Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 11. junija 2020*

„Predhodno odločanje – Notranji trg z električno energijo – Direktiva 2009/72/ES – Člen 35(4) in (5) – Neodvisnost regulativnih organov – Nacionalna zakonodaja, v skladu s katero se pooblastila za imenovanje predsednika nacionalnega regulativnega organa prenesejo z voditelja države na vlado – Sodelovanje nacionalnih ministrstev v postopkih določanja cen“

V zadevi C-378/19,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Ústavný súd Slovenskej republiky (ustavno sodišče Slovaške republike) z odločbo z dne 23. januarja 2019, ki je na Sodišče prispela 14. maja 2019, v postopku med

**Prezident Slovenskej republiky,**

ob udeležbi

**Národná rada Slovenskej republiky,**

**Vláda Slovenskej republiky,**

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi E. Regan, predsednik senata, I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič in C. Lycourgos (poročevalec), sodniki,

generalni pravobranilec: M. Bobek,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Prezident Slovenskej republiky Z. Čaputová,

– za slovaško vlado B. Ricziová, agentka,

– za špansko vlado S. Jiménez García, agent,

– za Evropsko komisijo O. Beynet, R. Lindenthal in A. Tokár, agenti,

* Jezik postopka: slovaščina.

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

**Sodbo**

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 35(4) in (5) 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 (UL 2009, L 211, str. 55).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru postopka, ki ga je začel Prezident Slovenskej republiky (predsednik Slovaške republike) glede skladnosti nacionalnih pravil glede imenovanja in razrešitve predsednika Úrad pre reguláciu sieťových odvetví (organ za reguliranje sistema omrežij, Slovaška, v nadaljevanju: regulativni organ) ter sodelovanja predstavnikov nacionalnih ministrstev v postopkih določanja cen pri tem organu s slovaško ustavo v povezavi s pravom Unije.

## Pravni okvir

### *Pravo Unije*

3 V uvodnih izjavah 33 in 34 Direktive 2009/72 je navedeno:

„(33) Direktiva 2003/54/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2003 o skupnih pravilih za notranji trg z električno energijo in o razveljavitvi Direktive 96/92/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 12, zvezek 2, str. 211)] je uvedla zahtevo, da države članice vzpostavijo regulatorje s specifičnimi pristojnostmi. Vendar izkušnje kažejo, da je učinkovitost regulacije pogosto omejena, ker regulatorji niso dovolj neodvisni od vlade ter nimajo zadostnih pooblastil in diskrecije. Zato je Evropski svet na zasedanju dne 8. in 9. marca 2007 Komisijo pozval, naj pripravi zakonodajne predloge za nadaljnjo uskladitev pooblastil in krepitev neodvisnosti nacionalnih energetskih regulatorjev. Treba bi bilo omogočiti, da so ti nacionalni regulativni organi lahko pristojni tako za sektor električne energije kot tudi za sektor plina.

(34) Notranji trg z električno energijo bo pravilno deloval le, če bodo lahko energetski regulatorji odločali o vseh ustreznih regulativnih vprašanjih in če bodo popolnoma neodvisni od kakršnih koli drugih javnih ali zasebnih interesov. To pa ne preprečuje niti sodnega niti parlamentarnega nadzora v skladu z ustavnim pravom držav članic. Poleg tega tudi dejstvo, da proračun regulatorja odobri nacionalni zakonodajalec, ne ovira proračunske samostojnosti. Določbe o samostojnosti pri izvajanju dodeljenih proračunskih sredstev bi bilo treba izvajati v okviru, ki ga določajo nacionalno pravo in pravila o proračunu. Države članice z ustreznim rotacijskim sistemom pripomorejo k neodvisnosti nacionalnega regulativnega organa od političnih in gospodarskih interesov, hkrati pa bi jim moralo biti omogočeno, da primerno upoštevajo razpoložljivost človeških virov in velikost odbora.“

4 Člen 35 te direktive, naslovljen „Imenovanje in neodvisnost regulativnih organov“, določa:

„1. Vsaka država članica na nacionalni ravni imenuje samo en nacionalni regulativni organ.

[…]

4. Države članice zagotovijo neodvisnost regulativnega organa in poskrbijo, da svoja pooblastila izvaja nepristransko in pregledno. V ta namen država članica zagotovi, da je regulativni organ pri opravljanju regulativnih nalog, ki mu jih nalaga ta direktiva in z njo povezana zakonodaja:

(a) pravno ločen in funkcionalno neodvisen od vseh drugih javnih ali zasebnih subjektov;

(b) da njegovo osebje in osebe, odgovorne za njihovo upravljanje,
(i) delujejo neodvisno od kakršnih koli tržnih interesov in
(ii) pri opravljanju svojih regulativnih nalog ne zahtevajo ali sprejemajo neposrednih navodil od katere koli vlade ali drugega javnega ali zasebnega subjekta. Ta zahteva ne posega v morebitno tesno sodelovanje z drugimi pristojnimi nacionalnimi organi ali v splošne smernice politike, ki jih določi vlada, ki niso povezane z regulativnimi pooblastili in nalogami iz člena 37.

5. Da zavarujejo neodvisnost regulativnega organa, države članice zlasti zagotovijo:

(a) da lahko regulativni organ samostojno odloča, neodvisno od katerega koli političnega organa, in da se mu letno ločeno dodelijo proračunska sredstva, da bi bil samostojen pri izvrševanju dodeljenih proračunskih sredstev in da bi pri opravljanju svojih dolžnosti razpolagal z zadostnimi človeškimi in finančnimi viri; in

(b) da so člani odbora regulativnega organa ali, če odbor ne obstaja, najvišje vodstvo regulativnega organa imenovani za obdobje od pet do sedem let, ki se lahko enkrat obnovi.

Države članice glede točke (b) prvega pododstavka zagotovijo ustrezen sistem rotacije za odbor ali najvišje vodstvo. Člane odbora, ali, če odbor ne obstaja, člane najvišjega vodstva se lahko še pred koncem njihovega mandata funkcije razreši le, če ne izpolnjujejo več pogojev iz tega člena ali če so storili kršitev po nacionalni zakonodaji.“

5 Člen 36 navedene direktive, naslovljen „Splošni cilji regulativnega organa“, določa:

„Pri opravljanju regulativnih nalog, določenih v tej direktivi, regulativni organ v okviru svojih nalog in pooblastil, opredeljenih v členu 37, ter po potrebi v tesnem posvetovanju z drugimi ustreznimi nacionalnimi organi, tudi z organi, pristojnimi za konkurenco, in brez poseganja v njihove pristojnosti sprejme vse razumne ukrepe za doseganje naslednjih ciljev:

(a) spodbujanje konkurenčnega, zanesljivega in okoljsko trajnostnega notranjega trga z električno energijo v Skupnosti ter učinkovito odpiranje trga za vse odjemalce in dobavitelje v Skupnosti, in sicer v tesnem sodelovanju z Agencijo, regulativnimi organi drugih držav članic in Komisijo, in zagotavljanje ustreznih pogojev za učinkovito in zanesljivo delovanje omrežij električne energije ob upoštevanju dolgoročnih ciljev;

[…]“

6 Člen 37(1) iste direktive, naslovljen „Naloge in pooblastila regulativnih organov“, določa:

„Regulativni organ ima naslednje naloge:

(a) v skladu s preglednimi merili določati ali potrjevati tarife za prenos ali distribucijo ali njihove metodologije;

[…]“

### *Slovaško pravo*

7 Z Zákon č. 250/2012 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach (zakon št. 250/2012 o regulaciji na področju sistema omrežij) sta bili v slovaško pravo preneseni Direktiva 2009/72 in Direktiva 2009/73/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo in o razveljavitvi Direktive 2003/55/ES (UL 2009, L 211, str. 94). Ta zakon je bil spremenjen z 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 (zakon št. 164/2017 o spremembi in dopolnitvi zakona št. 250/2012 o regulaciji na področju sistema omrežij, kakor je bil spremenjen).

8 V obrazložitvenem memorandumu zakona št. 164/2017 je navedeno:

„Spremeni se način imenovanja predsednika regulativnega organa. Po veljavni zakonodaji predsednika imenuje in razreši predsednik Slovaške republike na predlog vlade Slovaške republike. Predlaga se, naj predsednika regulativnega organa imenuje vlada Slovaške republike. Ta sprememba odraža dejansko odgovornost vlade Slovaške republike v sektorju regulacije na področju sistema omrežij, pri čemer se ne posega v neodvisnost regulativnega organa. Vlada Slovaške republike je v celoti odgovorna za energetsko politiko Slovaške republike, pooblastila predsednika republike pa so v tem sektorju zelo omejena. Zato je primerno in logično, da se pristojnost za imenovanje in razrešitev predsednika regulativnega organa prizna vladi Slovaške republike.

[…]

Ministrstvu Slovaške republike za gospodarstvo in ministrstvu Slovaške republike za okolje se v nekaterih postopkih določanja cen prizna procesnopravni položaj stranke v postopku, s čimer so jima v teh postopkih določanja cen dane na voljo procesne možnosti za dosledno varstvo javnega interesa.

[…]“

9 Člen 5(1), prvi stavek, zakona št. 250/2012, kakor je bil spremenjen z zakonom št. 164/2017, določa:

„Regulativni organ vodi predsednik, ki ga imenuje in razreši vlada Slovaške republike […].“

10 Člen 14(3), tretji stavek, tega zakona določa:

„V postopku določanja cen sodeluje regulirani subjekt, ki je predložil predlog cene. Če je postopek določanja cen začel regulativni organ, v postopku sodeluje regulirani subjekt, katerega tarife namerava regulativni organ regulirati. V postopku določanja cen sodeluje tudi ministrstvo [za gospodarstvo], če gre za postopke določanja cen iz člena 11(1)(d), iz člena 11(1)(e), in sicer v primeru upravljavcev regionalnih distribucijskih sistemov, iz člena 11(2)(c) in iz člena 11(2)(d), in sicer 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 določanja cen iz člena 11(4), od (a) do (c).“

## Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

11 Predsednik Slovaške republike je 16. oktobra 2017 pri predložitvenem sodišču, Ústavný súd Slovenskej republiky (ustavno sodišče Slovaške republike), vložil zahtevo za ugotovitev neskladnosti člena 5(1), prvi stavek, in člena 14(3), tretji stavek, zakona št. 250/2012, kakor je bil spremenjen z zakonom št. 164/2017, s členom 1(1) in (2) ustave Slovaške republike v povezavi s členom 4(3) PEU in členom 288 PDEU, ker naj bi bili s temi določbami tega zakona, kakor je bil spremenjen, nepravilno preneseni direktivi 2009/72 in 2009/73.

12 Po mnenju predsednice Slovaške republike, ki je po 15. juniju 2019 nadaljevala postopek, ki ga je začel njen predhodnik, se s temi določbami zakona št. 250/2012, kakor je bil spremenjen z zakonom št. 164/2017, ne spoštujejo obveznosti zagotavljanja neodvisnosti regulativnega organa, ki izhaja iz člena 35(4) in (5) Direktive 2009/72 ter iz člena 39(4) in (5) Direktive 2009/73.

13 Predložitveno sodišče v zvezi s tem navaja, da je za rešitev spora, ki mu je predložen, treba opredeliti obseg pojma „neodvisnost“ regulativnega organa v smislu teh direktiv. Poudarja, da se zaradi poenostavitve vprašanj za predhodno odločanje ti nanašata le na razlago Direktive 2009/72, odgovor na ti vprašanji pa lahko velja za razlago Direktive 2009/73, katere upoštevne določbe so enake določbam Direktive 2009/72.

14 To sodišče meni, da je predsednica Slovaške republike v okviru zakona št. 250/2012, kakor je bil spremenjen z zakonom št. 164/2017, opredelila dva posega v neodvisnost regulativnega organa. Prvi naj bi bil prenos pooblastila za imenovanje in razrešitev predsednika tega organa, ki je pripadalo predsedniku Slovaške republike, ki ga neposredno izvolijo slovaški državljani, na slovaško vlado. Drugi pa naj bi bil razširitev subjektov, ki so stranke v postopkih določanja cen pred navedenim regulativnim organom, na predstavnika nacionalnih ministrstev, ki morata v okviru tega postopka braniti javni interes.

15 Slovaška vlada pred navedenim sodiščem trdi, da zadevne določbe zakona št. 250/2012, kakor je bil spremenjen z zakonom št. 164/2017, ne posegajo v neodvisnost regulativnega organa, saj ta zakon vsebuje več drugih jamstev za neodvisnost, v katera ta sprememba zakonodaje ni posegla.

16 Predložitveno sodišče v zvezi s tem navaja, da so dvomi, ki jih ima glede pravilnosti prenosa Direktive 2009/72, pojasnjeni z dejstvom, da je namen te direktive prav to – kot je navedeno v njeni uvodni izjavi 33 – da krepi neodvisnost regulativnih organov, zlasti v razmerju do vlad držav članic.

17 Meni, da so pred spremembo, ki je bila uvedena z zakonom št. 164/2017, določbe zakona št. 250/2012, ki so bile sprejete zaradi prenosa te direktive, omogočale okrepitev te neodvisnosti. Zakon št. 250/2012 je namreč določal, na eni strani, da je predsednik Slovaške republike, ne pa slovaška vlada, pristojen za imenovanje in razrešitev predsednika regulativnega organa in, na drugi strani, da noben predstavnik ministrstva ni udeležen v postopku določanja cen pred tem organom.

18 Z zakonom št. 250/2012, kakor je bil spremenjen z zakonom št. 164/2017, pa naj bi bilo vzpostavljeno stanje pred prenosom direktive 2009/72, kar naj v nasprotju s ciljem te direktive ne bi prispevalo h krepitvi neodvisnosti regulativnega organa.

19 V teh okoliščinah je Ústavný súd Slovenskej republiky (ustavno sodišče Slovaške republike) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je mogoče člen 35(4) Direktive [2009/72], 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 razrešitev predsednika regulativnega organa in se to prenese na vlado, s čimer se ponovno vzpostavi zakonsko stanje, kakršno je bilo pred prenosom direktive?

2. Ali je mogoče člen 35(5) Direktive [2009/72], 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?“

## Vprašanji za predhodno odločanje

### *Uvodne ugotovitve*

20 Iz predloga za predhodno odločanje izhaja, da so bila z določbami zakona št. 250/2012, kakor je bil spremenjen z zakonom št. 164/2017, iz postopka v glavni stvari – v zvezi z imenovanjem in razrešitvijo predsednika regulativnega organa in sodelovanjem zastopnikov nacionalnih ministrstev pri nekaterih postopkih določanja cen – ponovno vzpostavljena pravila, ki so se uporabljala v slovaškem pravu, ko je bila v veljavi Direktiva 2003/54. Po spremembah, ki so bile uvedene z zakonom št. 164/2017, je, prvič, slovaška vlada postala pristojna za to imenovanje in to razrešitev namesto predsednika Slovaške republike in, drugič, so nekateri ministri dobili status „strank“ v teh postopkih.

21 Ker pa je bila Direktiva 2003/54 razveljavljena z Direktivo 2009/72, katere eden od ciljev naj bi bil okrepitev neodvisnosti nacionalnih regulativnih organov, lahko vrnitev v zakonsko stanje, kakršno je bilo to pred zadnjenavedeno direktivo, po mnenju navedenega sodišča pomeni poseg v neodvisnost nacionalnega regulativnega organa v smislu Direktive 2009/72, čeprav naj bi bil z zakonom št. 250/2012 v njegovi prvotni različici zagotovljen pravilen prenos te zadnje direktive v slovaško pravo.

22 V zvezi s tem je treba poudariti, da je cilj Direktive 2009/72 zlasti vzpostavitev odprtega in konkurenčnega notranjega trga z električno energijo, ki potrošnikom omogoča svobodno izbiro dobaviteljev, dobaviteljem pa, da svoje proizvode svobodno dobavljajo svojim odjemalcem, zagotavljanje enakovrednih pogojev na tem trgu, zagotovitev zanesljive oskrbe in boj proti podnebnim spremembam (sodba z dne 12. decembra 2019, Slovenské elektrárne, C-376/18, EU:C:2019:1068, točka 32).

23 Za uresničevanje tega cilja so z Direktivo 2009/72 nacionalnemu regulativnemu organu podeljena široka pooblastila za reguliranje in nadzor trga električne energije.

24 Kot je navedeno v uvodni izjavi 33 te direktive, je Evropski svet na svoji seji 8. in 9. marca 2007 Evropsko komisijo pozval k pripravi zakonodajnih predlogov za nadaljnjo uskladitev pooblastil in krepitev neodvisnosti nacionalnih energetskih regulatorjev. Poleg tega je treba skladu z uvodno izjavo 34 te direktive za zagotavljanje dobrega delovanja notranjega trga električne energije energetskim regulatorjem omogočiti, da odločajo o ustreznih regulativnih vprašanjih in da so popolnoma neodvisni od kakršnih koli drugih javnih ali zasebnih interesov.

25 Iz tega tako izhaja, kot navaja predložitveno sodišče, da se želi z Direktivo 2009/72 le okrepiti neodvisnost nacionalnega regulativnega organa glede na ureditev iz Direktive 2003/54, ki je bila s provonavedeno direktivo razveljavljena. Ta okrepitev se odraža v določbah poglavja IX Direktive 2009/72, naslovljenega „Nacionalni regulativni organi“, v katerem je med drugim člen 35 te direktive, katerega razlaga se predlaga s tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe.

26 Vendar je treba navesti, da okoliščina, ki jo je navedlo predložitveno sodišče, in sicer da je bilo z zakonom št. 250/2012, kakor je bil spremenjen z zakonom št. 164/2017, vzpostavljeno zakonsko stanje, ki je obstajalo v Slovaški republiki v času veljavnosti Direktive 2003/54, kar zadeva pravila imenovanja in razrešitve predsednika regulativnega organa in kar zadeva sodelovanje predstavnikov nacionalnih ministrstev v nekaterih postopkih določanja cen, ne pomeni nujno, da upoštevne določbe Direktive 2009/72, ki se nanašajo na neodvisnost tega organa, že iz tega razloga nasprotujejo določbam tega zakona, s katerim so bila določena ta pravila.

27 Če so namreč pravila sprejeta v mejah pooblastil, ki jih Direktiva 2009/72 daje državam članicam, in če so podana jamstva za neodvisnost nacionalnega regulativnega organa, ki jo določa ta direktiva, zakonsko stanje, v katerem naj bi zakonodajalec države članice ponovno uvedel nekatera pravila organizacije in delovanja nacionalnega regulativnega organa, ki so veljala v tej državi članici v času veljavnosti Direktive 2003/54, ni nujno v nasprotju z Direktivo 2009/72.

28 Iz tega izhaja, da je treba za koristen odgovor predložitvenemu sodišču v okviru tega predloga za sprejetje predhodne odločbe ugotoviti, ali je treba člen 35(4) in (5) Direktive 2009/72 razlagati tako, da nasprotuje določbam nacionalnega prava, kakršne so te iz zakona št. 250/2012, kakor je bil spremenjen z zakonom št. 164/2017, neodvisno od skladnosti teh določb s pravom Unije pred to zakonsko spremembo.

***Prvo vprašanje***

29 Navesti je treba, da čeprav je predložitveno sodišče svoja vprašanja formalno omejilo samo na razlago člena 35(4) Direktive 2009/72, to Sodišča ne ovira, da predložitvenemu sodišču sporoči vse vidike razlage prava Unije, ki bi mu lahko koristili pri presoji predložene zadeve, in sicer ne glede na to, ali se je nanje sklicevalo v svojem vprašanju (glej v tem smislu sodbo z dne 12. marca 2020, Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle, C-769/18, EU:C:2020:203, točka 40 in navedena sodna praksa).

30 Tako je treba šteti, da predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 35(4) in (5) Direktive 2009/72 razlagati tako, da nasprotuje zakonodaji države članice, v skladu s katero je vlada te države pristojna za imenovanje in razrešitev predsednika nacionalnega regulativnega organa.

31 S členom 35(4) Direktive 2009/72 se od držav članic zahteva neodvisnost nacionalnega regulativnega organa in nadzor nad tem, da ta organ svoje pristojnosti opravlja nepristransko in pregledno.

32 Glede pojma „neodvisnost", ki v Direktivi 2009/72 ni opredeljen, je Sodišče že odločilo, da glede javnih organov ta pojem običajno pomeni status, ki zadevnemu javnemu organu zagotavlja možnost popolnoma prostega ravnanja glede na organizacije, v razmerju do katerih mora biti njegova neodvisnost zagotovljena, brez vsakršnega navodila in vsakršnega pritiska (glej po analogiji sodbo z dne 13. junija 2018, Komisija/Poljska, C-530/16, EU:C:2018:430, točka 67).

33 Za zagotovitev te neodvisnosti člen 35(4) Direktive 2009/72 na eni strani v točki (a) določa, da mora biti ta organ pravno ločen in funkcionalno neodvisen od vseh drugih javnih ali zasebnih subjektov. Na drugi strani so v točki (b)(i) in (ii) tega člena 35(4) določene zahteve v zvezi z neodvisnostjo osebja in oseb navedenega organa, odgovornih za njegovo upravljanje, ki morajo delovati neodvisno od kakršnih koli tržnih interesov in pri opravljanju svojih regulativnih nalog ne smejo zahtevati ali sprejemati neposrednih navodil od nobene vlade ali drugega javnega ali zasebnega subjekta. V skladu s temi zahtevami mora nacionalni regulativni organ svoje naloge regulacije opravljati brez kakršnega koli zunanjega vpliva.

34 Poleg tega člen 35(5)(b) Direktive 2009/72 za zaščito neodvisnosti nacionalnega regulativnega organa zahteva, da so člani odbora tega organa ali – če odbor ne obstaja – najvišje vodstvo regulativnega organa imenovani za mandat od pet do sedem let, ki se lahko enkrat obnovi. V teh okoliščinah morajo države članice zagotoviti ustrezen sistem rotacije za odbor ali najvišje vodstvo, saj je te člane odbora ali te člane najvišjega vodstva mogoče še pred koncem njihovega mandata funkcije razrešiti le, če ne izpolnjujejo več pogojev iz navedenega člena 35 ali če so storili kršitev po nacionalni zakonodaji.

35 Zaradi spoštovanja teh zahtev mora biti pristojnost za imenovanje in razrešitev odbora nacionalnega regulativnega organa ali – če odbor ne obstaja – članov najvišjega vodstva strogo določena z zakonom in jo je treba izvajati na podlagi objektivnih meril, ki so jasno in izčrpno našteta in preverljiva (glej po analogiji sodbo z dne 13. junija 2018, Komisija/Poljska, C-530/16, EU:C:2018:430, točka 86).

36 Treba pa je ugotoviti, da v nobeni določbi Direktive 2009/72 ni določen organ oziroma organi držav članic, ki bi morali biti odgovorni za imenovanje ali razrešitev članov odbora ali vodstva nacionalnega regulativnega organa, zlasti njegovega predsednika.

37 V zvezi s tem je treba spomniti, da iz člena 288 PDEU izhaja, da morajo države članice pri prenosu direktive zagotoviti njen polni učinek, pri čemer imajo na voljo široko diskrecijsko pravico pri izbiri načinov in sredstev za zagotovitev njenega učinkovanja. Ta svoboda tako ne vpliva na obveznost vsake od držav članic, na katere je direktiva naslovljena, da sprejme vse ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev polnega učinka zadevne direktive v skladu z njenim ciljem (sodba z dne 19. oktobra 2016, Ormaetxea Garai in Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, točka 29 in navedena sodna praksa).

38 V teh okoliščinah imajo države članice institucionalno avtonomijo pri organizaciji in strukturiranju svojih nacionalnih regulativnih organov v smislu člena 35 Direktive 2009/72, ki pa se mora izvajati le ob popolnem upoštevanju ciljev in obveznosti, ki jih določa ta direktiva (glej po analogiji sodbo z dne 19. oktobra 2016, Ormaetxea Garai in Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, točka 30 in navedena sodna praksa).

39 Iz tega izhaja, da Direktiva 2009/72 in zlasti njen člen 35 ne prepovedujeta tega, da vlada države članice lahko imenuje in razreši predsednika nacionalnega regulativnega organa.

40 To pooblastilo za imenovanje in razrešitev pa je treba izvajati tako, da se zagotovi neodvisnost tega organa, kar pomeni, da se spoštujejo vse zahteve, določene v členu 35(4) in (5) Direktive 2009/72.

41 V obravnavanem primeru slovaška vlada v pisnem stališču navaja, da je neodvisnost regulativnega organa zagotovljena z vsemi trenutno veljavnimi nacionalnimi določbami, s katerimi je bila prenesena Direktiva 2009/72. Ta vlada se sklicuje, prvič, na določbe člena 4(2) in (3) zakona št. 250/2012, kakor je bil spremenjen z zakonom št. 164/2017, ki naj bi določil nepristranskost in neodvisnost regulativnega organa ter sestavo tega organa, drugič, na določbe člena 5 tega zakona, kakor je bil spremenjen, ki naj bi med drugim urejal imenovanje, status, dejavnost in razrešitev predsednika tega organa, tretjič, na določbe člena 6 tega zakona, kakor je bil spremenjen, ki naj bi se nanašal na dejavnost regulativnega odbora, in četrtič, na določbe člena 7 tega zakona, kakor je bil spremenjen, ki naj bi urejal imenovanje in razrešitev članov regulativnega odbora ter zahteve, ki se nanašajo nanje. Natančneje, predsednik regulativnega organa naj bi imel mandat šestih let, njegova plača naj bi bila jasno in pregledno določena z zakonom št. 250/2012, kakor je bil spremenjen z zakonom št. 164/2017, in naj bi bil lahko razrešen svojih funkcij le iz razlogov, ki jih izrecno določa ta zakon.

42 Ti predpisi slovaškega prava naj bi zagotavljali, da vlada te države članice nikakor ne vpliva na predsednika regulativnega organa, kar bi lahko ogrožalo delovanje tega organa.

43 V zvezi s tem je treba spomniti, da ker mora Sodišče upoštevati dejanski in pravni okvir, v katerega je umeščeno vprašanje za predhodno odločanje, kakor je opredeljeno v predložitveni odločbi, mora Sodišče na postavljeno vprašanje odgovoriti le ob upoštevanju določb, ki jih navede predložitveno sodišče (glej v tem smislu sodbo z dne 28. julija 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, točki 30 in 31).

44 Informacije, ki jih vsebuje predložitvena odločba, namreč niso namenjene samo Sodišču, da to poda koristne odgovore, temveč tudi vladam držav članic in drugim zainteresiranim subjektom, da ti lahko predložijo stališča v skladu s členom 23 Statuta Sodišča Evropske unije. Sodišče je dolžno skrbeti za

uresničevanje te možnosti glede na dejstvo, da se na podlagi te določbe zainteresiranim strankam vročijo le predložitvene odločbe (glej v tem smislu sodbo z dne 4. maja 2016, Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, točka 26 in navedena sodna praksa).

45 Sodišče torej ne more upoštevati določb nacionalnega prava, kakor jih je navedla slovaška vlada v okviru svojega pisnega stališča, saj jih predložitveno sodišče v svojem predlogu za sprejetje predhodne odločbe ni navedlo. Navedeno sodišče bo moralo odločiti, ali se s temi določbami lahko zagotovi neodvisnost regulativnega organa, kakor se zahteva z Direktivo 2009/72, kar je vprašanje, na katero ni mogoče odgovoriti vnaprej glede na dejstvo, da – kot izhaja iz točke 39 te sodbe – ta direktiva ne prepoveduje, da slovaška vlada lahko imenuje ali odpokliče predsednika regulativnega organa.

46 Iz zgoraj navedenih ugotovitev izhaja, da je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 35(4) in (5) Direktive 2009/72 razlagati tako, da ne nasprotuje zakonodaji države članice, v skladu s katero je vlada te države pristojna za imenovanje in razrešitev predsednika nacionalnega regulativnega organa, če so izpolnjene vse zahteve iz teh določb, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

***Drugo vprašanje***

47 Glede na sodno prakso Sodišča, navedeno v točki 29 te sodbe, je treba ugotoviti, da predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 35(4) in (5) Direktive 2009/72 razlagati tako, da nasprotuje zakonodaji države članice, ki za zagotovitev varstva javnega interesa določa sodelovanje predstavnikov ministrstev te države pri nekaterih postopkih pred nacionalnim regulativnim organom v zvezi z določanjem cen.

48 Uvodoma je treba navesti, da se to vprašanje tega sodišča nanaša na sodelovanje predstavnikov ministrstva za gospodarstvo in ministrstva za okolje Slovaške republike v zgoraj navedenih postopkih. Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe pa – s pridržkom preverjanj, ki jih mora opraviti predložitveno sodišče – izhaja, da se sodelovanje ministrstva za okolje nanaša le na postopke določanja cen, ki so povezani s proizvodnjo in oskrbo s pitno vodo. Tako se v takem primeru določbe Direktive 2009/72, ki se med drugim nanašajo na skupna pravila glede proizvodnje, prevoza, distribucije in dobave električne energije, kot so določbe glede varstva potrošnikov, ki so namenjena izboljšanju in integraciji konkurenčnih trgov z električno energijo v Evropski uniji, ne bi smele uporabiti za to sodelovanje.

49 Po tem uvodnem pojasnilu je treba navesti, da se to vprašanje nanaša na pogoje, ki morajo biti pri delovanju nacionalnega regulativnega organa izpolnjeni, da je zagotovljena njegova neodvisnost pri sprejemanju odločitev.

50 V zvezi s tem iz člena 35(5)(a) Direktive 2009/72 izhaja, da nacionalni regulativni organ odloča samostojno, neodvisno od katerega koli političnega organa.

51 Poleg tega, kot je bilo navedeno v točki 33 te sodbe, neodvisnost osebja in oseb, odgovornih za upravljanje nacionalnega regulativnega organa, ki se zahteva s členom 35(4)(b)(ii) Direktive 2009/72, pomeni, da ta organ opravlja svoje naloge regulacije brez kakršnega koli zunanjega vpliva.

52 Tako v skladu s to določbo zahteva po neodvisnosti osebja in oseb, ki so odgovorne za upravljanje nacionalnega regulativnega organa, zlasti ne vpliva na splošne smernice, ki jih določi vlada zadevne države članice, ki pa se kljub vsemu ne smejo nanašati na naloge in pooblastila regulacije, določene v členu 37 Direktive 2009/72. Te smernice vključujejo naloge in pooblastila glede določanja, potrjevanja ali nadzora različnih tarif in cen, med drugim tiste iz odstavka 1(a) tega člena, ki so v skladu s preglednimi merili določati ali potrjevati tarife za prenos ali distribucijo ali njihove metodologije.

53 V zvezi s tem zadnjim namreč iz člena 36 te direktive izhaja, da nacionalni regulativni organ v okviru svojih nalog in pooblastil, opredeljenih v členu 37 te direktive, sprejme vse razumne ukrepe za dosego ciljev javnega interesa, ki jih določa člen 36, med katerimi so med drugim spodbujanje konkurenčnega notranjega trga z električno energijo, ki je zanesljiv in trajnosten za okolje, energetska učinkovitost ali varstvo potrošnikov.

54 Iz tega izhaja, da neodvisnost pri odločanju v smislu člena 35(4)(b)(ii) in (5)(a) te direktive zahteva, da nacionalni regulativni organ v okviru nalog in pooblastil glede regulacije iz člena 37 te direktive odloča neodvisno, le na podlagi javnega interesa, da zagotovi spoštovanje ciljev iz te direktive, ne da bi moral pri tem upoštevati zunanja navodila drugih javnih ali zasebnih organov.

55 Vendar pa je treba navesti, da člen 35(4) in (5) Direktive 2009/72 ne vsebuje nobene določbe, ki bi prepovedovala sodelovanje predstavnikov nacionalnih ministrstev pri nekaterih postopkih glede določanja cen, ki se zlasti nanašajo na dostop do omrežja za prenos in distribucijo električne energije ter na prenos in distribucijo te energije.

56 Iz tega izhaja, da lahko države članice glede na diskrecijsko pravico, ki jo imajo pri izvajanju obveznosti iz Direktive 2009/72, na katero je bilo opozorjeno v točkah 37 in 38 te sodbe, sprejmejo pravila, ki tako sodelovanje dopuščajo, če neodvisnost odločanja nacionalnega regulativnega organa v smislu člena 35(4) in (5) ostaja zagotovljena.

57 Zato v obravnavanem primeru dejstvo, da je z zadevnimi določbami zakona št. 250/2012, kakor je bil spremenjen z zakonom št. 164/2017, določeno sodelovanje predstavnikov nacionalnih ministrstev v nekaterih postopkih v zvezi z določanjem cen, ne pomeni nujno, da regulativni organ že iz tega razloga ne opravlja svojih tarifnih nalog neodvisno v smislu Direktive 2009/72 in zlasti v smislu člena 35 te direktive.

58 Slovaška vlada v zvezi s tem v pisnem stališču navaja, da je to sodelovanje nujno in upoštevno, da se ta ministrstva seznanijo s postopki v zvezi z določanjem cen, saj so ti postopki v splošnem interesu celotne družbe zlasti glede ciljev in prioritet energetske politike Slovaške republike.

59 Ta vlada dodaja, da predstavnika teh ministrstev nimata nobene posebne pravice, na podlagi katere bi lahko posredovala pri sprejemanju odločb regulativnega organa, saj za njuno sodelovanje v bistvu veljajo pravila splošnega upravnega postopka slovaškega prava. Ta pravila naj bi zagotavljala vsem strankam v zadevnih postopkih, da v njih aktivno sodelujejo ter da tako branijo svoje pravice in interese, da se izražajo, da predložijo svoje predloge in pripombe, da sodelujejo v razpravah, da predložijo dokaze, da vpogledajo v spise, da se jim vročijo odločbe in da te odločbe, če je to potrebno, izpodbijajo s pritožbo pri regulativnem odboru tega organa in pred nacionalnimi sodišči.

60 Predsednica Slovaške republike pa v pisnem stališču med drugim trdi, da je regulativni organ, celo na podlagi zakona št. 250/2012, preden je bil spremenjen z zakonom št. 164/2017, v letu 2017 razveljavil svoje prvotne odločbe pod pritiskom slovaške vlade in jih nadomestil z odločbami, ki so bile v skladu s politično voljo te vlade.

61 V zvezi s tem je treba poudariti, da predložitveno sodišče v svojem predlogu za sprejetje predhodne odločbe ni niti navedlo nacionalnih pravil ali določb, ki jih je navedla slovaška vlada, zaradi česar jih Sodišče, kot izhaja iz točke 45 te sodbe, ne sme upoštevati, niti ni predložilo nobenega podatka glede prakse odločanja nacionalnega regulativnega organa.

62 Za koristen odgovor na drugo vprašanje je treba tako navesti, da – kot je navedla Komisija v pisnem stališču – člen 35(4) in (5) Direktive 2009/72 zahteva, da v obravnavanem primeru predstavnika nacionalnih ministrstev ne smeta uporabiti sodelovanja pri teh postopkih v zvezi z določitvijo cen za izvajanje kakršnega koli pritiska na regulativni organ ali za dajanje navodil, s katerimi se lahko usmerjajo njegove odločitve v okviru njegovih nalog in pooblastil, določenih v členu 37 te direktive.

63 Čeprav Direktiva 2009/72 ne nasprotuje temu, da vlada države članice med drugim prek sodelovanja predstavnikov svojih ministrstev lahko zastopa svoje stališče pred nacionalnim regulativnim organom glede načina, po katerem, meni, bi lahko ta organ upošteval javni interes v okviru svojih regulativnih nalog, to sodelovanje in med drugim mnenja, ki jih ti predstavniki izrazijo v postopkih v zvezi z določitvijo cen, ne morejo biti zavezujoča niti jih regulativni organ v nobenem primeru ne sme šteti za navodila, ki bi jih moral upoštevati pri opravljanju svojih nalog in pooblastil.

64 Poleg tega pravila v zvezi s sodelovanjem predstavnikov nacionalnih ministrstev v postopkih v zvezi z določanjem cen ne smejo posegati v obseg odločb regulativnega organa, ki so bile sprejete na podlagi nalog in pooblastil, določenih v navedenem členu 37. Zlasti, kadar te naloge ali pooblastila to zahtevajo, ta pravila o sodelovanju ne smejo posegati v zavezujočo naravo in neposredno uporabo odločb tega organa, na primer s tem, da bi določala, da morajo ti predstavniki te odločbe sprejeti ali potrditi pred začetkom njihovega izvajanja.

65 Iz zgoraj navedenih ugotovitev izhaja, da je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 35(4) in (5) Direktive 2009/72 razlagati tako, da ne nasprotuje zakonodaji države članice, ki za zagotovitev varstva javnega interesa določa sodelovanje predstavnikov ministrstev te države pri nekaterih postopkih pred nacionalnim regulativnim organom v zvezi z določanjem cen, če je pri tem spoštovana neodvisnost odločanja tega organa, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

## Stroški

66 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

1. **Člen 35(4) in (5) 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 je treba razlagati tako, da ne nasprotuje zakonodaji države članice, v skladu s katero je vlada te države pristojna za imenovanje in razrešitev predsednika nacionalnega regulativnega organa, če so izpolnjene vse zahteve iz teh določb, kar mora preveriti predložitveno sodišče.**

2. **Člen 35(4) in (5) Direktive 2009/72 je treba razlagati tako, da ne nasprotuje zakonodaji države članice, ki za zagotovitev varstva javnega interesa določa sodelovanje predstavnikov ministrstev te države pri nekaterih postopkih pred nacionalnim regulativnim organom v zvezi z določanjem cen, če je pri tem spoštovana neodvisnost odločanja tega organa, kar mora preveriti predložitveno sodišče.**

Podpisi