Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

11. juni 2020*

»Præjudiciel forelæggelse – det indre marked for elektricitet – direktiv 2009/72/EF – artikel 35, stk. 4 og 5 – reguleringsmyndighedernes uafhængighed – national lovgivning, hvorved beføjelsen til at udnævne formanden for den nationale reguleringsmyndighed overføres fra statsoverhovedet til regeringen – de nationale ministres deltagelse i procedurerne for tarifregulering«

I sag C-378/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Ústavný súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks forfatningsdomstol) ved afgørelse af 23. januar 2019, indgået til Domstolen den 14. maj 2019, i sagen

Prezident Slovenskej republiky,

procesdeltagere:

Národná rada Slovenskej republiky,

Vláda Slovenskej republiky,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, E. Regan, og dommerne I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič og C. Lycourgos (refererende dommer),

generaladvokat: M. Bobek,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Prezident Slovenskej republiky ved Z. Čaputová,

– den slovakiske regering ved B. Ricziová, som befuldmægtiget,

– den spanske regering ved S. Jiménez García, som befuldmægtiget,

– Europa-Kommissionen ved O. Beynet, R. Lindenthal og A. Tokár, som befuldmægtigede,

* Processprog: slovakisk.

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 35, stk. 4 og 5, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/72/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 2003/54/EF (EUT 2009, L 211, s. 55).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en sag iværksat af Prezident Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks præsident) vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt de nationale regler om udnævnelse og afskedigelse af formanden for Úrad pre reguláciu sieťových odvetví (energireguleringsmyndigheden, Slovakiet, herefter »reguleringsmyndigheden«) og de nationale ministres repræsentanters deltagelse i procedurerne for tarifregulering for denne myndighed er forenelige med den slovakiske forfatning og med EU-retten.

Retsforskrifter

EU-retten

3 33. og 34. betragtning til direktiv 2009/72 har følgende ordlyd:

»(33) Med [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/54/EF af 26. juni 2003 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 96/92/EF (EUT 2003, L 176, s. 37)] er der indført krav om, at medlemsstaterne skal udpege reguleringsmyndigheder med nærmere bestemte beføjelser. I mange tilfælde viser erfaringerne imidlertid, at reguleringens effektivitet ofte hæmmes af, at reguleringsmyndighederne ikke er tilstrækkelig uafhængige af regeringen og ikke har tilstrækkelige beføjelser og handlemuligheder. Derfor opfordrede Det Europæiske Råd på mødet den 8. og 9. marts 2007 Kommissionen til at udarbejde lovgivningsforslag om yderligere harmonisering af nationale energireguleringsmyndigheders beføjelser og styrkelse af deres uafhængighed. Der bør være mulighed for, at disse nationale regulerende myndigheder omfatter både elektricitets- og gassektoren.

(34) Det er nødvendigt, at energireguleringsmyndigheder kan træffe afgørelser i alle reguleringsspørgsmål og være fuldt uafhængige af alle andre offentlige og private interesser, hvis det indre marked for elektricitet skal kunne fungere efter hensigten. Dette udelukker hverken domstolskontrol eller parlamentstilsyn i overensstemmelse med medlemsstaternes forfatningsmæssige lovgivning. Endvidere er den nationale lovgivers godkendelse af reguleringsmyndighedens budget ikke en hindring for budgetmæssig autonomi. Bestemmelserne om autonomi i forhold til gennemførelsen af det tildelte budget bør gennemføres inden for de rammer, som fastsættes af den nationale budgetlovgivning og -regler. Det bør være muligt for medlemsstaterne at tage behørigt hensyn til de disponible menneskelige ressourcer og bestyrelsens størrelse, samtidigt med at de bidrager til den nationale regulerende myndigheds uafhængighed fra politiske eller økonomiske interesser via en passende rotationsordning.«

4 Under overskriften »Udpegning af regulerende myndigheder og disses uafhængighed« bestemmer direktivets artikel 35 følgende:

»1. Hver medlemsstat udpeger en enkelt national regulerende myndighed på nationalt plan.

[…]

4. Medlemsstaterne garanterer den regulerende myndigheds uafhængighed og sikrer, at den optræder upartisk og gennemskueligt i udøvelsen af dens beføjelser. Med dette formål sikrer medlemsstaterne, at den regulerende myndighed under udførelsen af de reguleringsopgaver, som dette direktiv og dertil knyttede forskrifter pålægger den,

a) er juridisk adskilt fra og funktionelt uafhængig af enhver anden offentlig eller privat enhed

b) sikrer, at dens personale og de personer, der har ansvaret for dens ledelse,
   i) handler uafhængigt af enhver markedsinteresse, og
   ii) ikke søger eller modtager direkte instrukser fra nogen regering eller anden offentlig eller privat enhed under udførelsen af reguleringsopgaverne. Dette krav berører ikke et tæt samarbejde, når det er hensigtsmæssigt, med andre relevante nationale myndigheder eller overordnede politiske retningslinjer fra regeringen, som ikke vedrører de reguleringsopgaver og -beføjelser, der er omhandlet i artikel 37.

5. For at beskytte den regulerende myndigheds uafhængighed sikrer medlemsstaterne navnlig:

a) at den regulerende myndighed kan træffe selvstændige afgørelser uafhængigt af noget politisk organ og har separate årlige budgetbevillinger med autonomi i forbindelse med gennemførelsen af det tildelte budget og tilstrækkelige menneskelige og finansielle ressourcer til at varetage dens opgaver, og

b) at medlemmerne af den regulerende myndigheds bestyrelse eller, hvor der ikke findes en bestyrelse, af den regulerende myndigheds topledelse, udnævnes for en fast periode på fem til syv år, der kan forlænges én gang.

Med hensyn til første afsnit, litra b), sikrer medlemsstaterne en passende rotationsordning for bestyrelsen eller topledelsen. Medlemmerne af bestyrelsen, eller hvor der ikke findes en bestyrelse, af topledelsen, kan kun afsættes i deres embedsperiode, hvis de ikke længere opfylder de betingelser, der er fastsat i denne artikel, eller er fundet skyldige i tjenesteforseelse i henhold til national ret.«

5 Artikel 36 i det nævnte direktiv med overskriften »Overordnede mål for den regulerende myndigheds virke« fastsætter:

»Under udførelsen af de reguleringsopgaver, der er anført i dette direktiv, træffer den regulerende myndighed alle rimelige foranstaltninger for at nå følgende mål inden for rammerne af dens opgaver og beføjelser, jf. artikel 37, i tæt samråd med andre relevante nationale myndigheder, herunder konkurrencemyndigheder, når det er hensigtsmæssigt, og uden at det berører disses kompetencer:

a) i tæt samarbejde med agenturet, andre medlemsstaters regulerende myndigheder og Kommissionen: fremme af et indre marked for elektricitet i Fællesskabet præget af konkurrence, sikkerhed og miljømæssig bæredygtighed med en effektiv åbning af markedet for alle kunder og leverandører i Fællesskabet samt sikre passende betingelser med henblik på en effektiv og pålidelig drift af elektricitetsnettene under hensyntagen til langsigtede mål

[…]«

6 Samme direktivs artikel 37 med overskriften »Den regulerende myndigheds opgaver og beføjelser« bestemmer følgende i stk. 1:

»Den regulerende myndighed har følgende opgaver:

a) at fastsætte eller godkende transmissions- eller distributionstariffer eller deres metoder i overensstemmelse med gennemsigtige kriterier

[…]«

Slovakisk ret

7 Zákon č. 250/2012 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach (lov nr. 250/2012 om regulering af netsystemer) gennemførte direktiv 2009/72 og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/73/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for naturgas og om ophævelse af direktiv 2003/55/EF (EUT 2009 L 211, s. 94) i slovakisk ret. Denne lov blev ændret ved 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 (lov nr. 164/2017 om ændring og supplering af lov nr. 250/2012 om regulering af netsystemer, som ændret).

8 Betragtningerne til lov nr. 164/2017 har følgende ordlyd:

»Fremgangsmåden ved udnævnelse af reguleringsmyndighedens formand ændres. I medfør af gældende national ret udnævnes og afskediges reguleringsmyndighedens formand af Den Slovakiske Republiks præsident på forslag af Den Slovakiske Republiks regering. Det foreslås, at reguleringsmyndighedens formand udnævnes af Den Slovakiske Republiks regering. Denne ændring afspejler Den Slovakiske Republiks regerings faktiske ansvar på området for regulering af netsystemer, uden at reguleringsmyndighedens uafhængighed ændres. Den Slovakiske Republiks regering bærer det fulde ansvar for Den Slovakiske Republiks energipolitik, og på dette område har republikkens præsident meget begrænsede beføjelser. Det er derfor nødvendigt og logisk, at Den Slovakiske Republiks regering tildeles beføjelsen til at udnævne og afskedige reguleringsmyndighedens formand

[…]

Den Slovakiske Republiks økonomiministerium og Den Slovakiske Republiks miljøministerium anerkendes i visse procedurer for tarifregulering den processuelle stilling som part i proceduren, således at ministerierne i disse procedurer kan gøre brug af processuelle fremgangsmåder med henblik på en sammenhængende beskyttelse af den almene interesse.

[…]«

9 § 5, stk. 1, første punktum, i lov nr. 250/2012, som ændret ved lov nr. 164/2017, bestemmer:

»Reguleringsmyndigheden ledes af en formand, der udnævnes og afskediges af Den Slovakiske Republiks regering […]«

10 Denne lovs § 14, stk. 3, tredje afsnit, bestemmer følgende:

»Part i proceduren for tarifregulering er den af reguleringen omfattede enhed, der har indgivet et tarifforslag. Hvis reguleringsmyndigheden indleder proceduren for tarifregulering, er den af reguleringen omfattede enhed, hvis tariffer myndigheden sigter mod at regulere, part i proceduren. Part i proceduren for tarifregulering er også enten [økonomiministeriet] – hvis der er tale om proceduren for tarifregulering i medfør af § 11, stk. 1, litra d), eller af § 11, stk. 1, litra e), vedrørende

operatører af systemer for regional distribution eller proceduren for tarifregulering i medfør af § 11, stk. 2, litra c), og af § 11, stk. 2, litra d), vedrørende operatører af distributionssystemer med over 100 000 tilsluttede forbrugssteder – eller Den Slovakiske Republiks miljøministerium, hvis der er tale om proceduren for tarifregulering i medfør af § 11, stk. 4, litra a)-c).«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

11 Den 16. oktober 2017 har Den Slovakiske Republiks præsident anlagt sag for den forelæggende ret, Ústavný súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks forfatningsdomstol), med påstand om, at denne domstol fastslår, at § 5, stk. 1, første punktum, og § 14, stk. 3, tredje punktum, i lov nr. 250/2012, som ændret ved lov nr. 164/2017, er uforenelige med Den Slovakiske Republiks forfatnings § 1, stk. 1 og 2, sammenholdt med artikel 4, stk. 3, TEU og med artikel 288 TEUF, eftersom bestemmelserne i denne lov, som ændret, udgør en korrekt gennemførelse af direktiv 2009/72 og 2009/73.

12 Ifølge Den Slovakiske Republiks præsident, som efter den 15. juni 2019 har fortsat en sag, der var indledt af hendes forgænger, er de nævnte bestemmelser i lov nr. 250/2012, som ændret ved lov nr. 164/2017, i strid med den forpligtelse til at sikre reguleringsmyndighedens uafhængighed, der følger af artikel 35, stk. 4 og 5, i direktiv 2009/72 og af artikel 39, stk. 4 og 5, i direktiv 2009/73.

13 I denne forbindelse har den forelæggende ret anført, at for at afgøre den tvist, der er anlagt for den, skal rækkevidden af begrebet »uafhængighed« for reguleringsmyndigheden i disse direktivers forstand defineres. Den forelæggende ret har fremhævet, at med henblik på at forenkle de præjudicielle spørgsmål vedrører disse alene fortolkningen af direktiv 2009/72, idet svaret på disse spørgsmål kan overføres på fortolkningen af direktiv 2009/73, hvis relevante bestemmelser er identiske med de i direktiv 2009/72 indeholdte.

14 Det er denne rets opfattelse, at Den Slovakiske Republiks præsident inden for rammerne af lov nr. 250/2012, som ændret ved lov nr. 164/2017, har identificeret to brud på reguleringsmyndighedens uafhængighed. Det første brud er ændringen af beføjelsen til at udnævne og afskedige formanden for denne myndighed, hvilken beføjelse er flyttet fra Den Tjekkiske Republiks præsident, der vælges direkte af borgerne, til den slovakiske regering. Det andet brud består i, at gruppen af parter i proceduren for tarifregulering ved den nævnte myndighed er blevet udvidet til repræsentanter for nationale ministerier, der inden for rammerne af denne procedure skal beskytte offentlighedens interesse.

15 For denne ret har den slovakiske regering gjort gældende, at de pågældende bestemmelser i lov nr. 250/2012, som ændret ved lov nr. 164/2017, ikke rejser tvivl om reguleringsmyndighedens uafhængighed, for så vidt som denne lov indeholder en række andre garantier vedrørende denne uafhængighed, som ikke påvirkes af lovændringen.

16 Den forelæggende ret har i denne henseende anført, at den tvivl, som den nærer vedrørende spørgsmålet, om gennemførelsen af direktiv 2009/72 er lovlig, forklares med den omstændighed, at direktivets formål, som det fremgår af 33. betragtning hertil, netop består i at bidrage til at styrke reguleringsmyndighedens uafhængighed, især i forhold til medlemsstaternes regeringer.

17 Ifølge den forelæggende ret gjorde bestemmelserne i lov nr. 250/2012, som blev vedtaget med henblik på at gennemføre dette direktiv, inden den ændring, der blev indført ved lov nr. 164/2017, det muligt at styrke den nævnte uafhængighed. Under anvendelsesområdet for lov nr. 250/2012 var det nemlig for det første ikke den slovakiske regering, men Den Slovakiske Republiks præsident, der havde beføjelse til at udnævne og afskedige reguleringsmyndighedens formand, og for det andet deltog ingen repræsentanter for ministerierne i proceduren for tarifregulering for denne myndighed.

18 Lov nr. 250/2012, som ændret ved lov nr. 164/2017, genoprettede den situation, der var gældende forud for gennemførelsen af direktiv 2009/72, hvilket – i strid med formålet med dette direktiv – ikke bidragede til at styrke reguleringsmyndighedens uafhængighed.

19 Under disse omstændigheder har Ústavný súd Slovenskej republiky (Republikken Slovakiets forfatningsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan artikel 35, stk. 4, i [direktiv 2009/72], især i lyset af 33. betragtning hertil, fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat som led i ændringen af en national bestemmelse til gennemførelse af dette direktiv fratager republikkens præsident, der er direkte valgt af borgerne, beføjelsen til at udpege og afskedige den regulerende myndigheds formand og tildeler den omhandlede beføjelse til regeringen med den konsekvens, at den inden gennemførelsen af direktivet gældende [retlige] situation genoprettes?

2) Kan artikel 35, stk. 5, i direktiv [2009/72], især i lyset af 34. betragtning hertil, fortolkes således, at den er til hinder for en national bestemmelse, der med det formål at beskytte den almene interesse tillader, at ministerier deltager i proceduren for tarifregulering ved den regulerende myndighed?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

20 Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at de i hovedsagen omhandlede bestemmelser i lov nr. 250/2012, som ændret ved lov nr. 164/2017, genoprettede de regler, der fandt anvendelse i slovakisk ret, da direktiv 2003/54 var gældende, for så vidt angår udnævnelse og afskedigelse af reguleringsmyndighedens formand og de nationale ministeriers deltagelse i visse procedurer om tarifregulering. Efter de ændringer, der blev indført ved lov nr. 164/2017, har den slovakiske regering for det første fået beføjelser til at foretage denne udnævnelse og denne afskedigelse i stedet for Den Slovakiske Republiks præsident, og for det andet har visse ministerier fået indrømmet status af »part« i de nævnte procedurer.

21 Eftersom direktiv 2003/54 blev ophævet ved direktiv 2009/72, som bl.a. har som erklæret formål at styrke de nationale reguleringsmyndigheders uafhængighed, kan en tilbagevenden til den retlige situation før sidstnævnte direktiv efter den nævnte rets opfattelse skade den nationale reguleringsmyndigheds uafhængighed som omhandlet i direktiv 2009/72, selv om lov nr. 250/2012 i sin oprindelige version sikrede en korrekt gennemførelse af sidstnævnte direktiv i slovakisk ret.

22 Det skal i denne henseende bemærkes, at direktiv 2009/72 hovedsagelig tilsigter at etablere et åbent og konkurrencebaseret indre marked for elektricitet, der giver forbrugerne mulighed for frit at vælge deres leverandører og disse sidstnævnte leverandører mulighed for frit at levere deres produkter til deres kunder, at skabe ensartede vilkår på dette marked, at garantere en sikker energiforsyning og bekæmpe klimaændringer (dom af 12.12.2019, Slovenské elektrárne, C-376/18, EU:C:2019:1068, præmis 32).

23 For at forfølge disse formål har direktiv 2009/72 givet den nationale reguleringsmyndighed vide beføjelser inden for regulering af og tilsyn med elektricitetsmarkedet.

24 Som anført i 33. betragtning til dette direktiv, opfordrede Det Europæiske Råd på mødet den 8. og 9. marts 2007 Kommissionen til at udarbejde lovgivningsforslag om yderligere harmonisering af nationale energireguleringsmyndigheders beføjelser og styrkelse af deres uafhængighed. Ifølge 34.

betragtning til det nævnte direktiv er det er nødvendigt, at energireguleringsmyndigheder kan træffe afgørelser i alle reguleringsspørgsmål og være fuldt uafhængige af alle andre offentlige og private interesser, hvis det indre marked for elektricitet skal kunne fungere efter hensigten.

25 Som anført af den forelæggende ret følger det heraf, at direktiv 2009/72 tilsigter at styrke den nationale reguleringsmyndigheds uafhængighed i forhold til den ordning, der var fastsat i direktiv 2003/54, som det ophævede. En sådan styrkelse afspejles i bestemmelserne i kapitel IX i direktiv 2009/72 med overskriften »Nationale regulerende myndigheder«, hvori navnlig direktivets artikel 35 indgår, hvis fortolkning er omfattet af denne anmodning om præjudiciel afgørelse.

26 Det skal imidlertid bemærkes, at den omstændighed, som den forelæggende ret har anført, at lov nr. 250/2012, som ændret ved lov nr. 164/2017, genoprettede den retlige situation, der forelå i Den Slovakiske Republik, da direktiv 2003/54 var gældende, for så vidt angår reglerne for udnævnelse og afskedigelse af reguleringsmyndighedens formand samt de nationale ministeriers repræsentanters deltagelse i visse procedurer om tarifregulering, ikke nødvendigvis og af denne grund alene indebærer, at de relevante bestemmelser i direktiv 2009/72 om den nævnte myndigheds uafhængighed er til hinder for de bestemmelser i denne lov, der fastsatte sådanne regler.

27 For så vidt som disse regler vedtages inden for rammerne af de beføjelser, som direktiv 2009/72 overlader medlemsstaterne, og de ledsages af garantier for den nationale reguleringsmyndigheds uafhængighed, som dette direktiv foreskriver, er en retlig situation, hvorunder en medlemsstats lovgiver har genindført visse regler om den nationale reguleringsmyndigheds opbygning og funktionsmåde, der var gældende i denne medlemsstat, da direktiv 2003/54 fandt anvendelse, ikke nødvendigvis i strid med direktiv 2009/72.

28 Det følger heraf, at det med henblik på at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar som led i nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse skal afgøres, om artikel 35, stk. 4 og 5, i direktiv 2009/72 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for bestemmelser i national ret som bestemmelserne i lov nr. 250/2012, som ændret ved lov nr. 164/2017, uanset om de var i overensstemmelse med EU-retten før denne lovændring.

Om det første spørgsmål

29 Selv om den forelæggende ret formelt har begrænset sine spørgsmål alene til fortolkningen af artikel 35, stk. 4, i direktiv 2009/72, er en sådan omstændighed ikke til hinder for, at Domstolen oplyser den om alle de momenter angående fortolkningen af EU-retten, som kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for den, uanset om den henviser til dem i sit spørgsmål (jf. i denne retning dom af 12.3.2020, Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle, C-769/18, EU:C:2020:203, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

30 Det skal således bemærkes, at den forelæggende ret med det første spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 35, stk. 4 og 5, i direktiv 2009/72 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter regeringen i denne stat har kompetence til at udnævne og afskedige formanden for den nationale reguleringsmyndighed.

31 Artikel 35, stk. 4, i direktiv 2009/72 pålægger medlemsstaterne at garantere den nationale reguleringsmyndigheds uafhængighed og at sikre, at den optræder upartisk og gennemskueligt i udøvelsen af sine beføjelser.

32 Hvad angår begrebet »uafhængighed«, som ikke defineres i direktiv 2009/72, har Domstolen allerede fastslået, at dette begreb for så vidt angår offentlige organer sædvanligvis normalt betegner en status, der sikrer, at det pågældende organ kan handle helt frit uden nogen form for instruks eller noget pres fra de organer, i forhold til hvilke uafhængigheden skal sikres (jf. analogt dom af 13.6.2018, Kommissionen mod Polen, C-530/16, EU:C:2018:430, præmis 67).

33 For at garantere en sådan uafhængighed foreskriver artikel 35, stk. 4, i direktiv 2009/72 for det første i litra a), at den nævnte myndighed skal være juridisk adskilt fra og funktionelt uafhængig af enhver anden offentlig eller privat enhed. For det andet fastsætter litra b), nr. i) og ii), i denne artikel 35, stk. 4, krav vedrørende denne myndigheds personale og de personer, der har ansvaret for dens ledelse, som skal handle uafhængigt af enhver markedsinteresse og hverken må søge eller modtage direkte instrukser fra nogen regering eller anden offentlig eller privat enhed under udførelsen af reguleringsopgaverne. Disse krav betyder, at den nationale reguleringsmyndighed skal udøve sine reguleringsopgaver uden nogen ydre påvirkning.

34 For at den nationale reguleringsmyndigheds uafhængighed beskyttes, kræver artikel 35, stk. 5, litra b), i direktiv 2009/72 endvidere, at medlemmerne af denne myndigheds bestyrelse eller, hvor der ikke findes en bestyrelse, af myndighedens topledelse, udnævnes for en fast periode på fem til syv år, der kan forlænges én gang. I denne forbindelse skal medlemsstaterne sikre en passende rotationsordning for bestyrelsen eller topledelsen, som kun kan afsættes i deres embedsperiode, hvis de ikke længere opfylder de betingelser, der er fastsat i denne artikel 35, eller er fundet skyldige i tjenesteforseelse i henhold til national ret.

35 For at opfylde disse krav skal beføjelsen til at udnævne og afskedige den nationale reguleringsmyndigheds bestyrelse eller, hvor der ikke findes en bestyrelse, myndighedens topledelse, reguleres strengt af loven og skal udøves på grundlag af objektive kriterier, som er klare, afgrænsede og kan efterprøves (jf. analogt dom af 13.6.2018, Kommissionen mod Polen, C-530/16, EU:C:2018:430, præmis 86).

36 Det skal dog fastslås, at ingen bestemmelse i direktiv 2009/72 præciserer den myndighed eller de myndigheder i medlemsstaterne, som bør pålægges at udnævne eller afskedige den nationale reguleringsmyndigheds bestyrelse eller topledelse, herunder formanden herfor.

37 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det følger af artikel 288 TEUF, at medlemsstaterne er forpligtet til i forbindelse med gennemførelsen af et direktiv at sikre dets fulde virkning, selv om de ganske vist har et vidt skøn for så vidt angår valget af fremgangsmåder og midler, der skal sikre direktivets gennemførelse. Denne frihed berører således ikke forpligtelsen for hver medlemsstat, som direktivet retter sig til, til at træffe alle foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre direktivet fuld virkning i overensstemmelse med dets formål (dom af 19.10.2016, Ormaetxea Garai og Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

38 Under disse omstændigheder har medlemsstaterne institutionel selvbestemmelsesret ved organiseringen og strukturering af deres reguleringsmyndigheder, jf. artikel 35 i direktiv 2009/72, som imidlertid skal udøves under fuld hensyntagen til de formål og forpligtelser, som er fastsat i dette direktiv (jf. analogt dom af 19.10.2016, Ormaetxea Garai og Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

39 Det følger heraf, at direktiv 2009/72, og navnlig dets artikel 35, ikke forbyder, at en medlemsstats regering kan udnævne og afskedige formanden for den nationale reguleringsmyndighed.

40 Denne beføjelse til udnævnelse og afskedigelse skal imidlertid udøves, således at denne myndigheds uafhængighed sikres, og alle de krav, der er fastsat i artikel 35, stk. 4 og 5, i direktiv 2009/72 skal overholdes.

41 I det foreliggende tilfælde har den slovakiske regering i sine skriftlige bemærkninger anført, at reguleringsmyndighedens uafhængighed sikres ved en række nationale bestemmelser om gennemførelse af direktiv 2009/72, som aktuelt gælder. Denne regering har henvist til bestemmelserne i for det første § 4, stk. 2 og 3, i lov nr. 250/2012, som ændret ved lov nr. 164/2017, som fastslår reguleringsmyndighedens upartiskhed og uafhængighed, og som angiver organerne i denne myndighed, for det andet denne lovs § 5, som ændret, der bl.a. fastsætter regler for den nævnte myndigheds formands udnævnelse, status, aktivitet og afskedigelse, for det tredje den nævnte lovs § 6, som ændret, vedrørende reguleringsrådets aktiviteter og for det fjerde lovens § 7, som ændret, om udnævnelse og afskedigelse af medlemmerne af reguleringsrådet og kravene desangående. Navnlig har formanden for reguleringsmyndigheden en embedsperiode på seks år, lønnen er fastsat klart og gennemsigtigt i lov nr. 250/2012, som ændret ved lov nr. 164/2017, og formanden kan kun afskediges af de grunde, der er udtrykkeligt fastsat heri.

42 Disse bestemmelser i slovakisk ret sikrer den omstændighed, at denne medlemsstats regering ikke udøver nogen indflydelse på reguleringsmyndighedens formand, som kan bringe denne myndigheds uafhængighed i fare.

43 Det skal i denne henseende bemærkes, at for så vidt som Domstolen skal tage hensyn til de faktiske omstændigheder og de retsregler, som ifølge forelæggelsesafgørelsen er baggrunden for det præjudicielle spørgsmål, er det udelukkende på grundlag af de af den forelæggende ret anførte bestemmelser, at Domstolen skal besvare de forelagte spørgsmål (jf. i denne retning dom af 28.7.2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, præmis 30 og 31).

44 Forelæggelsesafgørelsers oplysninger tjener nemlig ikke blot til at sætte Domstolen i stand til at give brugbare svar, men også til at give medlemsstaternes regeringer samt andre berørte mulighed for at afgive bemærkninger i henhold til artikel 23 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol. Det påhviler Domstolen at drage omsorg for, at denne mulighed sikres, henset til, at det i medfør af denne artikel kun er forelæggelsesafgørelserne, der forkyndes for de interesserede parter (jf. i denne retning dom af 4.5.2016, Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

45 Domstolen kan således ikke tage hensyn til bestemmelser i national ret som dem, som den slovakiske regering har anført i sine skriftlige bemærkninger, for så vidt som den forelæggende ret ikke har omtalt disse i anmodningen om præjudiciel afgørelse. Det tilkommer denne ret at afgøre, om disse bestemmelser gør det muligt at sikre reguleringsmyndighedens uafhængighed, som det kræves i henhold til direktiv 2009/72, og besvarelsen af dette spørgsmål følger ikke af den omstændighed, som fremgår af nærværende doms præmis 39, at dette direktiv ikke forbyder, at den slovakiske regering kan udnævne og afskedige reguleringsmyndighedens formand.

46 Det følger af ovenstående betragtninger, at det første spørgsmål skal besvares med, at artikel 35, stk. 4 og 5, i direktiv 2009/72 skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter regeringen i denne stat har kompetence til at udnævne og afskedige formanden for den nationale reguleringsmyndighed, forudsat at alle de krav, der er fastsat i denne bestemmelse, overholdes, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Om det andet spørgsmål

47 Henset til Domstolens praksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 29, skal det fastslås, at den forelæggende ret med det andet spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 35, stk. 4 og 5, i direktiv 2009/72 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en medlemsstats lovgivning, som med henblik på at sikre beskyttelsen af offentlighedens interesse foreskriver, at repræsentanter for denne medlemsstats ministerier deltager i visse procedurer for den nationale reguleringsmyndighed vedrørende tarifregulering.

48 Det skal indledningsvis bemærkes, at denne ret med dette spørgsmål tilsigter repræsentanterne for Den Slovakiske Republiks økonomi- og miljøministeriers deltagelse i de ovennævnte procedurer. Med forbehold for den efterprøvelse, som den forelæggende ret skal foretage, fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at miljøministeriets deltagelse kun vedrører procedurerne for tarifregulering i forbindelse med produktion og forsyning af drikkevand. I et sådant tilfælde skal bestemmelserne i direktiv 2009/72, som navnlig vedrører fælles regler for produktion, transmission, distribution og forsyning af elektricitet samt for forbrugerbeskyttelse med henblik på at forbedre og integrere konkurrencebaserede elektricitetsmarkeder i Den Europæiske Union, ikke finde anvendelse på en sådan deltagelse.

49 Efter denne præcisering skal det bemærkes, at det nævnte spørgsmål vedrører de betingelser, som reguleringsmyndighedens funktionsmåde skal opfylde, for at dens beslutningsmæssige uafhængighed sikres.

50 Det fremgår i denne forbindelse af artikel 35, stk. 5, litra a), i direktiv 2009/72, at den nationale reguleringsmyndighed skal træffe selvstændige afgørelser uafhængigt af noget politisk organ.

51 Som det er blevet anført i nærværende doms præmis 33, betyder uafhængigheden af den nationale reguleringsmyndigheds personale og de personer, der har ansvaret for dens ledelse, som kræves i henhold til artikel 35, stk. 4, litra b), nr. ii), i direktiv 2009/72, at denne myndighed udøver sine reguleringsopgaver uden nogen ydre påvirkning.

52 Når dette er sagt, følger det af denne bestemmelse, at kravet om, at den nationale reguleringsmyndigheds personale og de personer, der har ansvaret for dens ledelse, er uafhængige, navnlig ikke påvirker de overordnede politiske retningslinjer fra den pågældende medlemsstats regering, som imidlertid ikke kan vedrøre de reguleringsopgaver og -beføjelser, der er omhandlet i artikel 37 i direktiv 2009/72. Disse omfatter opgaver og beføjelser vedrørende fastsættelse og godkendelse af samt tilsyn med forskellige tariffer og priser, navnlig dem, der fremgår af denne artikels stk. 1, litra a), som består i på grundlag af gennemsigtige kriterier at fastsætte eller godkende tarifferne for transmission og distribution af elektricitet eller beregningsmetoderne for disse.

53 I sidstnævnte forbindelse fremgår det nemlig af dette direktivs artikel 36, at den nationale reguleringsmyndighed inden for rammerne af sine opgaver og beføjelser, der er fastsat i direktivets artikel 37, træffer alle rimelige foranstaltninger for at opfylde de formål af almen interesse, der er opregnet i denne artikel 36, herunder navnlig fremme af et indre marked for elektricitet præget af konkurrence, sikkerhed og miljømæssig bæredygtighed, energieffektivitet eller forbrugerbeskyttelse.

54 Det følger heraf, at den beslutningsmæssige uafhængighed som omhandlet i dette direktivs artikel 35, stk. 4, litra b), nr. ii), og i artikel 35, stk. 5, litra a), indebærer, at den nationale reguleringsmyndighed inden for rammerne af de reguleringsopgaver og -beføjelser, der er fastsat i direktivets artikel 37, vedtager sine afgørelser selvstændigt og alene på grundlag af offentlighedens interesse, således at de formål, der forfølges med det nævnte direktiv, overholdes, uden at myndigheden underlægges eksterne instrukser fra andre private eller offentlige organer.

55 Det skal imidlertid bemærkes, at artikel 35, stk. 4 og 5, i direktiv 2009/72 ikke indeholder nogen bestemmelse, som forbyder, at repræsentanter for nationale ministerier deltager i visse procedurer vedrørende tarifregulering, der navnlig vedrører adgang til nettene for transmission og distribution af elektricitet samt transmission og distribution af denne energi.

56 Det følger heraf, at medlemsstaterne, henset til det råderum, som de har ved gennemførelsen af de forpligtelser, der følger af direktiv 2009/72, og som er bemærket i nærværende doms præmis 37 og 38, kan vedtage regler, der tillader en sådan deltagelse, forudsat at den nationale reguleringsmyndigheds beslutningsmæssige uafhængighed som omhandlet i direktivets artikel 35, stk. 4 og 5, fortsat sikres.

57 I det foreliggende tilfælde betyder den omstændighed, at de omhandlede bestemmelser i lov nr. 250/2012, som ændret ved lov nr. 164/2017, foreskriver, at repræsentanter for nationale ministerier deltager i visse procedurer vedrørende tarifregulering, følgelig ikke nødvendigvis og alene af denne grund, at reguleringsmyndigheden ikke udøver sine tarifmæssige opgaver uafhængigt som omhandlet i direktiv 2009/72 og navnlig direktivets artikel 35.

58 Den slovakiske regering har i sine skriftlige bemærkninger i denne forbindelse anført, at en sådan deltagelse er nødvendig og relevant, for at disse ministerier er oplyst om procedurerne for tarifregulering, idet disse procedurer er af almen interesse for hele samfundet, navnlig hvad angår formålene og prioriteterne med Den Slovakiske Republiks energipolitik.

59 Denne regering har tilføjet, at repræsentanterne for de nævnte ministerier ikke har nogen konkret ret, der giver dem mulighed for at gribe ind i reguleringsmyndighedens vedtagelse af afgørelser, eftersom deres deltagelse i det væsentlige er underlagt de almindelige administrative procedureregler i slovakisk ret. Disse regler sikrer således alle parterne i de pågældende procedurer at kunne deltage aktivt heri og dermed at kunne forsvare deres rettigheder og interesser, udtrykke sig og indgive forslag, afgive bemærkninger og deltage i drøftelser, fremlægge beviser, have adgang til akter, kunne modtage afgørelserne og i givet fald anfægte dem for denne myndigheds reguleringsråd samt for de nationale retsinstanser.

60 I sine skriftlige bemærkninger har Den Slovakiske Republiks præsident derimod navnlig gjort gældende, at reguleringsmyndigheden selv inden for rammerne af lov nr. 250/2012, inden denne blev ændret ved lov nr. 164/2017, i 2017 havde ændret oprindelige afgørelser efter pres fra den slovakiske regering ved at erstatte dem med afgørelser, der stemte overens med sidstnævntes politiske ønske.

61 Det skal i denne forbindelse fremhæves, at den forelæggende ret i anmodningen om præjudiciel afgørelse hverken har omtalt de nationale regler og bestemmelser, som den slovakiske regering har påberåbt sig, hvorfor Domstolen, som det fremgår af nærværende doms præmis 45, er hindret i at tage hensyn til disse, eller oplysninger om den nationale reguleringsmyndigheds beslutningspraksis.

62 Når dette er sagt, skal det for at give en hensigtsmæssig besvarelse af det andet spørgsmål, som Kommissionen har anført i sine skriftlige bemærkninger, bemærkes, at artikel 35, stk. 4 og 5, i direktiv 2009/72 kræver, at repræsentanterne for de nationale ministerier i dette tilfælde ikke kan benytte deres deltagelse i disse procedurer vedrørende tarifreguleringen til at udøve nogen form for pres på reguleringsmyndigheden eller til at give den instrukser, der kan lede dens afgørelser inden for rammerne af de opgaver og beføjelser, der følger af dette direktivs artikel 37.

63 Selv om direktiv 2009/72 ikke er til hinder for, at en medlemsstats regering, bl.a. ved deltagelse af repræsentanter for de nationale ministerier, kan fremføre sine synspunkter for den nationale reguleringsmyndighed vedrørende den måde, hvorpå regeringen mener, at denne myndighed kan tage hensyn til den almene interesse som led i sine reguleringsopgaver, kan denne deltagelse, og navnlig de udtalelser, som disse repræsentanter fremsætter under procedurerne vedrørende tarifregulering, ikke være bindende, og reguleringsmyndigheden kan under ingen omstændigheder betragte dem som instrukser, som den er forpligtet til at efterkomme under udøvelsen af sine opgaver og beføjelser.

64 Desuden må reglerne for deltagelse af repræsentanter for de nationale ministerier i procedurerne vedrørende tarifregulering ikke skade rækkevidden af reguleringsmyndighedens afgørelser, som vedtages i medfør af de opgaver og beføjelser, der er fastsat i den nævnte artikel 37. Hvor sådanne opgaver og beføjelser kræver det, kan disse regler om deltagelse navnlig ikke påvirke den obligatoriske og umiddelbare karakter, der gælder for denne myndigheds afgørelser, ved f.eks. at pålægge, at disse afgørelser accepteres og godkendes af disse repræsentanter, inden de gennemføres.

65 Det følger af ovenstående betragtninger, at det andet spørgsmål skal besvares med, at artikel 35, stk. 4 og 5, i direktiv 2009/72 skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, som med henblik på at sikre beskyttelsen af offentlighedens interesse foreskriver, at repræsentanter for denne medlemsstats ministerier deltager i visse procedurer for den nationale reguleringsmyndighed vedrørende tarifregulering, forudsat at denne myndigheds beslutningsmæssige uafhængighed overholdes, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Sagsomkostninger

66 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

1) **Artikel 35, stk. 4 og 5, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/72/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 2003/54/EF skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter regeringen i denne stat har kompetence til at udnævne og afskedige formanden for den nationale reguleringsmyndighed, forudsat at alle de krav, der er fastsat i denne bestemmelse, overholdes, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.**

2) **Artikel 35, stk. 4 og 5, i direktiv 2009/72 skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for en medlemsstats nationale lovgivning, som med henblik på at sikre beskyttelsen af offentlighedens interesse foreskriver, at repræsentanter for denne medlemsstats ministerier deltager i visse procedurer for den nationale reguleringsmyndighed vedrørende tarifregulering, forudsat at denne myndigheds beslutningsmæssige uafhængighed overholdes, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.**

Underskrifter