

Zadeva C-378/19**Predlog za sprejetje predhodne odločbe****Datum vložitve:**

14. maj 2019

Predložitveno sodišče:

Ústavný súd Slovenskej republiky (Slovaška)

Datum predložitvene odločbe:

23. januar 2019

Tožeča stranka:

Prezident Slovenskej republiky

SLOVAŠKA REPUBLIKA**SKLEP**

Ústavný súd Slovenskej republiky (ustavno sodišče Slovaške republike)

[...] (ni prevedeno)

Ústavný súd Slovenskej republiky (ustavno sodišče Slovaške republike) je na plenarnem zasedanju [...] (ni prevedeno), zaprtem za javnost [...] (ni prevedeno), v postopku, katerega predmet je predlog Prezident Slovenskej republiky (predsednik Slovaške republike) za začetek postopka iz člena 125(1)(a) Ústava Slovenskej republiky (ustava Slovaške republike) glede skladnosti člena 5(1), prvi stavek, in člena 14(3), tretji stavek, Zákon n. 250/2012 Z.z., o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (zakon št. 250/2012 o regulaciji na področju sistema omrežij, kakor je bil pozneje spremenjen), s členom 1(1) in (2) ustave Slovaške republike v povezavi s členom 4(3) Pogodbe o Evropski uniji in s členom 288 Pogodbe o delovanju Evropske unije,

sklenilo:

1. Sodišču Evropske unije se predložita ti vprašanji za predhodno odločanje:

I. Ali je mogoče člen 35(4) Direktive 2009/72/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo

in o razveljavitvi Direktive 2003/54/ES, zlasti glede na njeno uvodno izjavo 33, razlagati tako, da nasprotuje temu, da se v državi članici v okviru spremembe nacionalnega predpisa o prenosu navedene direktive predsedniku republike, ki ga državljani neposredno izvolijo, odvzame pooblastilo za imenovanje in odstavitev predsednika regulativnega organa in se to prenese na vlado, s čimer se ponovno vzpostavi zakonsko stanje, kakršno je bilo pred prenosom direktive?

II. Ali je mogoče člen 35(5) Direktive 2009/72/ES [...], zlasti glede na njeno uvodno izjavo 34, razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki zato, da se zagotovi varstvo javnega interesa, ministrstvom omogoča sodelovanje v postopku reguliranja tarif pri regulativnem organu?

[...] (ni prevedeno) [prekinitev postopka] [...] (ni prevedeno)

Obrazložitev:

I.

Postopek pred ustavnim sodiščem Slovaške republike

Dne 16. oktobra 2017 je bil pri ustavnem sodišču Slovaške republike (v nadaljevanju: ustavno sodišče) vložen predlog predsednika Slovaške republike (v nadaljevanju: predsednik) za začetek postopka na podlagi člena 125(1)(a) ustave Slovaške republike (v nadaljevanju: ustava) glede skladnosti člena 5(1), prvi stavek, in člena 14(3), tretji stavek, Zákon n. 250/2012 Z.z., o regulaciji v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (zakon o regulaciji na področju sistema omrežij, kakor je bil spremenjen; v nadaljevanju: zakon o regulaciji na področju sistema omrežij), s členom 1(1) in (2), ustave v povezavi s členom 4(3) Pogodbe o Evropski uniji in s členom 288 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

Predlog predsednika temelji na tezi, da se z izpodbijanimi določbami zakona o regulaciji na področju sistema omrežij nepravilno prenašata Direktiva 2009/72/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo in o razveljavitvi Direktive 2003/54/ES (v nadaljevanju: Direktiva 2009/72) in Direktiva 2009/73/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom in o razveljavitvi Direktive 2003/55/ES (v nadaljevanju: Direktiva 2009/73), zaradi česar so te določbe v nasprotju s členom 4(3) Pogodbe o Evropski uniji in členom 288 Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zato tudi s členom 1(1) in (2) ustave.

II.

Izpodbijane nacionalne določbe

Zakon o regulaciji na področju sistema omrežij je zakon, ki v nacionalni pravni red prenaša direktivi 2009/72 in 2009/73.

Zakon o regulaciji na področju sistema omrežij je bil spremenjen z Zakon 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 (zakon št. 164/2017 o spremembi in dopolnitvi zakona št. 250/2012 o regulaciji na področju sistema omrežij; v nadaljevanju: zakon št. 164/2017).

Izpodbijana določba člena 5(1), prvi stavek, zakona o regulaciji na področju sistema omrežij se je pred spremembo z zakonom št. 164/2017 glasila:

„Regulativni organ [v nadaljevanju tudi: organ] vodi predsednik, ki ga imenuje in odstavi predsednik Slovaške republike na predlog vlade Slovaške republike (v nadaljevanju: vlada)“.

Po spremembi z zakonom št. 164/2017 se izpodbijana določba člena 5(1), prvi stavek, zakona o regulaciji na področju sistema omrežij glasi:

„Regulativni organ vodi predsednik, ki ga imenuje in odstavi vlada Slovaške republike (v nadaljevanju: vlada)“.

V obrazložitvenem memorandumu zakona št. 164/2017 o spremembi besedila člena 5(1), prvi stavek, zakona o regulaciji na področju sistema omrežij, je navedeno:

„Spremeni se način podelitve mandata predsednika regulativnega organa. Po veljavni zakonodaji predsednika imenuje in odstavi predsednik Slovaške republike na predlog vlade Slovaške republike. Predlaga se, naj predsednika imenuje vlada Slovaške republike. Ta korak je posledica dejanske odgovornosti vlade Slovaške republike v sektorju regulacije na področju sistema omrežij, ki ne posega v neodvisnost organa v okviru nadaljnjih sprememb. Vlada Slovaške republike je v celoti odgovorna za energetska politika Slovaške republike, pooblastila predsednika republike pa so v tem sektorju zelo omejena. Zato je primerno in logično, da se pristojnost za imenovanje in odpoklic predsednika organa prizna vladi Slovaške republike.“

Izpodbijana določba člena 14(3) zakona o regulaciji na področju sistema omrežij se je pred spremembo z zakonom št. 164/2017 glasila:

„V postopku reguliranja tarif sodeluje regulirani subjekt, ki je predložil predlog tarife. Če se postopek reguliranja tarif začne po uradni dolžnosti, v postopku sodeluje regulirani subjekt, katerega tarife namerava regulirati organ.“

Po spremembi z zakonom št. 164/2017 se izpodbijana določba člena 14(3) zakona o regulaciji na področju sistema omrežij glasi:

„V postopku reguliranja tarif sodeluje regulirani subjekt, ki je predložil predlog tarife. Če se postopek reguliranja tarif začne po uradni dolžnosti, v postopku sodeluje regulirani subjekt, katerega tarife namerava regulirati organ. V postopku reguliranja tarif sodeluje tudi ministrstvo [Slovaške republike za gospodarstvo], če

gre za postopke reguliranja tarif iz člena 11(1)(d), iz člena 11(1)(e) v primeru upravljavcev regionalnih distribucijskih sistemov, iz člena 11(2)(c) in iz člena 11(2)(d) v primeru upravljavcev distribucijskih sistemov, s katerimi je povezanih več kot 100.000 mest dobave, ali ministrstvo Slovaške republike za okolje, če gre za postopek reguliranja tarif iz člena 11(4), od (a) do (c).“

V obrazložitvenem memorandumu zakona št. 164/2017 o spremembi besedila člena 14(3) zakona o regulaciji na področju sistema omrežij je navedeno:

„Ministrstvu Slovaške republike za gospodarstvo in ministrstvu Slovaške republike za okolje se v določenih tarifnih postopkih prizna procesnopравни položaj stranke v postopku, s katerim so jima v teh tarifnih postopkih na voljo procesne možnosti za dosledno varstvo javnega interesa.“

III.

Potreba po odgovoru na vprašanji za predhodno odločanje

Razlog za zatrjevano nasprotje med izpodbijano nacionalno zakonodajo ter Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o delovanju Evropske unije je nespoštovanje obveznosti pravilnega prenosa direktiv 2009/72 in 2009/73 v povezavi s potrebo po zagotavljanju neodvisnosti regulativnega organa, ki je določena v členu 35(4) Direktive 2009/72 (oziroma v členu 39(4) Direktive 2009/73) in v členu 35(5) Direktive 2009/72 (oziroma v členu 39(5) Direktive 2009/73).

Nujni predpogoj za odločitev ustavnega sodišča o predlogu predsednika je torej presoja vprašanja, ali se z zakonom o regulaciji na področju sistema omrežij v različici, kot je bila spremenjena z zakonom o spremembi št. 164/2017, direktivi 2009/72 in 2009/73 pravilno prenašata. Za ustrezno presojo tega vprašanja ustavno sodišče potrebuje odgovor na zastavljeni vprašanji za predhodno odločanje za razlago pojma „neodvisnost“ regulativnega organa.

Zaradi poenostavitve se besedilo vprašanj za predhodno odločanje nanaša samo na razlago Direktive 2009/72. Ker je ureditev vprašanja neodvisnosti v direktivah 2009/72 in 2009/73 enaka, bi morala odgovora Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju: Sodišče) veljati tudi za Direktivo 2009/73.

Sodišče se je glede izraza „neodvisnost“ v svoji sodni praksi že izreklo, in sicer, da v zvezi z javnim organom ta pojem navadno pomeni položaj, ki zadevnemu organu zagotavlja možnost popolnoma svobodnega delovanja, brez sprejemanja navodil in ne da bi bil pod kakršnim koli pritiskom (sodba Sodišča z dne 9. marca 2010, C-518/07, Komisija proti Nemčiji, ECLI:EU:C:2010:125, točka 18).

Predsednik je v svojem predlogu opredelil dva posega v neodvisnost regulativnega organa z zakonom št. 164/2017. Prvi je posledica spremembe pristojnosti za imenovanje in odpoklic predsednika regulativnega organa, ki se s predsednika, ki ga neposredno izvolijo državljani, prenese na vlado. Drugi pa je posledica tega, da

se med subjekte, ki so stranke v tarifnih postopkih pred regulativnim organom, vključita ministrstvi, ki morata v okviru postopka braniti javni interes.

Vlada Slovaške republike v svojih pripombah, ki jih je predložila ustavnemu sodišču v okviru postopka, trdi, da prenos pooblastila za imenovanje in odpoklic predsednika regulativnega organa s predsednika na vlado ne more ogroziti neodvisnosti tega organa, ker zakon o regulaciji na področju sistema omrežij vsebuje več dodatnih jamstev za neodvisnost regulativnega organa, ki jih sprememba z zakonom št. 164/2017 ne zadeva.

Kljub temu po spremembi zakona o regulaciji na področju sistema omrežij z zakonom št. 164/2017 obstajajo dvomi glede pravilnosti prenosa Direktive 2009/72. Ti dvomi so povezani s ciljem, ki ga želi doseči direktiva, in sicer (kot je videti iz njene uvodne izjave 33) nadaljnja krepitev neodvisnosti regulativnega organa, zlasti od vlade države članice. S tega vidika ni videti, da je mogoče šteti, da so spremembe, sprejete z zakonom št. 164/2017, ukrepi za krepitev neodvisnosti regulativnega organa od vlade. Glede tega ni dvoma, da je odobritev prvotnega besedila zakona o regulaciji na področju sistema omrežij okrepila neodvisnost regulativnega organa v primerjavi s predhodno zakonodajo, in sicer z Zákon č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zakon št. 276/2001 o regulaciji na področju sistema omrežij, ki je spremenil in dopolnil nekatere druge zakone), ker je bila s potrditvijo prvotnega besedila zakona o regulaciji na področju sistema omrežij pristojnost za imenovanje in odpoklic predsednika regulativnega organa prenesena z vlade na predsednika. S sporno spremembo zakona o regulaciji na področju sistema omrežij z zakonom št. 164/2017 pa je postal pravni okvir o imenovanju in odpoklicu predsednika regulativnega organa ponovno tak, kot je bil pred sprejetjem Direktive 2009/72, saj je bila navedena pristojnost ponovno prenesena na vlado.

Enake ugotovitve veljajo glede možnosti, da so navedena ministrstva stranke v tarifnem postopku pred regulativnim organom. Zakonodaja, ki je veljala pred prenosom Direktive 2009/72, in sicer zgoraj navedeni zakon št. 276/2001 o regulaciji na področju sistema omrežij, ki je spremenil in dopolnil nekatere druge zakone, je to možnost določal v členu 14. V okviru prenosa Direktive 2009/72 z zakonom o regulaciji na področju sistema omrežij pa je bila ta možnost izključena, vendar je po spremembi tega zakona z zakonom št. 164/2017 ponovno omogočeno, da so lahko ministrstva stranke v tarifnem postopku pred regulativnim organom. Tudi s tega vidika ni videti, da sprememba zakona o regulaciji na področju sistema omrežij z zakonom št. 164/2017 krepi neodvisnost regulativnega organa v primerjavi s pravnim okvirom, ki je veljal v času prenosa Direktive 2009/72 (s potrditvijo prvotnega besedila zakona o regulaciji na področju sistema omrežij), kar pa glede na svoj cilj zahteva Direktiva 2009/72.

Sodišče Evropske unije je na podlagi člena 267 Pogodbe o delovanju Evropske unije pristojno za predhodno odločanje o vprašanjih glede:

(a) razlage Pogodb;

(b) veljavnosti in razlage aktov institucij, organov, uradov ali agencij Unije.

Kadar je takšno vprašanje postavljeno v postopku, ki teče pred sodiščem države članice, zoper odločitev katerega po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva, je to sodišče dolžno predložiti zadevo Sodišču.

Iz zgoraj predstavljenih razlogov je ustavno sodišče sklenilo, da Sodišču Evropske unije na podlagi člena 267 Pogodbe o delovanju Evropske unije v predhodno odločanje predloži vprašanji (navedeni v točki 1 izreka tega sklepa).

[...] (ni prevedeno) [navedba postopkovnih pravil glede prekinitve postopka pred ustavnim sodiščem] [...] (ni prevedeno)

DELOVNI DOKUMENT