

Υπόθεση C-378/19

Αίτηση προδικαστικής αποφάσεως

Ημερομηνία καταθέσεως:

14 Μαΐου 2019

Αιτούν δικαστήριο:

Ústavný súd Slovenskej republiky (Σλοβακία)

Ημερομηνία της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου:

23 Ιανουαρίου 2019

Προσφεύγων:

Prezident Slovenskej republiky

ΣΛΟΒΑΚΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΔΙΑΤΑΞΗ

του Ústavný súd Slovenskej republiky (Συνταγματικού Δικαστηρίου της Σλοβακικής Δημοκρατίας)

(παραλειπόμενα)

Η ολομέλεια του Ústavný súd Slovenskej republiky (Συνταγματικού Δικαστηρίου της Σλοβακικής Δημοκρατίας), σε κεκλεισμένων των θυρών συνεδρίαση (παραλειπόμενα) στη διαδικασία με αντικείμενο την αίτηση του Προέδρου της Σλοβακικής Δημοκρατίας περί κινήσεως διαδικασίας, κατά την έννοια του άρθρου 125, παράγραφος 1, στοιχείο α, του Ústava Slovenskej republiky (Συντάγματος της Σλοβακικής Δημοκρατίας), όσον αφορά τη συμβατότητα του άρθρου 5, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, και του άρθρου 14, παράγραφος 3, τρίτη περίοδος, του Zákonn. 250/2012 Z.z., o regulácii v siet'ových odvetviach v znení neskorších predpisov (ρυθμιστικού νόμου 250/2012 περί συστήματος δικτύων, όπως τροποποιήθηκε μεταγενέστερα), προς το άρθρο 1, παράγραφοι 1 και 2, του Συντάγματος της Σλοβακικής Δημοκρατίας σε συνδυασμό με το άρθρο 4, παράγραφος 3, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και το άρθρο 288 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης,

αποφασίζει:

1. να υποβάλει στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

I. Έχει το άρθρο 35, παράγραφος 4, της οδηγίας 2009/72/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και για την κατάργηση της οδηγίας 2003/54/EK, ιδίως υπό το πρίσμα της αιτιολογικής σκέψης της 33, την έννοια ότι αντιβαίνουν σε αυτό η αφαίρεση από τον άμεσα εκλεγμένο από τους πολίτες Πρόεδρο της Δημοκρατίας κράτους μέλους, στο πλαίσιο της τροποποίησης εθνικού μέτρου μεταφοράς της εν λόγω οδηγίας στην εθνική έννομη τάξη, της εξουσίας διορισμού και παύσης του προέδρου της ρυθμιστικής αρχής και η ανάθεσή της στην κυβέρνηση, με αποτέλεσμα την επαναφορά της κανονιστικής ρύθμισης που ίσχυε πριν από τη μεταφορά της οδηγίας;

II. Έχει το άρθρο 35, παράγραφος 5, της οδηγίας 2009/72/EK (...), ιδίως υπό το πρίσμα της αιτιολογικής σκέψης της 34, την έννοια ότι αντιβαίνει σε αυτό εθνική ρύθμιση η οποία, για τη διασφάλιση της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος, επιτρέπει σε υπουργεία να μετέχουν στη διαδικασία ρύθμισης των τιμολογίων ενώπιον της ρυθμιστικής αρχής;

(παραλειπόμενα) [αναστολή της διαδικασίας] (παραλειπόμενα)

Σκεπτικό:

I.

Διαδικασία ενώπιον του Ústavný súd Slovenskej republiky (Συνταγματικού Δικαστηρίου της Σλοβακικής Δημοκρατίας)

Στις 16 Οκτωβρίου 2017 κοινοποιήθηκε στο Ústavný súd Slovenskej republiky (Συνταγματικό Δικαστήριο της Σλοβακικής Δημοκρατίας· στο εξής: Συνταγματικό Δικαστήριο) η αίτηση του Προέδρου της Σλοβακικής Δημοκρατίας (στο εξής: Πρόεδρος της Σλοβακικής Δημοκρατίας) περί κινήσεως διαδικασίας, κατά την έννοια του άρθρου 125, παράγραφος 1, στοιχείο α, του Ústava Slovenskej republiky (Συντάγματος της Σλοβακικής Δημοκρατίας· στο εξής: Σύνταγμα), όσον αφορά τη συμβατότητα του άρθρου 5, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, και του άρθρου 14, παράγραφος 3, τρίτη περίοδος, του Zákona n. 250/2012 Z.z., o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (ρυθμιστικού νόμου 250/2012 περί συστήματος δικτύων, όπως τροποποιήθηκε μεταγενέστερα· στο εξής: ρυθμιστικός νόμος περί συστήματος δικτύων), προς το άρθρο 1, παράγραφοι 1 και 2, του Συντάγματος σε συνδυασμό με το άρθρο 4, παράγραφος 3, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και το άρθρο 288 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η αίτηση του Προέδρου στηρίζεται στην υπόθεση ότι οι βαλλόμενες διατάξεις του ρυθμιστικού νόμου περί συστήματος δικτύων συνιστούν εσφαλμένη μεταφορά στην εθνική έννομη τάξη της οδηγίας 2009/72/EK του Ευρωπαϊκού

Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και για την κατάργηση της οδηγίας 2003/54/EK (στο εξής: οδηγία 2009/72), και της οδηγίας 2009/73/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου και την κατάργηση της οδηγίας 2003/55/EK (στο εξής: οδηγία 2009/73), με αποτέλεσμα να αντιβαίνουν στο άρθρο 4, παράγραφος 3, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και στο άρθρο 288 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, επομένως, εκ παραλλήλου, στο άρθρο 1, παράγραφοι 1 και 2, του Συντάγματος.

II.

Βαλλόμενες διατάξεις του εθνικού δικαίου

Ο ρυθμιστικός νόμος περί συστήματος δικτύων είναι ο νόμος με τον οποίο μεταφέρθηκαν στην εθνική έννομη τάξη οι οδηγίες 2009/72 και 2009/73.

Ο ρυθμιστικός νόμος περί συστήματος δικτύων τροποποιήθηκε με τον Zákon n. 164/2017 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (νόμο 164/2017 περί τροποποίησης και συμπλήρωσης του ρυθμιστικού νόμου 250/2012 περί συστήματος δικτύων· στο εξής: νόμος 164/2017).

Η βαλλόμενη διάταξη του άρθρου 5, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, του ρυθμιστικού νόμου περί συστήματος δικτύων, πριν από την τροποποίηση που τέθηκε σε εφαρμογή με τον νόμο 164/2017, είχε ως εξής:

«Επικεφαλής της ρυθμιστικής αρχής [στο εξής επίσης: Αρχή] είναι ο πρόεδρος, ο οποίος διορίζεται και παύεται από τον Πρόεδρο της Σλοβακικής Δημοκρατίας κατόπιν πρότασης της κυβέρνησης της Σλοβακικής Δημοκρατίας (στο εξής: κυβέρνηση)».

Μετά την τροποποίηση που τέθηκε σε εφαρμογή με τον νόμο 164/2017, η βαλλόμενη διάταξη του άρθρου 5, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, του ρυθμιστικού νόμου περί συστήματος δικτύων έχει ως εξής:

«Επικεφαλής της ρυθμιστικής αρχής είναι ο πρόεδρος, ο οποίος διορίζεται και παύεται από την κυβέρνηση της Σλοβακικής Δημοκρατίας (στο εξής: κυβέρνηση)».

Στην αιτιολογική έκθεση του νόμου 164/2017, σχετικά με την τροποποίηση του γράμματος του άρθρου 5, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, του ρυθμιστικού νόμου περί συστήματος δικτύων, εκτίθενται τα εξής:

«Τροποποιείται ο τρόπος ανάθεσης των καθηκόντων του προέδρου της ρυθμιστικής αρχής. Κατά την ισχύουσα ρύθμιση, ο πρόεδρος διορίζεται και παύεται από τον Πρόεδρο της Σλοβακικής Δημοκρατίας κατόπιν πρότασης της

κυβέρνησης της Σλοβακικής Δημοκρατίας. Προτείνεται ο διορισμός του προέδρου από την κυβέρνηση της Σλοβακικής Δημοκρατίας. Το μέτρο αυτό αντικατοπτρίζει την πραγματική ευθύνη της κυβέρνησης της Σλοβακικής Δημοκρατίας σε θέματα ρύθμισης του συστήματος δικτύων, χωρίς να θίγεται η ανεξαρτησία της Αρχής στο πλαίσιο περαιτέρω τροποποιήσεων. Η κυβέρνηση της Σλοβακικής Δημοκρατίας φέρει την πλήρη ευθύνη για την ενεργειακή πολιτική της Σλοβακικής Δημοκρατίας, ενώ οι εξουσίες του Προέδρου της Δημοκρατίας στον τομέα αυτό είναι πολύ περιορισμένες. Επομένως, είναι σκόπιμο και εύλογο να αναγνωριστεί στην κυβέρνηση της Σλοβακικής Δημοκρατίας η εξουσία διορισμού και παύσης του προέδρου της Αρχής».

Πριν από την τροποποίηση που τέθηκε σε εφαρμογή με τον νόμο 164/2017, η βαλλόμενη διάταξη του άρθρου 14, παράγραφος 3, του ρυθμιστικού νόμου περί συστήματος δικτύων είχε ως εξής:

«Στη διαδικασία ρύθμισης των τιμολογίων μετέχει η ρυθμιζόμενη οντότητα η οποία υπέβαλε πρόταση τιμολογίου. Εάν η διαδικασία ρύθμισης των τιμολογίων κινηθεί αυτεπαγγέλτως, στη διαδικασία μετέχει η ρυθμιζόμενη οντότητα της οποίας τα τιμολόγια προτίθεται να ρυθμίσει η Αρχή».

Μετά την τροποποίηση που τέθηκε σε εφαρμογή με τον νόμο 164/2017, η βαλλόμενη διάταξη του άρθρου 14, παράγραφος 3, του ρυθμιστικού νόμου περί συστήματος δικτύων έχει ως εξής:

«Στη διαδικασία ρύθμισης των τιμολογίων μετέχει η ρυθμιζόμενη οντότητα που υπέβαλε πρόταση τιμολογίου. Εάν η διαδικασία ρύθμισης των τιμολογίων κινηθεί αυτεπαγγέλτως, στη διαδικασία μετέχει η ρυθμιζόμενη οντότητα της οποίας τα τιμολόγια προτίθεται να ρυθμίσει η Αρχή. Στη διαδικασία ρύθμισης των τιμολογίων μετέχει και το Υπουργείο [Οικονομίας της Σλοβακικής Δημοκρατίας], όταν πρόκειται για τη διαδικασία ρύθμισης των τιμολογίων του άρθρου 11, παράγραφος 1, στοιχείο d, του άρθρου 11, παράγραφος 1, στοιχείο e, στην περίπτωση διαχειριστών συστημάτων περιφερειακής διανομής, του άρθρου 11, παράγραφος 2, στοιχείο c, ή του άρθρου 11, παράγραφος 2, στοιχείο d, στην περίπτωση διαχειριστών συστημάτων διανομής στα οποία είναι συνδεδεμένα περισσότερα από 100 000 σημεία παροχής, ή το Υπουργείο Περιβάλλοντος της Σλοβακικής Δημοκρατίας, όταν πρόκειται για τη διαδικασία ρύθμισης των τιμολογίων του άρθρου 11, παράγραφος 4, στοιχεία a έως c».

Στην αιτιολογική έκθεση του νόμου 164/2017, σχετικά με την τροποποίηση του άρθρου 14, παράγραφος 3, του ρυθμιστικού νόμου περί συστήματος δικτύων, εκτίθενται τα εξής:

«Στο Υπουργείο Οικονομίας της Σλοβακικής Δημοκρατίας και στο Υπουργείο Περιβάλλοντος της Σλοβακικής Δημοκρατίας αναγνωρίζεται, σε συγκεκριμένες διαδικασίες ρύθμισης των τιμολογίων, η διαδικαστική θέση μετέχοντος στη διαδικασία, μέσω της οποίας, σε τέτοιες διαδικασίες ρύθμισης των τιμολογίων,

προτείνουν τη διαδικαστική μέθοδό τους για συνεκτική προστασία του δημόσιου συμφέροντος».

III.

Αναγκαιότητα απάντησης στα προδικαστικά ερωτήματα

Η προβαλλόμενη αντίθεση της επίμαχης εθνικής ρύθμισης προς τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης οφείλεται σε παράβαση της υποχρέωσης ορθής μεταφοράς στην εθνική έννομη τάξη των οδηγιών 2009/72 και 2009/73 σε σχέση με την αναγκαιότητα διασφάλισης της ανεξαρτησίας της ρυθμιστικής αρχής που κατοχυρώνεται στο άρθρο 35, παράγραφος 4, της οδηγίας 2009/72 (ή στο άρθρο 39, παράγραφος 4, της οδηγίας 2009/73) και στο άρθρο 35, παράγραφος 5, της οδηγίας 2009/72 (ή στο άρθρο 39, παράγραφος 5, της οδηγίας 2009/73).

Επομένως, βασική προϋπόθεση για την έκδοση της απόφασης του Συνταγματικού Δικαστηρίου επί της αίτησης του Προέδρου της Δημοκρατίας είναι η εξακρίβωση του κατά πόσον ο ρυθμιστικός νόμος περί συστήματος δικτύων, όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο 164/2017, μεταφέρει ορθώς στην εθνική έννομη τάξη τις οδηγίες 2009/72 και 2009/73. Για να εκτιμήσει δεόντως το ζήτημα αυτό, το Συνταγματικό Δικαστήριο χρειάζεται απάντηση στα προδικαστικά ερωτήματα που τέθηκαν σχετικά με την ερμηνεία του όρου «ανεξαρτησία» της ρυθμιστικής αρχής.

Χάρην απλούστευσης, τα προδικαστικά ερωτήματα παραπέμπουν μόνο στην ερμηνεία της οδηγίας 2009/72. Καθόσον το ζήτημα της ανεξαρτησίας ρυθμίζεται με ταυτόσημο τρόπο στις οδηγίες 2009/72 και 2009/73, οι απαντήσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Δικαστήριο) θα πρέπει να ισχύουν και για την οδηγία 2009/73.

Όσον αφορά την έννοια του όρου «ανεξαρτησία», το Δικαστήριο έχει αποφανθεί, στη νομολογία του, ότι, όσον αφορά τα δημόσια όργανα, ο όρος αυτός σημαίνει συνήθως το καθεστώς το οποίο διασφαλίζει στο οικείο όργανο τη δυνατότητα να ενεργεί με πλήρη ελευθερία, χωρίς να υπόκειται σε εντολές και σε πιέσεις (απόφαση της 9ης Μαρτίου 2010, C-518/07, Επιτροπή κατά Γερμανίας, ECLI:EU:C:2010:125, σκέψη 18).

Στην αίτησή του, ο Πρόεδρος της Σλοβακικής Δημοκρατίας προσδιόρισε δύο παρεμβάσεις στην ανεξαρτησία της ρυθμιστικής αρχής συνεπεία του νόμου 164/2017. Η πρώτη απορρέει από την τροποποίηση του δικαιώματος διορισμού και παύσης του προέδρου της ρυθμιστικής αρχής, το οποίο μεταβιβάζεται από τον άμεσα εκλεγμένο από τους πολίτες Πρόεδρο της Σλοβακικής Δημοκρατίας στην κυβέρνηση. Η δεύτερη συνίσταται στη συμπερίληψη στον κατάλογο των μετεχόντων στη διαδικασία ρύθμισης των τιμολογίων ενώπιον της ρυθμιστικής αρχής υπουργείων, τα οποία στο πλαίσιο της διαδικασίας πρέπει να προασπιστούν το δημόσιο συμφέρον.

Στις παρατηρήσεις που υπέβαλε ενώπιον του Συνταγματικού Δικαστηρίου στο πλαίσιο της διαδικασίας, η κυβέρνηση της Σλοβακικής Δημοκρατίας υποστηρίζει ότι η μεταβίβαση της αρμοδιότητας διορισμού και παύσης του προέδρου της ρυθμιστικής αρχής από τον Πρόεδρο της Σλοβακικής Δημοκρατίας στην κυβέρνηση δεν μπορεί να υπονομεύσει την ανεξαρτησία της αρχής αυτής, καθόσον ο ρυθμιστικός νόμος περί συστήματος δικτύων περιέχει σύνολο πρόσθετων εγγυήσεων της ανεξαρτησίας της ρυθμιστικής αρχής, τις οποίες δεν θίγει η τροποποίηση που επέφερε ο νόμος 164/2017.

Εντούτοις, μετά την τροποποίηση του ρυθμιστικού νόμου περί συστήματος δικτύων με τον νόμο 164/2017, γεννώνται αμφιβολίες όσον αφορά την ορθότητα της μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο της οδηγίας 2009/72. Οι αμφιβολίες αυτές σχετίζονται με τον σκοπό που επιδιώκει η οδηγία, ο οποίος (όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 33) συνίσταται στη συμβολή στην ενίσχυση της ανεξαρτησίας της ρυθμιστικής αρχής, ιδίως έναντι της κυβέρνησης του κράτους μέλους. Από την άποψη αυτή, οι τροποποιήσεις που πραγματοποιήθηκαν με τον νόμο 164/2017 δεν μπορούν να θεωρηθούν μέτρα ενίσχυσης της ανεξαρτησίας της ρυθμιστικής αρχής έναντι της κυβέρνησης. Ως εκ τούτου, δεν χωρεί αμφιβολία ότι η έγκριση του αρχικού κειμένου του ρυθμιστικού νόμου περί συστήματος δικτύων ενίσχυε την ανεξαρτησία της ρυθμιστικής αρχής σε σύγκριση με την προηγούμενη ρύθμιση του *Zákon č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach a o zmene a doplnení niektorých zákonov* (ρυθμιστικού νόμου 276/2001 περί συστήματος δικτύων, τροποποίησης και συμπλήρωσης ορισμένων άλλων νόμων), καθόσον με την έγκριση του αρχικού κειμένου του ρυθμιστικού νόμου περί συστήματος δικτύων μεταβιβάστηκε η αρμοδιότητα διορισμού και παύσης του προέδρου της ρυθμιστικής αρχής από την κυβέρνηση στον Πρόεδρο της Σλοβακικής Δημοκρατίας. Εντούτοις, με τη βαλλόμενη τροποποίηση του ρυθμιστικού νόμου περί συστήματος δικτύων, η οποία θεσπίστηκε με τον νόμο 164/2017, επανήλθε το νομικό πλαίσιο για τον διορισμό και την παύση του προέδρου της ρυθμιστικής αρχής που ίσχυε προ της μεταφοράς της οδηγίας 2009/72 στην εθνική έννομη τάξη, καθόσον η εν λόγω αρμοδιότητα ανατέθηκε εκ νέου στην κυβέρνηση.

Ανάλογα συμπεράσματα προκύπτουν και όσον αφορά τη δυνατότητα των προμνησθέντων υπουργείων να μετέχουν στην προβλεπόμενη, ενώπιον της ρυθμιστικής αρχής, διαδικασία ρύθμισης των τιμολογίων. Η ρύθμιση που ίσχυε πριν από τη μεταφορά στην εθνική έννομη τάξη της οδηγίας 2009/72, ήτοι ο προμνησθείς ρυθμιστικός νόμος 276/2001 περί του συστήματος δικτύων, τροποποίησης και συμπλήρωσης ορισμένων άλλων νόμων, προέβλεπε τη δυνατότητα αυτή στο άρθρο 14. Καίτοι στο πλαίσιο της μεταφοράς στην εθνική έννομη τάξη της οδηγίας 2009/72, η οποία πραγματοποιήθηκε με τον ρυθμιστικό νόμο περί συστήματος δικτύων, η δυνατότητα αυτή αποκλείστηκε, μετά την τροποποίηση του νόμου αυτού με τον νόμο 164/2017 επιτρέπεται εκ νέου σε υπουργεία να μετέχουν στη διαδικασία ρύθμισης των τιμολογίων ενώπιον της ρυθμιστικής αρχής. Επίσης από την άποψη αυτή, η τροποποίηση του ρυθμιστικού νόμου περί συστήματος δικτύων με τον νόμο 164/2017 δεν φαίνεται να συμβάλει στην ενίσχυση της ανεξαρτησίας της ρυθμιστικής αρχής σε σύγκριση με το

νομικό πλαίσιο που ίσχυε κατά τη μεταφορά στην εθνική έννομη τάξη της οδηγίας 2009/72 (με την έγκριση του αρχικού κειμένου του ρυθμιστικού νόμου περί συστήματος δικτύων), όπως επιβάλλει, αντιθέτως, από τελεολογική άποψη, η οδηγία 2009/72.

Κατά το άρθρο 267 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποφαινεται με προδικαστικές αποφάσεις:

α) επί της ερμηνείας των Συνθηκών,

β) επί του κύρους και της ερμηνείας των πράξεων των θεσμικών ή λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης.

Δικαστήριο κράτους μέλους, ενώπιον του οποίου ανακύπτει τέτοιο ζήτημα σε εκκρεμή υπόθεση και του οποίου οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα του εσωτερικού δικαίου, οφείλει να παραπέμψει το ζήτημα στο Δικαστήριο.

Για τους προεκτεθέντες λόγους, το Συνταγματικό Δικαστήριο αποφάσισε να υποβάλει στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης προδικαστικά ερωτήματα, κατά το άρθρο 267 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (όπως αυτά παρατίθενται στο σημείο 1 του διατακτικού της παρούσας διάταξης).

(παραλειπόμενα) [παράθεση των δικονομικών κανόνων σχετικά με την αναστολή της διαδικασίας ενώπιον του Συνταγματικού Δικαστηρίου] (παραλειπόμενα)