

Дело C-378/19

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

14 май 2019 г.

Запитваща юрисдикция:

Ústavný súd Slovenskej republiky (Словакия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

23 януари 2019 г.

Подател на искането:

Prezident Slovenskej republiky

СЛОВАШКА РЕПУБЛИКА

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

на Ústavný súd Slovenskej republiky (Конституционен съд на Словашката република)

[...]

Пленарният състав [...] на Ústavný súd Slovenskej republiky (Конституционният съд на Словашката република), в закрито заседание [...] по делото, образувано по искане на Prezident Slovenskej republiky (президента на Словашката република) на основание член 125, параграф 1, буква а) от Ústava Slovenskej republiky (Конституцията на Словашката република) за установяване на съответствието на член 5, параграф 1, първо изречение и член 14, параграф 3, трето изречение от Zákon n. 250/2012 Z.z., o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (Закон № 250/2012 за мрежовите предприятия, с изменения) с член 1, параграфи 1 и 2 от Конституцията на Словашката република във връзка с член 4, параграф 3 от Договора за Европейския съюз и член 288 от Договора за функционирането на Европейския съюз,

определи:

1. Отправя до Съда на Европейския съюз следните преюдициални въпроси:

I. Възможно ли е член 35, параграф 4 от Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за отмяна на Директива 2003/54/ЕО, по-специално с оглед на съображение 33 от нея, да се тълкува в смисъл, че при изменение на вътрешна мярка за транспониране на тази директива в държава членка същият не допуска правомощието за назначаване и освобождаване на председателя на регулаторния орган да бъде отнето от президента на републиката, пряко избран от гражданите, за да бъде възложено на правителството, като с това прехвърляне се възстановява нормативното положение отпреди транспонирането на директивата?

II. Възможно ли е член 35, параграф 5 от Директива 2009/72/ЕО [...], по-специално с оглед на съображение 34 от нея, да се тълкува в смисъл, че същият не допуска вътрешна нормативна уредба, която, за да гарантира защитата на обществения интерес, допуска участието на министри в процедурата за регулиране на цените в рамките на регулаторния орган?

[...] [спиране на производството] [...]

Мотиви:

I.

Производството пред Конституционния съд на Словашката република

На 16 октомври 2017 г. в Конституционния съд на Словашката република (по-нататък „Конституционният съд“) постъпва искане от президента на Словашката република (по-нататък „президентът“) за образуването на производство на основание член 125, параграф 1, буква а) от Конституцията на Словашката република (по-нататък „Конституцията“) за установяване на съответствието на член 5, параграф 1, първо изречение и член 14, параграф 3, трето изречение от Закон № 250/2012 за мрежовите предприятия, с изменения (по-нататък „Законът за мрежовите предприятия“), с член 1, параграфи 1 и 2 от Конституцията във връзка с член 4, параграф 3 от Договора за Европейския съюз и член 288 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

Искането на президента се основава на допускането, че оспорваните разпоредби от Закона за мрежовите предприятия представляват неправилно транспониране на Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за отмяна на Директива 2003/54/ЕО (по-нататък „Директива 2009/72“) и на Директива 2009/73/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния

пазар на природен газ и за отмяна на Директива 2003/55/ЕО (по-нататък „Директива 2009/73“), поради което влизат в разрез с член 4, параграф 3 от Договора за Европейския съюз и с член 288 от Договора за функционирането на Европейския съюз, и успоредно с това съответно с член 1, параграфи 1 и 2 от Конституцията.

II.

Оспорвани националноправни разпоредби

Със Закона за мрежовите предприятия във вътрешния правов ред се транспонират Директиви 2009/72 и 2009/73.

Законът за мрежовите предприятия е изменен със 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 (Закон № 164/2017 за изменение и допълнение на Закон № 250/2012 за мрежовите предприятия; по-нататък „Закон № 164/2017“).

Оспорваната разпоредба на член 5, параграф 1, първо изречение от Закона за мрежовите предприятия преди изменението със Закон № 164/2017 е гласяла следното:

„Регулаторният орган [по-нататък също „РО“] се оглавява от председател, назначаван и освобождаван от президента на Словашката република по предложение на правителството на Словашката република (по-нататък „правителството“).

След изменението със Закон № 164/2017 оспорваната разпоредба на член 5, параграф 1, първо изречение от Закона за мрежовите предприятия гласи следното:

„Регулаторният орган се оглавява от председател, назначаван и освобождаван от правителството на Словашката република (по-нататък „правителството“).

В придружителния доклад към Закон № 164/2017 във връзка с изменението в текста на член 5, параграф 1, първо изречение от Закона за мрежовите предприятия е посочено следното:

„Променят се правилата и редът за възлагане на длъжността председател на регулаторния орган. Съгласно действащата уредба председателят се назначава и освобождава от президента на Словашката република по предложение на правителството на Словашката република. Предлага се председателят да се назначава от правителството на Словашката република. Тази стъпка отразява реалната отговорност на правителството на Словашката република във връзка с уредбата на мрежовите предприятия, без да се засяга независимостта на РО при последващи изменения.

Правителството на Словашката република носи цялата отговорност за енергийната политика на Словашката република, докато правомощията на президента на Републиката в сектора са силно ограничени. Поради това е уместно и логично правомощието за назначаване и освобождаване на председателя на РО да бъде предоставено на правителството на Словашката република“.

Оспорваната разпоредба на член 14, параграф 3 от Закона за мрежовите предприятия преди изменението със Закон № 164/2017 е гласяло следното:

„Страна в процедурата за регулиране на цените е субектът на регулиране, внесъл ценово предложение. Ако процедурата за регулиране на цените е започнала служебно, страна в нея е субектът на регулиране, чиито цени РО възнамерява да регулира“.

След изменението със Закон № 164/2017 оспорваната разпоредба на член 14, параграф 3 от Закона за мрежовите предприятия гласи следното:

„Страна в процедурата за регулиране на цените е субектът на регулиране, внесъл ценово предложение. Ако процедурата за регулиране на цените е започнала служебно, страна в нея е субектът на регулиране, чиито цени РО възнамерява да регулира. Страна в процедурата за регулиране на цените е и министърът [на икономиката на Словашката република], в случай на процедура за регулиране на цените по член 11, параграф 1, буква d), по член 11, параграф 1, буква е) — по отношение на операторите на регионални разпределителни системи, по член 11, параграф 2, буква с) или по член 11, параграф 2, буква d) — по отношение на операторите на разпределителни системи, към които са свързани над 100 000 точки на доставка, или министърът на екологията на Словашката република в случай на процедура за регулиране на цените по смисъла на член 11, параграф 4, букви а)–с)“.

В придружителния доклад към Закон № 164/2017 във връзка с изменението на член 14, параграф 3 от Закона за мрежовите предприятия е посочено следното:

„В рамките на определени ценови процедури на министъра на икономиката на Словашката република и на министъра на екологията на Словашката република се признава процесуалното положение на страни, с помощта на което същите ще разполагат с ред и условия да провеждат съгласувана закрита на обществения интерес в тези процедури“.

III.

Необходимост от отговор на преюдициалните въпроси

Основание за твърдяното разминаване на оспорваната национална уредба с Договора за Европейския съюз и Договора за функционирането на Европейския съюз се състои в неизпълнение на задължението за правилно

транспониране на Директиви 2009/72 и 2009/73 във връзка с необходимостта да се гарантира независимостта на регулаторния орган, закрепена в член 35, параграф 4 от Директива 2009/72 (или в член 39, параграф 4 от Директива 2009/73) и в член 35, параграф 5 от Директива 2009/72 (или член 39, параграф 5 от Директива 2009/73).

Основна предпоставка за решението на Конституционния съд по искането на президента следователно е преценката по въпроса дали Законът за мрежовите предприятия в редакцията след измененията със Закон № 164/2017 транспонира правилно Директиви 2009/72 и 2009/73. За правилната преценка по този въпрос Конституционният съд се нуждае от отговор на повдигнатите преюдициални въпроси, насочени към тълкуване на понятието „независимост“ на регулаторния орган.

С цел опростяване текстът на преюдициалните въпроси упоменава единствено тълкуването на Директива 2009/72. С оглед на идентичната уредба на въпроса за независимостта в Директиви 2009/72 и 2009/73 отговорите на Съда на Европейския съюз (по-нататък „Съдът“) би трябвало да са валидни и по отношение на Директива 2009/73.

Във връзка с понятието „независимост“ Съдът вече се е произнасял в своята практика в смисъл, че когато става въпрос за публичноправен орган, този термин обикновено означава статут, който гарантира на съответния орган възможност да действа напълно свободно, без никакви инструкции и без никакъв натиск (решение от 9 март 2010 г., Комисия/Германия, C-518/07, EU:C:2010:125, т. 18).

В искането си президентът посочва две намеси в независимостта на регулаторния орган, произтичащи от Закон № 164/2017. Първата е в резултат от изменението в правомощието за назначаване и освобождаване на председателя на регулаторния орган, което се прехвърля от президента, избран пряко от гражданите, на правителството. Втората се изразява във включването сред субектите, които са страни в процедурата за определяне на цените, протичаща пред регулаторния орган, на министри, които в рамките на производството трябва да защитават обществения интерес.

Правителството на Словашката република твърди в становището си, внесено в Конституционния съд в рамките на производството по делото, че прехвърлянето на правомощието за назначаване и освобождаване на председателя на регулаторния орган от президента на правителството не може да застраши независимостта на този орган, тъй като Законът за мрежовите предприятия съдържа цял комплекс от допълнителни гаранции за независимост на регулаторния орган, които не са засегнати от изменението със Закон № 164/2017.

Въпреки това, след изменението на Закона за мрежовите предприятия, осъществено със Закон № 164/2017 продължават да съществуват съмнения

относно правилното транспониране на Директива 2009/72. Съмненията са свързани с целта на директивата, която (видно от съображение 33 от нея) е да допринесе за укрепване на независимостта на регулаторните органи, по-специално от правителството на съответната държава членка. От тази гледна точка не е възможно измененията със Закон № 164/2017 да се разгледат като мерки за укрепване независимостта на регулаторния орган от правителството. В това отношение няма съмнение, че одобряването на първоначалния текст на Закона за мрежовите предприятия представлява укрепване на независимостта на регулаторния орган спрямо предходната уредба със *Zákon č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach a o zmene a doplnení niektorých zákonov* (Закон № 276/2001 за мрежовите предприятия и за изменение и допълнение на някои други закони), тъй като с одобряването на първоначалния текст на Закона за мрежовите предприятия правомощието за назначаване и освобождаване на председателя на регулаторния орган се прехвърля от правителството на президента. С оспорваното изменение на Закона за мрежовите предприятия, извършено със Закон № 164/2017, обаче правният контекст във връзка с назначаването и освобождаването на председателя на регулаторния орган се завръща към положението отпреди транспонирането на Директива 2009/72, тъй като това правомощие отново е предоставено на правителството.

Подобни изводи могат да се направят и по отношение на възможността упоменатите министри да са страни в предвидената ценова процедура, протичаща пред регулаторния орган. Уредбата отпреди транспонирането на Директива 2009/72, съдържаща се в посочения Закон № 276/2001 за мрежовите предприятия и за изменение и допълнение на някои други закони, е предвиждала подобна възможност в член 14. Във връзка с транспонирането на Директива 2009/72, осъществено със Закона за мрежовите предприятия, тази възможност обаче е била изключена, но след измененията, внесени в последния закон със Закон № 164/2017, отново е допуснато министрите да бъдат страни в ценовата процедура, протичаща пред регулаторния орган. В това отношение измененията в Закона за мрежовите предприятия със Закон № 164/2017 не се установява също да допринасят за укрепването на независимостта на регулаторния орган спрямо правния контекст към момента на транспониране на Директива 2009/72 (с одобряването на първоначалния текст на Закона за мрежовите предприятия), за разлика от изискванията съгласно Директива 2009/72, предвид целта, която тя преследва.

По смисъла на член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз Съдът на Европейския съюз е компетентен да се произнася преюдициално относно:

- а) тълкуването на този договор;
- б) валидността и тълкуването на актовете на институциите, органите, службите или агенциите на Съюза.

Когато такъв въпрос е повдигнат по висящо дело пред национална юрисдикция на дадена държава, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, тази юрисдикция е длъжна да сезира Съда на Европейския съюз.

С оглед на изложените мотиви Конституционният съд реши да отправи до Съда преюдициални въпроси (съдържащи се в точка 1 от диспозитива на настоящото определение) на основание член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

[...] [цитирани процесуални разпоредби относно спирането на производството пред Конституционния съд] [...]

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ