

**Mål C-378/19****Begäran om förhandsavgörande****Datum för ingivande:**

14 maj 2019

**Hänskjutande domstol:**

Najvyšší súd Slovenskej republiky (Slovakien)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

23 januari 2019

**Sökande:**

Prezident Slovenskej republiky

---

**REPUBLIKEN SLOVAKIEN****BESLUT**

fattat av Ústavný súd Slovenskej republiky (Slovakien)

[utelämnas]

Ústavný súd Slovenskej republiky (Republiken Slovakiens författningsdomstol), som i plenum sammanträtt inom stängda dörrar i ett förfarande avseende en begäran från Republiken Slovakiens president om att inleda ett förfarande enligt artikel 125.1 a i Ústava Slovenskej republiky (Republiken Slovakiens konstitution), i syfte att pröva om artikel 5.1 första meningen och artikel 14.3 tredje meningen i zákon č. 250/2012 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (lag nr 250/2012 om reglering av elnätsverksamhet, i dess ändrade lydelse), är förenliga med artikel 1.1 och 1.2 i Republiken Slovakiens konstitution samt med artikel 4.3 i fördraget om Europeiska unionen och artikel 288 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, har

**beslutat följande:**

1. Följande frågor hänskjuts till Europeiska unionens domstol för förhandsavgörande:

I. Kan artikel 35.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG, i synnerhet mot bakgrund av skäl 33 däri, tolkas så, att den är till hinder för att en medlemsstat, i samband med en ändring av en intern åtgärd om genomförande av nämnda direktiv, upphäver befogenheten för Republikens president, som är direkt vald av medborgarna, att utnämna och avsätta tillsynsmyndighetens ordförande, och i stället ge regeringen denna befogenhet, så att den rättsliga situation som förelåg innan direktivet införlivades återupprättas?

II. Kan artikel 35.5 i ... direktiv 2009/72/EG ..., i synnerhet mot bakgrund av skäl 34 däri, tolkas så, att den är till hinder för en nationell lagstiftning som, i syfte att skydda allmänintresset, tillåter ministerier att delta i förfarandet för att fastställa tariffer vid tillsynsmyndigheten?

[utelämnas] (målet vilandeförklaras) [utelämnas]

Motivering:

## I

### **Förfarandet vid Republiken Slovakias författningsdomstol**

Den 16 oktober 2017 begärde Republiken Slovakiens president (nedan kallad presidenten) att Ústavný súd Slovenskej republiky (Republiken Slovakiens författningsdomstol, nedan kallad författningsdomstolen) skulle inleda ett förfarande enligt artikel 125.1 a i Ústava Slovenskej republiky (Republiken Slovakiens konstitution, nedan kallad konstitutionen), i syfte att att pröva om artikel 5.1 första meningen och artikel 14.3 tredje meningen i zákon č. 250/2012 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (lag nr 250/2012 om reglering av elnätsverksamhet, i dess ändrade lydelse; nedan kallad lagen om reglering av elnätsverksamhet) är förenliga med artikel 1.1 och 1.2 i konstitutionen samt med artikel 4.3 i fördraget om Europeiska unionen och artikel 288 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Presidenten grundar sin begäran på att de omtvistade bestämmelserna i lagstiftningen på nätområdet innebär ett inkorrekt införlivande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG (nedan kallat direktiv 2009/72) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/73/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/55/EG (nedan kallat direktiv 2009/73), på så sätt att de strider mot artikel 4.3 i fördraget om Europeiska unionen och artikel 288 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, och således även med artikel 1.1 och 1.2 i konstitutionen.

## II

### Anförda nationella bestämmelser

Lagen om reglering av elnätsverksamhet är den lag genom vilken direktiven 2009/72 och 2009/73 införlivas med den nationella rättsordningen.

Lagen om reglering av elnätsverksamhet har ändrats genom Zákon č. 164/2017 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (lag nr 164/2017 om ändring och komplettering av lag nr 250/2012 om reglering av elnätsverksamhet, nedan kallad lag nr 164/2017).

Den omtvistade bestämmelsen i artikel 5.1 första meningen i lagen om reglering av elnätsverksamhet hade, före ändringen genom lag nr 164/2017, följande lydelse:

”Tillsynsmyndigheten förestås av dess ordförande, som utnämns och avsätts av Republiken Slovakien president på förslag av Republiken Slovakien regering (nedan kallad regeringen).”

Efter ändringen genom lag nr 164/2017 fick den omtvistade bestämmelsen i artikel 5.1 första meningen i lagen om reglering av elnätsverksamhet följande lydelse:

”Tillsynsmyndigheten förestås av dess ordförande, som utnämns och avsätts av Republiken Slovakien regering (nedan kallad regeringen).”

I skälen till lag nr 164/2017, med avseende på ändringen av bestämmelsen i artikel 5.1 första meningen i lagen om regleringen av elnätsverksamhet, anför följande:

”Förfarandet för att utnämna tillsynsmyndighetens ordförande har ändrats. Enligt gällande lag utnämns och avsätts tillsynsmyndighetens ordförande av Republiken Slovakien president på förslag av Republiken Slovakien regering. Det föreslås att ordföranden utnämns av Republiken Slovakien regering. Denna ändring återspeglar det faktiska ansvar som Republiken Slovakien regering har när det gäller regleringen av elnätsverksamheten, utan att det påverkar myndighetens oberoende. Republiken Slovakien regering har det fulla ansvaret för Republiken Slovakien energipolitik. Republiken Slovakien presidents befogenheter på detta område är mycket begränsade. Därför är det lämpligt och logiskt att Republiken Slovakien regering tillerkänns befogenheten att utnämna och avsätta tillsynsmyndighetens ordförande”.

Den omtvistade bestämmelsen i artikel 14.3 i lagen om reglering av elnätsverksamhet hade, före ändringen genom lag nr 164/2017, följande lydelse:

”Den reglerade enhet som lägger fram förslag på tariffer deltar i förfarandet för fastställande av tariffer. När förfarandet för fastställande av tariffer inleds av

tillsynsmyndigheten deltar den reglerade enhet vars tariffer ska fastställas av tillsynsmyndigheten i förfarandet”.

Efter ändringen genom lag nr 164/2017 fick den omtvistade bestämmelsen i artikel 14.3 i lagen om reglering av elnätsverksamhet följande lydelse:

”Den reglerade enhet som lägger fram förslag på tariffer deltar i förfarandet för fastställande av tariffer. När förfarandet för fastställande av tariffer inleds av tillsynsmyndigheten deltar den reglerade enhet vars tariffer ska fastställas av tillsynsmyndigheten i förfarandet. [Republiken Slovakien finansministerium] deltar också i förfarandet för fastställande av tariffer, när det rör sig om ett förfarande för fastställande av tariffer enligt artikel 11.1 d, i artikel 11.1 e, avseende systemansvariga för regionala distributionssystem, artikel 11.2 c och artikel 11.2 d, avseende systemansvariga för distributionssystem med fler än 100 000 elleveranspunkter, eller Republiken Slovakien miljöministerium, när det rör sig om ett förfarande för fastställande av tariffer enligt artikel 11.4 a–c.”

I skälen till lag nr 164/2017, med avseende på ändringen av bestämmelsen i artikel 14.3 i lagen om reglering av elnätsverksamhet, anför följande:

”Republiken Slovakien finansministerium och Republiken Slovakien miljöministerium har möjlighet att, i vissa för vissa förfaranden för fastställande av tariffer, delta som parter i förfarandet vilket, i många förfaranden, ger dem en processuell möjlighet att säkerställa ett enhetligt skydd av allmänintresset.”

### III

#### **Behovet av begäran om förhandsavgörande**

Skälet till den påstådda skillnaden mellan den angripna nationella lagstiftningen och fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt består i bristfälligt fullgörande av skyldigheten att dels genomföra direktiven 2009/72 och 2009/73 på ett korrekt sätt dels säkerställa tillsynsmyndighetens oberoende i den mening som avses i artikel 35.4 i direktiv 2009/72 (eller i artikel 39.4 i direktiv 2009/73) och i artikel 35.5 i direktiv 2009/72 (eller i artikel 39.5 i direktiv 2009/73).

För att författningsdomstolen ska kunna pröva presidentens begäran måste det således avgöras om lagen om reglering av elnätsverksamhet, i dess lydelse enligt lag nr 164/2017, genomför direktiven 2009/72 och 2009/73 på ett korrekt sätt. För att korrekt kunna avgöra detta behöver författningsdomstolen svar på de ställda frågorna, vilka rör tolkningen av begreppet tillsynsmyndighetens ”oberoende”.

För att göra det enkelt avser de ställda frågorna endast tolkningen av direktiv 2009/72. Med hänsyn till den identiska lydelsen, avseende begreppet oberoende, i direktiv 2009/72 och direktiv 2009/73 bör svaren från Europeiska unionens domstol (nedan kallad domstolen) gälla även i förhållande till direktiv 2009/73.

Beträffande begreppet ”oberoende” har domstolen redan slagit fast att, i fråga om statliga organ åsyftar begreppet ”oberoende” normalt en ställning genom vilken det säkerställs att det aktuella organet kan verka helt fritt, utan några instruktioner eller påtryckningar (dom av den 9 mars 2010 i mål C-518/07, kommissionen/Tyskland, ECLI: EU: C: 2010: 125, punkt 18).

Presidenten har, i sin begäran, pekat på att lag nr 164/2017 undergräver tillsynsmyndighetens oberoende i två avseenden. Det första följer av ändringen av befogenheten att utnämna och avsätta tillsynsmyndighetens ordförande, som överförts från presidenten, som är direktvald av folket, till regeringen. Det andra är att den, bland de parter som är inblandade i förfarandet för fastställande av tariffer vid tillsynsmyndigheten, inkluderar ministerier som i samband med detta förfarande har till uppgift att tillvarata allmänintresset.

Regeringen konstaterar i sina yttranden till författningsdomstolen att överföringen av befogenheten att utnämna och avsätta tillsynsmyndighetens ordförande från presidenten till regeringen inte undergräver myndighetens oberoende, eftersom lagen om reglering av elnätsverksamhet innehåller en hel uppsättning ytterligare garantier för tillsynsmyndighetens oberoende som inte påverkas av den ändring som infördes genom lag nr 164/2017.

Trots detta råder, efter ändringen av lagen om reglering av elnät, genom lag nr 164/2017, tvivel om direktiv 2009/72 har genomförts på ett korrekt sätt. Denna osäkerhet grundar sig på målsättningen med direktivet, vilken är (såsom anges i skäl 33 i direktivet) att bidra till att stärka myndighetens oberoende, särskilt från medlemsstaters regeringar. De ändringar som infördes genom lag nr 164/2017 kan med hänsyn till detta knappast anses utgöra åtgärder i syfte att stärka myndighetens oberoende från regeringsstyrning. Det råder dock ingen tvekan om att tillsynsmyndighetens oberoende stärktes genom godkännandet av den ursprungliga lydelsen i lagen om reglering av elnätsverksamhet, i förhållande till den tidigare lagen nr 276/2001 om reglering av elnätsverksamhet, ändring och komplettering med vissa lagar. Genom antagandet av den ursprungliga ordalydelsen i lagen om reglering av elnätsverksamhet, överfördes nämligen befogenheten att utnämna och avsätta tillsynsmyndighetens ordförande från regeringen till presidenten. Genom den omtvistade ändringen av lagen om reglering av elnätsverksamhet, genom lag nr 164/2017, har dock den rättsliga situationen avseende utnämning och avsättning av tillsynsmyndighetens ordförande återgått till den situation som rådde innan direktiv 2009/72 införlivades, eftersom regeringen har återfått denna befogenhet.

Liknande slutsatser kan dras i fråga om möjligheten för vissa ministerier att vara parter i tillsynsmyndighetens förfarande för fastställande av tariffer. I den lagstiftning som gällde före införlivandet av direktiv 2009/72 föreskrevs en sådan möjlighet i artikel 14 i då gällande lag nr 276/2001 om reglering av elnätsverksamhet, ändring och komplettering med vissa lagar. Vid genomförandet av direktiv 2009/72, genom lagen om reglering av elnätsverksamhet, uteslöts dock denna möjlighet, men efter ändringen av sistnämnda lag genom lag nr 164/2017

kan ministerier återigen vara parter i förfarandet för fastställande av tariffer vid tillsynsmyndigheten. I detta avseende verkar inte ändringen av lagen om reglering av elnätsverksamhet, genom lag nr 164/2017 bidra till att stärka tillsynsmyndighetens oberoende i förhållande till det rättsliga situation som rådde vid tidpunkten före genomförandet av direktiv 2009/72 (genom antagande av den ursprungliga ordalydelsen i lagen om reglering av elnätsverksamhet), på det sätt som direktiv 2009/72, med hänsyn till dess syfte, kräver.

Enligt artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt är Europeiska unionens domstol behörig att pröva förhandsavgöranden som rör

- ”a) tolkningen av fördragen,
- b) giltigheten och tolkningen av rättsakter som beslutas av unionens institutioner, organ eller byråer.

...

När en sådan fråga uppkommer i ett ärende vid en domstol i en medlemsstat, mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning, ska den nationella domstolen föra frågan vidare till domstolen.”

Mot bakgrund av de skäl som anförts ovan har författningsdomstolen beslutat att i enlighet med artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt hänskjuta de frågor som anges i (punkt 1 i skälen till) detta beslut till Europeiska unionens domstol för förhandsavgörande.

[utelämnas] [hänvisning till processuella regler om vilandeförklaring av målet vid författningsdomstolen] [utelämnas]