Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
GIOVANNI PITRUZZELLA
prednesené 14. januára 2021 [1]

Vec C-718/18

Európska komisia
proti

Spolkovej republike Nemecko

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Vnútroštátny trh s elektrinou a zemným plynom – Smernice 2009/72 a 2009/73 – Pojem ‚vertikálne integrovaný podnik' – Účinné oddelenie prevádzkovania prenosových sústav od výrobných, ťažobných a dodávateľských činností – Nezávislosť personálu a vedenia prevádzkovateľa prenosovej sústavy – Výlučné právomoci a nezávislosť národných regulačných orgánov – Zásada demokracie"

1. Aký je rozsah pojmu „vertikálne integrovaný podnik" v odvetviach elektrickej energie a plynárenstva a konkrétnejšie vzťahuje sa rozsah tohto pojmu aj na činnosti vykonávané mimo Európskej únie? Aký je rozsah výlučných právomocí priznaných právom Únie národným regulačným orgánom (ďalej len „NRO") v odvetviach elektrickej energie a plynárenstva a aký priestor na regulačný zásah majú v tejto súvislosti členské štáty?

2. Ide v podstate o najvýznamnejšie otázky nastolené v rámci žaloby, ktorá je predmetom prejednávanej veci a ktorou Európska komisia navrhuje, aby Súdny dvor určil, že Spolková republika Nemecko si nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z viacerých ustanovení smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/72/ES z 13. júla 2009 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrinou, ktorou sa zrušuje smernica 2003/54/ES [2] a smernice 2009/73/ES Európskeho parlamentu a Rady 2009/73/ES z 13. júla 2009 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh so zemným plynom, ktorou sa zrušuje smernica 2003/55/ES [3] (ďalej aj spoločne ako „smernice").

[1] Jazyk prednesu: taliančina.

[2] Ú. v. EÚ L 211, 2009, s. 55. Smernica 2009/72 sa zrušuje s účinnosťou od 1. januára 2021 smernicou Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/944 z 5. júna 2019 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrinou a o zmene smernice 2012/27/EÚ (prepracované znenie) (Ú. v. EÚ L 158, 2019, s. 125).

[3] Ú. v. EÚ L 211, 2009, s. 94.

I. Právny rámec

A. Právo Únie

1. Smernica 2009/72

3. Podľa článku 2 bodu 21 smernice 2009/72, „na účely tejto smernice sa uplatňuje toto vymedzenie pojmov: ‚vertikálne integrovaný podnik' je elektroenergetický podnik alebo skupina elektroenergetických podnikov, v ktorých je na vykonávanie kontroly priamo alebo nepriamo oprávnená tá istá osoba alebo osoby a kde podnik alebo skupina podnikov vykonáva v súvislosti s elektrinou aspoň jednu z týchto činností: prenos alebo distribúcia elektriny, a zároveň aspoň jednu z činností: výroba alebo dodávka elektriny".

4. V článku 19 smernice 2009/72 s názvom „Nezávislosť personálu a vedenia prevádzkovateľa prenosovej sústavy" odsekoch 3, 5 a 8 sa uvádza:

„3. Vo vzťahu k vertikálne integrovanému podniku ani k akejkoľvek z jeho častí alebo jeho majoritným akcionárom okrem prevádzkovateľa prenosovej sústavy nesmie priamo ani nepriamo existovať žiadna profesijná pozícia, zodpovednosť, záujem alebo obchodný vzťah počas troch rokov pred vymenovaním osôb zodpovedných za riadenie a/alebo členov správneho orgánu prevádzkovateľa prenosovej sústavy, na ktorých sa vzťahuje tento odsek. …

5. Osoby zodpovedné za riadenie a/alebo členovia správnych orgánov a zamestnanci prevádzkovateľa prenosovej sústavy nesmú mať priamo ani nepriamo žiadny podiel v žiadnej časti vertikálne integrovaného podniku okrem prevádzkovateľa prenosovej sústavy, ani od nej nesmú priamo či nepriamo prijímať žiadne finančné výhody. Ich odmeňovanie nesmie závisieť od činností či výsledkov vertikálne integrovaného podniku, ale len od činností alebo výsledkov prevádzkovateľa prenosovej sústavy. …

8. Odsek 3 sa uplatňuje na väčšinu osôb zodpovedných za riadenie a/alebo členov správnych orgánov prevádzkovateľa prenosovej sústavy.

Osoby zodpovedné za riadenie a/alebo členovia správnych orgánov prevádzkovateľa prenosovej sústavy, na ktoré sa nevzťahuje odsek 3, nesmú vo vertikálne integrovanom podniku vykonávať žiadnu riadiacu alebo inú významnú činnosť počas najmenej šiestich mesiacov pred svojim vymenovaním.

Prvý pododsek tohto odseku a odseky 4 až 7 sa uplatňujú na všetky osoby vo výkonnom vedení a všetky osoby, ktorým sú tieto osoby priamo nadriadené vo veciach týkajúcich sa prevádzky, údržby a rozvoja sústavy."

5. V článku 35 smernice 2009/72 s názvom „Určenie a nezávislosť regulačných orgánov" sa stanovuje:

„1. Každý členský štát určí na vnútroštátnej úrovni jeden národný regulačný orgán. …

4. Členské štáty zaručia nezávislosť regulačného orgánu a zabezpečia, aby vykonával svoje právomoci nestranným a transparentným spôsobom. Členské štáty na tento účel zabezpečia, aby bol regulačný orgán pri vykonávaní regulačných úloh, ktoré mu boli uložené na základe tejto smernice a súvisiacich právnych predpisov:

a) právne oddelený a funkčne nezávislý od každého iného verejnoprávneho alebo súkromného subjektu;

b) aby jeho personál a osoby zodpovedné za jeho riadenie:

   i) konali nezávisle od akýchkoľvek trhových záujmov a

   ii) pri plnení regulačných úloh nepožadovali ani neprijímali priame pokyny od žiadneho štátneho ani iného verejnoprávneho alebo súkromného subjektu. Touto požiadavkou nie je dotknutá prípadná úzka spolupráca s inými príslušnými vnútroštátnymi orgánmi ani všeobecné politické usmernenia, ktoré vydáva vláda a ktoré sa netýkajú regulačných právomocí a povinností podľa článku 37.

5. S cieľom chrániť nezávislosť regulačného orgánu členské štáty zabezpečia najmä, aby:

a) regulačný orgán mohol nezávisle od akéhokoľvek politického subjektu samostatne prijímať rozhodnutia…“

6. V článku 37 smernice 2009/72 s názvom „Povinnosti a právomoci regulačného orgánu“ sa stanovuje:

„1. Regulačný orgán má tieto povinnosti:

a) v súlade s transparentnými kritériami stanovovať alebo schvaľovať prenosové alebo distribučné tarify alebo ich metodiky…;

6. Regulačné orgány sú minimálne zodpovedné za stanovovanie alebo schvaľovanie metodík používaných na výpočet alebo stanovenie podmienok, a to v dostatočnom predstihu pred tým, ako nadobudnú účinnosť, pre:

a) pripojenie a prístup do národných sústav vrátane taríf za prenos a distribúciu alebo ich metodík. Tieto tarify alebo metodiky musia umožniť potrebné investície do sústav tak, aby sa nimi zabezpečila prevádzkyschopnosť sústav;

b) poskytovanie vyrovnávacích služieb, ktoré sa uskutočňujú najhospodárnejším spôsobom a vytvárajú vhodné stimuly pre užívateľov sústav, aby udržiavali v rovnováhe svoj odber a dodávky. Vyrovnávacie služby sa poskytujú spravodlivým a nediskriminačným spôsobom a sú založené na objektívnych kritériách;…“

2. Smernica 2009/73

7. Článok 2 bod 20, článok 19 ods. 3, 5 a 8, článok 39 ods. 1, 4 a 5 a článok 41 ods. 1 písm. a) a ods. 6 písm. a) a b) smernice 2009/73 zodpovedajú *mutatis mutandis*, pokiaľ ide o odvetvie zemného plynu, vyššie citovaným ustanoveniam smernice 2009/72.

B. Nemecké právo

8. Podľa § 3 bodu 38 Energiewirtschaftsgesetz (zákon o energiách, ďalej len „EnWG“) [4] je vertikálne integrovaný podnik dodávajúci energiu „podnik pôsobiaci v Európskej únii v odvetví elektrickej energie alebo plynárenstva alebo skupina elektroenergetických alebo plynárenských podnikov v zmysle článku 3 ods. 2 nariadenia č. 139/2004… o kontrole transakcií týkajúcich sa koncentrácie medzi podnikmi([5]), s tým, že predmetný podnik alebo predmetná skupina v Európskej únii vykonáva: v odvetví elektrickej energie aspoň jednu z činností prenosu alebo distribúcie a minimálne funkciu výroby alebo distribúcie elektriny; alebo, v odvetví zemného plynu, aspoň jednu z činností prepravy, distribúcie, prevádzky zariadenia LNG alebo zásobníka a súčasne minimálne funkciu ťažby alebo distribúcie zemného plynu“.

9. V § 10c ods. 2 EnWG sa stanovuje:

„Väčšina osôb zodpovedných za riadenie prevádzkovateľa prenosovej sústavy nemôžu byť počas troch rokov pred ich vymenovaním v pracovnoprávnom alebo obchodnoprávnom vzťahu s podnikom patriacim do vertikálne integrovaného podniku alebo s ich majoritným akcionárom vykonávajúcim v odvetví energetiky aspoň jednu z činností výroby, distribúcie, dodávky alebo nákupu elektriny a v odvetví zemného plynu aspoň jednu z činností ťažby, distribúcie, dodávky, nákupu alebo uskladňovania zemného plynu, alebo v súvislosti týmito činnosťami vykonávajúcim obchodné alebo technické úlohy alebo údržbu. Zostávajúce osoby zodpovedné za riadenie nezávislého prevádzkovateľa prenosovej sústavy nemôžu počas obdobia aspoň šesť mesiacov pred ich vymenovaním vykonávať riadiace funkcie alebo funkcie obdobné tým, ktoré vykonávajú v rámci nezávislého prevádzkovateľa prenosovej sústavy v podniku patriacom do vertikálne integrovaného podniku alebo s ich majoritným akcionárom vykonávajúcim v odvetví energetiky aspoň jednu z činností výroby, distribúcie, dodávky alebo nákupu elektriny a v odvetví zemného plynu aspoň jednu z činností ťažby, distribúcie, dodávky, nákupu alebo uskladňovania zemného plynu, alebo v súvislosti týmito činnosťami vykonávajúcim obchodné alebo technické úlohy alebo údržbu…“

10. V § 10c ods. 4 EnWG sa stanovuje:

„Nezávislý prevádzkovateľ prenosovej sústavy a vertikálne integrovaný podnik dodávajúci energiu zabezpečia, aby osoby zodpovedné za riadenie a ostatní zamestnanci nezávislého prevádzkovateľa prenosovej sústavy po 3. marci 2012 nezískali nijaký podiel na imaní vertikálne integrovaného podniku dodávajúceho energiu alebo jednej z jeho častí, pokiaľ nejde o podiel v rámci nezávislého prevádzkovateľa prenosovej sústavy. Osoby zodpovedné za riadenie prevedú najneskôr k 31. marcu 2016 svoj obchodný podiel v rámci vertikálne integrovaného podniku dodávajúceho energiu alebo v jeho časti. …“

11. Podľa § 10c ods. 6 EnWG odsek 2 tohto článku sa vzťahuje *mutatis mutandis* na všetky osoby priamo podriadené osobám zodpovedným za riadenie, a to vo veciach týkajúcich sa prevádzky, údržby a rozvoja sústavy.

[4] Energiewirschaftsgesetz zo 7. júla 2005 (BGBl. I, s. 1970 a 3621) v znení neskorších predpisov.

[5] Nariadenie Rady (ES) č. 139/2004 z 20. januára 2004 o kontrole koncentrácií medzi podnikmi (Ú. v. EÚ L 24, 2004, s. 1; Mim. vyd. 08/003, s. 40).

12. V § 24 EnWG s názvom „Ustanovenia týkajúce sa podmienok prístupu do sústavy, poplatkov za prístup do sústavy a dodávok a nákupu vyrovnávajúcich služieb; regulačná právomoc“ sa stanovuje:

„1. Spolková vláda sa splnomocňuje, aby prostredníctvom nariadenia a so súhlasom Spolkovej rady:

(1) stanovila podmienky prístupu do sústavy, vrátane nákupu a poskytovania vyrovnávajúcich služieb, ako aj metodiky použité na určenie takýchto podmienok a metodiky na stanovenie prístupových taríf…;

(2) upravila, v ktorých prípadoch a podľa akých podmienok môže regulačný orgán stanoviť uvedené podmienky a metodiky alebo ich schváliť na žiadosť prevádzkovateľa sústavy;

(3) upravila, v ktorých osobitných prípadoch použitia sústavy a podľa akých predpokladov môže regulačný orgán v jednotlivých konkrétnych prípadoch udeliť alebo neudeliť povolenie týkajúce sa individuálnych taríf za prístup do sústavy.“

II. Konanie pred podaním žaloby a konanie na Súdnom dvore

13. Komisia s cieľom zistiť prípadnú existenciu rozporov s právom Únie skúmala z úradnej povinnosti, či došlo k prebratiu smerníc 2009/72 a 2009/73 do nemeckého práva, pričom v rámci tohto skúmania sa 20. mája 2014 obrátila na Spolkovú republiku Nemecko s viacerými otázkami týkajúcimi sa prebratia uvedených smerníc, na ktoré nemecké orgány odpovedali listom z 12. septembra 2014.

14. Na základe záveru, že nemecké právo nezodpovedalo predmetným smerniciam vo viacerých bodoch, Komisia zaslala 27. februára 2015 Spolkovej republike Nemecko formálnu výzvu v rámci konania o porušení povinnosti č. 2014/2285, na ktorú dotknutý členský štát odpovedal listom z 24. júna 2015.

15. Dňa 29. apríla 2016 Komisia zaslala Spolkovej republike Nemecko odôvodnené stanovisko, v ktorom opätovne poukázala na svoj názor uvedený vo formálnej výzve, podľa ktorého niektoré ustanovenia nemeckého práva neboli v súlade so smernicami 2009/72 a 2009/73. Spolková republika Nemecko odpovedala listom z 29. augusta 2016, v ktorom uviedla, že v danom čase nemecký zákonodarca prijímal legislatívne zmeny týkajúce sa niektorých námietok vznesených v odôvodnenom stanovisku, pričom 19. septembra 2017 zaslala Komisii znenie novelizovaného zákona, ktoré nadobudlo účinnosť 22. júla 2017.

16. Keďže Komisia usúdila, že zákonné ustanovenia prijaté Spolkovou republikou Nemecko naďalej nie sú v úplnom súlade s uvedenými dvoma smernicami, podala žalobu, ktorá je predmetom prejednávanej veci.

III. Právna analýza

17. Komisia vo svojom návrhu vychádza zo štyroch žalobných dôvodov, ktoré sa všetky týkajú nesprávneho prebratia smerníc 2009/72 a 2009/73 Spolkovou republikou Nemecko do zákona EnWG.

A. O prvom žalobnom dôvode týkajúcom sa nesprávneho prebratia pojmu „vertikálne integrovaný podnik“

1. Tvrdenia účastníkov konania

18. Komisia uvádza, že vymedzenie pojmu „vertikálne integrovaný podnik“ podľa § 3 bodu 38 EnWG nie je v súlade s článkom 2 bodom 21 smernice 2009/72 a s článkom 2 bodom 20 smernice 2009/73, v dôsledku čoho si Spolková republika Nemecko nesplnila povinnosti vyplývajúce z uvedených ustanovení smerníc.

19. Komisia poukazuje na skutočnosť, že v rámci vymedzenia pojmu uvedeného v EnWG sa pojem „vertikálne integrovaný podnik“ obmedzuje na podniky pôsobiace v rámci Únie. Týmto spôsobom sú podľa Komisie z tohto vymedzenia vylúčené podniky, ktoré vykonávajú činnosti mimo Únie, hoci sú kontrolované vertikálne integrovaným podnikom. Napríklad výrobné alebo dodávateľské činnosti vykonávané mimo Únie preto nespadajú do rozsahu vymedzenia predmetného pojmu. Nemecký NRO pri posudzovaní toho, či ide o vertikálne integrovaný podnik, nezohľadňuje činnosti vykonávané mimo Únie. Preto neskúma, či uvedené činnosti vedú ku konfliktu záujmov.

20. Podľa Komisie je nemecká právna úprava v rozpore jednak s ustanoveniami článku 2 bodu 21 smernice 2009/72 a článku 2 bodu 20 smernice 2009/73, jednak s cieľmi ustanovení týchto smerníc o účinnom oddelení predmetných činností.

21. Z hľadiska gramatického výkladu ani jedno z uvedených dvoch ustanovení neobsahuje zemepisné obmedzenie, pokiaľ ide o výkon činností vertikálne integrovaným podnikom. Z odôvodnení 24 smernice 2009/72 a 21 smernice 2009/73 naopak vyplýva, že účinné oddelenie sieťových činností od dodávateľských a výrobných činností by sa malo uplatňovať v celej Únii, a to tak na podniky so sídlom v Únii, ako aj na podniky so sídlom mimo Únie.

22. Pokiaľ ide o ciele, ustanovenia týkajúce sa účinného oddelenia sú zamerané na to, aby sa zabezpečilo, že prevádzkovateľ prenosovej sústavy získa certifikáciu, iba ak je zaručené, že sústavu prevádzkuje nezávislým a nediskriminačným spôsobom. Cieľom týchto pravidiel je odstrániť stimuly pre vertikálne integrované podniky zamerané na diskrimináciu konkurenčných podnikov v súvislosti s prístupom do sústavy, prístupom k obchodným informáciám a investíciami. Podľa Komisie by takýto konflikt záujmov mohol vzniknúť nielen vtedy, keď sa činnosti vertikálne integrovaného podniku vykonávajú v Únii, ale aj v prípade, že sa vykonávajú mimo Únie.

23. Zaradenie činností vykonávaných mimo Únie do pôsobnosti pojmu vertikálne integrovaný podnik podľa názoru Komisie neznamená, že podniky z tretích krajín sa stávajú priamymi subjektmi práv a povinností podľa právnych predpisov Únie, a nevedie k rozšíreniu oblasti pôsobnosti Únie. Prevádzkovatelia prenosových sústav, na ktoré sa vzťahujú pravidlá týkajúce sa účinného oddelenia, totiž vždy pôsobia v Únii. Zaradenie činností vykonávaných mimo Únie do vymedzenia pojmu vertikálne integrovaný podnik umožňuje posudzovať tieto činnosti v rámci Únie. Neexistuje zásada práva hospodárskej súťaže alebo medzinárodného práva, ktorá by bránila takémuto výkladu.

24. Spolková republika Nemecko spochybňuje tvrdenia Komisie.

25. V prvom rade, pokiaľ ide o gramatické hľadisko, z judikatúry podľa nemeckej vlády vyplýva, že členské štáty nie sú povinné prebrať smernice doslovne, pokiaľ je zabezpečené ich prebratie z vecného hľadiska. Vymedzenie pojmu „vertikálne integrovaný podnik“ v § 3 bode 38 EnWG nie je v rozpore so znením článku 2 ods. 21 smernice 2009/72 a článku 2 ods. 20 smernice 2009/73. Tieto ustanovenia totiž neobsahujú nijakú zmienku o geografickom rozsahu, a preto je túto otázku pri ich prebratí do vnútroštátneho práva členských štátov potrebné objasniť. Súdny dvor napokon nedávno uviedol, že ak má byť ustanovenie smernice spresnené na účely dosiahnutia súladu so zásadou právnej istoty, je úlohou členských štátov, aby predmetné otázky objasnili pri prebratí smernice.[6] Odôvodnenia 24 a 25 smernice 2009/72 a tiež odôvodnenia 21 a 22 smernice 2009/73 majú potvrdzovať výklad nemeckej vlády.

26. V druhom rade tvrdenie uvedené Komisiou podľa nemeckej vlády nezodpovedá cieľom ustanovení smerníc týkajúcich sa účinného oddelenia. Predovšetkým Komisia neustála dôkazné bremeno, pokiaľ ide o nesplnenie povinnosti, a neuviedla nijaký príklad možného konfliktu záujmov. Podľa nemeckej vlády si ciele ustanovení týkajúcich sa účinného oddelenia nevyžadujú, aby sa pri vymedzení pojmu „vertikálne integrovaný podnik“ zohľadňovala činnosť podnikov dodávajúcich energiu vykonávaná mimo územia Únie. Konflikt záujmov by v skutočnosti mohol existovať iba vtedy, ak by v Únii pôsobili súčasti vertikálne integrovaného podniku vykonávajúce činnosti v konkurenčných odvetviach výroby/ťažby a distribúcie elektriny alebo plynu. V prípade neexistencie činnosti v rámci Únie je úplne vylúčené riziko nepriaznivého vplyvu na prevádzkovateľa prenosovej sústavy.

27. V treťom rade rozšírenie vymedzenia pojmu „vertikálne integrovaný podnik“ na činnosti vykonávané mimo Únie podnikmi z tretích krajín je podľa nemeckej vlády v rozpore jednak s judikatúrou, podľa ktorej sa má právo Únie uplatňovať iba vtedy, ak má dotknuté konanie v Únii okamžitý a podstatný účinok, jednak s medzinárodným právom. Tieto podniky z tretích krajín by sa v skutočnosti stali subjektmi s právami a povinnosťami bez toho, aby pôsobili na území Únie a bez toho, aby ich činnosti vykonávané mimo Únie mali účinky na území Únie.

28. Vo štvrtom rade nemecká vláda uvádza, že jej názor sa opiera o výklad smerníc z hľadiska právneho základu a základných práv a slobôd. Na jednej strane vláda zdôrazňuje, že smernice boli prijaté na základe článku 47 ods. 2 a článkov 55 a 95 ZES[7], ktorých cieľom je uľahčiť výkon slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby a ktoré sa týkajú vytvorenia a fungovania vnútorného trhu. Z tohto dôvodu uvedené ustanovenia Zmluvy nemôžu predstavovať právny základ pre prijatie ustanovení uplatniteľných na hospodársku činnosť podnikov vykonávanú v tretej krajine. Na druhej strane smernice ukladajú vertikálne integrovaným podnikom povinnosti, ktoré v zmysle článku 63 ZFEÚ obmedzujú voľný pohyb kapitálu, ako aj slobodu podnikania a pracovníkov zakotvenú v článku 16 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“), ako aj právo vlastniť majetok zakotvené v článku 17 ods. 1 Charty. V rozsahu, v akom činnosť podnikov z tretích krajín vykonávaná mimo Únie nemá účinky na vnútorný trh, nie sú uvedené obmedzenia základných práv a slobôd nevyhnutné na dosiahnutie cieľa zabezpečiť efektívne a nediskriminačné fungovanie prenosových sústav v Únii.

[6] Rozsudok z 30. januára 2019, Planta Tabak (C-220/17, EU:C:2019:76, bod 33).

[7] Súčasný článok 53 ods. 2 a súčasné články 62 a 114 ZFEÚ.

2. Posúdenie

29. Posúdenie dôvodnosti prvého žalobného dôvodu Komisie závisí od určenia pôsobnosti pojmu „vertikálne integrovaný podnik“ v súlade s jeho vymedzením v článku 2 bode 21 smernice 2009/72 a článku 2 bode 20 smernice 2009/73. Predovšetkým treba posúdiť, či je s uvedeným vymedzením zlučiteľná vnútroštátna právna úprava, akou je dotknutá nemecká právna úprava, ktorá z predmetného pojmu – čiže aj z pôsobnosti ustanovení týkajúcich sa účinného oddelenia sústav od činností výroby elektriny alebo ťažby plynu a dodávky týchto energetických produktov – vylučuje činnosti vykonávané podnikom alebo skupinou podnikov mimo Únie.

30. V tejto súvislosti je potrebné predovšetkým poznamenať, že ani článok 2 bod 21 smernice 2009/72, ani článok 2 bod 20 smernice 2009/73 neodkazujú na právo členských štátov, pokiaľ ide o vymedzenie pojmu „vertikálne integrovaný podnik“.

31. Za týchto okolností z požiadaviek jednotného uplatňovania práva Únie, ako aj zo zásady rovnosti podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že znenie ustanovenia práva Únie, ktoré neobsahuje nijaký výslovný odkaz na právo členských štátov s cieľom určiť jeho zmysel a pôsobnosť, si v zásade vyžaduje v celej Únii autonómny a jednotný výklad, ktorý musí zohľadňovať kontext ustanovenia a cieľ sledovaný príslušnou právnou úpravou. [8]

32. Pokiaľ idem v prvom rade o znenie oboch predmetných ustanovení, predovšetkým podotýkam, že na rozdiel od § 3 bodu 38 EnWG neobsahujú nijaké výslovné geografické obmedzenie rozsahu vymedzenia pojmu „vertikálne integrovaný podnik“ v tom zmysle, že by sa tento pojem obmedzoval iba na činnosti vykonávané na území Únie.

33. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že ak členský štát nie je povinný prebrať vymedzenia pojmov stanovené v smernici doslovne, čiže prebratie smernice do vnútroštátneho práva si nevyhnutne nevyžaduje doslovné prebratie jej ustanovení do zákonného alebo podzákonného predpisu, podľa ustálenej judikatúry je v každom prípade potrebné, aby tento členský štát skutočne zabezpečil plné uplatňovanie smernice dostatočne jasným a presným spôsobom. [9]

34. Je preto rozhodujúce určiť, či obmedzenie rozsahu pojmu „vertikálne integrovaný podnik“ na činnosti vykonávané v Únii, stanovené nemeckým právom, predstavuje jednoduché objasnenie vymedzenia predmetného pojmu obsiahnutého v smerniciach, ako to tvrdí nemecká vláda, alebo či ide o nenáležité obmedzenie rozsahu tohto vymedzenia, ako uvádza Komisia.

35. Ak gramatický výklad v tejto súvislosti neumožňuje dospieť ku konečnému záveru, domnievam sa, že systematická a teleologická analýza dotknutých ustanovení svedčí v prospech druhej možnosti a potvrdzuje, že skutočnosť, že v texte smerníc neexistuje výslovné obmedzenie rozsahu pojmu „vertikálne integrovaný podnik“ výlučne na činnosti vykonávané v Únii znamená, že pôsobnosť tohto vymedzenia pojmu sa neobmedzuje iba na takéto činnosti.

36. Pokiaľ totiž ide v druhom rade o kontext, do ktorého sa vymedzenie pojmu „vertikálne integrovaný podnik“ zaraďuje, treba poznamenať, že ide o súčasť rámca ustanovení smerníc zameraných na zabezpečenie účinného oddelenia sústav od činností výroby elektriny alebo ťažby plynu a dodávky oboch týchto energetických produktov. [10]

8 Pozri *ex multis* rozsudok z 8. októbra 2020, Crown Van Gelder (C-360/19, EU:C:2020:805, bod 21 a tam citovaná judikatúra).

9 Pozri v tomto zmysle okrem iného rozsudok z 25. januára 2018, Komisia/Česká republika (C-314/16, EU:C:2018:42, bod 35 a tam citovaná judikatúra).

10 Pozri odôvodnenie 9 smernice 2009/72 a odôvodnenie 6 smernice 2009/73.

37. V tomto ohľade je potrebné pripomenúť, že na zabezpečenie uvedeného účinného oddelenia poskytujú smernice členským štátom tri možnosti. Ako prvú možnosť môžu štáty stanoviť oddelenie vlastníctva, ktoré v sebe zahŕňa vymenovanie vlastníka sústavy za prevádzkovateľa sústavy a jeho nezávislosť od akýchkoľvek záujmov týkajúcich sa dodávky alebo výroby/ťažby. V systéme smernice je toto usporiadanie najúčinnejším prostriedkom na odstránenie konfliktu záujmov, ktorý samotné smernice definujú ako „vnútorný“ konflikt záujmov medzi výrobcami a dodávateľmi na jednej strane a prevádzkovateľmi prenosových sústav na strane druhej. [11]

38. Smernica však ponecháva členským štátom možnosť povoliť, aby si elektroenergetický podnik (alebo skupina elektroenergetických podnikov), ktoré vykonávajú činnosti spojené s výrobou alebo dodávkou, zachovali vlastníctvo aktív sústavy, pričom sa môžu rozhodnúť zriadiť nezávislého prevádzkovateľa sústav (druhá možnosť) alebo nezávislého prevádzkovateľa prenosovej sústavy (tretia možnosť) [12], v každom prípade za predpokladu, že je zabezpečené účinné oddelenie. [13]

39. Práve v tejto súvislosti je relevantný pojem „vertikálne integrovaný podnik“ [14], ktorý zohráva zásadnú úlohu pri určovaní subjektov, na ktoré sa vzťahujú povinnosti stanovené v smerniciach s cieľom zabezpečiť účinné oddelenie pri neexistencii oddelenia vlastníctva, čiže v prípade nezávislých prevádzkovateľov sústav ustanovenia článkov 13 a 14 smernice 2009/72 a článkov 14 a 15 smernice 2009/73 a v prípade nezávislých prevádzkovateľov prenosovej sústavy ustanovenia kapitoly V smernice 2009/72 a kapitoly IV smernice 2009/73. Pojem „vertikálne integrovaný podnik“ je preto potrebné vykladať v systematickom rámci týchto ustanovení a so zreteľom na ciele, ktoré smernice prostredníctvom týchto ustanovení sledujú.

40. Z uvedeného systematického hľadiska treba tiež poznamenať, že pojem „vertikálne integrovaný podnik“ odkazuje na pojem kontroly, ktorého vymedzenie, ako vyplýva z odôvodnenia 13 smernice 2009/72 a z odôvodnenia 10 smernice 2009/73, je prevzaté z nariadenia Rady (ES) č. 139/2004 z 20. januára 2004 o kontrole koncentrácií medzi podnikmi [15]. Domnievam sa však, že vymedzenie uvedeného pojmu nie je na účely analýzy tohto žalobného dôvodu relevantné. [16]

41. V takto vymedzenom systematickom rámci je, v treťom rade, potrebné odkázať na ciele smernice, najmä na pravidlá týkajúce sa účinného oddelenia.

42. Ako vyplýva z viacerých odôvodnení oboch smerníc [17] a ako sa už uviedlo vyššie, v tejto súvislosti je cieľom predmetných ustanovení vylúčiť vnútorný konflikt záujmov existujúci medzi podnikmi pôsobiacimi v oblasti výroby elektriny alebo ťažby plynu a ich dodávky na jednej strane a prevádzkovateľmi prenosových sústav na druhej strane, a to na účely zabezpečenia

[11] Pozri odôvodnenie 11 smernice 2009/72 a odôvodnenie 8 smernice 2009/73.

[12] Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 26. októbra 2017, Bălgarska energijna borsa (C-347/16, EU:C:2017:816, bod 33).

[13] Pozri odôvodnenie 16 smernice 2009/72 a odôvodnenie 13 smernice 2009/73.

[14] Pozri články 9 ods. 8 smernice 2009/72 a smernice 2009/73.

[15] Ú. v. EÚ L 24, 2004, s. 1; Mim. vyd. 09/003, s. 40.

[16] V rámci kontroly koncentrácií sa totiž pojem „kontrola“ týka v podstate kritérií súvisiacich s osobami, ktoré majú kontrolu, určenia predmetu kontroly (podnik alebo majetkové aktíva), prostriedkov, ktorými sa kontrola vykonáva, ako aj druhov kontroly (výlučná alebo spoločná); pozri v tejto súvislosti konsolidované oznámenie Komisie o právomoci podľa nariadenia Rady (ES) č. 139/2004 o kontrole koncentrácií medzi podnikmi (Ú. v. EÚ C 95, 2008, s. 1, najmä oddiel II). V každom prípade nemecká vláda vysvetlila, že podľa § 3 bodu 38 EnWG, tak, ako ho vykladá NRO, označenie „vertikálne integrovaného podniku“ nezávisí od toho, či vertikálne integrovaný podnik vykonáva kontrolu nad spoločnosťami so sídlom v Únii alebo mimo Únii, ale že vláda stanovuje geografické kritérium, na základe ktorého sa na účely takéhoto označenia vyžaduje, aby sa činnosti v odvetví elektrickej energie a plynu vykonávali v rámci Únie. Z uvedeného vyplýva, že na účely analýzy tohto žalobného dôvodu nie je významný výkon kontroly (čiže pojem kontrola), ale otázka, či elektroenergetický podnik alebo plynárenský podnik alebo skupina takýchto podnikov prípadne vykonávajú svoju činnosť mimo Únie, a to nezávisle od prípadného vykonávania kontroly nad podnikom so sídlom mimo Únie.

[17] Pozri odôvodnenia 9, 11, 12, 15, 16, 19 a 24 smernice 2009/72 a odôvodnenia 6, 8, 9, 12, 13, 16 a 21 smernice 2009/73.

spravodlivého prístupu do sústavy, nediskriminačnej podpory investícií do infraštruktúry, zabezpečenia transparentnosti na trhu a zaručenia bezpečnosti dodávok, s konečným cieľom vytvoriť vnútorný trh s elektrinou a zemným plynom. [18]

43. V tomto ohľade sa domnievam, že ako uviedla Komisia, nemožno vylúčiť existenciu prípadov konfliktu záujmov medzi prevádzkovateľom prenosovej sústavy nachádzajúcej sa v Únii a podnikmi pôsobiacimi v oblasti výroby elektriny alebo ťažby plynu a ich dodávky, pokiaľ sa tieto činnosti uskutočňujú mimo územia Únie, takže je možné systematicky vylúčiť zohľadnenie týchto činností na účely kvalifikácie subjektu ako vertikálne integrovaného podniku.

44. Komisia vo svojich vyjadreniach a na pojednávaní uviedla konkrétny príklad situácie, keď sa podnikom ťažený plyn alebo vyrábaná elektrina mimo Únie prepravujú v prenosovej sústave v rámci Únie, ktorú vlastní ten istý podnik. V takomto prípade je zrejmé riziko diskriminačného správania sa pri prevádzkovaní sústavy (napríklad zmeškané alebo oneskorené investície), ktoré by znevýhodňovalo časti sústavy používané na prepravu energetických produktov konkurencie. Okrem toho prevádzkovateľ sústavy by mal v takom prípade prístup k citlivým údajom o konkurenčných podnikoch, ktoré by mohol využiť vo svoj prospech v súvislosti s jeho ťažobnými/výrobnými alebo dodávateľskými činnosťami. Je nepochybné, že vzhľadom na ciele sledované ustanoveniami smerníc o účinnom oddelení musia takéto situácie patriť do pôsobnosti predmetných ustanovení.

45. Z uvedeného vyplýva, že reštriktívny výklad pojmu „vertikálne integrovaný podnik“, aký navrhuje nemecká vláda, ohrozuje potrebný účinok ustanovení smerníc týkajúcich sa účinného oddelenia, pričom vylúčenie situácií možného konfliktu záujmov, ako je situácia uvedená v predchádzajúcom bode, z rozsahu pôsobnosti predmetného pojmu, a to z dôvodu obmedzenia rozsahu tohto pojmu výlučne na činnosti vykonávané v rámci Únie, ako je to v prípade § 3 bodu 38 EnWG, nie je v súlade s cieľmi sledovanými smernicami.

46. V tejto súvislosti tiež na jednej strane poznamenávam, že pokiaľ ide o smernicu 2009/72, Súdny dvor už vysvetlil, že z jej odôvodnení 16, 17 a 19, ako aj z jej článku 47 ods. 3 vyplýva, že požiadavky oddelenia majú za cieľ zabezpečiť *úplnú* a *účinnú* nezávislosť prevádzkovateľov prenosových sústav od činností výroby a dodávok. [19] Rovnaké úvahy platia aj pre smernicu 2009/73. [20]

47. Na druhej strane z odôvodnenia 24 smernice 2009/72 a z odôvodnenia 21 smernice 2009/73 vyplýva, že úplné oddelenie sieťových činností od dodávateľských a výrobných/ťažobných činností je potrebné uplatňovať v celej Únii, a to tak na podniky Únie, ako aj na podniky mimo Únie. Situácie, ako je situácia uvedená ako príklad v bode 44 vyššie, nezaručujú, že v Únii, kde sa nachádza prenosová sústava, ktorá je predmetom právnej úpravy, dôjde k úplnému oddeleniu sieťových činností od dodávateľských a výrobných/ťažobných činností.

48. V tejto súvislosti je potrebné poukázať na to, že na rozdiel od tvrdenia nemeckej vlády výklad pojmu „vertikálne integrovaný podnik“ zahŕňajúci do rámca tohto pojmu aj výrobné/ťažobné alebo dodávateľské činnosti vykonávané mimo Únie, nevedie ani k extrateritoriálnemu

[18] Pozri v tejto súvislosti rozsudky z 11. júna 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, bod 22 a citovaná judikatúra), pokiaľ ide o smernicu 2009/72, a z 19. decembra 2019, GRDF (C-236/18, EU:C:2019:1120, bod 34 a citovaná judikatúra), pokiaľ ide o smernicu 2009/73. Pozri aj bod 108 nižšie.

[19] Rozsudok z 26. októbra 2017, Bălgarska energijna borsa (C-347/16, EU:C:2017:816, bod 34).

[20] Vyššie uvedené odôvodnenia a ustanovenie smernice 2009/72 zodpovedajú odôvodneniam 13, 14 a 16 a článku 52 ods. 3 smernice 2009/73.

uplatneniu práva Únie v rozpore s judikatúrou Súdneho dvora alebo s medzinárodným právom, ani nejde o porušenie základných práv alebo základných slobôd podnikov, ktoré nepôsobia v rámci Únie. Ako totiž správne upozornila Komisia, predmetné smernice nepredstavujú reguláciu činností vykonávaných vertikálne integrovaným podnikom mimo územia Únie, ale určujú podmienky, ktoré sú tieto podniky povinné dodržiavať, aby mohli prevádzkovať sústavy na prenos elektriny alebo siete na prepravu plynu v rámci Únie. [21]

49. Zo všetkých vyššie uvedených skutočností vyplýva, že prvému žalobnému dôvodu treba podľa môjho názoru vyhovieť.

B. O druhom žalobnom dôvode týkajúcom sa nedostatočného prebratia ustanovení o prechodných obdobiach v rámci modelu nezávislého prevádzkovateľa prenosovej sústavy

1. Tvrdenia účastníkov konania

50. Komisia uvádza, že ustanovenia § 10c ods. 2 a 6 EnWG neprimerane obmedzujú pôsobnosť ustanovení článkov 19 ods. 3 a 8 smerníc, a preto predstavujú nedostatočné prebratie týchto ustanovení. Spolková republika Nemecko si z tohto dôvodu nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z uvedených ustanovení predmetných smerníc.

51. Podľa názoru Komisie sa články 19 ods. 3 smerníc vzťahujú na všetky pozície alebo funkcie, na všetky záujmy alebo obchodné vzťahy, či už priame alebo nepriame, v rámci vertikálne integrovaného podniku, jeho pobočiek, podnikov, ktoré sú jeho súčasťou, a jeho majoritných akcionárov. Pôsobnosť týchto ustanovení sa neobmedzuje na časti vertikálne integrovaného podniku alebo jeho majoritných akcionárov, ktorí v energetickom sektore vykonávajú činnosti uvedené v § 10c ods. 2 EnWG.

52. Obmedzenie na uvedené činnosti podľa nemeckého práva preto nie je v súlade so znením článkov 19 ods. 3 a 8 smerníc, ani s cieľmi pravidiel týkajúcich sa účinného oddelenia. Podľa modelu nezávislého prevádzkovateľa prenosovej sústavy totiž takýto prevádzkovateľ môže zostať súčasťou vertikálne integrovaného podniku iba v prípade splnenia určitých prísnych organizačných, riadiacich a investičných podmienok stanovených v smerniciach, ktoré zaručujú jeho skutočnú nezávislosť od vertikálne integrovaného podniku ako celku. Záujmy časti vertikálne integrovaného podniku pôsobiacej v energetickom odvetví by mohli mať v skutočnosti dopad na politiku a záujmy celého vertikálne integrovaného podniku, vrátane jeho častí, ktoré nepôsobia v energetických odvetviach.

53. Vylúčenie častí vertikálne integrovaného podniku, ktoré priamo nepôsobia v predmetnom odvetví, umožňuje podľa Komisie obísť pravidlá v oblasti účinného oddelenia. Jednotlivé útvary v rámci vertikálne integrovaného podniku sú totiž nevyhnutne vzájomne úzko závislé. Z tohto dôvodu nie je možné *a priori* vylúčiť, že pri nevyhnutnom vzájomnom pôsobení medzi rôznymi zložkami podniku by mohlo dôjsť k prípadnému ovplyvneniu útvarov podniku, ktoré nepôsobia v energetickom odvetví, vyplývajúcemu zo záujmov vertikálne integrovaného podniku v odvetviach výroby, ťažby a dodávok. Práve s cieľom vyhnúť sa týmto rizikám a zabezpečiť

[21] Pozri v tomto zmysle aj rozsudky z 28. februára 2013, Komisia/Rakúsko (C-555/10, EU:C:2013:115, bod 60), a z 28. februára 2013, Komisia/Nemecko (C-556/10, EU:C:2013:116, bod 64). Z rovnakého hľadiska treba podľa môjho názoru vykladať články 11 oboch smerníc, ktoré nemecká vláda cituje vo svojom vyjadrení a ktoré sa týkajú postupov certifikácie vo vzťahu k tretím krajinám. Domnievam sa, že z uvedených ustanovení nemožno vôbec odvodiť, že činnosti vykonávané mimo Únie v odvetviach elektrickej energie a plynu sa majú vylúčiť z pojmu „vertikálne integrovaný podnik“.

účinné oddelenie prevádzkovateľa prenosovej sústavy od vertikálne integrovaného podniku sa normotvorca Únie podľa Komisie rozhodol zahrnúť do rozsahu pôsobnosti článkov 19 ods. 3 a 8 smerníc vertikálne integrovaný podnik ako celok a neobmedziť pôsobnosť týchto ustanovení výlučne na časti podniku pôsobiace v energetickom odvetví, tak, ako sa táto pôsobnosť obmedzuje v nemeckých právnych predpisoch, ktorými sa predmetné smernice preberajú.

54. Spolková republika Nemecko spochybňuje uvedené tvrdenia Komisie. V prvom rade uvádza, že príslušné ustanovenia smerníc a EnWG majú rovnakú pôsobnosť. Z článku 2 bodu 21 smernice 2009/72 a článku 2 bodu 20 smernice 2009/73 je totiž zrejmé, že vertikálne integrovaný podnik pozostáva z elektroenergetických podnikov alebo z plynárenských podnikov, a nie z podnikov pôsobiacich v iných odvetviach hospodárstva. Kvalifikácia elektroenergetického alebo plynárenského podniku preto v smerniciach, ako aj v nemeckom práve závisí od konkrétnej oblasti činnosti.

55. V druhom rade na dosiahnutie cieľov sledovaných smernicami, čiže na odstránenie konfliktu záujmov medzi výrobcami, dodávateľmi a prevádzkovateľmi prenosových sústav, je nevyhnutné, ale aj postačujúce, zabezpečiť nezávislosť prevádzkovateľa prenosovej sústavy od častí vertikálne integrovaného podniku pôsobiacich v energetických odvetviach. Aby sa zabránilo takýmto konfliktom záujmov, nie je naopak nevyhnutné rozšíriť pôsobnosť ustanovení týkajúcich sa prechodných období na časti podniku, ktoré v uvedených odvetviach nepôsobia. Teoreticky si ani nie je možné predstaviť, že presun pracovníkov z časti podniku, ktorá nepôsobí v energetickom odvetví, k prevádzkovateľovi prenosovej sústavy by mohol spôsobiť konflikt záujmov medzi výrobcami, dodávateľmi a prevádzkovateľom prenosovej sústavy.

56. V treťom rade ustanovenia o prechodných obdobiach môžu mať vplyv na voľný pohyb pracovníkov v zmysle článku 45 ZFEÚ a na základné právo na slobodnú voľbu povolania podľa článku 15 ods. 1 Charty. Obmedzenia uvedených práv sú oprávnené, iba ak sledujú ciele všeobecného záujmu a sú nevyhnutné a primerané na dosiahnutie týchto cieľov. Účinnosť oddelenia a predchádzanie konfliktom záujmov v rámci modelu nezávislého prevádzkovateľa prenosovej sústavy si však vyžaduje dočasné pozastavenie presunu pracovníkov iba medzi rôznymi časťami vertikálne integrovaného podniku, ktoré pôsobia v energetickom odvetví, a nie aj pokiaľ ide o iné časti tohto podniku.

2. Posúdenie

57. Posúdenie dôvodnosti druhého žalobného dôvodu Komisie závisí od určenia rozsahu pôsobnosti článkov 19 ods. 3 a 8 smerníc, v ktorých sa stanovuje podmienka, aby osoby zodpovedné za riadenie a/alebo členovia správnych orgánov nezávislého prevádzkovateľa prenosovej sústavy, ako aj všetky ďalšie osoby uvedené v odseku 8 treťom pododseku týchto článkov, počas určitého „prechodného obdobia“ (tri roky, resp. šesť mesiacov pred ich vymenovaním) v podstate neudržiavali profesijné a/alebo obchodné vzťahy s vertikálne integrovaným podnikom alebo jeho časťami, ani s jeho majoritnými akcionármi.

58. Konkrétne je potrebné posúdiť, či je s uvedenými ustanoveniami smerníc zlučiteľná vnútroštátna právna úprava, ktorou boli dotknuté smernice prebraté, ako je predmetný nemecký predpis, ktorá obmedzuje uplatniteľnosť potrebných prechodných období, ktoré stanovuje, iba na zamestnancov častí vertikálne integrovaného podniku alebo zamestnancov jeho majoritných akcionárov, ktorí v energetickom odvetví vykonávajú činnosti uvedené v § 10c ods. 2 EnWG.

59. V tejto súvislosti ako vyplýva z bodu 31 vyššie, je potrebné určiť pôsobnosť príslušných ustanovení smerníc s prihliadnutím nielen na ich znenie, ale aj na kontext, do ktorého sa zaraďujú, a na cieľ sledovaný dotknutou právnou úpravou.

60. Z hľadiska gramatického výkladu je potrebné poznamenať, že na rozdiel od ustanovení EnWG, na základe ktorých došlo k prebratiu príslušnej povinnosti, ustanovenia článkov 19 ods. 3 a 8 smerníc neobsahujú nijaké výslovné obmedzenie rozsahu ich pôsobnosti iba na zamestnancov častí vertikálne integrovaného podniku pôsobiacich v energetických odvetviach. Naopak jednak odsek 3, jednak odsek 8 druhý pododsek odkazujú na vertikálne integrovaný podnik ako celok, pričom odsek 3 bez akejkoľvek ďalšej špecifikácie tiež odkazuje na jeho časti.

61. Z hľadiska kontextu a teleologického výkladu sú ustanovenia článkov 19 ods. 3 a 8 smerníc súčasťou vyššie uvedených ustanovení kapitoly V smernice 2009/72 a kapitoly IV smernice 2009/73, ktoré v rámci tretej možnosti uvedenej v bode 38 vyššie majú za cieľ zabezpečiť nezávislosť nezávislého prevádzkovateľa prenosovej sústavy od vertikálne integrovaného podniku, a to na účely vylúčenia vnútorného konfliktu záujmov existujúceho na jednej strane medzi záujmami týkajúcimi sa činností spojených s výrobou elektriny alebo ťažbou plynu a s ich dodávkou a na druhej strane prevádzkovaním prenosovej sústavy s cieľom dosiahnuť ďalšie ciele uvedené v bode 42 vyššie.

62. V tomto ohľade treba pripomenúť, že ako sa uvádza v bode 46 vyššie, cieľom ustanovení týkajúcich sa účinného oddelenia je zabezpečiť *úplnú* a *skutočnú* nezávislosť prevádzkovateľov prenosových sústav v rámci vertikálne integrovaného podniku v prípade výberu iných možností, než je oddelenie vlastníctva, ktoré z hľadiska normotvorcu Únie predstavuje, ako sa konštatovalo vyššie, favorizované riešenie.[22] Z týchto úvah vyplýva, že ustanovenia týkajúce sa účinného oddelenia, ktoré v systéme vytvorenom smernicami zohrávajú zásadnú úlohu, nemožno vykladať reštriktívne, ale je ich potrebné chápať v širšom zmysle, aby sa zaručila úplná a účinná nezávislosť nezávislého prevádzkovateľa prenosovej sústavy od vertikálne integrovaného podniku.

63. Konkrétne podľa môjho názoru nemožno v súlade s tvrdením Komisie *a priori* vylúčiť, že v rámci vertikálne integrovaného podniku môžu vznikať konfliktné situácie medzi záujmami vertikálne integrovaného podniku posudzovaného ako celok a záujmami prevádzkovateľa prenosovej sústavy, čo môže viesť k ovplyvňovaniu riadiacich rozhodnutí takéhoto prevádzkovateľa. V rámci nevyhnutne zložitej štruktúry, akú môže predstavovať vertikálne integrovaný podnik pôsobiaci okrem iného v energetickom odvetví, nemožno vylúčiť, že záujmy v odvetví výroby alebo ťažby a dodávok môžu mať vplyv na činnosť častí podniku, ktoré priamo nepôsobia v energetickom odvetví. Domnievam sa, že práve z tohto dôvodu normotvorca Únie v ustanoveniach článku 19 ods. 3 a 8 smerníc odkázal na vertikálne integrovaný podnik ako celok a výslovne neobmedzil rozsah pôsobnosti týchto ustanovení iba na jeho časti pôsobiace v energetických odvetviach.

64. V tejto súvislosti poznamenávam, že ako zdôrazňuje nemecká vláda, vymedzenie pojmu „vertikálne integrovaný podnik“ uvedené v článku 2 bode 21 smernice 2009/72 a v článku 2 bode 20 smernice 2009/73 samozrejme odkazuje na „elektroenergetické podniky“ a „plynárenské podniky“ (alebo na skupinu takýchto podnikov), tak, ako sa vymedzujú v bodoch 35 a 1 vyššie uvedených článkov. Pokiaľ však z týchto definícií vyplýva, že pôsobnosť uvedených pojmov sa vzťahuje na fyzické alebo právnické osoby vykonávajúce aspoň jednu z činností uvedených

[22] Pozri odôvodnenia 11 smernice 2009/72 a odôvodnenie 8 smernice 2009/73 a tiež bod 37 vyššie.

v predmetných ustanoveniach[23], v každom prípade z nich nemožno odvodiť, že z pojmu „vertikálne integrovaný podnik“ sa majú vylúčiť časti, ktoré nepôsobia v dotknutých odvetviach, vrátane následného vylúčenia týchto častí z rozsahu pôsobnosti ustanovení smerníc týkajúcich sa účinného oddelenia. Ako uvádza Komisia, takýto reštriktívny výklad by viedol k umelému rozdeleniu podniku nezodpovedajúcemu hospodárskej realite, ktoré by podľa môjho názoru bolo v rozpore s požiadavkou, uvedenou v bode 62 vyššie, vykladať uvedené ustanovenia v širšom zmysle.

65. Ďalej, pokiaľ ide o voľný pohyb pracovníkov v zmysle článku 45 ZFEÚ, ktorého sa dovoláva nemecká vláda, domnievam sa, že hoci ustanovenia článkov 19 ods. 3 a 8 smerníc môžu skutočne, v súlade s tvrdením uvedenej vlády, predstavovať prekážku vo výkone takejto slobody, v každom prípade zodpovedajú cieľom všeobecného záujmu sledovaným Úniou a sú opodstatnené a primerané.

66. V tejto súvislosti pripomínam, že opatrenie, ktoré predstavuje prekážku voľného pohybu pracovníkov, môže byť v súlade s judikatúrou prípustné len vtedy, ak sleduje niektorý z legitímnych cieľov zakotvených v Zmluve o FEÚ, alebo je odôvodnené naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu. V takom prípade je však ešte potrebné, aby jeho uplatnenie zabezpečilo uskutočnenie predmetného cieľa a nešlo nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie tohto cieľa.[24]

67. V danom ohľade podotýkam, že cieľ zaistiť účinné oddelenie, sledovaný ustanoveniami článkov 19 ods. 3 a 8 smerníc, je nevyhnutný na zabezpečenie fungovania vnútorného trhu s energiou podľa článku 194 ods. 1 ZFEÚ. Uvedené ustanovenia sú na dosiahnutie tohto cieľa tiež vhodné, keďže stanovenie „prechodných období“ vo vertikálne integrovanom podniku alebo v rámci jeho majoritných akcionárov pred vymenovaním osôb na profesijné pozície zahŕňajúce zodpovednosť za fungovanie alebo riadenie prevádzkovateľa prenosovej sústavy je zamerané na zaručenie nezávislosti tohto prevádzkovateľa vo vzťahu k štruktúram vertikálne integrovaného podniku, ktoré môžu ovplyvňovať záujmy súvisiace s výrobou, ťažbou a dodávkou elektriny alebo plynu. Vzhľadom na obmedzené trvanie uvedených obmedzení sa tiež domnievam, že predmetné ustanovenia nejdú nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie stanovených cieľov.

68. Naopak, pokiaľ ide o základné právo na slobodný výber povolania podľa článku 15 ods. 1 Charty, je potrebné pripomenúť, že podľa judikatúry Súdneho dvora toto právo nie je absolútnym právom, ale musí sa posudzovať vo vzťahu k jeho funkcii v spoločnosti, v dôsledku čoho možno výkon predmetného práva obmedziť za predpokladu, že tieto obmedzenia skutočne zodpovedajú cieľom všeobecného záujmu sledovaným Úniou a nepredstavujú vo vzťahu k sledovanému účelu neprimeraný a neúnosný zásah, ktorým by bola dotknutá samotná podstata týchto práv.[25]

69. Zo skutočností uvedených v bode 67 vyššie vyplýva, že ustanovenia článkov 19 ods. 3 a 8 smerníc skutočne zodpovedajú cieľom všeobecného záujmu sledovaným Úniou. Z dôvodu ich časovo obmedzenej povahy ich podľa môjho názoru nemožno považovať ani za neprimeraný a neúnosný zásah, ktorým by bola dotknutá samotná podstata základného práva na slobodný výber povolania zaručeného článkom 15 ods. 1 Charty.

[23] Čiže činnosti týkajúce sa výroby/ťažby, prenosu/prepravy, distribúcie, dodávky alebo nákupu elektriny alebo zemného plynu a zodpovednosti za obchodné a technické úlohy a/alebo údržbu v súvislosti s uvedenými činnosťami.

[24] Pozri rozsudok z 23. apríla 2020, Land Niedersachsen (Predchádzajúce obdobia príslušnej činnosti) (C-710/18, EU:C:2020:299, bod 34 a citovaná judikatúra), ako aj rozsudky zo 16. marca 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, bod 38), a z 10. októbra 2019, Krah (C-703/17, EU:C:2019:850, bod 55).

[25] Pozri rozsudky z 5. júla 2017, Fries (C-190/16, EU:C:2017:513, bod 73), a zo 6. septembra 2012, Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, bod 54 a tam citovaná judikatúra).

70. Zo všetkých vyššie uvedených úvah podľa môjho názoru vyplýva, že aj druhému žalobnému dôvodu Komisie treba vyhovieť.

C. O treťom odvolacom dôvode týkajúcom sa nedostatočného prebratia ustanovení článkov 19 ods. 5 smerníc 2009/72 a 2009/73

1. Tvrdenia účastníkov konania

71. Komisia vytýka Spolkovej republike Nemecko, že do vnútroštátneho práva neprebrala dostatočne ustanovenia článkov 19 ods. 5 smerníc, v ktorých sa stanovuje, že osoby zodpovedné za riadenie a/alebo členovia správnych orgánov a zamestnanci prevádzkovateľa prenosovej sústavy nemôžu mať v rámci opcie nezávislého prevádzkovateľa prenosovej sústavy podiel v žiadnej časti vertikálne integrovaného podniku okrem prevádzkovateľa prenosovej sústavy, ani od žiadnej časti nemôžu prijímať finančné výhody.

72. Povinnosť previesť obchodný podiel na imaní vertikálne integrovaného podniku získaný pred 3. marcom 2012, stanovená v § 10c ods. 4 EnWG, sa totiž podľa Komisie vzťahuje jedine na obchodný podiel vo vlastníctve osôb zodpovedných za riadenie prevádzkovateľa prenosovej sústavy a nie na podiely zamestnancov, kým na základe článku 19 ods. 5 smerníc sa má predmetná povinnosť vzťahovať bez rozdielu na členov riadiacich orgánov a na zamestnancov takéhoto prevádzkovateľa. Komisia zastáva názor, že hoci zamestnanci prevádzkovateľa prenosovej sústavy nemôžu prijímať manažérske rozhodnutia, sú v každom prípade schopní ovplyvniť činnosť svojho zamestnávateľa, čo odôvodňuje uplatnenie povinnosti previesť ich obchodné podiely na imaní vertikálne integrovaného podniku aj na nich. Takáto povinnosť nezasahuje do vlastníckych práv týchto zamestnancov, keďže sa uplatňuje iba do budúcnosti, takže už vyplatené dividendy tým nie sú dotknuté. Okrem toho predmetný podiel by sa previedol iba so súhlasom ich vlastníka a za primeranú protihodnotu.

73. Spolková republika Nemecko spochybňuje tvrdenia Komisie. Rozdielne zaobchádzanie s osobami zodpovednými za riadenie prevádzkovateľa prenosovej sústavy v porovnaní s ostatnými zamestnancami, pokiaľ ide o povinnosť previesť obchodný podiel vo vertikálne integrovanom podniku, vyplýva podľa nemeckej vlády z popredného postavenia riadiacich pracovníkov. Vo vzťahu k osobám zodpovedným za riadenie sú totiž „stock options“ alebo podiel na imaní obvyklou súčasťou ich odmeňovania, ktoré preto závisí od vývoja cien týchto obchodných podielov. Okrem toho uvedené osoby majú rozhodujúci strategický vplyv na riadenie prevádzkovateľa prenosovej sústavy, čo znamená osobitné riziko konfliktu záujmov. Naopak, ostatní zamestnanci nemajú možnosť výrazne ovplyvňovať každodenné riadenie prenosovej sústavy. Navyše pred nadobudnutím účinnosti posilnených požiadaviek na nezávislosť, stanovených v smerniciach, bol obchodný podiel vo vertikálne integrovanom podniku obvyklou a neoddeliteľnou súčasťou tvorby majetku alebo individuálnych úspor zamestnancov. S cieľom vyhnúť sa neprimeranému obmedzeniu ich ústavou zaručeného vlastníckeho práva sa nemecký zákonodarca rozhodol zakázať zamestnancom iba budúce nadobúdanie podielov vo vertikálne integrovanom podniku. Toto rozhodnutie je výsledkom vyvažovania medzi požiadavkami týkajúcimi sa účinného oddelenia a ochranou vlastníckeho práva zamestnancov. V každom prípade smernice podľa nemeckej vlády neurčujú, ako sa má zaobchádzať s obchodnými podielmi, ktoré zamestnanci nadobudli pred stanoveným hraničným termínom, v dôsledku čoho mohli členské štáty slobodne prijať prechodné ustanovenia, ktoré považovali za vhodné.

2. Posúdenie

74. Posúdenie dôvodnosti tretieho žalobného dôvodu Komisie závisí od určenia rozsahu pôsobnosti ustanovení článkov 19 ods. 5 smerníc. Konkrétne je potrebné posúdiť, či je s uvedenými ustanoveniami zlučiteľná vnútroštátna právna úprava, ktorou sa predmetné ustanovenia prebrali, ako je právna úprava stanovená v § 10c ods. 4 EnWG, v ktorej sa stanovuje povinnosť previesť obchodný podiel na imaní vertikálne integrovaného podniku alebo jeho časti, a to výlučne vo vzťahu k osobám zodpovedným za riadenie, čiže s vylúčením ostatných zamestnancov prevádzkovateľa prenosovej sústavy.

75. V tejto súvislosti ako vyplýva z bodu 31 vyššie, je potrebné určiť pôsobnosť príslušných ustanovení smerníc s prihliadnutím nielen na ich znenie, ale aj na kontext, do ktorého sa zaraďujú, a na cieľ sledovaný dotknutou právnou úpravou.

76. Z hľadiska gramatického výkladu je potrebné poznamenať, že ustanovenia článkov 19 ods. 5 smerníc sú jednoznačné, pokiaľ ide o zákaz vlastniť obchodný podiel v akejkoľvek časti vertikálne integrovaného podniku, adresovaný jednak osobám zodpovedným za riadenie a/alebo členom správnych orgánov, jednak zamestnancom prevádzkovateľa prenosovej sústavy. Predmetné ustanovenia nijakým spôsobom nerozlišujú medzi prvou a druhou kategóriou dotknutých osôb.

77. Z hľadiska kontextu a teleologického výkladu sa domnievam, že obdobné úvahy, aké sa uviedli v bodoch 61 a 62 vyššie vo vzťahu k odsekom 3 a 8 rovnakých článkov smerníc, možno uplatniť aj pokiaľ ide o určenie rozsahu pôsobnosti ustanovenia odseku 5 týchto článkov. Najmä potreba, ktorá je základom ustanovení týkajúcich sa účinného oddelenia, t. j. zabezpečiť *plnú* a *efektívnu* nezávislosť prevádzkovateľov prenosových sústav v rámci vertikálne integrovaného podniku, a to v prípade, že si zvolia inú možnosť než oddelenie vlastníctva [26], podľa môjho názoru odôvodňuje široký výklad zákazu vlastníctva obchodného podielu vo vertikálne integrovanom podniku, ktorý by bol v súlade so znením dotknutých ustanovení a ktorý by preto v prípade vlastníctva takýchto podielov zahŕňal povinnosť zamestnancov dotknuté podiely previesť. Ako uviedla Komisia, aj v prípade, že zamestnanec sa nezúčastňuje na bežných manažérskych rozhodnutiach prevádzkovateľa prenosovej sústavy, nemožno *a priori* vylúčiť, že môže byť schopný ovplyvniť činnosť svojho zamestnávateľa a z tohto dôvodu môže v prípade, že vlastní obchodný podiel vo vertikálne integrovanom podniku alebo jeho častiach, dochádzať ku konfliktu záujmov.

78. Za týchto okolností sa preto domnievam, že členské štáty nemali pri prebratí predmetných ustanovení smernice nijakú mieru voľnej úvahy pri vylúčení zamestnancov prevádzkovateľa prenosovej sústavy z povinnosti previesť obchodný podiel vo vertikálne integrovanom podniku.

79. Pokiaľ ide o otázku primeranosti zákazu vlastniť obchodný podiel vo vertikálne integrovanom podniku vo vzťahu ku *všetkým* zamestnancom prevádzkovateľa prenosovej sústavy, zo znenia dotknutých ustanovení je zrejmé, že normotvorca Únie sa rozhodol nerozlišovať medzi rôznymi kategóriami zamestnancov nezávislého prevádzkovateľa prenosovej sústavy, na ktorých sa tento zákaz vzťahuje. Za daných okolností opätovne diskutovať o tomto rozhodnutí podľa môjho názoru v podstate znamená spochybniť zákonnosť dotknutých ustanovení smerníc.

80. V tomto ohľade však treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora, ak neexistuje ustanovenie Zmluvy o FEÚ, ktoré by to výslovne dovoľovalo, členský štát sa nemôže účinne odvolávať na nezákonnosť smernice, ktorej je adresátom, ako prostriedok obrany proti

[26] Pozri bod 38 vyššie.

žalobe o nesplnenie povinnosti založenej na nevykonaní tejto smernice. Inak by to mohlo byť len v prípade, ak by bol predmetný akt poznačený zvlášť závažnými a zjavnými vadami v takej miere, že by ho bolo možné označiť za ničotný [27], čo nie je prípad prejednávanej veci.

81. Napokon pokiaľ ide o tvrdenie nemeckej vlády, podľa ktorého vnútroštátna právna úprava umožňuje rešpektovať vlastnícke právo zamestnancov, treba pripomenúť, že právo vlastniť majetok zaručené článkom 17 ods. 1 Charty nie je absolútnou výsadou, ale že jeho výkon môže byť predmetom obmedzení opodstatnených cieľmi všeobecného záujmu sledovanými Úniou. V dôsledku toho, ako vyplýva z článku 52 ods. 1 Charty, uplatnenie práva vlastniť majetok môže byť obmedzené pod podmienkou, že tieto obmedzenia skutočne zodpovedajú cieľom všeobecného záujmu sledovaným Úniou a nepredstavujú vo vzťahu k sledovanému účelu neprimeraný a neúnosný zásah, ktorým by bola zasiahnutá samotná podstata takto zaručeného práva. [28]

82. V tejto súvislosti predovšetkým uvádzam, že ako vyplýva z bodu 67 vyššie, ustanovenia týkajúce sa účinného oddelenia riadenia prenosovej sústavy od výroby, ťažby a dodávky elektriny alebo zemného plynu podľa článkov 19 ods. 5 smerníc skutočne zodpovedajú cieľom všeobecného záujmu sledovaným Úniou.

83. V druhom rade sa rovnako domnievam, že zákaz vyplývajúci z uvedených ustanovení nemá takú povahu, aby zasahoval do samotnej podstaty práva vlastniť majetok zaručeného v článku 17 ods. 1 Charty. V tejto súvislosti Súdny dvor konštatoval, že ochrana priznaná týmto ustanovením sa týka majetkových práv, z ktorých podľa dotknutého právneho poriadku vyplýva nadobudnuté právne postavenie, ktoré umožňuje ich majiteľom nezávislý výkon týchto práv na ich vlastný účet. [29] Predmetné ustanovenia smernice však nie sú spôsobilé spochybniť majetkovú hodnotu zodpovedajúcu prípadným podielom vo vlastníctve zamestnancov. Dotknuté smernice totiž nijakým spôsobom nebránia predaju uvedených obchodných podielov za trhovú cenu alebo iným formám priznania majetkovej hodnoty predmetných podielov v prospech zamestnancov, na ktorých sa vzťahuje povinnosť ich predaja.

84. S ohľadom na všetky vyššie uvedené úvahy sa domnievam, že aj tretiemu žalobnému dôvodu Komisie je potrebné vyhovieť.

D. O štvrtom žalobnom dôvode týkajúcom sa porušenia výlučných právomocí národného regulačného orgánu

1. Tvrdenia účastníkov konania

85. Komisia uvádza, že v dôsledku skutočnosti, že vláde sa prostredníctvom § 24 ods. 1 EnWG priznali právomoci stanoviť výšku prepravných a distribučných taríf, podmienky prístupu do vnútroštátnych sústav a podmienky poskytovania vyrovnávacích služieb, s tým, že na základe týchto ustanovení prijala súbor predpisov týkajúcich sa postupov pri výkone regulačných

[27] V tejto súvislosti pozri *ex multis* rozsudok z 11. októbra 2016, Komisia/Taliansko (C-601/14, EU:C:2016:759, bod 33 a citovanú judikatúru).

[28] Rozsudok z 20. septembra 2016, Ledra Advertising a i./Komisia a ECB (C-8/15 P až C-10/15 P, EU:C:2016:701, body 69 a 70 a citovaná judikatúra).

[29] Rozsudok z 21. mája 2019, Komisia/Maďarsko (Užívanie poľnohospodárskych pozemkov) (C-235/17, EU:C:2019:432, bod 69 a citovaná judikatúra).

úloh [30], Spolková republika Nemecko konala v rozpore s výlučnými právomocami, ktoré právo Únie zverilo NRO. Z tohto dôvodu uvedený členský štát nesprávne prebral článok 37 ods. 1 písm. a) a článok 37 ods. 6 písm. a) a b) smernice 2009/72 a článok 41 ods. 1 písm. a) a článok 41 ods. 6 písm. a) a b) smernice 2009/73.

86. Komisia poukazuje na to, že predmetné vnútroštátne ustanovenia neobsahujú iba „všeobecné politické usmernenia, ktoré vydáva vláda“, v súlade s článkom 35 ods. 4 písm. b) bodom ii) smernice 2009/72 a článkom 39 ods. 4 písm. b) bodom ii) smernice 2009/73. Naopak, vláde sa na ich základe priamo priznávajú niektoré právomoci, ktoré sa podľa týchto smerníc výlučne vyhradzujú pre NRO a súvisia s úlohami a právomocami NRO. Vnútroštátne nariadenia prijaté na základe § 24 ods. 1 bodu 1 EnWG predstavujú mimoriadne podrobné pokyny určené NRO a týkajúce sa spôsobov vykonávania jeho regulačných úloh. V týchto nariadeniach sa stanovuje postup a spôsob určovania sieťových taríf, pričom sa špecifikujú podrobnosti ako napríklad metóda odpisovania a indexácia.

87. Hoci tieto vnútroštátne podzákonné ustanovenia ponechávajú NRO, pokiaľ ide o otázku ich uplatňovania, určitú mieru voľnej úvahy, vzhľadom na ich veľkú podrobnosť významne obmedzujú právomoci NRO, pokiaľ ide o určenie metodík, taríf, ktoré sa majú uplatňovať, a nákladov, ktoré sa majú uznať. Okrem toho uvedené podzákonné ustanovenia upravujú podrobné pravidlá vo veci podmienok prístupu do sústavy, napríklad podrobné údaje týkajúce sa dohôd o prepojení medzi prevádzkovateľmi prenosových sústav alebo týkajúce sa kapacít, ktoré možno voľne prideliť, či počtu územných trhov. Takáto podrobná formulácia ustanovení bráni podľa názoru Komisie NRO vo vykonávaní vlastných hodnotení a z tohto dôvodu zmenšuje mieru voľnej úvahy národného regulačného orgánu, čím ho pripravuje o právomoci, ktoré mu smernice výlučne priznávajú.

88. Pokiaľ ide o dovolanie sa zásady deľby moci a zásady zachovania zvrchovanosti zákonodarcu, Komisia nenamieta, že príslušné úlohy sa majú NRO zveriť prostredníctvom legislatívnych aktov, čo je napokon nevyhnutné, keďže smernice je potrebné prebrať do vnútroštátneho práva. Komisia však nemeckému zákonodarcovi vytýka, že pri prebratí smerníc nezveril NRO úlohy stanovené normotvorcom Únie. Namiesto toho, aby nemecký zákonodarca určil v súlade so smernicami, že predmetné úlohy predstavujú výlučné právomoci NRO, v EnWG stanovil, že podmienky, za ktorých môže NRO dané úlohy vykonávať, sa upravia prostredníctvom nariadenia vlády. Podľa smerníc sú však členské štáty povinné zabezpečiť, aby sa NRO priznala výlučná právomoc vykonávať úlohy vymedzené v článku 37 smernice 2009/72 a v článku 41 smernice 2009/73.

89. Komisia zastáva názor, že smernice vymedzujú úlohy a právomoci NRO podrobným spôsobom, pričom sa v nich stanovujú procesnoprávne, ako aj hmotnoprávne požiadavky, ktoré sú NRO pri výkone ich funkcií povinné dodržiavať. V rámci vzájomnej súčinnosti s ostatnými relevantnými aktmi práva Únie [31] smernice zabezpečujú, aby NRO vykonával úlohy, ktoré mu zveril normotvorca Únie v oblastiach pôsobnosti vymedzených týmto normotvorcom.

[30] Komisia odkazuje na Stromnetzentgeltverordnung (StroNEV, nariadenie týkajúce sa určenia taríf za používanie sústavy na prenos elektriny z 25. júla 2005, BGBl. I s. 2225), Gasnetzentgeltverordnug (GasNEV, nariadenie týkajúce sa určenia taríf za používanie sietí na prepravu plynu z 25. júla 2005, BGBl. I s. 2197), Anreizregulierungsverordnung (ARegV, nariadenie týkajúce sa regulácie energetických dodávateľských sietí pomocou stimulov z 29. októbra 2007, BGBl. I, s. 2529), Stromnetzzugangsverordnung (StromNZV, nariadenie týkajúce sa prístupu do sústavy na prenos elektriny z 25. júla 2005, BGBl. I s. 2243) a Gasnetzzugangsverordnug (GasNZV, nariadenie týkajúce sa prístupu do siete na prepravu plynu z 3. septembra 2010, BGBl. I s. 1261).

[31] Komisia odkazuje na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 714/2009 z 13. júla 2009 o podmienkach prístupu do sústavy pre cezhraničné výmeny elektriny, ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1228/2003 (Ú. v. EÚ L 211, 2009, s. 15, v znení neskorších zmien, ďalej len „nariadenie č. 714/2009“) a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 715/2009 z 13. júla 2009 o podmienkach prístupu do prepravných sietí pre zemný plyn, ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1775/2005 (Ú. v. EÚ L 211, 2009, s. 36, v znení neskorších zmien, ďalej len „nariadenie č. 715/2009“).

Ustanovenia práva Únie sú postačujúce na vytvorenie právneho rámca potrebného pre pôsobenie NRO v oblasti verejnej správy a pre dosiahnutie súladu so zásadou deľby moci. Ostatné ustanovenia vnútroštátneho práva týkajúce sa plnenia úloh NRO nemohli viesť k porušeniu výlučných právomocí, ktoré sa tomuto orgánu priznali. Predmetné podzákonné ustanovenia prijaté v Nemecku sa neobmedzujú na úpravu všeobecných pravidiel, ktoré musia vnútroštátne orgány dodržiavať, pokiaľ ide o zákonnosť a právny základ ich pôsobenia v oblasti verejnej správy, ale predstavujú podrobné pravidlá vzťahujúce sa na vykonávanie regulačných úloh stanovených v smerniciach. Súdny dvor podľa Komisie takýto stav už posúdil ako situáciu zakladajúcu nesplnenie povinnosti členským štátom v rozsudku z 29. októbra 2009, Komisia/Belgicko (C-474/08, neuverejnený, EU:C:2009:681, ďalej len rozsudok „Komisia/Belgicko).

90. Spolková republika Nemecka s podporou Švédskeho kráľovstva spochybňuje tvrdenia Komisie. Na úvod poukazuje na to, že Komisia vo svojej replike poukázala na nový žalobný dôvod týkajúci sa porušenia nezávislosti NRO. Takýto nový žalobný dôvod predstavuje podľa nemeckej vlády následné rozšírenie predmetu sporu, ktoré je ako také neprípustné.

91. Vo veci samej Spolková republika Nemecko uvádza, že EnWG vychádza zo zásady „normatívnej regulácie“ („normative Regulierung“), podľa ktorej NRO prijíma konkrétne regulačné rozhodnutia úplne nezávisle, pokiaľ však ide o určenie metodík prístupu do sústavy, je viazaný zásadnými rozhodnutiami parlamentu ako zákonodarcu, ktoré získavajú konkrétnu podobu v nariadeniach prijímaných vládou. NRO má v takomto rámci širokú mieru voľnej úvahu, výkon jeho právomoci sa však predbežne člení („vorstrukturiert“) tak, aby sa v súlade s požiadavkou nemeckého ústavného práva zaručilo, že nedôjde k prerušeniu reťazca demokratickej legitimity. Nie je úlohou NRO, ale zákonodarcu, aby prijímal zásadné rozhodnutia v oblasti energetickej politiky ako napríklad rozhodnutia v rámci procesu prechodu k obnoviteľným zdrojom energie.

92. EnWG podľa nemeckej vlády nepriznáva regulačné právomoci spolkovej vláde, ale vládu prostredníctvom delegovania legislatívnej právomoci poveruje, aby so súhlasom Spolkovej rady vykonávala normatívnu a regulačnú právomoc v súlade s článkom 80 ods. 1 Grundgesetz (základný zákon Spolkovej republiky Nemecko). Nariadenia prijímané spolkovou vládou sa netýkajú individuálnych podmienok prístupu do sústavy, ale abstraktného a všeobecného vymedzenia metodík, ktoré NRO v každom jednotlivom prípade spresní a uplatní. Nariadenia tohto druhu nepredstavujú v nemeckom ústavnom práve všeobecné politické usmernenia, ale ide o hmotnoprávne akty.

93. Právna úprava podľa EnWG zodpovedá ustanoveniam smerníc týkajúcim sa úloh NRO. Spolková republika Nemecko, ktorú v tejto súvislosti podporuje Švédske kráľovstvo, zastáva totiž názor, že smernice vôbec nevylučujú možnosť vnútroštátneho zákonodarcu prijať konkrétnejšie a presnejšie pravidlá, než sú všeobecné ustanovenia smerníc týkajúce sa metodík vo veci regulácie, z ktorých je NRO povinný vychádzať. Bolo by napokon v rozpore so zásadou procesnej autonómie členských štátov uznanej Súdnym dvorom, ak by ustanovenia smerníc neponechali členským štátom žiadny priestor pri prebratí pravidiel týkajúcich sa právomocí NRO.

94. Smernice podľa nemeckej vlády umožňujú členským štátom prijať rôzne regulačné systémy, ktoré všetky predstavujú dostatočné prebratie smernice. V prípade normatívnej regulácie stanovia zákonodarca a orgán poverený prijímaním nariadení všeobecné a abstraktné metodiky výpočtu, pričom NRO má právomoc tieto metodiky doplniť a čiastočne ich zmeniť. Okrem toho NRO v takomto prípade prijme na základe uvedených metód výpočtu presné regulačné

rozhodnutie. Naproti tomu, výklad navrhnutý Komisiou by znamenal, že NRO by mal právomoc jednak na určenie taríf, jednak na stanovenie metodík, čo by bolo v rozpore so znením, zmyslom a účelom, cieľmi a procesom vzniku smerníc.

95. Rozsudok Komisia/Belgicko nie je v prejednávanej veci relevantný, keďže nariadenia prijímané na základe § 24 EnWG sú hmotnoprávnymi predpismi a nie pokynmi vlády ako výkonného orgánu hierarchicky nadriadeného vo vzťahu k NRO. Ďalej, „predbežné členenie“ diskrečnej právomoci NRO prostredníctvom regulačných predpisov neporušuje nezávislosť tohto orgánu, ktorá podľa nemeckej vlády spočíva v neexistencii povinnosti podriadiť sa pokynom vlády alebo iných orgánov. Túto podmienku zaručuje nemecké právo.

96. Zásada „normatívnej regulácie“ sa napokon uznáva aj v práve Únie, čo preukazuje oprávnenie samotnej Komisie prijímať sieťové predpisy, ktoré nepredstavujú jednoduché všeobecné politické usmernenia, ale ide o skutočné podrobné metodické predpisy. Právo Únie, v konkrétnom prípade uvedené smernice, neobsahuje dostatočne presné hmotnoprávne ustanovenia týkajúce sa určovania metód v oblasti prístupu do sústavy [a] určovania výšky taríf. Ustanovenia nariadení č. 714/2009 a 715/2009 sa nevzťahujú na obchod s elektrinou a plynom v rámci členského štátu ani na úroveň distribučných sústav. Za týchto okolností sú členské štáty na účely zabezpečenia správneho prebratia smerníc povinné vypracovať vlastné kritériá zaradenia regulačnej právomoci NRO do príslušného rámca.

97. Na záver Spolková republika Nemecko uvádza, že zásady stanovené judikatúrou vyplývajúcou z rozsudku Súdneho dvora z 13. júna 1958, Meroni/Vysoký úrad (9/56, EU:C:1958:7, ďalej len „rozsudok Meroni“), možno uplatniť aj v prípade, keď normotvorca Únie priznáva konkrétne právomoci nezávislým NRO. Na základe uvedených zásad možno takéto právomoci delegovať iba vtedy, keď sa na legislatívnej úrovni vopred prijmú dostatočne presné požiadavky týkajúce sa úloh a právomocí dotknutých orgánov. Keďže právne predpisy Únie takéto požiadavky neupravujú, ich prijatie prináleží členským štátom. Rovnaká povinnosť vyplýva zo zásad demokracie a právneho štátu, ktoré sú súčasťou základnej politickej a ústavnej štruktúry Spolkovej republiky Nemecko, ktorú je Únia v súlade s článkom 4 ods. 2 ZEÚ povinná rešpektovať.

2. Posúdenie

98. Na úvod treba zamietnuť námietku vznesenú Spolkovou republikou Nemecko, podľa ktorej majú tvrdenia Komisie týkajúce sa porušenia nezávislosti NRO predstavovať nový žalobný dôvod, ktorý je z tohto dôvodu neprípustný.

99. V tejto súvislosti poznamenávam, že prostredníctvom štvrtého žalobného dôvodu Komisia namieta, že Spolková republika Nemecko nesprávne prebrala niekoľko ustanovení smerníc, keďže dotknutá vnútroštátna právna úprava porušuje výlučné právomoci, ktoré príslušné smernice zverujú NRO. Vnútroštátna právna úprava priznáva vláde určité právomoci, ktoré smernice vyhradzujú pre NRO, pričom v dôsledku toho, že podrobne upravuje výkon právomocí národného regulačného orgánu, značne zmenšuje mieru jeho voľnej úvahy v oblastiach pôsobnosti, ktoré sú mu vyhradené.

100. V tomto ohľade treba poukázať na to, že jednak priznanie právomoci zasiahnuť v oblastiach vyhradených pre NRO inému subjektu, než je NRO, jednak podriadené postavenie NRO vo vzťahu k ustanoveniam prijatým inými subjektmi, ktoré podrobne upravujú výkon právomocí NRO v oblastiach pôsobnosti, ktoré sú mu vyhradené, sú opatrenia zamerané na postihnutie možnosti NRO prijímať v daných oblastiach rozhodnutia nezávisle, úplne slobodne a bez vonkajších

vplyvov. Z uvedeného vyplýva, že základom štvrtého žalobného dôvodu sú otázky týkajúce sa porušenia nezávislosti, ktorú v prospech NRO zaručujú smernice, a že príslušné tvrdenia Komisie nemožno z tohto dôvodu považovať za nový žalobný dôvod, odlišný od žalobných dôvodov uvedených v pôvodnom návrhu, ktorý by bol preto neprípustný.

101. Z vecného hľadiska je na preskúmanie štvrtého žalobného dôvodu Komisie podľa môjho názoru potrebná analýza príslušných ustanovení smerníc s prihliadnutím na ich znenie, ciele sledované právnou úpravou, ktorej sú súčasťou, ako aj ich kontext. [32]

102. V tejto súvislosti je potrebné predovšetkým uviesť, že ustanovenia, ktorými sa v smerniciach upravuje určenie, ciele, úlohy a právomoci NRO, sú súčasťou kapitoly IX (články 35 až 40) smernice 2009/72, pokiaľ ide o odvetvie elektrickej energie, resp. kapitoly VIII (články 39 až 44) smernice 2009/73, pokiaľ ide o odvetvie zemného plynu.

103. Súdny dvor sa v súvislosti s uvedenými ustanoveniami už vyjadril, že článok 35 ods. 4 smernice 2009/72, ktorému doslovne zodpovedá článok 39 ods. 4 smernice 2009/73, vyžaduje od členských štátov, aby zaručili nezávislosť NRO a zabezpečili, aby tento orgán vykonával svoje právomoci nestranným a transparentným spôsobom. [33] V uvedenom ustanovení sa ďalej spresňuje, že členské štáty na tento účel zabezpečia, aby bol NRO pri vykonávaní regulačných úloh, ktoré mu boli uložené na základe predmetných smerníc a súvisiacich právnych predpisov právne oddelený a „funkčne nezávislý od každého iného verejnoprávneho alebo súkromného subjektu“, a aby jeho personál a osoby zodpovedné za jeho riadenie „konali nezávisle od akýchkoľvek trhových záujmov“ a „pri plnení regulačných úloh nepožadovali ani neprijímali priame pokyny od žiadneho štátneho ani iného verejnoprávneho alebo súkromného subjektu“. V nasledujúcom odseku 5 rovnakého článku, ktorému zodpovedá článok 39 ods. 5 smernice 2009/73, sa dodáva, že s cieľom chrániť nezávislosť NRO členské štáty okrem iného zabezpečia, aby NRO „mohol nezávisle od akéhokoľvek politického subjektu samostatne prijímať rozhodnutia“ [34].

104. Pojem „nezávislosť“ sa nevymedzuje ani v smernici 2009/72, ani v smernici 2009/73. Súdny dvor však v tejto súvislosti už rozhodol, s osobitným odkazom na NRO v odvetví energetiky, že pokiaľ ide o verejné orgány, uvedený pojem v jeho obvyklom zmysle zvyčajne označuje postavenie, ktoré dotknutému orgánu zabezpečuje možnosť konať úplne slobodne vo vzťahu k subjektom, voči ktorým musí byť zabezpečená jeho nezávislosť, a to bez akýchkoľvek pokynov a nátlaku. [35] Konkrétne, pokiaľ ide o odvetvie energetiky, rozhodovacia nezávislosť zaručená smernicami znamená to, že NRO v rámci svojich povinností a právomocí podľa článku 37 smernice 2009/72 a článku 41 smernice 2009/73 prijíma svoje rozhodnutia samostatne, výlučne na základe verejného záujmu, v úsilí zabezpečiť súlad s cieľmi sledovanými týmito smernicami a bez toho, aby podliehal vonkajším pokynom od iných verejných alebo súkromných orgánov. [36]

[32] Pozri v tomto zmysle *ex multis* rozsudok zo 16. júla 2020, Komisia/Maďarsko (Poplatky za prístup do prenosových sústav elektriny a prepravných sietí zemného plynu) (C-771/18, EU:C:2020:584, bod 42 a citovaná judikatúra).

[33] Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 11. júna 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, bod 31)

[34] Rozsudok z 11. júna 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, bod 50).

[35] Rozsudok z 11. júna 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, bod 32), ktorý odkazuje na rozsudok z 13. júna 2018, Komisia/Poľsko (C-530/16, EU:C:2018:430, bod 67).

[36] Pozri, pokiaľ ide o smernicu 2009/72, rozsudok z 11. júna 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, bod 54), ktorý možno analogicky uplatniť na smernicu 2009/73. Pozri v tomto zmysle aj rozsudok z 3. decembra 2020, Komisia/Belgicko (C-767/19, EU:C:2020:984, bod 111).

105. Okrem toho Súdny dvor už jednoznačne vysvetlil, že z požiadaviek stanovených smernicami, uvedených v bode 103 vyššie, vyplýva, že NRO musí vykonávať svoje regulačné povinnosti bez *akéhokoľvek* vonkajšieho vplyvu.[37] V tejto súvislosti tiež poznamenávam, že skutočnosť, že v smerniciach sa opakovane stanovuje požiadavka zaručiť funkčnú nezávislosť NRO, nenecháva priestor pre pochybnosti o tom, že takúto nezávislosť treba zaručiť nielen vo vzťahu k súkromným osobám a trhovým záujmom, ale aj vo vzťahu k *akémukoľvek* verejnému subjektu, čiže nielen voči vláde ako držiteľovi výkonnej moci. Výrazy použité v smerniciach sú jednoznačné, jednak pokiaľ ide o požiadavku, že funkčnú nezávislosť treba zaručiť vo vzťahu k *akémukoľvek* politickému orgánu, čiže nielen vo vzťahu k vláde, ale aj parlamentu, jednak pokiaľ ide o požiadavku, že táto záruka má byť úplná a nesmie sa obmedzovať na konkrétne úkony určené podľa formy alebo obsahu. Požiadavka nezávislosti NRO od *akýchkoľvek* politických záujmov napokon výslovne vyplýva aj z odôvodnenia 34 smernice 2009/72 a z odôvodnenia 30 smernice 2009/73.

106. Z uvedeného vyplýva, že nezávislosť NRO, ktorú smernice zaručujú v rámci úloh a právomocí priznaných výlučne tomuto orgánu článkom 37 smernice 2009/72 a článkom 41 smernice 2009/73, nemožno obmedziť ani zákonom parlamentu, ani na základe aktov, ako sú nariadenia vlády, ktoré v súlade s kategóriami, na ktoré odkázala nemecká vláda na pojednávaní, predstavujú podľa klasifikácie typickej pre nemecké vnútroštátne právo „hmotnoprávne predpisy".

107. Výklad smerníc zameraný na zabezpečenie širokej funkčnej nezávislosti NRO je navyše v súlade s cieľmi smernice. V tomto zmysle sa gramatický výklad potvrdzuje teleologickým výkladom.

108. V tejto súvislosti už Súdny dvor uviedol, že cieľom smernice 2009/72 je v zásade vytvoriť otvorený a konkurencieschopný vnútorný trh s elektrickou energiou, ktorý umožňuje spotrebiteľom slobodný výber svojich dodávateľov a dodávateľom dáva slobodu zásobovať svojich odberateľov, zaviesť spravodlivé podmienky hospodárskej súťaže na tomto trhu, zaistiť bezpečnosť dodávok elektriny a bojovať proti klimatickým zmenám.[38] Súdny dvor identifikoval veľmi podobne cieľ sledovaný smernicou 2009/73.[39]

109. V tomto ohľade je potrebné dodať, že, ako vyplýva z viacerých odôvodnení smerníc,[40] hlavný cieľ dobudovať vnútorný trh v odvetviach elektrickej energie a zemného plynu a tiež vytvoriť rovnaké podmienky pre všetky elektroenergetické spoločnosti usadené v Spoločenstve sa sledoval vzhľadom na skutočnosť, že predchádzajúca právna úprava nestačila na vytvorenie predpokladov pre vznik plne funkčného vnútorného trhu, a to pri súčasnej ochrane spotrebiteľa, podpore investícií a zabezpečení bezpečnosti dodávok. Jednoznačným cieľom prijatia nových smerníc bolo okrem iného predísť podstatnému riziku vyplývajúcemu z neexistencie účinného oddelenia sústav od výrobných a dodávateľských činností – oddelenia, ktoré nedokázali zabezpečiť ustanovenia predchádzajúcich smerníc[41] –, že dôjde k diskriminácii nielen pri prevádzkovaní sústavy, ale aj

[37] Rozsudok z 11. júna 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, bod 33), kurzívou zvýraznil generálny advokát, týkajúci sa smernice 2009/72. Rovnaké úvahy možno analogicky uplatniť na smernicu 2009/73.

[38] Rozsudok z 11. júna 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, bod 22 a citovaná judikatúra).

[39] Rozsudok z 19. decembra 2019, GRDF (C-236/18, EU:C:2019:1120, bod 34 a citovaná judikatúra).

[40] Pozri okrem iného odôvodnenia 1, 6, 7, 19, 25, 37, 42, 46, 50 smernice 2009/72 a odôvodnenia 1, 5, 16, 21, 22, 30, 57, 58 smernice 2009/73.

[41] Čiže smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/54/ES z 26. júna 2003 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrickou energiou a o zrušení smernice 96/92/ES (Ú. v. EÚ L 176, 2003, s. 37; Mim. vyd. 12/002, s. 211) a smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2003/55/ES z 26. júna 2003 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh so zemným plynom, ktorou sa ruší smernica 98/30/ES (Ú. v. EÚ L 176, 2003, s. 57; Mim. vyd. 12/002, s. 230).

v súvislosti so stimulmi pre vertikálne integrované podniky primerane investovať do svojich sústav; uvedené skutočnosti viedli k cieľu smerníc zaviesť pravidlá zamerané na dosiahnutie účinného oddelenia výrobných a dodávateľských činností od prevádzkovania sústav. [42]

110. V tomto kontexte, ako už uviedol Súdny dvor, smernice zverili NRO široké výhradné právomoci v oblasti regulácie a monitorovania trhu s elektrinou, a to práve na účely dosiahnutia uvedených cieľov. [43]

111. V takomto rámci stanovenom smernicami zodpovedajú NRO za zabezpečenie správneho fungovania systému ako celku. Konkrétne, ako výslovne vyplýva z odôvodnenia 36 smernice 2009/72 a z odôvodnenia 32 smernice 2009/73, ktorých prejavom sú článok 37 ods. 1 písm. a) a článok 41 ods. 1 písm. l), tieto orgány majú mať možnosť stanovovať alebo schvaľovať tarify alebo metodiky na výpočet taríf, a to na základe návrhu prevádzkovateľa prenosovej sústavy alebo prevádzkovateľa (prevádzkovateľov) distribučných sústav alebo na základe návrhu dohodnutého medzi týmito prevádzkovateľmi a užívateľmi sústavy. Pri vykonávaní uvedených úloh majú NRO zabezpečiť, aby prenosové a distribučné tarify neboli diskriminačné a odzrkadľovali náklady, pričom majú zohľadňovať dlhodobé marginálne náklady sústavy, ktorým sa možno vyhnúť prostredníctvom distribuovanej výroby energie a riadenia na strane dopytu.

112. Dosiahnutie vyššie uvedených cieľov si vyžaduje maximálnu záruku nezávislosti NRO, a to v širšom zmysle vyplývajúcom zo znenia ustanovení uvedených v bode 102 vyššie a nasledujúcich. Úplná nezávislosť od hospodárskych a verejných subjektov, či už ide o orgány verejnej správy alebo politické orgány, čiže v tomto druhom prípade o držiteľov výkonnej alebo zákonodarnej moci, totiž slúži na zabezpečenie skutočného nestranného a nediskriminačného charakteru prijímaných rozhodnutí, keďže od základu vylučuje možnosť akéhokoľvek prednostného zaobchádzania s podnikmi a hospodárskymi záujmami spojenými s vládou, vládnou koalíciou alebo v každom prípade s politickou mocou. [44] Ako správne poznamenala Komisia, týmto spôsobom sa vyvažuje riziko – ktoré ak by nastalo, ohrozilo by vytvorenie vnútorného trhu s energiou otvoreného cezhraničnému prístupu nových dodávateľov elektriny z rôznych zdrojov energie, ako aj nových výrobcov energie – uprednostnenia domácich podnikov alebo podnikov spojených s politickou mocou, t. j. zvlášť silné riziko vzhľadom na skutočnosť, že vertikálne integrovaný podnik je stále starým verejným monopolom, ktorý udržiava vzťahy, napríklad prostredníctvom akcionárskych podielov, s vládou. [45]

113. Ako napokon výslovne vyplýva z odôvodnenia 35 smernice 2009/72 a z odôvodnenia 29 smernice 2009/73, práve z tohto hľadiska sa uvedené smernice osobitne zameriavali na posilnenie nezávislosti NRO, pričom, ako vyplýva z odôvodnení 34 a 30 týchto smerníc, stanovujú sa v nich ustanovenia, ktoré na účely správneho fungovania vnútorného trhu s elektrinou poskytujú regulátorom možnosť prijímať rozhodnutia vo všetkých relevantných regulačných záležitostiach a byť úplne nezávislí od akýchkoľvek iných verejných alebo súkromných záujmov. [46]

[42] Odôvodnenia 9 a 10 smernice 2009/72 a odôvodnenia 6 a 7 smernice 2009/73.

[43] Pozri v súvislosti so smernicou 2009/72 rozsudok z 11. júna 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, bod 23).

[44] V tomto ohľade tiež poznamenávam, že úplné oddelenie od politickej moci umožňuje NRO, aby pri svojej činnosti sledovali dlhodobú perspektívu, ktorá je z hľadiska dosahovania cieľov smernice nevyhnutná, a prijímali rozhodnutia bez ohľadu na požiadavky súvisiace s volebným cyklom, ktoré naopak musia zohľadňovať politici. Táto väzba, ktorá istotne umožňuje spojenie s požiadavkami a potrebami prítomnými v spoločnosti a zastúpenými v rámci verejnej mienky, je hlavnou prednosťou zastupiteľskej demokracie, môže sa však stať jej „Achillovou pätou“ v prípade, že v odborných oblastiach bráni uplatneniu dlhodobej perspektívy schopnej odolávať tlakom sektorových záujmov.

[45] O potrebe vyvažovať riziká konfliktu záujmov tohto druhu prostredníctvom uznania nezávislosti NRO pozri analogicky bod 35 rozsudku z 9. marca 2010, Komisia/Nemecko (C-518/07, EU:C:2010:125), a to v súvislosti s nezávislosťou dozorného orgánu na ochranu osobných údajov.

[46] Rozsudok z 11. júna 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, body 24 a 25).

114. Všeobecný rámec, ktorý týmto spôsobom stojí na nezávislosti NRO, sa ďalej špecifikuje v ustanoveniach smerníc, ktoré podrobne vymedzujú ciele, úlohy a právomoci takéhoto orgánu. Gramatický a teleologický výklad preto v uvedenom zmysle potvrdzuje systematický výklad. Článok 37 smernice 2009/72 a článok 41 smernice 2009/73 tak presne stanovujú právomoci NRO, ktoré existujú jedine v rozsahu ich vymedzenia smernicami.

115. Tieto právomoci sú navyše súčasťou právnej štruktúry, ktorá na rôznych úrovniach stanovuje ich ciele a kritériá ich výkonu. V rámci výkonu právomocí, ktoré sú im zverené, sú totiž NRO povinné konať v súlade s cieľmi uvedenými v článku 36 smernice 2009/72 a v článku 40 smernice 2009/73. Ide o konkrétne ciele, ktoré vymedzujú rozsah rozhodnutí zverených NRO, pričom stanovujú kritériá, ktoré je potrebné pri dosahovaní vytýčených cieľov dodržiavať. [47]

116. V niektorých prípadoch sa tieto kritériá, s odkazom na konkrétne právomoci, podrobnejšie uvádzajú v článku 37 smernice 2009/72 a v článku 41 smernice 2009/73. Pokiaľ ide napríklad o prenosové a distribučné tarify alebo metodiky ich výpočtu, podľa odseku 1 uvedených dvoch článkov sa majú stanoviť na základe transparentných kritérií, pričom v zmysle odseku 6 písm. a) uvedených článkov sa predmetné tarify a metodiky, ako aj podmienky pripojenia a prístupu do národných sústav určujú s prihliadnutím na nevyhnutnosť realizovať investície potrebné na zabezpečenie hospodárskej životaschopnosti prenosových sústav. [48] V zmysle odseku 10 uvedených článkov je potrebné zabezpečiť primeranosť a nediskriminačný spôsob uplatňovania predmetných podmienok, taríf a metodík. Naproti tomu, pokiaľ ide o poskytovanie vyrovnávacích služieb, v článku 37 smernice 2009/72 a v článku 41 smernice 2009/73 sa v ich odseku 6 písm. b) stanovuje, že predmetné služby treba uskutočňovať najhospodárnejším spôsobom, musia vytvárať vhodné stimuly pre užívateľov sústav, aby udržiavali v rovnováhe svoj odber a dodávky, pričom sa poskytujú spravodlivým a nediskriminačným spôsobom a sú založené na objektívnych kritériách. Ďalej podľa odseku 8 vyššie uvedených článkov NRO pri stanovovaní alebo schvaľovaní taríf alebo metodík a vyrovnávacích služieb zabezpečujú, aby sa prevádzkovateľom prenosových a distribučných sústav poskytli vhodné krátkodobé a dlhodobé stimuly na zvyšovanie efektívnosti, posilňovanie integrácie trhu a bezpečnosti dodávok, ako aj na podporu súvisiacich výskumných činností. [49]

117. V smerniciach sa rovnako stanovuje súbor procesných záruk, ktoré sú NRO povinné dodržiavať pri výkone svojich funkcií, napríklad povinnosť zverejňovať svoje rozhodnutia, povinnosť zachovávať dôvernosť citlivých obchodných informácií, ako aj povinnosť úplného odôvodnenia. [50]

118. Ďalšie spresnenie kritérií uvedených v smerniciach, ktoré sú NRO povinné dodržiavať pri výkone im zverených právomocí, sa stanovujú v iných právnych predpisoch, ako sú napríklad nariadenia č. 714/2009 a 715/2009. Napríklad článok 14 nariadenia č. 714/2009 a článok 13

[47] Napríklad podľa článku 36 písm. d) smernice 2009/72 a článku 40 písm. d) smernice 2009/73 sa má cieľ pomáhať pri dosahovaní rozvoja bezpečných, spoľahlivých a efektívnych nediskriminačných sústav/systému realizovať nákladovo najefektívnejším spôsobom a so zameraním na spotrebiteľa.

[48] Pozri v tejto súvislosti rozsudok zo 16. júla 2020, Komisia/Maďarsko (Poplatky za prístup do prenosových sústav elektriny a prepravných sietí zemného plynu) (C-771/18, EU:C:2020:584, bod 49).

[49] Pozri v tejto súvislosti rozsudok zo 16. júla 2020, Komisia/Maďarsko (Poplatky za prístup do prenosových sústav elektriny a prepravných sietí zemného plynu) (C-771/18, EU:C:2020:584, bod 50).

[50] Pozri článok 37 ods. 7 a 16 smernice 2009/72 a článok 41 ods. 7 a 16 smernice 2009/73.

nariadenia č. 715/2009[51] poskytujú špecifické kritériá pre určovanie poplatkov, taríf alebo príslušných metodík výpočtu za prístup do sústav[52] a článok 21 nariadenia č. 715/2009 obsahuje ustanovenia týkajúce sa pravidiel vyvažovania.

119. Tieto ustanovenia ďalej dopĺňajú a spresňujú rôzne sieťové predpisy stanovené nariadením Komisie, ktoré obsahujú podrobné ustanovenia týkajúce sa okrem iného harmonizovaných štruktúr taríf za prepravu plynu[53], požiadaviek na pripojenie odberných zariadení, distribučných zariadení a distribučných sústav pripojených do prenosovej sústavy[54], európskych požiadaviek na pripojenie výrobných zariadení do elektrickej sústavy[55], ako aj požiadaviek na pripojenie sústav vysokého napätia do prenosových sústav[56]. V rámci takto podrobného regulačného rámca sa Spolková republika Nemecko podľa môjho názoru nemôže brániť tvrdením, že členské štáty sú na účely riadneho prebratia smerníc 2009/72 a 2009/73 povinné vypracovať svoje vlastné kritériá výpočtu taríf. Bez ohľadu na skutočnosť, že ako správne uviedla Komisia, stanovenie systému spravodlivých taríf predstavuje klasickú základnú funkciu NRO, takže tieto orgány majú (alebo musia mať) špecializované útvary, ktoré sú schopné predmetnú úlohu plniť.

120. Zo spôsobu vymedzenia a zostavenia štruktúry právomocí NRO vyplývajú dva významné dôsledky. V prvom rade sa zdá, že právna úprava Únie, ktorá presne vymedzuje príslušné právomoci, ciele a kritériá výkonu právomocí, neponecháva priestor pre vnútroštátne zásahy upravujúce vzťah medzi smernicou a vykonávaním funkcií NRO, ktoré sa im výlučne priznali smernicami. Široké vymedzenie pojmu funkčná nezávislosť a úprava právomocí smerujú práve k takémuto záveru. V dôsledku uvedeného možno konštatovať, že smernice stanovujú v súvislosti s úlohami uvedenými v citovanom článku 37 smernice 2009/72 a v článku 41 smernice 2009/73 „výhradu právomocí“ v prospech NRO. Z toho vyplýva, že akékoľvek predbežné členenie („Vorstrukturierung“) ich fungovania vnútroštátnym zákonodarcom nemôže mať vplyv na výkon jadra právomocí, ktoré im vyhradili smernice. V druhom rade NRO môžu konať iba v rámci vytýčenom právnou úpravou Únie, bez možnosti zaviesť nové záujmy a kritériá nad rámec tých, ktoré vopred identifikoval normotvorca Únie. NRO sú povinné odborne vykonávať ustanovenia sekundárnych právnych predpisov Únie.

121. Uvedeným záverom nebráni skutočnosť, že smernice ponechávajú členským štátom právomoc stanoviť „všeobecné politické usmernenia“[57].

[51] Pozri v tejto súvislosti rozsudok zo 16. júla 2020, Komisia/Maďarsko (Poplatky za prístup do prenosových sústav elektriny a prepravných sietí zemného plynu) (C-771/18, EU:C:2020:584, bod 43 a nasledujúce).

[52] Pokiaľ ide o tvrdenie Spolkovej republiky Nemecko, podľa ktorého sa kritériá uvedené v predmetných ustanoveniach vzťahujú iba na cezhraničný obchod na úrovni prenosových sústav, čo Komisia spochybnila, poznamenávam, že aj za predpokladu, že by to zodpovedalo skutočnosti, zostáva faktom, že tarify a príslušné metodiky výpočtu treba určovať a uplatňovať nediskriminačným spôsobom a so zreteľom na cieľ vytvoriť vnútorný trh s elektrinou a plynom, tak, aby sa tarify a príslušné metodiky výpočtu v súvislosti s domácim, ako aj cezhraničným obchodom určovali na základe jednotných kritérií.

[53] Nariadenie Komisie (EÚ) 2017/460 zo 16. marca 2017, ktorým sa stanovuje sieťový predpis o harmonizovaných štruktúrach taríf za prepravu plynu (Ú. v. EÚ L 72, 2017, s. 29).

[54] Nariadenie Komisie (EÚ) 2016/1388 zo 17. augusta 2016, ktorým sa stanovuje sieťový predpis pre pripojenie odberateľov do elektrizačnej sústavy (Ú. v. EÚ L 223, 2016, s. 10).

[55] Nariadenie Komisie (EÚ) 2016/631 zo 14. apríla 2016, ktorým sa stanovuje sieťový predpis pre požiadavky na pripojenie výrobcov elektriny do elektrizačnej sústavy (Ú. v. EÚ L 112, 2016, s. 1).

[56] Nariadenie Komisie (EÚ) 2016/1447 z 26. augusta 2016, ktorým sa stanovuje sieťový predpis o požiadavkách na pripojenie sietí jednosmerného prúdu vysokého napätia a jednosmerne pripojených jednotiek parku zdrojov do elektrizačnej sústavy (Ú. v. EÚ L 241, 2016, s. 1).

[57] Článok 35 ods. 4 písm. b) bod ii) smernice 2009/72 a článok 39 ods. 4 písm. b) bod ii) smernice 2009/73.

122. V tejto súvislosti sú významné dve pripomienky. V prvom rade keďže smernice výslovne pripúšťajú iba *všeobecné* usmernenia, istotne sú s nimi nezlučiteľné *špecifické* pokyny a regulácie stanovujúce *podrobné* informácie. V druhom rade, ako už konštatoval Súdny dvor,[58] z príslušných ustanovení smerníc jednoznačne vyplýva, že všeobecné politické usmernenia, ktoré vydáva vláda daného členského štátu, sa nemôžu týkať regulačných povinností a právomocí podľa článku 37 smernice 2009/72 a článku 41 smernice 2009/73, medzi ktoré patria povinnosti a právomoci v oblasti stanovovania, schvaľovania a monitorovania rôznych taríf a cien, a to okrem iného povinnosti a právomoci uvedené v odseku 1 písm. a) týchto článkov a spočívajúce v stanovovaní alebo v schvaľovaní prenosových alebo distribučných taríf alebo metodík ich výpočtu v súlade s transparentnými kritériami. Z uvedeného vyplýva, že pokiaľ si členské štáty, čiže parlament a vláda, jednoznačne zachovávajú právomoci v oblasti energetickej politiky, čo potvrdzuje článok 194 ZFEÚ, faktom zostáva, že všeobecné politické usmernenia sa týkajú iných oblastí než tých, na ktoré sa vzťahuje regulačná výhrada v prospech NRO. V tejto súvislosti treba tiež poznamenať, že nemecká vláda v každom prípade vysvetlila, že ustanovenia, ktoré Komisia namieta v rámci tohto odvolacieho dôvodu, nepredstavujú všeobecné politické usmernenia v zmysle smerníc.

123. Vyššie uvedený výklad vyplývajúci z gramatickej, teleologickej a systematickej analýzy príslušných ustanovení smerníc napokon potvrdzuje prístup, ktorý si Súdny dvor zvolil vo svojej judikatúre.

124. V rozsudku Komisia/Belgicko Súdny dvor v uvedenom zmysle s osobitným odkazom na odvetvie elektrickej energie objasnil, že skutočnosť, že členský štát priznal inému orgánu ako NRO právomoc vymedziť rozhodujúce prvky pre výpočet prenosových alebo distribučných taríf, ako je stanovenie odpisov alebo ziskových marží, predstavovala porušenie ustanovení smernice 2003/54, ktoré právomoci v danej oblasti priznávali v prospech NRO. Súdny dvor uviedol, že priznanie takýchto právomocí výkonnej moci obmedzilo rozsah právomocí priznaných predmetnou smernicou, keďže NRO pri určovaní taríf zaväzovali konkrétne pravidlá týkajúce sa takéhoto určovania, ktoré stanovil iný orgán.[59] Uvedený prístup Súdny dvor potvrdil v aktuálnom rozsudku, ktorý sa tiež týka Belgického kráľovstva, a to konkrétne vo veci článku 37 ods. 6 písm. a) smernice 2009/72 a článku 41 ods. 6 písm. a) smernice 2009/73.[60] Na rozdiel od tvrdenia Spolkovej republiky Nemecko je uvedená judikatúra relevantná aj v prípade, keď namietaný právny predpis stanovuje zásahy do oblastí príslušnosti vyhradených v prospech NRO, vykonávané prostredníctvom hmotnoprávnych predpisov a nie iba na základe pokynov vlády pri výkone funkcie výkonného orgánu hierarchicky nadriadeného vo vzťahu k NRO. Ako totiž vyplýva z bodov vyššie, právomoci, ktoré smernice priznávajú výlučne NRO, ako aj nezávislosť týchto orgánov treba zaručiť voči *akémukoľvek* politickému orgánu, čiže nielen vláde, ale aj voči vnútroštátnemu zákonodarcovi, ktorý ak môže, či dokonca musí vymedziť uvedené právomoci v právnych predpisoch, v žiadnom prípade nemôže odňať časť týchto právomocí NRO a priznať ich iným verejným orgánom.

125. Napokon aj v iných odvetviach práva Únie, v ktorých bolo potrebné zriadiť nezávislé orgány s úlohami zameranými na vytvorenie konkurenčného trhu, ktorý je súčasne schopný zabezpečovať iné ciele výslovne uvedené a upravené normotvorcom Únie, napríklad poskytovať ochranu špecifických základných práv a spotrebiteľských práv, bol výklad pojmu nezávislosť, ktorý poskytol Súdny dvor, pokiaľ možno čo najširší.

[58] Rozsudok z 11. júna 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, bod 52).

[59] Pozri bod 27 a nasl. rozsudku Komisia/Belgicko.

[60] Rozsudok z 3. decembra 2020, Komisia/Belgicko (C-767/19, EU:C:2020:984).

126. Z tohto hľadiska je relevantný rozsudok z 9. marca 2010, Komisia/Nemecko (C-518/07, EU:C:2010:125). V danom prípade sa diskutovalo o význame výrazu „úplne nezávislé“, vzťahujúceho sa na vnútroštátne dozorné orgány zodpovedné za dohľad nad dodržiavaním ustanovení týkajúcich sa ochrany osobných údajov.[61] Konanie v uvedenej veci sa týkalo dvoch protichodných spôsobov výkladu pojmu nezávislosť dozorných orgánov: na jednej strane išlo o široký výklad, podľa ktorého je požiadavku na nezávislosť potrebné vykladať v tom zmysle, že dozorný orgán treba uchrániť od akéhokoľvek vplyvu, na druhej strane o užší výklad presadzovaný Spolkovou republikou Nemecko, podľa ktorého sa predmetná nezávislosť vzťahuje iba na neverejné odvetvia podliehajúce kontrole dozorných orgánov, zatiaľ čo sa pripúšťa mechanizmus vnútorného dohľadu v rámci verejnej vykonávaný prostredníctvom správnych orgánov. Súdny dvor vychádzal z myšlienky nezávislosti so zreteľom na ciele danej smernice a priklonil sa k prvej možnosti výkladu, pričom uviedol, že „dozorným orgánom povereným dohľadom nad spracovaním osobných údajov v neverejnom sektore musí byť priznaná nezávislosť, ktorá im umožní vykonávať ich úlohy bez vonkajšieho vplyvu. Táto nezávislosť vylučuje nielen akýkoľvek vplyv zo strany kontrolovaných subjektov, ale aj akýkoľvek príkaz a iný priamy alebo nepriamy vonkajší vplyv, ktorý by mohol spochybniť vykonávanie úloh uvedenými orgánmi, ktoré spočívajú v zabezpečení spravodlivej rovnováhy medzi ochranou základného práva na súkromie a voľným pohybom osobných údajov“[62].

127. Rovnako aj v odvetví elektronických komunikácií sa judikatúra Súdneho dvora zameriava na zabezpečenie rešpektovania miery voľnej úvahy, ktorá sa NRO zaručuje pri výkone ich právomocí.[63]

128. Na záver sa domnievam, že široký výklad právnych predpisov týkajúcich sa nezávislosti NRO v odvetviach elektrickej energie a plynárenstva je v úplnom súlade so systematickým výkladom, čo potvrdzuje judikatúra Súdneho dvora. Pokiaľ ide o špecifické právomoci zverené nezávislým orgánom, systém práva Únie uprednostňuje široký pojem nezávislosti.

129. Ďalšie tvrdenia Spolkovej republiky Nemecko naopak uvedený záver nespochybňujú.

130. Predovšetkým, pokiaľ ide o dovolávanie sa zásady procesnej autonómie členských štátov zo strany Spolkovej republiky Nemecko, je potrebné pripomenúť, že z článku 288 ZFEÚ vyplýva, že členské štáty majú pri preberaní smernice povinnosť zabezpečiť jej úplnú účinnosť, pričom však disponujú širokou mierou voľnej úvahy, pokiaľ ide o voľbu spôsobov a prostriedkov určených na zabezpečenie jej prebratia. Táto sloboda nemá žiadny dosah na povinnosť uloženú všetkým členským štátom, ktorým je smernica určená, a to prijať všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie plného účinku dotknutej smernice v súlade s cieľom, ktorý smernica sleduje.[64]

131. Z uvedeného vyplýva, ako uviedol Súdny dvor, že ak členské štáty majú inštitucionálnu autonómiu v rámci organizácie a vymedzenia štruktúry svojich NRO v zmysle smerníc, pri uplatňovaní tejto autonómie musia v každom prípade v plnom rozsahu dodržiavať ciele a povinnosti stanovené v týchto smerniciach[65], vrátane úplného rešpektovania oblastí príslušnosti, ktoré v prospech NRO zaručujú uvedené smernice.

[61] Podľa článku 28 ods. 1 druhého pododseku smernice Európskeho parlamentu a Rady 95/46/EHS z 24. októbra 1995 o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov (Ú. v. ES L 281, 1995, s. 31; Mim. vyd. 13/015, s. 355).

[62] Pozri bod 30 rozsudku.

[63] Pozri v tomto zmysle napríklad rozsudok z 3. decembra 2009, Komisia/Nemecko (C-424/07, EU:C:2009:749, body 80 až 83).

[64] Pozri rozsudky z 11. júna 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, bod 37), a z 19. októbra 2016, Ormaetxea Garai a Lorenzo Almendros (C-424/15, EU:C:2016:780, bod 29 a tam citovaná judikatúra).

[65] Pozri rozsudok z 11. júna 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, bod 38 a tam citovaná judikatúra).

132. Ďalej sa na rozdiel od tvrdenia nemeckej vlády domnievam, že vyššie uvedený výklad príslušných ustanovení smerníc vo veci nezávislosti a právomocí NRO je v súlade s judikatúrou vyplývajúcou z rozsudku Meroni, pričom v nasledujúcom rozsudku, týkajúcom sa právomocí priznaných Európskemu orgánu pre cenné papiere a trhy [66], Súdny dvor rozšíril prístup uplatnený v rozsudku Meroni aj na agentúry Únie.

133. Z uvedenej judikatúry konkrétne vyplýva, že Súdny dvor nepovažuje za prípustné zverenie, a to prostredníctvom delegovania, „širokej diskrečnej právomoci" agentúre Únie, ktoré by viedlo k širokej slobode hodnotenia a schopnosti formulovať, v dôsledku spôsobu uplatňovania takejto právomoci, skutočné politické rozhodnutia, s tým, že rozhodnutia delegujúceho orgánu by sa nahradili rozhodnutiami povereného orgánu, čo by malo za následok „skutočný presun zodpovednosti" [67]. Naproti tomu takýmto agentúram možno zveriť jasne definované vykonávacie právomoci, ktorých výkon z tohto dôvodu podlieha prísnej kontrole na základe objektívnych kritérií. [68]

134. V každom prípade aj za predpokladu, že uvedenú judikatúru možno uplatniť na prípad, aký je predmetom prejednávanej veci, týkajúci sa vnútroštátnych orgánov, ktoré nezriadila Únia ako taká, ale na základe smernice ich ustanovili členské štáty, je potrebné poznamenať, že navrhovaný výklad uvedenej judikatúre v každom prípade zodpovedá. Právomoci vyhradené NRO totiž patria so oblasti exekutívy, a to na základe technicko-odborného hodnotenia skutočnosti, pričom NRO sa nezveruje žiadna právomoc, ktorá by išla nad regulačný rámec stanovený právom Únie [69] a zahŕňala by politické rozhodnutia [70]; na druhej strane, ako vyplýva z analýzy v bodoch 114 až 119 vyššie, pravidlá, ktoré sú obsahom právnych predpisov Únie, vymedzujú obsah takýchto právomocí a upravujú kritériá a podmienky ohraničujúce pôsobnosť NRO. [71]

135. V treťom rade navrhovaný výklad nespochybňuje ani skutočnosť, že Spolková republika Nemecko sa dovoláva tvrdení týkajúcich sa zásady demokracie.

136. Pokiaľ ide o vzájomné pôsobenie medzi zásadou demokracie a NRO, Súdny dvor naznačil viaceré skutočnosti vo vyššie uvedenom rozsudku z 9. marca 2010, Komisia/Nemecko (C-518/07, EU:C:2010:125). Súdny dvor v tomto rozsudku predovšetkým pripomenul, že zásada demokracie je súčasťou právneho poriadku Spoločenstva a bola výslovne zakotvená v článku 6 ods. 1 ZEÚ ako jeden zo základov Únie. Ako spoločnú zásadu členských štátov ju treba zohľadňovať pri výklade ustanovení sekundárneho právneho aktu. [72]

137. Ďalej Súdny dvor konštatoval, že táto zásada nebráni existencii verejnoprávnych orgánov, ktoré sa nachádzajú mimo klasickej administratívnej hierarchie a ktoré sú viac-menej od vlády nezávislé. Existenciu a podmienky fungovania takýchto orgánov v členských štátoch upravujú zákony, v niektorých členských štátoch dokonca ústava, a dodržiavanie zákonov týmito orgánmi podlieha preskúmaniu príslušnými súdmi. Takéto nezávisle správne orgány, ktoré napokon

66 Rozsudok z 22. januára 2014, Spojené kráľovstvo/Rada a Parlament (C-270/12, EU:C:2014:18, bod 41 a nasl.).

67 Pozri rozsudok Meroni, strana 41, ako aj rozsudok z 22. januára 2014, Spojené kráľovstvo/Rada a Parlament (C-270/12, EU:C:2014:18, body 41, 42 a 54).

68 Pozri rozsudok Meroni, strana 41, ako aj rozsudok z 22. januára 2014, Spojené kráľovstvo/Rada a Parlament (C-270/12, EU:C:2014:18, bod 41).

69 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. januára 2014, Spojené kráľovstvo/Rada a Parlament (C-270/12, EU:C:2014:18, bod 44).

70 V tejto súvislosti pozri podrobnejšie bod 141 nižšie.

71 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. januára 2014, Spojené kráľovstvo/Rada a Parlament (C-270/12, EU:C:2014:18, bod 45).

72 Rozsudok z 9. marca 2010, Komisia/Nemecko (C-518/07, EU:C:2010:125, bod 41).

existujú aj v nemeckom právnom systéme, často plnia regulačné funkcie alebo vykonávajú úlohy, ktoré musia byť uchránené od politického vplyvu, pričom však naďalej podliehajú preskúmaniu dodržiavania zákona zo strany príslušných súdov.[73]

138. Okrem toho Súdny dvor uviedol, že právo Únie nevyžaduje „absenciu akéhokoľvek parlamentného vplyvu“, a to vzhľadom na to, že na jednej strane riadiace osoby dozorných orgánov môže vymenovať parlament alebo vláda a na druhej strane zákonodarca môže uložiť dozorným orgánom povinnosť zodpovedať sa za svoju činnosť pred parlamentom.[74]

139. Úvahy Súdneho dvora uvedené v bodoch vyššie sa vzťahujú aj na prípad NRO v odvetviach elektrickej energie a plynu, pričom sú základom zlučiteľnosti ich nezávislosti so zásadou demokracie. Konkrétne z odôvodnenia 34 smernice 2009/72 a z odôvodnenia 30 smernice 2009/73 na jednej strane výslovne vyplýva, že nezávislosť NRO zaručená smernicami nebráni parlamentnému dohľadu v súlade s ústavným právom členských štátov. Z toho vyplýva, že ak sú NRO uchránené od akéhokoľvek predbežného vplyvu politických orgánov, nezbavujú sa povinnosti zodpovedať sa za svoju činnosť parlamentu. Potreba súladu so zásadou demokracie preto vedie k zavedeniu určitej formy zodpovednosti („accountibility“) NRO, ktorú môžu jednotlivé členské štáty uplatňovať.

140. Na druhej strane treba objasniť jednu významnú skutočnosť. Ako sa uviedlo, NRO v odvetviach elektrickej energie a plynu pôsobia v rámci právomocí, ktoré sú im vyhradené, pričom uplatňujú právo Únie bez zasahovania vnútroštátnych politických orgánov, a to ani prostredníctvom procesnoprávnych alebo hmotnoprávnych predpisov. Právna úprava Únie nahrádza zákon parlamentu v rámci vnútroštátneho modelu verejnej správy, a to s cieľom uviesť ju do súladu so zásadou demokracie. Keďže rozhodovací proces vedúci k vzniku právnych predpisov Únie je demokratickým procesom, na ktorom sa podieľajú Európsky parlament, volený občanmi Únie, a Rada, v rámci ktorej demokraticky legitimované vlády zastupujú záujmy členských štátov, NRO v dôsledku uvedeného zapadajú do schém demokratickej legitimácie.

141. Navyše ako sa uviedlo v bodoch 114 až 119 vyššie, v smerniciach sa konkrétne stanovujú a vymenúvajú nielen právomoci NRO, ale prostredníctvom sekundárneho práva Únie sa rovnako vymedzujú ciele a kritériá výkonu týchto právomocí. NRO implementujú pravidlá sekundárneho práva prostredníctvom principiálne odbornej činnosti. V súlade s judikatúrou vyplývajúcou z rozsudku Meroni im chýba taká široká diskrečná právomoc, aká je typická pre politickú moc, pričom z tohto dôvodu nemôžu prijímať rozhodnutia v oblasti energetickej politiky, v rámci ktorej sa príslušná právomoc naopak delí medzi Úniu a členské štáty. NRO nevykonávajú nijakú politickú právomoc a nenahrádzajú orgány s politickou právomocou, ktoré konajú na základe demokratickej legitimácie. V dôsledku takto ohraničeného rozsahu pôsobnosti NRO je navrhovaný výklad v plnom rozsahu zlučiteľný so zásadou demokracie.

142. Rámec stanovený v súvislosti so vzťahmi medzi nezávislosťou NRO, právomocami, ktorými tieto orgány disponujú a právnymi predpismi vymedzujúcimi oblasť ich pôsobnosti vedie tiež k záveru v zmysle jeho úplnej zlučiteľnosti so zásadami právneho štátu. Právny štát, ktorý je základnou hodnotou Únie zakotvenou v článku 2 ZEÚ, pričom ako taká musí zohrávať vedúcu úlohu aj pri výklade práva Únie, vyžaduje, aby orgány verejnej moci konali na základe zákona, tak aby sa predišlo akejkoľvek svojvôli, zaručili sa občianske práva a aby konanie orgánov verejnej moci podliehalo súdnemu preskúmaniu. Na základe ústavného práva členských štátov je potrebné, aby sa konanie verejnej správy, s odkazom na výraz použitý nemeckou vládou,

[73] Rozsudok z 9. marca 2010, Komisia/Nemecko (C-518/07, EU:C:2010:125, bod 42).

[74] Rozsudok z 9. marca 2010, Komisia/Nemecko (C-518/07, EU:C:2010:125, body 43 až 45).

predbežne rozčlenilo na základe zákona. Zákon je základom právomocí v oblasti verejnej správy, a to nielen v zmysle, že každá právomoc správneho orgánu má svoj základ v ustanoveniach zákona, ale aj v tom zmysle, že zákonom sa prijíma hmotnoprávna regulácia výkonu danej právomoci, pričom dochádza k obmedzeniu miery správnej úvahy a v prípade odchýlenia sa orgánu verejnej správy od zákonných parametrov sa zabezpečuje možnosť občana požiadať o ochranu nezávislý súd. V nemeckom právnom poriadku sa odkazuje na výhradu zákona („Vorbehalt des Gesetzes“, vyplývajúca so zásad demokracie a právneho štátu zaručených v článku 20 ods. 2 a 3 nemeckého základného zákona), čo je koncept používaný aj v iných ústavných systémoch, zatiaľ čo talianska právna veda v oblasti ústavného práva uprednostňuje pojem „zákonnosť v hmotnoprávnom zmysle“ („legalità in senso sostanziale“), ktorým poukazuje na potrebu predchádzajúcej legislatívnej úpravy činnosti verejnej správy.

143. Potreba súvisiaca s výhradou zákona vo veciach verejnej správy, čiže potreba ohraničiť mieru správnej úvahy a vymedziť hodnotiaci parameter pôsobenia orgánov verejnej správy, je plne uspokojená, aj pokiaľ ide o NRO v odvetviach elektrickej energie a plynu. Takáto potreba sa už viac neuspokojuje prostredníctvom predchádzajúceho ustanovenia zákona, ale na základe predbežnej právnej úpravy stanovenej v právnych predpisoch Únie. Pomocou takejto právnej úpravy sa výkon právomocí vyhradených v prospech NRO riadi cieľmi a kritériami uvedenými normotvorcom Únie, s tým, že v prípade ich porušenia, ako aj v prípade porušenia vnútroštátnych pravidiel, ktoré v súlade s právomocami NRO vyplývajúcimi z práva Únie regulujú ich činnosť, sa dotknuté osoby môžu obrátiť na nezávislý súd s cieľom zabezpečiť ochranu svojho subjektívneho postavenia. [75]

144. V súvislosti so štvrtým žalobným dôvodom Komisie je v prejednávanej veci so zreteľom na všetky vyššie uvedené úvahy potrebné konštatovať, že nie je sporné, že v § 24 ods. 1 EnWG sa inému orgánu, než je NRO, čiže spolkovej vláde, priznáva právomoc stanoviť podmienky prístupu do sústavy, vrátane nadobudnutia a dodania vyrovnávacích služieb, ako aj metodiky používané na vymedzenie takýchto podmienok a metodiky na určovanie prístupových taríf. Spornou nie je ani skutočnosť, že cieľom nariadení prijatých spolkovou vládou na základe uvedeného ustanovenia EnWG, na ktoré odkazuje Komisia [76], je poskytnúť konkrétne a podrobné predpisy týkajúce sa významných prvkov z hľadiska určovania prepravných a distribučných taríf [77], podmienok prístupu do vnútroštátnych sústav a podmienok poskytovania vyrovnávacích služieb. [78]

145. Za týchto okolností sa domnievam, že s ohľadom na všetky vyššie uvedené úvahy je potrebné vyhovieť aj štvrtému žalobnému dôvodu Komisie a konštatovať, že Spolková republika Nemecko si nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 37 ods. 1 písm. a) a článku 37 ods. 6 písm. a) a b) smernice 2009/72 a z článku 41 ods. 1 písm. a) a článku 41 ods. 6 písm. a) a b) smernice 2009/73.

[75] Pozri v tejto súvislosti článok 37 ods. 15 a 17 smernice 2009/72 a článok 41 ods. 15 a 17 smernice 2009/73.

[76] Pozri poznámku pod čiarou 30.

[77] Nariadenia StromNEV a GasNEV obsahujú obe časť (Teil 2) so špecifickým názvom „Metóda určovania sieťových taríf“, ktorej súčasťou sú podrobné ustanovenia týkajúce sa okrem iného metód odpisovania v rámci príslušných cenových indexoch, rôznych druhov rozdelenia sieťových nákladov do rôznych druhov sietí, ako aj prahových hodnôt a parametrov výpočtu vo vzťahu k rôznym tarifám. Z rovnakého hľadiska nariadenie ARegV obsahuje zoznamy neovplyvniteľných nákladových zložiek alebo parametre na porovnanie efektívnosti prevádzkovateľov sietí či podrobné vzorce na výpočet limitov výnosov.

[78] V tejto súvislosti StromNZV, ako aj GasNZV obsahujú podrobné údaje týkajúce sa dohôd o prepojení medzi prevádzkovateľmi sústav, kapacít, ktoré možno voľne prideliť, a počtu územných trhov. Tieto nariadenia obsahujú aj celý rad ustanovení o vyrovnávacích službách.

IV. Návrh

146. S ohľadom na všetky vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

1. Spolková republika Nemecko si tým, že správne neprebrala:

   – článok 2 bod 21 smernice 2009/72 a článok 2 bod 20 smernice 2009/73,

   – článok 19 ods. 3 a 8 smerníc 2009/72 a 2009/73,

   – článok 19 ods. 5 smerníc 2009/72 a 2009/73, ako aj

   – článok 37 ods. 1 písm. a) a článok 37 ods. 6 písm. a) a b) smernice 2009/72 a článok 41 ods. 1 písm. a) a článok 41 ods. 6 písm. a) a b) smernice 2009/73,

   nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú zo smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/72/ES z 13. júla 2009 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrinou, ktorou sa zrušuje smernica 2003/54/ES, a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/73/ES z 13. júla 2009 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh so zemným plynom, ktorou sa zrušuje smernica 2003/55/ES.

2. Spolková republika Nemecko je povinná nahradiť trovy konania.