

Rechtssache C-378/19

Vorabentscheidungsersuchen

Eingangsdatum:

14. Mai 2019

Vorlegendes Gericht:

Ústavný súd Slovenskej republiky (Slowakei)

Datum der Vorlageentscheidung:

23. Januar 2019

Antragsteller:

Prezident Slovenskej republiky

SLOWAKISCHE REPUBLIK

BESCHLUSS

des Ústavný súd Slovenskej republiky (Verfassungsgericht der Slowakischen Republik)

... [nicht übersetzt]

Der Ústavný súd Slovenskej republiky (Verfassungsgericht der Slowakischen Republik) hat in nicht öffentlicher Sitzung ... [nicht übersetzt] im Plenum ... [nicht übersetzt] in dem Verfahren betreffend den Antrag des Präsidenten der Slowakischen Republik, ein Verfahren gemäß Art. 125 Abs. 1 Buchst. a der Ústava Slovenskej republiky (Verfassung der Slowakischen Republik) hinsichtlich der Vereinbarkeit von § 5 Abs. 1 Satz 1 und § 14 Abs. 3 Satz 3 des Zákon č. 250/2012 Z.z., o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (Gesetz über die Regulierung in netzgebundenen Wirtschaftszweigen, in geänderter Fassung) mit Art. 1 Abs. 1 und 2 der Verfassung der Slowakischen Republik in Verbindung mit Art. 4 Abs. 3 des Vertrags über die Europäische Union und Art. 288 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union einzuleiten,

beschlossen:

1. Dem Gerichtshof der Europäischen Union werden folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

I. Ist Art. 35 Abs. 4 der Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG insbesondere im Licht ihres 33. Erwägungsgrundes dahin auszulegen, dass er einen Mitgliedstaat daran hindert, im Rahmen der Änderung einer innerstaatlichen Maßnahme zur Umsetzung dieser Richtlinie die Befugnis, den Präsidenten der Regulierungsbehörde zu ernennen oder zu entlassen, dem direkt von den Bürgern gewählten Präsidenten der Republik zu entziehen und stattdessen der Regierung zu übertragen, wodurch die vor der Umsetzung der Richtlinie bestehende Rechtslage wiederhergestellt wird? **[Or. 2]**

II. Ist Art. 35 Abs. 5 der Richtlinie 2009/72/EG ... [nicht übersetzt] insbesondere im Licht ihres 34. Erwägungsgrundes dahin auszulegen, dass er einer innerstaatlichen Regelung entgegensteht, die es zur Sicherstellung der Verteidigung des öffentlichen Interesses Ministerien gestattet, sich am Entgeltverfahren bei der Regulierungsbehörde zu beteiligen?

... [Aussetzung des Verfahrens, nicht übersetzt]

Gründe:

I.

Verfahren vor dem Verfassungsgericht der Slowakischen Republik

Am 16. Oktober 2017 wurde dem Verfassungsgericht der Slowakischen Republik (im Folgenden: Verfassungsgericht) der Antrag des Präsidenten der Slowakischen Republik (im Folgenden: Präsident) gestellt, ein Verfahren gemäß Art. 125 Abs. 1 Buchst. a der Verfassung der Slowakischen Republik (im Folgenden: Verfassung) hinsichtlich der Vereinbarkeit von § 5 Abs. 1 Satz 1 und § 14 Abs. 3 Satz 3 des Zákón č. 250/2012 Z.z., o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (Gesetz über die Regulierung in netzgebundenen Wirtschaftszweigen, in geänderter Fassung, im Folgenden: Gesetz über die Regulierung in netzgebundenen Wirtschaftszweigen) mit Art. 1 Abs. 1 und 2 der Verfassung in Verbindung mit Art. 4 Abs. 3 des Vertrags über die Europäische Union und Art. 288 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union einzuleiten.

Dem Antrag des Präsidenten liegt die Rechtsauffassung zugrunde, dass die angefochtenen Bestimmungen des Gesetzes über die Regulierung in netzgebundenen Wirtschaftszweigen keine ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG (im Folgenden: Richtlinie 2009/72) und der Richtlinie 2009/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli

2009 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/55/EG (im Folgenden: Richtlinie 2009/73) darstellten, weshalb sie Art. 4 Abs. 3 des Vertrags über die Europäische Union und Art. 288 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und damit zugleich auch Art. 1 Abs. 1 und 2 der Verfassung zuwiderliefen. **[Or. 3]**

II.

Angefochtene Bestimmungen des nationalen Rechts

Mit dem Gesetz über die Regulierung in netzgebundenen Wirtschaftszweigen werden die Richtlinien 2009/72 und 2009/73 in die innerstaatliche Rechtsordnung umgesetzt.

Das Gesetz über die Regulierung in netzgebundenen Wirtschaftszweigen wurde durch den 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 (Gesetz Nr. 164/2017 zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes Nr. 250/2012 über die Regulierung in netzgebundenen Wirtschaftszweigen, im Folgenden: Gesetz Nr. 164/2017) geändert.

Die angefochtene Bestimmung des § 5 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Regulierung in netzgebundenen Wirtschaftszweigen lautete vor der Änderung durch das Gesetz Nr. 164/2017 wie folgt:

„An der Spitze der [Regulierungs-] Behörde steht der Präsident, der auf Vorschlag der Regierung der Slowakischen Republik (im Folgenden: Regierung) vom Präsidenten der Slowakischen Republik ernannt und entlassen wird.“

Nach der Änderung durch das Gesetz Nr. 164/2017 lautet der angefochtene § 5 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Regulierung in netzgebundenen Wirtschaftszweigen wie folgt:

„An der Spitze der Behörde steht der Präsident, der von der Regierung der Slowakischen Republik (im Folgenden: Regierung) ernannt und entlassen wird.“

In der Gesetzesbegründung zum Gesetz Nr. 164/2017 heißt es in Bezug auf die Änderung des Wortlauts von § 5 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Regulierung in netzgebundenen Wirtschaftszweigen:

„Die Art und Weise der Ernennung des Präsidenten der Behörde wird geändert. Nach der derzeit geltenden Rechtslage wird der Präsident auf Vorschlag der Regierung der Slowakischen Republik vom Präsidenten der Slowakischen Republik ernannt und entlassen. Es wird vorgeschlagen, dass der Präsident von der Regierung der Slowakischen Republik ernannt wird. Dieser Schritt spiegelt die tatsächliche Verantwortung der Regierung der Slowakischen Republik im Bereich der Regulierung in netzgebundenen Wirtschaftszweigen wider, wobei die Unabhängigkeit der Behörde im Rahmen weiterer Änderungen nicht angetastet

wird. Auf der Regierung der Slowakischen Republik lastet die volle Verantwortung für die Energiepolitik in der Slowakischen Republik, die Befugnisse des Präsidenten der Republik in diesem Bereich sind sehr begrenzt. Daher ist es sachdienlich **[Or. 4]** und logisch, dass die Befugnis, den Präsidenten der Behörde zu ernennen und zu entlassen, der Regierung der Slowakischen Republik eingeräumt wird.“

Die angefochtene Bestimmung des § 14 Abs. 3 des Gesetzes über die Regulierung in netzgebundenen Wirtschaftszweigen lautete vor der Änderung durch das Gesetz Nr. 164/2017 wie folgt:

„Beteiligte im Entgeltverfahren ist die regulierte Person, die einen Entgeltvorschlag unterbreitet hat. Wenn das Entgeltverfahren von Amts wegen eingeleitet wird, ist Beteiligte des Verfahrens die regulierte Person, deren Entgelte die Behörde zu regulieren beabsichtigt.“

Nach der Änderung durch das Gesetz Nr. 164/2017 lautet die angefochtene Bestimmung des § 14 Abs. 3 des Gesetzes über die Regulierung in netzgebundenen Wirtschaftszweigen wie folgt:

„Beteiligte im Entgeltverfahren ist die regulierte Person, die einen Entgeltvorschlag unterbreitet hat. Wenn das Entgeltverfahren von Amts wegen eingeleitet wird, ist Beteiligte des Verfahrens die regulierte Person, deren Entgelte die Behörde zu regulieren beabsichtigt. Beteiligter im Entgeltverfahren ist auch das Ministerium [für Wirtschaft der Slowakischen Republik], wenn es sich um ein Entgeltverfahren nach § 11 Abs. 1 Buchst. d, § 11 Abs. 1 Buchst. e im Fall eines Betreibers eines regionalen Verteilsystems, § 11 Abs. 2 Buchst. c und § 11 Abs. 2 Buchst. d im Fall eines Betreibers eines Verteilnetzes, an das mehr als 100 000 Entnahmepunkte angeschlossen sind, handelt, oder das Umweltministerium der Slowakischen Republik, wenn es sich um ein Entgeltverfahren nach § 11 Abs. 4 Buchst. a bis c handelt.“

In der Gesetzesbegründung zum Gesetz Nr. 164/2017 heißt es in Bezug auf die Änderung von § 14 Abs. 3 des Gesetzes über die Regulierung in netzgebundenen Wirtschaftszweigen:

„Dem Wirtschaftsministerium der Slowakischen Republik und dem Umweltministerium der Slowakischen Republik wird in bestimmten Entgeltverfahren die verfahrensrechtliche Stellung eines Verfahrensbeteiligten eingeräumt, wodurch ihnen in diesen Entgeltverfahren verfahrensrechtliche Möglichkeiten für einen kohärenten Schutz des öffentlichen Interesses eingeräumt werden.“ **[Or. 5]**

III.

Erforderlichkeit einer Beantwortung der Vorlagefragen

Der Grund für die geltend gemachte Unvereinbarkeit der angefochtenen nationalen Regelung mit dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union soll in der Nichtbeachtung der Pflicht zur ordnungsgemäßen Umsetzung der Richtlinien 2009/72 und 2009/73 bestehen, und zwar im Zusammenhang mit dem Erfordernis, die in Art. 35 Abs. 4 der Richtlinie 2009/72 (bzw. Art. 39 Abs. 4 der Richtlinie 2009/73) und Art. 35 Abs. 5 der Richtlinie 2009/72 (bzw. Art. 39 Abs. 5 der Richtlinie 2009/73) verankerte Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde sicherzustellen.

Wesentliche Voraussetzung für die Entscheidung des Verfassungsgerichts über den Antrag des Präsidenten ist somit die Beurteilung der Frage, ob das Gesetz über die Regulierung in netzgebundenen Wirtschaftszweigen in der Fassung nach der sich aus dem Gesetz Nr. 164/2017 ergebenden Änderung die Richtlinien 2009/72 und 2009/73 ordnungsgemäß umsetzt. Für eine sachgemäße Bewertung dieser Frage ist das Verfassungsgericht auf eine Beantwortung der vorgelegten Fragen zur Auslegung des Begriffs „Unabhängigkeit“ der Regulierungsbehörde angewiesen.

Der Einfachheit halber beziehen sich die Vorlagefragen nur auf die Auslegung der Richtlinie 2009/72. In Anbetracht der identischen Regelung der Frage der Unabhängigkeit in den Richtlinien 2009/72 und 2009/73 sollten die Antworten des Gerichtshofs der Europäischen Union (im Folgenden: Gerichtshof) auch für die Richtlinie 2009/73 gelten.

In Bezug auf den Begriff „Unabhängigkeit“ hat sich der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung bereits dahin gehend geäußert, dass in Bezug auf öffentliche Stellen der Begriff „Unabhängigkeit“ in der Regel eine Stellung bezeichnet, in der gewährleistet ist, dass die betreffende Stelle völlig frei von Weisungen und Druck handeln kann (Urteil des Gerichtshofs vom 9. März 2010, Kommission/Deutschland, C-518/07, EU:C:2010:125, Rn. 18).

In seinem Antrag hat der Präsident zwei Beeinträchtigungen der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde, die durch das Gesetz Nr. 164/2017 hervorgerufen würden, bezeichnet. Die erste ergebe sich aus der Änderung der Befugnis, den Präsidenten der Regulierungsbehörde zu ernennen und zu entlassen, die vom Präsidenten, der von den Bürgern [Or. 6] direkt gewählt wird, auf die Regierung übertragen wird. Die zweite bestehe in der Erweiterung des Kreises von Personen, die Beteiligte im Entgeltverfahren vor der Regulierungsbehörde sind, auf Ministerien, die im Rahmen des Verfahrens das öffentliche Interesse verteidigen sollen.

Die Regierung der Slowakischen Republik führt in ihren Erklärungen, die sie im Rahmen des Verfahrens vor dem Verfassungsgericht abgegeben hat, aus, dass die Übertragung der Befugnis, den Präsidenten der Regulierungsbehörde zu ernennen und zu entlassen, vom Präsidenten auf die Regierung die Unabhängigkeit dieser Behörde nicht in Frage stellen könne, da das Gesetz über die Regulierung in netzgebundenen Wirtschaftszweigen eine ganze Reihe weiterer Garantien für die

Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde enthalte, die von der mit dem Gesetz Nr. 164/2017 vorgenommenen Änderung nicht betroffen seien.

Dennoch bestehen nach der Änderung des Gesetzes über die Regulierung in netzgebundenen Wirtschaftszweigen durch das Gesetz Nr. 164/2017 Zweifel an der ordnungsgemäßen Umsetzung der Richtlinie 2009/72. Diese Zweifel stehen in Zusammenhang mit dem mit der Richtlinie verfolgten Ziel, nämlich (wie aus ihrem 33. Erwägungsgrund hervorgeht) zur Stärkung der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde insbesondere von der Regierung des Mitgliedstaats beizutragen. In dieser Hinsicht können die mit dem Gesetz Nr. 164/2017 erfolgten Änderungen offenbar nicht als Maßnahmen zur Stärkung der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde von der Regierung angesehen werden. Dabei steht außer Zweifel, dass mit der Verabschiedung der ursprünglichen Fassung des Gesetzes über die Regulierung in netzgebundenen Wirtschaftszweigen eine Stärkung der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde im Vergleich zu der vorher bestehenden Regelung des *Zákon č. 276/2001 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach a o zmene a doplnení niektorých zákonov* (Gesetz Nr. 276/2001 über die Regulierung in netzgebundenen Wirtschaftszweigen und zur Änderung und Ergänzung einiger anderer Gesetze) bewirkt wurde, da mit der Verabschiedung der ursprünglichen Fassung des Gesetzes über die Regulierung in netzgebundenen Wirtschaftszweigen die Befugnis zur Ernennung und Entlassung des Präsidenten der Regulierungsbehörde von der Regierung auf den Präsidenten übertragen wurde. Durch die angefochtene Änderung des Gesetzes über die Regulierung in netzgebundenen Wirtschaftszweigen durch das Gesetz Nr. 164/2017 wird jedoch in Bezug auf die Ernennung und Entlassung des Präsidenten der Regulierungsbehörde der Zustand vor der Umsetzung der Richtlinie 2009/72 wiederhergestellt, da diese Befugnis wieder auf die Regierung übertragen wird.

Ebenso verhält es sich mit der Möglichkeit, dass bestimmte Ministerien Beteiligte im Entgeltverfahren vor der Regulierungsbehörde sind. Die Regelung vor der Umsetzung der Richtlinie 2009/72, die in dem bereits genannten Gesetz [Or. 7] Nr. 276/2001 über die Regulierung in netzgebundenen Wirtschaftszweigen und zur Änderung und Ergänzung einiger anderer Gesetze bestand, sah diese Möglichkeit in § 14 vor. Im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie 2009/72 durch das Gesetz über die Regulierung in netzgebundenen Wirtschaftszweigen wurde diese Möglichkeit jedoch abgeschafft, nach der Änderung des letztgenannten Gesetzes durch das Gesetz Nr. 164/2017 wird es den Ministerien mit dem geltenden Recht indessen erneut gestattet, Beteiligte im Entgeltverfahren vor der Regulierungsbehörde zu sein. Auch in dieser Hinsicht scheint die Änderung des Gesetzes über die Regulierung in netzgebundenen Wirtschaftszweigen durch das Gesetz Nr. 164/2017 nicht zur Stärkung der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde im Vergleich zu dem rechtlichen Rahmen, der zum Zeitpunkt der Umsetzung der Richtlinie 2009/72 (mit dem Erlass des ursprünglichen Texts des Gesetzes über die Regulierung in netzgebundenen Wirtschaftszweigen) bestand, beizutragen, wie es die Richtlinie 2009/72 in Anbetracht ihres Ziels jedoch verlangt.

Gemäß Art. 267 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union entscheidet der Gerichtshof im Wege der Vorabentscheidung

- a) über die Auslegung der Verträge,
- b) über die Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union.

Wird eine derartige Frage in einem schwebenden Verfahren bei einem einzelstaatlichen Gericht gestellt, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, so ist dieses Gericht zur Anrufung des Gerichtshofs verpflichtet.

Angesichts der bereits dargestellten Gründe hat das Verfassungsgericht beschlossen, dem Gerichtshof nach Art. 267 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen (Nr. 1 des Tenors des vorliegenden Beschlusses).

... [Ausführungen in Bezug auf die Aussetzung des Verfahrens vor dem Verfassungsgericht, Rechtsbehelfsbelehrung, nicht übersetzt]

ARBEITSDOKUMENT