hvad angår forsyningssikkerhed. Medlemsstaterne kan derfor frit vedtage deres egen lovgivning vedrørende det nationale elektricitetsmarked med undtagelse af de regulerende myndigheders opgaver og beføjelser, der er fastsat i samme direktiv.

40 Ud fra dette synspunkt, og således som generaladvokaten har anført i punkt 52 og 53 i forslaget til afgørelse, kan en medlemsstats udøvelse af sin kompetence med hensyn til fastlæggelsen af sin energipolitik have indvirkning på omkostningerne til driften af elektricitetssystemet. Desuden er den blotte omstændighed, at en medlemsstat gennem vedtagelsen af en lovgivning tilsigter at nedbringe priserne for elektricitetsdistribution, ikke i sig selv uforenelig med artikel 57, stk. 4 og 5, i direktiv 2019/944.

41 Når dette er sagt, er nationale regulerende foranstaltninger, der indeholder detaljerede bestemmelser, der specifikt fastsætter de elementer, som ligger inden for den regulerende myndigheds kompetence, såsom niveauet for tariffer for elektricitetssystemet eller de konkrete metoder til beregning heraf, ikke tilladt, henset til artikel 57, stk. 4 og 5, i direktiv 2019/944.

42 I denne henseende tilkommer det en national ret med henblik på at vurdere, om en national reguleringsforanstaltning som den i hovedsagen omhandlede er forenelig med princippet om de regulerende myndigheders uafhængighed, at efterprøve, om den nationale regulerende myndigheds ændring af metoderne til fastsættelse af tariffer for elektricitetssystemet er en følge af en lov, der udelukkende vedrører et aspekt, som ikke er forbundet med en opgave for denne myndighed som omhandlet i artikel 59 i direktiv 2019/944, såsom forsyningssikkerheden.

43 Det skal desuden sikres, at de betragtninger, der fremsættes under proceduren for en medlemsstats regerings vedtagelse af en lov, herunder betragtninger vedrørende denne lovs eventuelle indvirkning på fastsættelsen af tariffer for det pågældende elektricitetssystem, der fremgår af forarbejderne til den nævnte lov, ikke er bindende, og at reguleringsmyndigheden under ingen omstændigheder kan betragte dem som instrukser, som den er forpligtet til at efterkomme under udøvelsen af sine opgaver og beføjelser (jf. i denne retning dom af 11.6.2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, præmis 63).

44 Den omstændighed, at den nationale lovgiver inden udløbet af den kontrolperiode, der var gældende på datoen for samme lovs ikrafttræden, har ændret de krav vedrørende forsyningssikkerheden, der var blevet fastsat af regeringen, og at disse tariffer følgelig er blevet ændret af den regulerende myndighed, rejser i øvrigt ikke i sig selv tvivl om, at denne sidstnævnte udøver sine beføjelser uafhængigt.

45 I det foreliggende tilfælde har den nationale lovgiver, således som det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, og med forbehold af den efterprøvelse, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage, med henblik på at forbedre elektricitetsdistributionssystemernes sikkerhed, navnlig over for ekstreme vejrforhold, der har forårsaget betydelige forstyrrelser af elforsyningen i Finland, vedtaget lov om elektricitetsmarkedet, der fastsætter mål for operatørerne af disse systemer med henblik på at forbedre forsyningssikkerheden. Ifølge den finske regering havde denne lov med henblik herpå bl.a. fastsat en forpligtelse for disse operatører til i etaper og indtil udgangen af 2028 i deres respektive ansvarsområder at opfylde kravene til opførelse og vedligeholdelse af de nævnte systemer. Ændringerne af denne lov ved lov nr. 730/2021 blev imidlertid vedtaget med henblik på, således som denne regering har anført, at forlænge gennemførelsesperioden for disse krav for ifølge forarbejderne til denne lov at begrænse stigningerne i priserne på distribution af elektricitet. Den forelæggende ret har i denne henseende anført, at disse ændringer ikke som sådan vedrørte de metoder til kontrol af de satser for vederlag til distributionssystemoperatører, som energiagenturet anvendte.

46 Inden for rammerne af den i hovedsagen omhandlede lovgivningsprocedure og med henblik på dennes forudsigelighed fremlagde energiagenturet en baggrundsrapport om metoderne til kontrol af fastsættelsen af tarifferne for drift af elektricitetssystemet, der havde karakter af en uafhængig ekspertudtalelse om de nævnte ændringers potentielle indvirkning på disse tariffer med hensyn til forsyningssikkerheden. Henset til de sagsakter, som Domstolen råder over, og som dette agentur har gjort gældende, fremgår det desuden, med forbehold for den forelæggende rets vurdering, at det nævnte agentur i de omtvistede afgørelser på eget initiativ behandlede spørgsmålet om disse kontrolmetoder efter datoen for ikrafttrædelsen af lov nr. 730/2021 i overensstemmelse med kontrollovens artikel 13, stk. 1, nr. 1), som udtrykkeligt overlader det nævnte agentur beføjelsen til at vurdere nødvendigheden af og grundlaget for ændringerne af de nævnte metoder.

47 Henset til ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 57, stk. 4, og artikel 57, stk. 5, første afsnit, litra a), i direktiv 2019/944, sammenholdt med direktivets artikel 59, skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for en national lovgivning, hvis formål, således som det fremgår af forarbejderne hertil, bl.a. består i at påvirke priserne for distribution af elektricitet, uden dog at indeholde bestemmelser, der specifikt regulerer tarifferne for transmission eller distribution af elektricitet eller metoderne til beregning heraf, men hvis ikrafttræden har bevirket, at den nationale regulerende myndighed har ændret metoderne til kontrol af tarifferne for drift af elektricitetssystemet inden udløbet af den kontrolperiode, der var gældende på datoen for denne ikrafttræden.

Sagsomkostninger

48 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

Artikel 57, stk. 4, og artikel 57, stk. 5, første afsnit, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/944 af 5. juni 2019 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ændring af direktiv 2012/27/EU, sammenholdt med direktivets artikel 59,

skal fortolkes således, at

disse bestemmelser ikke er til hinder for en national lovgivning, hvis formål, således som det fremgår af forarbejderne hertil, bl.a. består i at påvirke priserne for distribution af elektricitet, uden dog at indeholde bestemmelser, der specifikt regulerer tarifferne for transmission eller distribution af elektricitet eller metoderne til beregning heraf, men hvis ikrafttræden har bevirket, at den nationale regulerende myndighed har ændret metoderne til kontrol af tarifferne for drift af elektricitetssystemet inden udløbet af den kontrolperiode, der var gældende på datoen for denne ikrafttræden.

Underskrifter