Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

11. lipnja 2020.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Unutarnje tržište električne energije – Direktiva 2009/72/EZ – Članak 35. stavci 4. i 5. – Neovisnost regulatornih tijela – Nacionalno zakonodavstvo kojim se ovlast imenovanja predsjednika nacionalnog regulatornog tijela sa šefa države prenosi na vladu – Sudjelovanje nacionalnih ministarstava u postupcima određivanja cijena”

U predmetu C-378/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Ústavný súd Slovenskej republiky (Ustavni sud Slovačke Republike), odlukom od 23. siječnja 2019., koju je Sud zaprimio 14. svibnja 2019., u postupku koji su pokrenuli

Prezident Slovenskej republiky

uz sudjelovanje:

Národná rada Slovenskej republiky,

Vláda Slovenskej republiky,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: E. Regan, predsjednik vijeća, I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič i C. Lycourgos (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: M. Bobek,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Prezident Slovenskej republiky, Z. Čaputová,

– za slovačku vladu, B. Ricziová, u svojstvu agenta,

– za španjolsku vladu, S. Jiménez García, u svojstvu agenta,

– za Europsku komisiju, O. Beynet, R. Lindenthal i A. Tokár, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

* Jezik postupka: slovački

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 35. točaka 4. i 5. Direktive 2009/72/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2003/54/EZ (SL 2009., L 211, str. 55.) (SL posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 4., str. 29.)

2 Zahtjev je upućen u okviru postupka koji je pokrenuo Prezident Slovenskej republiky (predsjednik Slovačke Republike) u pogledu usklađenosti sa slovačkim ustavom, u vezi s pravom Unije, nacionalnih pravila o imenovanju i razrješenju predsjednika Úrad pre reguláciua ako iových odvetví (regulatorno tijelo za mrežne industrije, Slovačka; u daljnjem tekstu: regulatorno tijelo) kao i sudjelovanja predstavnika nacionalnih ministarstava u postupcima određivanja cijena pred tim tijelom.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Uvodne izjave 33. i 34. Direktive 2009/72 glase:

„(33) Direktiva 2003/54/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2003. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 96/92/EZ (SL 2003., L 176, str. 37.)] uvela je obvezu da države članice uspostave regulatore sa specifičnim nadležnostima. Međutim, iskustvo pokazuje da je učinkovitost regulacije često ograničena zbog pomanjkanja neovisnosti regulatora o vladi te nedostatnih ovlasti i slobode odlučivanja. Zbog toga je na svojem sastanku 8. i 9. ožujka 2007. Europsko vijeće pozvalo Komisiju da izradi zakonodavne prijedloge koji će omogućiti daljnje usklađivanje ovlasti i jačanje neovisnosti nacionalnih energetskih regulatora. Tim bi nacionalnim regulatornim tijelima trebalo biti omogućeno pokrivanje kako sektora električne energije tako i sektora plina.

(34) Energetski regulatori moraju imati mogućnost donošenja odluka povezanih sa svim relevantnim regulatornim pitanjima kako bi unutarnje tržište električne energije funkcioniralo ispravno te da budu potpuno neovisni o bilo kojim drugim javnim ili privatnim interesima. To ne isključuje ni sudski nadzor ni parlamentarni nadzor u skladu s ustavnim pravom država članica. Osim toga, odobrenje proračuna regulatora od strane nacionalnog zakonodavca ne predstavlja prepreku proračunskoj autonomiji. Odredbe koje se odnose na autonomiju u provedbi dodijeljenog proračuna regulatornog tijela trebale bi se provoditi u okviru definiranom nacionalnim proračunskim propisima i pravilima. Uz doprinos neovisnosti nacionalnog regulatornog tijela o bilo kojem političkom ili gospodarskom interesu putem odgovarajućeg sustava rotacije, državama članicama trebalo bi biti omogućeno uzimanje u obzir dostupnosti ljudskih resursa i veličine odbora.”

4 Pod naslovom „Određivanje i neovisnost regulatornih tijela”, članak 35. te direktive određuje:

„1. Svaka država članica određuje jedno nacionalno regulatorno tijelo na nacionalnoj razini.

[…]

4. Države članice jamče neovisnost regulatornog tijela i osiguravaju njegovo objektivno i transparentno izvršavanje ovlasti. U tu svrhu države članice osiguravaju da regulatorno tijelo pri provođenju regulatornih zadataka koji su mu povjereni ovom Direktivom i povezanim zakonodavstvom:

(a) bude pravno odvojeno i funkcionalno neovisno o bilo kojem drugom javnom ili privatnom subjektu;

(b) osigurava da njegovo osoblje i osobe odgovorne za upravljanje njime:
i. djeluju neovisno o bilo kojim tržišnim interesima; i
ii. ne traže niti primaju izravne upute ni od koje vlade ni drugog javnog ni fizičkog subjekta pri provođenju regulatornih zadataka. Ovaj zahtjev ne dovodi u pitanje blisku suradnju, kako je odgovarajuće, s drugim relevantnim nacionalnim tijelima ni smjernice opće politike koje donosi vlada, a koje nisu povezane s regulatornim ovlastima i dužnostima na temelju članka 37.

5. Radi zaštite neovisnosti regulatornog tijela države članice posebno osiguravaju sljedeće:

(a) da regulatorno tijelo može donositi autonomne odluke, neovisno o bilo kojem političkom tijelu, da mu se zasebno godišnje dodjeljuju proračunska sredstva, uz autonomiju u izvršavanju dodijeljenih proračunskih sredstava, te da za izvršavanje vlastitih dužnosti raspolaže prikladnim ljudskim i financijskim resursima;

(b) da se članovi upravljačkog odbora regulatornog tijela ili, u nedostatku takvog odbora, najviše rukovodstvo regulatornog tijela imenuje na utvrđeno razdoblje od pet do sedam godina, uz mogućnost jednog produljenja.

U vezi s prvim podstavkom točkom (b), države članice osiguravaju da za upravljački odbor ili najviše rukovodstvo postoji odgovarajući sustav rotacije. Članovi upravljačkog odbora ili, u nedostatku takvog odbora, članovi najvišeg rukovodstva mogu biti razriješeni dužnosti tijekom mandata samo ako prestanu ispunjavati uvjete navedene u ovom članku ili ako su počinili propust u radu na temelju nacionalnog prava.”

5 Članak 36. navedene direktive, naslovljen „Opći ciljevi regulatornog tijela”, propisuje:

„Pri izvršavanju regulatornih zadataka navedenih u ovoj Direktivi regulatorno tijelo poduzima sve razumne mjere za ostvarivanje sljedećih ciljeva u okviru svojih dužnosti i ovlasti kako je utvrđeno člankom 37., uz blisko savjetovanje, prema potrebi, s drugim relevantnim nacionalnim tijelima, uključujući tijela za tržišno natjecanje, i ne dovodeći u pitanje njihove nadležnosti:

(a) promicanje, uz blisku suradnju s Agencijom, regulatornim tijelima drugih država članica i Komisijom, konkurentnog, sigurnog i ekološki održivog unutarnjeg tržišta električne energije unutar Zajednice i stvarnog otvaranja tržišta svim kupcima i opskrbljivačima u Zajednici te osiguravanje odgovarajućih uvjeta za učinkovit i pouzdan rad elektroenergetskih mreža, uzimajući u obzir dugoročne ciljeve;

[…]”

6 Članak 37. stavak 1. iste direktive, naslovljen „Dužnosti i ovlasti regulatornog tijela”, predviđa:

„Regulatorno tijelo ima sljedeće dužnosti:

(a) određivanje ili odobravanje tarifa za prijenos ili distribuciju ili njihovih metodologija, u skladu s transparentnim kriterijima;

[…]”

Slovačko pravo

7 Zákon č. 250/2012 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach (Zakon br. 250/2012 o reguliranju u mrežnim industrijama) u slovačko pravo prenio je Direktivu 2009/72 i Direktivu 2009/73/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 2003/55/EZ (SL 2009., L 211, str. 94.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 5., str. 39.). Taj je zakon izmijenjen zákonom 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 br. 164/2017 o izmjeni i dopuni Zakona br. 250/2012 o reguliranju u mrežnim industrijama, kako je izmijenjen).

8 U skladu s obrazloženjem Zakona br. 164/2017:

„Mijenja se način povjeravanja dužnosti predsjednika Regulatorne agencije. Prema važećim propisima, predsjednika imenuje i razrješava Predsjednik Slovačke Republike na prijedlog Vlade Slovačke Republike. Predlaže se da predsjednika imenuje Vlada Slovačke Republike. Ta izmjena odražava stvarnu odgovornost Vlade Slovačke Republike u području pravnog uređenja mrežnih sektora, pri čemu se ne dovodi u pitanje neovisnost Agencije. Vlada Slovačke Republike snosi punu odgovornost za energetsku politiku Slovačke Republike, a ovlasti Predsjednika Republike u tom su sektoru vrlo ograničene. Stoga je svrsishodno i logično da se ovlast imenovanja i razrješenja predsjednika Agencije prizna Vladi Slovačke Republike.

[…]

Ministarstvu gospodarstva Slovačke Republike i Ministarstvu zaštite okoliša Slovačke Republike u određenim se tarifnim postupcima priznaje procesni položaj stranke u postupku, čime im se u tim tarifnim postupcima nude procesne mogućnosti radi dosljedne zaštite javnog interesa.

[…]”

9 Članak 5. stavak 1. prva rečenica Zakona br. 250/2012, kako je izmijenjen Zakonom br. 164/2017, predviđa:

„Agencijom upravlja predsjednik kojeg imenuje i razrješuje Vlada Slovačke Republike […]”

10 Članak 14. stavak 3. treća rečenica tog zakona određuje:

„Stranka u postupku regulacije tarifa je regulirani subjekt koji je podnio prijedlog tarife. Ako se postupak regulacije tarifa pokreće po službenoj dužnosti, stranka u postupku je regulirani subjekt čije tarife Agencija namjerava regulirati. Stranka u postupku regulacije tarifa je i Ministarstvo [gospodarstva], kada se radi o postupku regulacije tarifa u smislu članka 11. stavka 1. točke (d), članka 11. stavka 1. točke (e), u slučaju operatora regionalnih distribucijskih sustava, članka 11. stavka 2. točke (c) ili članka 11. stavka 2. točke (d), u slučaju operatora distribucijskih sustava na koje je spojeno više od 100 000 priključaka, odnosno Ministarstvo zaštite okoliša Slovačke Republike, kada se radi o postupku regulacije tarifa u smislu članka 11. stavka 4. točaka (a) do (c).”

Glavni postupak i prethodna pitanja

11 Predsjednik Slovačke Republike podnio je 16. listopada 2017. sudu koji je uputio zahtjev, Ústavný súd Slovenskej republiky (Ustavni sud Slovačke Republike) tužbu kojom se od potonjeg traži da utvrdi neusklađenost članka 5. stavka 1. prve rečenice i članka 14. stavka 3. treće rečenice Zakona br. 250/2012, kako je izmijenjen Zakonom br. 164/2017, s člankom 1. stavcima 1. i 2. Ustava Slovačke Republike, u vezi s člankom 4. stavkom 3. UEU-a i člankom 288. UFEU-a jer su odredbama tog zakona, kako je izmijenjen, nepravilno prenesene Direktive 2009/72 i 2009/73.

12 Prema mišljenju predsjednice Slovačke Republike, koja je nakon 15. lipnja 2019. nastavila postupak koji je pokrenuo njezin prethodnik, navedene odredbe Zakona br. 250/2012, kako je izmijenjen Zakonom br. 164/2017, ne poštuju obvezu jamčenja neovisnosti regulatornog tijela koja proizlazi iz članka 35. stavaka 4. i 5. Direktive 2009/72 i članka 39. stavaka 4. i 5. Direktive 2009/73.

13 U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev navodi da, kako bi se riješio spor koji se pred njim vodi, valja definirati doseg pojma „neovisnost" regulatornog tijela u smislu tih direktiva. Ističe da se radi pojednostavnjenja prethodnih pitanja potonja odnose samo na tumačenje Direktive 2009/72, s obzirom na to da se odgovor na ta pitanja može prenijeti na tumačenje Direktive 2009/73, čiji je relevantni propis istovjetan onom Direktive 2009/72.

14 Prema mišljenju tog suda, predsjednica Slovačke Republike je u okviru Zakona br. 250/2012, kako je izmijenjen Zakonom br. 164/2017, utvrdila dvije povrede neovisnosti regulatornog tijela. Prva je izmjena ovlasti imenovanja i razrješenja predsjednika tog tijela, koja je prenesena s predsjednika Slovačke Republike, kojeg su građani izravno izabrali, na slovačku vladu. Druga povreda sastoji se od proširenja skupine stranaka u postupku određivanja cijena pred navedenim tijelom na zastupnike nacionalnih ministarstava koji u okviru tog postupka trebaju braniti javni interes.

15 Pred navedenim sudom slovačka vlada tvrdi da predmetne odredbe Zakona br. 250/2012, kako je izmijenjen Zakonom br. 164/2017, ne dovode u pitanje neovisnost regulatornog tijela jer taj zakon sadržava niz drugih jamstava koja se odnose na tu neovisnost na koju ta zakonodavna izmjena nije utjecala.

16 Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu ističe da se dvojbe koje ima u pogledu pravilnosti prenošenja Direktive 2009/72 objašnjavaju činjenicom da je cilj te direktive upravo, kao što to proizlazi iz njezine uvodne izjave 33., pridonijeti jačanju neovisnosti regulatornog tijela, osobito u odnosu na vlade država članica.

17 Smatra da su, prije izmjene uvedene Zakonom br. 164/2017, odredbe Zakona br. 250/2012, donesene radi prenošenja te direktive, omogućile jačanje navedene neovisnosti. Naime, u skladu sa Zakonom br. 250/2012, s jedne strane, predsjednik Slovačke Republike, a ne slovačka vlada, imao je ovlast imenovanja i razrješenja predsjednika regulatornog tijela i, s druge strane, nijedan predstavnik ministarstva nije sudjelovao u postupku regulacije tarifa pred tim tijelom.

18 Međutim, Zakon br. 250/2012, kako je izmijenjen Zakonom br. 164/2017, ponovno je uspostavio situaciju koja je postojala prije prenošenja Direktive 2009/72, što, suprotno cilju koji se njome želi postići, ne doprinosi jačanju neovisnosti regulatornog tijela.

19 U tim je okolnostima Ústavný súd Slovenskej republiky (Ustavni sud Slovačke Republike) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Može li se članak 35. stavak 4. Direktive [2009/72] posebno u kontekstu njezine uvodne izjave 33., tumačiti na način da mu se protivi to što se u državi članici, u okviru izmjene nacionalne mjere kojom se prenosi ta direktiva, ovlast imenovanja i razrješenja predsjednika Regulatorne agencije

oduzima Predsjedniku Republike, koji je izravno izabran od građana, i umjesto njemu povjerava Vladi, a tim se prijenosom ovlasti ponovno uspostavlja pravno stanje koje je postojalo prije prenošenja navedene direktive?

2. Može li se članak 35. stavak 5. Direktive [2009/72], posebno u kontekstu njezine uvodne izjave 34., tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji radi osiguravanja zaštite javnog interesa ministarstvima omogućuje sudjelovanje u postupku određivanja tarifa u Regulatornoj agenciji?"

O prethodnim pitanjima

Uvodne napomene

20 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da su odredbe Zakona br. 250/2012, kako je izmijenjen Zakonom br. 164/2017, o kojem je riječ u glavnom postupku, u pogledu imenovanja i razrješenja predsjednika regulatornog tijela kao i sudjelovanja predstavnika nacionalnih ministarstva u određenim tarifnim postupcima, ponovno uspostavile pravila koja su se primjenjivala u slovačkom pravu kada je bila na snazi Direktiva 2003/54. Nakon izmjena uvedenih Zakonom br. 164/2017, s jedne strane, slovačka vlada postala je nadležna za to imenovanje i razrješenje umjesto predsjednika Slovačke Republike i, s druge strane, određena su ministarstva dobila svojstvo „stranke" u navedenim postupcima.

21 Međutim, budući da je Direktiva 2003/54 stavljena izvan snage Direktivom 2009/72, čiji je jedan od proglašenih ciljeva jačanje neovisnosti nacionalnih regulatornih tijela, vraćanje na pravnu situaciju koja je prethodila potonjoj direktivi može, prema mišljenju navedenog suda, predstavljati povredu neovisnosti nacionalnog regulatornog tijela u smislu Direktive 2009/72, dok je Zakon br. 250/2012, u svojoj prvotnoj verziji, osiguravao pravilno prenošenje potonje direktive u slovačko pravo.

22 U tom pogledu valja istaknuti da je cilj Direktive 2009/72 u biti uspostava otvorenog i konkurentnog unutarnjeg tržišta električne energije koje potrošačima omogućuje slobodan izbor svojih opskrbljivača i tim opskrbljivačima slobodnu isporuku proizvoda svojim klijentima, stvaranje pravednih pravila tržišnog natjecanja na tom tržištu te osiguravanje sigurnosti opskrbe i borbu protiv klimatskih promjena (presuda od 12. prosinca 2019., Slovenské elektrárne, C-376/18, EU:C:2019:1068, t. 32.).

23 U svrhu postizanja tih ciljeva Direktiva 2009/72 nacionalnom regulatornom tijelu dodjeljuje široke ovlasti u području regulacije i nadzora tržišta električne energije.

24 Kao što je to navedeno u uvodnoj izjavi 33. te direktive, Europsko vijeće je na sastanku 8. i 9. ožujka 2007. pozvalo Europsku komisiju da izradi zakonodavne prijedloge kako bi se osiguralo veće usklađivanje ovlasti i jačanje neovisnosti nacionalnih energetskih regulatora. Usto, prema uvodnoj izjavi 34. navedene direktive, energetski regulatori moraju imati mogućnost donošenja odluka povezanih sa svim relevantnim regulatornim pitanjima kako bi unutarnje tržište električne energije funkcioniralo ispravno te da budu potpuno neovisni o bilo kojim drugim javnim ili privatnim interesima.

25 Iz toga slijedi da, kao što to navodi sud koji je uputio zahtjev, Direktiva 2009/72 ima za cilj jačanje neovisnosti nacionalnog regulatornog tijela u odnosu na sustav predviđen Direktivom 2003/54, koji je njome stavljen izvan snage. Takvo se jačanje odražava u odredbama poglavlja IX. Direktive 2009/72, naslovljenog „Nacionalna regulatorna tijela", u kojem se nalazi, među ostalim, njezin članak 35. čije je tumačenje obuhvaćeno ovim zahtjevom za prethodnu odluku.

26 Međutim, valja istaknuti da okolnost, koju je naveo sud koji je uputio zahtjev, da je Zakon br. 250/2012, kako je izmijenjen Zakonom br. 164/2017, ponovno uspostavio pravnu situaciju koja je postojala u Slovačkoj Republici kada je Direktiva 2003/54 bila na snazi, kad je riječ o pravilima o

imenovanju i razrješenju predsjednika regulatornog tijela kao i o sudjelovanju predstavnika nacionalnih ministarstava u određenim tarifnim postupcima, ne znači nužno, i samo zbog tog razloga, da se relevantne odredbe Direktive 2009/72, koje se odnose na neovisnost navedenog tijela, protive odredbama tog zakona u kojima su predviđena ta pravila.

27 Naime, ako su ta pravila donesena u granicama nadležnosti koje Direktiva 2009/72 ostavlja državama članicama i popraćena su jamstvima neovisnosti nacionalnog regulatornog tijela koje predviđa ta direktiva, pravna situacija u kojoj je zakonodavac države članice ponovno uveo određena pravila o organizaciji i funkcioniranju nacionalnog regulatornog tijela koja su bila na snazi u toj državi članici kada je Direktiva 2003/54 bila primjenjiva nije nužno protivna Direktivi 2009/72.

28 Iz toga slijedi da, kako bi se sudu koji je uputio zahtjev dao koristan odgovor u okviru ovog zahtjeva za prethodnu odluku, valja utvrditi treba li članak 35. stavke 4. i 5. Direktive 2009/72 tumačiti na način da mu se protive odredbe nacionalnog prava, poput onih predviđenih Zakonom br. 250/2012, kako je izmijenjen Zakonom br. 164/2017, neovisno o njihovoj usklađenosti s pravom Unije prije te zakonodavne izmjene.

Prvo pitanje

29 Valja istaknuti da, iako je sud koji je uputio zahtjev formalno ograničio svoje pitanje na tumačenje članka 35. stavka 4. Direktive 2009/72, takva okolnost ne predstavlja prepreku da mu Sud da sve elemente tumačenja prava Unije koji mogu biti korisni za presudu u predmetu koji se pred njim vodi, neovisno o tome odnosi li se na to sadržaj navedenih pitanja tog suda (vidjeti u tom smislu presudu od 12. ožujka 2020., Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle, C-769/18, EU:C:2020:203, t. 40. i navedenu sudsku praksu).

30 Stoga valja smatrati da svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 35. stavke 4. i 5. Direktive 2009/72 tumačiti na način da mu se protivi zakonodavstvo države članice prema kojem je vlada te države nadležna imenovati i razriješiti dužnosti predsjednika nacionalnog regulatornog tijela.

31 Člankom 35. stavkom 4. Direktive 2009/72 državama članicama nalaže se da osiguraju neovisnost nacionalnog regulatornog tijela i osiguraju da ono izvršava svoje ovlasti nepristrano i transparentno.

32 Što se tiče pojma „neovisnost", koji nije definiran Direktivom 2009/72, Sud je već presudio da, što se tiče javnih tijela, taj pojam u uobičajenom smislu označava status koji predmetnom tijelu osigurava mogućnost da djeluje u potpunosti slobodno u odnosu na tijela u pogledu kojih se mora osigurati njegova neovisnost, bez ikakvih uputa i pritiska (vidjeti po analogiji presudu od 13. lipnja 2018., Komisija/Poljska, C-530/16, EU:C:2018:430, t. 67.).

33 Kako bi se osigurala takva neovisnost, članak 35. stavak 4. Direktive 2009/72 predviđa, s jedne strane, u točki (a) da navedeno tijelo mora biti pravno i funkcionalno neovisno o bilo kojem drugom javnom ili privatnom tijelu. S druge strane, u točki (b) podtočkama i. i ii. tog članka 35. stavka 4. navode se zahtjevi koji se odnose na neovisnost osoblja i osoba zaduženih za upravljanje istim tijelom, koji moraju djelovati neovisno o bilo kakvom poslovnom interesu te ne moraju ni tražiti ni prihvatiti izravne upute ni od jedne vlade ili drugog javnog ili privatnog tijela u obavljanju regulatornih zadaća. Ti zahtjevi podrazumijevaju da nacionalno regulatorno tijelo mora izvršavati svoje regulatorne zadaće bez ikakvog vanjskog utjecaja.

34 Osim toga, kako bi se osigurala zaštita neovisnosti nacionalnog regulatornog tijela, članak 35. stavak 5. točka (b) Direktive 2009/72 zahtijeva da se članovi upravljačkog odbora tog tijela ili, ako tog odbora nema, njegovo najviše rukovodstvo, imenuje na određeno razdoblje od pet do najviše sedam godina, koje se može obnoviti jednom. U tom kontekstu, države članice moraju osigurati odgovarajući sustav

rotacije za upravljački odbor ili najviše rukovodstvo koji se tijekom svojeg mandata mogu razriješiti svojih dužnosti samo ako više ne ispunjavaju uvjete utvrđene navedenim člankom 35. ili ako su počinili grešku u smislu nacionalnog prava.

35 Kako bi se poštovali ti zahtjevi, ovlast imenovanja i razrješenja upravljačkog odbora nacionalnog regulatornog tijela ili, u slučaju nepostojanja takvog odbora, najvišeg rukovodstva tog tijela, mora se ograničiti zakonom i izvršavati na temelju objektivnih, jasno i iscrpno navedenih i provjerljivih kriterija (vidjeti po analogiji presudu od 13. lipnja 2018., Komisija/Poljska, C-530/16, EU:C:2018:430, t. 86.).

36 Međutim, valja utvrditi da nijedna odredba Direktive 2009/72 ne precizira koja bi tijela država članica trebala biti zadužena za imenovanje i razrješenje dužnosti članova upravljačkog odbora ili najvišeg rukovodstva nacionalnog regulatornog tijela, osobito predsjednika tog regulatornog tijela.

37 U tom pogledu treba podsjetiti na to da iz članka 288. UFEU-a proizlazi da su države članice prilikom prenošenja direktive dužne osigurati njezin puni učinak, pri čemu raspolažu širokom marginom prosudbe u vezi s izborom načina i sredstava za osiguravanje njezine provedbe. Ta sloboda ne utječe na obvezu svake države članice kojoj je direktiva upućena da poduzme sve mjere potrebne za osiguravanje punog učinka predmetne direktive u skladu s njezinim ciljem (presuda od 19. listopada 2016., Ormaetxea Garai i Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, t. 29. i navedena sudska praksa).

38 U tim okolnostima države članice imaju institucionalnu autonomiju u pogledu organizacije i strukturiranja svojih regulatornih tijela, u smislu članka 35. Direktive 2009/72, koja se ipak mora izvršavati uz potpuno poštovanje ciljeva i obveza utvrđenih tom direktivom (vidjeti po analogiji presudu od 19. listopada 2016., Ormaetxea Garai i Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, t. 30. i navedenu sudsku praksu).

39 Iz toga slijedi da Direktiva 2009/72 i osobito njezin članak 35. ne zabranjuju da vlada države članice može imenovati i razriješiti predsjednika nacionalnog regulatornog tijela.

40 Međutim, ta ovlast imenovanja i razrješenja mora se izvršavati na način da se jamči neovisnost tog tijela, u smislu da se moraju poštovati svi zahtjevi predviđeni u članku 35. stavcima 4. i 5. Direktive 2009/72.

41 U ovom slučaju slovačka vlada u svojim pisanim očitovanjima navodi da je neovisnost regulatornog tijela zajamčena svim nacionalnim odredbama kojima se prenosi Direktiva 2009/72 koje su trenutačno na snazi. Ta se vlada poziva na odredbe, kao prvo, članka 4. stavaka 2. i 3. Zakona br. 250/2012, kako je izmijenjen Zakonom br. 164/2017, kojim se utvrđuju nepristranost i neovisnost regulatorne agencije te navodi koja su tijela te agencije, kao drugo, članka 5. tog zakona, kako je izmijenjen, kojim se uređuje, među ostalim, imenovanje, status, djelatnost i razrješenje predsjednika tog tijela, kao treće, članka 6. navedenog zakona, kako je izmijenjen, koji se odnosi na djelovanje upravljačkog odbora i , kao četvrto, članka 7. istog zakona, kako je izmijenjen, koji uređuje imenovanje i razrješenje članova upravljačkog odbora tog tijela i zahtjeve koji se na to odnose. Konkretno, predsjednik regulatorne agencije ima mandat od šest godina, njegova je plaća određena na jasan i transparentan način Zakonom br. 250/2012, kako je izmijenjen Zakonom br. 164/2017, te se može smijeniti s dužnosti samo zbog razloga koji su izričito predviđeni tim zakonom.

42 Te odredbe slovačkog prava jamče da vlada te države članice nema nikakav utjecaj na predsjednika regulatorne agencije koji bi mogao ugroziti neovisnost tog tijela.

43 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, s obzirom na to da Sud mora uzeti u obzir činjenični i pravni kontekst prethodnog pitanja, kako je to određeno odlukom kojom se upućuje prethodno pitanje, Sud mora odgovoriti na postavljeno pitanje samo u odnosu na odredbe na koje se pozvao sud koji je uputio zahtjev (vidjeti u tom smislu presudu od 28. srpnja 2016., Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, t. 30. i 31.).

44 Naime, podaci dostavljeni u odlukama kojima se upućuje prethodno pitanje ne služe samo tomu da omoguće Sudu davanje korisnih odgovora, već također da omoguće vladama država članica kao i drugim zainteresiranim osobama podnošenje očitovanja sukladno članku 23. Statuta Suda Europske unije. Na Sudu je da pazi da se ta mogućnost zaštiti, vodeći računa o činjenici da se na temelju tog članka zainteresiranima priopćavaju samo odluke kojima se upućuje prethodno pitanje (vidjeti u tom smislu presudu od 4. svibnja 2016., Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, t. 26. i navedenu sudsku praksu).

45 Stoga Sud ne može uzeti u obzir odredbe nacionalnog prava, poput onih na koje se poziva slovačka vlada u okviru svojih pisanih očitovanja, s obzirom na to da ih sud koji je uputio zahtjev nije naveo u svojem zahtjevu za prethodnu odluku. Na tom je sudu da utvrdi mogu li te odredbe jamčiti neovisnost regulatornog tijela, kako se zahtijeva Direktivom 2009/72, pitanje na koje se odgovor ne može dati vezano za činjenicu da, kao što to proizlazi iz točke 39. ove presude, ta direktiva ne zabranjuje da slovačka vlada može imenovati i razriješiti dužnosti predsjednika regulatornog tijela.

46 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 35. stavke 4. i 5. Direktive 2009/72 treba tumačiti na način da mu se ne protivi zakonodavstvo države članice prema kojem je vlada te države nadležna imenovati i razriješiti predsjednika nacionalnog regulatornog tijela ako se poštuju svi zahtjevi predviđeni tim odredbama, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Drugo pitanje

47 Uzimajući u obzir sudsku praksu Suda navedenu u točki 29. ove presude, valja smatrati da svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 35. stavke 4. i 5. Direktive 2009/72 tumačiti na način da mu se protivi zakonodavstvo države članice koje, kako bi se osigurala zaštita javnog interesa, predviđa sudjelovanje predstavnika ministarstva te države u određenim postupcima pred nacionalnim regulatornim tijelom koji se odnose na utvrđivanje cijena.

48 Uvodno valja navesti da se navedeno pitanje tog suda odnosi na sudjelovanje predstavnika Ministarstva gospodarstva i Ministarstva okoliša Slovačke Republike u gore navedenim postupcima. Međutim, podložno provjerama koje mora izvršiti sud koji je uputio zahtjev, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da se sudjelovanje Ministarstva okoliša odnosi samo na postupke utvrđivanja cijena u vezi s proizvodnjom i opskrbom vodom za piće. Stoga se u takvom slučaju odredbe Direktive 2009/72, koje se odnose, među ostalim, na zajednička pravila koja se odnose na proizvodnju, prijenos, distribuciju i opskrbu električnom energijom, kao i odredbe o zaštiti potrošača, s ciljem poboljšavanja i integriranja konkurentnih tržišta električne energije u Europskoj uniji, ne bi trebale primjenjivati na takvo sudjelovanje.

49 Nakon tog uvodnog pojašnjenja, valja istaknuti da se navedeno pitanje odnosi na uvjete koje mora ispunjavati funkcioniranje nacionalnog regulatornog tijela kako bi se osigurala njegova neovisnost u donošenju odluka.

50 U tom pogledu, iz članka 35. stavka 5. točke (a) Direktive 2009/72 proizlazi da nacionalno regulatorno tijelo mora donijeti odluke samostalno, neovisno o bilo kojem političkom tijelu.

51 Osim toga, kao što je to istaknuto u točki 33. ove presude, neovisnost osoblja i osoba zaduženih za upravljanje nacionalnim regulatornim tijelom, koja se zahtijeva člankom 35. stavkom 4. točkom (b) podtočkom ii. Direktive 2009/72, podrazumijeva da to tijelo izvršava svoje regulatorne zadaće bez ikakvog vanjskog utjecaja.

52 Prema toj odredbi, zahtjev neovisnosti osoblja i osoba zaduženih za upravljanje nacionalnim regulatornim tijelom neovisan je o općim smjernicama vlade dotične države članice koje se, međutim, ne mogu odnositi na regulatorne zadaće i nadležnosti iz članka 37. Direktive 2009/72. One podrazumijevaju zadaće i nadležnosti vezane za utvrđivanje, odobravanje i nadzor različitih tarifa i cijena, među ostalim onih iz stavka 1. točke (a) tog članka koje se sastoje od određivanja ili odobravanja, tarifa za prijenos ili distribuciju ili njihovih metodologija, u skladu s transparentnim kriterijima.

53 Naime, u tom pogledu iz članka 36. te direktive proizlazi da, u okviru zadaća i ovlasti utvrđenih u članku 37. navedene direktive, nacionalno regulatorno tijelo poduzima sve razumne mjere radi postizanja ciljeva od javnog interesa navedenih u tom članku 36., među kojima je, među ostalim, promicanje konkurentnog, sigurnog i održivog unutarnjeg tržišta električne energije za okoliš, energetsku učinkovitost ili zaštitu potrošača.

54 Iz toga slijedi da neovisnost u donošenju odluka, u smislu članka 35. stavka 4. točke (b) podtočke ii. i članka 35. stavka 5. točke (a) te direktive, podrazumijeva da, u okviru zadaća i regulatornih ovlasti iz njezina članka 37., nacionalno regulatorno tijelo donosi svoje odluke samostalno, samo na temelju javnog interesa, kako bi osiguralo poštovanje ciljeva navedene direktive a da pritom ne podliježe vanjskim uputama koje potječu od drugih javnih ili privatnih tijela.

55 Međutim, valja istaknuti da članak 35. stavci 4. i 5. Direktive 2009/72 ne sadržavaju nijednu odredbu koja bi zabranila sudjelovanje predstavnika nacionalnih ministarstava u određenim postupcima koji se odnose na određivanje cijena, koji se osobito odnose na pristup prijenosnom i distribucijskom sustavu električne energije kao i na prijenos i distribuciju te energije.

56 Iz toga slijedi da, s obzirom na manevarski prostor kojim raspolažu u provedbi obveza koje proizlaze iz Direktive 2009/72, na koji se podsjeća u točkama 37. i 38. ove presude, države članice mogu donijeti pravila koja omogućuju takvo sudjelovanje, pod uvjetom da je zajamčena neovisnost u donošenju odluka nacionalnog regulatornog tijela u smislu članka 35. stavaka 4. i 5. te direktive.

57 Stoga u ovom slučaju činjenica da predmetne odredbe Zakona br. 250/2012, kako je izmijenjen Zakonom br. 164/2017, predviđaju sudjelovanje predstavnika nacionalnih ministarstva u određenim postupcima koji se odnose na određivanje cijena ne dovodi nužno, i samo iz tog razloga, do toga da regulatorno tijelo ne izvršava samostalno svoje tarifne zadaće, u smislu Direktive 2009/72, a osobito njezina članka 35.

58 Slovačka vlada u svojim pisanim očitovanjima navodi da je takvo sudjelovanje nužno i relevantno kako bi ta ministarstva bila obaviještena o postupcima koji se odnose na određivanje cijena s obzirom na to da su ti postupci u općem interesu za cijelo društvo, što se prije svega tiče ciljeva i prioriteta energetske politike Slovačke Republike.

59 Ta vlada dodaje da predstavnici navedenih ministarstava ne uživaju nikakvo posebno pravo koje bi im omogućilo miješanje u donošenje odluka regulatornog tijela s obzirom na to da se na njihovo sudjelovanje u biti primjenjuju pravila općeg upravnog postupka slovačkog prava. Naime, tim se pravilima svim strankama u predmetnim postupcima jamči da aktivno sudjeluju u njima i da stoga brane svoja prava i interese, izražavaju i podnesu prijedloge, da podnesu očitovanja i sudjeluju u raspravama, da podnesu dokaze, da imaju uvid u spise, zaprime odluke i da ih po potrebi ospore pravnim sredstvom pred upravljačkim odborom tog tijela kao i pred nacionalnim sudovima.

60 Suprotno tomu, predsjednica Slovačke Republike u svojim pisanim očitovanjima osobito ističe da je, čak i za vrijeme važenja Zakona br. 250/2012, prije njegove izmjene Zakonom br. 164/2017, regulatorno tijelo tijekom 2017. poništilo prvotne odluke pod pritiskom slovačke vlade, zamijenivši ih odlukama u skladu s političkom voljom te vlade.

61 U tom pogledu valja istaknuti da sud koji je uputio zahtjev u svojem zahtjevu za prethodnu odluku nije naveo nacionalna pravila i odredbe na koje se poziva slovačka vlada, što sprečava Sud da, kao što to proizlazi iz točke 45. ove presude, uzme u obzir ta pravila i odredbe, niti je iznio ikakve informacije s obzirom na praksu odlučivanja nacionalnog regulatornog tijela.

62 S obzirom na navedeno, kako bi se dao koristan odgovor na drugo pitanje, valja istaknuti da, kao što je to navela Komisija u svojim pisanim očitovanjima, članak 35. stavci 4. i 5. Direktive 2009/72 zahtijevaju da se, u ovom slučaju, predstavnici nacionalnih ministarstva ne mogu koristiti svojim sudjelovanjem u tim postupcima u vezi s određivanjem cijena kako bi izvršili bilo kakav pritisak na regulatorno tijelo ili mu dali upute koje bi mogle usmjeriti njegove odluke u okviru njegovih zadaća i nadležnosti koje proizlaze iz članka 37. te direktive.

63 Iako se Direktivi 2009/72 ne protivi to da vlada države članice, osobito sudjelovanjem predstavnika njezinih ministarstava, može istaknuti svoje stajalište pred nacionalnim regulatornim tijelom u pogledu načina na koji smatra da bi to tijelo moglo uzeti u obzir javni interes u okviru svojih regulatornih zadaća, to sudjelovanje i, osobito, mišljenja koja su ti predstavnici dali tijekom postupaka određivanja cijena ne mogu biti obvezujuća niti ih je ni u kojem slučaju regulatorno tijelo dužno smatrati uputama koje je obvezno poštovati u izvršavanju svojih zadaća i nadležnosti.

64 Osim toga, pravila o sudjelovanju predstavnika nacionalnih ministarstava u postupcima određivanja cijena ne smiju ugrožavati doseg odluka regulatornog tijela donesenih na temelju zadaća i nadležnosti predviđenih u navedenom članku 37. Osobito, te zadaće i nadležnosti zahtijevaju da ta pravila sudjelovanja ne smiju utjecati na obvezujuću prirodu i izravnu primjenjivost odluka tog tijela, određujući primjerice da te odluke prije provedbe trebaju prethodno prihvatiti ili odobriti ti predstavnici.

65 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da na drugo pitanje valja odgovoriti da članak 35. stavke 4. i 5. Direktive 2009/72 treba tumačiti na način da mu se ne protivi zakonodavstvo države članice koje, kako bi se osigurala zaštita javnog interesa, predviđa sudjelovanje predstavnika ministarstva te države u određenim postupcima pred nacionalnim regulatornim tijelom u vezi s određivanjem cijena, pod uvjetom da je poštovana neovisnost tog tijela u donošenju odluka, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Troškovi

66 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (peto vijeće) odlučuje:

1. **Članak 35. stavke 4. i 5. Direktive 2009/72/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2003/54/EZ treba tumačiti na način da mu se ne protivi zakonodavstvo države članice prema kojem je vlada te države nadležna imenovati i razriješiti predsjednika nacionalnog regulatornog tijela ako se poštuju svi zahtjevi predviđeni tim odredbama, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.**

2. Članak 35. stavke 4. i 5. Direktive 2009/72 treba tumačiti na način da mu se ne protivi zakonodavstvo države članice koje, kako bi se osigurala zaštita javnog interesa, predviđa sudjelovanje predstavnika ministarstva te države u određenim postupcima pred nacionalnim regulatornim tijelom u vezi s određivanjem cijena, pod uvjetom da je poštovana neovisnost tog tijela u donošenju odluka, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Potpisi