



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

11 juni 2020*

„Prejudiciële verwijzing – Interne markt voor elektriciteit – Richtlijn 2009/72/EG – Artikel 35, leden 4 en 5 – Onafhankelijkheid van de regulerende instanties – Nationale wetgeving op grond waarvan de bevoegdheid om de voorzitter van de nationale regulerende instantie aan te wijzen overgaat van het regeringshoofd op de regering – Deelname van nationale ministeries aan de prijsvaststellingsprocedures”

In zaak C-378/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Ústavný súd Slovenskej republiky (grondwettelijk hof van de Slowaakse Republiek) bij beslissing van 23 januari 2019, ingekomen bij het Hof op 14 mei 2019, in de procedure ingeleid door

Prezident Slovenskej republiky

in tegenwoordigheid van:

Národná rada Slovenskej republiky,

Vláda Slovenskej republiky,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: E. Regan, kamerpresident, I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič en C. Lycourgos (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: M. Bobek,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- de Prezident Slovenskej republiky, vertegenwoordigd door Z. Čaputová,
- de Slowaakse regering, vertegenwoordigd door B. Ricziová als gemachtigde,
- de Spaanse regering, vertegenwoordigd door S. Jiménez García als gemachtigde,

* Procestaal: Slowaaks.

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door O. Beynet, R. Lindenthal en A. Tokár als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 35, leden 4 en 5, van richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van richtlijn 2003/54/EG (PB 2009, L 211, blz. 55).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een procedure ingeleid door de Prezident Slovenskej republiky (president van de Slowaakse Republiek) met betrekking tot de verenigbaarheid met de Slowaakse grondwet, gelezen in samenhang met het Unierecht, van nationale regels inzake de benoeming en het ontslag van de voorzitter van de Úrad pre reguláciu siet'ových odvetví (regulerende instantie van netwerkindustrieën, Slowakije; hierna: „regulerende instantie”) en inzake de deelname van vertegenwoordigers van nationale ministeries aan prijsvaststellingsprocedures bij deze instantie.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 De overwegingen 33 en 34 van richtlijn 2009/72 luiden als volgt:
 - „(33) Bij richtlijn 2003/54/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en houdende intrekking van richtlijn 96/92/EG (PB 2003, L 176, blz. 37)] is voor de lidstaten de eis ingevoerd om regulators met specifieke bevoegdheden op te zetten. De ervaring heeft echter uitgewezen dat de doeltreffendheid van regulering vaak wordt belemmerd door het gebrek aan onafhankelijkheid van de regulators van hun regeringen en door de ontoereikendheid van hun bevoegdheden en beslissingsmacht. Om deze reden heeft de Europese Raad in zijn bijeenkomst van 8 en 9 maart 2007 te Brussel de Commissie verzocht wetgevingsvoorstellen uit te werken om te zorgen voor een verdere harmonisering van de bevoegdheden en een grotere onafhankelijkheid van de nationale energieregulators. Deze nationale regulerende instanties kunnen bevoegd zijn voor zowel elektriciteit als gas.
 - (34) Om de interne markt voor elektriciteit goed te laten functioneren, moeten de energieregulators besluiten kunnen nemen over alle relevante reguleringskwesties en moeten zij volledig onafhankelijk zijn van alle andere publieke of particuliere belangen. Dit sluit rechterlijke toetsing en parlementair toezicht overeenkomstig het constitutionele recht van de lidstaten niet uit. Bovendien is de goedkeuring van de begroting van de regulator door de nationale wetgever niet op te vatten als een belemmering van de begrotingsautonomie. De bepalingen met betrekking tot de autonomie bij de uitvoering van de toegewezen begroting van de regulerende instantie dienen te worden toegepast in het kader dat door de nationale wet- en regelgeving inzake begrotingszaken is vastgesteld. Bij het bijdragen aan de onafhankelijkheid van de nationale regulerende instantie van politieke of economische belangen via een adequaat rouleringsschema, moeten de lidstaten kunnen rekening houden met de beschikbaarheid van personeel en de omvang van het bestuur.”

- 4 Onder het opschrift „Aanwijzing en onafhankelijkheid van regulerende instanties” bepaalt artikel 35 van de richtlijn het volgende:

„1. Iedere lidstaat wijst één enkele nationale regulerende instantie op nationaal niveau aan.

[...]

4. De lidstaten waarborgen de onafhankelijkheid van de regulerende instantie en zorgen ervoor dat zij haar bevoegdheid op onpartijdige en transparante wijze uitoefent. Te dien einde waken de lidstaten erover dat de regulerende instantie, bij de uitvoering van de regulerings taken die haar bij deze richtlijn en de aanverwante wetgeving zijn opgelegd:

- a) juridisch gescheiden en functioneel onafhankelijk is van enige andere publieke of particuliere entiteit;
- b) ervoor zorgt dat haar personeel en de personen die belast zijn met haar beheer:
 - i) onafhankelijk zijn van marktbelangen, en
 - ii) bij het verrichten van de regulerings taken geen directe instructies verlangen of ontvangen van regeringen of andere publieke of particuliere entiteiten. Eventuele nauwe samenwerking met andere bevoegde nationale instanties of de toepassing van algemene beleidsrichtsnoeren van de overheid die geen verband houden met de in artikel 37 genoemde regulerings taken, worden door dit voorschrift onverlet gelaten.

5. Om de onafhankelijkheid van de regulerende instantie te beschermen, waken de lidstaten er met name over dat:

- a) de regulerende instantie zelfstandig besluiten kan nemen, onafhankelijk van enig politiek orgaan, afzonderlijke jaarlijkse begrotingstoewijzingen ontvangt, zodat zij over autonomie beschikt bij de uitvoering van de toegewezen begroting, en de adequate personele en financiële middelen heeft om haar taken uit te voeren, en
- b) de leden van het bestuur van de regulerende instantie, of bij afwezigheid van een bestuur, de hogere leiding van de regulerende instantie, worden aangesteld voor een vaste termijn van vijf tot zeven jaar, die eenmaal kan worden verlengd.

In verband met punt b) van de eerste alinea, voorzien de lidstaten in een adequaat rouleringsschema voor het bestuur of de hogere leiding. De leden van het bestuur, of bij afwezigheid van een bestuur, de leden van de hogere leiding, mogen in die termijn uitsluitend van hun ambt worden ontheven als ze niet langer voldoen aan de in dit artikel omschreven voorwaarden of volgens de nationale wetgeving schuldig zijn geweest aan wangedrag.”

- 5 Artikel 36 van die richtlijn heeft als opschrift „Algemene doelstellingen van de regulerende instantie” en luidt als volgt:

„Bij de uitvoering van de in deze richtlijn omschreven regulerings taken neemt de regulerende instantie alle redelijke maatregelen om de volgende doelstellingen te bereiken binnen het kader van haar taken en bevoegdheden zoals vastgesteld in artikel 37, waar nodig in nauw overleg met de andere betrokken nationale autoriteiten, waaronder de mededingingsautoriteiten, en zonder dat wordt geraakt aan hun bevoegdheden:

- a) de bevordering, in nauwe samenwerking met het Agentschap [van de Europese Unie voor de samenwerking tussen energieregulators], de regulerende instanties van andere lidstaten en de Commissie, van een door concurrentie gekenmerkte, zekere en vanuit milieuoogpunt duurzame interne markt voor elektriciteit binnen de Gemeenschap en van een daadwerkelijke openstelling

van de markt voor alle afnemers en leveranciers in de Gemeenschap, en waarborging dat elektriciteitsnetten op een doeltreffende en betrouwbare manier werken, rekening houdend met doelstellingen op lange termijn;

[...]”

- 6 Artikel 37 van diezelfde richtlijn heeft als opschrift „Taken en bevoegdheden van de regulerende instantie” en bepaalt in lid 1 het volgende:

„De regulerende instantie heeft de volgende taken:

- a) vaststellen of goedkeuren, volgens transparante criteria, van transmissie- of distributietarieven of de berekeningsmethodes hiervoor;

[...]”

Slowaaks recht

- 7 Bij zákon č. 250/2012 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach (wet nr. 250/2012 tot regeling van netwerkindustrieën) is zowel richtlijn 2009/72 als richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van richtlijn 2003/55/EG (PB 2009, L 211, blz. 94) in Slowaaks recht omgezet. Deze wet is gewijzigd bij 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 (wet nr. 164/2017 tot wijziging en aanvulling van wet nr. 250/2012 tot regeling van netwerkindustrieën, zoals gewijzigd).

- 8 In de toelichting bij wet nr. 164/2017 staat het volgende te lezen:

„De wijze van benoeming van de voorzitter van de regulerende instantie wordt gewijzigd. Volgens de geldende wetgeving wordt de voorzitter op voorstel van de regering van de Slowaakse Republiek door de president van de Slowaakse Republiek benoemd en ontslagen. Voorgesteld wordt dat de voorzitter wordt benoemd door de regering van de Slowaakse Republiek. Die wijziging weerspiegelt de werkelijke verantwoordelijkheid van de regering van de Slowaakse Republiek ten aanzien van de regelgeving inzake netwerken, zonder afbreuk te doen aan de onafhankelijkheid van de regulerende instantie. De regering van de Slowaakse Republiek draagt de volle verantwoordelijkheid voor het energiebeleid in de Slowaakse Republiek, terwijl de bevoegdheden van de president van de Slowaakse Republiek dienaangaande zeer beperkt zijn. Derhalve is het opportuun en logisch dat de bevoegdheid voor benoeming en ontslag van de voorzitter van de regulerende instantie wordt toegedeeld aan de regering van de Slowaakse Republiek.

[...]

Aan het ministerie van Economische Zaken van de Slowaakse Republiek en aan het ministerie van Milieu van de Slowaakse Republiek wordt in bepaalde prijsvaststellingsprocedures de hoedanigheid van partij in de procedure verleend, die hun in die prijsvaststellingsprocedures procedurele mogelijkheden voor coherente bescherming van het algemeen belang biedt.

[...]”

- 9 § 5, lid 1, eerste volzin, van wet nr. 250/2012, zoals gewijzigd bij wet nr. 164/2017, luidt als volgt:

„De regulerende instantie wordt geleid door de voorzitter, die door de regering van de Slowaakse Republiek wordt benoemd en ontslagen [...].”

10 § 14, lid 3, derde volzin, van die wet bepaalt:

„Partij in de prijsvaststellingsprocedure is de gereguleerde entiteit die een prijsvoorstel heeft ingediend. Indien de prijsvaststellingsprocedure door de regulerende instantie wordt ingeleid, is de gereguleerde entiteit waarvan de regulerende instantie de prijzen wenst te regelen partij in de procedure. Partij in de prijsvaststellingsprocedure is ook het ministerie [van Economische Zaken] indien het gaat om een prijsvaststellingsprocedure in de zin van § 11, lid 1, onder d), een prijsvaststellingsprocedure in de zin van § 11, lid 1, onder e), in geval van beheerders van regionale distributiesystemen, een prijsvaststellingsprocedure in de zin van § 11, lid 2, onder c), of § 11, lid 2, onder d), in geval van distributiesysteembeheerders met meer dan 100 000 aansluitingspunten, of het ministerie van Milieu van de Slowaakse Republiek indien het gaat om een prijsvaststellingsprocedure in de zin van § 11, lid 4, onder a) tot en met c).”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 11 Op 16 oktober 2017 heeft de president van de Slowaakse Republiek de verwijzende rechter, de Ústavný súd Slovenskej republiky (grondwettelijk hof van de Slowaakse Republiek), verzocht om vast te stellen dat § 5, lid 1, eerste volzin, en § 14, lid 3, derde volzin, van wet nr. 250/2012, zoals gewijzigd bij wet nr. 164/2017, onverenigbaar zijn met artikel 1, leden 1 en 2, van de Slowaakse grondwet gelezen in samenhang met artikel 4, lid 3, VEU en artikel 288 VWEU omdat die wetsbepalingen, zoals gewijzigd, de richtlijnen 2009/72 en 2009/73 onjuist omzetten in nationaal recht.
- 12 Volgens de nieuwe president van de Slowaakse Republiek, die na 15 juni 2019 de door zijn voorganger ingeleide procedure heeft voortgezet, gaan die bepalingen van wet nr. 250/2012, zoals gewijzigd bij wet nr. 164/2017, voorbij aan de verplichting om de onafhankelijkheid van de regulerende instantie te waarborgen, zoals die voortvloeit uit artikel 35, leden 4 en 5, van richtlijn 2009/72 en artikel 39, leden 4 en 5, van richtlijn 2009/73.
- 13 In dat verband merkt de verwijzende rechter op dat hij het bij hem aanhangige geding niet kan beslechten zonder dat de draagwijdte van het begrip „onafhankelijkheid” van de regulerende instantie in de zin van die richtlijnen wordt vastgesteld. Met het oog op de vereenvoudiging van de prejudiciële vragen benadrukt hij dat deze vragen slechts strekken tot uitlegging van richtlijn 2009/72, aangezien het antwoord erop ook geldt voor de uitlegging van richtlijn 2009/73, waarvan de relevante bepalingen identiek zijn aan die van richtlijn 2009/72.
- 14 Volgens die rechter heeft de president van de Slowaakse Republiek gewezen op twee inbreuken op de onafhankelijkheid van de regulerende instantie in het kader van wet nr. 250/2012, zoals gewijzigd bij wet nr. 164/2017. De eerste vloeit voort uit de wijziging ten aanzien van de bevoegdheid om de voorzitter van de regulerende instantie te benoemen en te ontslaan, die van de rechtstreeks door de burgers verkozen president van de Slowaakse Republiek is overgegaan op de Slowaakse regering. De tweede inbreuk bestaat erin dat in de groep van entiteiten die partij zijn in de prijsvaststellingsprocedure bij de regulerende instantie vertegenwoordigers van de nationale ministeries zijn opgenomen die in die procedure het algemeen belang moeten verdedigen.
- 15 Voor de verwijzende rechter heeft de Slowaakse regering gesteld dat de betrokken bepalingen van wet nr. 250/2012, zoals gewijzigd bij wet nr. 164/2017, niet afdoen aan de onafhankelijkheid van de regulerende instantie, aangezien die wet nog een reeks andere waarborgen voor die onafhankelijkheid bevat, waarop de wetswijziging geen betrekking had.
- 16 In dit verband merkt de verwijzende rechter op dat zijn twijfels aangaande de correcte omzetting van richtlijn 2009/72 in nationaal recht voortvloeien uit het feit dat het door deze richtlijn nagestreefde doel, zoals uit overweging 33 ervan blijkt, juist is om te zorgen voor een grotere onafhankelijkheid van de regulerende instantie, in het bijzonder ten opzichte van de regeringen van de lidstaten.

- 17 Volgens hem maakten de ter omzetting van die richtlijn vastgestelde bepalingen van wet nr. 250/2012, vóór zij werden gewijzigd door wet nr. 164/2017, het mogelijk die onafhankelijkheid te versterken. Onder de vigueur van wet nr. 250/2012 was het immers niet de Slowaakse regering maar wel de president van de Slowaakse Republiek die de bevoegdheid had om de voorzitter van de regulerende instantie te benoemen en te ontslaan, en nam voorts geen enkele vertegenwoordiger van de ministeries deel aan de prijsvaststellingsprocedure bij deze instantie.
- 18 Door de wijziging van wet nr. 250/2012 bij wet nr. 164/2017 is de situatie echter opnieuw die van vóór de omzetting van richtlijn 2009/72 in nationaal recht. In tegenstelling tot het met die richtlijn beoogde doel zorgt dit niet voor een grotere onafhankelijkheid van de regulerende instantie.
- 19 Gelet op het voorgaande heeft de Ústavný súd Slovenskej republiky beslist om de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Kan artikel 35, lid 4, van richtlijn [2009/72], met name in het licht van overweging 33 ervan, aldus worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat in een lidstaat, in het kader van de wijziging van een nationale maatregel ter omzetting van deze richtlijn, de bevoegdheid om de voorzitter van de regulerende instantie te benoemen en te ontslaan wordt ontnomen aan de rechtstreeks door de burgers verkozen president van de republiek en in plaats daarvan wordt toegedeeld aan de regering, waardoor de vóór de omzetting van die richtlijn bestaande wetgevingssituatie opnieuw wordt ingesteld?
- 2) Kan artikel 35, lid 5, van richtlijn [2009/72], met name in het licht van overweging 34 van deze richtlijn, aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling die ter bescherming van het algemeen belang toestaat dat ministeries deelnemen aan de prijsvaststellingsprocedure bij de regulerende instantie?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Opmerkingen vooraf

- 20 Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepalingen van wet nr. 250/2012, zoals gewijzigd bij wet nr. 164/2017, met betrekking tot de benoeming en het ontslag van de voorzitter van de regulerende instantie en de deelname van vertegenwoordigers van nationale ministeries aan bepaalde prijsvaststellingsprocedures, opnieuw de regels hebben ingesteld die in het Slowaakse recht van toepassing waren toen richtlijn 2003/54 van kracht was. Door de bij wet nr. 164/2017 aangebrachte wijzigingen is de Slowaakse regering in plaats van de president van de Slowaakse Republiek bevoegd geworden voor de benoeming en het ontslag, en hebben bepaalde ministeries de hoedanigheid van „partij” bij die procedures verworven.
- 21 Aangezien richtlijn 2003/54 is ingetrokken bij richtlijn 2009/72, waarvan een van de uitdrukkelijke doelen erin bestaat te zorgen voor een grotere onafhankelijkheid van de nationale regulerende instanties, is de verwijzende rechter van oordeel dat de terugkeer naar de aan deze laatste richtlijn voorafgaande juridische situatie de onafhankelijkheid van de nationale regulerende instantie in de zin van richtlijn 2009/72 kan ondermijnen, terwijl de oorspronkelijke versie van wet nr. 250/2012 een correcte omzetting van die richtlijn in het Slowaakse recht vormde.
- 22 In dit verband moet worden opgemerkt dat richtlijn 2009/72 in wezen ertoe strekt een open en concurrerende interne markt voor elektriciteit te creëren, waarop de consumenten vrijelijk hun leveranciers kunnen kiezen en deze laatsten vrijelijk aan hun afnemers kunnen leveren, en voorts

gelijke mededingingsvoorwaarden op die markt tot stand te brengen, de voorzieningszekerheid te waarborgen en de klimaatverandering te bestrijden (arrest van 12 december 2019, Slovenské elektrárne, C-376/18, EU:C:2019:1068, punt 32).

- 23 Om deze doelen te bereiken verleent richtlijn 2009/72 de nationale regulerende instantie ruime bevoegdheden inzake regulering van en toezicht op de elektriciteitsmarkt.
- 24 Zoals in overweging 33 van die richtlijn in herinnering is gebracht, heeft de Europese Raad op zijn bijeenkomst van 8 en 9 maart 2007 de Europese Commissie verzocht wetgevingsvoorstellen uit te werken om te zorgen voor een verdere harmonisering van de bevoegdheden en een grotere onafhankelijkheid van de nationale energieregulators. Om de interne markt voor elektriciteit goed te laten functioneren, moeten, volgens overweging 34 van die richtlijn, de energieregulators bovendien besluiten kunnen nemen over alle relevante reguleringskwesties en moeten zij volledig onafhankelijk zijn van alle andere publieke of particuliere belangen.
- 25 Zoals de verwijzende rechter opmerkt, volgt hieruit dat richtlijn 2009/72 beoogt te zorgen voor een grotere onafhankelijkheid van de nationale regulerende instantie in vergelijking met de regeling van richtlijn 2003/54, die bij richtlijn 2009/72 is ingetrokken. Een dergelijke grotere onafhankelijkheid komt tot uiting in de bepalingen van hoofdstuk IX van richtlijn 2009/72, dat „Nationale regulerende instanties” als opschrift heeft en met name artikel 35 omvat, waarvan de uitlegging het voorwerp vormt van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing.
- 26 Er dient evenwel op te worden gewezen dat de door de verwijzende rechter vermelde omstandigheid dat wet nr. 250/2012, zoals gewijzigd bij wet nr. 164/2017, met betrekking tot de regels voor de benoeming en het ontslag van de voorzitter van de regulerende instantie en voor de deelname van de vertegenwoordigers van nationale ministeries aan bepaalde prijsvaststellingsprocedures opnieuw de juridische situatie heeft ingesteld die in de Slowaakse Republiek bestond toen richtlijn 2003/54 van kracht was, niet noodzakelijkerwijs en alleen daarom al impliceert dat de relevante bepalingen van richtlijn 2009/72 inzake de onafhankelijkheid van die instantie in de weg staan aan de bepalingen van die wet waarin dergelijke regels zijn neergelegd.
- 27 Voor zover die regels worden vastgesteld binnen de grenzen van de bevoegdheden die richtlijn 2009/72 de lidstaten laat, en vergezeld gaan van de in deze richtlijn geregelde waarborgen voor de onafhankelijkheid van de nationale regulerende instantie, is een juridische situatie waarin de wetgever van een lidstaat teruggrijpt naar bepaalde regels inzake de organisatie en de werking van de nationale regulerende instantie die in deze lidstaat van kracht waren toen richtlijn 2003/54 van toepassing was, immers niet noodzakelijk in strijd met richtlijn 2009/72.
- 28 Om de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven in het kader van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing moet dus worden bepaald of artikel 35, leden 4 en 5, van richtlijn 2009/72 aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan bepalingen van nationaal recht als die van wet nr. 250/2012, zoals gewijzigd bij wet nr. 164/2017, ongeacht of zij vóór deze wetwijziging verenigbaar waren met het Unierecht.

Eerste vraag

- 29 Hoewel de verwijzende rechter zijn vragen formeel heeft beperkt tot de uitlegging van artikel 35, lid 4, van richtlijn 2009/72, belet dit het Hof niet om hem alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht te verschaffen die van nut kunnen zijn voor de beslechting van de voor hem dienende zaak, ongeacht of hij er in zijn vragen melding van maakt (zie in die zin arrest van 12 maart 2020, Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle, C-769/18, EU:C:2020:203, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 30 Bijgevolg moet ervan worden uitgegaan dat de verwijzende rechter met zijn eerste vraag in wezen wenst te vernemen of artikel 35, leden 4 en 5, van richtlijn 2009/72 aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan wetgeving van een lidstaat op grond waarvan de regering van die staat bevoegd is voor het benoemen en ontslaan van de voorzitter van de nationale regulerende instantie.
- 31 Artikel 35, lid 4, van richtlijn 2009/72 gebiedt de lidstaten de onafhankelijkheid van de regulerende instantie te waarborgen en ervoor te zorgen dat zij haar bevoegdheid op onpartijdige en transparante wijze uitoefent.
- 32 Met betrekking tot het begrip „onafhankelijkheid”, dat niet wordt gedefinieerd in richtlijn 2009/72, heeft het Hof reeds geoordeeld dat wat overheidsinstanties betreft, dit begrip in zijn gebruikelijke betekenis normaliter verwijst naar een status die waarborgt dat de betrokken instantie volledig vrij, zonder enige instructie of druk, kan handelen ten opzichte van de instanties ten aanzien waarvan haar onafhankelijkheid moet worden gewaarborgd (zie naar analogie arrest van 13 juni 2018, Commissie/Polen, C-530/16, EU:C:2018:430, punt 67).
- 33 Om die onafhankelijkheid te waarborgen, bepaalt artikel 35, lid 4, van richtlijn 2009/72 onder a) dat die instantie juridisch gescheiden en functioneel onafhankelijk moet zijn van enige andere publieke of particuliere entiteit. Daarnaast zijn onder b), i) en ii), van artikel 35, lid 4, vereisten opgenomen inzake de onafhankelijkheid van het personeel en de personen die belast zijn met het beheer van die instantie, welke onafhankelijk moeten zijn van marktbelangen en bij het verrichten van de reguleringsstaken geen directe instructies mogen verlangen of ontvangen van regeringen of andere publieke of particuliere entiteiten. Deze vereisten impliceren dat de nationale regulerende instantie haar reguleringsstaken vrij van iedere externe invloed moet uitoefenen.
- 34 Om de onafhankelijkheid van de nationale regulerende instantie te beschermen, vereist artikel 35, lid 5, onder b), van richtlijn 2009/72 bovendien dat de leden van het bestuur van die instantie – of, bij afwezigheid van een bestuur, de hogere leiding ervan – worden aangesteld voor een vaste termijn van maximaal vijf tot zeven jaar, die eenmaal kan worden verlengd. In die context moeten de lidstaten voorzien in een adequaat rouleringsschema voor het bestuur of de hogere leiding, waarbij de leden ervan in die termijn uitsluitend van hun ambt mogen worden ontheven als zij niet langer voldoen aan de in dit artikel 35 omschreven voorwaarden of zich volgens de nationale wetgeving schuldig hebben gemaakt aan wangedrag.
- 35 Om aan deze vereisten te voldoen, moet de bevoegdheid om het bestuur – of, bij afwezigheid van een bestuur, de hogere leiding – van de nationale regulerende instantie te benoemen en te ontslaan, strikt bij wet worden geregeld en worden uitgeoefend op basis van objectieve criteria die duidelijk en limitatief zijn omschreven en verifieerbaar zijn (zie naar analogie arrest van 13 juni 2018, Commissie/Polen, C-530/16, EU:C:2018:430, punt 86).
- 36 Geen enkele bepaling van richtlijn 2009/72 licht echter toe welke instantie(s) van de lidstaten moet(en) worden belast met het benoemen en ontslaan van de leden van het bestuur of de hogere leiding van de nationale regulerende instantie, en met name de voorzitter ervan.
- 37 In dat verband zij eraan herinnerd dat uit artikel 288 VWEU volgt dat de lidstaten verplicht zijn om bij de omzetting van een richtlijn in nationaal recht de volle werking ervan te verzekeren, maar daarbij over een ruime beoordelingsmarge beschikken met betrekking tot de keuze van de middelen en wegen voor de uitvoering ervan. Die vrijheid doet aldus niet af aan de verplichting van elk van de lidstaten waarvoor zij bestemd is om alle maatregelen te treffen die nodig zijn om de volle werking van de betrokken richtlijn overeenkomstig het ermee beoogde doel te verzekeren (arrest van 19 oktober 2016, Ormaetxea Garai en Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 38 De lidstaten beschikken onder deze voorwaarden dus weliswaar over institutionele autonomie bij de organisatie en de structurering van hun regulerende instanties in de zin van artikel 35 van richtlijn 2009/72, maar dienen deze autonomie te gebruiken met volledige inachtneming van de in deze richtlijn vastgelegde doelstellingen en verplichtingen (zie naar analogie arrest van 19 oktober 2016, Ormaetxea Garai en Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 39 Hieruit volgt dat richtlijn 2009/72, en in het bijzonder artikel 35 ervan, niet verbiedt dat de regering van een lidstaat de voorzitter van de nationale regulerende instantie benoemt en ontslaat.
- 40 Dit benoemings- en ontslagrecht moet echter zo worden uitgeoefend dat de onafhankelijkheid van die instantie gegarandeerd is, in die zin dat alle vereisten van artikel 35, leden 4 en 5, van richtlijn 2009/72 vervuld moeten zijn.
- 41 In casu wijst de Slowaakse regering er in haar schriftelijke opmerkingen op dat de onafhankelijkheid van de regulerende instantie wordt gewaarborgd door het geheel van de thans van kracht zijnde nationale uitvoeringsbepalingen van richtlijn 2009/72. Deze regering verwijst naar de volgende bepalingen van wet nr. 250/2012, zoals gewijzigd bij wet nr. 164/2017: ten eerste de leden 2 en 3 van § 4, die handelen over de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de regulerende instantie en aangeven uit welke organen deze instantie bestaat; ten tweede § 5, die onder meer de benoeming, de status, de werkzaamheden en het ontslag van de voorzitter van die instantie regelt; ten derde § 6, die de werkzaamheid van het regulerende bestuur betreft, en ten vierde § 7, die de benoeming en het ontslag van de leden van het regulerende bestuur en de aan hen gestelde vereisten regelt. Meer bepaald heeft de voorzitter van de regulerende instantie een mandaat van zes jaar, is zijn bezoldiging duidelijk en transparant bepaald bij wet nr. 250/2012, zoals gewijzigd bij wet nr. 164/2017, en kan hij slechts uit zijn ambt worden ontzet wegens uitdrukkelijk daarin bepaalde redenen.
- 42 Deze bepalingen van Slowaaks recht garanderen volgens de Slowaakse regering dat zij geen zodanige invloed op de voorzitter van de regulerende instantie uitoefent dat de onafhankelijkheid van die instantie in het gedrang wordt gebracht.
- 43 In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat het Hof, aangezien het acht dient te slaan op de in de verwijzingsbeslissing omschreven feitelijke en wettelijke context waarin de prejudiciële vraag moet worden geplaatst, de vraag enkel hoeft te beantwoorden in het licht van de bepalingen die de verwijzende rechter heeft genoemd (zie in die zin arrest van 28 juli 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, punten 30 en 31).
- 44 De in verwijzingsbeslissingen verstrekte gegevens dienen immers niet enkel om het Hof in staat te stellen bruikbare antwoorden te geven, doch ook om de regeringen van de lidstaten en de andere belanghebbende partijen de mogelijkheid te bieden overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie opmerkingen te maken. Het Hof dient erop toe te zien dat deze mogelijkheid gewaarborgd blijft, gelet op het feit dat ingevolge dat artikel alleen de verwijzingsbeslissingen ter kennis van de belanghebbenden worden gebracht (zie in die zin arrest van 4 mei 2016, Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 45 Het Hof kan dus geen rekening houden met bepalingen van nationaal recht zoals die welke de Slowaakse regering in haar schriftelijke opmerkingen heeft aangevoerd, aangezien deze niet zijn vermeld in het verzoek van de verwijzende rechter om een prejudiciële beslissing. Het staat aan die rechter om na te gaan of die bepalingen de onafhankelijkheid van de regulerende instantie kunnen waarborgen, zoals door richtlijn 2009/72 wordt vereist. Daarbij zij aangetekend dat het feit dat deze richtlijn, zoals blijkt uit punt 39 van dit arrest, niet verbiedt dat de Slowaakse regering de voorzitter van de regulerende instantie benoemt en ontslaat, het antwoord op die vraag onverlet laat.

- 46 Uit het voorgaande volgt dat op de eerste vraag dient te worden geantwoord dat artikel 35, leden 4 en 5, van richtlijn 2009/72 aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan wetgeving van een lidstaat op grond waarvan de regering van die staat bevoegd is om de voorzitter van de nationale regulerende instantie te benoemen en te ontslaan, mits is voldaan aan alle in die bepalingen neergelegde vereisten. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of dat zo is.

Tweede vraag

- 47 Gelet op de in punt 29 van dit arrest aangehaalde rechtspraak moet ervan worden uitgegaan dat de verwijzende rechter met zijn tweede vraag in wezen wenst te vernemen of artikel 35, leden 4 en 5, van richtlijn 2009/72 aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan wetgeving van een lidstaat die ter bescherming van het algemeen belang voorziet in de deelname van vertegenwoordigers van ministeries van deze staat aan bepaalde prijsvaststellingsprocedures bij de nationale regulerende instantie.
- 48 Om te beginnen dient te worden opgemerkt dat de verwijzende rechter met deze vraag doelt op de deelname van vertegenwoordigers van het ministerie van Economische Zaken en van het ministerie van Milieu van de Slowaakse Republiek aan bovenvermelde procedures. Onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing echter dat de deelname van het ministerie van Milieu slechts betrekking heeft op de prijsvaststellingsprocedures in verband met de productie en voorziening van drinkwater. In dat geval mogen de bepalingen van richtlijn 2009/72, die met name betrekking hebben op gemeenschappelijke regels voor de productie, de transmissie, de distributie en de levering van elektriciteit, en regels vaststellen voor de bescherming van de consumenten met het oog op het verbeteren en integreren van concurrerende elektriciteitsmarkten in de Europese Unie, dan ook geen toepassing vinden op een dergelijke deelname.
- 49 Na deze inleidende verduidelijking moet worden opgemerkt dat die vraag betrekking heeft op de voorwaarden waaraan de werking van de nationale regulerende instantie moet voldoen om haar onafhankelijke besluitvorming te waarborgen.
- 50 In verband daarmee blijkt uit artikel 35, lid 5, onder a), van richtlijn 2009/72 dat de nationale regulerende instantie zelfstandig besluiten moet kunnen nemen, onafhankelijk van enig politiek orgaan.
- 51 Zoals werd opgemerkt in punt 33 van dit arrest, impliceert de bij artikel 35, lid 4, onder b), ii), van richtlijn 2009/72 voorgeschreven onafhankelijkheid van het personeel en van de personen die belast zijn met het beheer van de nationale regulerende instantie dat deze instantie haar regulerings taken vrij van enige externe invloed uitoefent.
- 52 Daarbij zij aangetekend dat volgens deze bepaling het voorschrift inzake onafhankelijkheid van het personeel en de personen die belast zijn met het beheer van de nationale regulerende instantie met name de toepassing van algemene beleidsrichtsnoeren van de overheid van de betrokken lidstaat onverlet laat. Die richtsnoeren mogen evenwel geen verband houden met de in artikel 37 van richtlijn 2009/72 bedoelde regulerings taken. Deze laatste omvatten taken inzake de vaststelling en de goedkeuring van, alsook het toezicht op verschillende tarieven en prijzen, waaronder die vermeld in lid 1, onder a), van dat artikel, die bestaan in het vaststellen of goedkeuren, volgens transparante criteria, van transmissie- of distributietarieven van elektriciteit of de berekeningsmethoden hiervoor.
- 53 In verband met dat laatste blijkt uit artikel 36 van die richtlijn immers dat de nationale regulerende instantie, in het kader van de in artikel 37 ervan omschreven taken, alle redelijke maatregelen neemt om de doelstellingen van algemeen belang te bereiken die in dat artikel 36 zijn opgesomd, waaronder met name de bevordering van een door concurrentie gekenmerkte, zekere en vanuit milieuoogpunt duurzame interne markt voor elektriciteit, energie-efficiëntie, of consumentenbescherming.

- 54 Hieruit volgt dat de onafhankelijke besluitvorming in de zin van artikel 35, lid 4, onder b), ii), en lid 5, onder a), van die richtlijn impliceert dat de nationale regulerende instantie, in het kader van de in artikel 37 van die richtlijn bedoelde taken, haar besluiten zelfstandig en louter op grond van het algemeen belang neemt om de naleving van de door die richtlijn nagestreefde doelen te eerbiedigen, zonder daarbij onderworpen te zijn aan externe instructies van andere publieke of particuliere instanties.
- 55 Opgemerkt zij evenwel dat artikel 35, leden 4 en 5, van richtlijn 2009/72 niet voorziet in een verbod op de deelname van vertegenwoordigers van nationale ministeries aan bepaalde prijsvaststellingsprocedures die in het bijzonder betrekking hebben op de toegang tot het elektriciteitstransmissie- en distributiesysteem, alsook op het vervoer en de distributie van deze energie.
- 56 Hieruit volgt dat de lidstaten, gelet op de in de punten 37 en 38 van dit arrest in herinnering gebrachte beoordelingsmarge waarover zij beschikken bij de uitvoering van de uit richtlijn 2009/72 voortvloeiende verplichtingen, regels kunnen vaststellen die een dergelijke deelname toestaan, voor zover de onafhankelijke besluitvorming van de nationale regulerende instantie in de zin van artikel 35, leden 4 en 5, van deze richtlijn gewaarborgd blijft.
- 57 Het feit dat in casu de betrokken bepalingen van wet nr. 250/2012, zoals gewijzigd bij wet nr. 164/2017, voorzien in de deelname van vertegenwoordigers van nationale ministeries aan bepaalde prijsvaststellingsprocedures, leidt dus niet noodzakelijkerwijs, en alleen om deze reden, ertoe dat de regulerende instantie haar tarieftaken niet onafhankelijk uitvoert in de zin van richtlijn 2009/72, en meer bepaald artikel 35 ervan.
- 58 Dienaangaande geeft de Slowaakse regering in haar schriftelijke opmerkingen aan dat een dergelijke deelname noodzakelijk en relevant is opdat die ministeries op de hoogte zijn van de prijsvaststellingsprocedures, aangezien die procedures van algemeen belang zijn voor de gehele samenleving, waarbij het hoofdzakelijk gaat om de doelstellingen en prioriteiten van het energiebeleid van de Slowaakse Republiek.
- 59 Die regering voegt hieraan nog toe dat de vertegenwoordigers van die ministeries over geen enkel specifiek recht beschikken op grond waarvan zij kunnen tussenkomen in de vaststelling van de besluiten van de regulerende instantie, aangezien hun deelname in wezen onderworpen is aan de Slowaakse rechtsregels inzake de algemene administratieve procedure. Deze regels garanderen alle partijen in de betrokken procedures namelijk dat zij actief kunnen deelnemen en dus hun rechten en belangen kunnen verdedigen, zich mogen uiten, voorstellen en opmerkingen mogen indienen, mogen deelnemen aan de besprekingen, bewijzen mogen overleggen, dossiers mogen inkijken, de besluiten mogen ontvangen, en in voorkomend geval die besluiten mogen betwisten door beroep in te stellen bij de commissie voor regelgeving van deze instantie en bij de nationale rechters.
- 60 De president van de Slowaakse Republiek betoogt in zijn schriftelijke opmerkingen daarentegen dat de regulerende instantie ook onder de vigore van wet nr. 250/2012, vóór deze bij wet nr. 164/2017 werd gewijzigd, in 2017 onder druk van de Slowaakse regering oorspronkelijke besluiten heeft herzien en vervangen door besluiten die in overeenstemming waren met de politieke agenda van die regering.
- 61 In dat verband dient te worden benadrukt dat de verwijzende rechter in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing niet heeft verwezen naar de door de Slowaakse regering ingeroepen nationale regels en bepalingen, waardoor het Hof, zoals blijkt uit punt 45 van dit arrest, daarmee geen rekening kan houden. Die rechter heeft evenmin informatie verstrekt over de besluitvormingspraktijk van de nationale regulerende instantie.

- 62 Om een nuttig antwoord te kunnen geven op de tweede vraag, dient echter te worden opgemerkt dat – zoals de Commissie heeft aangevoerd in haar schriftelijke opmerkingen – artikel 35, leden 4 en 5, van richtlijn 2009/72 vereist dat de vertegenwoordigers van de nationale ministeries in casu hun deelname aan die prijsvaststellingsprocedures niet kunnen aanwenden om enigerlei druk uit te oefenen op de regulerende instantie of daaraan instructies te geven die haar besluiten kunnen beïnvloeden in het kader van de uit artikel 37 van die richtlijn voortvloeiende taken.
- 63 Ofschoon richtlijn 2009/72 er niet aan in de weg staat dat de regering van een lidstaat, met name via de deelname van vertegenwoordigers van haar ministeries, bij de nationale regulerende instantie haar standpunt doet gelden over de wijze waarop deze instantie in het kader van haar regulerings taken rekening zou kunnen houden met het algemeen belang, mogen deze deelname en met name de door die vertegenwoordigers tijdens de prijsvaststellingsprocedures geformuleerde standpunten geen dwingend karakter hebben en evenmin op enigerlei wijze door de regulerende instantie worden beschouwd als instructies waaraan zij zich bij de uitvoering van haar taken dient te houden.
- 64 Bovendien mogen de regels inzake de deelname van vertegenwoordigers van nationale ministeries aan prijsvaststellingsprocedures geen afbreuk doen aan de draagwijdte van de besluiten die de regulerende instantie vaststelt op grond van de in dat artikel 37 vermelde taken. Wanneer dergelijke taken dit vereisen, mogen die deelnameregels met name niet afdoen aan de verbindende en rechtstreeks toepasselijke aard van de besluiten van deze instantie, door bijvoorbeeld te bepalen dat deze besluiten pas kunnen worden uitgevoerd nadat zij door die vertegenwoordigers zijn aanvaard of goedgekeurd.
- 65 Gelet op het voorgaande dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat artikel 35, leden 4 en 5, van richtlijn 2009/72 aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan wetgeving van een lidstaat die ter bescherming van het algemeen belang voorziet in de deelname van vertegenwoordigers van ministeries van deze staat aan bepaalde prijsvaststellingsprocedures bij de nationale regulerende instantie, mits de onafhankelijke besluitvorming van deze instantie is gewaarborgd. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of dat zo is.

Kosten

- 66 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

- 1) Artikel 35, leden 4 en 5, van richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van richtlijn 2003/54/EG moet aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan wetgeving van een lidstaat op grond waarvan de regering van die staat bevoegd is om de voorzitter van de nationale regulerende instantie te benoemen en te ontslaan, mits is voldaan aan alle in die bepalingen neergelegde vereisten. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of dat zo is.
- 2) Artikel 35, leden 4 en 5, van richtlijn 2009/72 moet aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan wetgeving van een lidstaat die ter bescherming van het algemeen belang voorziet in de deelname van vertegenwoordigers van ministeries van deze staat aan bepaalde prijsvaststellingsprocedures bij de nationale regulerende instantie, mits de onafhankelijke besluitvorming van deze instantie is gewaarborgd. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of dat zo is.

ondertekeningen