

Asia C-378/19**Ennakkoratkaisupyyntö****Jättämispäivä:**

14.5.2019

Ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin:

Ústavný súd Slovenskej republiky (Slovakia)

Ennakkoratkaisupyyntöpäätöksen tekemispäivä:

23.1.2019

Valittaja:

Prezident Slovenskej republiky (Slovakian presidentti)

SLOVAKIAN TASAVALTA**VÄLIPÄÄTÖS**

Ústavný súd Slovenskej republiky (Slovakia)

[– –]

Ústavný súd Slovenskej republiky (perustuslakituomioistuin, Slovakia) on päättänyt suljetuin ovin [– –] pidetyssä täysistunnossa [– –] menettelystä, joka koskee Slovakian presidentin ehdotusta Slovakian perustuslain (Ústava Slovenskej republiky) 125 §:n 1 momentin a kohdan mukaisen menettelyn aloittamisesta verkkotoimialojen sääntelystä annetun lain nro 250/2012 (o regulácii v sieťových odvetviach), sellaisena kuin se on muutettuna, 5 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen ja 14 §:n 3 momentin kolmannen virkkeen yhteensopivuuden määrittämiseksi Slovakian perustuslain 1 §:n 1 ja 2 momentin kanssa, kun ne luetaan yhdessä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 3 kohdan ja SEUT 288 artiklan kanssa,

seuraavaa:

1. Euroopan unionin tuomioistuimelle esitetään seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

I. Voidaanko sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/54/EY kumoamisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/72/EY (EUVL L 211, s. 55) 35 artiklan 4 kohtaa erityisesti sen johdanto-osan 33 perustelukappaleen valossa tulkita siten, että se estää jäsenvaltion menettelyn, joka kumoaisi kansallisen täytäntöönpanotoimen muutoksen yhteydessä suoralla kansanvaalilla valitun tasavallan presidentin toimivallan nimittää ja erottaa sääntelyviranomaisen johtajia ja joka siirtäisi toimivallan maan hallitukselle, jolloin muodostuisi oikeustila, joka edelsi mainitun direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä?

II. Voidaanko sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/54/EY kumoamisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/72/EY 35 artiklan 5 kohtaa tulkita erityisesti sen johdanto-osan 34 perustelukappaleen valossa siten, että se estää kansallisen menettelyn, jolla ministeriöiden osallistumisoikeus sääntelyviranomaisen hinnoittelumenettelyyn sallitaan yleisen edun suojelun vuoksi?

[– –] [käsittelyn lykkäys] [– –] perustelut:

I.

Ústavný súd Slovenskej republikyn menettely

Ústavný súd Slovenskej republiky (jäljempänä Ústavný súd) vastaanotti 16.10.2017 Slovakian presidentin (jäljempänä presidentti) ehdotuksen Slovakian perustuslain (jäljempänä perustuslaki) 125 §:n 1 momentin a kohdan mukaisen menettelyn aloittamisesta verkkotoimialojen sääntelystä annetun lain nro 250/2012, sellaisena kuin se on muutettuna (jäljempänä verkkotoimialojen sääntelylaki), 5 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen ja 14 §:n 3 momentin kolmannen virkkeen määrittämiseksi Slovakian perustuslain 1 §:n 1 ja 2 momentin kanssa, kun ne luetaan yhdessä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 3 kohdan ja SEUT 288 artiklan kanssa.

Presidentin ehdotus perustuu oikeudelliseen näkemykseen, jonka mukaan sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/54/EY kumoamisesta 13.7.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/72/EY (jäljempänä direktiivi 2009/72) ja maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/55/EY kumoamisesta 13.7.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/73/EY (jäljempänä direktiivi 2009/73) (EUVL L 211, 14.8.2009, s. 94–136) on pantu virheellisesti täytäntöön riidanalaisella verkkotoimialojen sääntelylailla, minkä seurauksena syntyi ristiriita Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 3 kohdan ja SEUT 288 artiklan kanssa, minkä johdosta syntyi ristiriita myös perustuslain 1 §:n 1 ja 2 kohdan kanssa.

II.

Kansallisen lainsäädännön riidanalainen säännös

Verkkotoimialojen sääntelylaki on direktiivin 2009/72 ja direktiivin 2009/73 kansallinen täytäntöönpanotoimi.

Verkkotoimialojen sääntelylakia muutettiin verkkotoimialojen sääntelystä annetun lain nro 250/2012, sellaisena kuin se on muutettuna, muuttamisesta ja täydentämisestä annetulla lailla nro 164/2017 (jäljempänä laki nro 164/2017).

Verkkotoimialojen sääntelylain 5 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen säännös kuului ennen lailla nro 164/2017 toteutettua muutosta seuraavasti:

”Viraston johdossa toimii johtaja, jonka Slovakian presidentti nimittää ja erottaa Slovakian hallituksen (jäljempänä hallitus) ehdotuksesta.”

Lailla nro 164/2017 toteutetun lakiuudistuksen jälkeen verkkotoimialojen sääntelylain 5 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen riidanalainen säännös kuuluu seuraavasti:

”Viraston johdossa toimii johtaja, jonka Slovakian hallitus (jäljempänä hallitus) nimittää ja erottaa.”

Lain nro 164/2017 perusteluosassa säädetään verkkotoimialojen sääntelylain 5 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen muutoksesta seuraavaa:

”Viraston johtajan valintatapa muutetaan. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan johtajan nimittää ja erottaa Slovakian presidentti Slovakian hallituksen ehdotuksesta. Muutosehdotuksessa esitetään, että johtajan nimittäisi tehtävään Slovakian hallitus. Tämä toimenpide heijastaa Slovakian hallituksen verkkotoimialoja koskevaa todellista vastuuta, ja samalla muiden muutosten osalta sääntelyviranomaisen riippumattomuus säilyy muuttumattomana. Slovakian hallitus on kokonaan vastuussa Slovakian energiapolitiikasta, ja presidentin toimivaltuudet ovat tässä asiassa hyvin rajalliset. Tästä syystä on kohtuullista ja loogista, että johtajan nimittämistä ja erottamista koskevat toimivaltuudet olisivat Slovakian hallituksella.”

Verkkotoimialojen sääntelylain 14 §:n 3 momentin säännöksen sanamuoto ennen lailla nro 164/2017 toteutettua muutosta oli seuraava:

”Hinnoittelumenettelyn osapuolena on hintaehdotuksen esittänyt säännelty toimija. Jos hinnoittelumenettely on aloitettu viranomaisen ehdotuksesta, osapuolena on säännelty toimija, johon viranomaisen toteuttama sääntely kohdistuu.”

Lailla nro 164/2017 toteutetun lakiuudistuksen jälkeen verkkotoimialojen sääntelylain 14 §:n 3 momentin riidanalaisen säännöksen sanamuoto on seuraava:

”Hinnoittelumenettelyn osapuolena on hintaehdotuksen esittänyt säännelty toimija. Jos hinnoittelumenettely on aloitettu viranomaisen ehdotuksesta, osapuolena on säännelty toimija, johon viranomaisen toteuttama sääntely

kohdistuu. Hinnoittelumenettelyn osapuolena on myös ministeriö, kun hinnoittelumenettelyä sovelletaan 11 §:n 1 momentin d kohdan ja 11 §:n 1 momentin e kohdan mukaisesti alueelliseen jakeluverkonhaltijaan tai 11 §:n 2 momentin c kohdan ja 11 §:n 2 momentin d kohdan mukaisesti yli 100 000 liitetyn toimituspisteen jakeluverkonhaltijaan, tai Slovakian ympäristöministeriö, kun kyse on 11 §:n 4 momentin a–c kohdassa tarkoitetusta hinnoittelumenettelystä.”

Lain nro 164/2017 perusteluosassa säädetään verkkotoimialojen sääntelylain 14 §:n 3 momentin muutoksesta seuraavaa:

”Slovakian valtiovarainministeriölle ja Slovakian ympäristöministeriölle myönnetään menettelyn osapuolen asema erikseen määriteltävissä hinnoittelumenettelyissä, jolloin niille myönnetään menettelylliset välineet yleisen edun johdonmukaisen suojeluun.”

III.

Ennakkoratkaisukysymysten perustelut

Riidanalaisen kansallisen lainsäädännön ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen oletetun ristiriidan perusteiksi esitetään direktiivien 2009/72 ja 2009/73 täytäntöönpanovelvollisuuden laiminlyöntiä, erityisesti sääntelyviranomaisen riippumattomuuden varmistamisen osalta direktiivin 2009/72 35 artiklan 4 kohdan (tai direktiivin 2009/73 39 artiklan 4 kohta) ja direktiivin 2009/72 35 artiklan 5 kohdan (tai direktiivin 2009/73 39 artiklan 5 kohta) mukaisesti.

Jotta perustuslakituomioistuin voisi tehdä päätöksen presidentin ehdotuksesta, on sen väistämättä arvioitava, toteutuuko direktiivien 2009/72 ja 2009/73 täytäntöönpano edellytetyllä tavalla verkkotoimialojen sääntelylailla lailla nro 164/2017 toteutetun muutoksen jälkeen. Kysymyksen asianmukainen arviointi edellyttää, että Ústavný súd saa vastauksen sääntelyviranomaisen riippumattomuutta koskevaan käsitteeseen liittyvään ennakkoratkaisukysymykseen.

Ennakkoratkaisukysymystekstien yksinkertaistamiseksi niissä käsitellään vain direktiivin 2009/72 tulkintaa. Koska riippumattomuutta koskeva kysymys on lainsäädännöllisesti samankaltainen direktiiveissä 2009/72 ja 2009/73, Euroopan unionin tuomioistuimen (jäljempänä unionin tuomioistuin) vastaukset ovat todennäköisesti sovellettavissa myös direktiivin 2009/73 tapauksessa.

Unionin tuomioistuin on kommentoinut käsitettä riippumaton/itsenäinen oikeuskäytännössään siten, että julkisen elimen kannalta itsenäisyys tarkoittaa tavallisesti asemaa, joka takaa kyseiselle elimelle mahdollisuuden toimia täysin vapaasti suojattuna kaikilta ohjeilta ja kaikelta painostukselta (unionin tuomioistuimen 9.3.2010 antama tuomio komissio v. Saksa (C-518/07, EU:C:2010:125), 18 kohta).

Presidentti eritteli ehdotuksessaan, miten laki nro 164/2017 puuttuu kahdella tavalla sääntelyviranomaisen riippumattomuuteen. Ensimmäinen tavoista on sääntelyviranomaisen johtajan nimitys- ja erottamisoikeuden siirto suoralla kansanvaalilla valitulta presidentiltä hallitukselle. Toinen riippumattomuuteen puuttumisen tavoista on sääntelyviranomaisen hinnoittelumenettelyn osanottajatahojen laajentaminen ministeriöillä, joiden tehtävänä on yleisen edun suojeleminen menettelyn yhteydessä.

Slovakian hallitus väittää menettelyn yhteydessä perustuslakituomioistuimelle toimittamassaan kannanotossa, että sääntelyviranomaisen johtajan nimitys- ja erottamisoikeuden siirtäminen presidentiltä hallitukselle ei aseta sääntelyviranomaisen riippumattomuutta kyseenalaiseksi, koska verkkotoimialojen sääntelylaissa on useita riippumattomuustakeita, joihin lailla nro 164/2017 toteutetulla muutoksella ei ollut vaikutusta.

Siitä huolimatta lailla nro 164/2017 toteutettuun verkkotoimialojen sääntelylain muutokseen liittyy epäselvyyksiä siitä, onko direktiivi 2009/72 pantu täytäntöön asianmukaisella tavalla. Nämä epäselvyydet liittyvät direktiivin päämäärään, joka on (direktiivin johdanto-osan 33 perustelukappaleen mukaan) lujittaa sääntelyviranomaisten riippumattomuutta, erityisesti jäsenvaltion hallituksesta. Vaikuttaa siltä, että lain nro 164/2017 aikaansaamia muutoksia ei voida pitää sääntelyviranomaisten riippumattomuuden lujittamisena suhteessa hallitukseen. On kuitenkin selvää, että sääntelyviranomaisen riippumattomuutta lujitettiin, kun verkkotoimialojen sääntelylain alkuperäinen muoto hyväksyttiin, toisin kuin aiemmalla lainsäädäntömuutoksella, joka toteutettiin verkkotoimialojen sääntelystä ja tiettyjen lakien muuttamisesta ja täydentämisestä annetulla lailla nro 267/2001 (zákon č. 276/2001 o regulácii v sieťových odvetviach a o zmene a doplnení niektorých zákonov), koska verkkotoimialojen sääntelylain alkuperäisessä muodossa sääntelyviranomaisen johtajan nimitys- ja erottamisoikeus siirrettiin hallitukselta presidentille. Lailla nro 164/2017 toteutetun verkkotoimialojen sääntelylain riidanalaisen muutoksen välityksellä sääntelyviranomaisen johtajan nimitystä ja erottamista koskeva oikeustila palautettiin tilaan, joka vallitsi ennen direktiivin 2009/72 saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä siten, että asiaa koskeva toimivalta luovutettiin jälleen hallitukselle.

Vastaavanlaisia päätelmiä voidaan tehdä sääntelyviranomaisen toteuttamaan hinnoittelumenettelyyn osallistumiseen oikeutettujen ministeriöiden osalta. Direktiivin 2009/72 täytäntöönpanoa edeltäneessä lainsäädännössä eli edellä mainitun verkkotoimialojen sääntelystä ja tiettyjen lakien muuttamisesta ja täydentämisestä annetun lain nro 267/2001 14 §:ssä oli tämä mahdollisuus otettu huomioon. Kun direktiivi 2009/72 otettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä verkkotoimialojen sääntelylailla, mahdollisuus poistettiin, mutta lailla nro 164/2017 toteutetun verkkotoimialojen sääntelylain muutoksen jälkeen voimassa oleva lainsäädäntö antaa ministeriöille mahdollisuuden osallistua sääntelyviranomaisen toteuttamaan hinnoittelumenettelyyn. Tästä näkökulmasta vaikuttaa siltä, että verkkotoimialojen sääntelylain muutos, joka pantiin täytäntöön

lailla nro 164/2017, ei lisää direktiivin 2009/72 edellyttämällä tavalla sääntelyviranomaisen riippumattomuutta, kun tilaa verrataan aiemmin vallinneeseen oikeustilaan direktiivin 2009/72 tultua osaksi kansallista lainsäädäntöä (hyväksymällä verkkotoimialojen sääntelylain alkuperäinen sanamuoto).

SEUT 267 artiklan mukaan Euroopan unionin tuomioistuimella on toimivalta antaa ennakkoratkaisu

a) perussopimusten tulkinnasta

b) unionin toimielimen, elimen tai laitoksen säädöksen pätevyydestä ja tulkinnasta.

Jos tällainen kysymys tulee esille sellaisessa kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä olevassa asiassa, jonka päätöksiin ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta, tämän tuomioistuimen on saatettava kysymys Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Edellä mainituista syistä Ústavný súd päätti esittää ennakkoratkaisukysymykset unionin tuomioistuimelle SEUT 267 artiklan nojalla (tämän välipäätöksen 1 kohta).

[– –] [prosessisäädöksiä käsittelyn lykkäämisestä perustuslakituomioistuimessa]
[– –]