Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

11 юни 2020 година*

„Преюдициално запитване — Вътрешен пазар на електроенергия — Директива 2009/72/ЕО — Член 35, параграфи 4 и 5 — Независимост на регулаторните органи — Национално законодателство, което прехвърля правомощието за назначаване на председателя на националния регулаторен орган от президента на държавата на правителството — Участие на национални министерства в процедурите за регулирането на цени“

По дело C-378/19

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Ústavný súd Slovenskej republiky (Конституционен съд на Словашката република) с акт от 23 януари 2019 г., постъпил в Съда на 14 май 2019 г., в рамките на производство по дело

Prezident Slovenskej republiki

в присъствието на:

Národná rada Slovenskej republiky,

Vláda Slovenskej republiky,

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: E. Regan, председател на състава, I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič и C. Lycourgos (докладчик), съдии,

генерален адвокат: M. Bobek,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

– за Prezident Slovenskej republiky, от Z. Čaputová,

– за словашкото правителство, от B. Ricziová, в качеството на представител,

– за испанското правителство, от S. Jiménez García, в качеството на представител,

– за Европейската комисия, от O. Beynet, R. Lindenthal и A. Tokár, в качеството на представители,

* Език на производството: словашки.

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 35, параграфи 4 и 5 от Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за отмяна на Директива 2003/54/ЕО (ОВ L 211, 2009 г., стр. 55).

2 Запитването е отправено в рамките на производство, образувано по искане на Prezident Slovenskej republiky (президента на Словашката република), относно съвместимостта със словашката конституция във връзка с правото на Съюза на националните правила относно назначаването и освобождаването от длъжност на председателя на Úrad pre reguláciu sieťových odvetví (регулаторен орган на мрежовите предприятия, Словакия, наричан по-нататък „регулаторният орган“), както и относно участието на представители на национални министерства в процедури за регулирането на цени пред този орган.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Съображения 33 и 34 от Директива 2009/72 гласят:

„(33) Директива 2003/54/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2003 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и отменяща Директива 96/92/ЕО (ОВ L 176, 2003 г., стр. 37; Специално издание на български език, 2007 г., глава 12, том 2, стр. 61)] въведе изискване държавите членки да създадат регулатори със специална компетентност. При все това опитът показва, че ефективността на регулиране често е ограничена от липсата на независимост на регулаторите от правителството и на недостатъчните им правомощия и разпоредителна власт. Поради тази причина на заседанието си на 8 и 9 март 2007 г. Европейският съвет прикани Комисията да разработи законодателни предложения за по-нататъшно хармонизиране на правомощията и за укрепване на независимостта на националните регулатори на енергия. Следва да е възможно тези национални регулаторни органи да са едновременно компетентни по отношение на секторите на електроенергия и на природен газ.

(34) Регулаторите на енергия следва да могат да вземат решения по отношение на всички важни въпроси, свързани с регулирането, за да функционира правилно вътрешният пазар на електроенергия и да бъдат напълно независими от всякакви други обществени или частни интереси. Това не възпрепятства нито съдебния контрол, нито парламентарния надзор в съответствие с конституционното право на държавите членки. Освен това одобряването на бюджета на регулаторите от националния законодател не представлява пречка за бюджетна автономност. Разпоредбите, свързани с автономността при изпълнението на бюджета, предоставен на регулаторния орган, следва да бъдат прилагани в рамките, определени от националните право и правила за бюджета. Като допринасят за независимостта на националните регулаторни органи от политически или икономически интереси чрез подходяща ротационна схема, държавите членки следва да могат да вземат надлежно предвид наличните човешки ресурси и състава на съвета“.

4 Съгласно член 35 („Определяне и независимост на регулаторните органи“) от тази директива:

„1. Всяка държава членка определя един-единствен национален регулаторен орган на национално равнище.

[…]

4. Държавите членки гарантират независимостта на регулаторния орган и безпристрастното и прозрачно упражняване на правомощията му. За тази цел, държавата членка гарантира, че при изпълнението на регулаторни функции, възложени му съгласно настоящата директива и свързаното с нея законодателство, регулаторният орган:

а) е правно отделен и функционално независим от други публични и частни образувания;

б) гарантира, че персоналът му и лицата, отговорни за управлението му:
   i) действат независимо от пазарни интереси; и
   ii) не търсят или не получават преки инструкции от правителство или друго публично или частно образувание при изпълнение на своите регулаторни функции. Това изискване не засяга тясното сътрудничество, при необходимост, с други релевантни национални органи, нито общите политически насоки, давани от правителството, които не са свързани с регулаторните правомощия и задължения съгласно член 37.

5. За да защитят независимостта на регулаторния орган, държавите членки по-специално гарантират, че:

а) регулаторният орган може да взема автономни решения, независимо от всякакви политически органи и разполага със собствени годишни бюджетни кредити, с автономност при изпълнението на предоставения бюджет, както и с достатъчни човешки и финансови ресурси за изпълнение на своите задължения; и

б) членовете на управителния съвет на регулаторния орган или, при липса на управителен съвет, висшите ръководни служители на регулаторния орган се назначават за определен мандат от пет до седем години, който може да бъде подновен веднъж.

По отношение на първа алинея, буква б), държавите членки осигуряват подходяща ротационна схема за управителния съвет или висшите ръководни служители. Членовете на управителния съвет или, при липса на управителен съвет, висшите ръководни служители може да бъдат освободени от длъжност по време на мандата си единствено ако вече не отговарят на условията, посочени в настоящия член, или са виновни за закононарушения съгласно националното право“.

5 Член 36 („Общи цели на регулаторния орган“) от същата директива гласи:

„При изпълнение на регулаторните функции, посочени в настоящата директива, регулаторния орган взема всички подходящи мерки за постигане на следните цели в рамките на своите задължения и правомощия, установени в член 37, в тясно сътрудничество с други релевантни национални органи, включително органите по конкуренция, когато това е необходимо, без да се засяга тяхната компетентност:

а) насърчаване, в тясно сътрудничество с Агенцията, с регулаторните органи на другите държави членки и с Комисията, на развиването на конкурентен, сигурен и устойчив от екологична гледна точка вътрешен пазар на електроенергия в рамките на Общността, както

и на действителното отваряне на пазара за всички клиенти и доставчици в Общността, и осигуряване на подходящи условия за ефективната и надеждна експлоатация на електроенергийните мрежи, като се вземат предвид дългосрочните цели;

[…]“.

6 Член 37 („Задължения и правомощия на регулаторния орган“) от цитираната директива предвижда в параграф 1:

„Регулаторният орган има следните задължения:

а) определяне или одобряване, в съответствие с прозрачни критерии, на тарифи за пренос или разпределение или техните методики;

[…]“.

Словашкото право

7 Zákon č. 250/2012 Z.z. o regulácii v esťových odvetviach (Закон № 250/2012 за мрежовите предприятия) транспонира в словашкото право Директива 2009/72 и Директива 2009/73/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ и за отмяна на Директива 2003/55/ЕО (ОВ L 211, 2009 г., стр. 94). Този закон е изменен със Zákon č. 164/2017 Z.z., ktorým sa mení a dopalisňa zákon č. 250/2012 Z.z. o regulácii v esťových odvetviach v znení neskorších predpisov (Закон № 164/2017 за изменение и допълнение на Закон № 250/2012 за мрежовите предприятия, с измененията).

8 Съгласно мотивите към Закон № 164/2017:

„Променят се правилата и редът за възлагане на длъжността председател на регулаторния орган. Съгласно действащата уредба председателят се назначава и освобождава от президента на Словашката република по предложение на правителството на Словашката република. Предлага се председателят да се назначава от правителството на Словашката република. Тази стъпка отразява реалната отговорност на правителството на Словашката република във връзка с уредбата на мрежовите предприятия, без да се засяга независимостта на регулаторния орган при последващи изменения. Правителството на Словашката република носи цялата отговорност за енергийната политика на Словашката република, докато правомощията на президента на Републиката в сектора са силно ограничени. Поради това е уместно и логично правомощието за назначаване и освобождаване на председателя на регулаторния орган да бъде предоставено на правителството на Словашката република.

[…]

В рамките на определени ценови процедури на министъра на икономиката на Словашката република и на министъра на околната среда на Словашката република се признава процесуалното положение на страни, с помощта на което същите ще разполагат с ред и условия да провеждат съгласувана закрила на обществения интерес в тези процедури.

[…]“.

9 Член 5, параграф 1, първо изречение от Закон № 250/2012, изменен със Закон № 164/2017, предвижда:

„Регулаторният орган се оглавява от председател, назначаван и освобождаван от правителството на Словашката република […]“.

10 Член 14, параграф 3, трето изречение от този закон гласи:

„Страна в процедурата за регулиране на цените е субектът на регулиране, внесъл ценово предложение. Ако процедурата за регулиране на цените е започнала служебно, страна в нея е субектът на регулиране, чиито цени регулаторният орган възнамерява да регулира. Страна в процедурата за регулиране на цените е и министерство [на икономиката], в случай на процедура за регулиране на цените по член 11, параграф 1, буква d), по член 11, параграф 1, буква e) — по отношение на операторите на регионални разпределителни системи, по член 11, параграф 2, буква c) или по член 11, параграф 2, буква d) — по отношение на операторите на разпределителни системи, към които са свързани над 100 000 точки на доставка, или министърът на околната среда на Словашката република в случай на процедура за регулиране на цените по смисъла на член 11, параграф 4, букви a)—c)“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

11 На 16 октомври 2017 г. президентът на Словашката република отправя искане до запитващата юрисдикция, Ústavný súd Slovenskej republiky (Конституционен съд на Словашката република), последната да установи несъвместимостта на член 5, параграф 1, първо изречение и на член 14, параграф 3, трето изречение от Закон № 250/2012, изменен със Закон № 164/2017, с член 1, параграфи 1 и 2 от Конституцията на Словашката република във връзка с член 4, параграф 3 ДЕС и член 288 ДФЕС, по съображение че тези разпоредби на посочения закон, с измененията, транспонират неправилно директиви 2009/72 и 2009/73.

12 Според президента на Словашката република, който след 15 юни 2019 г. продължава участието си в производството, образувано по искането на предшественика ѝ, цитираните разпоредби на Закон № 250/2012, изменен със Закон № 164/2017, не са съобразени със задължението да се гарантира независимостта на регулаторния орган, което следва от член 35, параграфи 4 и 5 от Директива 2009/72 и от член 39, параграфи 4 и 5 от Директива 2009/73.

13 В тази насока запитващата юрисдикция посочва, че за да разреши отнесения до нея спор, следва да се определи обхватът на понятието „независимост“ на регулаторния орган по смисъла на тези директиви. Тя подчертава, че с оглед на опростяването на преюдициалните въпроси същите визират само тълкуването на Директива 2009/72, тъй като отговорът на тези въпроси може да се пренесе към тълкуването на Директива 2009/73, чиито релевантни разпоредби са идентични с тези на Директива 2009/72.

14 Според тази юрисдикция президентът на Словашката република е идентифицирал в рамките на Закон № 250/2012, изменен със Закон № 164/2017, две намеси в независимостта на регулаторния орган. Първата била изменението на правомощието за назначаване и освобождаване от длъжност на председателя на регулаторния орган, което се прехвърля от президента на Словашката република, избиран пряко от гражданите, на словашкото правителство. Втората се изразявала във включването сред субектите, които са страни в процедурата за регулирането на цени, протичаща пред регулаторния орган, на министерства, които в рамките на процедурата трябва да защитават обществения интерес.

15 Пред посочената юрисдикция словашкото правителство поддържа, че съответните разпоредби на Закон № 250/2012, изменен със Закон № 164/2017, не поставят под въпрос независимостта на регулаторния орган, тъй като този закон съдържа цял комплекс от допълнителни гаранции за тази независимост, които не са били засегнати от това законодателно изменение.

16 В този аспект запитващата юрисдикция отбелязва, че съмненията ѝ дали Директива 2009/72 е транспонирана правилно, се дължат на факта, че целта на тази директива, видно от съображение 33 от Директивата, е именно да допринесе за укрепването на независимостта на регулаторните органи, по-специално от правителствата на държавите членки.

17 Тя счита, че преди изменението със Закон № 164/2017 разпоредбите на Закон № 250/2012, приети с оглед на транспонирането на тази директива, са позволявали да се укрепи посочената независимост. Тя посочва, че всъщност при действието на Закон № 250/2012, от една страна, не словашкото правителство, а президентът на Словашката република е имал правомощието да назначава и освобождава от длъжност председателя на регулаторния орган и от друга, никой представител на министерства не е участвал в процедурата за регулирането на цени пред този орган.

18 Закон № 250/2012, изменен със Закон № 164/2017, обаче възстановява положението отпреди транспонирането на Директива 2009/72, което според запитващата юрисдикция — обратно на преследваната с Директивата цел — не допринася за укрепването на независимостта на регулаторния орган.

19 При тези условия Ústavný súd Slovenskej republiky (Конституционен съд на Словашката република) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Възможно ли е член 35, параграф 4 от Дирек тива [2009/72], по-специално с оглед на съображение 33 от нея, да се тълкува в смисъл, че при изменение на вътрешна мярка за транспониране на тази директива в държава членка същият не допуска правомощието за назначаване и освобождаване на председателя на регулаторния орган да бъде отнето от президента на републиката, пряко избиран от гражданите, за да бъде възложено на правителството, като с това прехвърляне се възстановява нормативното положение отпреди транспонирането на директивата?

2) Възможно ли е член 35, параграф 5 от Директива [2009/72], по-специално с оглед на съображение 34 от нея, да се тълкува в смисъл, че същият не допуска вътрешна нормативна уредба, която, за да гарантира защитата на обществения интерес, допуска участието на министри в процедурата за регулиране на цените в рамките на регулаторния орган?“.

По преюдициалните въпроси

Предварителни бележки

20 Видно от преюдициалното запитване, визираните с искането в главното производство разпоредби на Закон № 250/2012, изменен със Закон № 164/2017, връщат, що се отнася до назначаването и освобождаването от длъжност на председателя на регулаторния орган и до участието на представители на национални министерства в някои процедури за регулирането на цени, в словашкото право правилата, действали, докато е била в сила Директива 2003/54. След измененията, направени със Закон № 164/2017, от една страна, словашкото правителство

придобива компетентността за назначаването и освобождаването му от длъжност вместо президента на Словашката република и от друга, някои министерства получават качеството „страни“ в посочените процедури.

21 Доколкото обаче Директива 2003/54 е отменена с Директива 2009/72, една от обявените цели на които е да се укрепи независимостта на националните регулаторни органи, според посочената юрисдикция връщането на правното положение отпреди последната директива може да води до накърняване на независимостта на националния регулаторен орган по смисъла на Директива 2009/72, докато в първоначалния си вариант Закон № 250/2012 правилно транспонирал последната директива в словашкото право.

22 В този аспект следва да се отбележи, че основната цел на Директива 2009/72 е установяването на отворен и конкурентен вътрешен пазар на електроенергията, който дава възможност на потребителите да избират свободно доставчиците си, а на доставчиците — да доставят свободно продукцията си на своите клиенти, създаването на справедливи условия на конкуренция на този пазар, гарантиране сигурността на снабдяването и борбата с климатичните изменения (решение от 12 декември 2019 г., Slovenské elektrárne, C-376/18, EU:C:2019:1068, т. 32).

23 За постигането на тези цели Директива 2009/72 предоставя на националния регулаторен орган широки правомощия в областта на регулирането и надзора върху пазара на електроенергия.

24 Както се припомня в съображение 33 от тази директива, на 8 и 9 март 2007 г. Европейският съвет прикани Европейската комисия да разработи законодателни предложения за по-нататъшно хармонизиране на правомощията и за укрепване на независимостта на националните регулатори на енергия. В допълнение, съгласно съображение 34 от цитираната директива регулаторите на енергия следва да могат да вземат решения по отношение на всички важни въпроси, свързани с регулирането, за да функционира правилно вътрешният пазар на електроенергия и да бъдат напълно независими от всякакви други обществени или частни интереси.

25 Ето защо, както посочва запитващата юрисдикция, Директива 2009/72 цели да укрепи независимостта на националния регулаторен орган в сравнение с предвидения в Директива 2003/54 режим, който той отменя. Такова укрепване е отразено в разпоредбите на глава IX („Национални регулаторни органи“) от Директива 2009/72, където се намира по-специално член 35 от нея, чието тълкуване се иска с настоящото преюдициално запитване.

26 Трябва обаче да се отбележи, че изтъкнатото от запитващата юрисдикция обстоятелство, че Закон № 250/2012, изменен със Закон № 164/2017, връща правното положение в Словашката република към момента, когато е действала Директива 2003/54, що се отнася до правилата за назначаване и освобождаване от длъжност на председателя на регулаторния орган и за участие на представители на национални министерства в някои процедури за регулирането на цени, не означава непременно и само поради тази причина, че релевантните разпоредби на Директива 2009/72, предмет на които е независимостта на въпросния орган, не допускат разпоредбите на този закон, предвидили такива правила.

27 Всъщност, ако тези правила са приети в рамките на правомощията, които Директива 2009/72 оставя на държавите членки, и са придружени от залегналите в тази директива гаранции за независимостта на националния регулаторен орган, правно положение, при което законодателят на държава членка е въвел наново някои правила за организацията и функционирането на националния регулаторен орган, които са били в сила в тази държава членка към момента на действие на Директива 2003/54, не е непременно в разрез с Директива 2009/72.

28 Ето защо, за да се даде полезен отговор на запитващата юрисдикция по настоящото преюдициално запитване, трябва да се провери дали член 35, параграфи 4 и 5 от Директива 2009/72 следва да се тълкува в смисъл, че не допуска разпоредби на националното право като предвидените в Закон № 250/2012, изменен със Закон № 164/2017, независимо дали са били в съответствие с правото на Съюза преди това законодателно изменение.

По първия въпрос

29 Уместно е да се отбележи, че макар запитващата юрисдикция формално да е ограничила въпроса си до тълкуването на член 35, параграф 4 от Директива 2009/72, това не е пречка Съдът да ѝ предостави всички насоки за тълкуване на правото на Съюза, които могат да бъдат полезни за решаване на делото, с което тя е сезирана, независимо дали тази юрисдикция ги е посочила в текста на въпроса си (вж. в този смисъл решение от 12 март 2020 г., Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle, C-769/18, EU:C:2020:203, т. 40 и цитираната там съдебна практика).

30 Ето защо следва да се приеме, че с първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 35, параграфи 4 и 5 от Директива 2009/72 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска законодателство на държава членка, съгласно което правителството на тази държава има правомощието да назначава и освобождава от длъжност председателя на националния регулаторен орган.

31 Член 35, параграф 4 от Директива 2009/72 задължава държавите членки да гарантират независимостта на регулаторния орган и безпристрастното и прозрачно упражняване на правомощията му.

32 По отношение на понятието „независимост“, което не е дефинирано от Директива 2009/72, във връзка с държавните органи Съдът вече е постановил, че в обичайния си смисъл това понятие обикновено означава статут, осигуряващ на съответния орган възможността да действа напълно свободно от организациите, по отношение на които трябва да му се осигури независимост, защитен от всякакви указания или натиск (вж. по аналогия решение от 13 юни 2018 г., Комисия/Полша, C-530/16, EU:C:2018:430, т. 67).

33 За да се гарантира тази независимост член 35, параграф 4 от Директива 2009/72 предвижда, от една страна — в буква а) — че посоченият орган трябва да е правно отделен и функционално независим от други публични и частни образувания. От друга страна, в член 35, параграф 4, буква б), подточки i) и ii) са установени изисквания за независимостта на персонала и на лицата, отговорни за управлението на същия орган, които са длъжни да действат независимо от пазарни интереси и не трябва нито да търсят, нито да получават преки инструкции от правителство или друго публично или частно образувание при изпълнение на своите регулаторни функции. Тези изисквания означават, че националният регулаторен орган трябва да упражнява регулаторните си функции без никакво външно влияние.

34 Освен това, за да се защити независимостта на националния регулаторен орган, член 35, параграф 5, буква б) от Директива 2009/72 изисква членовете на управителния съвет на този орган или, при липса на управителен съвет, висшите ръководни служители на регулаторния орган да се назначават за определен мандат от пет до седем години, който може да бъде подновен веднъж. В тази насока държавите членки са длъжни да осигурят подходяща ротационна схема за управителния съвет или висшите ръководни служители, като този съвет или тези висши служители може да бъдат освободени от длъжност по време на мандата си единствено ако вече не отговарят на условията, посочени в член 35 или са виновни за закононарушения съгласно националното право.

35 За да бъдат спазени тези изисквания, правомощието за назначаване и освобождаване от длъжност на управителния съвет на националния регулаторен орган или, при липса на такъв съвет, на висшите ръководни служители на този орган трябва да бъде строго очертано от закона и да се упражнява въз основа на обективни, ясно и изчерпателно изброени и проверими критерии (вж. по аналогия решение от 13 юни 2018 г., Комисия/Полша, C-530/16, EU:C:2018:430, т. 86).

36 Трябва обаче да се констатира, че нито една разпоредба на Директива 2009/72 не уточнява органа/органите на държавите членки, който/които би трябвало да отговарят за назначаването и освобождаването от длъжност на членовете на управителния съвет или на висшите ръководни служители на националния регулаторен орган, и по-специално на неговия председател.

37 В тази насока е уместно да се припомни, че от член 288 ДФЕС произтича, че при транспонирането на всяка директива държавите членки са длъжни да осигурят пълното ѝ действие, като разполагат с широка свобода на преценка по отношение на избора на средства и начини за осигуряване на нейното изпълнение. Така тази свобода не засяга задължението на всяка държава членка адресат да вземе всички мерки, необходими за осигуряване на пълното действие на директивата, в съответствие с преследваната от нея цел (решение от 19 октомври 2016 г., Ormaetxea Garai и Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, т. 29 и цитираната съдебна практика).

38 При това положение държавите членки имат институционална автономност при организацията и структурирането на регулаторните им органи по смисъла на член 35 от Директива 2009/72, но тази автономност трябва да се упражнява при пълно спазване на определените от същата директива цели и задължения (вж. по аналогия решение от 19 октомври 2016 г., Ormaetxea Garai и Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, т. 30 и цитираната съдебна практика).

39 Оттук следва, че Директива 2009/72, и по-специално член 35 от нея, не забраняват правителството на държава членка да назначава и освобождава от длъжност председателя на националния регулаторен орган.

40 Това правомощие за назначаване и освобождаване от длъжност обаче трябва да се упражнява така, че да е гарантирана независимостта на този орган, в смисъл че е необходимо да бъдат спазени всички изисквания, предвидени в член 35, параграфи 4 и 5 от Директива 2009/72.

41 В случая словашкото правителство посочва в писменото си становище, че независимостта на регулаторния орган е гарантирана от всички действащи понастоящем национални разпоредби за транспониране на Директива 2009/72. То се позовава на разпоредбите, първо, на член 4, параграфи 2 и 3 от Закон № 250/2012, изменен със Закон № 164/2017, който утвърждавал безпристрастността и независимостта на регулаторния орган и посочвал кои са органите на този регулатор, второ, на член 5 от този закон, с измененията, който в частност уреждал назначаването, статута, дейността и освобождаването от длъжност на председателя на регулаторния орган, трето, на член 6 от същия закон, с измененията, който се отнасял до дейността на управителния съвет, и четвърто, на член 7 от споменатия закон, с измененията, който уреждал назначаването и освобождаването от длъжност на членовете на управителния съвет и свързаните с тях изисквания. По-специално председателят на регулаторния орган имал шестгодишен мандат, заплатата му била определена ясно и прозрачно със Закон № 250/2012, изменен със Закон № 164/2017, и той можел да бъде освободен от длъжност само на изрично предвидените в закона основания.

42 Тези разпоредби на словашкото право гарантирали, че правителството на тази държава членка не упражнява никакво влияние върху председателя на регулаторния орган, което може да застраши независимостта на този орган.

43 В тази насока следва да се припомни, че тъй като трябва да вземе предвид фактическата и правна обстановка, в която се вписва преюдициалният въпрос, определена в акта за преюдициално запитване, Съдът следва да отговори на поставения въпрос от гледна точка само на изложените от запитващата юрисдикция разпоредби (вж. в този смисъл решение от 28 юли 2016 г., Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, т. 30 и 31).

44 Всъщност целта на предоставяните с актовете за преюдициално запитване сведения е не само Съдът да може да даде полезен отговор, но и да се осигури възможност на правителствата на държавите членки и на другите заинтересовани субекти да представят становища в съответствие с член 23 от Статута на Съда на Европейския съюз. Съдът трябва да следи за запазването на тази възможност, тъй като по силата на посочената разпоредба на заинтересованите субекти се съобщават само актовете за преюдициално запитване (вж. в този смисъл решение от 4 май 2016 г., Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, т. 26 и цитираната съдебна практика).

45 Ето защо Съдът не може да отчете разпоредби на националното право като цитираните от словашкото правителство в писменото му становище, понеже тези разпоредби не са посочени от запитващата юрисдикция в преюдициалното ѝ запитване. Тази юрисдикция следва да прецени дали въпросните разпоредби позволяват да се гарантира независимостта на регулаторния орган, изисквана от Директива 2009/72, като отговорът на този въпрос не е предрешен от факта, че видно от точка 39 от настоящото решение, тази директива не забранява възможността словашкото правителство да назначава и освобождава от длъжност председателя на регулаторния орган.

46 С оглед на изложеното дотук на първия въпрос следва да се отговори, че член 35, параграфи 4 и 5 от Директива 2009/72 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска законодателство на държава членка, съгласно което правителството на тази държава има правомощието да назначава и освобождава от длъжност председателя на националния регулаторен орган, стига да са спазени всички предвидени в тези разпоредби изисквания — което следва да бъде проверено от запитващата юрисдикция.

По втория въпрос

47 Предвид на практиката на Съда, припомнена в точка 29 от настоящото решение, следва да се приеме, че с втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 35, параграфи 4 и 5 от Директива 2009/72 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска законодателство на държава членка, което, за да гарантира защитата на обществения интерес, предвижда участието на представители на министерства на тази държава в някои процедури пред националния регулаторен орган за регулирането на цени.

48 Като начало следва да се посочи, че с този въпрос същата юрисдикция визира участието на представители на министерството на икономиката и на министерството на околната среда на Словашката република в горепосочените процедури. Без да се засягат проверките, които трябва да се извършат от запитващата юрисдикция, от преюдициалното запитване е видно, че участието на министерството на околната среда се свежда до процедурите за регулиране на цените във връзка с производството и снабдяването с питейна вода. Така, в този случай разпоредбите на Директива 2009/72, които се отнасят по-специално до общите правила за производството, преноса, разпределението и доставката на електроенергия, както и до разпоредбите относно защитата на потребителите с оглед на подобряването и на интеграцията на конкурентните пазари на електроенергия в Европейския съюз, не би трябвало да се прилагат по отношение на това участие.

49 След това предварително уточнение е уместно да се отбележи, че предмет на посочения въпрос са условията, на които трябва да отговаря начинът на функциониране на националния регулаторен орган, за да се гарантира независимостта му при вземане на решения.

50 В този аспект от член 35, параграф 5, буква а) от Директива 2009/72 следва, че националният регулаторен орган е длъжен да взема автономни решения, независимо от всякакви политически органи.

51 Освен това, както бе изтъкнато в точка 33 от настоящото решение, изискванията от член 35, параграф 4, буква б), подточка ii) от Директива 2009/72 независимост на персонала и на лицата, отговорни за управлението на националния регулаторен орган, означава този орган да упражнява регулаторните си функции без никакво външно влияние.

52 Съгласно тази разпоредба изискването за независимост на персонала и на лицата, отговорни за управлението на националния регулаторен орган, не засяга по-специално общите политически насоки, давани от правителството, които обаче не могат да са свързани с регулаторните задължения и правомощия съгласно член 37 от Директива 2009/72. Това обхваща задълженията и правомощията, отнасящи се до определянето, одобряването и надзора върху различни тарифи и цени, по-специално посочените в член 37, параграф 1, буква а), които се изразяват в определянето или одобряването, в съответствие с прозрачни критерии, на тарифите за пренос или разпределение на електроенергия или на техните методики.

53 Всъщност във връзка с последното от член 36 от тази директива следва, че в рамките на задълженията и правомощията, установени в член 37 от нея, националният регулаторен орган взема всички подходящи мерки за постигане на изброените в член 36 цели от обществен интерес, сред които по-специално е да се насърчава развиването на конкурентен, сигурен и устойчив от екологична гледна точка вътрешен пазар на електроенергия, както и енергийната ефективност или защитата на потребителите.

54 Ето защо независимостта при вземане на решения по смисъла на член 35, параграф 4, буква б), подточка ii) и параграф 5, буква а) от тази директива изисква в рамките на регулаторните задължения и правомощия, посочени в член 37 от нея, националният регулаторен орган да приема решенията си самостоятелно, въз основа само на обществения интерес, за да гарантира зачитането на преследваните с тази директива цели, без да е обвързан от външни инструкции на други публично- или частноправни субекти.

55 Необходимо е обаче да се отбележи, че член 35, параграфи 4 и 5 от Директива 2009/72 не съдържа никаква разпоредба, която да забранява участието на представители на национални министерства в някои процедури за регулирането на цени, които се отнасят в частност до достъпа до преносната и разпределителната мрежа на електроенергия, както и до преноса и разпределението на тази енергия.

56 Ето защо с оглед на припомнената в точки 37 и 38 от настоящото решение свобода на действие, която имат при изпълнението на задълженията, произтичащи от Директива 2009/72, държавите членки могат да приемат правила, допускащи такова участие, стига независимостта при вземане на решения от националния регулаторен орган по смисъла на член 35, параграфи 4 и 5 от тази директива да продължава да е гарантирана.

57 Поради това в случая фактът, че процесните разпоредби на Закон № 250/2012, изменен със Закон № 164/2017, предвиждат участието на представители на национални министерства в някои процедури за регулирането на цени, не води непременно и само по тази причина до това, регулаторният орган да не упражнява тарифните си задължения независимо по смисъла на Директива 2009/72, и по-специално на член 35 от нея.

58 В тази насока словашкото правителство посочва в писменото си становище, че такова участие е необходимо и релевантно, за да бъдат тези министерства информирани за процедурите за регулирането на цени, защото тези процедури са от общ интерес за цялото общество, що се отнася главно до целите и приоритетите на енергийната политика на Словашката република.

59 Това правителство добавя, че представителите на споменатите министерства нямат никакво конкретно право, което да им позволява да се месят в приемането на решенията на регулаторния орган, тъй като спрямо участието им по същество се прилагат общите административнопроцесуални правила на словашкото право. Всъщност тези правила гарантирали на всички страни във въпросните процедури възможността активно да участват в тях и следователно да защитават своите права и интереси, да изразяват мнения и правят предложения, да представят становища и да участват в обсъжданията, да представят доказателства, да се запознават с преписките, да получават решенията и евентуално да ги атакуват пред регулаторния съвет на този орган, както и пред националните юрисдикции.

60 В писменото си становище президентът на Словашката република пък изтъква по-специално, че дори при действието на Закон № 250/2012, преди да бъде изменен със Закон № 164/2017, през 2017 г. регулаторният орган е обезсилил първоначални решения под натиска на словашкото правителство, като ги е заменил с решения, съответстващи на политическата воля на това правителство.

61 В тази насока следва да се подчертае, че в преюдициалното си запитване запитващата юрисдикция нито се е позовала на националните правила и разпоредби, цитирани от словашкото правителство, което не позволява на Съда — видно от точка 45 от настоящото решение — да ги вземе предвид, нито е изложила някаква информация за практиката на националния регулаторен орган при вземане на решения.

62 За да се даде полезен отговор на втория въпрос обаче, е важно да се отбележи — както посочва и Комисията в писменото си становище — че член 35, параграфи 4 и 5 от Директива 2009/72 изисква в случая представителите на националните министерства да не могат да използват участието си в тези процедури за регулирането на цени, за да упражняват какъвто и да било натиск върху регулаторния орган или да му дават инструкции, които могат да насочат неговите решения в рамките на задълженията и правомощията му, произтичащи от член 37 от тази директива.

63 Директива 2009/72 допуска правителството на държава членка по-специално чрез участието на представители на свои министерства да има възможност да изложи позицията си пред националния регулаторен орган за начина, по който според него този орган би могъл да отчете обществения интерес в рамките на регулаторните си задължения, но това участие, и по-специално изразените от тези представители в процедурите за регулирането на цени становища, няма как нито да са задължителни, нито изобщо да се считат от регулаторния орган за инструкции, с които той трябва да се съобразява при упражняването на неговите задължения и правомощия.

64 Освен това правилата за участието на представители на национални министерства в процедурите за регулирането на цени не трябва да накърняват обхвата на решенията на регулаторния орган, които са приети въз основа на задълженията и правомощията, залегнали в член 37. По-специално, когато тези задължения или правомощия го изискват, въпросните правила за участие не могат да препятстват задължителността и непосредствената приложимост на решенията на този орган, като например да изискват решенията — преди да бъдат изпълнени — да бъдат предварително приети или одобрени от тези представители.

65 С оглед на изложеното дотук на втория въпрос следва да се отговори, че член 35, параграфи 4 и 5 от Директива 2009/72 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска законодателство на държава членка, което, за да гарантира защитата на обществения интерес, предвижда участието на представители на министерства на тази държава в някои процедури пред националния регулаторен орган за регулирането на цени, стига да е спазена независимостта на този орган при вземане на решения — което следва да бъде проверено от запитващата юрисдикция.

По съдебните разноски

66 С оглед на обстоятелството, че за страните в главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

1) **Член 35, параграфи 4 и 5 от Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за отмяна на Директива 2003/54/ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че допуска законодателство на държава членка, съгласно което правителството на тази държава има правомощието да назначава и освобождава от длъжност председателя на националния регулаторен орган, стига да са спазени всички предвидени в тези разпоредби изисквания — което следва да бъде проверено от запитващата юрисдикция.**

2) **Член 35, параграфи 4 и 5 от Директива 2009/72 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национално законодателство на държава членка, което, за да гарантира защитата на обществения интерес, предвижда участието на представители на министерства на тази държава в някои процедури пред националния регулаторен орган за регулирането на цени, стига да е спазена независимостта на този орган при вземане на решения — което следва да бъде проверено от запитващата юрисдикция.**

Подписи