



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA

ATHANASIOSA RANTOSA,
predstavljeni 5. septembra 2024¹

Zadeva C-48/23

**Alajärven Sähkö Oy in drugi,
Elenia Verkko Oyj
proti
Energiavirasto**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo markkinaoikeus (gospodarsko sodišče, Finska))

„Predhodno odločanje – Notranji trg električne energije – Direktiva (EU) 2019/944 – Člen 57, odstavka 4 in 5 – Neodvisnost nacionalnih regulativnih organov – Člen 59 – Naloge in pooblastila teh organov – Določanje metodologij nadzora – Nacionalna zakonodaja, katere cilj je znižanje cen za distribucijo električne energije brez neposrednega poseganja v tarife za prenos in distribucijo ali metodologije za njihov izračun – Odločitev regulativnega organa, da ustrezno prilagodi svoje metodologije nadzora – Pravica vlade države članice, da določi splošne smernice, ki se ne nanašajo na naloge in pooblastila regulativnega organa – Obseg te pravice“

I. Uvod

1. Direktiva (EU) 2019/944² določa, da morajo države članice zagotoviti neodvisnost nacionalnih regulativnih organov v okviru notranjega trga električne energije. Med drugim je naloga teh organov, da v skladu s preglednimi merili določajo ali potrjujejo tarife za prenos ali distribucijo in/ali metodologije za njihov izračun.

2. V kakšnem obsegu ta direktiva vladi države članice omogoča zmanjšanje stroškov operaterjev distribucijskega sistema električne energije z namenom znižanja tarif za porabnike, ne da bi posegla v neodvisnost nacionalnega regulativnega organa? To je v bistvu vprašanje, ki ga je postavilo markkinaoikeus (gospodarsko sodišče, Finska).

¹ Jezik izvirnika: francoščina.

² Direktiva 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). V skladu s členom 72 Direktive 2019/944 se z njo z učinkom od 1. januarja 2021 razveljavlja Direktiva 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).

3. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je bil vložen v okviru postopka, ki so ga sprožili družba Alajärven Sähkö Oy in drugi ter družba Elenia Verkko Oy (v nadaljevanju: Elenia), operaterji sistema, v zvezi z odločbama Energieavirasto (agencija za energijo, Finska), ki je nacionalni regulativni organ, o spremembi svoje metodologije nadzora nad določanjem donosa operaterjev sistema po sprejetju zakona o znižanju cen za distribucijo električne energije.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. Člen 1 Direktive 2019/944, naslovljen „Predmet urejanja,“ določa:

„Ta direktiva določa skupna pravila za proizvodnjo, prenos, distribucijo, shranjevanje energije in dobavo električne energije, skupaj z določbami za varstvo porabnikov, z namenom vzpostavitve zares celovitih konkurenčnih, prožnih, pravičnih in preglednih trgov električne energije, v središču katerih je porabnik, v Uniji.

Ob izkoriščanju prednosti celovitega trga je cilj te direktive zagotoviti porabnikom cenovno dostopne, pregledne cene in stroške za energijo, visoko zanesljivost oskrbe in nemoten prehod na trajnosten nizkoogljičen energetske sistem. Določa ključna pravila glede organiziranja in delovanja elektroenergetskega sektorja Unije, [...], in pravila o neodvisnih regulativnih organih v državah članicah.

Ta direktiva določa tudi načine sodelovanja za države članice, regulativne organe in operaterje prenosnih sistemov za oblikovanje v celoti medsebojno povezanega notranjega trga električne energije, ki povečuje vključevanje električne energije iz obnovljivih virov, svobodno konkurenco in zanesljivost oskrbe.“

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

„1. Vsaka država članica na nacionalni ravni imenuje samo en regulativni organ.

[...]

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 navedene direktive, naslovljen „Naloge in pooblastila regulativnih organov,“ določa:
- „1. 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;
- [...]
7. Regulativni organi so pristojni za to, da določijo ali potrdijo vsaj nacionalne metodologije za izračun ali določitev naslednjih pogojev dovolj zgodaj pred začetkom njihove veljavnosti, razen v primerih, kadar je [Agencija za sodelovanje energetske regulatorjev (ACER)] pristoj[na], da določi in potrdi pogoje ali metodologije za izvajanje omrežnih kodeksov in smernic na podlagi poglavja VII Uredbe (EU) 2019/943^[3] v skladu s členom 5(2) Uredbe (EU) 2019/942^[4] zaradi njihove usklajene narave:
- (a) priključitev in dostop do nacionalnih omrežij, skupaj s tarifami za prenos in distribucijo ali njihovimi metodologijami; te tarife ali metodologije omogočajo potrebne naložbe v omrežja, tako da bosta zagotovljena delovanje in razvoj omrežij;
- [...].“

B. Finsko pravo

7. Člen 19 sähkömarkkinalaki (588/2013) (zakon o trgu električne energije (588/2013)), kakor je bil spremenjen z laki sähkömarkkinalain muuttamisesta (730/2021) (zakon o spremembi zakona o trgu električne energije (730/2021), v nadaljevanju: zakon 730/2021)⁵ (v nadaljevanju: zakon o trgu električne energije), naslovljen „Obveznost razvoja omrežja“, določa:

„Operater sistema mora, da uporabnikom svojega omrežja zagotovi dostop do električne energije ustrezne kakovosti, vzdrževati, upravljati in razvijati svoje elektroenergetsko omrežje in priključke na druga omrežja v skladu z zahtevami, določenimi za obratovanje elektroenergetskih omrežij, in razumnimi potrebami uporabnikov omrežja.

³ Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2019 o notranjem trgu električne energije (UL 2019, L 158, str. 54).

⁴ Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2019 o ustanovitvi Agencije Evropske unije za sodelovanje energetske regulatorjev (UL 2019, L 158, str. 22).

⁵ Zakon 730/2021 je začel veljati 1. avgusta 2021.

Elektroenergetsko omrežje mora biti načrtovano, zgrajeno in vzdrževano tako, da:

- (1) električno omrežje izpolnjuje zahteve glede kakovosti delovanja elektroenergetskih omrežij in da je tehnična kakovost prenosa in distribucije električne energije tudi v vseh drugih pogledih dobra;

[...]

- (6) lahko operater sistema uporabnikom omrežja zagotavlja storitve prenosa in distribucije na stroškovno učinkovit način;

[...].“

8. Člen 51 tega zakona, naslovljen „Zahteve glede kakovosti za delovanje distribucijskega omrežja,“ vsebuje podrobne določbe v zvezi s tem.

9. Člen 52 navedenega zakona, naslovljen „Načrt razvoja distribucijskega omrežja“, določa:

„Razvoj distribucijskega omrežja operaterja distribucijskega sistema mora temeljiti na preglednem načrtu razvoja distribucijskega omrežja, ki mora vključevati:

- 1) 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 plovih poteh z električno energijo na kopnem;
- 2) ukrepe, katerih izvedba bo zagotovila izpolnjevanje in ohranjanje zahtev, določenih v členih 51 in 119, v distribucijskem omrežju;
- 3) načrt za morebitno koriščenje prilagodljive porabe električne energije, shranjevanje električne energije, ukrepe energetske učinkovitosti operaterja distribucijskega omrežja in drugih virov kot alternativ za povečanje prenosne zmogljivosti distribucijskega omrežja;

[...].“

10. Člen 119 tega zakona, naslovljen „Prehodna določba o zanesljivosti obratovanja distribucijskih omrežij“, določa:

„Operater distribucijskega sistema mora do 31. decembra 2028 na območju, za katero je pristojen, izpolniti zahteve iz točk 2 in 3 prvega odstavka člena 51. Zahteve morajo biti izpolnjene do 31. decembra 2019 za vsaj 50 % vseh uporabnikov distribucijskega sistema, razen sekundarnih prebivališč, in do 31. decembra 2023 za vsaj 75 % vseh uporabnikov distribucijskega sistema, razen sekundarnih prebivališč.

Če delež podzemnih kablov srednjenapetostnega sistema na območju, za katero je pristojen operater distribucijskega sistema, 31. decembra 2018 ne presega 60 %, mora operater distribucijskega sistema na območju, za katero je pristojen, zahteve iz točk 2 in 3 prvega odstavka člena 51 izpolniti do 31. decembra 2036. V tem primeru morajo biti zahteve za vsaj 75 % vseh

uporabnikov distribucijskega sistema izpolnjene najpozneje do 31. decembra 2028, razen za sekundarna prebivališča.“

11. V pripravljalnem gradivu za zakon 730/2021 je v podrobni obrazložitvi spremembe člena 119 zakona o trgu električne energije med drugim navedeno, kar sledi v nadaljevanju. S podaljšanjem roka za izpolnitev zahtev glede zanesljivosti delovanja distribucijskega sistema se bistveno spreminja regulativno okolje operaterjev distribucijskih sistemov. Usmeritveni učinki določb člena 119, drugi in tretji odstavek, tega zakona bi morali biti usklajeni s siceršnjim nadzorom sistema. Zaradi predlaganih sprememb teh določb bi bilo treba tudi pri metodologijah nadzora določanja omrežnine upoštevati podaljšanje roka za izpolnitev zahtev glede zanesljivosti oskrbe in s tem povezane spremembe naložb operaterjev distribucijskega sistema ter njihovega financiranja. Učinke spremembe regulativnega okolja bi bilo treba upoštevati na primer pri različnih elementih, vključenih v metodologije za izračun tarif operaterjev distribucijskega sistema, ki so povezane s financiranjem naložb in ustvarjajo spodbude za naložbe.

12. Člen 6 laki sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (590/2013) (zakon o spremljanju trgov električne energije in zemeljskega plina (590/2013)) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: zakon o nadzoru), naslovljen „Naloge agencije za energijo kot nacionalnega regulativnega organa“, določa:

„Agencija za energijo je kot nacionalni regulativni organ v smislu zakonodaje Evropske unije, ki se uporablja za elektroenergetski sektor in sektor zemeljskega plina, med drugim pristojna za to, da:

1) po postopku iz tega zakona določa metodologijo za določanje tarif za prenos in distribucijo za operaterje elektroenergetskih omrežij in omrežij zemeljskega plina;

[...]

7) spremlja spoštovanje pravil o varnosti in zanesljivosti elektroenergetskih omrežij in omrežij zemeljskega plina, ocenjuje preteklo delovanje omrežij ter sodeluje pri oblikovanju zahtev glede kakovosti storitev elektroenergetskih omrežij in omrežij zemeljskega plina ter dobave električne energije in zemeljskega plina.

[...]“

13. Člen 10 tega zakona, naslovljen „Pogoji in metodologije, ki jih določi agencija za energijo“, določa:

„Agencija za energijo za operaterja sistema, glavnega systemskega operaterja, systemskega operaterja prenosnega sistema in upravljavca obrata za obdelavo utekočinjenega zemeljskega plina z odločbo (*odločba o določitvi*) določi metodologije za določanje donosa omrežja operaterja sistema in omrežnin za storitve prenosa v nadaljevanju pred njihovo uvedbo:

1) metodologije za določanje donosa omrežja operaterja sistema in omrežnin za storitve prenosa med obdobjem nadzora;

[...]“

14. Člen 13 navedenega zakona, naslovljen „Sprememba odločbe o določitvi“, določa:

„Agencija [za energijo] lahko odločbo o določitvi spremeni z izdajo nove odločbe na predlog naslovnika odločbe o določitvi ali po uradni dolžnosti. Začasno izdana odločba o določitvi se lahko spremeni na pobudo naslovnika le-te ali po uradni dolžnosti, odločba o določitvi, ki velja neomejeno, pa se lahko spremeni po uradni dolžnosti, če:

[...]

2) sprememba temelji na spremembi zakonodaje.

[...]“

III. Spor o glavni stvari, vprašanji za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

15. Agencija za energijo je z odločbama z dne 30. novembra 2015 (v nadaljevanju: odločbi z dne 30. novembra 2015) določila metodologije nadzora za četrto obdobje nadzora od 1. januarja 2016 do 31. decembra 2019 in za peto obdobje nadzora od 1. januarja 2020 do 31. decembra 2023, ki sta se nanašali na določitev donosa omrežja operaterjev za delovanje sistema in omrežnin za storitve prenosa električne energije (v nadaljevanju: prvotne metodologije nadzora).

16. Agencija za energijo je z odločbama z dne 15. decembra 2021 (v nadaljevanju: odločbi z dne 15. decembra 2021) spremenila svoji odločbi z dne 30. novembra 2015 za obdobje od 1. januarja 2022 do 31. decembra 2023 v zvezi s prvotnimi metodologijami nadzora. V odločbah z dne 15. decembra 2021 je navedeno, da je agencija za energijo metodologije nadzora po tem, ko je 1. avgusta 2021 začel veljati zakon 730/2021, obravnavala po uradni dolžnosti.

17. Družbi Alajärven Sähkö in Elenia sta 17. oziroma 19. januarja 2022 pri predložitvenem sodišču markkinaoikeus (gospodarsko sodišče) vložili tožbi, s katerima sta med drugim predlagali razglasitev ničnosti odločb z dne 15. decembra 2021, ker sta ti odločbi spremenili prvotne metodologije nadzora s posodobitvijo cen na enoto, ki se uporabljajo za izračun donosa operaterjev elektroenergetskih omrežij, in s črtanjem alternativne metodologije za izračun, ki se uporablja pri določanju netvegane obrestne mere. Tožeči stranki sta v tožbah trdili, da agencija za energijo v nasprotju z zahtevami iz člena 57 Direktive 2019/944 teh odločb ni sprejela samostojno kot neodvisni regulativni organ.

18. Agencija za energijo je v odgovoru na tožbo predložitvenemu sodišču predlagala, naj ti tožbi zavrne, pri čemer je med drugim trdila, da je sprememba prvotnih metodologij nadzora posledica sprememb zakona o trgu električne energije in zakona o nadzoru. Navedla je, da je nacionalni zakonodajalec ocenil, da te spremembe izpolnjujejo zahteve prava Unije glede neodvisnosti nacionalnega regulativnega organa in da določajo zgolj splošne smernice.

19. Predložitveno sodišče poudarja, da mora odločiti o vprašanju, ali je lahko agencija za energijo z odločbama z dne 15. decembra 2021 sredi obdobja nadzora spremenila prvotne metodologije nadzora. V okviru te presoje je treba ugotoviti, ali je bila s spremembami zakona o trgu električne energije z zakonom 730/2021 kršena neodvisnost te agencije, ki je nacionalni regulativni organ, v smislu člena 57 Direktive 2019/944.

20. V zvezi s tem naj bi navedena agencija te odločitve utemeljila predvsem s pripravljalnim gradivom za zakon 730/2021. V navedenih odločbah naj bi bilo med drugim navedeno, da je agencija po tem, ko je bil zakon o trgu električne energije z navedenim zakonom spremenjen, začela s pripravo sprememb prvotnih metodologij nadzora, da bi jih uskladila z zahtevami, ki izhajajo iz nacionalne zakonodaje. V skladu z navedenima odločbama je bil osrednji cilj navedenih sprememb zagotoviti agenciji za energijo nova orodja za vplivanje na gibanje omrežnin za prenos električne energije, ne da bi bil pri tem ogrožen razvoj pametnih elektroenergetskih omrežij in ob zagotavljanju zanesljive oskrbe.

21. Predložitveno sodišče poleg tega navaja, da je bil v skladu z vladnim predlogom zakona, na podlagi katerega je bil sprejet zakon 730/2021 (v nadaljevanju: predlog zakona), cilj sprememb zakona o trgu električne energije poskušati zajeziiti rast cen distribucije električne energije z ukrepi za zmanjšanje ravni stroškov operaterjev distribucijskega sistema in preprečevanje povečanja ravni stroškov. V zvezi s tem naj bi predlog zakona obravnaval spremembe metodologij nadzora, ki jih je agencija za energijo uvedla po začetku veljavnosti zakona 730/2021, pri čemer je bilo izpostavljeno, da zakonodaja, ki je neposredno povezana z vsebino teh metodologij, ni pogoj za preverjanje teh metodologij.

22. V predlogu zakona naj bi bilo tudi pojasnjeno, da je agencija za energijo v okvirnem poročilu, pripravljenem za Työ- ja elinkeinoministeriö (ministrstvo za gospodarstvo in delo, Finska) v okviru pripravljalnega gradiva za zakon 730/2021 navedla, da bo morala zaradi predlaganih sprememb nacionalne zakonodaje, ki velja za operaterje elektroenergetskih sistemov, že za tekoče obdobje nadzora spremeniti prvotne metodologije nadzora. Po oceni tega ministrstva iz predloga zakona naj bi spremembe metodologij za izračun tarif za distribucijo, ki jih je najavila navedena agencija, pomembno vplivale na donose operaterjev sistemov in njihovih lastnikov. Predlog zakona naj bi vseboval tudi ocene ekonomskih učinkov sprememb metodologij nadzora na dopustno raven donosa operaterjev distribucijskega sistema in na omrežnine za distribucijo, ki jih ti prejemaajo od svojih odjemalcev.

23. Poleg tega naj bi bilo v poročilu odbora za ekonomske zadeve, pripravljenem v okviru parlamentarne razprave o predlogu zakona, med drugim navedeno, da bi bilo treba poseči v pretirane donose operaterjev sistema, ki naj bi jih omogočale tedaj veljavne metodologije za izračun. V skladu s tem poročilom naj bi bila v okviru prvotnih metodologij nadzora vrednost omrežja določena na podlagi cen na enoto po postavkah, ki jih je določila agencija za energijo. Te cene na enoto pa naj bi bile določene za obdobje osmih let, in sicer od leta 2016 do leta 2023, čeprav naj ne bi več odražale ravni dejanskih stroškov. V navedenem poročilu naj bi bilo poudarjeno, da je ključni dejavnik, na katerem temeljijo predpisi, ki določajo omrežnine za prenos električne energije, in metodologije za izračun tarif, vrednotenje elektroenergetskega omrežja, v skladu s katerim se določi donos, in da je namen predlaganih sprememb izrecno omogočiti spremembo modela nadzora sredi tekočega obdobja nadzora.

24. Predložitveno sodišče dodaja, da sta družbi Alajärven Sähkö in Elenia pred njim trdili, da sta izvajanje ciljev, ki izhajajo iz pripravljalnih del za zakon 730/2021, in vpliv na neodvisnost agencije za energijo izhajala tudi iz dokumentov, ki sta jih predložili, zlasti iz predstavitvenega gradiva ministrstva za gospodarstvo in delo za tiskovno konferenco 15. oktobra 2020, in predstavitvenega gradiva, ki ga je minister za gospodarstvo uporabil na tiskovni konferenci 28. januarja 2021.

25. Po mnenju tega sodišča same spremembe zakona o trgu električne energije, uvedene z zakonom 730/2021, niso neposredno vplivale na metodologije nadzora operaterjev sistemov, ki jih je agencija za energijo uporabljala pri določanju razumnega donosa operaterjev distribucijskih sistemov. Poleg tega naj se s temi spremembami ne bi neposredno spremenile cene na enoto, ki se uporabljajo pri izračunu osnove donosa, niti netvegana obrestna mera, ki se uporablja pri določanju razumne ravni donosa. Cilj navedenih sprememb – kot naj bi izhajalo tudi iz pripravljalnega gradiva za zakon 730/2021 – naj bi bil znižanje cene distribucije električne energije. V skladu z navedbami v navedenem pripravljalnem gradivu je agencija za energijo dobila orodja in razloge za spremembo metodologij izračuna že sredi obdobja nadzora na način, da bi se znižala cena distribucije električne energije, pri čemer so bile spremembe metodologij izračuna pojasnjene in učinki sprememb vnaprej ocenjeni. Zdi se, da so ti preudarki resnično vplivali tudi na izdajo odločb agencije za energijo z dne 15. decembra 2021.

26. Po mnenju navedenega sodišča bi moralo Sodišče razložiti, ali je mogoče cilj zaježitve rasti cen distribucije električne energije in znižanja teh cen obravnavati kot vprašanje, ki se ne nanaša na regulativne naloge in pooblastila nacionalnega regulativnega organa, kakor so določeni v členu 59 Direktive 2019/944, zlasti če je cilj zakonske spremembe na primer izboljšanje stroškovne učinkovitosti omrežnih podjetij, ali pa gre lahko tudi za splošne politične smernice v zvezi s tem, ki niso povezane s temi nalogami in pooblastili, in če je tako, kakšni bi bili pogoji za to. Po mnenju istega sodišča je treba preučiti tudi, kakšen pomen ima to, da gre pri omenjenih navedbah za navedbe iz pripravljalnega gradiva za zakon 730/2021,⁶ in ali jih je mogoče obravnavati kot politične smernice v smislu člena 59 te direktive.

27. 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 vplivati na cene distribucije električne energije na način, naveden v pripravljalnem gradivu za spremembo zakona, in sicer s spremembami nacionalnega zakona o trgu električne energije, ki vplivajo na regulativno okolje operaterjev sistema, 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?“

28. Pisna stališča so Sodišču predložile družbi Alajärven Sähkö in Elenia, agencija za energijo, finska in ciprska vlada ter Evropska komisija.

⁶ Predložitevno sodišče se v zvezi s tem sklicuje na sodbo z dne 29. aprila 2004, Björnekulla Fruktindustrier (C-371/02, EU:C:2004:275).

IV. Analiza

29. Predložitveno sodišče z vprašanjema za predhodno odločanje, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 57(4) in (5) Direktive 2019/944 o neodvisnosti nacionalnih regulativnih organov razlagati tako, da nasprotuje zakonodaji države članice, katere cilj je – kot je navedeno v pripravljalnem gradivu za zadevni zakon – znižanje cen distribucije električne energije in ki kot taka ne posega neposredno v tarife za prenos in distribucijo električne energije in/ali metodologije za njihov izračun v smislu člena 59(1)(a) te direktive, je pa bila njena posledica to, da je nacionalni regulativni organ sredi obdobja nadzora spremenil svoje metodologije nadzora.

30. Za odgovor na to vprašanje bom na prvem mestu obravnaval obseg neodvisnosti, ki ga nacionalnim regulativnim organom zagotavlja Direktiva 2019/944 (oddelek A), na drugem mestu pa še spoštovanje neodvisnosti teh organov pri njihovi nalogi določanja ali potrjevanja tarif za prenos in distribucijo in/ali metodologij za njihov izračun (oddelek B).

A. Obseg neodvisnosti, ki ga nacionalnim regulativnim organom zagotavlja Direktiva 2019/944

31. Uvodoma je treba spomniti, da člen 194(1) PDEU določa, da so pri vzpostavitvi in delovanju notranjega trga in ob upoštevanju potrebe po ohranitvi in izboljšanju okolja cilji energetske politike Unije v duhu solidarnosti med državami članicami zagotoviti delovanje energetskega trga, zagotoviti zanesljivost oskrbe z energijo v Uniji, spodbujati energetske učinkovitost in varčevanje z energijo ter razvijanje novih in obnovljivih virov energije, in spodbujati medsebojno povezovanje energetskih omrežij.⁷ Odstavek 2 navedenega člena določa, da brez poseganja v uporabo drugih določb Pogodbe Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku določita ukrepe, potrebne za doseganje ciljev iz odstavka 1, ki ne vplivajo na pravico držav članic, da določijo pogoje za izkoriščanje svojih energetskih virov, na izbiro med različnimi viri energije in na splošno strukturo njihove oskrbe z energijo, ne glede na člen 192(2)(c) PDEU. Pogodba DEU torej ob tem, da določa pristojnost Unije na področju energije, državam članicam izrecno zagotavlja pravico, da med drugim določijo pogoje za izkoriščanje svojih energetskih virov. Osrednje vprašanje v tej zadevi pa je prav razmerje med tema dvema pristojnostma, evropsko in nacionalno.

32. Direktivo 2019/944, ki je bila sprejeta na podlagi člena 194(2) PDEU, je treba razlagati v povezavi z drugimi akti v zvezi s trgom električne energije, ki so bili objavljeni istega dne, zlasti Uredbo (EU) 2019/941⁸ in Uredbo 2019/943. Ta direktiva v členu 1, drugi odstavek, določa, da ta direktiva opredeljuje ključna pravila glede organiziranja in delovanja elektroenergetskega sektorja Unije, zlasti pravila o *neodvisnih regulativnih organih* v državah članicah. Iz tretjega odstavka tega člena izhaja, da navedena direktiva določa tudi načine sodelovanja za države članice, regulativne organe in operaterje prenosnih sistemov za oblikovanje v celoti medsebojno povezanega notranjega trga električne energije, ki med drugim povečuje *zanesljivost oskrbe*.

33. V tem okviru člen 57(4) Direktive 2019/944 določa, da države članice zagotovijo neodvisnost regulativnega organa in zagotovijo, da svoja pooblastila izvaja nepristransko in pregledno. Zaradi zagotavljanja take neodvisnosti in pri opravljanju regulativnih nalog, ki mu jih nalaga ta direktiva

⁷ Glej sodbo z dne 15. julija 2021, Nemčija/Poljska (C-848/19 P, EU:C:2021:598, točka 37 in navedena sodna praksa).

⁸ Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2019 o pripravljenosti na tveganja v sektorju električne energije in razveljavitvi Direktive 2005/89/ES (UL 2019, L 158, str. 1).

in z njo povezani pravni akti, ta določba na eni strani v točki (a) določa, da je regulativni organ pravno ločen in funkcionalno neodvisen od drugih javnih ali zasebnih subjektov, v točki (b)(i) in (ii) pa, da osebje tega organa in osebe, odgovorne za njegovo upravljanje, delujejo neodvisno od kakršnih koli tržnih interesov in pri opravljanju svojih regulativnih nalog ne zahtevajo ali sprejemajo neposrednih navodil od katere koli vlade ali drugega javnega ali zasebnega subjekta, pri čemer 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. Med temi regulativnimi pooblastili in nalogami je tudi naloga iz člena 59(1)(a), ki zajema določanje ali potrjevanje tarif za prenos ali distribucijo ali metodologij za njihov izračun ali obojega v skladu s preglednimi merili. Poleg tega države članice v skladu s členom 57(5)(a) te direktive zaradi zaščite neodvisnosti regulativnega organa zagotovijo, da lahko ta organ samostojno odloča, neodvisno od katerega koli političnega organa.⁹

34. Čeprav Sodišče še ni imelo priložnosti razložiti člena 57(4) in (5) Direktive 2019/944, je izdalo več sodb v zvezi s členom 35(4) in (5) Direktive 2009/72, katerega besedilo je podobno besedilu člena 57(4) in (5). Iz sodne prakse Sodišča so za obravnavano zadevo pomembne naslednje ugotovitve.

35. Pojem „neodvisnost“ niti v členu 57 Direktive 2019/944 niti v kateri drugi določbi te direktive ni opredeljen. V zvezi s tem je Sodišče glede javnih organov že razsodilo, da ta pojem običajno pomeni status, ki zadevnemu organu zagotavlja možnost popolnoma prostega ravnanja glede na organizacije, v razmerju do katerih mora biti neodvisnost tega organa zagotovljena, brez vsakršnega navodila in vsakršnega zunanjega vpliva.¹⁰ Ta neodvisnost pri odločanju pomeni, da regulativni organ v okviru nalog in regulativnih pristojnosti iz člena 59 te direktive svoje odločitve sprejema avtonomno, le na podlagi javnega interesa, da zagotovi spoštovanje ciljev iz te direktive, ne da bi moral pri tem upoštevati zunanja navodila drugih javnih ali zasebnih organov.¹¹

36. Spoštovanje navedene neodvisnosti je *de iure* in *de facto* obvezno. Tako morata biti v skladu s sodno prakso Sodišča pristojnost, ki je z Direktivo 2019/944 podeljena izključno regulativnemu organu, ter njegova neodvisnost zagotovljeni v razmerju do vseh političnih organov, in torej ne le v razmerju do vlade, temveč tudi v razmerju do nacionalnega zakonodajalca, ki regulativnemu organu ne more odvzeti nekaterih izmed teh pristojnosti in jih podeliti drugim javnim organom.¹² V tem smislu je Sodišče menilo, da dodelitev pristojnosti za določitev pomembnih elementov pri določanju tarif v zvezi z določenimi obrati za prenos električne energije, na primer stopnje dobička, organu, ki ni regulativni organ, ni v skladu s pravom Unije.¹³

37. Poleg tega iz sodne prakse Sodišča izhaja, da člen 57(4) in (5) Direktive 2019/944 zahteva, da predstavniki nacionalnih ministrstev ne smejo uporabiti sodelovanja pri teh 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 njegovih nalog in pooblastil, določenih v členu 59 te direktive. Čeprav ta direktiva ne nasprotuje temu, da vlada države članice med

⁹ Prav tako je v uvodni izjavi 80 Direktive 2019/944 navedeno, da bo notranji trg za električno energijo 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. V tej uvodni izjavi je tudi pojasnjeno, da to ne preprečuje niti sodnega niti parlamentarnega nadzora v skladu z ustavnim pravom držav članic.

¹⁰ 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 108 in navedena sodna praksa, v nadaljevanju: sodba Komisija/Nemčija).

¹¹ Glej v tem smislu sodbo Komisija/Nemčija, točka 109 in navedena sodna praksa.

¹² Glej v tem smislu sodbo Komisija/Nemčija, točka 130.

¹³ Glej sodbo z dne 29. oktobra 2009, Komisija/Belgija (C-474/08, EU:C:2009:681, točke od 29 do 31).

drugim prek sodelovanja predstavnikov svojih ministrstev lahko zastopa svoje stališče pred nacionalnim regulativnim organom glede načina, o katerem meni, da bi lahko ta organ upošteval javni interes v okviru svojih regulativnih nalog, pa to sodelovanje in zlasti mnenja, ki jih ti predstavniki izrazijo v postopkih v zvezi z določitvijo cen, ne morejo biti zavezujoča niti jih regulativni organ v nobenem primeru ne sme šteti za navodila, ki bi jih moral upoštevati pri opravljanju svojih nalog in pooblastil.¹⁴ Poleg tega pravila v zvezi s sodelovanjem predstavnikov nacionalnih ministrstev v postopkih v zvezi z določanjem cen ne smejo posegati v obseg odločb regulativnega organa, ki so bile sprejete na podlagi nalog in pooblastil, določenih v navedenem členu 59. Natančneje, kadar take naloge ali pooblastila to zahtevajo, ta pravila o sodelovanju ne smejo posegati v zavezujočo naravo in neposredno uporabo odločb tega organa, na primer s tem, da bi določala, da morajo ti predstavniki te odločbe sprejeti ali potrditi pred začetkom njihovega izvajanja.¹⁵

38. Pristojnosti, ki so pridržane za regulativni organ, torej spadajo na izvršilno področje, in sicer na podlagi specializirane tehnične presoje resničnosti, za ta organ pa 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.¹⁶

39. Zakaj mora biti neodvisnost regulativnega organa obvezna? V zvezi s tem je Sodišče pojasnilo, da je popolna neodvisnost regulativnih organov od 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 regulativni organi, nepristranske in nediskriminatorne, ob izključitvi možnosti dajanja prednosti podjetjem in ekonomskim interesom, povezanim z vlado, z večino ali vsekakor s politično oblastjo, in da stroga ločitev od politične oblasti regulativnim organom poleg tega omogoča, da ukrepajo z dolgoročno perspektivo, ki je potrebna za uresničitev ciljev direktiv v zvezi s trgov električne energije.¹⁷ Cilj te neodvisnosti je torej preprečevanje navzkrižij interesov v škodo porabnikov. Eden od avtorjev ugotavlja, da se je taka neodvisnost v razmerju do reguliranega sektorja postopoma pravno ustalila prek sodne prakse Sodišča in nato v sekundarnem pravu.¹⁸ Zaščita neodvisnosti regulativnih organov zajema različne vidike, ki jih je med drugim analiziral Svet evropskih energetske regulatorjev (CEER).¹⁹

40. Čeprav sistem prava Unije daje prednost širokemu pojmovanju neodvisnosti glede posebnih pooblastil, ki so podeljena nacionalnim regulativnim organom,²⁰ pa ta sistem državam članicam ne onemogoča, da pod določenimi pogoji posežejo v delovanje trga električne energije. Člen 59 Direktive 2019/944 namreč določa seznam nalog in pooblastil, podeljenih regulativnim organom.

¹⁴ Glej v tem smislu sodbo z dne 11. junija 2020, Prezident Slovenske republike (C-378/19, EU:C:2020:462, točki 62 in 63). V zvezi s to sodbo glej 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, zv. 5, št. 1, str. od 64 do 75.

¹⁵ Glej v tem smislu sodbo z dne 11. junija 2020, Prezident Slovenske republike (C-378/19, EU:C:2020:462, točka 64).

¹⁶ Glej v tem smislu sodbo Komisija/Nemčija, točka 132.

¹⁷ Glej sodbo Komisija/Nemčija, točka 112. Sodišče je v točki 126 navedene sodbe poudarilo tudi, da načelo demokracije ne nasprotuje obstoju javnih organov zunaj klasične hierarhične uprave, ki so bolj ali manj neodvisni od vlade in ki pogosto izvajajo regulativne funkcije ali naloge, ki ne smejo biti pod političnim vplivom, medtem ko ostanejo podrejeni zakonu in nadzoru pristojnih sodišč, in da zgolj to, da se nacionalnim regulativnim organom podeli status, neodvisen od splošne uprave, tem organom ne odvzema demokratične legitimnosti, ker niso izvzeti iz vsakršnega parlamentarnega vpliva.

¹⁸ Glej Delzangles, H., „L'indépendance des autorités de régulations sectorielles, communications électroniques, énergie et postes“, doktorska disertacija, uspešno zagovarjana 30. junija 2008 na Univerzi v Bordeauxu IV (Francija), zlasti str. 234.

¹⁹ Glej poročilo (na voljo samo v angleščini) CEER, naslovljeno „Safeguarding the independence of regulators – Insights from Europe's energy regulators on powers, resources, independence, accountability and transparency“, 13. december 2016, dostopno na tem naslovu: https://www.ceer.eu/wp-content/uploads/2024/04/C16-RBM-06-03_SafeguardingNRAIndependence_PUBLIC-13-Dec-2016.pdf.

²⁰ Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca G. Pitruzzelle v zadevi Komisija/Nemčija (Prenos direktiv 2009/72 in 2009/73) (C-718/18, EU:C:2021:20, točka 128).

Čeprav se ta seznam nanaša na številna področja, ne zajema celotnega trga električne energije. Države članice lahko zato zunaj teh nalog in pooblastil sprejmejo lastno zakonodajo v zvezi z nacionalnim trgom električne energije. Poleg tega člen 57(4)(b)(ii) te direktive določa, da zahteva po neodvisnosti osebja regulativnega organa in oseb, odgovornih za njegovo upravljanje, ne posega v splošne smernice, ki jih določi vlada zadevne države članice. V skladu s sodno prakso Sodišča je iz besedila te določbe jasno razvidno, da se take splošne smernice ne nanašajo na regulativne naloge ali pooblastila iz člena 59 navedene direktive.²¹

41. Kot je pojasnjeno v uvodni izjavi 87 Direktive 2019/944, ta direktiva in Direktiva 2009/73/ES²² „državam članicam ne odvzemata možnosti oblikovanja in uvedbe svojih nacionalnih energetskega 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 energetska politika, ki jih izda država članica, ne bi smele okrniti neodvisnosti in avtonomnosti regulativnih organov“.

42. S to uvodno izjavo je torej vzpostavljena izrecna povezava med – na eni strani – splošnimi smernicami, ki jih sprejme vlada države članice in se ne nanašajo le na osebe in osebe, pooblaščen za upravljanje regulativnega organa v smislu člena 57(4)(b)(ii) Direktive 2019/944, temveč na vse udeležence na trgu električne energije, in – na drugi strani – zanesljivostjo oskrbe, ki v skladu s členom 59(1)(m) te direktive ni nujno v pristojnosti regulativnega organa.²³ Iz navedene uvodne izjave je razvidno tudi, da lahko države članice splošneje oblikujejo svojo nacionalno energetska politika, kot to določa člen 194(2) PDEU.²⁴ Zato ima vlada države članice pravico sprejeti splošne smernice, med drugim v zvezi z „zanesljivostjo oskrbe“ z električno energijo.

43. V Direktivi 2019/944 pojem „zanesljivost oskrbe“ ni opredeljen. V zvezi s tem se zdi zanimivo sklicevati se na Uredbo 2019/941, katere člen 2(1) „zanesljivost oskrbe z električno energijo“ opredeljuje kot „zmožnost elektroenergetskega sistema, da odjemalcem zagotovi dobavo električne energije z jasno opredeljeno ravno kakovosti, kakor jo opredeli zadevna država članica.“ Ta zmožljivost se kaže v „standardu zanesljivosti,“ ki na pregleden način prikazuje potrebno raven zanesljivosti v oskrbi države članice²⁵ in se izračuna z uporabo vsaj vrednosti nezadostnega napajanja in stroškov novega vstopa v določenem obdobju, izražen pa je kot „pričakovana nedobavljena energija“ in „pričakovan izpad napajanja.“²⁶

44. Skratka – kot je Komisija navedla v svojih pisnih stališčih – namen Direktive 2019/944 je najti ravnovesje med zahtevo po neodvisnosti nacionalnih regulativnih organov na eni strani in na drugi strani pravico države članice, da določi svojo nacionalno energetska politika na področjih, ki niso v izključni pristojnosti teh regulativnih organov, zlasti glede zanesljivosti oskrbe z električno energijo.

²¹ Glej v tem smislu sodbo Komisija/Nemčija, točka 110.

²² Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom in o razveljavitvi Direktive 2003/55/ES (UL 2009, L 211, str. 94).

²³ Finska vlada v svojih pisnih stališčih poudarja, da nacionalni zakonodajalec v skladu s členom 6, prvi odstavek, točka 7, zakona o nadzoru regulativnemu organu ni podelil pooblastila za potrjevanja ali določanje pravil v zvezi z zanesljivostjo in razvojem sistemov za distribucijo električne energije, temveč nalogo nadzora nad spoštovanjem teh pravil in sodelovanja pri oblikovanju zahtev v zvezi s kakovostjo storitve sistema in dobave električne energije.

²⁴ Glej točko 31 teh sklepnih predlogov.

²⁵ Glej člen 25(1) Uredbe 2019/943.

²⁶ Glej člen 25(3) Uredbe 2019/943. Kraljevina Belgija je na primer določila standard zanesljivosti na 3 ure. Glej v tem smislu kraljevo uredbo z dne 4. septembra 2002 o spremembi kraljeve uredbe z dne 31. avgusta 2021 o določitvi standarda zanesljivosti in potrditvi vrednosti nezadostnega napajanja in stroškov novega vstopa (*Moniteur belge* z dne 14. septembra 2022, str. 67240).

B. Spoštovanje neodvisnosti nacionalnih regulativnih organov glede njihove naloge določanja ali potrjevanja tarif za prenos in distribucijo in/ali metodologij za njihov izračun

45. V skladu s členom 59(1)(a) Direktive 2019/944 je med nalogami regulativnega organa tudi ta, da v skladu s preglednimi merili določa ali potrjuje tarife za prenos ali distribucijo ali metodologije za njihov izračun ali oboje.²⁷ Poleg tega odstavek 7(a) tega člena 59 določa, da so regulativni organi načeloma pristojni za to, da določijo ali potrdijo vsaj nacionalne metodologije za izračun ali določitev pogojev za priključitev in dostop do nacionalnih omrežij, skupaj s tarifami za prenos in distribucijo ali metodologijami za njihov izračun, dovolj zgodaj pred začetkom njihove veljavnosti, saj te tarife ali metodologije omogočajo potrebne naložbe v omrežja, tako da bosta zagotovljena delovanje in razvoj omrežij. Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da bi razlaga teh določb v smislu, da lahko nacionalna vlada določi ali potrdi metodologije za izračun tarif dostopa do omrežja, ogrozila cilje te direktive.²⁸

46. Kot je razvidno iz besedila drugega vprašanja za predhodno odločanje, predložitveno sodišče v obravnavani zadevi meni, da zakon 730/2021 ne posega neposredno niti v tarife za prenos ali distribucijo niti v metodologije za njihov izračun. Se pa sprašuje, ali ni morda ta zakon *posredno* posegel v neodvisnost agencije za energijo, ki je pozneje sredi obdobja nadzora spremenila svoje metodologije nadzora.

47. Čeprav se navedeno sodišče sklicuje na zakon 730/2021, meri natančneje na pripravljalno gradivo za ta zakon, torej predlog zakona, ki ga je pripravila vlada. Iz predložitvene odločbe ter pisnih stališč družbe Alajärven Sähkö in finske vlade je razvidno, da je finski parlament s sprejetjem tega zakona potrdil zakonodajne predloge iz predloga zakona. V teh okoliščinah v odgovor na vprašanje predložitvenega sodišča iz točke 26 teh sklepnih predlogov menim, da je mogoče pripravljalno gradivo za navedeni zakon obravnavati kot splošne smernice, ki jih je določila vlada zadevne države članice, v smislu Direktive 2019/944.²⁹ Kakor koli pa je treba ob upoštevanju sodne prakse iz točke 36 teh sklepnih predlogov zagotoviti, da je nacionalni regulativni organ neodvisen od katerega koli političnega organa, torej ne samo od vlade zadevne države članice, ampak pa tudi od nacionalnega zakonodajalca.

48. Predložitveno sodišče poudarja, da iz navedenega pripravljalnega gradiva izhaja, da je bil cilj zakona 730/2021 znižati cene distribucije električne energije na Finskem. V zvezi s tem naj bi predlog zakona zlasti vseboval ocene ekonomskih posledic sprememb metodologij nadzora za dopustno raven donosa operaterjev distribucijskega sistema in omrežnine na distribucijo, ki jih ti zaračunavajo svojim odjemalcem. Družbi Alajärven Sähkö in Elenia poleg tega v pisnih stališčih trdita, da je predlog zakona vseboval zelo natančne izračune o tem, kako naj bi ta zakon vplival na odločitve agencije za energijo v zvezi z metodologijami za izračun.

49. Finska vlada v pisnih stališčih navaja, da so zaradi neurij in velikih količin snega v prvem desetletju 21. stoletja nastale velike motnje v distribucijskih omrežjih električne energije na Finskem, kar je povzročilo izpade električne energije. Zato naj bi zakon o trgu električne energije v svoji prvotni različici, ki je začela veljati 1. septembra 2013, določil cilje za operaterje sistema, da

²⁷ Poleg tega je v uvodni izjavi 82 te direktive navedeno, da bi [moral] regulativni organi določiti ali odobriti posamezne omrežne tarife za prenosna in distribucijska omrežja ali metodologijo ali oboje, da pa bi bilo treba v vsakem primeru ohraniti neodvisnost regulativnih organov pri določanju omrežnih tarif v skladu s členom 57(4)(b)(ii) te direktive.

²⁸ Glej v tem smislu sodbo Komisija/Nemčija, točka 113.

²⁹ Poleg tega družbi Alajärven Sähkö in Elenia v pisnih stališčih trdita, da ima v finskem pravnem redu pripravljalno gradivo za zakon, kot so poročila delovnih skupin, mnenja parlamentarnih odborov in komisij ter vladni predlogi zakonov, pomembno vlogo pri razlagi zakonodaje in se redno uporablja kot pomoč pri razlagi volje zakonodajalca, pri čemer velja, da bolj ko je pripravljalno gradivo za zakon podrobno in novejšo ko je, večji je njegov dejanski pomen pri razlagi in uporabi zakonodaje.

bi se izboljšala zanesljivost distribucijskega sistema, ki bi jih morali na območjih, za katera so pristojni, postopoma uresničiti do leta 2028.³⁰ Leta 2016 naj bi distributerji električne energije svoje odjemalce obvestili o izredno visokem zvišanju cen, zaradi česar je vlada v navedeni zakon vnesla določbe, ki so začele veljati 1. septembra 2017 in katerih namen je med drugim bil, da se zaradi znižanja stroškov operaterjev distribucijskega sistema in zaježitve cen za prenos električne energije podaljša obdobje izvajanja zahtev glede zanesljivosti distribucijskih sistemov. Vlada, ki je mandat nastopila leta 2019, naj bi predvidela nadaljevanje teh ukrepov, s tem da je predlagala ukrepe v zvezi z razvojem in zanesljivostjo distribucijskih omrežij, medtem ko je bila agencija za energijo pristojna za spreminjanje metodologij za izračun pristojbin za prenos in distribucijo električne energije.

50. Finska vlada je prav tako navedla, da so bile z zakonom 730/2021 uvedene naslednje spremembe: prvič, za izvajanje zahtev glede zanesljivosti delovanja distribucijskega sistema je bilo sprejeto dodatno osemletno obdobje v skladu z novim členom 119 zakona o trgu električne energije, drugič, vnesena je bila določba, in sicer člen 19, drugi odstavek, točka 6, tega zakona, v skladu s katero mora biti operater sistema sposoben stroškovno učinkovito zagotavljati storitve prenosa in distribucije za uporabnike svojega omrežja, in tretjič, člen 52 navedenega zakona, ki se nanaša na načrt razvoja distribucijskega sistema, je bil dopolnjen, da bi se ta načrt v prihodnosti lahko uporabil za spodbujanje stroškovno učinkovitega razvoja distribucijskega sistema in nadzor nad tem, zlasti s tem, da je treba v navedenem načrtu navesti, ali operater sistema dejavno sodeluje pri povpraševanju, ukrepih za energetske učinkovitost, shranjevanju energije ali ima dostop do drugih virov v smislu alternative širitvi zmogljivosti prenosa distribucijskega sistema. Navedena vlada je dodala, da je agencija za energijo v skladu z omilitvijo zahtev v zvezi z zanesljivostjo oskrbe na podlagi teh sprememb upravičeno spremenila metodologijo za izračun tarif za distribucijo, da bi operaterjem sistema preprečila, da bi svojim odjemalcem zaračunavali neupravičeno visoke stroške distribucije.

51. V zvezi s tem je treba glede pristojnosti Sodišča, da odgovori na vprašanja za predhodno odločanje, spomniti, da sistem sodelovanja iz člena 267 PDEU temelji na jasni ločitvi nalog med nacionalnimi sodišči in Sodiščem. V okviru postopka, ki je bil uveden na podlagi tega člena, morajo nacionalne določbe razlagati sodišča držav članic, in ne Sodišče, ki prav tako ni pristojno za odločanje o skladnosti pravnih pravil nacionalnega prava z določbami prava Unije. Sodišče pa je pristojno, da nacionalnemu sodišču da vse napotke za razlago prava Unije, ki mu lahko omogočijo presojo združljivosti nacionalnih pravnih pravil z ureditvijo Unije.³¹

52. Na splošno se zdi, da zgolj to, da želi vlada države članice znižati cene distribucije električne energije, samo po sebi ni nezdržljivo s členom 57(4) in (5) Direktive 2019/944. Kot je bilo namreč že navedeno, ta direktiva državam članicam ne odvzema možnosti, da oblikujejo nacionalno energetske politiko.

53. Res pa je, da če država članica izvaja svoje pristojnosti glede določanja nacionalne energetske politike, to že po naravi neizogibno vpliva na stroške delovanja elektroenergetskega sistema. Zato ločevanje med izvajanjem nacionalne energetske politike in spoštovanjem pristojnosti

³⁰ Finska vlada je pojasnila, da je ta zakon v prvotni različici določal obveznost, da se distribucijska omrežja načrtujejo, gradijo in vzdržujejo tako, da distribucija električne energije zaradi okvare teh omrežij zaradi neurja ali teže snega ne bi bila prekinjena za več kot šest ur na urbanem območju in za 36 ur na drugih območjih.

³¹ Sodba z dne 8. maja 2024, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ (Združenja sodnikov in tožilcev) (C-53/23, EU:C:2024:388, točka 14 in navedena sodna praksa).

regulativnega organa v praksi ni vedno jasno razvidno.³² Čeprav se v zvezi s sodno prakso Sodišča pojavljajo določeni očitki,³³ sam menim, da je na njeni podlagi mogoče razmejiti med pristojnostmi regulativnega organa in tistimi države članice.

54. Država članica je namreč pri določanju svoje nacionalne energetske politike pristojna za odločanje o ravni zanesljivosti oskrbe z električno energijo, če te pristojnosti ni prenesla na regulativni organ. Tako ima država članica pravico, da se odloči za nižji standard zanesljivosti svojih energetskih omrežij, če meni, da prejšnji standard povzroča pretirane skupne stroške, pri čemer ne sme biti ogroženo delovanje in razvoj teh omrežij. Posledica takega znižanja standarda zanesljivosti je načeloma znižanje stroškov naložb za operaterje prenosnega in distribucijskega sistema, zaradi česar se nazadnje znižajo tudi tarife za odjemalce. To ne pomeni, da država članica dejansko določi tarife za prenos in distribucijo in/ali metodologije za njihov izračun. Vpliv na metodologije za izračun tarif operaterjev distribucijskega sistema je namreč posreden rezultat legitimnega interesa države članice, da se odloči za določeno raven zanesljivosti oskrbe z električno energijo.

55. Poleg tega je v skladu s členom 194(2) PDEU država članica pristojna za določitev pogojev za izkoriščanje svojih energetskih virov. Na prvi pogled se zdi, da to, da država članica od operaterjev sistema zahteva, da uporabnikom zagotavljajo storitve prenosa in distribucije na stroškovno učinkovit način in da lahko načrt razvoja distribucijskega sistema v prihodnosti omogoči spodbujanje in spremljanje stroškovne učinkovitosti razvoja tega omrežja, spada v to pristojnost. Države članice imajo namreč pravico prizadevati si za najboljšo možno uporabo svojih virov električne energije.

56. Ker pa je v skladu s členom 59(1)(a) Direktive 2019/944 naloga regulativnega organa, da določi ali potrdi tarife za prenos in distribucijo in/ali metodologije za njihov izračun, je samo ta organ pristojen za določanje metodologij za izračun in višino teh tarif. V tem smislu je Sodišče poudarilo, da vlada države članice ne sme določati metodologij za določanje pristojbin za dostop do omrežja niti ne odločati o tem, v katerih primerih in v kolikšnem obsegu lahko nacionalni regulativni organ določi navedene pogoje ali metodologije oziroma jih potrdi na zahtevo operaterja sistema ter v katerih posebnih primerih uporabe omrežja in pod katerimi pogoji lahko ta organ posamično odobri ali prepove individualne pristojbine za dostop do tega omrežja.³⁴

57. Zato spremembe nacionalne zakonodaje – kot v pisnih stališčih navaja Komisija – ne bi bile v skladu z Direktivo 2019/944, če bi podrobno opredeljevale svoj vpliv na tarife za prenos in distribucijo in/ali metodologije za njihov izračun, saj je za oceno posledic sprememb, med drugim standarda zanesljivosti, in to, kako se to odraža v metodologijah za določanje cen, v skladu s členoma 57 in 59 te direktive izključno pristojen regulativni organ.

58. Družbi Alajärven Sähkö in Elenia v zvezi s tem trdita, da so ministrstvo za gospodarstvo in delo, minister, pristojen za trg električne energije, in finski parlament dali agenciji za energijo zelo podrobna navodila glede sprememb, ki jih je morala ta agencija po sprejetju zakona

³² Glej v tem smislu 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, zv. 30, št. 6, str. od 255 do 265, zlasti str. 261. Po mnenju tega avtorja je sodba Komisija/Nemčija dodatno zameglila razmejitev med smernicami za splošno energetske politiko, ki jih določi država članica, in vprašanji, za katera so izključno pristojni nacionalni regulativni organi, ker so države članice – in ne regulativni organi – tiste, ki imajo široko polje proste presoje pri opredeljevanju javnega interesa. Ta avtor poudarja tudi, da se nobena nacionalna energetska politika ne more izogniti opredeljevanju do cen energije in tarif zanj, tako da lahko smernice za splošno energetske politiko zelo vplivajo na pogoje, pod katerimi se določajo tarife.

³³ Glej Huhta, K., op. cit., str. 261.

³⁴ Glej sodbo Komisija/Nemčija, točke od 114 do 116. Glej tudi sodbo z dne 3. decembra 2020, Komisija/Belgija (Trga z električno energijo in zemeljskim plinom) (C-767/19, EU:C:2020:984, točke od 98 do 115).

730/2021 uvesti v zvezi s svojimi predhodno določenimi metodologijami nadzora, kar naj bi bil obvod za določanje tarif za prenos in distribucijo in/ali metodologij za njihov izračun. Agencija za energijo pa trdi, da je bilo njeno okvirno poročilo v zvezi z metodologijami nadzora ustreznosti določanja tarif za delovanje električnega omrežja pripravljeno samostojno in da je zaradi predvidljivosti zakonodajnega postopka zaželeno, da lahko regulativni organ predloži neodvisno strokovno mnenje o morebitnem vplivu sprememb nacionalne zakonodaje. Ker je tako mnenje namenjeno temu, da nacionalnemu zakonodajalcu pojasni vpliv teh sprememb na tarife za prenos in distribucijo in/ali metodologije za njihov izračun, po mojem mnenju ne posega v neodvisnost regulativnega organa, če je ta lahko deloval samostojno in samo na podlagi javnega interesa z namenom zagotavljanja spoštovanja ciljev navedene direktive, in to brez zunanjih navodil drugih organov,³⁵ kar mora preveriti predložitveno sodišče.

59. Naj dodam, da iz besedila drugega vprašanja za predhodno odločanje izhaja, da je agencija za energijo po sprejetju zakona 730/2021 „morala spremeniti svoje metodologije nadzora,“ kar je mogoče razumeti tako, da je tej agenciji nalagal določeno obveznost. Obenem pa je iz predložitvene odločbe razvidno, da ta agencija v odločbah z dne 15. decembra 2021 navaja, da je vprašanje metodologij nadzora po začetku veljavnosti navedenega zakona obravnavala po uradni dolžnosti. Poleg tega navedena agencija v pisnih stališčih navaja, da bi bila pravilna formulacija vprašanja „presodila, da je treba spremeniti metodologije nadzora,“ v smislu, da lahko v skladu s členom 13, prvi odstavek, točka 2, zakona o nadzoru spremeni svojo odločitev o določitvi metodologij nadzora glede na spremembe nacionalne zakonodaje, in da ta določba regulativnemu organu izrecno prepušča pristojnost, da presodi o potrebnosti metodologij nadzora in njihovih podlagah ter njihovih spremembah. Zato agencija za energijo sama meni, da ni ravnala v okviru vezane pristojnosti glede določanja tarif za prenos in distribucijo in/ali metodologij za njihov izračun.

60. Poleg tega ciprska vlada v pisnih stališčih navaja, da iz besedila drugega vprašanja za predhodno odločanje izhaja, da je nacionalni regulativni organ svoje metodologije nadzora spremenil „sredi obdobja nadzora.“ Ta vlada na podlagi navedenega sklepa, da se zdi, da taka sprememba ni v skladu s členom 59(7) Direktive 2019/944, v skladu s katerim so regulativni organi pristojni za to, da vsaj nacionalne metodologije, ki se uporabljajo za izračun ali določitev tarif za prenos in distribucijo ali metodologije za njihov izračun določijo ali potrdijo „dovolj zgodaj pred začetkom njihove veljavnosti,“ in posega v neodvisnost nacionalnega regulativnega organa, če je bila naložena. Vendar je treba poudariti, da predložitveno sodišče Sodišča ne sprašuje o časovni uporabi odločb z dne 15. decembra 2021. Predložitvena odločba namreč ne vsebuje nobenega pojasnila v zvezi s tem. Zato tega vprašanja ni treba obravnavati.

61. Nazadnje, predložitveno sodišče mora preučiti, ali zakon 730/2021 spada v okvir pristojnosti, ki so državi članici podeljene z Direktivo 2019/944, torej ali je zadevna država članica ravnala tako, da je zgolj opredelila svojo nacionalno energetske politiko, med drugim v zvezi z zanesljivostjo oskrbe elektroenergetskega omrežja in pogoji za izkoriščanje svojih energetskih virov, ali pa je posegla v izključno pristojnost nacionalnega regulativnega organa glede določanja tarif za prenos in distribucijo in/ali metodologij za njihov izračun.

62. Na podlagi vsega navedenega menim, da je treba člen 57(4) in (5) Direktive 2019/944 razlagati tako, da ne nasprotuje zakonodaji države članice, katere cilj je – kot je navedeno v pripravljalnem gradivu za to zakonodajo – vplivati na znižanje cen distribucije električne energije, ne da bi ta kot taka neposredno posegala v tarife za prenos in distribucijo električne energije in/ali metodologije

³⁵ Glej točko 35 teh sklepnih predlogov.

za njihov izračun, je pa bila njena posledica to, da je nacionalni regulativni organ spremenil svoje metodologije nadzora, če ta zakonodaja odraža splošne smernice, ki jih je vlada države članice določila glede svoje nacionalne energetske politike, zlasti glede določitve ravni zanesljivosti oskrbe z energijo in pogojev za izkoriščanje energetskih virov, ki ne spadajo med naloge in pristojnosti regulativnega organa v smislu člena 59 te direktive.

V. Predlog

63. Glede na zgornje ugotovitve Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je postavilo markkinaoikeus (gospodarsko sodišče, Finska), odgovori:

Člen 57(4) in (5) 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

je treba razlagati tako, da

ne nasprotuje zakonodaji države članice, katere cilj je – kot je navedeno v pripravljalnem gradivu za to zakonodajo – vplivati na znižanje cen distribucije električne energije, ne da bi ta kot taka neposredno posegala v tarife za prenos in distribucijo električne energije in/ali metodologije za njihov izračun, je pa bila njena posledica to, da je nacionalni regulativni organ spremenil svoje metodologije nadzora, če ta zakonodaja odraža splošne smernice, ki jih je vlada države članice določila glede svoje nacionalne energetske politike, zlasti glede določitve ravni zanesljivosti oskrbe z energijo in pogojev za izkoriščanje energetskih virov, ki ne spadajo med naloge in pristojnosti regulativnega organa v smislu člena 59 te direktive.