Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (viies koda)

11. juuni 2020*

Eelotsusetaotlus – Elektrienergia siseturg – Direktiiv 2009/72/EÜ – Artikli 35 lõiked 4 ja 5 – Reguleeriva asutuse sõltumatus – Liikmesriigi õigusnormid, mis annavad riikliku reguleeriva asutuse juhataja ametisse nimetamise õiguse üle riigipealt valitsusele – Liikmesriigi ministeeriumide esindajate osalemine tariifide kehtestamise menetluses

Kohtuasjas C-378/19,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Ústavný súd Slovenskej republiky (Slovaki Vabariigi konstitutsioonikohus) 23. jaanuari 2019. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 14. mail 2019 menetluses, mille algatamist taotles

Prezident Slovenskej republiky

menetluses osalesid:

Národná rada Slovenskej republiky,

Vláda Slovenskej republiky,

EUROOPA KOHUS (viies koda),

koosseisus: koja president E. Regan, kohtunikud I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič ja C. Lycourgos (ettekandja),

kohtujurist: M. Bobek,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– Prezident Slovenskej republiky, esindaja: Z. Čaputová,

– Slovakkia valitsus, esindaja: B. Ricziová,

– Hispaania valitsus, esindaja: S. Jiménez García,

– Euroopa Komisjon, esindajad: O. Beynet, R. Lindenthal ja A. Tokár,

* Kohtumenetluse keel: slovaki.

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta direktiivi 2009/72/EÜ, mis käsitleb elektrienergia siseturu ühiseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2003/54/EÜ (ELT 2009, L 211, lk 55), artikli 35 lõigete 4 ja 5 tõlgendamist.

2 Taotlus on esitatud menetluses, mis on algatatud Prezident Slovenskej republiky (Slovaki Vabariigi president) taotluse alusel küsimuses, kas riigisisesed õigusnormid, mis käsitlevad Úrad pre reguláciu sieťových odvetví (võrgutööstuse reguleeriv asutus, Slovakkia, edaspidi „reguleeriv asutus“) juhataja ametisse nimetamist ja ametist vabastamist, samuti riigi ministeeriumide esindajate osalemist reguleeriva asutuse tariifide kehtestamise menetluses, on Slovakkia põhiseadusega kooskõlas koostoimes liidu õigusega.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

3 Direktiivi 2009/72 põhjendustes 33 ja 34 on märgitud:

„(33) [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2003. aasta direktiiviga 2003/54/EÜ, mis käsitleb elektrienergia siseturu ühiseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 96/92/EÜ (ELT 2003, L 176, lk 37; ELT eriväljaanne 12/02, lk 211)] kehtestati liikmesriikidele nõue asutada eripädevusega reguleerivad asutused. Kogemus näitab aga, et sageli takistab reguleerimise tõhusust reguleerivate asutuste sõltuvus valitsusest ning ebapiisavad volitused ja otsustusõigus. Seepärast kutsus Euroopa Ülemkogu oma 8. ja 9. märtsi 2007. aasta kohtumisel komisjoni üles välja töötama õigusaktide eelnõusid, milles sätestatakse energeetikasektori riiklike reguleerivate asutuste volituste edasine ühtlustamine ja nende sõltumatuse tugevdamine. Nimetatud riiklikel reguleerivatel asutustel peaks olema võimalik hõlmata nii elektri kui ka gaasi sektorit.

(34) Energeetikasektori reguleerivatel asutustel peaks elektrienergia siseturu nõuetekohaseks toimimiseks olema võimalik teha otsuseid kõikides reguleerimisküsimustes ning nad peaksid olema muudest avalikest ja erahuvidest täiesti sõltumatud. See ei takista kohtulikku läbivaatamist ega parlamentaarse järelevalve teostamist liikmesriikide riigiõiguse kohaselt. Lisaks sellele ei takista reguleeriva asutuse eelarve heakskiitmine siseriiklike seadusandjate eelarveautonoomiat. Reguleerivale asutusele eraldatud eelarve kasutamise sõltumatusega seotud sätteid tuleks rakendada raamistikus, mille määravad eelarvet käsitlevad siseriiklikud õigusaktid ja eeskirjad. Liikmesriigid aitavad kohase rotatsioonisüsteemiga kaasa riikliku reguleeriva asutuse sõltumatusele mis tahes poliitilistest ja majanduslikest huvidest, ent seejuures peaks liikmesriikidel olema lubatud võtta arvesse inimressursside olemasolu ja nõukogu suurust.“

4 Direktiivi artiklis 35 „Reguleerivate asutuste määramine ja sõltumatus“ on sätestatud:

„1. Iga liikmesriik määrab siseriiklikul tasandil ühe riikliku reguleeriva asutuse

[…]

4. Liikmesriigid tagavad reguleeriva asutuse sõltumatuse ning kannavad hoolt, et ta teostab oma volitusi erapooletult ja läbipaistvalt. Selleks peavad liikmesriigid tagama, et reguleeriv asutus, täites käesoleva direktiiviga ja sellega seotud õigusaktidega talle määratud reguleerimisülesandeid,

a) on õiguslikult eraldiseisev ja funktsionaalselt sõltumatu kõikidest teistest avalik-õiguslikest ja eraõiguslikest isikutest,

b) tagab, et tema töötajad ja juhtimise eest vastutavad isikud
   i) tegutsevad turuhuvidest sõltumatult ning
   ii) neile määratud reguleerimisülesandeid täites ei küsi ega võta vastu otseseid juhiseid üheltki riigiasutuselt ega muult avalik-õiguslikult või eraõiguslikult isikult. Nimetatud nõue ei piira vajadusel tihedat koostööd teiste asjaomaste riiklike asutustega ega valitsuse poliitilisi üldsuuniseid, mis ei ole seotud artikli 37 kohaste regulatiivülesannete ja -kohustustega.

5. Reguleeriva asutuse sõltumatuse kaitsmiseks tagavad liikmesriigid eelkõige, et:

a) reguleeriv asutus saab vastu võtta kõikidest poliitilistest organitest sõltumatuid otsuseid ja tal on eraldiseisvad eraldised aastaeelarves ja iseseisvus eraldatud eelarve täitmisel ning oma ülesannete täitmiseks vajalikud inim- ja rahalised ressursid, ja

b) reguleeriva asutuse juhatuse liikmed või juhul, kui juhatus puudub, siis reguleeriva asutuse tippjuhtkond nimetatakse ametisse tähtajaliselt, viieks kuni seitsmeks aastaks, mida pikendatakse üks kord.

Liikmesriigid tagavad seoses esimese lõigu punktiga b juhatuse või tippjuhtkonna asjakohase rotatsiooni korra. Juhatuse või juhul, kui juhatus puudub, siis tippjuhtkonna liikmeid tohib selle aja jooksul ametist vabastada ainult juhul, kui nad enam ei vasta käesolevas artiklis sätestatud tingimustele või on vastavalt siseriiklikule õigusele süüdi üleastumises.“

5 Nimetatud direktiivi artikkel 36 „Reguleeriva asutuse üldeesmärgid“ näeb ette:

„Kõnealuses direktiivis täpsustatud reguleerimisülesannete täitmisel võtab reguleeriv asutus kõik mõistlikud meetmed, et tihedas koostöös teiste asjaomaste riiklike ametiasutustega, kaasa arvatud konkurentsiasutustega, ning piiramata nende pädevust, saavutada artiklis 37 sätestatud kohustuste ja volituste raames järgmised eesmärgid:

a) edendada tihedas koostöös ameti, teiste liikmesriikide reguleerivate asutuste ning komisjoniga konkurentsivõimelist, turvalist ja keskkonnasäästlikku elektrienergia siseturgu ühenduses ning turu tõhusat avamist kõikidele ühenduse tarbijatele ja tarnijatele ning tagada asjakohased tingimused elektrivõrkude tulemuslikuks ja usaldusväärseks toimimiseks, võttes arvesse pikaajalisi eesmärke;

[…]“.

6 Sama direktiivi artikli 37 „Reguleeriva asutuse kohustused ja volitused“ lõikes 1 on sätestatud:

„Reguleerivatel asutustel on järgmised kohustused:

a) läbipaistvate kriteeriumide alusel kehtestada või kinnitada reguleeritud edastus- ja jaotustariife või nende arvestamise metoodikat;

[…]“.

Slovaki õigus

7 Võrgutööstuse reguleerimise seadusega nr 250/2012 (zákon č. 250/2012 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach) võeti Slovaki õigusesse üle direktiiv 2009/72 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta direktiiv 2009/73/EÜ, mis käsitleb maagaasi siseturu ühiseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2003/55/EÜ (ELT 2009, L 211, lk 94). Seda seadust on muudetud võrgutööstuse reguleerimise seaduse nr 250/2012 muudetud redaktsiooni muutmise ja täiendamise seadusega nr 164/2017 (zákon č. 164/2017 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 250/2012 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov).

8 Seaduse nr 164/2017 seletuskirjas on selgitatud:

„Reguleeriva asutuse juhataja ametisse nimetamise korda muudetakse. Kehtivate õigusnormide kohaselt nimetab reguleeriva asutuse juhataja ametisse ja vabastab ta ametist Slovaki Vabariigi president Slovaki Vabariigi valitsuse ettepanekul. Tehakse ettepanek, et reguleeriva asutuse juhataja nimetaks ametisse Slovaki Vabariigi valitsus. See muudatus peegeldab Slovaki Vabariigi valitsuse tegelikku vastutust võrgusektori reguleerimise eest, säilitades reguleeriva asutuse sõltumatuse. Slovaki Vabariigi valitsus võtab endale täielikult kogu vastutuse Slovaki Vabariigi energiapoliitika eest, kusjuures presidendi volitused on selles valdkonnas väga piiratud. Seetõttu on vajalik ja loogiline, et reguleeriva asutuse juhataja ametisse nimetamise ja ametist vabastamise pädevus oleks antud Slovaki Vabariigi valitsusele.

[…]

Slovaki Vabariigi majandusministeerium ja Slovaki Vabariigi keskkonnaministeerium on teatavates tariifide kehtestamise menetlustes menetlusosalised, millest tulenevalt on neil sellistes tariifide kehtestamise menetlustes menetluslikud õigused üldise huvi järjepidevaks kaitseks.

[…]“.

9 Seaduse nr 250/2012 seadusega nr 164/2017 muudetud redaktsiooni artikli 5 lõike 1 esimeses lauses on ette nähtud:

„Reguleerivat asutust juhib juhataja, kelle nimetab ametisse ja vabastab ametist Slovaki Vabariigi valitsus […]“.

10 Selle seaduse artikli 14 lõike 3 kolmandas lauses on sätestatud:

„Tariifide kehtestamise menetluses osaleb reguleeritud subjekt, kes on esitanud tariifide kohta ettepaneku. Kui tariifide kehtestamise menetluse algatab reguleeriv asutus ise, osaleb menetluses reguleeritud subjekt, kelle tariife reguleeriv asutus soovib reguleerida. Tariifide reguleerimise menetluses osaleb ka [majandusministeerium], kui tegemist on tariifide kehtestamise menetlusega artikli 11 lõike 1 punkti d või artikli 11 lõike 1 punkti e tähenduses piirkondlike jaotusvõrguettevõtjate puhul ja artikli 11 lõike 2 punkti c või artikli 11 lõike 2 punkti d tähenduses selliste jaotusvõrguettevõtjate puhul, kellega on ühendatud üle 100 000 tarnepunkti, või Slovaki Vabariigi keskkonnaministeerium, kui on tegemist tariifide kehtestamise menetlusega artikli 11 lõike 4 punktide a–c tähenduses.“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

11 Slovaki Vabariigi president esitas 16. oktoobril 2017 eelotsusetaotluse esitanud kohtule Ústavný súd Slovenskej republikyle (Slovaki Vabariigi konstitutsioonikohus) avalduse, milles palus kohtul tuvastada, et seaduse nr 250/2012 artikli 5 lõike 1 esimene lause ja artikli 14 lõike 3 kolmas lause seadusega

nr 164/2017 muudetud redaktsioonis on vastuolus Slovaki Vabariigi põhiseaduse artikli 1 lõigetega 1 ja 2 koostoimes ELL artikli 4 lõikega 3 ja ELTL artikliga 288, kuna nimetatud seaduse nende muudetud sätetega on ebaõigesti üle võetud direktiivid 2009/72 ja 2009/73.

12 Slovaki Vabariigi president, kes pärast 15. juunit 2019 jätkas oma eelkäija alustatud menetlust, on seisukohal, et seadusega nr 164/2017 muudetud redaktsioonis ei täida need seaduse nr 250/2012 sätted direktiivi 2009/72 artikli 35 lõigetest 4 ja 5 ning direktiivi 2009/73 artikli 39 lõigetest 4 ja 5 tulenevat kohustust tagada reguleeriva asutuse sõltumatus.

13 Sellega seoses märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et tema menetluses oleva vaidluse lahendamiseks tuleb määratleda reguleeriva asutuse „sõltumatuse“ mõiste ulatus nende direktiivide tähenduses. Ta rõhutab, et eelotsuse küsimuste lihtsustamise huvides puudutavad küsimused üksnes direktiivi 2009/72 tõlgendamist, kuna vastus nendele küsimustele on ülekantav direktiivi 2009/73 tõlgendusele, mille asjasse puutuvad sätted on identsed direktiivi 2009/72 sätetega.

14 Selle kohtu sõnul tegi Slovaki Vabariigi president seaduse nr 250/2012 seadusega nr 164/2017 muudetud redaktsiooni puhul kindlaks kaks reguleeriva asutuse sõltumatuse riivet. Esimene on selle asutuse juhataja ametisse nimetamise ja ametist vabastamise pädevuse muutmine nii, et see pädevus läks Slovaki Vabariigi presidendilt, kelle kodanikud on otse valinud, üle Slovaki valitsusele. Teine seisneb selles, et reguleeriva asutuse tariifide kehtestamise menetluses osalevate subjektide hulka lisati ministeeriumide esindajad, kes peavad menetluses kaitsma üldisi huve.

15 Slovakkia valitsus väidab eelotsusetaotluse esitanud kohtus, et seadusega nr 164/2017 muudetud redaktsioonis ei sea seaduse nr 250/2012 sätted kahtluse alla reguleeriva asutuse sõltumatust, kuna see seadus sisaldab ka muid sõltumatuse tagatisi, mida seadusemuudatus ei mõjutanud.

16 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib sellega seoses, et kahtlused, mis tal on seoses direktiivi 2009/72 ülevõtmise õiguspärasusega, on seletatavad asjaoluga, et direktiivi eesmärk on just nimelt – nagu nähtub selle põhjendusest 33 – tugevdada reguleeriva asutuse sõltumatust, eelkõige suhetes liikmesriigi valitsusega.

17 Ta leiab, et enne seadusega nr 164/2017 tehtud muudatust võimaldasid selle direktiivi ülevõtmiseks vastu võetud seaduse nr 250/2012 sätted nimetatud sõltumatust tugevdada. Nimelt ei olnud seaduse nr 250/2012 kohaselt esiteks reguleeriva asutuse juhataja ametisse nimetamise ja ametist vabastamise pädevus Slovaki Vabariigi valitsusel, vaid Slovaki Vabariigi presidendil, ning teiseks ei osalenud selle asutuse tariifide kehtestamise menetluses ühegi ministeeriumi esindaja.

18 Seadusega nr 250/2012, nagu seda muudeti seadusega nr 164/2017, taastati enne direktiivi 2009/72 ülevõtmist valitsenud olukord, mis vastupidi selle direktiivi eesmärgile ei aita kaasa reguleeriva asutuse sõltumatuse tugevdamisele.

19 Neil asjaoludel otsustas Ústavný súd Slovenskej republiky (Slovaki Vabariigi konstitutsioonikohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [direktiivi 2009/72] artikli 35 lõiget 4 on – eelkõige direktiivi põhjendust 33 arvestades – võimalik tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui liikmesriigis võetakse seda direktiivi ülevõtva riigisisese meetme muutmise raames reguleeriva asutuse juhataja ametisse nimetamise ja ametist vabastamise pädevus ära Vabariigi Presidendilt, kelle kodanikud on otse valinud, ja see antakse hoopis valitsusele, taastades nii enne direktiivi ülevõtmist kehtinud õigusliku olukorra?

2. Kas direktiivi [2009/72] artikli 35 lõiget 5 on – eelkõige direktiivi põhjendust 34 arvestades – võimalik tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mis selleks, et tagada üldise huvi kaitse, võimaldavad reguleeriva asutuse tariifide kehtestamise menetluses osaleda ministeeriumidel?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Sissejuhatavad märkused

20 Eelotsusetaotlusest nähtub, et põhikohtuasjas arutusel olevate seaduse nr 250/2012 sätetega, mida on muudetud seadusega nr 164/2017, kehtestati reguleeriva asutuse juhataja ametisse nimetamise ja ametist vabastamise ning riiklike ministeeriumide esindajate osalemise kohta teatavates tariifide kehtestamise menetlustes õigusnormid, mis olid Slovaki õiguses kohaldatavad direktiivi 2003/54 kehtivuse ajal. Seadusega nr 164/2017 tehtud muudatuste tulemusena sai esiteks Slovaki Vabariigi presidendi asemel Slovaki valitsus ametisse nimetamise ja ametist vabastamise pädevuse ning teiseks said mõned ministeeriumid nendes menetlustes „menetlusosalisteks“.

21 Kuna direktiiv 2003/54 tunnistati kehtetuks direktiiviga 2009/72, mille üks deklareeritud eesmärkidest on tugevdada riigisiseste reguleerivate asutuste sõltumatust, siis viimati nimetatud direktiivile eelnenud õigusliku olukorra taastamine võib nimetatud kohtu arvates kahjustada riikliku reguleeriva asutuse sõltumatust direktiivi 2009/72 tähenduses, samas kui seaduse nr 250/2012 algne redaktsioon tagas viimati nimetatud direktiivi nõuetekohase ülevõtmise Slovaki õigusesse.

22 Sellega seoses tuleb täheldada, et direktiivi 2009/72 peamine eesmärk on luua avatud ja konkurentsivõimeline elektrienergia siseturg, kus kõik tarbijad saavad vabalt valida tarnijaid ja kõik tarnijad saavad vabalt teenindada oma tarbijaid, kehtestada sellel turul võrdsed tingimused, tagada varustuskindlus ja võidelda kliimamuutustega (12. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Slovenské elektrárne, C-376/18, EU:C:2019:1068, punkt 32).

23 Nende eesmärkide saavutamiseks annab direktiiv 2009/72 riiklikule reguleerivale asutusele elektrituru reguleerimise ja järelevalve valdkonnas ulatuslikud eesõigused.

24 Nagu on märgitud direktiivi põhjenduses 33, kutsus Euroopa Ülemkogu oma 8. ja 9. märtsi 2007. aasta kohtumisel komisjoni üles välja töötama õigusaktide eelnõusid, milles sätestatakse energeetikasektori riiklike reguleerivate asutuste volituste edasine ühtlustamine ja nende sõltumatuse tugevdamine. Lisaks peaks nimetatud direktiivi põhjenduse 34 kohaselt energeetikasektori reguleerivatel asutustel olema elektrienergia siseturu nõuetekohaseks toimimiseks võimalik teha otsuseid kõikides reguleerimisküsimustes ning nad peaksid olema muudest avalikest ja erahuvidest täiesti sõltumatud.

25 Sellest järeldub, nagu osutab ka eelotsusetaotluse esitanud kohus, et direktiivi 2009/72 eesmärk on tugevdada liikmesriigi reguleeriva asutuse sõltumatust võrreldes direktiivis 2003/54 ette nähtud regulatsiooniga, mille see direktiiv kehtetuks tunnistas. Niisugune tugevdamine kajastub direktiivi 2009/72 IX peatüki „Riiklikud reguleerivad asutused“ sätetes, mille hulka kuulub muu hulgas artikkel 35, mille tõlgendamist käsitleb käesolev eelotsusetaotlus.

26 Siiski tuleb märkida, et kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab, et seadusega nr 250/2012, nagu seda on muudetud seadusega nr 164/2017, taastati õiguslik olukord, mis valitses Slovaki Vabariigis ajal, mil kehtis direktiiv 2003/54, ja mis puudutab reguleeriva asutuse juhataja ametisse nimetamise ja ametist vabastamise eeskirju ning riigi ministeeriumide esindajate osalemist teatavates tariifide kehtestamise menetlustes, ei tähenda see asjaolu tingimata ja ainuüksi sel põhjusel, et selle seaduse sätted, mis näevad ette niisugused eeskirjad, on vastuolus direktiivi 2009/72 asjasse puutuvate sätetega nimetatud asutuse sõltumatuse kohta.

27 Nimelt, kui need eeskirjad on vastu võetud direktiiviga 2009/72 liikmesriikidele jäetud pädevuse piirides ja nendega kaasnevad selle direktiiviga ette nähtud riikliku reguleeriva asutuse sõltumatuse tagatised, siis ei ole õiguslik olukord, kus liikmesriigi seadusandja on direktiivi 2003/54 kohaldamise ajal kehtestanud teatavad riikliku reguleeriva asutuse korraldust ja toimimist puudutavad normid, tingimata vastuolus direktiiviga 2009/72.

28 Siit järeldub, et eelotsusetaotluse esitanud kohtule käesoleva eelotsusetaotluse raames tarviliku vastuse andmiseks tuleb kindlaks teha, kas direktiivi 2009/72 artikli 35 lõikeid 4 ja 5 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus niisugused liikmesriigi õigusnormid, nagu on ette nähtud seaduses nr 250/2012 seadusega nr 164/2017 muudetud redaktsioonis, olenemata sellest, kas need normid olid liidu õigusega kooskõlas enne seadusemuudatust.

Esimene küsimus

29 Tuleb toonitada, et kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohus piirdus oma küsimuses ainult direktiivi 2009/72 artikli 35 lõike 4 tõlgenduse taotlemisega, ei takista see asjaolu Euroopa Kohtul esitada liikmesriigi kohtule kõiki liidu õiguse tõlgendamise aspekte, mis võivad olla tarvilikud liikmesriigi kohtu menetluses oleva kohtuasja lahendamisel, olenemata sellest, kas liikmesriigi kohus neile oma küsimuses viitas või mitte (vt selle kohta 12. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle, C-769/18, EU:C:2020:203, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika).

30 Seega tuleb asuda seisukohale, et esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitust, kas direktiivi 2009/72 artikli 35 lõikeid 4 ja 5 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt riikliku reguleeriva asutuse juhataja ametisse nimetamine ja ametist vabastamine on selle riigi valitsuse pädevuses.

31 Direktiivi 2009/72 artikli 35 lõige 4 paneb liikmesriikidele kohustuse tagada reguleeriva asutuse sõltumatus ja kanda hoolt, et ta teostaks oma volitusi erapooletult ja läbipaistvalt.

32 Mis puudutab mõistet „sõltumatus", mida direktiivis 2009/72 ei ole määratletud, siis Euroopa Kohus on juba selgitanud, et avalik-õigusliku organi puhul tähendab sõltumatus harilikult staatust, mis tagab asjaomasele organile võimaluse tegutseda täiesti sõltumatult nendest organitest, kelle suhtes tema sõltumatus peab olema tagatud, mis tahes juhendite ja surveta (vt analoogia alusel 13. juuni 2018. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Poola, C-530/16, EU:C:2018:430, punkt 67).

33 Sellise sõltumatuse tagamiseks näeb direktiivi 2009/72 artikli 35 lõige 4 esiteks punktis a ette, et see asutus peab olema on õiguslikult eraldiseisev ja funktsionaalselt sõltumatu kõikidest teistest avalik-õiguslikest ja eraõiguslikest isikutest. Teiseks on artikli 35 lõike 4 punkti b alapunktides i ja ii sätestatud nõuded, mis käsitlevad asutuse töötajate ja juhtimise eest vastutavate isikute sõltumatust; nad peavad tegutsema turuhuvidest sõltumatult ega tohi reguleerimisülesandeid täites küsida ega vastu võtta otseseid juhiseid üheltki riigiasutuselt ega muult avalik-õiguslikult või eraõiguslikult isikult. Need nõuded eeldavad, et riiklik reguleeriv asutus peab oma reguleerimisülesandeid täites olema vaba kõikvõimalikust välisest mõjust.

34 Lisaks on selleks, et riikliku reguleeriva asutuse sõltumatus oleks kaitstud, direktiivi 2009/72 artikli 35 lõike 5 punktis b sätestatud nõue, et selle asutuse juhatuse liikmed või juhul, kui juhatus puudub, siis tippjuhtkond nimetatakse ametisse tähtajaliselt, viieks kuni seitsmeks aastaks, mida võib pikendada üks kord. Selles kontekstis peavad liikmesriigid tagama sobiva rotatsioonisüsteemi juhatuse või tippjuhtkonna jaoks, kelle võib ametiaja jooksul ametist vabastada vaid juhul, kui nad enam ei vasta artiklis 35 sätestatud tingimustele või on vastavalt riigisisesele õigusele süüdi üleastumises.

35 Nende nõuete täitmiseks peab riikliku reguleeriva asutuse juhatuse või juhul, kui juhatus puudub, siis tippjuhtkonna ametisse nimetamise ja ametist vabastamise pädevus olema seadusega rangelt piiritletud ning seda tuleb teostada objektiivsete, selgelt ja ammendavalt loetletud ning kontrollitavate kriteeriumide alusel (vt analoogia alusel 13. juuni 2018. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Poola, C-530/16, EU:C:2018:430, punkt 86).

36 Samas tuleb tõdeda, et ükski direktiivi 2009/72 säte ei täpsusta liikmesriikide asutust või asutusi, kellele tuleks teha ülesandeks ametisse nimetada ja ametist vabastada riikliku reguleeriva asutuse juhatuse liikmed või tippjuhte, muu hulgas selle juhatajat.

37 Sellega seoses on oluline märkida, et ELTL artiklist 288 tuleneb, et liikmesriigid on kohustatud direktiivi ülevõtmisel tagama selle täieliku toime, kuid neil on samas ulatuslik kaalutlusruum direktiivi rakendamiseks võetavate meetmete ja vahendite valiku osas. See vabadus tähendab ühtlasi direktiivi adressaadiks oleva iga liikmesriigi kohustust võtta täiel määral kõik vajalikud meetmed, et tagada direktiivi täielik toime vastavalt selles sätestatud eesmärgile (19. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus Ormaetxea Garai ja Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, punkt 29 ja seal viidatud kohtupraktika).

38 Neil tingimustel on liikmesriikidel institutsiooniline autonoomia oma reguleerivate asutuste korraldamisel ja struktureerimisel direktiivi 2009/72 artikli 35 tähenduses, mida tuleb aga teostada selles direktiivis sätestatud eesmärke ja kohustusi järgides (vt analoogia alusel 19. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus Ormaetxea Garai ja Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika).

39 Sellest järeldub, et direktiiv 2009/72 ja eelkõige selle artikkel 35 ei keela liikmesriigi valitsusel riikliku reguleeriva asutuse juhatajat ametisse nimetada ja ametist vabastada.

40 Ametisse nimetamise ja ametist vabastamise õigust tuleb siiski teostada nii, et oleks tagatud asutuse sõltumatus selles mõttes, et järgitakse kõiki direktiivi 2009/72 artikli 35 lõigetes 4 ja 5 ette nähtud nõudeid.

41 Käesoleval juhul märgib Slovakkia valitsus oma kirjalikes seisukohtades, et reguleeriva asutuse sõltumatus on tagatud kõigi praegu kehtivate riigisiseste õigusnormidega, millega on üle võetud direktiiv 2009/72. Valitsus viitab esiteks seadusega nr 164/2017 muudetud seaduse nr 250/2012 artikli 4 lõigetele 2 ja 3, mis käsitlevad reguleeriva asutuse erapooletust ja sõltumatust ning milles on näidatud, millised on selle asutuse organid, teiseks selle muudetud seaduse artiklile 5, mis reguleerib muu hulgas nimetatud asutuse juhataja ametisse nimetamist, staatust, tegevust ja ametist vabastamist, kolmandaks selle muudetud seaduse artiklile 6, mis käsitleb regulatiivkomitee tegevust, ja neljandaks sama muudetud seaduse artiklile 7, mis käsitleb regulatiivkomitee liikmete ametisse nimetamist ja ametist vabastamist ning nende kohta kehtivaid nõudeid. Täpsemalt on reguleeriva asutuse juhataja ametiaeg kuus aastat, tema töötasu on seaduse nr 250/2012 seadusega nr 164/2017 muudetud redaktsioonis selgelt ja läbipaistvalt kindlaks määratud ning teda saab ametist vabastada üksnes seaduses sõnaselgelt ette nähtud põhjustel.

42 Need Slovaki õigusnormid tagavad, et liikmesriigi valitsus ei avalda reguleeriva asutuse juhatajale mingit mõju, mis seaks ohtu asutuse sõltumatuse.

43 Sellega seoses olgu märgitud, et kuna Euroopa Kohus peab arvesse võtma eelotsuse küsimuse faktilist ja õiguslikku konteksti, nagu see on määratletud eelotsusetaotluses, siis tuleb Euroopa Kohtul esitatud küsimusele vastata üksnes lähtuvalt eelotsusetaotluse esitanud kohtu viidatud sätetest (vt selle kohta 28. juuli 2016. aasta kohtuotsus Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, punktid 30 ja 31).

44 Eelotsusetaotlustes esitatud teave ei pea mitte üksnes võimaldama Euroopa Kohtul tarvilikku vastust anda, vaid ka andma liikmesriikide valitsustele ja teistele huvitatud isikutele võimaluse esitada Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 23 alusel oma seisukohad. Euroopa Kohtu ülesanne on tagada selle võimaluse olemasolu, võttes arvesse asjaolu, et selle artikli alusel tehakse huvitatud isikutele teatavaks ainult eelotsusetaotlused (vt selle kohta 4. mai 2016. aasta kohtuotsus Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, punkt 26 ja seal viidatud kohtupraktika).

45 Seega ei saa Euroopa Kohus võtta arvesse selliseid riigisiseseid õigusnorme nagu need, millele Slovakkia valitsus oma kirjalikes seisukohtades viitas, kuna eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole neid oma eelotsusetaotluses maininud. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on kindlaks teha, kas need sätted võimaldavad tagada reguleeriva asutuse sõltumatuse, nagu nõuab direktiiv 2009/72, ja see on küsimus, mille vastust ei määra juba ette kindlaks asjaolu – nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 39 –, et see direktiiv ei keela Slovakkia valitsusel reguleeriva asutuse juhatajat ametisse nimetada ja ametist vabastada.

46 Eeltoodud kaalutlustest ilmneb, et esimesele küsimusele tuleb vastata, et direktiivi 2009/72 artikli 35 lõikeid 4 ja 5 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt riikliku reguleeriva asutuse juhataja ametisse nimetamine ja ametist vabastamine on selle riigi valitsuse pädevuses, tingimusel et kõik nendes sätetes ette nähtud nõuded on täidetud, mida peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

Teine küsimus

47 Arvestades käesoleva kohtuotsuse punktis 29 viidatud Euroopa Kohtu praktikat, tuleb asuda seisukohale, et teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitust, kas direktiivi 2009/72 artikli 35 lõikeid 4 ja 5 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis näevad üldise huvi kaitse tagamiseks ette selle riigi ministeeriumide esindajate osalemise riikliku reguleeriva asutuse teatud menetlustes, mis puudutavad tariifide kindlaksmääramist.

48 Kõigepealt tuleb märkida, et selle küsimusega viitab kohus Slovaki Vabariigi majandusministeeriumi ja keskkonnaministeeriumi esindajate osalemisele eespool nimetatud menetlustes. Kui aga eelotsusetaotluse esitanud kohtu teostatava kontrolli tulemusena ei ilmne, et see on teisiti, siis nähtub eelotsusetaotlusest, et keskkonnaministeeriumi osalemine puudutab üksnes selliseid tariifide kehtestamise menetlusi, mis on seotud joogivee tootmise ja joogiveega varustamisega. Seega ei tuleks sellisel juhul niisuguse osalemise suhtes kohaldada direktiivi 2009/72 ühiseeskirju, mis käsitlevad eelkõige elektrienergia tootmist, edastamist, jaotamist ja tarnimist, ning tarbijakaitse sätteid, mille eesmärk on parandada ja lõimida Euroopa Liidus konkurentsivõimelisi elektriturge.

49 Pärast seda sissejuhatavat täpsustust tuleb rõhutada, et nimetatud küsimus puudutab tingimusi, millele riikliku reguleeriva asutuse tegevus peab vastama, et oleks tagatud tema sõltumatus otsuste tegemisel.

50 Selles osas nähtub direktiivi 2009/72 artikli 35 lõike 5 punktist a, et riiklik reguleeriv asutus peab saama vastu võtta kõikidest poliitilistest organitest sõltumatuid otsuseid.

51 Lisaks, nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 33, tähendab direktiivi 2009/72 artikli 35 lõike 4 punkti b alapunktis ii nõutud riikliku reguleeriva asutuse töötajate ja juhtimise eest vastutavate isikute sõltumatus seda, et asutus on oma reguleerimisülesandeid täites vaba igasugusest välisest mõjust.

52 Samas ei piira selle sätte kohaselt nõue, et riikliku reguleeriva asutuse töötajad ja juhtimise eest vastutavad isikud oleksid sõltumatud, eelkõige asjaomase liikmesriigi valitsuse antud üldsuuniseid, mis ei tohi siiski olla seotud direktiivi 2009/72 artikli 37 kohaste reguleerimisülesannete ja -volitustega. Need hõlmavad erinevate tariifide ja hindade kehtestamise, heakskiitmise ja järelevalvega seotud ülesandeid ja pädevust, eelkõige selle artikli lõike 1 punktis a sätestatud pädevust, mis seisneb elektrienergia edastamise või jaotamise tariifide või nende arvutamise aluseks oleva metoodika kehtestamises või heakskiitmises läbipaistvate kriteeriumide alusel.

53 Viimati mainitud aspektis tuleneb direktiivi artiklist 36, et direktiivi artiklis 37 määratletud kohustuste ja volituste raames võtab riiklik reguleeriv asutus kõik mõistlikud meetmed, et saavutada artiklis 36 loetletud üldist huvi pakkuvad eesmärgid, sealhulgas eelkõige edendada konkurentsivõimelist, turvalist ja keskkonnasäästlikku elektrienergia siseturgu, energiatõhusust või tarbijakaitset.

54 Sellest järeldub, et sõltumatus otsuste tegemisel selle direktiivi artikli 35 lõike 4 punkti b alapunkti ii ja lõike 5 punkti a tähenduses eeldab, et direktiivi artiklis 37 nimetatud reguleerimisülesannete ja -volituste raames võtab riiklik reguleeriv asutus oma otsused vastu iseseisvalt üksnes üldise huvi alusel, et tagada direktiiviga taotletavate eesmärkide järgimine, ilma et ta alluks väljastpoolt, muudelt avalik-õiguslikelt või eraõiguslikelt asutustelt saadud juhistele.

55 Siiski tuleb märkida, et direktiivi 2009/72 artikli 35 lõiked 4 ja 5 ei sisalda ühtegi sätet, mis keelaks liikmesriikide ministeeriumide esindajatel osaleda teatavates tariifide kehtestamise menetlustes, mis puudutavad muu hulgas elektrienergia edastus- ja jaotusvõrgu kasutamist ning elektrienergia edastamist ja jaotamist.

56 Siit järeldub, et võttes arvesse kaalutlusruumi, mis neil on direktiivist 2009/72 tulenevate kohustuste rakendamisel, nagu on selgitatud käesoleva kohtuotsuse punktides 37 ja 38, võivad liikmesriigid sellist osalemist lubavaid norme vastu võtta tingimusel, et on tagatud riikliku reguleeriva asutuse sõltumatus otsuste tegemisel selle direktiivi artikli 35 lõigete 4 ja 5 tähenduses.

57 Seega asjaolu, et seaduse nr 250/2012 vaidlusalused sätted näevad seadusega nr 164/2017 muudetud redaktsioonis ette liikmesriigi ministeeriumide esindajate osalemise teatavates tariifide kehtestamise menetlustes, ei vii käesoleval juhul tingimata ja ainuüksi sel põhjusel selleni, et reguleeriv asutus ei täida oma tariifidega seotud ülesandeid sõltumatult direktiivi 2009/72 ja eelkõige selle direktiivi artikli 35 tähenduses.

58 Slovakkia valitsus märgib selle kohta oma kirjalikes seisukohtades, et niisugune osalemine on vajalik ja sobiv selleks, et ministeeriumid saaksid teavet tariifide kehtestamise menetluste kohta, arvestades, et need menetlused pakuvad üldist huvi kogu ühiskonnale, eriti mis puudutab Slovaki Vabariigi energiapoliitika eesmärke ja prioriteete.

59 Valitsus lisab, et ministeeriumide esindajatel ei ole ühtegi konkreetset õigust, mis võimaldaks neil sekkuda reguleeriva asutuse otsuste vastuvõtmisse, kuna nende osalemise suhtes kehtivad sisuliselt Slovaki õiguse üldise haldusmenetluse normid. Need normid tagavad nimelt kõigile kõnealuse menetluse osalistele aktiivse osalemise ja seega oma õiguste ja huvide kaitse, võimaluse väljendada oma seisukohti ja esitada ettepanekuid, esitada märkusi ja osaleda arutelus, esitada tõendeid, tutvuda toimikutega, saada otsus kätte ning vajaduse korral vaidlustada see vaidega selle asutuse regulatiivkomitees ja kaebusega liikmesriigi kohtus.

60 Slovaki Vabariigi president seevastu väidab oma kirjalikes seisukohtades eelkõige, et isegi seaduse nr 250/2012 kehtivuse ajal, enne selle muutmist seadusega nr 164/2017, tühistas reguleeriv asutus 2017. aastal Slovakkia valitsuse survel algsed otsused, asendades need otsustega, mis vastavad valitsuse poliitilisele tahtele.

61 Sellega seoses tuleb rõhutada, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole oma eelotsusetaotluses viidanud Slovakkia valitsuse osutatud riigisisestele eeskirjadele ja sätetele, mis takistab Euroopa Kohut, nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 45, neid arvesse võtmast, ega esitanud mingit teavet riikliku reguleeriva asutuse otsustuspraktika kohta.

62 Teisele küsimusele tarviliku vastuse andmiseks on aga oluline esile tuua, et nagu märkis komisjon oma kirjalikes seisukohtades, nõuavad direktiivi 2009/72 artikli 35 lõiked 4 ja 5, et käesoleval juhul ei tohi riigi ministeeriumide esindajad kasutada oma osalemist tariifide kehtestamise menetluses selleks, et avaldada reguleerivale asutusele survet või anda talle juhiseid, mis võivad suunata asutuse otsuseid selle direktiivi artiklist 37 tulenevate ülesannete ja pädevuse raames.

63 Kuigi direktiiviga 2009/72 ei ole vastuolus see, et liikmesriigi valitsus võib eelkõige oma ministeeriumide esindajate osalemise kaudu esitada riiklikus reguleerivas asutuses oma seisukoha selle kohta, kuidas see asutus tema arvates võib oma reguleerimisülesannete täitmisel võtta arvesse üldisi huve, ei saa see osalemine ja eelkõige esindajate arvamused tariifide kehtestamise menetluste käigus olla siduvad ning mingil juhul ei tohi reguleeriv asutus pidada neid juhisteks, mida ta oma ülesannete täitmisel ja pädevuse teostamisel peab järgima.

64 Lisaks ei tohi eeskirjad, mis käsitlevad riigi ministeeriumide esindajate osalemist tariifide kehtestamise menetlustes, kahjustada reguleeriva asutuse nende otsuste ulatust, mis on vastu võetud nimetatud artiklis 37 sätestatud ülesannete ja pädevuse alusel. Eelkõige seal, kus sellised ülesanded või pädevused seda nõuavad, ei tohi osalemiseeskirjad kahjustada asutuse otsuste siduvust ja vahetut kohaldamist, nähes näiteks ette, et otsused peavad enne nende rakendamist olema nende esindajate poolt enne heaks kiidetud või kinnitatud.

65 Eeltoodud kaalutlustest ilmneb, et teisele küsimusele tuleb vastata, et direktiivi 2009/72 artikli 35 lõikeid 4 ja 5 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis näevad üldise huvi kaitse tagamiseks ette liikmesriigi ministeeriumide esindajate osalemise riikliku reguleeriva asutuse teatavates tariifide kehtestamise menetlustes, tingimusel et järgitakse selle asutuse sõltumatust otsuste tegemisel, mida peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

Kohtukulud

66 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (viies koda) otsustab:

1. **Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta direktiivi 2009/72/EÜ, mis käsitleb elektrienergia siseturu ühiseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2003/54/EÜ, artikli 35 lõikeid 4 ja 5 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt riikliku reguleeriva asutuse juhataja ametisse nimetamine ja ametist vabastamine on selle riigi valitsuse pädevuses, tingimusel et kõik nendes sätetes ette nähtud nõuded on täidetud, mida peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.**

2. **Direktiivi 2009/72 artikli 35 lõikeid 4 ja 5 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis näevad üldise huvi kaitse tagamiseks ette liikmesriigi ministeeriumide esindajate osalemise riikliku reguleeriva asutuse teatavates tariifide kehtestamise menetlustes, tingimusel et järgitakse selle asutuse sõltumatust otsuste tegemisel, mida peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.**

Allkirjad