

Zaak C-378/19

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

14 mei 2019

Verwijzende rechter:

Ústavný súd Slovenskej republiky (Slowakije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

23 januari 2019

Verzoekende partij:

Prezident Slovenskej republiky

SLOWAAKSE REPUBLIEK

BESCHIKKING

van de Ústavný súd Slovenskej republiky (grondwettelijk hof van de Slowaakse Republiek)

[OMISSIS]

De Ústavný súd Slovenskej republiky heeft, achter gesloten deuren [OMISSIS] en in voltallige zitting [OMISSIS], in de procedure betreffende het verzoek van de Prezident Slovenskej republiky (president van de Slowaakse Republiek) om inleiding van een procedure overeenkomstig artikel 125, lid 1, onder a), van de Ústava Slovenskej republiky (grondwet van de Slowaakse Republiek) met betrekking tot de verenigbaarheid van artikel 5, lid 1, eerste volzin, en artikel 14, lid 3, derde volzin, van de Zákon n. 250/2012 Z.z., o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (wet nr. 250/2012 tot regeling van netwerken, zoals achtereenvolgens gewijzigd) met artikel 1, leden 1 en 2, van de grondwet van de Slowaakse Republiek, in samenhang met artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

beslist als volgt:

1. Aan het Hof van Justitie van de Europese Unie worden de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

I. Kan artikel 35, lid 4, van richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt en tot intrekking van richtlijn 2003/54/EG, met name in het licht van overweging 33 ervan, aldus worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat in een lidstaat, in het kader van de wijziging van een nationale maatregel ter omzetting van deze richtlijn, de bevoegdheid om de voorzitter van de regulerende instantie te benoemen en te ontslaan wordt ontnomen aan de rechtstreeks door de burgers verkozen president van de republiek en in plaats daarvan wordt toegedeeld aan de regering, waardoor de vóór de omzetting van die richtlijn bestaande wetgevingssituatie opnieuw wordt ingesteld?

II. Kan artikel 35, lid 5, van richtlijn 2009/72/EG [...], met name in het licht van overweging 34 van deze richtlijn, aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling die ter bescherming van het algemeen belang toestaat dat ministeries deelnemen aan de procedure inzake de tariefregeling bij de regulerende instantie?

[OMISSIS] [schorsing van de behandeling van de zaak] [OMISSIS]

Motivering:

I.

Procedure voor het grondwettelijk hof van de Slowaakse Republiek

Op 16 oktober 2017 is het grondwettelijk hof van de Slowaakse Republiek (hierna: „grondwettelijk hof“) in kennis gesteld van het verzoek van de president van de Slowaakse Republiek (hierna: „president“) om inleiding van een procedure overeenkomstig artikel 125, lid 1, onder a), van de grondwet van de Slowaakse Republiek (hierna: „grondwet“) met betrekking tot de verenigbaarheid van artikel 5, lid 1, eerste volzin, en artikel 14, lid 3, derde volzin, van wet nr. 250/2012 tot regeling van netwerken, zoals achtereenvolgens gewijzigd (hierna: „wet tot regeling van netwerken“), met artikel 1, leden 1 en 2, van de grondwet, in samenhang met artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Het verzoek van de president berust op de aanname dat de bestreden bepalingen van de wet tot regeling van netwerken een onjuiste omzetting vormen van richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van richtlijn 2003/54/EG (hierna: „richtlijn 2009/72“) en richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van richtlijn 2003/55/EG (hierna: „richtlijn 2009/73“), zodat zij in strijd zijn met

artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en dus ook met artikel 1, leden 1 en 2, van de grondwet.

II.

Bestreden nationale bepalingen

Bij de wet tot regeling van netwerken zijn richtlijn 2009/72 en richtlijn 2009/73 in de nationale rechtsorde omgezet.

De wet tot regeling van netwerken is gewijzigd bij de 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 (wet nr. 164/2017 tot wijziging en aanvulling van wet nr. 250/2012 tot regeling van netwerken; hierna: „wet nr. 164/2017”).

Het bestreden artikel 5, lid 1, eerste volzin, van de wet tot regeling van netwerken luidde vóór de wijziging bij wet nr. 164/2017 als volgt:

„De regulerende instantie (hierna: ‚instantie’) wordt geleid door de voorzitter, die op voorstel van de regering van de Slowaakse Republiek (hierna: ‚regering’) door de president van de Slowaakse Republiek wordt benoemd en ontslagen.”

Na de wijziging bij wet nr. 164/2017 luidt het bestreden artikel 5, lid 1, eerste volzin, van de wet tot regeling van netwerken als volgt:

„De regulerende instantie wordt geleid door de voorzitter, die door de regering van de Slowaakse Republiek wordt benoemd en ontslagen.”

De memorie van toelichting bij wet nr. 164/2017 vermeldt het volgende over de wijziging van de tekst van artikel 5, lid 1, eerste volzin, van de wet tot regeling van netwerken:

„De wijze van benoeming van de voorzitter van de regulerende instantie wordt gewijzigd. Volgens de geldende wetgeving wordt de voorzitter op voorstel van de regering van de Slowaakse Republiek door de president van de Slowaakse Republiek benoemd en ontslagen. Voorgesteld wordt dat de voorzitter wordt benoemd door de regering van de Slowaakse Republiek. Die wijziging weerspiegelt de werkelijke verantwoordelijkheid van de regering van de Slowaakse Republiek ten aanzien van de regelgeving inzake netwerken, zonder afbreuk te doen aan de onafhankelijkheid van de regulerende instantie in het kader van latere wijzigingen. De regering van de Slowaakse Republiek draagt de volle verantwoordelijkheid voor het energiebeleid in de Slowaakse Republiek, terwijl de bevoegdheden van de president van de Slowaakse Republiek dienaangaande zeer beperkt zijn. Derhalve is het opportuun en logisch dat de bevoegdheid voor benoeming en ontslag van de voorzitter van de regulerende instantie wordt toegedeeld aan de regering van de Slowaakse Republiek.”

Het bestreden artikel 14, lid 3, van de wet tot regeling van netwerken luidde vóór de wijziging bij wet nr. 164/2017 als volgt:

„Partij in de procedure voor de tariefregeling is de geregementeerde entiteit die een tariefvoorstel heeft ingediend. Indien de procedure voor de tariefregeling door de regulerende instantie wordt ingeleid, is de geregementeerde entiteit waarvan de instantie de tarieven wenst te regelen partij in de procedure.”

Na de wijziging bij wet nr. 164/2017 luidt het bestreden artikel 14, lid 3, van de wet tot regeling van netwerken als volgt:

„Partij in de procedure voor de tariefregeling is de geregementeerde entiteit die een tariefvoorstel heeft ingediend. Indien de procedure voor de tariefregeling door de regulerende instantie wordt ingeleid, is de geregementeerde entiteit waarvan de regulerende instantie de tarieven wenst te regelen partij in de procedure. Partij in de procedure voor tariefregeling is ook het ministerie [van Economische zaken van de Slowaakse Republiek] indien het gaat om een procedure voor tariefregeling in de zin van artikel 11, lid 1, onder d), een procedure voor tariefregeling in de zin van artikel 11, lid 1, onder e), ingeval van beheerders van regionale distributiesystemen, een procedure voor tariefregeling in de zin van artikel 11, lid 2, onder c), of artikel 11, lid 2, onder d), ingeval van distributiesysteembeheerders met meer dan 100 000 aansluitingspunten, of het ministerie van de Slowaakse Republiek voor Milieu indien het om een procedure voor tariefregeling in de zin van artikel 11, lid 4, onder a) tot en met c), gaat.”

De memorie van toelichting bij wet nr. 164/2017 vermeldt het volgende over de wijziging van artikel 14, lid 3, van de wet tot regeling van netwerken:

„Aan het ministerie van Economische zaken van de Slowaakse Republiek en aan het ministerie van Milieu van de Slowaakse Republiek wordt in bepaalde tariefprocedures de hoedanigheid van partij in de procedure verleend, die hun in die tariefprocedures procedurele mogelijkheden voor coherente bescherming van het algemeen belang biedt.”

III.

Noodzaak van beantwoording van de prejudiciële vragen

De reden voor de aangevoerde strijdigheid van de bestreden nationale wettelijke regeling met het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is gelegen in de niet-nakoming van de verplichting tot juiste omzetting van richtlijn 2009/72 en richtlijn 2009/73 voor wat betreft de bescherming van de onafhankelijkheid van de regulerende instantie, die is verankerd in artikel 35, lid 4, van richtlijn 2009/72 (of artikel 39, lid 4, van richtlijn 2009/73) en artikel 35, lid 5, van richtlijn 2009/72 (of artikel 39, lid 5, van richtlijn 2009/73).

Een wezenlijke voorwaarde voor de beslissing van het grondwettelijk hof op het verzoek van de president bestaat dus in de beoordeling van de vraag of richtlijn 2009/72 en richtlijn 2009/73 juist zijn omgezet bij de wet tot regeling van netwerken, zoals gewijzigd bij wet nr. 164/2017. Voor een adequate beoordeling van die vraag behoeft het grondwettelijk hof een antwoord op de prejudiciële vragen die zijn opgeworpen betreffende de uitlegging van het begrip „onafhankelijkheid” van de regulerende instantie.

Ter vereenvoudiging verwijzen de prejudiciële vragen enkel naar de uitlegging van richtlijn 2009/72. Gelet op het feit dat de kwestie van de onafhankelijkheid identiek is geregeld in richtlijn 2009/72 en richtlijn 2009/73, zullen de antwoorden van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof van Justitie”) ook gelden ten aanzien van richtlijn 2009/73.

Aangaande het begrip „onafhankelijkheid” heeft het Hof van Justitie in zijn rechtspraak reeds geoordeeld dat met betrekking tot overheidsorganen dit begrip met name betekent dat wordt gewaarborgd dat het betrokken orgaan in alle vrijheid kan handelen, vrij van instructies en druk (arrest van het Hof van 9 maart 2010, Commissie/Duitsland, C-518/07, EU:C:2010:125, punt 18).

De president heeft in zijn verzoekschrift twee aantastingen van de onafhankelijkheid van de regulerende instantie aangeduid die door wet nr. 164/2017 zijn veroorzaakt. De eerste aantasting vloeit voort uit de wijziging ten aanzien van het recht om de voorzitter van de regulerende instantie te benoemen en te ontslaan, dat van de rechtstreeks door de burgers verkozen president is overgegaan op de regering. De tweede aantasting bestaat erin dat ministeries die in het kader van de procedure het algemeen belang moeten verdedigen, zijn opgenomen in de groep van entiteiten die partij zijn in de tariefprocedure voor de regulerende instantie.

De Slowaakse regering stelt in haar opmerkingen die zij in het kader van de procedure bij het grondwettelijk hof heeft ingediend, dat de overdracht, van de president aan de regering, van het recht om de voorzitter van de regulerende instantie te benoemen en te ontslaan de onafhankelijkheid van die instantie niet in gevaar kan brengen daar de wet tot regeling van netwerken een geheel van andere waarborgen voor de onafhankelijkheid van de regulerende instantie bevat, waarop de wijziging bij wet nr. 164/2017 geen betrekking heeft.

Naar aanleiding van de wijziging van de wet tot regeling van netwerken bij wet nr. 164/2017 blijven echter twijfels bestaan of richtlijn 2009/72 juist is omgezet. Die twijfels houden verband met het doel van de richtlijn, namelijk (zoals uit overweging 33 ervan blijkt) zorgen voor een grotere onafhankelijkheid van de regulerende instantie, in het bijzonder ten opzichte van de regering van de lidstaat. Vanuit dit oogpunt lijkt het niet mogelijk om de bij wet nr. 164/2017 doorgevoerde wijzigingen te beschouwen als maatregelen die zorgen voor een grotere onafhankelijkheid van de regulerende instantie ten opzichte van de regering. Dienaangaande lijdt het geen twijfel dat de vaststelling van de

oorspronkelijke tekst van de wet tot regeling van netwerken, vergeleken bij de vorige wet – de Zákon č. 276/2001 Z. z. o regulácii v siet'ových odvetviach a o zmene a doplnení niektorých zákonov (wet nr. 276/2001 tot regeling van netwerken en tot wijziging en aanvulling van enkele andere wetten) – tot een grotere onafhankelijkheid van de regulerende autoriteit heeft geleid, aangezien ten gevolge van die vaststelling de bevoegdheid voor benoeming en ontslag van de voorzitter van de regulerende instantie overging van de regering op de president. Door de betwiste wijziging van de wet tot regeling van netwerken bij wet nr. 164/2017 is de rechtssituatie ter zake van benoeming en ontslag van de voorzitter van de regulerende instantie echter opnieuw die van vóór de omzetting van richtlijn 2009/72 daar die bevoegdheid weer aan de regering is toegedeeld.

Soortgelijke conclusies gelden ten aanzien van de mogelijkheid dat bepaalde ministeries partij zijn in de tariefprocedure voor de regulerende instantie. De regeling in de aan de omzetting van richtlijn 2009/72 voorafgaande periode, die bestond uit voornoemde wet nr. 276/2001 tot regeling van netwerken en tot wijziging en aanvulling van enkele andere wetten, voorzag in die mogelijkheid in artikel 14. In het kader van de omzetting van richtlijn 2009/72 bij de wet tot regeling van netwerken is die mogelijkheid evenwel uitgesloten, maar na de wijziging van laatstgenoemde wet bij wet nr. 164/2017 was het de ministeries opnieuw toegestaan partij te zijn in de tariefprocedure voor de regulerende instantie. Ook vanuit dit oogpunt lijkt de wijziging van de wet tot regeling van netwerken bij wet nr. 164/2017, ten opzichte van de rechtssituatie in de aan de omzetting van richtlijn 2009/72 voorafgaande periode (waarin de oorspronkelijke tekst van de wet tot regeling van netwerken is vastgesteld), niet te zorgen voor grotere onafhankelijkheid van de regulerende instantie, zoals richtlijn 2009/72 gelet op haar doel vereist.

Overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is het Hof van Justitie van de Europese Unie bevoegd, bij wijze van prejudiciële beslissing, een uitspraak te doen:

- a) over de uitlegging van de Verdragen,
- b) over de geldigheid en de uitlegging van de handelingen van de instellingen, de organen of de instanties van de Unie.

Indien een vraag te dien aanzien wordt opgeworpen in een zaak aanhangig bij een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, is deze instantie gehouden zich tot het Hof te wenden.

Onder verwijzing naar de voorgaande overwegingen heeft het grondwettelijk hof beslist om overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie prejudiciële vragen (vermeld in punt 1 van het dictum van de onderhavige beschikking) aan het Hof voor te leggen.

[OMISSIS] (aanhaling van de procesbepalingen betreffende de schorsing van de behandeling van de zaak voor het grondwettelijk hof) [OMISSIS]

WERKDOCUMENT