



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
ATHANASIA RANTOSE
přednesené dne 5. září 2024¹

Věc C-48/23

**Alajärven Sähkö Oy a další,
Elenia Verkko Oyj
proti
Energiavirasto**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podal markkinaoikeus (obchodní soud, Finsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Vnitřní trh s elektřinou – Směrnice (EU) 2019/944 – Článek 57 odst. 4 a 5 – Nezávislost vnitrostátních regulačních orgánů – Článek 59 – Povinnosti a pravomoci těchto orgánů – Stanovování kontrolních metodik – Vnitrostátní právní předpisy, jejichž cílem je snížit cenu za distribuci elektřiny, aniž přímo zasahují do sazeb za přenos a distribuci nebo do způsobů jejich výpočtu – Rozhodnutí regulačního orgánu upravit odpovídajícím způsobem své kontrolní metodiky – Právo vlády členského státu vydávat obecné pokyny, které nezasahují do povinností a pravomocí regulačního orgánu – Rozsah tohoto práva“

I. Úvod

1. Směrnice (EU) 2019/944² stanoví, že členské státy musí v rámci vnitřního trhu s elektřinou zaručit nezávislost vnitrostátních regulačních orgánů. Tyto orgány mají zejména povinnost stanovovat nebo schvalovat sazby za přenos a distribuci nebo metodiky pro jejich výpočet, a to při dodržování transparentních kritérií.

2. Do jaké míry dává uvedená směrnice vládě členského státu možnost snížit náklady provozovatelů distribučních soustav elektřiny za účelem snížení sazeb pro spotřebitele, aniž dojde k narušení nezávislosti vnitrostátního regulačního orgánu? To je podstatou otázky položené markkinaoikeus (obchodní soud, Finsko).

¹ – Původní jazyk: francouzština.

² – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 5. června 2019 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o změně směrnice 2012/27/EU (Úř. věst. 2019, L 158, s. 125). Článek 72 směrnice 2019/944 zrušil směrnici Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/54/ES (Úř. věst. L 211, s. 55) s účinností od 1. ledna 2021.

3. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla předložena v rámci řízení zahájeného společností Alajärven Sähkö Oy a dalšími a společností Elenia Verkko Oyj (dále jen „Elenia“), provozovateli soustav, ve věci rozhodnutí Energiavirasto (Energetický úřad, Finsko), vnitrostátního regulačního orgánu, kterým upravil kontrolní metodiky pro stanovení odměn provozovatelů soustav v návaznosti na přijetí zákona, jehož cílem bylo snížit ceny za distribuci elektřiny.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

4. Článek 1 směrnice 2019/944, nadepsaný „Předmět“, stanoví:

„Tato směrnice stanoví společná pravidla pro výrobu, přenos a distribuci elektřiny, ukládání energie a dodávky elektřiny a také opatření na ochranu spotřebitele s cílem vytvořit v Unii skutečně integrované, konkurenční, flexibilní, spravedlivé a transparentní trhy s elektřinou zaměřené na spotřebitele.

Tato směrnice má za cíl s využitím výhod integrovaného trhu zajistit dostupné, transparentní ceny energie a náklady pro spotřebitele, vysokou míru bezpečnosti dodávek a plynulý přechod k udržitelnému nízkouhlíkovému energetickému systému. Stanoví klíčová pravidla týkající se organizace a fungování odvětví elektroenergetiky v Unii [...] a pravidla týkající se nezávislosti regulačních orgánů v členských státech.

Tato směrnice rovněž stanoví způsoby spolupráce mezi členskými státy, regulačními orgány a provozovateli přenosových soustav při budování plně propojeného vnitřního trhu s elektřinou, který zvyšuje podíl elektřiny z obnovitelných zdrojů, volnou hospodářskou soutěž a bezpečnost dodávek.“

5. Článek 57 této směrnice, nadepsaný „Určení a nezávislost regulačních orgánů“, stanoví:

„1. Každý členský stát určí jediný regulační orgán na vnitrostátní úrovni.

[...]

4. Členské státy zaručí nezávislost regulačního orgánu a zajistí, aby své pravomoci vykonával nestranně a transparentně. Za tímto účelem členské státy zajistí, aby při plnění regulačních úkolů stanovených touto směrnicí a souvisejícími právními předpisy regulační orgán:

- a) byl právně odlišný od jiných veřejnoprávních nebo soukromoprávních subjektů a na nich funkčně nezávislý,
- b) zajistil, aby jeho zaměstnanci a osoby odpovědné za jeho řízení
 - i) jednali nezávisle na jakémkoli tržním zájmu a

- ii) při plnění svých regulačních úkolů nevyhledávali ani nepřijímali přímé pokyny od vlády nebo jiného veřejnoprávního nebo soukromoprávního subjektu. Tímto požadavkem není dotčena případná úzká spolupráce s jinými příslušnými vnitrostátními orgány nebo všeobecné politické pokyny vydané vládou a které se netýkají regulačních pravomocí a povinností podle článku 59.

5. Za účelem ochrany nezávislosti regulačních orgánů členské státy zejména zajistí, aby:

- a) regulační orgán mohl přijímat samostatná rozhodnutí nezávisle na jakémkoli politickém subjektu;

[...]

6. Článek 59 uvedené směrnice, nadepsaný „Povinnosti a pravomoci regulačních orgánů“, stanoví:

„1. Regulační orgán má tyto povinnosti:

- a) stanovovat nebo schvalovat sazby za přenos nebo distribuci nebo příslušné metodiky, nebo obojí, a to při dodržování transparentních kritérií;

[...]

- m) stanovovat nebo schvalovat standardy a požadavky na kvalitu služeb a kvalitu dodávek nebo k tomu přispívat spolu s ostatními příslušnými orgány, a dále sledovat dodržování pravidel pro bezpečnost a spolehlivost sítě a přezkoumávat jejich plnění v minulosti;

[...]

7. Kromě případů, kdy je pro stanovování a schvalování podmínek nebo metodik pro provádění kodexů sítě a rámcových pokynů podle kapitoly VII nařízení (EU) 2019/943^[3] [příslušná Agentura pro spolupráci energetických regulačních orgánů (ACER)], jak stanoví čl. 5 odst. 2 nařízení (EU) 2019/942^[4], jsou regulační orgány příslušné pro stanovování nebo schvalování alespoň vnitrostátních metodik používaných pro výpočet nebo stanovení podmínek s dostatečným předstihem předtím, než vstoupí v platnost, pro:

- a) připojení a přístup k vnitrostátním sítím, včetně sazeb za přenos a distribuci nebo jejich metodiky výpočtu, přičemž tyto sazby nebo metodiky musí umožňovat provádění nezbytných investic do sítí tak, aby díky těmto investicím bylo možné zabezpečit životaschopnost sítí;

[...]

³ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 5. června 2019 o vnitřním trhu s elektřinou (Úř. věst. 2019, L 158, s. 54).

⁴ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 5. června 2019, kterým se zřizuje Agentura Evropské unie pro spolupráci energetických regulačních orgánů (Úř. věst. 2019, L 158, s. 22).

B. Finské právo

7. Ustanovení § 19 sähkömarkkinalaki (588/2013) [zákon o trhu s elektřinou (588/2013)] ve znění zákona sähkömarkkinalain muuttamisesta (730/2021) [zákon, kterým se mění zákon o trhu s elektřinou (730/2021), dále jen „zákon 730/2021“⁵] (dále jen „zákon o trhu s elektřinou“), nadepsaného „Povinný rozvoj soustavy“, stanoví:

„Provozovatel soustavy musí za účelem zajištění dostatečné kvality dodávek elektřiny uživatelům své soustavy udržovat, provozovat, a rozvíjet svou elektrizační soustavu a propojení s jinými soustavami v souladu s požadavky stanovenými pro provoz elektrizačních soustav a přiměřenými potřebami uživatelů soustavy.

Elektrizační soustava musí být projektována, vybudována a udržována tak, aby

- (1) splňovala požadavky na kvalitu provozu elektrizačních sítí a technická kvalita přenosu a distribuce elektřiny byla i v ostatním dobrá;

[...]

- (6) provozovatel soustavy byl schopen poskytovat přenosové a distribuční služby uživatelům své soustavy nákladově efektivním způsobem;

[...]“

8. Ustanovení § 51 uvedeného zákona, nadepsaného „Požadavky na kvalitu provozu distribuční soustavy“, obsahuje v tomto ohledu podrobná ustanovení.

9. Ustanovení § 52 uvedeného zákona, nadepsaného „Plán rozvoje distribuční soustavy“, stanoví:

„Rozvoj distribuční soustavy provozovatelem distribuční soustavy musí být založen na transparentním plánu rozvoje distribuční soustavy, který musí obsahovat:

- 1) plán hlavních investic do distribuční soustavy, které jsou nezbytné pro zachování přenosové kapacity této soustavy a pro připojení nových zdrojů výroby elektřiny a nových odběrných míst do distribuční soustavy v průběhu deseti let, přičemž musí být vzaty v úvahu dobíjecí stanice pro elektromobily a potřeba pozemního zásobování elektřinou pro námořní a vnitrozemská plavidla;
- 2) opatření, jejichž provedením bude zajištěno, že distribuční soustava bude splňovat požadavky stanovené v ustanovení § 51 a § 119 tohoto zákona;
- 3) plán možného využití flexibilní spotřeby elektřiny a úložišť elektrické energie, opatření energetické účinnosti provozovatele distribuční soustavy a dalších zdrojů jako alternativ k rozšíření přenosové kapacity distribuční soustavy;

[...]“

⁵ – Zákon 730/2021 vstoupil v platnost dne 1. srpna 2021.

10. Ustanovení § 119 téhož zákona, nadepsaného „Přechodná ustanovení týkající se bezpečnosti provozu distribuční soustavy“, uvádí:

„Provozovatel distribuční soustavy je povinen splnit požadavky stanovené v § 51 prvním pododstavci bodech 2 a 3 v oblasti své působnosti nejpozději do 31. prosince 2028. Do 31. prosince 2019 musí být tyto požadavky splněny nejméně u 50 % všech uživatelů distribuční soustavy s výjimkou objektů vedlejšího bydlení, a do 31. prosince 2023 nejméně u 75 % všech uživatelů distribuční soustavy s výjimkou objektů vedlejšího bydlení.“

Pokud k 31. prosinci 2018 nepřesáhne podíl podzemních kabelů v soustavě středního napětí v oblasti působnosti provozovatele distribuční soustavy 60 %, musí provozovatel distribuční soustavy splnit požadavky stanovené v § 51 prvním pododstavci bodech 2 a 3 v oblasti své působnosti nejpozději do 31. prosince 2036. V tomto případě musí být nejpozději do 31. prosince 2028 splněny požadavky nejméně u 75 % všech uživatelů distribuční soustavy s výjimkou objektů vedlejšího bydlení.“

11. V rámci přípravných podkladů k zákonu 730/2021 se v podrobné důvodové zprávě ke změně § 119 zákona o trhu s elektřinou uvádí mimo jiné následující. Prodloužení lhůty pro splnění požadavků na bezpečnost provozu distribuční soustavy podstatným způsobem mění regulační prostředí provozovatelů distribučních soustav. Dopady pokynů obsažených v § 119 druhém a třetím pododstavci posledně zmíněného zákona musí odpovídat ostatním částem dohledu nad soustavami. Z navrhovaných změn uvedených ustanovení tedy rovněž plyne, že kontrolní metodiky výpočtu síťových poplatků musí zohlednit prodloužení lhůty pro splnění požadavků na bezpečnost dodávek a s tím spojené změny v investicích provozovatelů distribučních soustav a jejich financování. Dopady změn v provozním prostředí je nutné zohlednit například v různých prvcích obsažených v metodice pro výpočet sazeb provozovatelů distribučních soustav, které jsou spojeny s financováním investic a vytvářením pobídek pro investice.

12. Ustanovení § 6 laki sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (590/2013) [zákon o dohledu nad trhem s elektřinou a zemním plynem (590/2013)], ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „zákon o dohledu“), nadepsaného „Úkoly Energetického úřadu jako vnitrostátního regulačního orgánu“, zní takto:

„Energetický úřad, působící jako vnitrostátní regulační orgán ve smyslu právních předpisů Evropské unie platných pro odvětví elektřiny a zemního plynu, je pověřen zejména tím, aby

1) postupem podle tohoto zákona stanovil metodiku výpočtu sazeb za přenos a distribuci pro provozovatele elektrizačních a plynárenských soustav;

[...]

7) sledoval dodržování pravidel pro bezpečnost a spolehlivost elektrizačních a plynárenských soustav, hodnotil dosavadní výkonnost sítí a podílel se na stanovení požadavků týkajících se kvality služeb elektrizačních a plynárenských soustav a kvality dodávek elektřiny a zemního plynu.

[...]“

13. Ustanovení § 10 uvedeného zákona, nadepsaného „Podmínky a metodiky stanovené Energetickým úřadem“, stanoví:

„Energetický úřad závazně stanoví rozhodnutím (dále jen ‚výměř‘) provozovatelům soustavy, systémovým hlavním provozovatelům soustavy a systémovým provozovatelům přenosové soustavy, jakož i provozovatelům zařízení na zpracování zkapalněného zemního plynu podmínky užívání služeb a metodiky pro stanovení sazeb za níže uvedené služby, a to před jejich zavedením:

1) metodiky pro stanovení odměny, která v průběhu kontrolního období náleží provozovateli za provoz soustavy, a poplatků vybíraných za přenosové služby;

[...]“

14. Ustanovení § 13 zmíněného zákona, nadepsaného „Změna výměru“, stanoví:

„[Energetický] úřad může změnit výměř přijetím nového rozhodnutí, a to na žádost příjemce výměru nebo z vlastního podnětu. Výměř vydaný na konkrétní období je možné změnit z podnětu příjemce rozhodnutí nebo jej může z vlastního podnětu změnit Energetický úřad a výměř vydaný na dobu neurčitou může z vlastního podnětu změnit Energetický úřad, pokud

[...]

2) důvodem změny je změna právních předpisů.

[...]“

III. Spor v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

15. Rozhodnutími ze dne 30. listopadu 2015 (dále jen „rozhodnutí ze dne 30. listopadu 2015“) stanovil Energetický úřad kontrolní metodiky pro čtvrté kontrolní období od 1. ledna 2016 do 31. prosince 2019 a páté kontrolní období od 1. ledna 2020 do 31. prosince 2023, které se týkaly určení odměny provozovatele za provoz soustavy a poplatků vybíraných za službu přenosu elektřiny (dále jen „původní kontrolní metodiky“).

16. Rozhodnutími ze dne 15. prosince 2021 (dále jen „rozhodnutí ze dne 15. prosince 2021“) Energetický úřad změnil svá rozhodnutí ze dne 30. listopadu 2015, přičemž pro období od 1. ledna 2022 do 31. prosince 2023 upravil původní kontrolní metodiky. V rozhodnutích ze dne 15. prosince 2021 bylo uvedeno, že Energetický úřad začal v otázce kontrolních metodik jednat z vlastního podnětu poté, co dne 1. srpna 2021 vstoupil v platnost zákon 730/2021.

17. Dne 17. ledna a 19. ledna 2022 podaly společnosti Alajärven Sähkö a Elenia u markkinaoikeus (obchodní soud) jako předkládajícího soudu žaloby, kterými se mimo jiné domáhaly zrušení rozhodnutí ze dne 15. prosince 2021 z důvodu, že tato rozhodnutí změnila původní kontrolní metodiky tím, že byly aktualizovány jednotkové ceny používané při výpočtu základu odměny provozovatelů elektrizačních soustav a byla zrušena alternativní metodika výpočtu použitelná ke stanovení nerizikové úrokové sazby. Žalobkyně v žalobách namítaly, že Energetický úřad jako nezávislý regulační orgán nepřijal tato rozhodnutí samostatně způsobem stanoveným v článku 57 směrnice (EU) 2019/944.

18. Energetický úřad v žalobní odpovědi navrhl, aby předkládající soud tyto žaloby zamítl, přičemž mimo jiné tvrdil, že důvodem změny původních kontrolních metodik byly změny zákona o trhu s elektřinou a zákona o dohledu. Uvedl, že vnitrostátní zákonodárce měl za to, že uvedené změny splňují požadavky unijního práva na nezávislost vnitrostátního regulačního orgánu a že se omezují na stanovení obecných pokynů.

19. Předkládající soud zdůrazňuje, že musí rozhodnout o otázce, zda Energetický úřad mohl svými rozhodnutími ze dne 15. prosince 2021 změnit uprostřed kontrolního období původní kontrolní metodiky. V rámci tohoto posouzení je podle něj třeba určit, zda změny zákona o trhu s elektřinou provedené zákonem 730/2021 porušily nezávislost tohoto úřadu, který je vnitrostátním regulačním orgánem ve smyslu článku 57 směrnice 2019/944.

20. Zmíněný úřad zdůvodnil v tomto ohledu svá rozhodnutí především prostřednictvím přípravných podkladů k zákonu 730/2021. V uvedených rozhodnutích se mimo jiné uvádělo, že v návaznosti na změny zákona o trhu s elektřinou, které přinesl výše zmíněný zákon, začal Energetický úřad připravovat změnu původních kontrolních metodik, aby splňovaly požadavky vyplývající z vnitrostátních právních předpisů. Podle těchto rozhodnutí bylo hlavním cílem uvedených změn poskytnout Energetickému úřadu nové nástroje, s jejichž pomocí je možné ovlivnit vývoj cen za přenos elektřiny, aniž dojde k ohrožení rozvoje inteligentních elektroenergetických sítí a při zajištění bezpečnosti dodávek.

21. Předkládající soud rovněž poukazuje na to, že podle vládního návrhu zákona, který vedl k přijetí zákona 730/2021 (dále jen „návrh zákona“), byla cílem změn provedených v zákoně o trhu s elektřinou snaha o zmírnění nárůstu cen za distribuci elektřiny opatřeními, která sníží úroveň nákladů provozovatelů distribučních soustav a zmírní tak růst úrovně nákladů. V tomto ohledu se návrh zákona zabývá změnami kontrolních metodik, které Energetický úřad následně, po vstupu zákona 730/2021 v platnost, provedl, přičemž zdůrazňuje, že revize uvedených metodik nebyla podmíněna přijetím právních předpisů, které se obsahu zmíněných metodik přímo týkaly.

22. V návrhu zákona se rovněž uvádí, že Energetický úřad v rámcové zprávě, kterou vypracoval v souvislosti s přípravnými pracemi na zákoně 730/2021 pro Työ- ja elinkeinoministeriö (ministerstvo práce a hospodářství, Finsko) poukázal na to, že v důsledku navrhovaných změn vnitrostátních právních předpisů platných pro provozovatele elektrizačních soustav bude muset změnit původní kontrolní metodiky, a to již pro stávající kontrolní období. Podle posudku tohoto ministerstva, jenž je součástí návrhu zákona, změny metodik pro výpočet distribučních sazeb, o nichž informoval tento úřad, podstatným způsobem ovlivní odměnu provozovatelů distribučních soustav a příjmy vykazované vlastníky těchto soustav. Návrh zákona měl navíc obsahovat odhady ekonomických dopadů změn kontrolních metodik na přípustnou výši odměn provozovatelů distribučních soustav a na poplatky za distribuci, které tito provozovatelé účtují svým zákazníkům.

23. Zpráva vypracovaná hospodářským výborem v rámci parlamentní rozpravy k návrhu zákona dále mimoto konstatuje, že je nezbytné zasáhnout do nepřiměřených výnosů provozovatelů soustav, které umožňují současné metodiky výpočtu. Podle této zprávy byla v rámci původních kontrolních metodik stanovena hodnota soustavy na základě jednotkových cen jednotlivých součástí stanovených Energetickým úřadem. Tyto jednotkové ceny však byly stanoveny na období osmi let od roku 2016 do roku 2023, a proto již neodpovídají úrovni skutečných nákladů. Zmíněná zpráva zdůrazňuje, že podstatným faktorem, na němž spočívá regulace určování cen za přenos elektřiny a metodik výpočtu sazeb, je stanovení hodnoty elektrizační soustavy, jejímž

prostřednictvím se určí základ odměny, a že účelem navrhovaných změn vnitrostátních právních předpisů konkrétně bylo umožnit změnu kontrolního modelu uprostřed probíhajícího kontrolního období.

24. Předkládající soud dodává, že společnosti Alajärven Sähkö a Elenia v řízení před ním uvedly, že naplňování cílů vyplývajících z přípravy zákona 730/2021 a dopad na nezávislost Energetického úřadu vyplývají rovněž z podkladů, které předložily, zejména z prezentačního materiálu poskytnutého ministerstvem práce a hospodářství na tiskové konferenci konané dne 15. října 2020 a z prezentačního materiálu použitého ministrem hospodářství na tiskové konferenci konané dne 28. ledna 2021.

25. Podle předkládajícího soudu se změny zákona o trhu s elektřinou vyplývající ze zákona 730/2021 jako takové přímo nedotýkaly kontrolních metodik pro provozovatele soustav, které používá Energetický úřad ke stanovení přiměřené odměny podniků provozujících distribuční soustavy. Tyto změny mimoto neměly přímý vliv ani na jednotkové ceny používané pro výpočet základu odměny, ani na nerizikové úrokové sazby použité při určení přiměřené výše odměny. Účelem těchto změn bylo, jak ostatně vyplývá z přípravných podkladů k zákonu 730/2021, dosáhnout snížení ceny za distribuci elektřiny. Jak bylo uvedeno v přípravných podkladech, Energetickému úřadu byly poskytnuty nástroje a důvody ke změně metodik výpočtu tak, aby ke snížení ceny za distribuci elektřiny došlo již v průběhu kontrolního období, přičemž tyto změny byly představeny a jejich dopady posouzeny předem. Tyto úvahy zjevně hrály roli při vydání rozhodnutí tohoto úřadu ze dne 15. prosince 2021.

26. Předkládající soud má za to, že výklad Soudního dvora je nezbytný, pokud jde o otázku, zda lze cíl spočívající v zmírnění růstu cen za distribuci elektřiny a snížení těchto cen považovat za záležitost, která nespadá do povinností a pravomocí vnitrostátního regulačního orgánu, jak je stanoví článek 59 směrnice 2019/944, zejména v případě, že cílem změny právních předpisů je například zlepšení nákladové efektivnosti podniků provozujících soustavu, nebo zda se v tomto ohledu může též jednat o obecné politické pokyny, které s uvedenými povinnostmi a pravomocemi nesouvisí, a pokud ano, za jakých podmínek. Předkládající soud má rovněž za to, že je třeba přezkoumat, jaký význam má být přisouzen skutečnosti, že uvedená prohlášení byla součástí přípravných podkladů k zákonu 730/2021⁶, a zda je lze považovat za politické pokyny ve smyslu článku 59 uvedené směrnice.

27. Za těchto podmínek se markkinaoikeus (obchodní soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Jaká kritéria je třeba použít a zvážit při posouzení, zda se jedná o zásah do hlavních regulačních pravomocí a povinností vnitrostátního regulačního orgánu způsobem, který porušuje nezávislost tohoto orgánu přiznanou čl. 57 odst. 4 a 5 směrnice 2019/944, nebo zda se jedná o obecné politické pokyny, které se netýkají regulačních pravomocí a povinností podle článku 59 směrnice 2019/944?
- 2) Musí být taková změna vnitrostátních právních předpisů, jako je změna předpisů [v původním řízení], jejímž účelem bylo, jak je uvedeno v přípravných podkladech ke změně zákona, ovlivnit ceny za distribuci elektřiny provedením změn vnitrostátního zákona o trhu s elektřinou, které se týkaly se regulačního prostředí provozovatelů soustav a které sice jako takové přímo nezasahovaly do sazeb za přenos nebo distribuci, ani do metodik jejich

⁶ – Předkládající soud v tomto ohledu odkazuje na rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Björnekulla Fruktindustrier (C-371/02, EU:C:2004:275).

výpočtu, ale v jejichž důsledku musel vnitrostátní regulační úřad v průběhu kontrolního období upravit kontrolní metodiky, považována s ohledem na požadavek nezávislosti vnitrostátního regulačního orgánu za slučitelnou s čl. 57 odst. 4 a 5 směrnice 2019/944?“

28. Písemná vyjádření předložily Soudnímu dvoru společnosti Alajärven Sähkö a Elenia, Energetický úřad, finská a kyperská vláda a Evropská komise.

IV. Analýza

29. Podstatou předběžných otázek předkládajícího soudu, které je třeba posoudit společně, je, zda má být čl. 57 odst. 4 a 5 směrnice 2019/944 týkající se nezávislosti vnitrostátních regulačních orgánů vykládán v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, jejímž cílem je, jak ukazují přípravné podklady k dotčenému zákonu, snížit ceny distribuce elektřiny, aniž by jako taková přímo zasahovala do sazeb za přenos a distribuci elektřiny nebo do metodik jejich výpočtu ve smyslu čl. 59 odst. 1 písm. a) této směrnice, ale vnitrostátní regulační orgán v jejich důsledku změnil uprostřed kontrolního období kontrolní metodiky.

30. Abych zodpověděl tuto otázku, budu se nejprve zabývat rozsahem nezávislosti, která byla vnitrostátním regulačním orgánům svěřena směrnicí 2019/944 (oddíl A), a poté respektováním nezávislosti těchto orgánů, pokud jde o jejich povinnost stanovovat nebo schvalovat sazby za přenos a distribuci nebo metodiky pro jejich výpočet (oddíl B).

A. K rozsahu nezávislosti, kterou směrnice 2019/944 přiznává vnitrostátním regulačním orgánům

31. Úvodem je třeba připomenout, že čl. 194 odst. 1 SFEU stanoví, že v rámci vytváření a fungování vnitřního trhu a s přihlédnutím k potřebě chránit a zlepšovat životní prostředí má politika Unie v oblasti energetiky v duchu solidarity mezi členskými státy za cíl zajistit fungování trhu s energií, zajistit bezpečnost dodávek energie v Unii, podporovat energetickou účinnost a úspory energie, jakož i rozvoj nových a obnovitelných zdrojů energie a podporovat propojení energetických sítí⁷. Odstavec 2 tohoto článku stanoví, že aniž by bylo dotčeno použití jiných ustanovení Smluv, přijmou Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem opatření nezbytná pro dosažení cílů uvedených v uvedeném odstavci 1, která se nedotýkají práva členského státu stanovit podmínky pro využívání svých energetických zdrojů, jeho volby mezi různými energetickými zdroji a základní skladby jeho zásobování energií, aniž je dotčen čl. 192 odst. 2 písm. c) SFEU. Smlouva o FEU tudíž sice zakládá pravomoc Unie v oblasti energetiky, ale výslovně přiznává členským státům právo rozhodovat zejména o podmínkách využívání jejich energetických zdrojů. V konečném důsledku je to právě vztah mezi těmito dvěma pravomocemi, evropskou a vnitrostátní, který je jádrem projednávané věci.

32. Směrnicí 2019/944, přijatou na základě čl. 194 odst. 2 SFEU, je třeba vykládat ve spojení s dalšími akty týkajícími se trhu s elektřinou, které byly zveřejněny ke stejnému datu, a sice zejména s nařízením (EU) 2019/941⁸ a nařízením 2019/943. Tato směrnice v čl. 1 druhém pododstavci uvádí, že stanoví klíčová pravidla týkající se organizace a fungování odvětví elektroenergetiky v Unii, zejména pravidla týkající se *nezávislosti regulačních orgánů* v členských

⁷ – Viz rozsudek ze dne 15. července 2021, Německo v. Polsko (C-848/19 P, EU:C:2021:598, bod 37 a citovaná judikatura).

⁸ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 5. června 2019 o rizikové připravenosti v odvětví elektroenergetiky a o zrušení směrnice 2005/89/ES (Úř. věst. 2019, L 158, s. 1).

státech. Ze třetího pododstavce tohoto článku vyplývá, že zmíněná směrnice rovněž stanoví způsoby spolupráce mezi členskými státy, regulačními orgány a provozovateli přenosových soustav při budování plně propojeného vnitřního trhu s elektřinou, který zvyšuje mimo jiné *bezpečnost dodávek*.

33. Článek 57 odst. 4 směrnice 2019/944 v této souvislosti stanoví, že členské státy zaručí nezávislost regulačního orgánu a zajistí, aby své pravomoci vykonával nestranně a transparentně. Za účelem zajištění této nezávislosti a při plnění regulačních úkolů stanovených touto směrnicí a souvisejícími právními předpisy, stanoví toto ustanovení v písm. a), že regulační orgán je právně odlišný od jiných veřejnoprávních nebo soukromoprávních subjektů a na nich funkčně nezávislý, a dále v písm. b) bodech i) a ii), že zaměstnanci tohoto orgánu a osoby odpovědné za jeho řízení jednají nezávisle na jakémkoli tržním zájmu a při plnění svých regulačních úkolů nevyhledávají ani nepřijímají přímé pokyny od vlády nebo jiného veřejnoprávního nebo soukromoprávního subjektu, přičemž tímto požadavkem není dotčena případná úzká spolupráce s jinými příslušnými vnitrostátními orgány nebo všeobecné politické pokyny vydané vládou, které se netýkají regulačních pravomocí a povinností podle článku 59 uvedené směrnice. Mezi tyto pravomoci a povinnosti patří zejména povinnost stanovená v čl. 59 odst. 1 písm. a) stanovovat nebo schvalovat sazby za přenos nebo distribuci nebo příslušné metodiky, nebo obojí, a to při dodržování transparentních kritérií. Kromě toho podle čl. 57 odst. 5 písm. a) téže směrnice členské státy za účelem ochrany nezávislosti regulačních orgánů zajistí, aby tento orgán mohl přijímat samostatná rozhodnutí nezávisle na jakémkoli politickém subjektu⁹.

34. Ačkoli Soudní dvůr dosud neměl příležitost vyložit čl. 57 odst. 4 a 5 směrnice 2019/944, vydal několik rozsudků týkajících se čl. 35 odst. 4 a 5 směrnice 2009/72, jejichž znění je obdobné jako znění tohoto čl. 57 odst. 4 a 5. Z judikatury Soudního dvora vyplývají pro projednávanou věc následující poznatky.

35. Pokud jde o pojem „nezávislost“, článek 57 směrnice 2019/944, ani žádné jiné ustanovení této směrnice jej nedefinuje. V tomto ohledu již Soudní dvůr rozhodl, že pokud jde o orgány veřejné správy, tento pojem v běžném smyslu označuje obvykle status, který zajistí dotyčnému orgánu možnost jednat zcela svobodně bez jakýchkoliv pokynů nebo nátlaku za strany subjektů, na nichž má být nezávislost zajištěna¹⁰. Tato rozhodovací nezávislost s sebou nese, že regulační orgán v rámci svých regulačních povinností a pravomocí uvedených v článku 59 této směrnice přijímá rozhodnutí samostatně, výlučně na základě veřejného zájmu, k zajištění souladu s cíli sledovanými touto směrnicí, aniž podléhá vnějším pokynům od jiných veřejnoprávních nebo soukromoprávních subjektů¹¹.

36. Respektování této nezávislosti je *de iure* i *de facto* povinné. V souladu s judikaturou Soudního dvora tedy musí být pravomoc, kterou směrnice 2019/944 přiznává výlučně regulačnímu orgánu a nezávislost tohoto orgánu zaručeny vůči všem politickým orgánům, a tedy nejen vůči vládě, ale rovněž ve vztahu k vnitrostátnímu zákonodárci, který nemůže odejmout část těchto pravomocí regulačnímu orgánu a přiznat je jiným orgánům veřejné moci¹². V tomto smyslu Soudní dvůr

⁹ – Podobně bod 80 odůvodnění směrnice 2019/944 uvádí, že regulační orgány by měly být schopny přijímat rozhodnutí o všech relevantních regulačních otázkách, má-li vnitřní trh s elektřinou řádně fungovat, a měly by být plně nezávislé na jakýchkoli veřejných či soukromých zájmech. Tento bod odůvodnění dále stanoví, že to nebrání soudnímu přezkumu ani parlamentnímu dohledu v souladu s ústavním právem členských států.

¹⁰ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. září 2021, Komise v. Německo (Provedení směrnic 2009/72 a 2009/73) (C-718/18, dále jen „rozsudek Komise v. Německo“, EU:C:2021:662, bod 108 jakož i citovaná judikatura).

¹¹ – V tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Německo, bod 109 a citovaná judikatura.

¹² – V tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Německo, bod 130.

rozhodl, že pokud jde o některá zařízení pro přenos elektřiny, je přiznání pravomoci definovat rozhodující prvky pro výpočet sazeb, jako je stanovení ziskové marže, jinému orgánu než regulačnímu orgánu, v rozporu s unijním právem¹³.

37. Z judikatury Soudního dvora dále vyplývá, že čl. 57 odst. 4 a 5 směrnice 2019/944 vyžaduje, aby zástupci vnitrostátních ministerstev nemohli své účastenství v řízeních o ceně využít k tomu, aby vyvíjeli jakýkoli nátlak na regulační orgán nebo mu udělovali pokyny, které by mohly ovlivnit jeho rozhodnutí v rámci povinností a pravomocí plynoucích z článku 59 této směrnice. I když zmíněná směrnice nebrání tomu, aby vláda členského státu mohla zejména prostřednictvím účastenství zástupců svých ministerstev uplatňovat před vnitrostátním regulačním orgánem své stanovisko ke způsobu, jakým by podle jejího názoru tento orgán mohl v rámci svých regulačních povinností zohlednit veřejný zájem, toto účastenství a zejména názory vyjádřené těmito zástupci během řízení o ceně nemohou být závazné a v žádném případě nemohou být regulačním orgánem považovány za pokyny, kterými by se měl řídit při výkonu svých povinností a pravomocí¹⁴. Pravidla týkající se účastenství zástupců vnitrostátních ministerstev v řízeních o ceně navíc nesmí ovlivnit rozsah rozhodnutí regulačního orgánu přijatých na základě povinností a pravomocí stanovených v uvedeném článku 59. Zejména tehdy, když to takové povinnosti nebo pravomoci vyžadují, nemohou tato pravidla účastenství ovlivnit závaznou povahu a přímou použitelnost rozhodnutí tohoto orgánu například tím, že stanoví, že tato rozhodnutí musí být před vykonáním nejprve akceptována nebo schválena těmito zástupci¹⁵.

38. Pravomoci vyhrazené regulačnímu orgánu tedy spadají do oblasti vymáhání práva na základě specializovaného technického posouzení reality, přičemž při výkonu těchto pravomocí je tento orgán podřízen zásadám a pravidlům stanoveným podrobným normativním rámcem na úrovni Unie, které omezují jeho prostor pro uvážení a brání mu činit rozhodnutí politické povahy¹⁶.

39. Otázkou je, z jakého důvodu má mít nezávislost regulačního orgánu takovýto závazný charakter? V tomto ohledu Soudní dvůr uvedl, že plná nezávislost regulačních orgánů na hospodářských a veřejnoprávních subjektech, ať už správních nebo politických orgánech, a v tomto posledním případě nositelích výkonné nebo zákonodárné moci, je nezbytná k zajištění toho, aby rozhodnutí přijatá těmito orgány byla nestranná a nediskriminační tím, že je vyloučena možnost upřednostnit podniky a hospodářské zájmy spojené s vládou, většinou nebo v každém případě s politickou mocí a že striktní oddělení od politické moci mimoto umožňuje regulačním orgánům zasadit svou činnost do dlouhodobé perspektivy, která je nezbytná pro dosažení cílů směrnic týkajících se trhu s elektřinou¹⁷. Cílem této nezávislosti je proto zabránit střetu zájmů v neprospěch spotřebitelů. Jeden autor komentářové literatury poznamenal, že tato nezávislost na regulovaném odvětví se postupně právně ustálila, a to prostřednictvím judikatury Soudního

¹³ – Viz rozsudek ze dne 29. října 2009, Komise v. Belgie (C-474/08, EU:C:2009:681, body 29 až 31).

¹⁴ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. června 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, body 62 a 63). K tomuto rozsudku viz Rizzuto, F., „The Independence of National Regulatory Authorities: Is There Now an Autonomous EU LAW concept of Independence of General Application?“, *European Competition and Regulatory Law Review*, 2021, sv. 5, č. 1, s. 64 až 75.

¹⁵ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. června 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, bod 64).

¹⁶ – V tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Německo, bod 132.

¹⁷ – Viz rozsudek Komise v. Německo, bod 112. V bodě 126 tohoto rozsudku, Soudní dvůr rovněž poukázal na to, že zásada demokracie nebrání existenci veřejných orgánů nacházejících se mimo klasickou hierarchickou správu a více či méně nezávislých na vládě, které často vykonávají regulační funkce nebo úkoly, které musí být vyjmuty z politického vlivu, avšak zůstávají podřízeny povinnosti dodržovat zákony, a to pod dohledem příslušných soudů a že skutečnost, že je vnitrostátním regulačním orgánům přiznáno postavení nezávislé na všeobecných správních orgánech, nemůže sama o sobě zbavit tyto orgány demokratické legitimacy, protože nejsou zbaveny všeho parlamentního vlivu.

dvora a následně v sekundárních právních předpisech¹⁸. Zajištění nezávislosti regulačních orgánů má různé aspekty, které byly analyzovány zejména Radou evropských energetických regulačních orgánů (CEER)¹⁹.

40. Ačkoli systém unijního práva upřednostňuje široký pojem nezávislosti, pokud jde o konkrétní pravomoci svěřené vnitrostátním regulačním orgánům²⁰, nebrání členským státům, aby za určitých podmínek zasahovaly do fungování trhu s elektřinou. Článek 59 směrnice 2019/944 totiž stanoví seznam povinností a pravomocí svěřených regulačním orgánům. Přestože tento seznam zahrnuje mnoho oblastí, nepokrývá celý trh s elektřinou. Členské státy mohou přijmout vlastní předpisy pro vnitrostátní trh s elektřinou mimo tyto povinnosti a pravomoci. Kromě toho čl. 57 odst. 4 písm. b) bod ii) uvedené směrnice stanoví, že požadavkem nezávislosti zaměstnanců regulačního orgánu a osob odpovědných za jeho řízení nejsou dotčeny všeobecné politické pokyny vydané vládou dotyčného členského státu. Podle judikatury Soudního dvora ze znění tohoto ustanovení jasně vyplývá, že se takové všeobecné politické pokyny netýkají regulačních povinností a pravomocí uvedených v článku 59 zmíněné směrnice²¹.

41. Jak je uvedeno v bodě 87 odůvodnění směrnice 2019/944, tato směrnice a směrnice 2009/73/ES²² „nezbavují členské státy možnosti vytvořit a vydat vlastní vnitrostátní politiku v oblasti energetiky. Z toho vyplývá, že v závislosti na jejich ústavním uspořádání může mít příslušný členský stát pravomoc určit politický rámec, v jehož mezích musí regulační orgány vykonávat svou činnost, pokud jde například o bezpečnost dodávek. Obecnými pokyny ohledně politiky v oblasti energetiky přijímanými členskými státy však nesmí být dotčena nezávislost nebo autonomie regulačních orgánů“.

42. Tento bod odůvodnění vytváří výslovnou spojitost mezi všeobecnými politickými pokyny přijatými vládou členského státu, které se týkají nejen zaměstnanců a osob odpovědných za řízení regulačního orgánu ve smyslu čl. 57 odst. 4 písm. b) bodu ii) směrnice 2019/944, ale také všech účastníků trhu s elektřinou, na jedné straně a bezpečností dodávek, která podle čl. 59 odst. 1 písm. m) uvedené směrnice nemusí nutně spadat do pravomoci regulačního orgánu²³, na straně druhé. Z tohoto bodu odůvodnění rovněž vyplývá, že členské státy mohou stanovit obecně řečeno svou vnitrostátní energetickou politiku, jak je uvedeno v čl. 194 odst. 2 SFEU²⁴. Vláda členského státu je tedy oprávněna přijímat všeobecné pokyny, zejména pokud jde o „bezpečnost dodávek“ elektřiny.

43. Směrnice 2019/944 nedefinuje pojem „bezpečnost dodávek“. V tomto ohledu se zdá být vhodné odkázat na nařízení 2019/941, jehož čl. 2 odst. 1 definuje „bezpečnost dodávek elektřiny“ jako „schopnost elektrizační soustavy zaručit dodávky elektřiny odběratelům na jasně stanovené

¹⁸ – Viz Delzangles, H., „L'indépendance des autorités de régulations sectorielles, communications électroniques, énergie et postes“, dizertační práce obhájená dne 30. června 2008 na univerzitě Bordeaux IX (Francie), zejména s. 234.

¹⁹ – Viz zpráva CEER (dostupná pouze v anglickém jazyce), nazvaná „Safeguarding the independence of regulators – Insights from Europe's energy regulators on powers, resources, independence, accountability and transparency“, ze dne 13. prosince 2016, která je k dispozici na adrese: https://www.ceer.eu/wp-content/uploads/2024/04/C16-RBM-06-03_SafeguardingNRAIndependence_PUBLIC-13-Dec-2016.pdf.

²⁰ – Viz stanovisko generálního advokáta G. Pitruzzelly k věci Komise v. Německo (Provedení směrnic 2009/72 a 2009/73) (C-718/18, EU:C:2021:20, bod 128).

²¹ – V tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Německo, bod 110.

²² – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 2003/55/ES (Úř. věst. 2009, L 211, s. 94).

²³ – V písemném vyjádření finská vláda zdůrazňuje, že podle čl. 6 prvního pododstavce bodu 7 zákona o dohledu svěřil vnitrostátní zákonodárce regulačnímu orgánu nikoli pravomoc schvalovat a stanovovat pravidla týkající se bezpečnosti a rozvoje distribučních soustav elektřiny, ale povinnost dohlížet na jejich dodržování a podílet se na stanovení požadavků týkajících se kvality služeb obsluhy soustav a kvality dodávek elektřiny.

²⁴ – Viz bod 31 tohoto stanoviska.

úrovni výkonu, určená dotčenými členskými státy“. Tato schopnost se promítá do „normy spolehlivosti“, která transparentním způsobem stanoví nezbytnou úroveň bezpečnosti dodávek členského státu²⁵ a vypočítá se za použití alespoň hodnoty nepokrytého zatížení a nákladů na nové zařízení ve stanoveném časovém rámci a vyjádří se jako „odhad nedodané elektřiny“ a „předpokládaná ztráta zatížení“²⁶.

44. Jak uvedla Komise v písemném vyjádření, lze závěrem konstatovat, že směrnice 2019/944 usiluje o nastolení rovnováhy mezi požadavkem nezávislosti vnitrostátních regulačních orgánů na jedné straně a právem členského státu stanovit svou vnitrostátní energetickou politiku v oblastech, které nespádají do výlučné pravomoci těchto regulačních orgánů, zejména pokud jde o bezpečnost dodávek elektřiny, na straně druhé.

B. K respektování nezávislosti vnitrostátních regulačních orgánů, pokud jde o jejich povinnost stanovit nebo schvalovat sazby za přenos a distribuci nebo metodiku jejich výpočtu

45. Podle čl. 59 odst. 1 písm. a) směrnice 2019/944 má regulační orgán povinnost stanovit nebo schvalovat sazby za přenos nebo distribuci nebo příslušné metodiky, nebo obojí, a to při dodržování transparentních kritérií²⁷. Kromě toho uvedený čl. 59 v odst. 7 písm. a) stanoví, že regulační orgány jsou příslušné stanovit a schvalovat, s dostatečným předstihem předtím, než vstoupí v platnost, alespoň vnitrostátní metodiky používané pro výpočet nebo stanovení podmínek pro připojení a přístup k vnitrostátním sítím, včetně sazeb za přenos a distribuci nebo jejich metodiky výpočtu, přičemž tyto sazby nebo metodiky musí umožňovat provádění nezbytných investic do sítí tak, aby díky těmto investicím bylo možné zabezpečit životaschopnost sítí. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že výklad těchto ustanovení v tom smyslu, že je vnitrostátní vláda oprávněna stanovit nebo schválit metody výpočtu sazeb za přístup k síti, podkopává cíle sledované touto směrnicí²⁸.

46. Jak vyplývá ze znění druhé předběžné otázky, vnitrostátní soud má v projednávané věci za to, že zákon 730/2021 jako takový přímo nezasahuje do sazeb za přenos a distribuci nebo do metodiky jejich výpočtu. Klade si však otázku, zda tento zákon *nepřímo* nenarušil nezávislost Energetického úřadu, který následně uprostřed kontrolního období změnil kontrolní metodiky.

47. Předkládající soud sice odkazuje na zákon 730/2021, konkrétně má ale na mysli přípravné podklady k tomuto zákonu, a sice návrh zákona připravený vládou. Z předkládacího rozhodnutí, jakož i z písemných vyjádření společnosti Alajärven Sähkö a finské vlády vyplývá, že přijetím tohoto zákona schválil finský Parlament legislativní návrhy obsažené v návrhu zákona v předem dané podobě. Za těchto okolností jsem, pokud jde o odpověď na otázku předkládajícího soudu uvedenou v bodě 26 tohoto stanoviska, toho názoru, že přípravné podklady k uvedenému zákonu lze považovat za všeobecné politické pokyny vydané vládou dotyčného členského státu ve smyslu

²⁵ – Viz čl. 25 odst. 1 nařízení č. 2019/943.

²⁶ – Viz čl. 25 odst. 3 nařízení 2019/943. Jako příklad lze uvést Belgické království, které stanovilo normu spolehlivosti na tři hodiny. V tomto smyslu viz arrêté royal du 4 septembre 2002 modifiant l'arrêté royal du 31 août 2021 relatif à la détermination de la norme de fiabilité et à l'approbation des valeurs du coût de l'énergie non distribuée et du coût d'un nouvel entrant (královské nařízení ze dne 4. září 2002, kterým se mění královské nařízení ze dne 31. srpna 2021 o stanovení normy spolehlivosti a schválení hodnot nepokrytého zatížení a nákladů na nové zařízení) (*Moniteur belge* ze dne 14. září 2022, s. 67240).

²⁷ – Mimoto bod 82 odůvodnění této směrnice stanoví, že regulační orgány by měly určit nebo schválit jednotlivé sazby pro přenosové a distribuční sítě nebo metodiku, nebo obojí a v každém případě by měla být zachována nezávislost regulačních orgánů při stanovování síťových sazeb v souladu s čl. 57 odst. 4 b písm. b) bodem ii) této směrnice.

²⁸ – V tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Německo, bod 113.

směrnice 2019/944²⁹. Každopádně s ohledem na judikaturu citovanou v bodě 36 tohoto stanoviska, musí být nezávislost vnitrostátního regulačního orgánu zaručena vůči jakémukoli politickému orgánu, a tedy nejen vůči vládě dotyčného členského státu, ale také ve vztahu k vnitrostátnímu zákonodárci.

48. Předkládající soud zdůrazňuje, že cílem zákona 730/2021 bylo, jak vyplývá ze zmíněných přípravných podkladů, snížit ceny za distribuci elektřiny ve Finsku. V tomto ohledu návrh zákona obsahoval mimo jiné odhady hospodářských dopadů změn kontrolních metodik, pokud jde o povolenou výši odměny provozovatelů distribučních soustav a distribučních poplatků, které tito provozovatelé účtují svým zákazníkům. Společnosti Alajärven Sähkö a Elenia v písemných vyjádřeních dále tvrdí, že návrh zákona obsahoval velmi přesné výpočty toho, jakým způsobem budou rozhodnutí Energetického úřadu týkající se metodik výpočtu ovlivněna tímto zákonem.

49. Finská vláda v písemném vyjádření uvádí, že v roce 2000 došlo ve Finsku vlivem vichřic a značného množství sněhu k významným poruchám distribučních soustav elektřiny, což vedlo k výpadkům proudu. Zákon o trhu s elektřinou v původním znění, který vstoupil v platnost dne 1. září 2013, proto stanovil provozovatelům soustav cíle zaměřené na zlepšení bezpečnosti distribučních soustav, které měly být v příslušných oblastech jejich působnosti postupně plněny do konce roku 2028³⁰. V průběhu roku 2016 informovali distributoři elektřiny své zákazníky o zvláště výrazném navýšení svých cen, což přimělo vládu začlenit do uvedeného zákona ustanovení, která vstoupila v platnost dne 1. září 2017, jejichž cílem bylo zejména usnadnit prodloužení doby stanovené ke splnění požadavků na bezpečnost distribučních soustav, v důsledku čehož se měla snížit úroveň nákladů provozovatelů distribučních soustav a omezit růst cen za přenos elektřiny. Vláda, která nastoupila do úřadu v roce 2019, plánovala pokračovat v těchto opatřeních tím, že navrhla opatření týkající se rozvoje a bezpečnosti distribučních soustav, neboť změna metodik výpočtu poplatků za přenos a distribuci elektřiny náležela do pravomocí Energetického úřadu.

50. Podle finské vlády přinesl zákon 730/2021 následující změny: zaprvé podle nového § 119 zákona o trhu s elektřinou byla přijata dodatečná osmiletá lhůta ke splnění požadavků týkajících se bezpečnosti provozu distribuční soustavy; zadruhé bylo do tohoto zákona vloženo ustanovení, a sice § 19 druhý pododstavec bod 6, podle něhož musí být provozovatel soustavy schopen poskytovat přenosové a distribuční služby uživatelům své soustavy nákladově efektivním způsobem; a zatřetí byl doplněn § 52 uvedeného zákona upravující plán rozvoje distribuční soustavy, který by v budoucnu mohl být využit k podpoře a sledování nákladové efektivnosti rozvoje distribuční soustavy, zejména tím, že v tomto plánu musí být uvedeno, zda provozovatel soustavy využívá odezvu strany poptávky, opatření k podpoře energetické účinnosti, skladování energie nebo jiné zdroje jako alternativy k rozšíření přenosové kapacity distribuční sítě. Finská vláda dodává, že vzhledem ke zmírnění požadavků na bezpečnost dodávek, které tyto změny přinesly, byl Energetický úřad oprávněn změnit metodiky výpočtu distribučních sazeb, aby zabránil provozovatelům soustav vybírat od svých zákazníků nepřiměřeně vysoké distribuční poplatky.

²⁹ – Společnosti Alajärven Sähkö a Elenia dále v písemných vyjádřeních uvádějí, že ve finském právním řádu hrají přípravné dokumenty k zákonu, jako jsou zprávy pracovních skupin, stanoviska parlamentních výborů a komisí, jakož i vládní návrhy zákonů, důležitou roli při výkladu právních předpisů a jsou pravidelně využívány k objasnění záměrů zákonodárce a čím jsou přípravné dokumenty k zákonu podrobnější a aktuálnější, tím větší váhu mají při výkladu a uplatňování právních předpisů.

³⁰ – Finská vláda upřesnila, že tento zákon v původním znění stanovil povinnost navrhovat, budovat a udržovat distribuční soustavy tak, aby porucha těchto soustav způsobená vichřicí nebo tíhou sněhu nezpůsobila přerušení distribuce elektřiny delší než šest hodin v městských oblastech a 36 hodin v ostatních oblastech.

51. V tomto ohledu je třeba připomenout, že pokud jde o pravomoc Soudního dvora odpovědět na předběžné otázky, systém spolupráce zavedený článkem 267 SFEU je založen na jasné dělbě funkcí mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem. V rámci řízení zahajovaného na základě tohoto článku přísluší výklad vnitrostátních ustanovení soudům členských států, a nikoli Soudnímu dvoru, a Soudnímu dvoru nepřísluší, aby se vyjadřoval ke slučitelnosti norem vnitrostátního práva s ustanoveními práva unijního. Soudní dvůr má naproti tomu pravomoc k tomu, aby vnitrostátnímu soudu poskytl veškeré poznatky k výkladu unijního práva, které mu umožní posoudit slučitelnost norem vnitrostátního práva s unijním právem³¹.

52. Obecně lze říci, že samotná skutečnost, že vláda členského státu usiluje o snížení cen za distribuci elektřiny, se jako taková nejeví jako neslučitelná s čl. 57 odst. 4 a 5 směrnice 2019/944. Jak bylo totiž uvedeno výše, tato směrnice nezabývá členské státy možností stanovit svou vnitrostátní energetickou politiku.

53. Výkon vlastních pravomocí členského státu při vytváření jeho vnitrostátní energetické politiky má samozřejmě ze své podstaty nevyhnutelně dopad na náklady na provoz elektrické sítě. V praxi proto není vždy snadné rozlišovat mezi prováděním vnitrostátní energetické politiky a respektováním pravomocí regulačního orgánu³². I když byla judikatura Soudního dvora kritizována³³, domnívám se, že naopak umožňuje vyznačit hranici mezi pravomocemi regulačního orgánu a pravomocí členského státu.

54. Členský stát má totiž při vytváření vnitrostátní energetické politiky pravomoc rozhodovat o úrovni bezpečnosti dodávek elektřiny, pokud tuto pravomoc nesvěřil regulačnímu orgánu. Členský stát je tedy oprávněn zvolit nižší standard spolehlivosti svých energetických sítí, pokud se domnívá, že předchozí standard vede k nadměrným celkovým nákladům, pokud tím však neohrožuje životaschopnost těchto sítí. Toto snížení standardu spolehlivosti vede v zásadě ke snížení investičních nákladů provozovatelů přenosových a distribučních soustav, což by v konečném důsledku mělo přinést snížení sazeb pro spotřebitele. Z tohoto postupu nelze dovodit, že členský stát *de facto* stanoví sazby za přenos a distribuci nebo metodiky jejich výpočtu. Dopad na metodiky výpočtu sazeb provozovatelů distribučních soustav se jeví jako zcela nepřímý důsledek oprávněného zájmu členského státu zvolit si úroveň bezpečnosti dodávek elektřiny.

55. Členský stát má kromě toho podle čl. 194 odst. 2 SFEU pravomoc stanovit podmínky pro využívání svých energetických zdrojů. Na první pohled se zdá, že požadavek členského státu, aby provozovatelé soustav poskytovali uživatelům přenosové a distribuční služby nákladově efektivním způsobem, a zavedení plánu rozvoje distribuční soustavy, který má v budoucnu umožnit podporu a sledování nákladové efektivnosti rozvoje této soustavy, spadají do této pravomoci. Členské státy jsou totiž oprávněny usilovat o co nejlepší využití svých zdrojů elektřiny.

³¹ – Viz rozsudek ze dne 8. května 2024, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” (Sdružení soudců a státních zástupců) (C-53/23, EU:C:2024:388, bod 14 a citovaná judikatura).

³² – V tomto smyslu viz Huhta, K., „C-718/18 Commission v. Germany: Critical Reflections on the Independence of National Regulatory Authorities in EU Energy Law”, *European Energy and Environmental Law Review*, 2021, sv. 30, č. 6, s. 255 až 265, zejména s. 261. Podle této autorky rozsudek Komise v. Německo dále rozostřil hranici mezi obecnými pokyny energetické politiky formulovanými členským státem a záležitostmi, které spadají do výlučné pravomoci vnitrostátních regulačních orgánů, neboť členské státy, nikoli regulační orgány mají široký prostor pro uvážení při určování toho, co je veřejným zájmem. Uvedená autorka dále poukázala na to, že se žádná vnitrostátní energetická politika nemůže vyhnout zaujímání postojů k cenám energií a jejich stanovování, takže obecné směřování energetické politiky s velkou pravděpodobností ovlivní podmínky, za nichž se sazby stanovují.

³³ – Viz Huhta, K., op. cit., s. 261.

56. Naproti tomu vzhledem tomu, že regulační orgán je podle čl. 59 odst. 1 písm. a) směrnice 2019/944 povinen stanovovat nebo schvalovat sazby za přenos nebo distribuci nebo příslušné metodiky, přísluší pouze tomuto orgánu, aby určoval metodiky výpočtu a výši těchto sazeb. V tomto ohledu Soudní dvůr uvedl, že vláda členského státu nemůže určovat metody pro stanovení poplatků za přístup k soustavě a rozhodovat o tom, v jakých případech a v jakém rámci může vnitrostátní regulační orgán stanovit uvedené podmínky nebo metody, nebo je schválit na žádost provozovatele soustavy, jakož i v jakých konkrétních případech užívání soustavy a za jakých podmínek může tento orgán schválit nebo zakázat individuální poplatky za přístup k této soustavě³⁴.

57. Jak tedy uvádí Komise v písemném vyjádření, změny vnitrostátních právních předpisů by byly v rozporu se směrnicí 2019/944, kdyby podrobně stanovovaly jejich účinky na sazby za přenos a distribuci nebo na metodiky jejich výpočtu, neboť regulační orgán má podle článků 57 a 59 této směrnice výlučnou pravomoc posoudit důsledky provedených změn, zejména pokud jde o standard spolehlivosti, a promítnout tyto změny do metod stanovení cen.

58. Společnosti Alajärven Sähkö a Elenia v této souvislosti tvrdí, že ministerstvo práce a hospodářství, ministr odpovědný za trh s elektřinou a finský Parlament dali Energetickému úřadu velmi podrobné pokyny ke změnám, které měl úřad po přijetí zákona 730/2021 provést v původně stanovených kontrolních metodikách, což podle nich nepřímo vedlo ke stanovení sazeb za přenos a distribuci nebo metodik pro jejich výpočet. Energetický úřad naproti tomu tvrdí, že jeho rámcová zpráva, která se zabývala kontrolní metodikou přiměřenosti stanovených sazeb za provoz elektrické sítě, byla vypracována nezávisle a v zájmu předvídatelnosti legislativního procesu je žádoucí, aby regulační orgán mohl poskytnout nezávislé odborné stanovisko k možným dopadům změn vnitrostátních právních předpisů. Vzhledem k tomu, že takové stanovisko má vnitrostátnímu zákonodárci objasnit dopad těchto změn na sazby za přenos a distribuci nebo na metodiku jejich výpočtu, domnívám se, že nenarušuje nezávislost regulačního orgánu v situaci, kdy tento orgán mohl jednat samostatně, pouze na základě veřejného zájmu, aby zajistil dodržování cílů sledovaných touto směrnicí, aniž podléhá externím pokynům od jiných subjektů³⁵, což přísluší ověřit vnitrostátnímu soudu.

59. Dodávám, že podle znění druhé předběžné otázky Energetický úřad „musel změnit svou kontrolní metodiku“ v návaznosti na přijetí zákona 730/2021, což lze chápat jako povinnost uloženou tomuto úřadu. Z předkládacího rozhodnutí zároveň vyplývá, že tento úřad v rozhodnutích ze dne 15. prosince 2021 uvedl, že se otázkou kontrolních metodik začal zabývat po vstupu uvedeného zákona v platnost z vlastního podnětu. Zmíněný úřad v písemném vyjádření uvádí, že správná formulace otázky by měla znít „považuje za nezbytné změnit své kontrolní metodiky“ v tom smyslu, že podle § 13 prvního pododstavce bodu 2 zákona o dohledu může změnit své rozhodnutí o stanovení kontrolních metodik s ohledem na vývoj vnitrostátních právních předpisů a toto ustanovení výslovně ponechává regulačnímu orgánu pravomoc posoudit potřebu a základ kontrolních metodik a jejich případných změn. Proto má samotný Energetický úřad za to, že při stanovení sazeb za přenos a distribuci nebo metodik jejich výpočtu nejednal v rámci vázané pravomoci.

60. Kyperská vláda v písemném vyjádření dále poukazuje na to, že podle znění druhé předběžné otázky změnil vnitrostátní regulační orgán kontrolní metodiky „uprostřed kontrolního období“. Z toho tato vláda dovozuje, že taková změna zřejmě není v souladu s čl. 59 odst. 7 směrnice

³⁴ – Viz rozsudek Komise v. Německo, body 114 až 116. Viz rovněž rozsudek ze dne 3. dubna 2020, Komise v. Belgie (Trh s elektřinou a zemním plynem) (C-767/19, EU:C:2020:984, body 98 až 115).

³⁵ – Viz bod 35 tohoto stanoviska.

2019/944, podle něhož jsou regulační orgány příslušné stanovovat a schvalovat alespoň vnitrostátní metodiky používané pro výpočet nebo stanovení sazeb za přenos a distribuci nebo metodik jejich výpočtu „s dostatečným předstihem předtím, než vstoupí v platnost“, a pokud by taková změna byla uložena, narušila by nezávislost vnitrostátního regulačního orgánu. Je však třeba uvést, že předkládající soud nevznesl vůči Soudnímu dvoru otázku týkající se časové působnosti rozhodnutí ze dne 15. prosince 2021. Předkládací rozhodnutí k tomu neobsahuje žádnou úvahu. Za těchto okolností není třeba se touto otázkou zabývat.

61. V konečném důsledku je na předkládajícím soudu, aby přezkoumal, zda zákon 730/2021 spadá do pravomocí svěřených členskému státu směrnicí 2019/944, a sice zda se jednání dotyčného členského státu striktně omezovalo na stanovení vnitrostátní energetické politiky, zejména pokud jde o bezpečnost dodávek elektrizační soustavy a o podmínky využívání jeho energetických zdrojů, nebo zda zasahovalo do výlučné pravomoci vnitrostátního regulačního orgánu stanovovat sazby za přenos a distribuci nebo metodiku jejich výpočtu.

62. S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti se domnívám, že čl. 57 odst. 4 a 5 směrnice 2019/944 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání právní úpravě členského státu, jejímž cílem bylo, jak je uvedeno v přípravných podkladech, ovlivnit pokles ceny za distribuci elektřiny, aniž jako taková přímo zasahovala do sazeb za přenos a distribuci elektřiny nebo do metodik jejich výpočtu, ale v jejímž důsledku vnitrostátní regulační orgán upravil kontrolní metodiky, za předpokladu, že tato právní úprava odráží všeobecné politické pokyny vydané vládou členského státu s ohledem na jeho vnitrostátní energetickou politiku, zejména pokud jde o stanovení úrovně bezpečnosti dodávek a podmínek využívání energetických zdrojů, které nespádají do povinností a pravomocí regulačního orgánu ve smyslu článku 59 této směrnice.

V. Závěry

63. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžné otázky položené markkinaoikeus (obchodní soud, Finsko) odpověděl následovně:

„Článek 57 odst. 4 a 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/944 ze dne 5. června 2019 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o změně směrnice 2012/27/EU

musí být vykládán v tom smyslu, že:

nebrání právním předpisům členského státu, jejichž cílem bylo, jak je uvedeno v přípravných podkladech, ovlivnit pokles ceny za distribuci elektřiny, aniž jako taková přímo zasahuje do sazeb za přenos a distribuci elektřiny nebo do metodik jejich výpočtu, ale v jejichž důsledku vnitrostátní regulační orgán upravil kontrolní metodiky, za předpokladu, že tyto právní předpisy odrážejí všeobecné politické pokyny vydané vládou členského státu s ohledem na jeho vnitrostátní energetickou politiku, zejména pokud jde o stanovení úrovně bezpečnosti dodávek a podmínek využívání energetických zdrojů, které nespádají do povinností a pravomocí regulačního orgánu ve smyslu článku 59 této směrnice.“