A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (ötödik tanács)

2020. június 11.*

„Előzetes döntéshozatal – A villamos energia belső piaca – 2009/72/EK irányelv – A 35. cikk (4) és (5) bekezdése – A szabályozó hatóságok függetlensége – A nemzeti szabályozó hatóság elnökének kinevezésére vonatkozó hatáskört az államfőről a kormányra átruházó nemzeti jogszabály – A nemzeti minisztériumoknak az ármeghatározási eljárásokban való részvétele”

A C-378/19. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet az Ústavný súd Slovenskej republiky (a Szlovák Köztársaság alkotmánybírósága) a Bírósághoz 2019. május 14-én érkezett, 2019. január 23-i határozatával terjesztett elő

a **Prezident Slovenskej republiky**

által indított,

a **Národná rada Slovenskej republiky**,

a **Vláda Slovenskej republiky**

részvételével folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (ötödik tanács),

tagjai: E. Regan tanácselnök, I. Jarukaitis, Juhász E., M. Ilešič és C. Lycourgos (előadó) bírák,

főtanácsnok: M. Bobek,

hivatalvezető: Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Prezident Slovenskej republiky képviseletében Z. Čaputová,

– a szlovák kormány képviseletében B. Ricziová, meghatalmazotti minőségben,

– a spanyol kormány képviseletében S. Jiménez García, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében O. Beynet, R. Lindenthal és A. Tokár, meghatalmazotti minőségben,

* Az eljárás nyelve: szlovák.

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. július 13-i 2009/72/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2009. L 211., 55. o.; helyesbítés: HL 2015. L 167., 94. o.) 35. cikke (4) és (5) bekezdésének értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet a Prezident Slovenskej republiky (a Szlovák Köztársaság elnöke) által az Úrad pre reguláciu sieťových odvetví (hálózatos iparágak szabályozó hatósága, Szlovákia; a továbbiakban: szabályozó hatóság) elnökének kinevezésére és visszahívására vonatkozó nemzeti szabályoknak, valamint az e hatóság előtti ármeghatározási eljárásokban a nemzeti minisztériumok képviselőinek részvételére vonatkozó nemzeti szabályoknak az uniós joggal összefüggésben értelmezett szlovák alkotmánnyal való összeegyeztethetősége tárgyában indított eljárás keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

3 A 2009/72 irányelv (33) és (34) preambulumbekezdése kimondja:

„(33) A [villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 96/92/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. június 26-i] 2003/54/EK [európai parlamenti és tanácsi] irányelv [(HL 2003. L 176., 37. o.; magyar nyelvű különkiadás 12. fejezet, 2. kötet, 211. o.)] a tagállamok számára előírta, hogy hozzanak létre különös hatáskörű szabályozókat. A gyakorlat azonban azt mutatta, hogy az eredményes szabályozást gyakran hátráltatja a szabályozók kormányzattól való függése, valamint a kellő hatáskör és a mérlegelési jog hiánya. Az Európai Tanács ezért 2007. március 8–9-i ülésén felkérte a Bizottságot, hogy dolgozzon ki jogalkotási javaslatokat a nemzeti energiaszabályozók hatáskörének további harmonizációjáról és függetlenségének növeléséről. Lehetővé kell tenni, hogy ezen nemzeti szabályozó hatóságok hatásköre kiterjedjen mind a villamosenergia-, mind a gázágazatra.

(34) A villamosenergia belső piacának megfelelő működése céljából az energiaszabályozóknak képesnek kell lenniük a döntéshozatalra minden lényeges szabályozási kérdésben, továbbá függetlennek kell lenniük minden más köz- vagy magánérdektől. Ez nem zárja ki sem a bírósági felülvizsgálatot, sem a parlament általi felügyeletet a tagállamok alkotmányjoga alapján. Ezenkívül a szabályozó költségvetésének a nemzeti jogalkotó általi jóváhagyása nem minősül a költségvetési önállóság akadályozásának. A szabályozó hatóságoknak az előirányzott költségvetés végrehajtásában való önállóságukra vonatkozó rendelkezéseket a nemzeti költségvetési törvények és szabályok által meghatározott keretekben kell megvalósítani. A tagállamok részére, miközben megfelelő rotációs rendszer révén hozzájárulnak a nemzeti szabályozó hatóság bármely politikai vagy gazdasági érdektől való függetlenségéhez, lehetővé kell tenni, hogy a rendelkezésre álló emberi erőforrásokat vagy az irányító testület méretét is kellőképpen figyelembe vegyék.”

4 Ezen irányelvnek „A szabályozó hatóságok kijelölése és függetlensége” című 35. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Nemzeti szinten minden tagállam egy nemzeti szabályozó hatóságot jelöl ki.

[…]

(4) A tagállamok szavatolják a szabályozó hatóság függetlenségét, és biztosítják, hogy az részrehajlás nélkül és átlátható módon gyakorolja hatásköreit. E célból a tagállam biztosítja, hogy az ezen irányelv és a kapcsolódó jogszabályok által ráruházott szabályozói feladat végrehajtása során a szabályozó hatóság:

a) jogilag elkülönüljön és funkcionálisan független legyen bármely más köz- vagy magánjogi jogalanytól;

b) biztosítja, hogy személyzete és az ügyvezetésért felelős személyek:
   i. minden piaci érdektől függetlenül tevékenykedjenek; és
   ii. szabályozói feladataik végrehajtása során ne kérjenek vagy fogadjanak el közvetlen utasítást semmilyen kormánytól vagy egyéb köz- vagy magánjogi jogalanytól. Ez a követelmény nem érinti az adott esetben a többi érintett nemzeti hatósággal folytatott szoros együttműködést, illetve a kormány által kibocsátott általános szakpolitikai iránymutatásokat, amennyiben azok nem kapcsolódnak a 37. cikk szerinti szabályozói hatáskörökhöz és feladatokhoz.

(5) A szabályozó hatóság függetlenségének védelme érdekében a tagállamok különösen ügyelnek arra, hogy:

a) a szabályozó hatóság bármely politikai szervtől függetlenül önálló döntéseket hozhasson, külön éves költségvetési előirányzatokkal rendelkezzen, és azt önállóan hajthassa végre, továbbá megfelelő humán és pénzügyi erőforrások álljanak rendelkezésére feladatai végrehajtásához;

b) a szabályozó hatóság igazgatótanácsa tagjainak, vagy az igazgatótanács hiányában a szabályozó hatóság felső vezetésének kinevezése ötéves, de hét évet meg nem haladó, egyszer megújítható határozott időtartamra szóljon;

Az első albekezdés b) pontja tekintetében a tagállamok megfelelő rotációs rendszert biztosítanak az igazgatótanács vagy a felső vezetés számára. Az igazgatótanács vagy annak hiányában a szabályozó hatóság felső vezetésének tagjai csak akkor hívhatók vissza hivatalukból, ha már nem teljesítik az e cikkben meghatározott feltételeket, vagy ha a nemzeti jog szerint kötelességszegést követnek el.”

5 Az említett irányelvnek „A szabályozó hatóság általános célkitűzései” című 36. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Az ezen irányelvben meghatározott szabályozói feladatok végrehajtása során a szabályozó hatóság a 37. cikkben megállapított feladatai és hatáskörei keretében minden indokolt lépést megtesz a következő célkitűzések megvalósítása érdekében, adott esetben intenzív konzultációt folytatva a megfelelő, érintett nemzeti hatóságokkal, ideértve a versenyhivatalokat is, azok hatáskörének elvonása nélkül:

a) versenyképes, biztonságos és környezetileg fenntartható belső villamosenergia-piac elősegítése a Közösségen belül, szoros együttműködésben az Ügynökséggel, más tagállamok szabályozó hatóságaival és a Bizottsággal, valamint a Közösség valamennyi fogyasztójára és kereskedőjére kiterjedő tényleges piacnyitás, valamint az energiaellátási hálózatok hatékony és megbízható működéséhez szükséges feltételek biztosítása, a hosszú távú célok szem előtt tartásával;

[…]”

6 Ugyanezen irányelv „A szabályozó hatóság feladatai és hatáskörei” című 37. cikkének (1) bekezdése a következőket írja elő:

„A szabályozó hatóság feladatai a következők:

a) az átviteli és elosztási tarifák vagy az ezekre vonatkozó módszerek átlátható kritériumok alapján történő megállapítása vagy jóváhagyása;

[…]”

A szlovák jog

7 A zákon č. 250/2012 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach (a hálózatos iparágak szabályozásáról szóló 250/2012. sz. törvény) ültette át a szlovák jogba a 2009/72 irányelvet, valamint a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/55/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. július 13-i 2009/73/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet (HL 2009. L 211., 94. o.). Ezt a törvényt módosította a 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 (a hálózati ágazatok szabályozásáról szóló módosított 250/2012. sz. törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló 164/2017. sz. törvény).

8 A 164/2017. sz. törvény indokolása értelmében:

„A szabályozó hatóság elnökének kinevezési módja módosul. A jelenlegi szabályozás értelmében a szabályozó hatóság elnökét a Szlovák Köztársaság kormányának javaslata alapján a Szlovák Köztársaság elnöke nevezi ki és hívja vissza. A jelen javaslat szerint a szabályozó hatóság elnökét a Szlovák Köztársaság kormányának kell kineveznie. Ez a módosítás azt a tényleges felelősséget tükrözi, amely a Szlovák Köztársaság kormányára a hálózati ágazat szabályozásával kapcsolatban hárul, ugyanakkor változatlanul fenntartja a szabályozó hatóság függetlenségét. A Szlovák Köztársaság kormánya viseli a Szlovák Köztársaság energiapolitikájával kapcsolatos teljes felelősséget, az elnök hatásköre e területen nagyon korlátozott. Ezért a szabályozó hatóság elnökének kinevezésére és visszahívására vonatkozó hatáskört a Szlovák Köztársaság kormánya számára szükséges és logikus biztosítani.

[…]

Egyes díjszabályozási eljárásokban a Szlovák Köztársaság gazdasági minisztériumát és a Szlovák Köztársaság környezetvédelmi minisztériumát az eljárásban részt vevő fél eljárásjogi helyzete illeti meg, ami e minisztériumok számára lehetőséget biztosít arra, hogy eljárjanak a közérdek koherens védelme érdekében.

[…]”

9 A 164/2017. sz. törvénnyel módosított 250/2012. sz. törvény 5. §-a (1) bekezdésének első mondata előírja:

„A szabályozó hatóság élén az elnök áll, akit a Szlovák Köztársaság kormánya […] nevez ki és hív vissza”

10 E törvény 14. §-a (3) bekezdésének harmadik mondata a következőképpen rendelkezik:

„Az ármeghatározási eljárásban az a szabályozott jogalany vesz részt, amely árjavaslatot nyújtott be. Ha az ármeghatározási eljárást a szabályozó hatóság hivatalból indította meg, az eljárásban félként részt vesz az a szabályozott jogalany, amelyet a szabályozó hatóság árszabályozásnak kíván alávetni. Az ármeghatározási eljárásban úgyszintén félként vesz részt a [gazdasági] minisztérium, ha az

ármeghatározási eljárás a 11. § (1) bekezdésének d) pontja vagy a 11. § (1) bekezdésének e) pontja alapján a regionális elosztórendszer üzemeltetőit érinti; ha az ármeghatározási eljárás a 11. § (2) bekezdésének c) pontja és a 11. § (2) bekezdésének d) pontja alapján olyan elosztórendszer-üzemeltetőt érint, amelyhez több mint 100 000 fogyasztási pont kapcsolódik; illetve az eljárásban félként vesz részt a Szlovák Köztársaság környezetvédelmi minisztériuma, a 11. § (4) bekezdésének a)–c) pontja szerinti ármeghatározási eljárás esetén.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

11 2017. október 16-án a Szlovák Köztársaság elnöke keresetet indított a kérdést előterjesztő bíróság, az Ústavný súd Slovenskej republiky (a Szlovák Köztársaság alkotmánybírósága) előtt, amely arra irányult, hogy ez utóbbi állapítsa meg, hogy a 164/2017. sz. törvénnyel módosított 250/2012. sz. törvény 5. §-a (1) bekezdésének első mondata és 14. §-a (3) bekezdésének harmadik mondata összeegyeztethetetlen a Szlovák Köztársaság alkotmánya 1. cikkének (1) és (2) bekezdésével együttesen értelmezett EUSZ 4. cikk (3) bekezdésével és az EUMSZ 288. cikkel, mivel e módosított törvény rendelkezései a 2009/72 és a 2009/73 irányelv helytelen átültetésének minősülnek.

12 A Szlovák Köztársaság elnöke szerint, aki 2019. június 15-e után folytatta a jogelődje által indított eljárást, a 164/2017. sz. törvénnyel módosított 250/2012. sz. törvény említett rendelkezései nem tartják tiszteletben a szabályozó hatóság függetlenségének biztosítására vonatkozó kötelezettséget, amely kötelezettség a 2009/72 irányelv 35. cikkének (4) és (5) bekezdéséből, valamint a 2009/73 irányelv 39. cikkének (4) és (5) bekezdéséből következik.

13 E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság jelzi, hogy az elé terjesztett jogvita megoldásához meg kell határozni a szabályozó hatóság ezen irányelvek értelmében vett „függetlensége” fogalmának terjedelmét. Ez a bíróság hangsúlyozza, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések egyszerűsítése érdekében e kérdések csak a 2009/72 irányelv értelmezésére vonatkoznak, mivel az e kérdésekre adandó válasz átültethető a 2009/73 irányelv értelmezésére, amelynek releváns szabályozása megegyezik a 2009/72 irányelvével.

14 E bíróság szerint a Szlovák Köztársaság elnöke a 164/2017. sz. törvénnyel módosított 250/2012. sz. törvény keretében a szabályozó hatóság függetlenségének két megsértését állapította meg. Az első az e hatóság elnökének kinevezésére és visszahívására vonatkozó jogkör módosítása, amely jogkör a Szlovák Köztársaság elnökétől – akit az állampolgárok közvetlenül választanak – átkerült a szlovák kormányhoz. A függetlenség második megsértését az jelenti, hogy a szabályozó hatóság előtti ármeghatározási eljárásban félnek minősülő jogalanyok körét kiterjesztette a nemzeti minisztériumokra is, amelyeknek az eljárás keretében a közérdeket kell védeniük.

15 Az említett bíróság előtt a szlovák kormány azt állítja, hogy a 164/2017. sz. törvénnyel módosított 250/2012. sz. törvény érintett rendelkezései nem kérdőjelezik meg a szabályozó hatóság függetlenségét, mivel e törvény e függetlenségre vonatkozóan számos olyan egyéb garanciát tartalmaz, amelyet e jogszabály-módosítás nem érintett.

16 A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben megjegyzi, hogy a 2009/72 irányelv átültetésének szabályszerűségével kapcsolatos kétségeit az magyarázza, hogy az ezen irányelv által követett cél, amint az a (33) preambulumbekezdéséből kitűnik, éppen a szabályozó hatóság – különösen a tagállamok kormányaival szembeni – függetlenségének megerősítéséhez való hozzájárulás.

17 A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a 164/2017. sz. törvény általi módosítást megelőzően a 250/2012. sz. törvénynek az ezen irányelv átültetése céljából elfogadott rendelkezései lehetővé tették az említett függetlenség megerősítését. A 250/2012. sz. törvény hatálya alatt ugyanis egyrészt nem a

szlovák kormány, hanem a Szlovák Köztársaság elnöke rendelkezett a szabályozó hatóság elnökének kinevezésére és visszahívására vonatkozó jogkörrel, másrészt pedig a minisztériumok egyik képviselője sem vett részt az e hatóság előtti ármeghatározási eljárásban.

18 A 164/2017. sz. törvénnyel módosított 250/2012. sz. törvény visszaállította a 2009/72 irányelv átültetését megelőző helyzetet, ami az irányelv céljával ellentétben nem járul hozzá a szabályozó hatóság függetlenségének megerősítéséhez.

19 E körülmények között az Ústavný súd Slovenskej republiky (a Szlovák Köztársaság alkotmánybírósága) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy lehet-e értelmezni a [2009/72] irányelv 35. cikkének (4) bekezdését – különösen ezen irányelv (33) preambulumbekezdésének tükrében –, hogy azzal ellentétes az, ha valamely tagállamban az ezen irányelv átültetését szolgáló belső intézkedés módosítása az állampolgárok által közvetlenül megválasztott köztársasági elnököt megfosztja a szabályozó hatóság elnökének kinevezéséhez és visszahívásához való hatáskörétől, és azt inkább a kormány részére biztosítja, amely hatáskör-átruházás visszaállítja az említett irányelv átültetését megelőző jogi helyzetet?

2) Értelmezhető-e úgy a [2009/72] irányelv 35. cikkének (5) bekezdése – különösen ezen irányelv (34) preambulumbekezdésének tükrében –, hogy azzal ellentétes az olyan belső szabályozás, amely a közérdek védelmében lehetővé teszi, hogy a minisztériumok részt vegyenek a szabályozó hatóság díjszabályozási eljárásában?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Előzetes észrevételek

20 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy az alapeljárásban szóban forgó, a 164/2017. sz. törvénnyel módosított 250/2012. sz. törvény rendelkezései a szabályozó hatóság elnökének kinevezése és visszahívása, valamint a nemzeti minisztériumok képviselőinek egyes ármeghatározási eljárásokban való részvétele tekintetében visszaállították a szlovák jogban a 2003/54 irányelv hatályossága idején alkalmazandó szabályokat. A 164/2017. sz. törvény általi módosításokat követően egyrészt a szlovák kormány kapott hatáskört e kinevezésre és e visszahívásra a Szlovák Köztársaság elnöke helyett, másrészt pedig egyes minisztériumok az említett eljárásokban megkapták a „fél” jogállását.

21 Márpedig, mivel a 2003/54 irányelvet hatályon kívül helyezte a 2009/72 irányelv, amelynek egyik kinyilvánított célja a nemzeti szabályozó hatóságok függetlenségének megerősítése, az utóbbi irányelvet megelőző jogi helyzethez való visszatérés az említett bíróság véleménye szerint sértheti a nemzeti szabályozó hatóság függetlenségét a 2009/72 irányelv értelmében, noha a 250/2012. sz. törvény eredeti változata biztosította ez utóbbi irányelvnek a szlovák jogba való megfelelő átültetését.

22 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a 2009/72 irányelv célja lényegében a villamos energia nyitott és versenyképes belső piacának létrehozása, amely lehetővé teszi a fogyasztók számára, hogy szabadon válasszák meg a szolgáltatóikat, és utóbbiak számára, hogy a fogyasztóikat szabadon ellássák termékeikkel, méltányos versenyfeltételeket teremtsenek e piacon, biztosítsák az ellátás biztonságát, és küzdjenek az éghajlatváltozás ellen (2019. december 12-i Slovenské elektrárne ítélet, C-376/18, EU:C:2019:1068, 32. pont).

23 E célok elérése érdekében a 2009/72 irányelv széles jogköröket biztosít a nemzeti szabályozó hatóság számára a villamosenergia-piac szabályozása és felügyelete terén.

24 Amint arra ezen irányelv (33) preambulumbekezdése emlékeztet, az Európai Tanács a 2007. március 8-i és 9-i ülésén felkérte az Európai Bizottságot, hogy dolgozzon ki jogalkotási javaslatokat a nemzeti energiaszabályozók hatáskörének további harmonizációjáról és függetlenségének növeléséről. Ezenkívül, az említett irányelv (34) preambulumbekezdése szerint a villamosenergia belső piacának megfelelő működése céljából az energiaszabályozóknak képesnek kell lenniük a döntéshozatalra minden lényeges szabályozási kérdésben, továbbá függetlennek kell lenniük minden más köz- vagy magánérdektől.

25 Ebből következik, hogy – amint arra a kérdést előterjesztő bíróság rámutat – a 2009/72 irányelv célja, hogy megerősítse a nemzeti szabályozó hatóság függetlenségét az ezen irányelv által hatályon kívül helyezett 2003/54 irányelvben előírt szabályozáshoz képest. Ezt a megerősítést tükrözik a 2009/72 irányelv „Nemzeti szabályozó hatóságok” című IX. fejezetének rendelkezései, amelyben található többek között az irányelv 35. cikke, amely cikk értelmezésére a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem vonatkozik.

26 Meg kell azonban állapítani, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által jelzett azon körülmény, hogy a 164/2017. sz. törvénnyel módosított 250/2012. sz. törvény visszaállította azt a jogi helyzetet, amely a szabályozó hatóság elnökének kinevezésére és visszahívására, valamint a nemzeti minisztériumok képviselőinek bizonyos ármeghatározási eljárásokban való részvételére vonatkozó szabályokat illetően a 2003/54 irányelv hatálya alatt állt fenn a Szlovák Köztársaságban, nem jelenti szükségszerűen azt, hogy a 2009/72 irányelvnek az említett hatóság függetlenségével kapcsolatos releváns rendelkezéseivel ellentétesek lennének e törvény ilyen szabályokat előíró rendelkezései.

27 Amennyiben ugyanis e szabályokat a 2009/72 irányelv által a tagállamok számára biztosított hatáskörök korlátain belül fogadják el, és azokhoz az ezen irányelv által a nemzeti szabályozó hatóság függetlenségére vonatkozóan előírt garanciák kapcsolódnak, az a jogi helyzet, amelyben a tagállami jogalkotó újra bevezet bizonyos, a nemzeti szabályozó hatóság szervezetére és működésére vonatkozó szabályokat, amelyek e tagállamban a 2003/54 irányelv alkalmazhatóságának időpontjában hatályban voltak, nem feltétlenül ellentétes a 2009/72 irányelvvel.

28 Ebből következik, hogy annak érdekében, hogy a kérdést előterjesztő bíróság számára a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem keretében hasznos választ lehessen adni, meg kell határozni, hogy a 2009/72 irányelv 35. cikkének (4) és (5) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétesek a 164/2017. sz. törvénnyel módosított 250/2012. sz. törvényben előírtakhoz hasonló nemzeti jogi rendelkezések, függetlenül attól, hogy ezek a rendelkezések a jogszabály-módosítást megelőzően összeegyeztethetők voltak-e az uniós joggal.

Az első kérdésről

29 Meg kell jegyezni, hogy még ha a kérdést előterjesztő bíróság formailag a 2009/72 irányelv 35. cikke (4) bekezdésének értelmezésére korlátozta is kérdését, e körülmény nem képezi akadályát annak, hogy a Bíróság a nemzeti bíróság részére az uniós jognak az előtte folyamatban lévő ügy elbírálásához hasznos, valamennyi értelmezési szempontját megadja, függetlenül attól, hogy ez a bíróság a kérdése szövegében utalt-e azokra, vagy sem (lásd ebben az értelemben: 2020. március 12-i Caisse d’assurance retraite et de la santé au travail d’Alsace-Moselle ítélet, C-769/18, EU:C:2020:203, 40. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

30 Meg kell tehát állapítani, hogy első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2009/72 irányelv 35. cikkének (4) és (5) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan tagállami jogszabály, amely szerint ezen állam kormánya rendelkezik hatáskörrel a nemzeti szabályozó hatóság elnökének kinevezésére és visszahívására.

31 A 2009/72 irányelv 35. cikkének (4) bekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy szavatolják a nemzeti szabályozó hatóság függetlenségét, és biztosítsák, hogy a hatóság részrehajlás nélkül és átlátható módon gyakorolja hatáskörét.

32 A „függetlenség” fogalmát illetően, amelyet a 2009/72 irányelv nem határoz meg, a Bíróság már kimondta, hogy az állami szerveket illetően e fogalom szokásos értelmében rendszerint olyan jogállást jelent, amely biztosítja az érintett szerv számára a lehetőséget, hogy teljesen szabadon, minden utasítástól és nyomásgyakorlástól mentesen eljárhasson azon szervezetek esetében, amelyekkel szemben a függetlenségét biztosítani kell (lásd analógia útján: 2018. június 13-i Bizottság kontra Lengyelország ítélet, C-530/16, EU:C:2018:430, 67. pont).

33 E függetlenség biztosítása érdekében a 2009/72 irányelv 35. cikkének (4) bekezdése az a) pontjában előírja egyrészt, hogy az említett hatóságnak jogilag elkülönültnek és funkcionálisan függetlennek kell lennie bármely más köz- vagy magánjogi jogalanytól. Másrészt e 35. cikk (4) bekezdése b) pontjának i. és ii. alpontja megfogalmazza e hatóság személyzete és az ügyvezetéséért felelős személyek függetlenségére vonatkozó követelményeket, akiknek minden piaci érdektől függetlenül kell tevékenykedniük, és a szabályozói feladataik végrehajtása során nem kérhetnek vagy fogadhatnak el közvetlen utasítást semmilyen kormánytól vagy egyéb köz- vagy magánjogi jogalanytól. E követelmények magukban foglalják, hogy a nemzeti szabályozó hatóságnak a szabályozási feladatait mindenfajta külső befolyástól mentesen kell gyakorolnia.

34 Egyébiránt a nemzeti szabályozó hatóság függetlenségének védelme érdekében a 2009/72 irányelv 35. cikke (5) bekezdésének b) pontja megköveteli, hogy e hatóság igazgatótanácsa tagjainak vagy az igazgatótanács hiányában a hatóság felső vezetőinek kinevezése ötéves, de hét évet meg nem haladó, egyszer megújítható határozott időtartamra szóljon. Ebben az összefüggésben a tagállamok megfelelő rotációs rendszert biztosítanak az igazgatótanács vagy a felső vezetés számára, így az igazgatótanács és a felső vezetés tagjai csak akkor hívhatók vissza hivatalukból, ha már nem teljesítik az említett 35. cikkben meghatározott feltételeket, vagy ha a nemzeti jog szerint kötelességszegést követnek el.

35 E követelmények betartása érdekében a nemzeti szabályozó hatóság igazgatótanácsának vagy – igazgatótanács hiányában – e hatóság felső vezetőinek kinevezésére és visszahívására vonatkozó jogkört a törvénynek szigorúan kell szabályoznia, és azt objektív, világosan és kimerítően felsorolt, ellenőrizhető kritériumok alapján kell gyakorolni (lásd analógia útján: 2018. június 13-i Bizottság kontra Lengyelország ítélet, C-530/16, EU:C:2018:430, 86. pont).

36 Ugyanakkor meg kell állapítani, hogy a 2009/72 irányelv egyetlen rendelkezése sem határozza meg pontosan a tagállamok azon hatóságát vagy hatóságait, amelyeket a nemzeti szabályozó hatóság tagjainak vagy felső vezetőinek – többek között e hatóság elnökének – kinevezésével és visszahívásával kellene megbízni.

37 Ebben a tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 288. cikkből következik, hogy a tagállamok az irányelv átültetésekor kötelesek annak teljes érvényesülését biztosítani, az irányelv végrehajtását biztosító módozatok és eszközök megválasztását illetően azonban széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek. E szabadság így nem érinti az egyes címzett tagállamok arra irányuló kötelezettségét, hogy az érintett irányelv teljes érvényesülésének biztosítása érdekében – az irányelv által követett céllal összhangban – valamennyi szükséges intézkedést megtegyenek (2016. október 19-i Ormaetxea Garai és Lorenzo Almendros ítélet, C-424/15, EU:C:2016:780, 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

38 E körülmények között a tagállamok intézményi önállósággal rendelkeznek a 2009/72 irányelv 35. cikke értelmében vett szabályozó hatóságaik szervezetét és felépítését illetően, amelyet azonban az ezen irányelv által meghatározott célok és kötelezettségek teljes tiszteletben tartása mellett kell gyakorolniuk (lásd analógia útján: 2016. október 19-i Ormaetxea Garai és Lorenzo Almendros ítélet, C-424/15, EU:C:2016:780, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

39 Ebből következik, hogy a 2009/72 irányelv, és különösen annak 35. cikke nem tiltja, hogy valamely tagállam kormánya kinevezhesse vagy visszahívhassa a nemzeti szabályozó hatóság elnökét.

40 E kinevezési és visszahívási jogkört azonban oly módon kell gyakorolni, hogy e hatóság függetlensége biztosított legyen abban az értelemben, hogy a 2009/72 irányelv 35. cikkének (4) és (5) bekezdésében előírt valamennyi követelményt tiszteletben kell tartani.

41 A jelen ügyben a szlovák kormány írásbeli észrevételeiben jelzi, hogy a szabályozó hatóság függetlenségét a 2009/72 irányelvet átültető valamennyi, jelenleg hatályos nemzeti rendelkezés biztosítja. Ez a kormány először is a 164/2017. sz. törvénnyel módosított 250/2012. sz. törvény 4. §-a (2) és (3) bekezdésének rendelkezéseire hivatkozik, amelyek kimondják a szabályozó hatóság pártatlanságát és függetlenségét, és megjelölik, hogy melyek e hatóság szervei, másodszor e módosított törvény 5. §-ára, amely többek között szabályozza az említett szabályozó hatóság elnökének kinevezését, jogállását, tevékenységét és visszahívását, harmadszor az említett, módosított törvény 6. §-ára, amely a szabályozó testület tevékenységére vonatkozik, negyedszer ugyanezen módosított törvény 7. §-ára, amely a szabályozó testület tagjainak kinevezését, visszahívását és a velük szembeni követelményeket szabályozza. Közelebbről, a szabályozó hatóság elnökének hatéves megbízatása van, tiszteletdíját a 164/2017. sz. törvénnyel módosított 250/2012. sz. törvény világos és átlátható módon határozza meg, és csak az e törvényben kifejezetten előírt indokok alapján mozdítható el tisztségéből.

42 A szlovák jog e rendelkezései biztosítják, hogy e tagállam kormánya nem gyakorol olyan befolyást a szabályozó hatóság elnökére, amely veszélyeztethetné e hatóság függetlenségét.

43 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy mivel a Bíróság feladata, hogy figyelembe vegye azt az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban meghatározott ténybeli és szabályozási hátteret, amelybe az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés illeszkedik, a Bíróságnak kizárólag a kérdést előterjesztő bíróság által ismertetett rendelkezésekre tekintettel kell válaszolnia az előterjesztett kérdésre (lásd ebben az értelemben: 2016. július 28-i Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ítélet, C-240/15, EU:C:2016:608, 30. és 31. pont).

44 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokban szolgáltatott információknak ugyanis nem kizárólag azt kell lehetővé tenniük, hogy a Bíróság hasznos válaszokat adhasson, hanem azt is, hogy a tagállamok kormányai és az egyéb érdekelt felek az Európai Unió Bírósága alapokmányának 23. cikke értelmében előterjeszthessék észrevételeiket. A Bíróság feladata arra ügyelni, hogy ez a lehetőség biztosított legyen, figyelemmel arra a tényre, hogy e cikk értelmében csak az előzetes döntéshozatalra utaló határozatot közlik az érdekelt felekkel (lásd ebben az értelemben: 2016. május 4-i Pillbox 38 ítélet, C-477/14, EU:C:2016:324, 26. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

45 Így a Bíróság nem veheti figyelembe a nemzeti jog olyan rendelkezéseit, mint amelyekre a szlovák kormány az írásbeli észrevételeiben hivatkozott, mivel azokra a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelmében nem hivatkozott. E bíróság feladata annak meghatározása, hogy e rendelkezések lehetővé teszik-e a szabályozó hatóság 2009/72 irányelvben előírt függetlenségének biztosítását, amely kérdés megválaszolását nem befolyásolja az a tény, hogy – amint az a jelen ítélet 39. pontjából kitűnik – ez az irányelv nem tiltja meg, hogy a szlovák kormány kinevezhesse és visszahívhassa a szabályozó hatóság elnökét.

46 A fenti megfontolásokból következik, hogy az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2009/72 irányelv 35. cikkének (4) és (5) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan tagállami jogszabály, amely szerint ezen állam kormánya rendelkezik hatáskörrel a nemzeti szabályozó hatóság elnökének kinevezésére és visszahívására, amennyiben az e rendelkezésekben előírt valamennyi követelmény teljesül, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia.

A második kérdésről

47 Figyelembe véve a Bíróságnak a jelen ítélet 29. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlatát, meg kell állapítani, hogy második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2009/72 irányelv 35. cikkének (4) és (5) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan tagállami jogszabály, amely a közérdek védelmének biztosítása céljából ezen állam minisztériumai képviselőinek részvételét írja elő bizonyos, a nemzeti szabályozó hatóság előtti ármeghatározási eljárásokban.

48 Előzetesen meg kell jegyezni, hogy az említett kérdéssel e bíróság a Szlovák Köztársaság gazdasági minisztériuma és környezetvédelmi minisztériuma képviselőinek a fent említett eljárásokban való részvételére utal. Márpedig, a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálatokat nem érintve, az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy a környezetvédelmi minisztérium részvétele csak a termeléssel és az ivóvízellátással kapcsolatos ármeghatározási eljárásokra vonatkozik. Ilyen esetben tehát a 2009/72 irányelv rendelkezései – amelyek többek között a villamos energia termelésével, átvitelével, elosztásával és a villamosenergia-ellátással, valamint a fogyasztók védelmével kapcsolatos közös szabályokra vonatkoznak annak érdekében, hogy az Európai Unión belül fejlesszék és integrálják a versenyképes villamosenergia-piacokat – nem alkalmazhatók az ilyen részvételre.

49 Ezen előzetes pontosítást követően meg kell állapítani, hogy az említett kérdés azokra a feltételekre vonatkozik, amelyeknek a nemzeti szabályozó hatóság működésének meg kell felelnie ahhoz, hogy a döntéshozatali függetlensége biztosítva legyen.

50 E tekintetben a 2009/72 irányelv 35. cikke (5) bekezdésének a) pontjából az következik, hogy a nemzeti szabályozó hatóságnak önállóan, bármely politikai szervtől függetlenül kell meghoznia a döntéseket.

51 Ezenkívül, amint az a jelen ítélet 33. pontjában megállapításra került, a 2009/72 irányelv 35. cikke (4) bekezdése b) pontjának ii. alpontjában előírt, a nemzeti szabályozó hatóság személyzete és ügyvezetésével megbízott személyek függetlensége magában foglalja, hogy e hatóság szabályozási feladatait mindenfajta külső befolyástól mentesen gyakorolja.

52 Ugyanakkor e rendelkezés szerint a nemzeti szabályozó hatóság személyzete és ügyvezetésével megbízott személyek függetlenségének követelménye nem érinti többek között az érintett tagállam kormánya által kibocsátott általános politikai iránymutatásokat, amelyek azonban nem kapcsolódhatnak a 2009/72 irányelv 37. cikke szerinti szabályozói hatáskörökhöz és feladatokhoz. Ezek az iránymutatások különböző díjak és árak meghatározására, jóváhagyására és felügyeletére vonatkozó feladatokat és hatásköröket foglalnak magukban, köztük azokat, amelyek e cikk (1) bekezdésének a) pontjában szerepelnek, és amelyek az átviteli és elosztási díjak vagy az ezekre vonatkozó módszerek átlátható kritériumok alapján történő meghatározásából vagy jóváhagyásából állnak.

53 Ez utóbbi tekintetben ugyanis ezen irányelv 36. cikkéből kitűnik, hogy az említett irányelv 37. cikkében meghatározott feladatok és hatáskörök keretében a nemzeti szabályozó hatóság minden indokolt lépést megtesz az e 36. cikkben felsorolt közérdekű célok elérésére, így többek között a versenyképes, biztonságos és környezetileg fenntartható belső villamosenergia-piac, az energiahatékonyság vagy a fogyasztóvédelem elősegítésére.

54 Ebből következik, hogy az ezen irányelv 35. cikke (4) bekezdése b) pontjának ii. alpontja és (5) bekezdésének a) pontja értelmében vett döntéshozatali függetlenség magában foglalja, hogy az ezen irányelv 37. cikkében említett szabályozási feladatok és hatáskörök keretében a nemzeti szabályozó hatóság határozatait kizárólag a közérdek alapján, az említett irányelv által követett célok tiszteletben tartásának biztosítása érdekében önállóan hozza meg, anélkül hogy más köz- vagy magánszervezetek külső utasításainak lenne alávetve.

55 Meg kell azonban állapítani, hogy a 2009/72 irányelv 35. cikkének (4) és (5) bekezdése nem tartalmaz egyetlen olyan rendelkezést sem, amely megtiltaná hogy a nemzeti minisztériumok képviselői részt vegyenek bizonyos ármeghatározási eljárásokban, amelyek különösen a villamosenergia-átviteli és -elosztó hálózathoz való hozzáférésre, valamint ezen energia átvitelére és elosztására vonatkoznak.

56 Ebből következik, hogy a 2009/72 irányelvből eredő kötelezettségek végrehajtása során rendelkezésükre álló, a jelen ítélet 37. és 38. pontjában felidézett mozgástérre tekintettel a tagállamok elfogadhatnak az ilyen részvételt lehetővé tevő szabályokat, amennyiben a nemzeti szabályozó hatóságnak az ezen irányelv 35. cikkének (4) és (5) bekezdése értelmében vett döntéshozatali függetlensége továbbra is biztosítva van.

57 Ennélfogva a jelen ügyben az a tény, hogy a 164/2017. sz. törvénnyel módosított 250/2012. sz. törvény szóban forgó rendelkezései a nemzeti minisztériumok képviselőinek az ármeghatározásra vonatkozó bizonyos eljárásokban való részvételét írják elő, pusztán ezen oknál fogva nem vezet szükségszerűen ahhoz, hogy a szabályozó hatóság az ármeghatározási feladatait nem önállóan gyakorolja a 2009/72 irányelv, és különösen annak 35. cikke értelmében.

58 A szlovák kormány írásbeli észrevételeiben e tekintetben kifejti, hogy az ilyen részvétel szükséges és releváns ahhoz, hogy e minisztériumokat tájékoztassák az árak meghatározására vonatkozó eljárásokról, tekintettel arra, hogy ezen eljárások közérdekű jellegűek a társadalom egésze számára, elsősorban a Szlovák Köztársaság energiapolitikájának célkitűzéseit és prioritásait illetően.

59 E kormány hozzáteszi, hogy az említett minisztériumok képviselői nem rendelkeznek olyan különös joggal, amely lehetővé tenné számukra, hogy beavatkozzanak a szabályozó hatóság határozatainak elfogadásába, mivel részvételük lényegében a szlovák jog általános közigazgatási eljárási szabályainak hatálya alá tartozik. E szabályok biztosítják ugyanis a szóban forgó eljárásokban részt vevő valamennyi fél számára, hogy aktívan részt vegyenek az eljárásban, és így megvédjék jogaikat és érdekeiket, nyilatkozzanak, javaslatokat és észrevételeket nyújtsanak be, részt vegyenek a vitában, bizonyítékokat terjesszenek elő, betekintsenek az ügy irataiba, átvegyék a határozatokat, és adott esetben e hatóság szabályozó testületéhez, valamint a nemzeti bíróságokhoz benyújtott kereset útján megtámadják azokat.

60 Ezzel szemben írásbeli észrevételeiben a Szlovák Köztársaság elnöke többek között azzal érvel, hogy a szabályozó hatóság már a 250/2012. sz. törvény hatálya alatt is – annak 164/2017. sz. törvény általi módosítását megelőzően – a 2017-es év során megváltoztatta az eredeti határozatokat a szlovák kormány nyomására, és azokat e kormány politikai szándékának megfelelő határozatokkal váltotta fel.

61 E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelmében nem említette a szlovák kormány által hivatkozott nemzeti szabályokat és rendelkezéseket, ami megakadályozza, hogy a Bíróság – amint az a jelen ítélet 45. pontjából kitűnik – azokat figyelembe vegye, és nem terjesztett elő semmilyen információt a nemzeti szabályozó hatóság határozathozatali gyakorlatára vonatkozóan

62 Ugyanakkor annak érdekében, hogy hasznos választ lehessen adni a második kérdésre, meg kell jegyezni, hogy – amint azt a Bizottság az írásbeli észrevételeiben jelezte – a 2009/72 irányelv 35. cikkének (4) és (5) bekezdése megköveteli, hogy a jelen esetben a nemzeti minisztériumok képviselői ne használhassák fel az árak meghatározására irányuló ezen eljárásokban való részvételüket annak érdekében, hogy bármilyen nyomást gyakoroljanak a szabályozó hatóságra, vagy olyan utasításokat adjanak neki, amelyek alkalmasak arra, hogy döntéseit az ezen irányelv 37. cikkből eredő feladatai és hatáskörei keretében befolyásolják.

63 Noha a 2009/72 irányelvvel nem ellentétes az, hogy valamely tagállam kormánya – többek között a minisztériumai képviselőinek részvétele révén – a nemzeti szabályozó hatóság előtt kifejthesse álláspontját azzal kapcsolatban, hogy e hatóság szabályozási feladatai keretében hogyan vehetné

figyelembe a közérdeket, e részvétel, és különösen az e képviselők által az ármeghatározásra vonatkozó eljárások során megfogalmazott vélemények nem lehetnek kötelező jellegűek, és semmiképpen sem tekinthetők olyan intézkedéseknek, amelyeket a szabályozó hatóság a feladatai és hatáskörei gyakorlása során köteles lenne teljesíteni.

64 Ezenkívül a nemzeti minisztériumok képviselőinek az ármeghatározásra irányuló eljárásokban való részvételére vonatkozó szabályok nem befolyásolhatják hátrányosan a szabályozó hatóság által az említett 37. cikkben előírt feladatok és hatáskörök alapján hozott határozatok hatályát. Különösen ott, ahol az ilyen feladatok vagy hatáskörök megkövetelik, e részvételi szabályok nem érinthetik e hatóság határozatainak kötelező és közvetlenül alkalmazandó jellegét például annak előírásával, hogy ezeket a határozatokat a végrehajtásukat megelőzően e képviselőknek előzetesen el kell fogadniuk, vagy jóvá kell hagyniuk.

65 A fenti megfontolásokból következik, hogy a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2009/72 irányelv 35. cikkének (4) és (5) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan tagállami jogszabály, amely a közérdek védelmének biztosítása céljából előírja e tagállam minisztériumai képviselőinek a nemzeti szabályozó hatóság előtti, az árak meghatározására irányuló bizonyos eljárásokban való részvételét, amennyiben nem sérül e hatóság döntéshozatali függetlensége, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia.

A költségekről

66 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (ötödik tanács) a következőképpen határozott:

1) **A villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. július 13-i 2009/72/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 35. cikkének (4) és (5) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan tagállami jogszabály, amely szerint ezen állam kormánya rendelkezik hatáskörrel a nemzeti szabályozó hatóság elnökének kinevezésére és visszahívására, amennyiben az e rendelkezésekben előírt valamennyi követelmény teljesül, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia.**

2) **A 2009/72 irányelv 35. cikkének (4) és (5) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan tagállami jogszabály, amely a közérdek védelmének biztosítása céljából előírja e tagállam minisztériumai képviselőinek a nemzeti szabályozó hatóság előtti, az árak meghatározására irányuló bizonyos eljárásokban való részvételét, amennyiben nem sérül e hatóság döntéshozatali függetlensége, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia.**

Aláírások