

Kohtuasi C-378/19**Eelotsusetaotlus****Taotluse esitamise kuupäev:**

14. mai 2019

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Ústavný súd Slovenskej republiky (Slovaki Vabariigi konstitutsioonikohus)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

23. jaanuar 2019

Taotleja:

Prezident Slovenskej republiky

SLOVAKI VABARIIK

KOHTUMÄÄRUS

Ústavný súd Slovenskej republiky (Slovaki Vabariigi konstitutsioonikohus)

[...]

Ústavný súd Slovenskej republiky (Slovaki Vabariigi konstitutsioonikohus) üldkogu [...] kinnisel istungil [...] menetluses, mille esemeks on Prezident Slovenskej republiky (Slovaki Vabariigi president) taotlus kontrollida Slovaki Vabariigi põhiseaduse (Ústava Slovenskej republiky) artikli 125 lõike 1 punkti a alusel muudetud redaktsioonis seaduse nr 250/2012 võrgutööstuse reguleerimise kohta (Zákon č. 250/2012 Z. z. o regulácii v siet'ových odvetviach v znení neskorších predpisov) artikli 5 lõike 1 esimese lause ja artikli 14 lõike 3 kolmanda lause vastavust Slovaki Vabariigi põhiseaduse artikli 1 lõigetele 1 ja 2 koosmõjus Euroopa Liidu lepingu artikli 4 lõikega 3 ja Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 288,

määras:

1. Euroopa Liidu Kohtule esitatakse järgmised eelotsuse küsimused:

1. Kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta direktiivi 2009/72/EÜ, mis käsitleb elektrienergia siseturu ühiseeskirju ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2003/54/EÜ, artikli 35 lõiget 4 on – eelkõige direktiivi põhjendust 33 arvestades – võimalik tõlgendada nii, et sellega on vastuolus see, kui liikmesriigis võetakse seda direktiivi ülevõtva riigisisese meetme muutmise raames reguleeriva asutuse juhataja ametisse nimetamise ja ametist vabastamise pädevus ära Vabariigi Presidendilt, kelle kodanikud on otse valinud, ja see antakse hoopis valitsusele, taastades nii enne direktiivi ülevõtmist kehtinud regulatsiooni?

2. Kas direktiivi 2009/72/EÜ [...] artikli 35 lõiget 5 on – eelkõige direktiivi põhjendust 34 arvestades – võimalik tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisese õigusnormid, mis selleks, et tagada üldise huvi kaitse, võimaldavad reguleeriva asutuse tariifide reguleerimise menetluses osaleda ministeeriumidel?

[...] [Menetluse peatamine] [...] Põhjendused:

I

Menetlus Slovaki Vabariigi konstitutsioonikohtus

Slovaki Vabariigi president (edaspidi „president“) esitas 16. oktoobril 2017 Slovaki Vabariigi konstitutsioonikohtule (edaspidi „konstitutsioonikohtus“) taotluse kontrollida Slovaki Vabariigi põhiseaduse (edaspidi „põhiseadus“) artikli 125 lõike 1 punkti a alusel muudetud redaktsioonis seaduse nr 250/2012 võrgutööstuse reguleerimise kohta (edaspidi „võrgutööstuse reguleerimise seadus“) artikli 5 lõike 1 esimese lause ja artikli 14 lõike 3 kolmanda lause vastavust põhiseaduse artikli 1 lõigetele 1 ja 2 koosmõjus Euroopa Liidu lepingu artikli 4 lõikega 3 ja Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 288.

Presidendi taotlus põhineb eeldusel, et võrgutööstuse reguleerimise seaduse vaidlustatud sätetega võetakse vääralt üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta direktiiv 2009/72/EÜ, mis käsitleb elektrienergia siseturu ühiseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2003/54/EÜ (edaspidi „direktiiv 2009/72“), ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta direktiiv 2009/73/EÜ, mis käsitleb maagaasi siseturu ühiseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2003/55/EÜ (edaspidi „direktiiv 2009/73“), mis tingib vastuolu Euroopa Liidu lepingu artikli 4 lõikega 3 ja Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 288 ning seeläbi ühtlasi ka põhiseaduse artikli 1 lõigetega 1 ja 2.

II

Vaidlustatud riigisisese õigusnormid

Võrgutööstuse reguleerimise seadus on direktiive 2009/72 ja 2009/73 riigisisesse õigusesse ülevõttev seadus.

Võrgutööstuse reguleerimise seadust muudeti seadusega nr 164/2017, millega muudetakse ja täiendatakse seadust nr 250/2012 võrgutööstuse reguleerimise kohta (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; edaspidi „seadus nr 164/2017“).

Võrgutööstuse reguleerimise seaduse artikli 5 lõike 1 esimene lause, mis on vaidlustatud, oli enne seadusega nr 164/2017 muutmist sõnastatud järgmiselt:

„Reguleerivat asutust [(edaspidi ka „asutus“)] juhib juhataja, kelle nimetab ametisse ja vabastab ametist Slovaki Vabariigi valitsuse [(edaspidi „valitsus“)] ettepanekul Slovaki Vabariigi president“.

Pärast seadusega nr 164/2017 tehtud muudatust on võrgutööstuse reguleerimise seaduse artikli 5 lõike 1 esimene lause, mis on vaidlustatud, sõnastatud järgmiselt:

„Reguleerivat asutust juhib juhataja, kelle nimetab ametisse ja vabastab ametist Slovaki Vabariigi valitsus (edaspidi „valitsus“)“.

Seaduse nr 164/2017 seletuskirjas on seoses võrgutööstuse reguleerimise seaduse artikli 5 lõike 1 esimese lause muutmisega märgitud:

„Reguleeriva asutuse juhataja ametisse nimetamise korda muudetakse. Vastavalt kehtivatele õigusnormidele nimetab juhataja ametisse ja vabastab ametist Slovaki Vabariigi valitsuse ettepanekul Slovaki Vabariigi president. Teeme ettepaneku, et juhataja nimetaks ametisse Slovaki Vabariigi valitsus. See muudatus kajastab Slovaki Vabariigi valitsuse tegelikku vastutust võrgutööstuse reguleerimise valdkonnas, ilma et see mõjutaks asutuse sõltumatust edasiste muudatuste kontekstis. Slovaki Vabariigi valitsus vastutab täielikult Slovaki Vabariigi energiapoliitika eest, samas kui Vabariigi Presidendi pädevus on selles valdkonnas väga piiratud. Seetõttu on sobiv ja loogiline, et asutuse juhataja ametisse nimetamise ja ametist vabastamise pädevus antakse Slovaki Vabariigi valitsusele“.

Võrgutööstuse reguleerimise seaduse artikli 14 lõige 3, mis on vaidlustatud, oli enne seadusega nr 164/2017 tehtud muudatust sõnastatud järgmiselt:

„Tariifide reguleerimise menetluses osaleb reguleeritud subjekt, kes on esitanud tariifide kohta ettepaneku. Kui tariifide reguleerimise menetluse algatab asutus ise, osaleb menetluses reguleeritud subjekt, kelle tariife asutus soovib reguleerida.“

Pärast seadusega nr 164/2017 tehtud muudatust on võrgutööstuse reguleerimise seaduse artikli 14 lõige 3, mis on vaidlustatud, sõnastatud järgmiselt:

„Tariifide reguleerimise menetluses osaleb reguleeritud subjekt, kes on esitanud tariifide kohta ettepaneku. Kui tariifide reguleerimise menetluse algatab asutus ise, osaleb menetluses reguleeritud subjekt, kelle tariife asutus soovib reguleerida.“

Tariifide reguleerimise menetluses osaleb ka [Slovaki Vabariigi Majandus]ministeerium, kui tegemist on tariifide reguleerimise menetlusega artikli 11 lõike 1 punkti d või punkti e tähenduses piirkondlike jaotusvõrguettevõtjate puhul ja artikli 11 lõike 2 punkti c või punkti d tähenduses selliste jaotusvõrguettevõtjate puhul, kellega on ühendatud üle 100 000 tarnepunkti, või Slovaki Vabariigi Keskkonnaministeerium, kui on tegemist tariifide reguleerimise menetlusega artikli 11 lõike 4 punktide a–c tähenduses“.

Seaduse nr 164/2017 seletuskirjas on võrgutööstuse reguleerimise seaduse artikli 14 lõike 3 muutmise kohta märgitud järgmist:

„Slovaki Vabariigi majandusministeerium ja Slovaki Vabariigi Keskkonnaministeerium on teatavates tariifimenetlustes menetlusosalised, millest tulenevalt on neil sellistes tariifimenetlustes menetlusõigused üldise huvi järjepidevaks kaitseks“.

III

Eelotsuse küsimustele vastamise vajadus

Vaidlustatud riigisiseste õigusnormide väidetava vastuolu Euroopa Liidu lepinguga ja Euroopa Liidu toimimise lepinguga põhjuseks on direktiivide 2009/72 ja 2009/73 õigesti ülevõtmise kohustuse rikkumine seoses direktiivi 2009/72 artikli 35 lõikes 4 (või direktiivi 2009/73 artikli 39 lõikes 4) ja direktiivi 2009/72 artikli 35 lõikes 5 (või direktiivi 2009/73 artikli 39 lõikes 5) ette nähtud reguleeriva asutuse sõltumatuse tagamisega.

Presidendi taotluse kohta tehtava konstitutsioonikohtu otsuse oluliseks eeltingimuseks on seega vastus küsimusele, kas võrgutööstuse reguleerimise seaduse (seadusega nr 164/2017 muudetud redaktsioonis) võetakse direktiivid 2009/72 ja 2009/73 üle õigesti. Selle küsimuse nõuetekohaseks analüüsimiseks vajab konstitutsioonikohus vastust eelotsuse küsimustele, mille tõstatamise eesmärk on tõlgendada mõistet reguleeriva asutuse „sõltumatus“.

Lihtsustamise eesmärgil on eelotsuse küsimuste tekstis käsitletud üksnes direktiivi 2009/72 tõlgendamist. Võttes arvesse direktiivides 2009/72 ja 2009/73 sarnast sõltumatuse küsimuse regulatsiooni, peaks Euroopa Liidu Kohtu (edaspidi „Euroopa Kohus“) vastused kehtima ka direktiivi 2009/73 puhul.

Mõiste „sõltumatus“ osas on Euroopa Kohus oma kohtupraktikas juba väljendanud seisukohta, et avalik-õigusliku organi puhul tähendab see mõiste harilikult staatust, mis tagab asjaomasele organile võimaluse tegutseda vabalt, juhenditest sõltumata ning surveta (Euroopa Kohtu 9. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas C-518/07, komisjon vs. Saksamaa, EU:C:2010:125, punkt 18).

Vabariigi President nimetas oma taotluses kaht seadusest nr 164/2017 tingitud reguleeriva asutuse sõltumatuse riivet. Esimene tuleneb reguleeriva asutuse juhataja ametisse nimetamise ja ametist vabastamise pädevust puudutavast

muudatusest; see antakse kodanike poolt otse valitud presidendilt üle valitsusele. Teine seisneb selles, et reguleeriva asutuse tariifmenetluses osalevate subjektide hulka lisati ministeeriumid, kes peavad menetluses kaitsma üldist huvi.

Slovaki Vabariigi valitsus märgib konstitutsioonikohtule menetluses esitatud seisukohtades, et reguleeriva asutuse juhataja ametisse nimetamise ja ametist vabastamise pädevuse üleminek presidendilt valitsusele ei saa kahjustada selle asutuse sõltumatust, kuna võrgutööstuse reguleerimise seadus sisaldab reguleeriva asutuse sõltumatuse täiendavate tagatiste kogumit, mida seadusega nr 164/2017 tehtud muudatused ei mõjutanud.

Sellegipoolest esineb pärast võrgutööstuse reguleerimise seaduse muutmist seadusega nr 164/2017 kahtlusi direktiivi 2009/72 ülevõtmise õigsuses. Need kahtlused on seotud direktiivi eesmärgiga, mis on (nagu tuleneb direktiivi põhjendusest 33) aidata kaasa reguleeriva asutuse sõltumatuse – eelkõige liikmesriigi valitsusest – tugevdamisele. Sellest lähtuvalt ei tundu olevat võimalik asuda seisukohale, et seadusega nr 164/2017 tehtud muudatuste puhul on tegu meetmetega, millega tugevdatakse reguleeriva asutuse sõltumatust valitsusest. Sellega seoses ei ole kahtlust, et võrgutööstuse reguleerimise seaduse algse teksti heakskiitmine tugevdas reguleeriva asutuse sõltumatust võrreldes varasema regulatsiooniga, mis oli ette nähtud seaduses nr 276/2001 võrgutööstuse reguleerimise ning mõnede teiste seaduste muutmise ja täiendamise kohta (Zákon č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach a o zmene a doplnení niektorých zákonov), kuna võrgutööstuse reguleerimise seaduse algse teksti heakskiitmisega läks reguleeriva asutuse juhataja ametisse nimetamise ja ametist vabastamise pädevus valitsuselt üle presidendile. Ent võrgutööstuse reguleerimise seaduse vaidlustatud muutmise kaudu, mis toimus seadusega nr 164/2017, muutus reguleeriva asutuse juhataja ametisse nimetamise ja ametist vabastamise regulatsioon tagasi selliseks, nagu see oli enne direktiivi 2009/72 ülevõtmist, kuna asjaomane pädevus anti uuesti valitsusele.

Sarnased järeldused kehtivad seoses võimalusega, et reguleeriva asutuse tariifmenetluses osalevad teatavad ministeeriumid. Direktiivi 2009/72 ülevõtmisele eelnenud regulatsioonis, mis oli ette nähtud eespool nimetatud seaduses nr 276/2001 võrgutööstuse reguleerimise ning mõnede teiste seaduste muutmise ja täiendamise kohta, oli see võimalus ette nähtud artiklis 14. Direktiivi 2009/72 ülevõtmisel, mis toimus võrgutööstuse reguleerimise seadusega, see võimalus aga välistati, kuid pärast selle seaduse muutmist seadusega nr 164/2017 lubati ministeeriumidel taas reguleeriva asutuse tariifmenetluses osaleda. Ka sellest lähtuvalt ei tundu võrgutööstuse reguleerimise seaduse muutmise seadusega nr 164/2017 kaasa aitavat reguleeriva asutuse sõltumatuse tugevdamisele võrreldes direktiivi 2009/72 (võrgutööstuse reguleerimise seaduse algse teksti heakskiitmisega) ülevõtmise ajal kehtinud õigusliku regulatsiooniga, nagu on aga direktiivi 2009/72 eesmärki silmas pidades direktiivis nõutud.

Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 267 on Euroopa Liidu Kohus pädev tegema eelotsuseid, mis käsitlevad:

- a) aluslepingute tõlgendamist;
- b) liidu institutsioonide, organite või asutuste õigusaktide kehtivust ja tõlgendamist.

Kui mingi niisugune küsimus kerkib üles poolelioleva kohtuasja käigus liikmesriigi kohtus, mille otsuste peale ei saa riigisisese õiguse järgi edasi kaevata, siis peab nimetatud kohus saatma asja Euroopa Kohtusse.

Eespool toodud põhjenduste tõttu otsustas konstitutsioonikohus esitada Euroopa Kohtule Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 267 alusel (käesoleva kohtumääruse resolutsiooni punktis 1 sõnastatud) eelotsuse küsimused.

[...] [Viited konstitutsioonikohtu menetluse peatamisega seotud menetlusnormidele] [...]