Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 6. marca 2025*

„Predhodno odločanje – Notranji trg električne energije – Direktiva (EU) 2019/944 – Člen 57(4) in (5) – Neodvisnost nacionalnega regulativnega organa pri izvajanju njegovih nalog in pooblastil – Smernice države članice – Zakonodajna sprememba, katere namen je znižanje cen za distribucijo električne energije – Odločba o metodologijah nadzora tarif za obratovanje električnega omrežja, ki jo zadevni regulativni organ sprejme po tej spremembi – Upoštevanje pripravljalnega gradiva za zakon, s katerim je bila izvedena navedena sprememba“

V zadevi C-48/23,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo markkinaoikeus (gospodarsko sodišče, Finska) z odločbo z dne 1. februarja 2023, ki je na Sodišče prispela 1. februarja 2023, v postopku

Alajärven Sähkö Oy in drugi,

Elenia Verkko Oyj

proti

Energiavirasto,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi I. Jarukaitis (poročevalec), predsednik četrtega senata v funkciji predsednika petega senata, D. Gratsias in E. Regan, sodnika,

generalni pravobranilec: A. Rantos,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Alajärven Sähkö Oy in druge E. Ruohoniemi, asianajaja,

– za Elenia Verkko Oyj M. Alkio, asianajaja,

* Jezik postopka: finščina.

– za Energiavirasto J. Tervo, agent,

– za finsko vlado M. Pere, agentka,

– za ciprsko vlado E. Symeonidou, agentka,

– za Evropsko komisijo O. Beynet, J. Ringborg in T. Scharf, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 5. septembra 2024

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 57(4) in (5) ter 59 Direktive (EU) 2019/944 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2019 o skupnih pravilih notranjega trga električne energije in spremembi Direktive 2012/27/EU (UL 2019, L 158, str. 125).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Alajärven Sähkö Oy in drugimi ter družbo Elenia Verkko Oyj, finskimi podjetji, ki so operaterji električnega omrežja, na eni strani in Energiavirasto (agencija za energijo, Finska) na drugi strani glede razglasitve ničnosti odločb zadnjenavedene agencije v delu, v katerem so bile z njima spremenjene metodologije nadzora tarif za omrežnino.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2009/72/ES

3 Člen 35 Direktive 2009/72/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo in o razveljavitvi Direktive 2003/54/ES (UL 2009, L 211, str. 55), naslovljen „Imenovanje in neodvisnost regulativnih organov“, je v odstavkih 4 in 5 določal:

„4. Države članice zagotovijo neodvisnost regulativnega organa in poskrbijo, da svoja pooblastila izvaja nepristransko in pregledno. V ta namen država članica zagotovi, da je regulativni organ pri opravljanju regulativnih nalog, ki mu jih nalaga ta direktiva in z njo povezana zakonodaja:

(a) pravno ločen in funkcionalno neodvisen od vseh drugih javnih ali zasebnih subjektov;

(b) da njegovo osebje in osebe, odgovorne za njihovo upravljanje,
(i) delujejo neodvisno od kakršnih koli tržnih interesov, in

(ii) pri opravljanju svojih regulativnih nalog ne zahtevajo ali sprejemajo neposrednih navodil od katere koli vlade ali drugega javnega ali zasebnega subjekta. Ta zahteva ne posega v morebitno tesno sodelovanje z drugimi pristojnimi nacionalnimi organi ali v splošne smernice politike, ki jih določi vlada, ki niso povezane z regulativnimi pooblastili in nalogami iz člena 37.

5. Da zavarujejo neodvisnost regulativnega organa, države članice zlasti zagotovijo:

(a) da lahko regulativni organ samostojno odloča, neodvisno od katerega koli političnega organa, in da se mu letno ločeno dodelijo proračunska sredstva, da bi bil samostojen pri izvrševanju dodeljenih proračunskih sredstev in da bi pri opravljanju svojih dolžnosti razpolagal z zadostnimi človeškimi in finančnimi viri; in

(b) da so člani odbora regulativnega organa ali, če odbor ne obstaja, najvišje vodstvo regulativnega organa imenovani za obdobje od pet do sedem let, ki se lahko enkrat obnovi.

Države članice glede točke (b) prvega pododstavka zagotovijo ustrezen sistem rotacije za odbor ali najvišje vodstvo. Člane odbora, ali, če odbor ne obstaja, člane najvišjega vodstva se lahko še pred koncem njihovega mandata funkcije razreši le, če ne izpolnjujejo več pogojev iz tega člena ali če so storili kršitev po nacionalni zakonodaji.“

Direktiva 2019/944

4 V uvodnih izjavah 80 in 87 Direktive 2019/944 je navedeno:

„(80) Notranji trg za električno energijo bo pravilno deloval le, če bodo lahko regulativni organi odločali o vseh ustreznih regulativnih vprašanjih in če bodo popolnoma neodvisni od kakršnih koli drugih javnih ali zasebnih interesov. […]

[…]

(87) Ta direktiva […] državam članicam ne [odvzema] možnosti oblikovanja in uvedbe svojih nacionalnih energetskih politik. To pomeni, da bi lahko države članice – odvisno od ustavne ureditve države članice – imele pristojnost za določitev političnega okvira, znotraj katerega morajo delovati regulativni organi, na primer v zvezi z zanesljivostjo oskrbe. Vendar pa smernice za splošno energetsko politiko, ki jih izda država članica, ne bi smele okrniti neodvisnosti in avtonomnosti regulativnih organov.“

5 Člen 57 te direktive, naslovljen „Imenovanje in neodvisnost regulativnih organov“, v odstavkih 4 in 5 določa:

„4. Države članice zagotovijo neodvisnost regulativnega organa in zagotovijo, da svoja pooblastila izvaja nepristransko in pregledno. V ta namen države članice zagotovijo, da je regulativni organ pri opravljanju regulativnih nalog, ki mu jih nalaga ta direktiva in z njo povezani pravni akti:

(a) pravno ločen in funkcionalno neodvisen od drugih javnih ali zasebnih subjektov,

(b) zagotavlja, da njegovo osebje in osebe, odgovorne za njegovo upravljanje:
(i) delujejo neodvisno od kakršnih koli tržnih interesov in

(ii) pri opravljanju svojih regulativnih nalog ne zahtevajo ali sprejemajo neposrednih navodil od katere koli vlade ali drugega javnega ali zasebnega subjekta. Ta zahteva ne posega v morebitno tesno sodelovanje z drugimi pristojnimi nacionalnimi organi ali v splošne smernice politike, ki jih določi vlada, ki niso povezane z regulativnimi pooblastili in nalogami iz člena 59.

5. Da zavarujejo neodvisnost regulativnega organa, države članice zlasti zagotovijo:

(a) da lahko regulativni organ samostojno odloča, neodvisno od katerega koli političnega organa;

[…]“

6 Člen 59 te direktive, naslovljen „Naloge in pooblastila regulativnih organov“, v odstavku 1(a) in (m) določa:

„Regulativni organ ima naslednje naloge:

(a) v skladu s preglednimi merili določati ali potrjevati tarife za prenos ali distribucijo ali njihove metodologije ali oboje;

[…]

(m) določati ali potrjevati standard in zahteve glede kakovosti storitev in kakovosti dobave ali k temu prispevati skupaj z drugimi pristojnimi organi ter spremljati upoštevanje pravil o sigurnosti in zanesljivosti omrežja in pregledovati njegovo učinkovitost v preteklosti.“

Finsko pravo

Zakon o nadzoru

7 V skladu s členom 10(1), točka 1, laki sähkö – ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (590/2013) (zakon o nadzoru trgov električne energije in zemeljskega plina (590/2013), v nadaljevanju: zakon o nadzoru) agencija za energijo z odločbo (odločba o določitvi) za operaterja sistema, glavnega sistemskega operaterja in sistemskega operaterja prenosnega sistema zavezujoče določi metodologije za določanje plačila operaterju sistema iz naslova obratovanja omrežja in omrežnin za storitve prenosa pred njihovo uvedbo.

8 Člen 10, drugi odstavek, tega zakona določa, da se lahko v odločbi o določitvi metodologij, ki jih je treba upoštevati pri določanju cen, med drugim predpišejo načela vrednotenja kapitala, vezanega na obratovanje omrežja ali storitev, način določanja dopustnega donosa na kapital, vezan na obratovanje omrežja ali storitev, oziroma dopustnega donosa na storitev, način določanja rezultata obratovanja omrežja ali storitve ter vsi potrebni popravki izkaza poslovnega izida in bilance stanja, cilji, ki pomenijo spodbudo za večjo učinkovitost obratovanja omrežja, spodbujanje povezovanja trgov, izboljšanje varnosti omrežja in spodbujanje s tem povezane raziskovalne dejavnosti, razvoj omrežja in zagotavljanje sistemskih storitev, ki spodbujajo ukrepe za izboljšanje energetske učinkovitosti uporabnikov omrežja, ter način določanja teh ciljev in metodologije, s katerimi se navedeni cilji uporabljajo pri določanju cen.

9 Člen 13, prvi odstavek, točka 2, navedenega zakona določa, da lahko agencija za energijo na predlog naslovnika odločbe o določitvi ali po uradni dolžnosti odločbo o določitvi spremeni z izdajo nove odločbe. Odločbo o določitvi, izdano za določen čas, lahko agencija za energijo spremeni na pobudo naslovnika odločbe ali po uradni dolžnosti, odločbo o določitvi, izdano za nedoločen čas, pa lahko agencija za energijo spremeni po uradni dolžnosti, če sprememba temelji na spremembi zakonodaje.

Zakon o trgu električne energije

10 V skladu s členom 19, prvi odstavek, sähkömarkkinalaki (588/2013) (zakon o trgu električne energije (588/2013), v nadaljevanju: zakon o trgu električne energije) mora operater električnega omrežja, da uporabnikom svojega omrežja zagotovi dostop do električne energije ustrezne kakovosti, vzdrževati, upravljati in razvijati svoje električno omrežje in priključke na druga omrežja v skladu z zahtevami, določenimi za obratovanje električnih omrežij, in razumnimi potrebami uporabnikov navedenega omrežja.

11 V skladu s členom 19, drugi odstavek, tega zakona, ki je začel veljati s spremembo navedenega zakona z laki sähkömarkkinalain muuttamisesta (730/2021) (zakon o spremembi zakona o trgu električne energije (730/2021), v nadaljevanju: zakon 730/2021), mora biti električno omrežje načrtovano, zgrajeno in vzdrževano med drugim tako, da izpolnjuje zahteve glede kakovosti obratovanja električnih omrežij in da je tehnična kakovost prenosa in distribucije električne energije tudi v vseh drugih pogledih dobra ter da lahko operater omrežja uporabnikom omrežja zagotavlja storitve prenosa in distribucije na stroškovno učinkovit način.

12 Člen 51 zakona o trgu električne energije vsebuje podrobnejše določbe o zahtevah glede kakovosti obratovanja distribucijskega omrežja.

13 Člen 52, prvi odstavek, tega zakona, kakor je bil spremenjen z zakonom 730/2021, določa, da mora razvoj distribucijskega omrežja električne energije temeljiti na preglednem razvojnem načrtu, ki mora med drugim vključevati:

– načrt o ključnih naložbah v distribucijsko omrežje, ki so potrebne za ohranitev prenosne zmogljivosti distribucijskega omrežja ter za priključitev novih zmogljivosti za proizvodnjo električne energije in novih obremenitev na distribucijsko omrežje v naslednjih desetih letih, vključno s polnilnimi postajami za električne avtomobile in potrebami po oskrbi pomorskih plovil in plovil za plovbo po celinskih plovnih poteh z električno energijo na kopnem;

– ukrepe, katerih izvedba bo zagotovila izpolnjevanje in ohranjanje zahtev, določenih v členih 51 in 119, v distribucijskem omrežju;

– načrt za morebitno koriščenje prilagodljive porabe električne energije in shranjevanja električne energije, za morebitno uporabo ukrepov energetske učinkovitosti operaterja distribucijskega omrežja in za morebitno uporabo drugih virov kot alternativ za povečanje prenosne zmogljivosti distribucijskega omrežja;

– ustrezne primerjave stroškovne učinkovitosti ukrepov za razvoj distribucijskega omrežja.

14 Člen 119 zakona o trgu električne energije, kakor je bil spremenjen z zakonom 730/2021, vsebuje prehodno določbo o zanesljivosti obratovanja distribucijskih omrežij.

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

15 Agencija za energijo je z odločbama z dne 30. novembra 2015 za obdobji nadzora od 1. januarja 2016 do 31. decembra 2019 in od 1. januarja 2020 do 31. decembra 2023 določila metodologije nadzora, ki so se nanašale na določitev plačila operaterjem sistema iz naslova obratovanja omrežja in omrežnin za storitve prenosa.

16 Ta agencija je z odločbama z dne 15. decembra 2021 (v nadaljevanju: sporni odločbi) spremenila svoji odločbi z dne 30. novembra 2015. Zlasti je za obdobje od 1. januarja 2022 do 31. decembra 2023 te metodologije nadzora spremenila. Poleg tega je v spornih odločbah navedla, da je to spremembo izvedla na lastno pobudo po začetku veljavnosti zakona 730/2021.

17 Tožeče stranke iz postopka v glavni stvari s tožbama, vloženima 17. in 19. januarja 2022 pri markkinaoikeus (gospodarsko sodišče, Finska), ki je predložitveno sodišče, med drugim predlagajo razglasitev ničnosti spornih odločb v delu, v katerem so bile z njima spremenjene navedene metodologije nadzora s posodobitvijo cen na enoto, uporabljenih pri izračunu osnove za plačilo, in z odpravo izbirne metode, uporabljene za določitev netvegane obrestne mere. Te tožeče stranke med drugim navajajo, da agencija za energijo izpodbijanih odločb ni izdala avtonomno kot neodvisen regulativni organ v skladu z zahtevami iz člena 57 Direktive 2019/944.

18 Agencija za energijo predložitvenemu sodišču predlaga, naj ti tožbi zavrne. Pred tem sodiščem trdi, da sprememba metodologij nadzora v zvezi z določitvijo plačila operaterju sistema in omrežnin za storitev prenosa spada v okvir sprememb zakona o trgu električne energije in zakona o nadzoru. Navaja, da je nacionalni zakonodajalec kljub vsemu ocenil, da so te spremembe skladne z zahtevami prava Unije glede neodvisnosti nacionalnega regulativnega organa in da določajo zgolj splošne smernice.

19 Predložitveno sodišče navaja, da bo moralo v okviru spora o glavni stvari presoditi, ali je agencija za energijo s spornima odločbama v obdobju nadzora te metodologije nadzora smela spremeniti. V okviru te presoje naj bi moralo ugotoviti, ali spremembe zakona o trgu električne energije z zakonom 730/2021 posegajo v neodvisnost nacionalnega regulativnega organa, določeno v Direktivi 2019/944, v zvezi z določitvijo omrežnih tarif in drugih regulativnih nalog, ki jih ima ta organ. V ta namen naj bi bilo treba razložiti člen 57(4) in (5) ter člen 59 te direktive.

20 Agencija za energijo naj bi sporni odločbi utemeljila predvsem s pripravljalnim gradivom za zakon 730/2021. V teh odločbah naj bi bilo med drugim navedeno, da je ta agencija po spremembah zakona o trgu električne energije z zakonom 730/2021, ki so začele veljati 1. avgusta 2021, začela pripravljati spremembo navedenih metodologij nadzora zaradi njihove uskladitve z zahtevami zakonodaje. Osrednji cilj teh sprememb naj bi bil, da se navedeni agenciji dajo na voljo nova orodja za vplivanje na gibanje omrežnin za prenos, ne da bi bil pri tem ogrožen razvoj pametnih elektroenergetskih omrežij in da bi bila zagotovljena zanesljiva oskrba.

21 V predlogu zakona, ki določa navedene spremembe in ki ga je pripravila finska vlada (v nadaljevanju: predlog zakona), naj bi bilo navedeno, da je cilj teh sprememb zajeziti zvišanje cen distribucije električne energije z ukrepi za znižanje ravni stroškov operaterjev distribucijskih sistemov in omiliti zvišanje ravni teh stroškov. Ta predlog naj bi se nanašal na spremembe metodologij nadzora, ki naj bi jih agencija za energijo uvedla po začetku veljavnosti sprememb zakona o trgu električne energije z zakonom 730/2021. V navedenem predlogu naj bi bilo izpostavljeno, da revizija metodologij izračuna ni pogojena z obstojem zakonodaje, ki se neposredno nanaša na vsebino teh metodologij izračuna. Poleg tega naj bi bilo pojasnjeno, da je

ta agencija v okvirnem poročilu, sestavljenem v okviru pripravljalnih del za isti predlog, navedla, da bi morala zaradi predlaganih sprememb predpisov, ki se uporabljajo za operaterje distribucijskih sistemov, že za sedanje obdobje nadzora spremeniti svoje veljavne odločbe o določitvi metodologij za izračun tarif teh operaterjev.

22 V skladu z oceno ministrstva za gospodarstvo in zaposlovanje, navedeno v zadevnem predlogu zakona, naj bi spremembe teh metodologij izračuna znatno vplivale na plačila operaterjem distribucijskega omrežja in njihovim lastnikom.

23 Poleg tega naj bi odbor finskega parlamenta za ekonomske zadeve v poročilu, predloženem v okviru parlamentarnih razprav v zvezi s tem predlogom zakona, navedel, da je treba posredovati pri previsokih plačilih operaterjem omrežij, ki so jih omogočale obstoječe metodologije izračuna. V skladu s tem poročilom naj bi bila v okviru kontrolnega modela, ki je veljal v času dejanskega stanja, vrednost omrežja določena na podlagi cen na enoto za komponento, ki jih je agencija za energijo določila za osemletno obdobje od leta 2016 do leta 2023, te cene pa naj ne bi več odražale ravni dejanskih stroškov. V skladu z navedenim poročilom naj bi bile spremembe zakona posebej namenjene temu, da se omogoči sprememba modela nadzora v tekočem obdobju nadzora.

24 Poleg tega predložitveno sodišče meni, da iz sodb z dne 11. junija 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462), in z dne 2. septembra 2021, Komisija/Nemčija (Prenos direktiv 2009/72 in 2009/73) (C-718/18, EU:C:2021:662), izhaja, da niti metodologij za izračun tarif za prenos in distribucijo električne energije na splošno niti različnih bistvenih vprašanj, ki se nanje nanašajo, ni mogoče določiti z nacionalnim pravom na način, ki bi bil za nacionalni regulativni organ zavezujoč. Poleg tega naj bi v skladu s to sodno prakso to, da predstavniki ministrstva usmerjajo postopek odločanja nacionalnega regulativnega organa v zvezi z njegovimi osrednjimi regulativnimi nalogami in pooblastili, pomenilo poseg v njegovo neodvisnost.

25 Direktiva 2019/944 pa naj državam članicam ne bi preprečevala oblikovanja in izvajanja lastne energetske politike. Vendar naj splošne smernice energetske politike, ki jih oblikujejo države članice, ne bi smele omejevati neodvisnosti ali avtonomije regulativnih organov oziroma posegati v njihove osrednje regulativne naloge in pooblastila.

26 Predložitveno sodišče poleg tega navaja, da spremembe zakona o trgu električne energije z zakonom št. 730/2021 kot take niso zadevale metodologije nadzora operaterjev distribucijskih sistemov, ki jih je agencija za energijo uporabljala pri določanju njihovega razumnega plačila. Dalje, s temi spremembami naj se ne bi neposredno spremenile cene na enoto, ki se uporabijo pri izračunu osnove tega plačila, niti netvegana obrestna mera, ki se uporabi pri določanju ustrezne stopnje navedenega plačila. Cilj navedenih sprememb, kot naj bi bil razviden iz pripravljalnega gradiva za te spremembe, naj bi bil namreč povzročiti znižanje cen distribucije električne energije. V ta namen naj bi bila regulativnemu organu dana sredstva in utemeljitve za spremembo metodologij izračuna od sredine obdobja nadzora, pri čemer so bile spremembe teh metodologij in njihovi učinki ocenjeni vnaprej. Za te preudarke se zdi, da so imeli neposredni vpliv na to, da je agencija za energijo sprejela sporni odločbi.

27 To sodišče meni, da je za rešitev spora, o katerem odloča, potrebna razlaga prava Unije glede vprašanja, ali je mogoče šteti, da cilj nacionalne ureditve, ki je zajeziti zvišanje cen distribucije električne energije in zmanjšati stroške, povezane s to distribucijo, da bi se povečala stroškovna učinkovitost podjetij v omrežju, ne vpliva na regulativne naloge in pooblastila nacionalnega regulativnega organa, ali pa je treba šteti, da lahko na te naloge vplivajo splošne smernice,

kakršne so te v postopku v glavni stvari. Navedeno sodišče se sprašuje tudi, katera merila je treba upoštevati pri taki presoji. V tem okviru se isto sodišče poleg tega sprašuje o pomenu, ki ga je treba v zvezi s tem pripisati dejstvu, da so zgoraj navedeni preudarki navedeni v pripravljalnem gradivu za zakon, zlasti ob upoštevanju sodbe z dne 29. aprila 2004, Björnekulla Fruktindustrier (C-371/02, EU:C:2004:275), in o tem, ali je te preudarke mogoče šteti za „splošne smernice“ v smislu člena 57 Direktive 2019/944.

28 V teh okoliščinah je markkinaoikeus (gospodarsko sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Katere razloge je treba uporabiti in upoštevati pri presoji, v katerih primerih gre za poseganje v osrednje regulativne naloge in pooblastila nacionalnega regulativnega organa na način, ki ne ohranja neodvisnosti nacionalnega regulativnega organa v skladu s členom 57(4) in (5) Direktive 2019/944, in v katerih primerih gre za splošne smernice, ki niso povezane z regulativnimi nalogami in pooblastili v smislu člena 59 te direktive?

2. Ali je treba spremembo nacionalne zakonodaje [iz zadeve v glavni stvari], katere namen je bil, kot je navedeno v pripravljalnem gradivu za [zakon, s katerim je bila opravljena ta sprememba], vplivati na cene distribucije električne energije, in sicer s spremembami [zakona o trgu električne energije], ki vplivajo na regulativno okolje operaterjev sistema in ki same po sebi niso neposredno posegale niti v tarife za prenos ali distribucijo niti v metodologije za njihov izračun, je pa moral zaradi njih nacionalni regulativni organ sredi obdobja nadzora spremeniti metodologije nadzora, šteti za skladno s členom 57(4) in (5) Direktive 2019/944 glede zahteve po neodvisnosti regulativnega organa?“

Vprašanji za predhodno odločanje

29 Predložitveno sodišče z vprašanjema, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 57(4) in (5), prvi pododstavek, točka (a), Direktive 2019/944 v povezavi s členom 59 te direktive razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, katere cilj, kot je razviden iz njenega pripravljalnega gradiva, je med drugim vplivati na cene distribucije električne energije, ne da bi vsebovala določbe, ki bi posebej urejale tarife za prenos ali distribucijo električne energije, niti metodologije za njihov izračun, vendar pa je njen začetek veljavnosti povzročil, da je nacionalni regulativni organ spremenil metodologije za nadzor tarif za obratovanje električnega omrežja pred iztekom obdobja nadzora, ki je potekalo na dan tega začetka veljavnosti.

30 V zvezi s tem člen 57(4) te direktive v bistvu določa, da države članice zagotovijo neodvisnost regulativnega organa in v ta namen zagotovijo, da je regulativni organ pri izvajanju regulativnih nalog, ki so mu dodeljene z navedeno direktivo in z njo povezanimi pravnimi akti, pravno ločen in funkcionalno neodvisen od drugih javnih ali zasebnih subjektov ter da navedeni organ zagotavlja, da njegovo osebje in osebe, odgovorne za njegovo upravljanje, delujejo neodvisno od kakršnih koli tržnih interesov ter pri opravljanju teh nalog ne zahtevajo ali sprejemajo neposrednih navodil od katere koli vlade ali drugega javnega ali zasebnega subjekta. Vendar v skladu s tem členom 57(4)(b)(ii) zadnjenavedena zahteva ne posega v morebitno tesno sodelovanje z drugimi pristojnimi nacionalnimi organi ali v splošne smernice politike, ki jih določi vlada in ki niso povezane z regulativnimi pooblastili in nalogami iz člena 59 Direktive 2019/944, ki v skladu z odstavkom 1(a) zadnjenavedenega člena vključujejo pooblastilo za določanje ali potrjevanje tarif za prenos ali distribucijo električne energije ali njihove metodologije izračuna.

31 Poleg tega navedeni člen 57 v odstavku 5, prvi pododstavek, točka (a), določa, da države članice za zavarovanje neodvisnosti regulativnega organa zlasti zagotovijo, da lahko ta organ odloča samostojno, in sicer neodvisno od katerega koli političnega organa.

32 Določbe člena 57 Direktive 2019/944 v bistvu odražajo vsebino uvodnih izjav 80 in 87 te direktive, v skladu s katerima je za zagotovitev pravilnega delovanja notranjega trga električne energije potrebno, prvič, da regulativni organi lahko odločajo o vseh ustreznih regulativnih vprašanjih in da so popolnoma neodvisni od kakršnih koli drugih javnih ali zasebnih interesov ter, drugič, da navedena direktiva državam članicam ne odvzema možnosti oblikovanja in uvedbe njihovih nacionalnih energetskih politik.

33 Natančneje, v tej uvodni izjavi 87 je v zvezi s tem navedeno, da bi lahko države članice – odvisno od ustavne ureditve države članice – imele pristojnost za določitev političnega okvira, znotraj katerega morajo delovati regulativni organi, na primer v zvezi z zanesljivostjo oskrbe. Vendar pa zaradi smernic za splošno energetsko politiko, ki jih izda država članica, ne bi smeli biti okrnjeni neodvisnost in avtonomnost teh organov.

34 Prvič, glede pojma „neodvisnost“ je treba ugotoviti, da ta v Direktivi 2019/944 ni opredeljen. Vendar iz sodne prakse Sodišča v zvezi z razlago Direktive 2009/72, katere člen 35(4) in (5) je v bistvu enak členu 57(4) in (5) Direktive 2019/944, izhaja, da ta pojem v običajnem pomenu, kar zadeva javne organe, označuje status, ki zadevnemu organu zagotavlja možnost popolnoma svobodnega delovanja do teles, v razmerju do katerih mora biti zagotovljena neodvisnost tega organa, brez vsakršnega navodila in vsakršnega zunanjega vpliva. Ta neodvisnost pri odločanju pomeni, da nacionalni regulativni organi v okviru svojih nalog in pooblastil svoje odločitve sprejemajo avtonomno, le na podlagi javnega interesa, da bi se zagotovilo spoštovanje ciljev iz Direktive 2009/72, ne da bi morali pri tem upoštevati zunanja navodila drugih javnih ali zasebnih organov (glej v tem smislu sodbi z dne 11. junija 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, točke 32, 33 in 54, in z dne 2. septembra 2021, Komisija/Nemčija (Prenos direktiv 2009/72 in 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, točki 108 in 109).

35 V zvezi s tem je Sodišče navedlo, da je popolna neodvisnost nacionalnih regulativnih organov v razmerju do gospodarskih subjektov in javnih organov, ne glede na to, ali gre za upravne ali politične organe – v zadnjenavedenem primeru za nosilce izvršilne ali zakonodajne oblasti – potrebna zaradi zagotavljanja, da so odločitve, ki jih sprejmejo ti organi, nepristranske in nediskriminatorne, da bi se izključila možnost dajanja prednosti podjetjem in ekonomskim interesom, povezanim z vlado, z večino ali vsekakor s politično oblastjo, in da bi se navedenim organom omogočilo, da svoje delovanje umestijo v dolgoročno perspektivo, ki je potrebna za uresničitev ciljev Direktive 2009/72. Poleg tega je Sodišče pojasnilo, da je treba neodvisnost nacionalnih regulativnih organov zagotoviti ne le v razmerju do vlade, ampak tudi v razmerju do nacionalnega zakonodajalca (glej v tem smislu sodbo z dne 2. septembra 2021, Komisija/Nemčija (Prenos direktiv 2009/72 in 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, točki 112 in 130).

36 Dalje, Sodišče je razsodilo, da predstavniki nacionalnih ministrstev ne smejo uporabiti svojega sodelovanja pri postopkih v zvezi z določitvijo cen za izvajanje kakršnega koli pritiska na regulativni organ ali za dajanje navodil, s katerimi se lahko usmerjajo njegove odločitve v okviru izvajanja njegovih nalog in pooblastil (glej v tem smislu sodbo z dne 11. junija 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, točka 62).

37 Drugič, Sodišče je razsodilo, da pristojnosti, ki so pridržane za regulativni organ, spadajo na izvršilno področje, in sicer na podlagi specializirane tehnične presoje resničnosti, in da za ta organ pri izvajanju teh pristojnosti veljajo načela in pravila, določena v podrobnem normativnem okviru na ravni Unije, ki omejujejo njegovo diskrecijsko pravico in mu onemogočajo, da bi sprejemal politične odločitve (glej v tem smislu sodbo z dne 2. septembra 2021, Komisija/Nemčija (Prenos direktiv 2009/72 in 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, točka 132).

38 Čeprav morajo namreč v skladu z besedilom člena 59(1)(m) Direktive 2019/944 regulativni organi res zagotoviti upoštevanje pravil, ki urejajo varnost in zanesljivost omrežja, ter pregledovati njihovo učinkovitost v preteklosti, iz tega besedila ne izhaja, da določitev teh pravil spada med njihova pooblastila.

39 V zvezi s tem, kot je razvidno iz uvodne izjave 87 te direktive in kot določa člen 194(2), drugi pododstavek, PDEU, imajo države članice pravico določiti pogoje za izkoriščanje svojih energetskih virov. Navedena direktiva torej državam članicam ne odvzema možnosti, da oblikujejo in uvedejo svojo nacionalno energetsko politiko ter določijo okvir delovanja regulativnih organov, zlasti glede zanesljivosti oskrbe. Zato lahko države članice prosto sprejemajo svoje predpise v zvezi z nacionalnim trgom električne energije, razen kar zadeva naloge in pooblastila regulativnih organov, določene v tej direktivi.

40 S tega vidika, kot je generalni pravobranilec navedel v točkah 52 in 53 sklepnih predlogov, lahko izvajanje pristojnosti države članice pri določanju njene energetske politike vpliva na stroške obratovanja elektroenergetskega sistema. Poleg tega zgolj to, da želi država članica s sprejetjem predpisa znižati cene distribucije električne energije, samo po sebi ni nezdružljivo s členom 57(4) in (5) Direktive 2019/944.

41 Vendar glede na člen 57(4) in (5) Direktive 2019/944 ni mogoče dopustiti nacionalnih regulativnih ukrepov, ki vključujejo podrobne določbe, s katerimi se specifično določijo elementi, ki so v diskreciji regulativnega organa, kot so raven tarif električnega omrežja ali konkretne metodologije za njihov izračun.

42 V zvezi s tem mora zadevno nacionalno sodišče za presojo združljivosti nacionalnega regulativnega ukrepa, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, z načelom neodvisnosti regulativnih organov preveriti, ali je to, da nacionalni regulativni organ spremeni metodologije za določanje tarif električnega omrežja, posledica zakona, ki se nanaša izključno na vidik, ki ni povezan z nalogo tega organa v smislu člena 59 Direktive 2019/944, kot je zanesljivost oskrbe.

43 Ob tem se je treba prepričati, da preudarki, ki jih je vlada države članice navedla v postopku sprejemanja zakona, zlasti preudarki v zvezi z morebitnim vplivom tega zakona na določitev tarif za zadevno elektroenergetsko omrežje, navedeni v pripravljalnem gradivu navedenega zakona, niso zavezujoči in da jih regulativni organ nikakor ne more šteti za navodila, ki bi jih moral upoštevati pri izvajanju svojih nalog in pooblastil (glej v tem smislu sodbo z dne 11. junija 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, točka 63).

44 Poleg tega dejstvo, da je nacionalni zakonodajalec zahteve glede zanesljivosti dobave, ki jih je določila ta vlada, spremenil pred iztekom obdobja nadzora, ki je potekalo na dan začetka veljavnosti tega zakona, in da je zato regulativni organ te tarife spremenil, samo po sebi ne omaje neodvisnosti tega organa pri izvajanju njegovih pooblastil.

45 V obravnavanem primeru je nacionalni zakonodajalec, kot je razvidno iz spisa, ki ga ima na voljo Sodišče, in s pridržkom preverjanj, ki jih mora opraviti predložitveno sodišče, za izboljšanje varnosti distribucijskih omrežij električne energije, zlasti ob skrajnih vremenskih razmerah, ki so povzročile znatne motnje v oskrbi z električno energijo na Finskem, sprejel zakon o trgu električne energije, s katerim so bili za operaterje teh omrežij določeni cilji izboljšanja zanesljivosti oskrbe. Po navedbah finske vlade je bila s tem zakonom za to med drugim določena obveznost za te operaterje, da po fazah in do konca leta 2028 na svojih območjih odgovornosti izpolnjujejo zahteve v zvezi z gradnjo in vzdrževanjem navedenih omrežij. Vendar so bile spremembe tega zakona z zakonom 730/2021 sprejete, da bi se, kot navaja ta vlada, podaljšalo obdobje izvajanja teh zahtev, da bi se v skladu s pripravljalnim gradivom tega zakona 730/2021 omejila zvišanja cen distribucije električne energije. Predložitveno sodišče v zvezi s tem navaja, da se te spremembe kot take niso nanašale na metodologijo nadzora nad stopnjami plačil operaterjem distribucijskih sistemov, ki jih uporablja agencija za energijo.

46 Agencija za energijo je v okviru zakonodajnega postopka v zadevi v glavni stvari in v okviru cilja njegove predvidljivosti predložila okvirno poročilo, ki se nanaša na metodologije nadzora določanja tarif za obratovanje električnega omrežja in ki je veljalo za neodvisno strokovno mnenje o morebitnem vplivu navedenih sprememb na področju zanesljivosti oskrbe na te tarife. Poleg tega je glede na spis, s katerim razpolaga Sodišče, in kot trdi ta agencija – kar mora presoditi predložitveno sodišče – razvidno, da je navedena agencija v spornih odločbah na lastno pobudo obravnavala vprašanje teh metodologij nadzora po začetku veljavnosti zakona 730/2021 v skladu s členom 13, prvi odstavek, točka 2, zakona o nadzoru, ki tej agenciji izrecno prepušča pristojnost presoje nujnosti in temeljev sprememb navedenih metodologij.

47 Glede na zgoraj navedeno je treba na postavljeni vprašanji odgovoriti, da je treba člen 57(4) in (5), prvi pododstavek, točka (a), Direktive 2019/944 v povezavi s členom 59 te direktive razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni ureditvi, katere cilj je, kot je razvidno iz njenega pripravljalnega gradiva, med drugim vplivati na cene distribucije električne energije, ne da bi vsebovala določbe, ki bi posebej urejale tarife za prenos ali distribucijo električne energije, niti metodologije za njihov izračun, vendar je njen začetek veljavnosti povzročil, da je nacionalni regulativni organ spremenil metodologije za nadzor tarif za obratovanje električnega omrežja pred iztekom obdobja nadzora, ki je potekalo na dan tega začetka veljavnosti.

Stroški

48 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

Člen 57(4) in (5), prvi pododstavek, točka (a), Direktive (EU) 2019/944 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2019 o skupnih pravilih notranjega trga električne energije in spremembi Direktive 2012/27/EU v povezavi s členom 59 te direktive

je treba razlagati tako, da

ne nasprotuje nacionalni ureditvi, katere cilj je, kot je razvidno iz njenega pripravljalnega gradiva, med drugim vplivati na cene distribucije električne energije, ne da bi vsebovala

določbe, ki bi posebej urejale tarife za prenos ali distribucijo električne energije, niti metodologije za njihov izračun, vendar je njen začetek veljavnosti povzročil, da je nacionalni regulativni organ spremenil metodologije za nadzor tarif za obratovanje električnega omrežja pred iztekom obdobja nadzora, ki je potekalo na dan tega začetka veljavnosti.

Podpisi