



Datum van  
inontvangstneming

:

24/03/2023

**Zaak C-48/23****Prejudiciële verwijzing****Datum van indiening:**

1 februari 2023

**Verwijzende rechter:**

Markkinaoikeus (Finland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

1 februari 2023

**Verzoekende partijen:**

Alajärven Sähkö Oy e.a.

Elenia Verkko Oyj

**Verwerende partij:**

Energivirasto

---

**MARKKINAOIKEUS****BESLUIT**

[OMISSIS]

1 februari 2023

[OMISSIS]

**Verzoekende****partijen****Autoriteit****Betreft**

Alajärven Sähkö Oy e.a. [OMISSIS]

Elenia Verkko Oyj [OMISSIS]

Energivirasto

Zaak aangaande de elektriciteitsmarkt; prejudiciële verwijzing naar het Hof van Justitie van de Europese Unie krachtens artikel 267 VWEU

**Besluit van de Markkinaoikeus (bijzondere rechter bevoegd voor handelsrecht, mededingingsrecht, overheidsopdrachten en internationaal privaatrecht, Finland)****Voorwerp van het geding**

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 57, leden 4 en 5, en artikel 59 van richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van richtlijn 2012/27/EU (hierna ook: „richtlijn inzake de elektriciteitsmarkt”).

### **Relevante feiten**

#### *Voorgeschiedenis van het geding*

- 2 Het Energiavirasto (energiebureau, Finland) heeft bij besluiten van 30 november 2015 de toezichtmethoden inzake de vaststelling van het rendement op de exploitatie van het netwerk van een netwerkbeheerder en de voor de transmissiediensten te innen vergoedingen vastgelegd voor de vierde controleperiode (1 januari 2016 tot en met 31 december 2019) en de vijfde controleperiode (1 januari 2020 tot en met 31 december 2023).
- 3 Het Energiavirasto heeft bij besluiten van 15 december 2021 bovengenoemde besluiten van 30 november 2015 gewijzigd en heeft de eerder vastgelegde toezichtmethoden gewijzigd voor de periode van 1 januari 2022 tot en met 31 december 2023.
- 4 In die besluiten van 15 december 2021 is vermeld dat de kwestie op eigen initiatief van het Energiavirasto is opgeworpen, nadat op 1 augustus 2021 bij wet nr. 730/2021 de wijziging van de Sähkömarkkinalaki (Finse wet inzake de elektriciteitsmarkt) van kracht was geworden.

#### *Procedure bij de Markkinaoikeus*

- 5 Alajärven Sähkö Oy e.a. en Elenia Verkko Oyj (hierna samen ook: „verzoekende partijen”) hebben in hun op 17 en 19 januari 2022 ingestelde beroepen met name gevorderd dat de Markkinaoikeus de besluiten van het Energiavirasto nietig verklaart voor zover met deze besluiten de toezichtmethoden zijn gewijzigd door de prijzen per eenheid die worden gehanteerd bij de berekening van het rendement te actualiseren en door de alternatieve berekeningsmethode voor de vaststelling van de risicovrije rentevoet te schrappen.
- 6 Verzoekende partijen hebben in hun beroepen met name aangevoerd dat het Energiavirasto de litigieuze besluiten niet zelfstandig heeft genomen, als onafhankelijke regulerende instantie in de zin van artikel 57 van de richtlijn inzake de elektriciteitsmarkt.
- 7 Het Energiavirasto heeft in zijn memorie van antwoord gevorderd dat de Markkinaoikeus de beroepen verwerpt.
- 8 Het Energiavirasto heeft in zijn memorie van antwoord onder meer gesteld dat de wet inzake de elektriciteitsmarkt en de laki sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (wet inzake toezicht op de markten voor elektriciteit en aardgas;

hierna ook: „toezichtwet”) als zodanig de achtergrond vormen van de wijziging van de toezichtmethoden. De nationale wetgever is echter van mening dat de genoemde wijzigingen aan de eisen van het Unierecht inzake de onafhankelijkheid van de nationale regulerende instantie voldoen. Bij de desbetreffende wijzigingen is uitsluitend sprake geweest van de vaststelling van algemene richtsnoeren.

### *Nationaal recht*

- 9 Krachtens § 10, eerste alinea, punt 1, van de toezichtwet dient het Energiavirasto bij besluit (vaststellingsbesluit) voor de netwerkbeheerder, de voor het systeem verantwoordelijke hoofdnetworkbeheerder en de voor het systeem verantwoordelijke transmissiesysteembeheerder op dwingende wijze de methoden vast te stellen voor de bepaling, tijdens de controleperiode, van het rendement op de exploitatie van het netwerk van een netwerkbeheerder en de bepaling van de voor de transmissiediensten te innen heffingen, voordat deze methoden in gebruik worden genomen.
- 10 Krachtens § 10, tweede alinea, van deze wet kan een besluit houdende vaststelling van de bij de prijsstelling te volgen methoden met name omvatten: de beginselen voor de waardering van kapitaal dat is gekoppeld aan de exploitatie van het net of dienstverlening (punt 1); de methode voor vaststelling van een aanvaardbaar rendement op het kapitaal dat is gekoppeld aan de exploitatie van het net of dienstverlening (punt 2); de methode voor vaststelling van de resultaten van de exploitatie van het net of de dienstverlening alsook de daaraan verbonden herziening van de winst- en verliesrekening en balans (punt 3), alsmede de doelstellingen ter bevordering van een efficiënter gebruik van het netwerk, marktintegratie, netwerkzekerheid en daarmee verband houdend onderzoek, de ontwikkeling van het netwerk, de beschikbaarstelling van systeemdiensten ter bevordering van maatregelen die de energie-efficiëntie van netwerkgebruikers verbeteren, alsook de wijze waarop deze doelstellingen bepaald worden en de methoden waarmee de doelstellingen worden toegepast bij de prijsstelling (punt 4).
- 11 Krachtens § 13, eerste alinea, punt 2, van de toezichtwet kan het Energiavirasto het vaststellingsbesluit wijzigen middels een nieuw besluit, op verzoek van de adressaat van het vaststellingsbesluit of op eigen initiatief. Een vaststellingsbesluit dat voor een bepaalde periode is vastgesteld kan worden gewijzigd op initiatief van de adressaat ervan of op initiatief van het Energiavirasto, en een vaststellingsbesluit dat voor onbepaalde tijd is vastgesteld kan worden gewijzigd op initiatief van het Energiavirasto, indien de wijziging berust op een wijziging van wetgeving.
- 12 Krachtens § 19, eerste alinea, van de wet inzake de elektriciteitsmarkt dient de netwerkbeheerder, teneinde de netwerkgebruikers te verzekeren van elektriciteitsvoorziening van goede kwaliteit, het elektriciteitsnetwerk en de verbindingen met andere netwerken te onderhouden, exploiteren en ontwikkelen, overeenkomstig de voorgeschreven eisen inzake de exploitatie van

elektriciteitsnetwerken en volgens de redelijke behoeften van de netwerkgebruikers.

- 13 Krachtens § 19, tweede alinea, van de wet inzake de elektriciteitsmarkt, die van kracht is geworden door de wijziging van deze wet bij wet nr. 730/2021, dient het elektriciteitsnetwerk mede zo te worden ontworpen, aangelegd en onderhouden dat het voldoet aan de kwaliteitseisen inzake de exploitatie van het elektriciteitsnetwerk, dat de technische kwaliteit van de elektriciteitstransmissie en –distributie anderszins goed is (punt 1), en dat de netwerkbeheerder aan de gebruikers van zijn netwerk op een kosteneffectieve manier de transmissie- en distributiediensten kan verstrekken (punt 6).
- 14 Krachtens § 52, eerste alinea, van de wet inzake de elektriciteitsmarkt, van kracht geworden door middel van de wijziging van deze wet bij wet nr. 730/2021, dient de ontwikkeling van het distributienetwerk van de distributienetwerkbeheerder gebaseerd te zijn op een transparant plan voor ontwikkeling van het distributienetwerk, dat onder meer het volgende moet bevatten: een plan inzake belangrijke investeringen in het distributienetwerk, die nodig zijn voor het behoud van de transmissiecapaciteit van dit netwerk, alsook voor de aansluiting van nieuwe capaciteit voor elektriciteitsproductie en nieuwe belasting van het distributienetwerk in de volgende tien jaar, met inbegrip van laadpunten voor elektrische voertuigen en de behoefte aan elektriciteitsvoorziening aan wal voor zee- en binnenvaartschepen (punt 1); maatregelen waarvan de verwezenlijking ertoe leidt dat de in § 51 en § 119 van deze wet neergelegde voorschriften worden nageleefd en gewaarborgd in het distributienetwerk (punt 2); een plan inzake het eventuele gebruik van de flexibiliteit van het elektriciteitsverbruik, elektriciteitsvoorraden, energie-efficiëntiemaatregelen van de distributienetwerkbeheerder alsmede het gebruik van andere bronnen als alternatief voor de uitbreiding van de transmissiecapaciteit van het distributienetwerk (punt 3), en passende vergelijkingen inzake de kostenefficiëntie van de maatregelen ter ontwikkeling van het distributienetwerk (punt 4).
- 15 § 51 van de wet inzake de elektriciteitsmarkt bevat specifiekere bepalingen met betrekking tot de kwaliteitseisen inzake de exploitatie van het distributienetwerk.
- 16 § 119 van de wet inzake de elektriciteitsmarkt, die is gewijzigd bij wet nr. 730/2021, bevat een overgangsbepaling met betrekking tot de betrouwbare werking van het distributienetwerk.
- 17 In de voorbereidende werkzaamheden voor wet nr. 7[3]0/2021 houdende wijziging van de wet inzake de elektriciteitsmarkt (HE 265/2020 valtiopäiville, pg. 61–62) is in de gedetailleerde overwegingen met betrekking tot de wijziging van § 119 onder meer vermeld dat de verlenging van de termijn voor de tenuitvoerlegging van de eisen inzake de betrouwbare werking van het distributienetwerk het regelgevingskader voor distributienetwerkbeheerders aanmerkelijk zal wijzigen. De governance in § 119, tweede en derde alinea, dient in overeenstemming te zijn met het overige netwerktoezicht. Derhalve dient

vanwege de voorgestelde wijzigingen van die bepaling ook bij de toezichtmethoden inzake de vaststelling van de netwerktarieven rekening te worden gehouden met de verlenging van de termijn voor de tenuitvoerlegging van de eisen inzake de voorzieningszekerheid en de daarmee verband houdende wijzigingen aangaande de investeringen van de distributienetwerkbeheerders en de financiering ervan. Met de gevolgen van de aanpassing van het regelgevingskader moet bijvoorbeeld rekening worden gehouden bij de verschillende elementen, zoals deze zijn opgenomen in de methoden voor de berekening van de tarieven van de distributienetwerkbeheerders, die verband houden met zowel de financiering van investeringen als de aanmoediging daartoe.

### *Unierecht*

- 18 Krachtens artikel 57, lid 1, van richtlijn 2019/944 dient iedere lidstaat één enkele regulerende instantie op nationaal niveau aan te wijzen.
- 19 Overeenkomstig artikel 57, lid 4, van deze richtlijn waarborgen de lidstaten de onafhankelijkheid van de regulerende instantie en zorgen ze ervoor dat zij haar bevoegdheid op onpartijdige en transparante wijze uitoefent. Te dien einde waken de lidstaten erover dat de regulerende instantie, bij de uitvoering van de reguleringsstaken die haar bij deze richtlijn en de aanverwante wetgeving zijn opgelegd:
- a) juridisch gescheiden en functioneel onafhankelijk is van andere publieke of particuliere entiteiten;
  - b) ervoor zorgt dat haar personeel en de personen die belast zijn met haar beheer:
    - i) onafhankelijk zijn van marktbelangen, en
    - ii) bij het verrichten van de reguleringsstaken geen directe instructies verlangen of ontvangen van regeringen of andere publieke of particuliere entiteiten. Eventuele nauwe samenwerking met andere bevoegde nationale instanties of de toepassing van algemene beleidsrichtsnoeren van de overheid die geen verband houden met de in artikel 59 genoemde reguleringsstaken, worden door dit voorschrift onverlet gelaten.
- 20 Artikel 57, lid 5, onder a), van deze richtlijn bepaalt dat de lidstaten, om de onafhankelijkheid van de regulerende instantie te beschermen er met name over waken dat de regulerende instantie zelfstandig besluiten kan nemen, onafhankelijk van enig politiek orgaan.
- 21 Krachtens artikel 59, lid 1, onder a), van de richtlijn inzake de elektriciteitsmarkt heeft de regulerende instantie onder meer het vaststellen of goedkeuren, volgens transparante criteria, van transmissie- of distributietarieven of de berekeningsmethodes hiervoor of beide, als taak.

- 22 Overeenkomstig overweging 80 van deze richtlijn moeten de regulerende instanties, om de interne markt voor elektriciteit goed te laten functioneren, besluiten kunnen nemen over alle relevante reguleringskwesties en moeten zij volledig onafhankelijk zijn van alle andere publieke of particuliere belangen. Dit sluit rechterlijke toetsing en parlementair toezicht overeenkomstig het constitutionele recht van de lidstaten niet uit.
- 23 Volgens overweging 82 van bovengenoemde richtlijn moeten regulerende instanties afzonderlijke nettarieven voor transmissie- en distributienetwerken of een berekeningsmethode, of beide, vaststellen of goedkeuren. De onafhankelijkheid van de regulerende instanties bij het vaststellen van nettarieven op grond van artikel 57, lid 4, onder b), punt ii), van de genoemde richtlijn moet in alle gevallen gehandhaafd worden.
- 24 Krachtens overweging 87 van richtlijn 2019/944 ontnemen deze richtlijn en richtlijn 2009/73/EG de lidstaten niet de mogelijkheid om hun nationaal energiebeleid vast te stellen en bekend te maken. Dientengevolge kunnen de lidstaten, afhankelijk van de grondwettelijke bepalingen van een lidstaat, over de bevoegdheid beschikken om het beleidskader vast te stellen waarin de regulerende instanties moeten opereren, bijvoorbeeld met betrekking tot voorzieningszekerheid. De richtsnoeren van de lidstaat inzake het algemene energiebeleid mogen evenwel geen afbreuk doen aan de onafhankelijkheid of autonomie van de regulerende instanties.

*Rechtspraak van het Hof van Justitie*

- 25 Het Hof heeft in zijn arrest van 2 september 2021, Commissie/Duitsland (Omzetting van de richtlijnen 2009/72 en 2009/73) (C-718/18, EU:C:2021:662), onder meer de bepalingen van artikel 35, leden 4 en 5, van richtlijn 2009/72 uitgelegd, die betrekking hebben op de onafhankelijkheid van de nationale regulerende instantie en die overeenkomen met artikel 57, leden 4 en 5, van de momenteel van kracht zijnde richtlijn inzake de elektriciteitsmarkt.
- 26 Het Hof heeft in dat arrest geoordeeld dat, wat overheidsinstanties betreft, het begrip onafhankelijkheid in zijn gebruikelijke betekenis verwijst naar een status die waarborgt dat de betrokken instantie volledig vrij, zonder enige instructie of druk van buitenaf, kan handelen ten opzichte van de instanties ten aanzien waarvan haar onafhankelijkheid moet worden gewaarborgd (punt 108). Deze onafhankelijke besluitvorming impliceert dat de nationale regulerende instantie, in het kader van haar regulerende taken en bevoegdheden, haar besluiten zelfstandig en louter op grond van het algemeen belang neemt om de naleving van de door richtlijn 2009/72 nagestreefde doelen te eerbiedigen, zonder daarbij onderworpen te zijn aan externe instructies van andere publieke of particuliere instanties (punt 109).
- 27 Daarnaast heeft het Hof in het genoemde arrest geoordeeld dat het vereiste van onafhankelijkheid de algemene beleidsrichtsnoeren van de overheid onverlet laat.

Dergelijke algemene beleidsrichtsnoeren hebben geen betrekking op de in artikel 37 van richtlijn 2009/72 [OMISSIS] bedoelde regulerende taken en bevoegdheden (punt 110).

- 28 Voorts heeft het Hof in dat arrest geoordeeld dat de volledige scheiding van de politieke macht de nationale regulerende instanties in staat stelt om in haar optreden een langetermijnvisie te volgen die noodzakelijk is om de doelstellingen van richtlijn 2009/72 te verwezenlijken (punt 112).
- 29 Het Hof heeft voorts geoordeeld dat de exclusief aan de nationale regulerende instanties verleende bevoegdheid en de onafhankelijkheid ervan moeten worden gewaarborgd ten aanzien van elk politiek orgaan, dus niet alleen ten aanzien van de regering, maar ook van de nationale wetgever (punt 130).
- 30 Het Hof heeft in zijn arrest van 11 juni 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/[1]9, EU:C:2020:462), dat is gewezen in het kader van een verzoek om een prejudiciële beslissing, geoordeeld dat de vereisten van richtlijn 2009/72 inzake de onafhankelijkheid van de nationale regulerende instantie impliceren dat deze instantie haar regulerings taken vrij van iedere externe invloed moet uitoefenen (punt 33).
- 31 Het Hof heeft in dat arrest voorts geoordeeld dat de vertegenwoordigers van de nationale ministeries hun deelname aan prijsvaststellingsprocedures niet kunnen aanwenden om enigerlei druk uit te oefenen op de regulerende instantie of daaraan instructies te geven die haar besluiten kunnen beïnvloeden in het kader van de uit artikel 37 van richtlijn 2009/72 voortvloeiende taken (punt 62).
- 32 Verder heeft het Hof geoordeeld dat, ofschoon richtlijn 2009/72 er niet aan in de weg staat dat de regering van een lidstaat, met name via de deelname van vertegenwoordigers van haar ministeries, bij de nationale regulerende instantie haar standpunt doet gelden over de wijze waarop deze instantie in het kader van haar regulerings taken rekening zou kunnen houden met het algemeen belang, deze deelname en met name de door die vertegenwoordigers tijdens de prijsvaststellingsprocedures geformuleerde standpunten geen dwingend karakter mogen hebben en evenmin op enigerlei wijze door de regulerende instantie mogen worden beschouwd als instructies waaraan zij zich bij de uitvoering van haar taken dient te houden (punt 63).
- 33 Bovendien heeft het Hof in bovengenoemd arrest geoordeeld dat de regels inzake de deelname van vertegenwoordigers van nationale ministeries aan prijsvaststellingsprocedures geen afbreuk mogen doen aan de draagwijdte van de besluiten die de regulerende instantie vaststelt op grond van de in artikel 37 van richtlijn 2009/72 vermelde taken en bevoegdheden (punt 64).

#### **Noodzaak van een prejudiciële verwijzing**

- 34 De Markkinaoikeus moet zich uitspreken over de vraag of het Energiavirasto de toezichtmethoden met betrekking tot de vaststelling van het rendement op de



exploitatie van het netwerk en de voor de transmissiediensten te innen vergoedingen tijdens een controleperiode door de litigieuze besluiten kon wijzigen. In het kader van deze beoordeling dient op grond van het betoog van verzoekende partijen te worden beoordeeld of door de wijzigingen van de wet inzake de elektriciteitsmarkt die zijn ingevoerd bij wet nr. 730/2021 en die op 1 augustus 2021 van kracht zijn geworden, afbreuk is gedaan aan de onafhankelijkheid van de regulerende instantie als bedoeld in de richtlijn inzake de elektriciteitsmarkt.

- 35 Het Energiavirasto heeft de motivering van de litigieuze besluiten hoofdzakelijk gebaseerd op de voorbereidende werkzaamheden voor de wijzigingen van de wet inzake de elektriciteitsmarkt die zijn ingevoerd bij wet nr. 730/2021. In de genoemde besluiten is onder meer verklaard dat het Energiavirasto, na de wijzigingen van de wet inzake de elektriciteitsmarkt die op 1 augustus 2021 van kracht zijn geworden, is begonnen met de aanpassingen van de toezichtmethoden met het oog op de overeenstemming ervan met de wettelijke voorschriften. Volgens deze besluiten bestaat de hoofddoelstelling van deze wijzigingen van de wet inzake de elektriciteitsmarkt erin, het Energiavirasto nieuwe instrumenten aan te reiken, met behulp waarvan de ontwikkeling van de transmissietarieven kan worden beïnvloed zonder dat de ontwikkeling van slimme elektriciteitsnetwerken die de voorzieningszekerheid waarborgen, in gevaar wordt gebracht.
- 36 Het regeringsvoorstel (HE 265/2020 vp, blz. 1) dat heeft geleid tot de vaststelling van bovengenoemde wijzigingen van de wet inzake de elektriciteitsmarkt bij wet nr. 730/2021, die op 1 augustus 2021 van kracht zijn geworden, zet uiteen dat de doelstelling van de desbetreffende wetswijzigingen erin bestaat, een stijging van de prijzen voor elektriciteitsdistributie tegen te gaan door maatregelen te nemen die het kostenniveau van de distributienetwerkbeheerders verminderen en de stijging van het kostenniveau afvlakken. In het genoemde regeringsvoorstel zijn de wijzigingen van de toezichtmethoden behandeld die het Energiavirasto na de inwerkingtreding van de wetswijzigingen heeft verricht.
- 37 In dat regeringsvoorstel (HE 265/2020 vp, blz. 32) is naar voren gebracht dat het bestaan van wetgeving die rechtstreeks betrekking heeft op de inhoud van de berekeningsmethoden, geen voorwaarde is voor de herziening van die methoden.
- 38 In genoemd regeringsvoorstel (HE 265/2020 vp, blz. 35) is uiteengezet hoe het Energiavirasto in zijn achtergrondrapport dat is opgesteld voor het ministerie van arbeid en economische zaken in het kader van de voorbereidende werkzaamheden voorafgaand aan het regeringsvoorstel, heeft verklaard dat het, vanwege de voorgestelde wijzigingen van de regeling die van toepassing is op de distributienetwerkbeheerders, al voor de lopende controleperiode de toepasselijke vaststellingsbesluiten aangaande de berekeningsmethoden voor de tarieven van de distributienetwerkbeheerders moet wijzigen. Hetzelfde is tevens tijdens de bespreking van het desbetreffende regeringsvoorstel in het parlement vastgesteld in het rapport van het economisch comité (TaVM 19/2021 vp).

- 39 Volgens de in dit regeringsvoorstel (HE 265/2020 vp, blz. 44) toegelichte beoordeling van het ministerie van arbeid en economische zaken hebben de door het Energiavirasto aangekondigde wijzigingen van de berekeningsmethoden voor de distributietarieven een aanmerkelijke impact op de omzet van de distributienetwerkbeheerders en de gegenereerde inkomsten voor de eigenaars ervan. Dit regeringsvoorstel bevat daarnaast ramingen met betrekking tot de economische gevolgen van de wijzigingen van de toezichtmethoden voor het toegestane rendement van de distributienetwerkbeheerders en voor de bij de klanten van de distributienetwerkbeheerders geïnde distributietarieven.
- 40 In bovengenoemd rapport van het economisch comité (TaVM 19/2021 vp, blz. 15–18) is met name geconstateerd dat het op de tegenwoordige berekeningsmethoden gebaseerde onaanvaardbare rendement voor de eigenaars van de netwerkbeheerders moet worden aangepakt. Overeenkomstig dit rapport van het economisch comité vindt de vaststelling van de netwerkwaarde in het destijds geldende toezichtmodel plaats op grond van de door het Energiavirasto vastgestelde componentgerichte prijzen per eenheid. Het wordt als een probleem van de desbetreffende toezichtmodellen gezien dat de prijzen per eenheid voor acht jaar zijn vastgezet, voor de periode 2016-2023, waardoor de prijzen niet langer overeenstemmen met de werkelijke kosten.
- 41 Zoals vermeld in genoemd rapport van het economisch comité (TaVM 19/2021 vp, blz. 17 en 18) vormt de waardering van het elektriciteitsnetwerk, op grond waarvan het rendement wordt bepaald, de belangrijkste factor die ten grondslag ligt aan de regeling inzake de tarieven voor de transmissie van elektriciteit en de berekeningsmethode van de tarieven. Het economisch comité heeft benadrukt dat de voorgestelde wijzigingen specifiek tot doel hebben om een aanpassing van het toezichtmodel midden in de lopende controleperiode mogelijk te maken.
- 42 Verzoekende partijen hebben in de procedure bij de Markkinaoikeus ook betoogd dat de verwezenlijking van de in de voorbereidende werkzaamheden van de wet vermelde doelstellingen, alsook de invloed op de onafhankelijkheid van het Energiavirasto tevens in de praktijk zijn gebleken uit de door verzoekende partij aan de Markkinaoikeus overgelegde documenten (zie met name het presentatiemateriaal van de informatiebijeenkomst van 15 oktober 2020 van het ministerie van arbeid en van economische zaken als verantwoordelijke ministerie in de zaak, alsmede het presentatiemateriaal van de informatiebijeenkomst van 28 januari 2021 van de minister van economische zaken Mika Lintilä als verantwoordelijke minister in de zaak).
- 43 Zoals blijkt uit de hierboven toegelichte rechtspraak van het Hof betreffende de onafhankelijkheid van de nationale regulerende instantie voor de elektriciteitsmarkt, mogen noch de berekeningsmethoden voor de transmissie- en distributietarieven in het algemeen noch de verschillende kernpunten dienaangaande op een voor de nationale regulerende instantie bindende wijze worden vastgesteld bij nationale wetten. Voorts blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat het sturen van het besluitvormingsproces van de nationale regulerende

instantie door de vertegenwoordigers van het ministerie wat de essentiële reguleringstaken en -bevoegdheden van deze instantie betreft, eveneens inbreuk maakt op de onafhankelijkheid van de regulerende instantie.

- 44 Daarentegen staat de richtlijn inzake de elektriciteitsmarkt er niet aan in de weg dat lidstaten hun eigen energiebeleid vaststellen en ten uitvoer leggen. Door de lidstaten vastgestelde richtsnoeren inzake het algemene energiebeleid mogen evenwel geen afbreuk doen aan de onafhankelijkheid en de autonomie van de regulerende instantie. Evenmin mogen ze afbreuk doen aan de essentiële reguleringstaken en -bevoegdheden van de regulerende instantie.
- 45 De Markkinaoikeus wijst erop dat de hierboven beschreven wijzigingen van de wet inzake de elektriciteitsmarkt die zijn ingevoerd bij wet nr. 730/2021, als zodanig niet rechtstreeks betrekking hadden op de toezichtmethoden voor de distributienetwerkbeheerders die het Energiavirasto toepast bij de bepaling van een redelijke rendement voor deze beheerders. De genoemde wetswijzigingen hebben evenmin onmiddellijk geleid tot een wijziging van de prijzen per eenheid die worden gehanteerd bij de berekening van het rendement of tot een wijziging van de te hanteren risicovrije rentevoet bij de bepaling van een redelijk rendementsniveau. Het doel van de desbetreffende wetswijzigingen, dat, zoals hierboven is uiteengezet, ook in de voorbereidende werkzaamheden van de wet is vastgesteld, bestaat er evenwel in, een daling van de prijs van elektriciteitsdistributie te bewerkstelligen. Volgens de uiteenzetting in die voorbereidende werkzaamheden zijn aan de regulerende instantie instrumenten en criteria aangereikt om de berekeningsmethoden reeds midden in de controleperiode te wijzigen om een verlaging van de prijs van elektriciteitsdistributie te bewerkstelligen, zijn de wijzigingen van de berekeningsmethoden aangewezen en is de impact van de wijzigingen vooraf beoordeeld. Deze vermeldingen in de voorbereidende werkzaamheden van de wet lijken duidelijk bij de vaststelling van de litigieuze besluiten van het Energiavirasto een rol te hebben gespeeld.
- 46 In de onderhavige zaak gaat het dus bovenal om de vraag, in welke gevallen sprake is van een inmenging in de essentiële reguleringstaken en -bevoegdheden van de nationale regulerende instantie en in welke gevallen sprake is van algemene richtsnoeren die geen verband houden met de reguleringstaken en -bevoegdheden als bedoeld in artikel 59 van de richtlijn inzake de elektriciteitsmarkt. Tevens rijst de vraag welke factoren in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling van dit onderscheid.
- 47 Volgens de Markkinaoikeus is om te beginnen een uitlegging vereist met betrekking tot de vraag of de doelstelling die erin bestaat de stijging van de prijs van elektriciteitsdistributie te beheersen en de prijs van deze distributie te verlagen, kan worden beschouwd als een kwestie die geen betrekking heeft op de reguleringstaken en -bevoegdheden van de nationale regulerende instantie, met name wanneer het doel van de wetswijziging bijvoorbeeld is om de kosteneffectiviteit van de netwerkbeheerders te verbeteren, dan wel of in dit

verband ook sprake kan zijn van algemene beleidsrichtsnoeren die geen verband houden met de reguleringstaken en -bevoegdheden van de nationale regulerende instantie, en zo ja, onder welke voorwaarden. Volgens de Markkinaoikeus moet verder worden uitgelegd welke betekenis moet worden toegekend aan het feit dat de hierboven beschreven verklaringen zijn vervat in de voorbereidende werkzaamheden van de wet (onder meer rekening houdend met het arrest van het Hof van 29 april 2004, *Björnekulla Fruktindustrier AB*, C-371/02, EU:C:2004:275), en of die in de voorbereidende werkzaamheden van de wet vervatte verklaringen überhaupt kunnen worden beschouwd als beleidsrichtsnoeren in de zin van artikel 59 van de richtlijn inzake de elektriciteitsmarkt.

- 48 Zoals hierboven is uiteengezet, moet de Markkinaoikeus in het kader van de beslechting van de ingestelde beroepen beoordelen of door de wijzigingen van de wet inzake de elektriciteitsmarkt bij wet nr. 730/2021 afbreuk is gedaan aan de onafhankelijkheid van de regulerende instantie als bedoeld in de richtlijn inzake de elektriciteitsmarkt wat de vaststelling van netwerktarieven en andere reguleringstaken van de regulerende instantie betreft. De Markkinaoikeus is van mening dat voor de beslechting van het geding de uitlegging van de artikelen 57, leden 4 en 5, en 59 van de richtlijn inzake de elektriciteitsmarkt vereist is, zodat een prejudiciële verwijzing onontbeerlijk is teneinde vast te stellen of de aangehaalde nationale wetgeving verenigbaar is met het Unierecht.
- 49 Volgens de Markkinaoikeus dient hij in het kader van de behandeling van de beroepen in kwestie na te gaan, in voorkomend geval via een prejudiciële verwijzing, of de nationale wetgeving niet in strijd is met het Unierecht, en met name of door de invoering van nationale wetgeving geen afbreuk wordt gedaan aan de onafhankelijkheid van de nationale regulerende instantie als bedoeld in de richtlijn inzake de elektriciteitsmarkt. Zoals hierboven is uiteengezet, heeft het Hof naar aanleiding van een prejudiciële procedure in zijn arrest in zaak C-378/19 eveneens de voorwaarden voor de onafhankelijkheid van de nationale regulerende instantie uitgelegd (alsmede in andere sectoren in zijn arrest van 6 oktober 2010, *Base NV e.a.*, C-389/08, EU:C:2010:584).

### **Prejudiciële vragen**

De Markkinaoikeus heeft, na partijen in de gelegenheid te hebben gesteld hun opmerkingen over de inhoud van de prejudiciële vragen in te dienen, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht bij wijze van prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU uitspraak te doen over de volgende vragen:

1. Welke criteria dienen te worden toegepast en in aanmerking te worden genomen om te beoordelen of er sprake is van inmenging in de essentiële reguleringstaken en -bevoegdheden van de nationale regulerende instantie op een manier die de onafhankelijkheid van deze instantie als bedoeld in artikel 57, leden 4 en 5, van richtlijn 2019/944 niet waarborgt, en om te beoordelen of er

sprake is van algemene richtsnoeren die geen verband houden met de in artikel 59 van deze richtlijn genoemde reguleringstaken en -bevoegdheden?

2. Moet een wijziging van de nationale wetgeving als hierboven beschreven (punten 13, 14, 16 en 17 en in het bijzonder punten 36-41 van deze verwijzingsbeslissing), die – zoals blijkt uit de voorbereidende werkzaamheden van de wetwijziging – beoogt de prijzen voor elektriciteitsdistributie te beïnvloeden door wijzigingen aan de nationale wet inzake de elektriciteitsmarkt aan te brengen die het regelgevingskader voor netwerkbeheerders betreffen en waarmee als zodanig weliswaar niet rechtstreeks wordt geraakt aan de transmissie- of distributietarieven en de desbetreffende berekeningsmethoden, maar als gevolg waarvan de nationale regulerende instantie wel haar toezichtmethoden midden in de controleperiode heeft moeten wijzigen, worden geacht in overeenstemming te zijn met artikel 57, leden 4 en 5, van richtlijn 2019/944 wat het vereiste van onafhankelijkheid van de nationale regulerende instantie betreft?

[OMISSIS]