Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 11 juni 2020*

”Begäran om förhandsavgörande – Inre marknaden för el – Direktiv 2009/72/EG – Artikel 35.4 och 35.5 – Tillsynsmyndigheternas oberoende – Nationell lagstiftning som ger regeringen befogenhet att utnämna ordföranden för statens nationella tillsynsmyndighet – Nationella ministeriers deltagande i förfaranden för fastställande av tariffer”

I mål C-378/19,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Ústavný súd Slovenskej republiky (Republiken Slovakiens författningsdomstol) genom beslut av den 23 januari 2019, som inkom till domstolen den 14 maj 2019, i ett förfarande som anhängiggjorts av

Prezident Slovenskej republiky

ytterligare deltagare i rättegången:

Národná rada Slovenskej republiky,

Vláda Slovenskej republiky,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden E. Regan samt domarna I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič och C. Lycourgos (referent),

generaladvokat: M. Bobek,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Prezident Slovenskej republiky, genom Z. Čaputová,

– Slovakiens regering, genom B. Ricziová, i egenskap av ombud,

– Spaniens regering, genom S. Jiménez García, i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: slovakiska

– Europeiska kommissionen, genom O. Beynet, R. Lindenthal och A. Tokár, samtliga i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 35.4 och 35.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG (EUT L 211, 2009, s. 55).

2 Begäran har framställts i ett förfarande som anhängiggjorts av Prezident Slovenskej republiky (Republiken Slovakiens president) angående frågan huruvida nationella bestämmelser om utnämning och avsättande av ordföranden för Úrad pre reguláciu sieťových odvetví (tillsynsmyndighet för nätverksindustrin, Slovakien) (nedan kallad tillsynsmyndigheten), jämförda med unionsrätten, är förenliga med den slovakiska konstitutionen samt frågan om hur företrädare för denna stats ministerier ska delta i vissa förfaranden vid denna myndighet.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 I skälen 33 och 34 i direktiv 2009/72 anges följande:

”(33) Genom [Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 96/92/EG (EUT L 176, 2003, s. 37)] infördes ett krav på medlemsstaterna att utse tillsynsmyndigheter med särskilda befogenheter. Erfarenheterna visar dock att tillsynens effektivitet ofta hämmas av att tillsynsmyndigheterna inte är tillräckligt självständiga gentemot staten, har otillräckliga befogenheter och för liten handlingsfrihet. Därför uppmanade Europeiska rådet vid sitt möte den 8–9 mars 2007 kommissionen att utarbeta lagstiftningsförslag för ytterligare harmonisering av medlemsstaternas energitillsynsmyndigheters befogenheter och förstärkning av deras oberoende. Det bör vara möjligt för dessa nationella tillsynsmyndigheter att omfatta både el- och gassektorn.

(34) För att den inre marknaden för el ska kunna fungera korrekt behöver energitillsynsmyndigheterna kunna fatta beslut i alla relevanta tillsynsfrågor, och de måste också vara fullständigt oberoende av övriga offentliga eller privata intressen. Detta hindrar inte domstolsprövning och parlamentarisk övervakning enligt medlemsstaternas konstitutionella rätt. Vidare får inte den nationella lagstiftarens godkännande av tillsynsmyndigheters budget utgöra ett hinder för budgetmässig självständighet. Reglerna om tillsynsmyndighetens självständiga ansvar för genomförandet av den anslagna budgeten bör tillämpas inom ramen för nationell budgetlagstiftning och nationella budgetbestämmelser. Samtidigt som medlemsstaterna med hjälp av ett lämpligt roterande system bidrar till den nationella tillsynsmyndighetens oberoende gentemot politiska eller ekonomiska intressen, bör medlemsstaterna ha möjlighet att vederbörligen beakta de tillgängliga personella resurserna och styrelsens storlek.”

4 I artikel 35, med rubriken ”Tillsynsmyndigheternas utnämning och oberoende”, föreskrivs följande:

”1. Varje medlemsstat ska utse en nationell tillsynsmyndighet på nationell nivå.

…

4. Medlemsstaterna ska garantera tillsynsmyndighetens oberoende och säkerställa att den utövar sina befogenheter på ett opartiskt och transparent sätt. I detta syfte ska medlemsstaterna se till att tillsynsmyndigheten, när den utför de uppgifter som den tilldelas i enlighet med detta direktiv och tillhörande lagstiftning,

a) är juridiskt åtskild från och funktionellt oberoende av alla andra offentliga och privata organ,

b) att dess personal och de personer som svarar för dess ledning
   i) agerar oberoende av marknadsintressen, och
   ii) inte söker eller tar emot direkta anvisningar från någon regering eller annat offentligt eller privat organ när de utför sina tillsynsuppgifter. Detta krav inkräktar inte i förekommande fall på ett nära samarbete med andra berörda nationella myndigheter eller på de allmänna politiska riktlinjer som regeringen utfärdat och som inte avser tillsynsskyldigheter och tillsynsbefogenheter enligt artikel 37.

5. För att bevara tillsynsmyndighetens oberoende ställning ska medlemsstaterna i synnerhet se till

a) att tillsynsmyndigheten kan fatta självständiga beslut oberoende av något politiskt organ och har särskilda årliga budgetanslag med självständigt ansvar för den anslagna budgetens genomförande och tillräckliga personella och ekonomiska resurser för att kunna utföra sina uppgifter, och

b) att ledamöterna av tillsynsmyndighetens styrelse eller, om sådan inte finns, tillsynsmyndighetens högsta ledning utses för en bestämd period på mellan fem och sju år, som ska kunna förnyas en gång.

Med avseende på första stycket b ska medlemsstaterna se till att det finns ett lämpligt roterande system för styrelsen eller högsta ledningen. Styrelsens ledamöter eller, om styrelse inte finns, medlemmar av högsta ledningen kan avsättas endast om de inte längre uppfyller villkoren i denna artikel eller har gjort sig skyldiga till fel enligt nationell lag.”

5 I artikel 36 i nämnda direktiv, som har rubriken ”Tillsynsmyndighetens allmänna mål”, föreskrivs följande:

”När tillsynsmyndigheten utför de uppgifter som anges i detta direktiv ska den vidta alla rimliga åtgärder för att bidra till följande mål inom ramen för sina skyldigheter och befogenheter enligt artikel 37, i förekommande fall i samarbete med andra relevanta nationella myndigheter, inklusive konkurrensmyndigheterna, och utan att inkräkta på deras behörighet:

a) I nära samarbete med byrån, andra medlemsstaters tillsynsmyndigheter och kommissionen främja en konkurrenskraftig, säker och miljömässigt hållbar inre marknad för el i gemenskapen och ett verkligt öppnande av marknaden för samtliga kunder och elhandlare i gemenskapen, och se till att det råder lämpliga villkor för att elnäten ska kunna fungera effektivt och tillförlitligt med beaktande av de långsiktiga målen.

…”

6 Artikel 37 i samma direktiv har rubriken ”Tillsynsmyndigheternas uppgifter och befogenheter”. I artikel 37.1 i föreskrivs följande:

”Tillsynsmyndigheten ska ha följande skyldigheter:

a) Fastställa eller godkänna, enligt transparenta kriterier, överförings- eller distributionstariffer eller metoder för beräkning av dem.

…”

Slovakisk rätt

7 Genom zákon č. 250/2012 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach (lag nr 250/2012 om reglering av elnätsverksamhet) införlivades direktiv 2009/72 och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/73/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 2003/55/EG (EUT L 211, 2009, s. 94) med slovakisk rätt. Denna lag ändrades genom 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 (lag nr 164/2017 om ändring och komplettering av lag nr 250/2012 om reglering av elnätsverksamhet, i dess ändrade lydelse).

8 I skälen till lag 164/2017 anges följande:

”Förfarandet för att utnämna tillsynsmyndighetens ordförande har ändrats. Enligt gällande lag utnämns och avsätts tillsynsmyndighetens ordförande av Republiken Slovakiens president på förslag av Republiken Slovakiens regering. Det föreslås att regleringsmyndighetens ordförande ska utnämnas av Republiken Slovakiens regering. Denna ändring återspeglar det faktiska ansvar som Republiken Slovakiens regering har när det gäller regleringen av elnätsverksamheten, utan att det påverkar myndighetens oberoende. Republiken Slovakiens regering har det fulla ansvaret för Republiken Slovakiens energipolitik. Republiken Slovakiens presidents befogenheter på detta område är mycket begränsade. Denna ändring återspeglar det faktiska ansvar som Republiken Slovakiens regering har när det gäller regleringen av elnätsverksamheten, utan att det påverkar myndighetens oberoende.

…

Republiken Slovakiens finansministerium och Republiken Slovakiens miljöministerium har möjlighet att, i vissa förfaranden för fastställande av tariffer, delta som parter i förfarandet vilket, i dessa förfaranden för fastställande av tariffer, ger dem en processuell möjlighet att säkerställa ett enhetligt skydd av allmänintresset.

…”

9 I artikel 5.1 första meningen i lag nr 250/2012, i dess lydelse enligt lag nr 164/2017, föreskrivs följande:

”Tillsynsmyndigheten förestås av dess ordförande, som utnämns och avsätts av Republiken Slovakiens regering …”

10 I artikel 14.3 tredje meningen i denna lag föreskrivs följande:

”Den reglerade enhet som lägger fram förslag på tariffer deltar i förfarandet för fastställande av tariffer. När förfarandet för fastställande av tariffer inleds av tillsynsmyndigheten deltar den reglerade enhet vars tariffer ska fastställas av tillsynsmyndigheten i förfarandet. [Finansministeriet] deltar också i förfarandet för fastställande av tariffer, när det rör sig om ett förfarande för fastställande av tariffer enligt artikel 11.1 d eller artikel 11.1 e, avseende systemansvariga för regionala distributionssystem,

enligt artikel 11.2 c och artikel 11.2 d, avseende systemansvariga för distributionssystem med fler än 100 000 elleveranspunkter, eller Republiken Slovakiens miljöministerium, när det rör sig om ett förfarande för fastställande av tariffer enligt artikel 11.4 a–c.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

11 Den 16 oktober 2017 väckte Republiken Slovakiens president talan vid den hänskjutande domstolen, Ústavný súd Slovenskej republiky (Republiken Slovakiens författningsdomstol) om fastställelse av att artikel 5.1 första meningen och artikel 14.3 tredje meningen i lag nr 250/2012, i dess lydelse enligt lag nr 164/2017, är oförenliga med artikel 1.1 och 1.2 i Republiken Slovakiens konstitution, jämförd med artikel 4.3 FEU och artikel 288 FEUF, på grund av att bestämmelserna i denna lag, i dess ändrade lydelse, innebär ett felaktigt införlivande av direktiven 2009/72 och 2009/73.

12 Enligt Republiken Slovakiens president, som, efter den 15 juni 2019, fortsatte det förfarande som inletts av dennes föregångare, uppfyller nämnda bestämmelser i lag nr 250/2012, i dess lydelse enligt lag nr 164/2017, inte kravet på att säkerställa tillsynsmyndighetens oberoende, vilken följer av artikel 35.4 och artikel 35.5 i direktiv 2009/72 och av artikel 39.4 och 39.5 i direktiv 2009/73.

13 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende angett att det för att kunna avgöra det mål som är anhängigt vid den är nödvändigt att definiera räckvidden av begreppet tillsynsmyndighetens oberoende, i den mening som avses i dessa direktiv. Den hänskjutande domstolen har understrukit att den, i syfte att förenkla dessa frågor, endast önskar ett svar vad avser tolkningen av direktiv 2009/72, eftersom svaret på dessa frågor kan överföras på tolkningen av direktiv 2009/73, vars relevanta bestämmelser är identiska med dem i direktiv 2009/72.

14 Enligt den hänskjutande domstolen har Republiken Slovakiens president, inom ramen för lag nr 250/2012, i dess lydelse enligt lag nr 164/2017, identifierat två inskränkningar i tillsynsmyndighetens oberoende. Den första är en ändring av befogenheten att utnämna och avsätta ordföranden för denna myndighet, vilken har överförts från Republiken Slovakiens president, vilken valts direkt av medborgarna, till den slovakiska regeringen. Det andra är att denna lag, bland de parter som är inblandade i förfarandet för fastställande av tariffer vid tillsynsmyndigheten, inkluderar företrädare för de ministerier som i samband med detta förfarande har till uppgift att tillvarata allmänintresset.

15 Vid nämnda domstol har den slovakiska regeringen gjort gällande att de berörda bestämmelserna i lag nr 250/2012, i dess lydelse enligt lag nr 164/2017, inte påverkar tillsynsmyndighetens oberoende, eftersom denna lag innehåller ett antal andra garantier avseende detta oberoende som inte påverkas av denna lagändring.

16 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende påpekat att det tvivel som den hyser beträffande huruvida direktiv 2009/72 har införlivats på ett korrekt sätt förklaras av att syftet med direktivet, såsom framgår av skäl 33 i direktivet, är just att bidra till att stärka tillsynsmyndighetens oberoende, särskilt i förhållande till medlemsstaters regeringar.

17 Den hänskjutande domstolen anser att före den ändring som infördes genom lag nr 164/2017 stärktes nämnda oberoende genom bestämmelserna i lag nr 250/2012, vilka antagits för att införliva direktivet. Enligt lag nr 250/2012 var det nämligen inte den slovakiska regeringen utan Republiken Slovakiens president som hade befogenhet att utnämna och avsätta tillsynsmyndighetens ordförande. Vidare deltog ingen företrädare för ministerierna i förfarandet för fastställande av tariffer vid denna myndighet.

18 Genom lag nr 250/2012, i dess lydelse enligt lag nr 164/2017, återställdes emellertid den situation som förelåg före införlivandet av direktiv 2009/72, vilket, i motsats till direktivets syfte, inte bidrog till att stärka tillsynsmyndighetens oberoende.

19 Mot denna bakgrund beslutade Ústavný súd Slovenskej republiky (Republiken Slovakiens författningsdomstol) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Kan artikel 35.4 i [direktiv 2009/72], i synnerhet mot bakgrund av skäl 33 däri, tolkas så, att den utgör hinder för att en medlemsstat, i samband med en ändring av en intern åtgärd om genomförande av nämnda direktiv, upphäver befogenheten för Republikens president, som är direkt vald av medborgarna, att utnämna och avsätta tillsynsmyndighetens ordförande, och i stället ge regeringen denna befogenhet, så att den rättsliga situation som förelåg innan direktivet införlivades återupprättas?

2) Kan artikel 35.5 i [direktiv 2009/72], i synnerhet mot bakgrund av skäl 34 däri, tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som, i syfte att skydda allmänintresset, tillåter ministerier att delta i förfarandet för fastställande av tariffer vid tillsynsmyndigheten?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Inledande synpunkter

20 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att de bestämmelser i lag nr 250/2012, i dess lydelse enligt lag nr 164/2017, som är i fråga i det nationella målet, innebär att de bestämmelser som var tillämpliga i slovakisk rätt när direktiv 2003/54 fortfarande gällde nu har återinförts, vad gäller utnämning och avsättande av tillsynsmyndighetens ordförande samt deltagandet av företrädare för nationella ministerier i vissa förfaranden för fastställande av tariffer. Till följd av de ändringar som infördes genom lag nr 164/2017 blev den slovakiska regeringen, i stället för Republiken Slovakiens president, behörig att utnämna och avsätta tillsynsmyndighetens ordförande. Vidare blev vissa ministerier ”parter” i nämnda förfaranden.

21 Eftersom direktiv 2003/54 upphävdes genom direktiv 2009/72 och eftersom ett av de angivna målen därför var att stärka de nationella tillsynsmyndigheternas oberoende, kan återgången till den rättsliga situation som förelåg före sistnämnda direktiv, enligt den hänskjutande domstolen, undergräva den nationella tillsynsmyndighetens oberoende, i den mening som avses i direktiv 2009/72, medan ett korrekt införlivande av sistnämnda direktiv med slovakisk rätt var säkerställt genom lag nr 250/2012 i dess ursprungliga lydelse.

22 Det ska härvid påpekas att direktiv 2009/72 har som huvudsakligt syfte att åstadkomma en öppen och konkurrenskraftig inre elmarknad som gör det möjligt för konsumenter att fritt välja sina leverantörer och för dessa leverantörer att fritt tillhandahålla sina produkter till konsumenterna, främja rättvisa konkurrensvillkor på marknaden samt att säkra försörjningstryggheten och bekämpa klimatförändringar (dom av den 12 december 2019, Slovenské elektrárne, C-376/18, EU:C:2019:1068, punkt 32).

23 För att uppnå dessa mål har den nationella tillsynsmyndigheten enligt direktiv 2009/72 långtgående befogenheter i fråga om reglering och övervakning av elmarknaden.

24 Såsom anges i skäl 33 i direktivet uppmanade Europeiska rådet den 8–9 mars 2007 Europeiska kommissionen att utarbeta lagstiftningsförslag för ytterligare harmonisering av medlemsstaternas energitillsynsmyndigheters befogenheter och förstärkning av deras oberoende. Enligt skäl 34 i direktivet behöver, för att den inre marknaden för el ska kunna fungera korrekt, energitillsynsmyndigheterna kunna fatta beslut i alla relevanta tillsynsfrågor, och de måste också vara fullständigt oberoende av övriga offentliga eller privata intressen.

25 Härav följer, såsom den hänskjutande domstolen har påpekat, att direktiv 2009/72 syftar till att förstärka den nationella tillsynsmyndighetens oberoende i förhållande till det system som föreskrivs i direktiv 2003/54, som upphävdes genom förstnämnda direktiv. En sådan förstärkning återspeglas i bestämmelserna i kapitel IX i direktiv 2009/72, som har rubriken ”Nationella tillsynsmyndigheter”. I detta kapitel ingår bland annat artikel 35, vars tolkning efterfrågas i förevarande begäran om förhandsavgörande.

26 Det ska emellertid påpekas att den omständigheten, som den hänskjutande domstolen har angett, att lag nr 250/2012, i dess lydelse enligt lag nr 164/2017, återställt den rättsliga situation som rådde i Republiken Slovakien när direktiv 2003/54 fortfarande gällde, vad gäller utnämning och avsättande av tillsynsmyndighetens ordförande samt deltagandet av företrädare för nationella ministerier i vissa förfaranden för fastställande av tariffer, inte nödvändigtvis, och enbart av detta skäl, innebär att de relevanta bestämmelserna i direktiv 2009/72 rörande nämnda myndighets oberoende utgör hinder för att tillämpa de bestämmelser i denna lag som innehåller sådana regler.

27 I den mån dessa bestämmelser har antagits inom ramen för den behörighet som medlemsstaterna har enligt direktiv 2009/72 och dessa regler åtföljs av de garantier avseende den nationella tillsynsmyndighetens oberoende som föreskrivs i direktivet, strider en rättslig situation där lagstiftaren i en medlemsstat har återinfört vissa regler om den nationella tillsynsmyndighetens organisation och verksamhet som var i kraft i denna medlemsstat när direktiv 2003/54 fortfarande var tillämpligt inte nödvändigtvis mot direktiv 2009/72.

28 Av detta följer att det, för att den hänskjutande domstolen ska kunna ges ett användbart svar inom ramen för förevarande begäran om förhandsavgörande, ska fastställas huruvida artikel 35.4 och 35.5 i direktiv 2009/72 ska tolkas så, att den utgör hinder för nationella bestämmelser, såsom de som föreskrivs i lag nr 250/2012, i dess lydelse enligt lag nr 164/2017, och detta oberoende av svaret på frågan om de var förenliga med unionsrätten före denna lagändring.

Den första frågan

29 Det ska påpekas att även om den hänskjutande domstolen formellt sett har begränsat sina frågor till att avse tolkningen av artikel 35.4 i direktiv 2009/72, så utgör detta inte hinder för att EU-domstolen tillhandahåller den domstolen alla uppgifter om unionsrättens tolkning som kan vara användbara vid avgörandet av det nationella målet, oberoende av om det har hänvisats därtill i frågan eller inte (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 mars 2020, Caisse d’assurance vieillesse et de la santé au travail d’Alsace-Moselle, C-769/18, EU:C:2020:203, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

30 Den hänskjutande domstolen ska således anses ha ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 35.4 och 35.5 i direktiv 2009/72 ska tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken denna medlemsstats regering är behörig att utnämna och avsätta ordföranden för den nationella tillsynsmyndigheten.

31 Enligt artikel 35.4 i direktiv 2009/72 ska medlemsstaterna garantera tillsynsmyndighetens oberoende och säkerställa att den utövar sina befogenheter på ett opartiskt och transparent sätt.

32 Vad gäller begreppet ”oberoende”, vilket inte definieras i direktiv 2009/72, har domstolen redan slagit fast att detta begrepp, när det gäller offentliga organ, normalt betecknar en status som säkerställer att det berörda organet kan agera helt fritt utan instruktioner eller påtryckningar från de organ i förhållande till vilka oberoendet ska säkerställas (se, analogt, dom av den 13 juni 2018, kommissionen/Polen, C-530/16, EU:C:2018:430, punkt 67).

33 För att säkerställa ett sådant oberoende föreskrivs i artikel 35.4 a i direktiv 2009/72 att nämnda myndighet ska vara juridiskt åtskild från och funktionellt oberoende av alla andra offentliga och privata organ. Vidare anges i artikel 35.4 b i och ii krav avseende oberoendet hos den personal och de personer som svarar för myndighetens ledning, vilka ska agera oberoende av eventuella affärsintressen och inte får vare sig begära eller ta emot direkta instruktioner från någon regering eller något annat offentligt eller privat organ vid utövandet av tillsynsuppgifter. Dessa krav innebär att den nationella tillsynsmyndigheten ska utföra sina tillsynsuppgifter utan påverkan utifrån.

34 För att den nationella tillsynsmyndighetens oberoende ska skyddas krävs det enligt artikel 35.5 b i direktiv 2009/72 dessutom att ledamöterna av denna myndighets styrelse eller, om sådan inte finns, myndighetens högsta ledning utses för en bestämd period på mellan fem och sju år, som ska kunna förnyas en gång. I detta sammanhang ska medlemsstaterna se till att det finns ett lämpligt roterande system för styrelsen eller högsta ledningen, varvid styrelsens ledamöter eller medlemmar av högsta ledningen kan avsättas endast om de inte längre uppfyller villkoren i nämnda artikel 35 eller har gjort sig skyldiga till fel enligt nationell lag.

35 För att uppfylla dessa krav ska behörigheten att utnämna och avsätta den nationella tillsynsmyndighetens styrelse eller, om sådan inte finns, myndighetens högsta ledning regleras i lag och utövas på grundval av objektiva kriterier som är klart och uttömmande uppräknade och kontrollerbara (se, analogt, dom av den 13 juni 2018, kommissionen/Polen, C-530/16, EU:C:2018:430, punkt 86).

36 Det ska likväl konstateras att det inte finns någon bestämmelse i direktiv 2009/72 som anger vilken eller vilka myndigheter i medlemsstaterna som ska ha till uppgift att utnämna och avsätta ledamöterna av tillsynsmyndighetens styrelse eller tillsynsmyndighetens högsta ledning, däribland myndighetens ordförande.

37 Det ska härvid erinras om att det följer av artikel 288 FEUF att medlemsstaterna, vid införlivandet av ett direktiv, är skyldiga att säkerställa direktivets fulla verkan, samtidigt som de förfogar över ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning avseende valet av tillvägagångssätt för att säkerställa direktivets genomförande. Den friheten inverkar inte på skyldigheten för varje medlemsstat till vilken direktivet är riktat att vidta alla de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att direktivet får full verkan i överensstämmelse med det syfte som det eftersträvar (dom av den 19 oktober 2016, Ormaetxea Garai och Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

38 Under dessa omständigheter åtnjuter medlemsstaterna institutionell autonomi vid organisationen och strukturering av sina tillsynsmyndigheter, i den mening som avses i artikel 35 i direktiv 2009/72, som emellertid ska utövas med iakttagande av de mål och de skyldigheter som fastställts i detta direktiv (se, analogt, dom av den 19 oktober 2016, Ormaetxea Garai och Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

39 Av detta följer att direktiv 2009/72, och i synnerhet dess artikel 35, inte förbjuder en medlemsstats regering att utnämna och avsätta ordföranden för den nationella tillsynsmyndigheten.

40 Denna befogenhet att tillsätta och avsätta ska emellertid utövas på ett sådant sätt att myndighetens oberoende garanteras, i den meningen att samtliga krav i artikel 35.4 och 35.5 i direktiv 2009/72 måste vara uppfyllda.

41 I förevarande fall har den slovakiska regeringen i sitt skriftliga yttrande angett att tillsynsmyndighetens oberoende säkerställs genom samtliga nationella bestämmelser om införlivande av direktiv 2009/72 som för närvarande är i kraft. Denna regering har hänvisat till, för det första, bestämmelserna i artikel 4.2 och artikel 4.3 i lag nr 250/2012, i dess lydelse enligt lag nr 164/2017, som stadfäster tillsynsmyndighetens opartiskhet och oberoende och anger vilka organ som ingår i denna myndighet,

för det andra, bestämmelserna i artikel 5 i denna lag, i dess ändrade lydelse, som bland annat reglerar utnämning, ställning, verksamhet och avsättande av ordföranden för nämnda myndighet, för det tredje, bestämmelserna i artikel 6 i nämnda lag, i dess ändrade lydelse, vilken avser tillsynsmyndighetens styrelses verksamhet, och, för det fjärde, bestämmelserna i artikel 7 i samma lag, i dess ändrade lydelse, vilken reglerar utnämning och avsättande av styrelseledamöterna och övriga krav som berör dem. Det ska särskilt påpekas att tillsynsmyndighetens ordförande innehar ett mandat på sex år, att dennes lön fastställs på ett klart och transparent sätt i lag nr 250/2012, i dess lydelse enligt lag nr 164/2017, och att denne endast kan avsättas av de skäl som uttryckligen anges i denna lag.

42 Dessa bestämmelser i slovakisk rätt garanterar att denna medlemsstats regering inte kan utöva inflytande över tillsynsmyndighetens ordförande på ett sätt som äventyrar denna myndighets oberoende.

43 Det ska i detta hänseende erinras om att det, eftersom det ankommer på EU-domstolen att beakta den faktiska och rättsliga bakgrunden till tolkningsfrågan, såsom den angetts i beslutet om hänskjutande, endast är mot bakgrund av de bestämmelser som den hänskjutande domstolen har redogjort för som det finns anledning för EU-domstolen att besvara den fråga som ställts (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 juli 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, punkterna 30 och 31).

44 De uppgifter som lämnas i begäran om förhandsavgörande ska nämligen inte bara göra det möjligt för EU-domstolen att lämna användbara svar, utan också ge såväl medlemsstaternas regeringar som andra berörda parter möjlighet att avge yttranden i enlighet med artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol. Det ankommer på domstolen att se till att denna möjlighet finns, eftersom det enligt denna artikel endast är begäran om förhandsavgörande som delges de berörda parterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 maj 2016, Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

45 Domstolen kan således inte beakta bestämmelser i nationell rätt, såsom dem som den slovakiska regeringen har åberopat i sitt skriftliga yttrande, om den hänskjutande domstolen inte har hänvisat till dessa bestämmelser i sin begäran om förhandsavgörande. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida dessa bestämmelser gör det möjligt att säkerställa tillsynsmyndighetens oberoende, såsom krävs enligt direktiv 2009/72. Svaret på denna fråga påverkas inte av den omständigheten att direktivet, såsom framgår av punkt 39 ovan, inte förbjuder den slovakiska regeringen att utnämna och avsätta tillsynsmyndighetens ordförande.

46 Av det ovan anförda följer att den första frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 35.4 och 35.5 i direktiv 2009/72 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken denna medlemsstats regering är behörig att utnämna och avsätta ordföranden för den nationella tillsynsmyndigheten, under förutsättning att samtliga krav i dessa bestämmelser är uppfyllda, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

Den andra frågan

47 Mot bakgrund av domstolens i punkt 29 ovan nämnda praxis ska den andra frågan förstås som att den hänskjutande domstolen önskar få klarhet i huruvida artikel 35.4 och 35.5 i direktiv 2009/72 ska tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning som, i syfte att säkerställa skyddet för det allmänna samhällsintresset, föreskriver att företrädare för denna stats ministerier ska delta i vissa förfaranden vid den nationella tillsynsmyndigheten avseende fastställande av tariffer.

48 Det ska inledningsvis påpekas att den hänskjutande domstolen i denna fråga syftar på att företrädare för Republiken Slovakiens ekonomiministerium och miljöministerium tillåts delta i dessa förfaranden. Med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra påpekar

EU-domstolen att det framgår av begäran om förhandsavgörande att miljöministeriets deltagande endast avser förfaranden för fastställande av tariffer avseende produktion och försörjning av dricksvatten. I ett sådant fall bör bestämmelserna i direktiv 2009/72, som bland annat avser gemensamma regler för produktion, överföring, distribution och leverans av el, samt bestämmelser om konsumentskydd i syfte att förbättra och integrera konkurrenskraftiga elmarknader i Europeiska unionen, inte tillämpas på ett sådant deltagande.

49 Efter denna inledande precisering ska det påpekas att nämnda fråga avser de villkor som den nationella tillsynsmyndigheten måste uppfylla för att dess oberoende med avseende på beslutsfattande ska kunna garanteras.

50 Det framgår härvid av artikel 35.5 a i direktiv 2009/72 att den nationella tillsynsmyndigheten ska fatta självständiga beslut oberoende av något politiskt organ.

51 Såsom har påpekats i punkt 33 i förevarande dom innebär kravet att den personal och de personer som svarar för den nationella tillsynsmyndighetens ledning ska kunna agera oberoende, såsom framgår av artikel 35.4 b ii i direktiv 2009/72, att denna myndighet ska utföra sina tillsynsuppgifter utan påverkan utifrån.

52 Enligt denna bestämmelse påverkar emellertid inte kravet på oberoende för den personal och de personer som svarar för den nationella tillsynsmyndighetens ledning bland annat allmänna riktlinjer som antagits av den berörda medlemsstatens regering, vilka dock inte kan avse de uppgifter och tillsynsbefogenheter som avses i artikel 37 i direktiv 2009/72. Dessa omfattar uppgifter och befogenheter avseende fastställande, godkännande och övervakning av olika taxor och priser, bland annat dem som anges i punkt 1 a i denna artikel, som består i att fastställa eller godkänna, enligt transparenta kriterier, överförings- eller distributionstariffer för el eller metoder för beräkning av dem.

53 Det framgår nämligen av artikel 36 i direktivet att den nationella tillsynsmyndigheten, inom ramen för de uppgifter och befogenheter som anges i artikel 37 i direktivet, ska vidta alla rimliga åtgärder för att bidra till de mål av allmänintresse som räknas upp i artikel 36, däribland att främja en konkurrenskraftig, säker och miljömässigt hållbar inre marknad för el, energieffektivitet eller konsumentskydd.

54 Härav följer att oberoende med avseende på beslutsfattande, i den mening som avses i artikel 35.4 b ii och 35.5 a i direktivet, innebär att den nationella tillsynsmyndigheten, inom ramen för de uppgifter och tillsynsbefogenheter som avses i artikel 37 i direktivet, fattar sina beslut självständigt, enbart på grundval av allmänintresset, för att säkerställa att de mål som eftersträvas med direktivet iakttas, utan att behöva följa några externa instruktioner från andra offentliga eller privata organ.

55 Det ska emellertid påpekas att artikel 35.4 och 35.5 i direktiv 2009/72 inte innehåller någon bestämmelse som förbjuder företrädare för nationella ministerier att delta i vissa förfaranden för fastställande av tariffer som särskilt rör tillträde till överförings- och distributionssystemet för el samt överföring och distribution av denna energi.

56 Av detta följer att medlemsstaterna, med hänsyn till det handlingsutrymme som de förfogar över vid fullgörandet av de skyldigheter som följer av direktiv 2009/72, vilket det erinrats om i punkterna 37 och 38 i förevarande dom, kan anta bestämmelser som möjliggör ett sådant deltagande, under förutsättning att den nationella tillsynsmyndighetens oberoende i dess beslutsfattande, i den mening som avses i artikel 35.4 och 35.5 i direktivet, fortfarande garanteras.

57 Den omständigheten att det i de aktuella bestämmelserna i lag nr 250/2012, i dess lydelse enligt lag nr 164/2017, föreskrivs att företrädare för nationella ministerier ska delta i vissa förfaranden för fastställande av tariffer leder således inte nödvändigtvis, och enbart av detta skäl, till att tillsynsmyndigheten inte utövar sina uppgifter vad avser fastställande av tariffer på ett självständigt sätt, i den mening som avses i direktiv 2009/72 och särskilt i artikel 35 i detta direktiv.

58 Den slovakiska regeringen har i detta avseende i sitt skriftliga yttrande angett att ett sådant deltagande är nödvändigt och relevant för att dessa ministerier ska informeras om förfarandena för fastställande av tariffer med hänsyn till att dessa förfaranden är av allmänt intresse för hela samhället, huvudsakligen vad gäller målen och prioriteringarna för Republiken Slovakiens energipolitik.

59 Denna regering har tillagt att företrädarna för dessa ministerier inte har någon särskild rätt att ingripa i tillsynsmyndighetens beslut, eftersom deras deltagande i huvudsak omfattas av de allmänna förvaltningsrättsliga förfaranderegleрna i slovakisk rätt. Dessa regler säkerställer nämligen att alla parter i de aktuella förfarandena kan delta aktivt i förfarandet och, följaktligen, försvara sina rättigheter och intressen, yttra sig och lägga fram förslag, avge yttranden och delta i förhandlingarna, inkomma med bevis, ta del av handlingarna, ta emot besluten och, i förekommande fall, överklaga dem till tillsynsmyndighetens styrelse och till de nationella domstolarna.

60 I sitt skriftliga yttrande har Republiken Slovakiens president å sin sida bland annat gjort gällande att tillsynsmyndigheten, redan i den situation som rådde under lag nr 250/2012, innan den ändrades genom lag nr 164/2017, under år 2017 hade upphävt sina ursprungliga beslut till följd av påtryckningar från den slovakiska regeringen, och ersatt dem med beslut som låg i linje med den slovakiska regeringens politiska vilja.

61 Det ska i detta hänseende understrykas att den hänskjutande domstolen i sin begäran om förhandsavgörande inte har tagit upp de nationella bestämmelser och bestämmelser som den slovakiska regeringen nu åberopar, vilket, såsom framgår av punkt 45 i förevarande dom, hindrar EU-domstolen från att beakta dessa bestämmelser. Den hänskjutande domstolen har inte heller lagt fram några uppgifter med avseende på den nationella tillsynsmyndighetens beslutspraxis.

62 För att kunna ge ett användbart svar på den andra frågan ska det emellertid påpekas, såsom kommissionen har anfört i sitt skriftliga yttrande, att artikel 35.4 och 35.5 i direktiv 2009/72 i förevarande fall kräver att företrädarna för de nationella ministerierna inte får använda sitt deltagande i dessa förfaranden för fastställande av tariffer i syfte att utöva påtryckningar på tillsynsmyndigheten eller att ge denna myndighet instruktioner som kan styra dess beslut inom ramen för de uppgifter och befogenheter som följer av artikel 37 i direktivet.

63 Även om direktiv 2009/72 inte utgör hinder för att en medlemsstats regering, bland annat genom att företrädare för dess ministerier deltar, ges möjlighet att framföra sin ståndpunkt inför den nationella tillsynsmyndigheten vad gäller det sätt på vilket den anser att denna myndighet kan beakta allmänintresset inom ramen för sina tillsynsuppdrag, så får tillsynsmyndigheten under inga omständigheter uppfatta vad som framkommer under detta deltagande – och särskilt de yttranden som dessa företrädare avger under förfarandena för fastställande av tariffer – som bindande instruktioner som myndigheten måste följa i sitt uppdrag och sitt utövande av sina befogenheter.

64 Bestämmelserna om att företrädare för nationella ministerier ska delta i förfaranden för fastställande av tariffer får inte heller påverka räckvidden av de beslut som tillsynsmyndigheten fattar i enlighet med de uppgifter och befogenheter som föreskrivs i artikel 37. I synnerhet får dessa regler om deltagande, när sådana uppdrag eller befogenheter kräver det, inte påverka den tvingande och direkt tillämpliga karaktären av myndighetens beslut, genom att exempelvis kräva att dessa beslut, innan de verkställs, ska godkännas eller auktoriseras av företrädarna.

65 Av det ovan anförda följer att den andra frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 35.4 och 35.5 i direktiv 2009/72 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning som, i syfte att säkerställa skyddet för det allmänna samhällsintresset, föreskriver att företrädare för denna stats ministerier ska delta i vissa förfaranden vid den nationella tillsynsmyndigheten avseende fastställande av tariffer, under förutsättning att samtliga krav i dessa bestämmelser är uppfyllda, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

Rättegångskostnader

66 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

1) **Artikel 35.4 och 35.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken denna medlemsstats regering är behörig att utnämna och avsätta ordföranden för den nationella tillsynsmyndigheten, under förutsättning att samtliga krav i dessa bestämmelser är uppfyllda, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.**

2) **Artikel 35.4 och 35.5 i direktiv 2009/72 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en medlemsstats nationella lagstiftning som, i syfte att säkerställa skyddet för det allmänna samhällsintresset, föreskriver att företrädare för denna stats ministerier ska delta i vissa förfaranden vid den nationella tillsynsmyndigheten avseende fastställande av tariffer, under förutsättning att myndighetens oberoende vid beslutsfattande iakttas, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.**

Underskrifter