

C-378/19. sz. ügy**Előzetes döntéshozatal iránti kérelem****A benyújtás napja:**

2019. május 14.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Ústavný súd Slovenskej republiky (Szlovákia)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2019. január 23.

Felperes:

Prezident Slovenskej republiky

SZLOVÁK KÖZTÁRSASÁG

az Ústavný súd Slovenskej republiky (a Szlovák Köztársaság alkotmánybírósága)

VÉGZÉSE

[omissis]

Az Ústavný súd Slovenskej republiky (a Szlovák Köztársaság alkotmánybírósága) [omissis] teljes ülésének [omissis] abban az eljárásban tartott zárt ülésén, amely eljárás tárgya, hogy a Szlovák Köztársaság elnöke az Ústava Slovenskej republiky (a Szlovák Köztársaság alkotmánya) 125. cikke (1) bekezdésének a) pontja szerinti eljárás megindítását kezdeményezte azzal kapcsolatban, hogy a Zákon n. 250/2012 Z.z., o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (a hálózatok szabályozásáról szóló módosított törvény) 5. §-a (1) bekezdésének első mondata és 14. §-a (3) bekezdésének harmadik mondata összhangban áll-e a Szlovák Köztársaság alkotmányának – az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikke (3) bekezdésével és az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 288. cikkével összefüggésben értelmezett – 1. cikke (1) és (2) bekezdésével, a következőképpen

határozott:

1. előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti az Európai Unió Bírósága elé:

I. Úgy lehet-e értelmezni a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. július 13-i 2009/72/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 35. cikkének (4) bekezdését – különösen ezen irányelv (33) preambulumbekkezdésének tükrében –, hogy azzal ellentétes az, ha valamely tagállamban a szóban forgó irányelv átültetését szolgáló belső intézkedés módosítása az állampolgárok által közvetlenül megválasztott köztársasági elnököt megfosztja a szabályozó hatóság elnökének kinevezéséhez és visszahívásához való hatáskörétől, és azt inkább a kormány részére biztosítja, amely hatáskör-átruházás visszaállítja az irányelv átültetését megelőző jogi helyzetet?

II. Értelmezhető-e úgy a [...] 2009/72/EK irányelv 35. cikkének (5) bekezdése – különösen ezen irányelv (34) preambulumbekkezdésének tükrében –, hogy azzal ellentétes az olyan belső szabályozás, amely a közérdek védelmében lehetővé teszi, hogy a minisztériumok részt vegyenek a szabályozó hatóság díjszabályozási eljárásában?

[omissis] [az eljárás felfüggesztése] [omissis]

Indokolás

I.

A Szlovák Köztársaság alkotmánybírósága előtti eljárás

2017. október 16-án érkezett a Szlovák Köztársaság alkotmánybíróságához (a továbbiakban: alkotmánybíróság) az a kérelem, amelynek tárgya, hogy a Szlovák Köztársaság elnöke (a továbbiakban: elnök) a Szlovák Köztársaság alkotmánya (a továbbiakban: alkotmány) 125. cikke (1) bekezdésének a) pontja szerinti eljárás megindítását kezdeményezte azzal kapcsolatban, hogy a Zákon n. 250/2012 Z.z., o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (a hálózatok szabályozásáról szóló módosított törvény; a továbbiakban: a hálózatok szabályozásáról szóló törvény) 5. §-a (1) bekezdésének első mondata és 14. §-a (3) bekezdésének harmadik mondata összhangban áll-e a Szlovák Köztársaság alkotmányának – az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikke (3) bekezdésével és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 288. cikkével összefüggésben értelmezett – 1. cikke (1) és (2) bekezdésével.

Az elnök kérelme azon a feltételezésen alapul, hogy a hálózatok szabályozásáról szóló törvény megtámadott rendelkezései helytelenül ültetik át a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. július 13-i 2009/72/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet (a továbbiakban: 2009/72 irányelv) és a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/55/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. július 13-i 2009/73/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet (a továbbiakban: 2009/73 irányelv), következésképpen ellentétesek az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikkének (3) bekezdésével és az Európai Unió

működéséről szóló Szerződés 288. cikkével, következésképpen ezzel párhuzamosan az alkotmány 1. cikkének (1) és (2) bekezdésével is.

II.

A nemzeti jog megtámadott rendelkezései

A hálózatok szabályozásáról szóló törvény a 2009/72 irányelvnek és a 2009/73 irányelvnek a belső jogrendbe történő átültetését szolgáló törvény.

A hálózatok szabályozásáról szóló törvényt a lo 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 (a hálózatok szabályozásáról szóló 250/2012. sz. törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló törvény; a továbbiakban: 164/2017. sz. törvény) módosította.

A hálózatok szabályozásáról szóló törvény 5. §-a (1) bekezdése első mondatának megtámadott rendelkezése a 164/2017. sz. törvénnyel történő módosítást megelőzően a következőképpen szövegezte:

„A szabályozó hatóság [a továbbiakban úgy is mint: hatóság] élén az elnök áll, akit a Szlovák Köztársaság kormányának (a továbbiakban: kormány) javaslata alapján a Szlovák Köztársaság elnöke nevez ki és hív vissza”.

A hálózatok szabályozásáról szóló törvény 5. §-a (1) bekezdése első mondatának megtámadott rendelkezése a 164/2017. sz. törvénnyel végrehajtott módosítást követően a következőképpen szövegezte:

„A szabályozó hatóság élén az elnök áll, akit a Szlovák Köztársaság kormánya (a továbbiakban: kormány) nevez ki és hív vissza”.

A 164/2007. sz. törvény indokolása a hálózatok szabályozásáról szóló törvény 5. §-a (1) bekezdése első mondatának módosítását illetően a következőket tartalmazza:

„Módosításra kerülnek a szabályozó hatóság elnöki tisztsége betöltésének eljárási szabályai. A hatályos szabályozás alapján az elnököt a Szlovák Köztársaság kormányának javaslata alapján a Szlovák Köztársaság elnöke nevezi ki és hívja vissza. A javaslat szerint az elnököt a Szlovák Köztársaság kormánya nevezi ki. Ez a Szlovák Köztársaság kormányának a hálózatok szabályozása terén fennálló tényleges felelősségét tükrözi, anélkül, hogy sértené a hatóság függetlenségét a további módosítások keretében. A Szlovák Köztársaság kormánya teljeskörűen felelős az energiapolitikáért a Szlovák Köztársaságban, míg ezen a téren a Szlovák Köztársaság elnökének jogkörei igen korlátozottak. Ezért célszerű és logikus, hogy a hatóság elnökének kinevezésének és visszahívásának hatásköre a Szlovák Köztársaság kormányát illesse meg”.

A hálózatok szabályozásáról szóló törvény 14. §-a (3) bekezdésének megtámadott rendelkezése a 164/2017. sz. törvénnyel végrehajtott módosítást megelőzően a következőképpen szólt:

„A díjszabályozási eljárásban félnek minősül az olyan szabályozott jogalany, amely díjszabásra vonatkozó javaslatot terjesztett elő. A díjszabályozási eljárás hivatalból történő megindítása esetén az eljárásban félnek minősül az a szabályozott jogalany, amelynek díjszabását a hatóság szabályozni kívánja”.

A 164/2017. sz. törvénnyel végrehajtott módosítást követően a hálózatok szabályozásáról szóló törvény 14. §-a (3) bekezdésének megtámadott rendelkezése a következőképpen szólt:

„A díjszabályozási eljárásban félnek minősül az olyan szabályozott jogalany, amely díjszabásra vonatkozó javaslatot terjesztett elő. A díjszabályozási eljárás hivatalból történő megindítása esetén az eljárásban félnek minősül az a szabályozott jogalany, amelynek díjszabását a hatóság szabályozni kívánja. Ezenfelül félnek minősül [a Szlovák Köztársaság gazdasági] minisztériuma is, amennyiben a regionális elosztórendszer-üzemeltetők esetében a 11. §. (1) bekezdésének d) pontja és a 11. §. (1) bekezdésének e) pontja szerinti díjszabályozási eljárásról van szó, az olyan elosztórendszer-üzemeltetők esetében, amelyekhez 100 000-nél is több ellátási pont csatlakozik, a 11. §. (2) bekezdésének c) pontja és a 11. §. (2) bekezdésének d) pontja szerinti díjszabályozási eljárásban, illetve félnek minősül a Szlovák Köztársaság környezetvédelmi minisztériuma is a 11. §. (4) bekezdésének a)–c) pontja szerinti díjszabályozási eljárásban”.

A hálózatok szabályozásáról szóló törvény 14. §-a (3) bekezdésének módosítását illetően a 164/2017. sz. törvény indokolása szerint:

„Egyes díjszabályozási eljárásokban a Szlovák Köztársaság gazdasági minisztériumát és a Szlovák Köztársaság környezetvédelmi minisztériumát az eljárásban részt vevő fél eljárásjogi helyzete illeti meg, ami e minisztériumok számára lehetőséget biztosít arra, hogy eljárjanak a közérdek koherens védelme érdekében”.

III.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések megválaszolásának szükségessége

A megtámadott nemzeti szabályozásnak az Európai Unióról szóló szerződéssel és az Európai Unió működéséről szóló szerződéssel való feltételezett összeegyeztetlenségét az indokolja, hogy a szabályozó hatóság a 2009/72 irányelv 35. cikkének (4) bekezdésében (illetve a 2009/73 irányelv 39. cikkének (4) bekezdésében) és a 2009/72 irányelv 35. cikkének (5) bekezdésében (illetve a 2009/73 irányelv 39. cikkének (5) bekezdésében) rögzített függetlensége

biztosításának kötelezettségét illetően nem ültette át helyesen a 2009/72 irányelvet és a 2009/73 irányelvet.

Az elnök kérelmének az alkotmánybíróság általi elbírálásához tehát nélkülözhetetlen annak értékelése, hogy a hálózatok szabályozásáról szóló törvénynek a 164/2017. sz. törvénnyel módosított változata helyesen ülteti-e át a 2009/72 irányelvet és a 2009/73 irányelvet. Az alkotmánybíróságnak e kérdés megfelelő értékeléséhez szüksége van arra, hogy választ kapjon az előzetes döntéshozatalra előterjesztett, a szabályozó hatóság „függetlensége” fogalmának értelmezésére irányuló kérdésekre.

Az egyszerűség kedvéért az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések szövege kizárólag a 2009/72 irányelv értelmezésére utal. Tekintettel arra, hogy a 2009/72 irányelv és a 2009/73 irányelv a függetlenség kérdése azonos módon szabályozza, az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) válaszainak a 2009/73 irányelv vonatkozásában is érvényesnek kell lenniük.

A Bíróság a „függetlenség” fogalmát illetően ítélkezési gyakorlatában már megállapította, hogy hatóság esetében ez a kifejezés olyan jogállást jelöl, amely biztosítja az érintett szerv számára, hogy teljesen szabadon, utasításoktól és nyomásgyakorlástól mentesen működhessen (a Bíróság 2010. március 9-i Bizottság kontra Németország ítélete, C-518/07 ügy, ECLI:EU:C:2010:125, 18. pont).

Az elnök kérelmében előadta, hogy a szabályozó hatóság függetlenségébe a 164/2017. sz. törvény kétféleképpen is beavatkozik. Az első beavatkozás a szabályozó hatóság elnökének kinevezése és visszahívása jogosultságának módosításából ered; ezt a jogosultságot az állampolgárok által közvetlenül megválasztott elnökről a kormányra ruházta át. A második beavatkozást az jelenti, hogy a szabályozó hatóság előtti díjszabályozási eljárásban félnek minősülő jogalanyok körét kiterjesztette a minisztériumokra is, amelyeknek az eljárás keretében a közérdeket kell védeniük.

A Szlovák Köztársaság kormánya az eljárás keretében az alkotmánybíróságnál előterjesztett észrevételeiben megerősíti, hogy a szabályozó hatóság elnöke kinevezése és visszahívása jogosultságának az elnökről a kormányra történő átruházása nem áthatja alá a szóban forgó hatóság függetlenségét, mivel a hálózatok szabályozásáról szóló törvény több, a szabályozó hatóság függetlenségét biztosító olyan további garanciát tartalmaz, amelyeket nem érintett a 164/2017. sz. törvénnyel végrehajtott módosítás.

Ennek ellenére a hálózatok szabályozásáról szóló törvény 164/2017. sz. törvénnyel történő módosítását követően továbbra is kétségek állnak fenn a 2009/72 irányelv átültetésének helyességét illetően. E kétségek az irányelvvel követett célhoz kapcsolódnak, amely cél (amint az az irányelv (33) preambulumbekzdéséből következik) a szabályozó hatóság, elsősorban a tagállam kormánya függetlenségének megerősödéséhez való hozzájárulás. Ebből a

szempontból úgy tűnik, hogy a 164/2017. sz. törvénnyel megvalósított módosítások nem tekinthetők a szabályozó hatóság függetlenségének megerősítése céljából a kormány által megtett intézkedéseknek. E tekintetben kétségtelen, hogy a hálózatok szabályozásáról szóló törvény eredeti szövegének elfogadása a szabályozó hatóság függetlenségének megerősítését valósította meg a korábbi szabályozáshoz, vagyis a Zákon č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach a o zmene a doplnení niektorých zákonovhoz (a hálózatok szabályozásáról, egyes további törvények módosításáról és kiegészítéséről szóló 276/2001. sz. törvény) képest, mivel a hálózatok szabályozásáról szóló törvény eredeti szövegének elfogadásával a szabályozó hatóság elnökének kinevezésének és visszahívásának hatásköre a kormányról az elnökre szállt át. Mindazonáltal a hálózatok szabályozásáról szóló törvénynek a 164/2017. sz. törvénnyel történő, vitatott módosítása révén a szabályozó hatóság elnökének kinevezésével és visszahívásával kapcsolatos jogi keret ismételten a 2009/72 irányelv átültetése előtti jogi keretnek felel meg, mivel a szóban forgó hatáskört újból a kormány kapta meg

Ehhez hasonló következtetések vonhatók le azzal kapcsolatban, hogy a megjelölt minisztériumok a szabályozó hatóság díjszabályozási eljárásában félként vehetnek részt. A 2009/72 irányelv átültetését megelőző időszakban e jogosultságról a hatályos szabályozás, vagyis a hálózatok szabályozásáról, egyes további törvények módosításáról és kiegészítéséről szóló 276/2001. sz. törvény 14. cikke rendelkezett. Bár a 2009/72 irányelvnek a hálózatok szabályozásáról szóló törvénnyel történő átültetése keretében kizárták ezt a lehetőséget, ez utóbbi törvénynek a 164/2017. sz. törvénnyel történő módosítását követően a minisztériumok ismételten félként vehetnek részt a szabályozó hatóság díjszabályozási eljárásaiban. Úgy tűnik, hogy a hálózatok szabályozásáról szóló törvénynek a 164/2017. sz. törvénnyel történő módosítása e szempontból nem járul hozzá a szabályozó hatóság függetlenségének megerősítéséhez a 2009/72 irányelv (a hálózatok szabályozásáról szóló törvény eredeti szövegének elfogadásával történő) átültetése előtti időszakban létező jogi kerethez képest, amint azt a 2009/72 irányelv – célkitűzésének fényében – megköveteli.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikke értelmében az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik előzetes döntés meghozatalára a következő kérdésekben:

- a) a Szerződések értelmezése;
- b) az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok jogi aktusainak érvényessége és értelmezése.

Ha egy tagállam olyan bírósága előtt folyamatban lévő ügyben merül fel ilyen kérdés, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, e bíróság köteles az Európai Unió Bíróságához fordulni.

A fent ismertetett indokokra tekintettel az alkotmánybíróság úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikke értelmében előzetes döntéshozatal céljából (a jelen végzés rendelkező részének 1. pontjában ismertetett) kérdéseket terjeszti a Bíróság elé.

[omissis] [az alkotmánybíróság előtti eljárás felfüggesztésével kapcsolatos eljárásjogi szabályok idézése] [omissis]

MUNKADOKUMENTUM