Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
GIOVANNIHO PITRUZZELLY
přednesené dne 14. ledna 2021 [1]

Věc C-718/18

Evropská komise
proti

Spolkové republice Německo

„Nesplnění povinnosti státem – Vnitřní trhy s elektřinou a zemním plynem – Směrnice 2009/72 a 2009/73 – Pojem ‚vertikálně integrovaný podnik' – Účinné oddělení mezi provozováním přenosových soustav a výrobou a dodávkami – Nezávislost zaměstnanců a vedení provozovatele přenosové soustavy – Výlučné pravomoci a nezávislost národních regulačních orgánů – Zásada demokracie"

1. Jaký je rozsah pojmu „vertikálně integrovaný podnik" v odvětví elektřiny a plynu, a konkrétně, spadají do rozsahu tohoto pojmu také činnosti prováděné mimo Evropskou unii? Jaký je rozsah výlučných pravomocí svěřených unijním právem národním regulačním orgánům (dále jen „NRO") v odvětví elektřiny a plynu a jaké je rozpětí normativního zásahu, které mají v tomto ohledu členské státy?

2. Takové jsou v zásadě nejdůležitější otázky vznesené v projednávané žalobě, kterou se Evropská komise u Soudního dvora domáhá, aby určil, že Spolková republika Německo nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z různých ustanovení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/54/ES [2] a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/73/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 2003/55/ES [3] (dále společně i jen jako „směrnice").

[1] Původní jazyk: italština.

[2] Úř. věst. 2009, L 211, s. 55. Směrnice 2009/72 se zrušuje s účinkem od 1. ledna 2021 směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/944 ze dne 5. června 2019 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o změně směrnice 2012/27/EU (přepracované znění) (Úř. věst. 2019, L 158, s. 125).

[3] Úř. věst. 2009, L 211, s. 94.

I. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Směrnice 2009/72

3. Článek 2 bod 21 směrnice 2009/72 uvádí, že „[p]ro účely této směrnice se rozumí: ‚vertikálně integrovaným podnikem': elektroenergetický podnik nebo skupina elektroenergetických podniků, v nichž jsou tatáž osoba nebo tytéž osoby oprávněny přímo nebo nepřímo, vykonávat kontrolu, a v nichž podnik nebo skupina podniků vykonává alespoň jednu z funkcí přenosu nebo distribuce a alespoň jednu z funkcí výroby nebo dodávek elektřiny".

4. Článek 19 směrnice 2009/72, nadepsaný „[n]ezávislost zaměstnanců a vedení provozovatele přenosové soustavy", v odstavcích 3, 5 a 8 stanoví následující:

„3. Po období tří let před jmenováním osob odpovědných za řízení nebo do správních orgánů provozovatele přenosové soustavy, na které se vztahuje tento odstavec, nesmí tyto osoby zastávat odborné postavení nebo mít odpovědnost, zájem nebo podnikatelský vztah, přímo nebo nepřímo se týkající vertikálně integrovaného podniku nebo jakékoli jeho části a nebo jeho podílníků držících kontrolní podíly jiné než provozovatele přenosové soustavy. […]

5. Osoby odpovědné za řízení nebo členové správních orgánů provozovatele přenosové soustavy a zaměstnanci provozovatele přenosové soustavy nesmí mít přímo nebo nepřímo žádný zájem v jakékoli části vertikálně integrovaného podniku jiné než provozovatel přenosové soustavy a nemají v tomto směru žádný finanční prospěch. Jejich odměňování nezávisí na činnostech nebo výsledcích vertikálně integrovaného podniku jiných než činnostech nebo výsledcích provozovatele přenosové soustavy. […]

8. Ustanovení odstavce 3 se vztahují na většinu osob odpovědných za řízení nebo členů správních orgánů provozovatele přenosové soustavy.

Osoby odpovědné za řízení nebo členové správních orgánů provozovatele přenosové soustavy, na které se nevztahují ustanovení odstavce 3, nesmí ve vertikálně integrovaném podniku vykonávat žádnou řídící nebo jinou významnou funkci po dobu alespoň šesti měsíců před svým jmenováním.

Ustanovení prvního pododstavce tohoto odstavce a odstavců 4 až 7 se vztahují na všechny osoby, jež patří k výkonnému řízení, a na osoby jim přímo podřízené v záležitostech týkajících se provozování, údržby a rozvoje sítě."

5. Článek 35 směrnice 2009/72, nadepsaný „Určení a nezávislost regulačních orgánů", stanoví:

„1. Každý členský stát určí jediný národní regulační orgán na vnitrostátní úrovni. […]

4. Členské státy zaručí nezávislost regulačního orgánu a zajistí, aby své pravomoci vykonával nestranně a transparentně. Za tímto účelem členské státy zajistí, aby při plnění regulačních úkolů stanovených touto směrnicí a souvisejícími právními předpisy regulační orgán:

a) byl právně odlišný od jakéhokoli jiného veřejnoprávního nebo soukromoprávního subjektu a na něm funkčně nezávislý,

b) zajistil, aby jeho zaměstnanci a osoby odpovědné za jeho řízení:

i) jednali nezávisle na jakémkoli tržním zájmu a

ii) při plnění svých regulačních úkolů nevyhledávali ani nepřijímali přímé pokyny od vlády nebo jiného veřejnoprávního nebo soukromoprávního subjektu. Tímto požadavkem není dotčeno případná úzká spolupráce s jinými příslušnými vnitrostátními orgány nebo všeobecné politické pokyny vydané příslušnou vládou a které se netýkají regulačních pravomocí a povinností podle článku 37.

5. Za účelem ochrany nezávislosti regulačních orgánů členské státy zejména zajistí, aby:

a) regulační orgán mohl přijímat samostatná rozhodnutí nezávisle na jakémkoli politickém subjektu […]“

6. Článek 37 směrnice 2009/72, nadepsaný „Povinnosti a pravomoci regulačního orgánu“, stanoví:

„1. Regulační orgán má tyto povinnosti:

a) stanovovat nebo schvalovat sazby za přenos nebo distribuci nebo příslušné metodiky jejich výpočtu, a to při dodržování transparentních kritérií […];

Regulační orgány jsou příslušné pro stanovování nebo schvalování alespoň metodik používaných pro výpočet nebo stanovení podmínek s dostatečným předstihem předtím, než vstoupí v platnost, pro

a) připojení a přístup k vnitrostátním sítím, včetně sazeb za přenos a distribuci nebo jejich metodiky výpočtu, přičemž tyto sazby nebo metodiky musí umožňovat provádění nezbytných investic do sítí tak, aby díky těmto investicím bylo možné zabezpečit rentabilitu sítí;

b) poskytování vyrovnávacích služeb, které jsou realizovány co nejhospodárněji a poskytují vhodné podněty pro uživatele sítě, aby vyrovnali svůj vstup a odběr. Vyrovnávací služby musí být poskytovány spravedlivým a nediskriminačním způsobem a vycházet z objektivních kritériích; […]“

2. Směrnice 2009/73

7. Článek 2 bod 20, čl. 19 odst. 3, 5 a 8 a čl. 39 odst. 1, 4 a 5 a čl. 41 odst. 1 písm. a) a čl. 6 písm. a) a b) směrnice 2009/73 *mutatis mutandis* odpovídají, s ohledem na odvětví zemního plynu, výše uvedeným ustanovením směrnice 2009/72.

B. Německé právo

8. Podle § 3 bodu 38 Energiewirtschaftsgesetz (zákon o zásobování elektrickou energií a plynem, dále jen „EnWG“)[4] je vertikálně integrovaným podnikem dodávajícím energii „podnik působící v Evropské unii v odvětví elektřiny nebo plynu nebo skupina elektroenergetických nebo plynárenských podniků ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení č. 139/2004 […] o kontrole spojování

[4] Energiewirschaftsgesetz ze dne 7. července 2005 (BGBl. I, s. 1970 a 3621) v platném znění.

podniků [5], s upřesněním, že předmětný podnik nebo předmětná skupina vykonává v Evropské unii: v odvětví elektřiny alespoň jednu z přepravních nebo distribučních funkcí a alespoň jednu z funkcí výroby nebo distribuce elektřiny; nebo v odvětví zemního plynu alespoň jednu z funkcí přepravy, distribuce, provozu zařízení LNG nebo skladovacího zařízení a současně jednu z funkcí těžby nebo distribuce zemního plynu".

9. Ustanovení § 10c odst. 2 EnWG stanoví:

„Většina osob odpovědných za vedení provozovatele přenosové soustavy nesmí být po dobu tří let před jmenováním zaměstnána nebo mít obchodní vztahy s vertikálně integrovaným podnikem nebo jejich ovládajícím akcionářem, který v odvětví elektřiny vykonává jednu z funkcí výroby, distribuce, dodávky nebo nákupu elektřiny a v odvětví zemního plynu jednu z funkcí výroby, distribuce, dodávky, nákupu nebo skladování zemního plynu nebo který plní úkoly obchodní, technické nebo údržbářské povahy v souvislosti s těmito funkcemi. Ostatní osoby odpovědné za vedení nezávislého provozovatele přenosové soustavy nemohou po dobu nejméně šesti měsíců před jmenováním plnit řídící úkoly nebo úkoly podobné těm, které provádí v rámci nezávislého provozovatele přenosové soustavy v podniku vertikálně integrovaného podniku nebo jejich ovládajícího akcionáře, který v odvětví elektřiny vykonává jednu z funkcí výroby, distribuce, dodávek nebo nákupu elektřiny a v odvětví zemního plynu jednu z funkcí výroby, distribuce, dodávek, nákupu nebo skladování zemního plynu nebo který plní úkoly obchodní, technické nebo údržbářské povahy v souvislosti s těmito funkcemi [...]"

10. Ustanovení § 10c odst. 4 EnWG stanoví následující:

„Nezávislý provozovatel přenosové soustavy a vertikálně integrovaný podnik dodávající energii zajišťují, aby osoby odpovědné za vedení a další zaměstnanci nezávislého provozovatele přenosové soustavy po 3. březnu 2012 nenabývaly žádné podíly ve vertikálně integrovaném podniku dodávajícím energii nebo jedné z jeho částí, pokud se nejedná o podíly v nezávislém provozovateli přenosové soustavy. Osoby odpovědné za vedení prodají podíly ve vertikálně integrovaném podniku dodávajícím energii nebo jejích částech nejpozději dne 31. března 2016. […]"

11. Podle § 10c odst. 6 EnWG se odstavec 2 téhož článku použije obdobně na všechny osoby přímo podřízené osobám odpovědným za vedení a které jsou odpovědné za oblast vedení, údržby nebo rozvoje sítě.

12. Ustanovení § 24 EnWG, nadepsaného „[u]stanovení týkající se podmínek přístupu do sítě, poplatků za přístup do sítě a dodávek a nákupu vyrovnávacích služeb; regulační pravomoc", stanoví:

„1. Spolková vláda je se souhlasem Bundesrat oprávněna prostřednictvím nařízení:

1. stanovit podmínky přístupu do sítě, včetně nákupu a dodávky vyrovnávacích služeb, jakož i metodiky používané k určení těchto podmínek a metodiky pro stanovení přístupových sazeb [...];

2. regulovat, v jakých případech a za jakých podmínek může regulační orgán stanovit takové podmínky nebo metodiky nebo je schválit na žádost provozovatele soustavy;

[5] Nařízení Rady (ES) č. 139/2004 ze dne 20. ledna 2004 o kontrole spojování podniků (Úř. věst. 2004, L 24, s. 1; Zvl. vyd. 08/03, s. 40).

3. regulovat, v jakých konkrétních případech použití sítě a za jakých podmínek může regulační orgán v jednotlivých konkrétních případech povolit nebo zamítnout povolení pokud jde o jednotlivé sazby za přístup do sítě“.

II. Postup před zahájením soudního řízení a řízení před Soudním dvorem

13. Dne 20. května 2014 zaslala Komise v rámci přezkumu provedení směrnic 2009/72 a 2009/73 do německého práva z moci úřední, který byl zaměřen na ověření existence případných neslučitelností s unijním právem, Spolkové republice Německo řadu otázek týkajících se provedení těchto směrnic, na které německé orgány odpověděly dopisem ze dne 12. září 2014.

14. Vzhledem k tomu, že Komise měla za to, že vnitrostátní právní úprava nebyla v několika ohledech v souladu se směrnicemi, zaslala dne 27. února 2015 Spolkové republice Německo výzvu dopisem v řízení o nesplnění povinnosti č. 2014/2285, na kterou tento členský stát odpověděl dopisem ze dne 24. června 2015.

15. Dne 29. dubna 2016 zaslala Komise Spolkové republice Německo odůvodněné stanovisko, ve kterém zopakovala stanovisko vyjádřené ve své výzvě dopisem, podle níž některá ustanovení německého práva nebyla v souladu se směrnicemi 2009/72 a 2009/73. Spolková republika Německo odpověděla dopisem ze dne 29. srpna 2016, v němž uvedla, že legislativní změny týkající se některých výtek vznesených v odůvodněném stanovisku jsou v procesu přijímání a dne 19. září 2017 předala znění pozměněného zákona, platného od 22. července 2017.

16. Vzhledem k tomu, že Komise měla za to, že legislativní ustanovení přijatá Spolkovou republikou Německo stále nebyla plně v souladu s oběma směrnicemi, podala projednávanou žalobu.

III. Právní analýza

17. Komise zakládá svou žalobu na čtyřech žalobních důvodech, které se všechny týkají nesprávného provedení směrnic 2009/72 a 2009/73 ze strany Spolkové republiky Německo do EnWG.

A. K prvnímu žalobnímu důvodu, který se týká nesprávného provedení pojmu „vertikálně integrovaný podnik“

1. Argumenty účastnic řízení

18. Komise tvrdí, že definice pojmu „vertikálně integrovaný podnik“ obsaženého v § 3 odst. 38 EnWG není v souladu s čl. 2 bodem 21 směrnice 2009/72 a čl. 2 bodem 20 směrnice 2009/73, a tudíž Spolková republika Německo nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z těchto ustanovení směrnic.

19. Komise uvádí, že v definici obsažené v EnWG je pojem „vertikálně integrovaný podnik“ omezen na podniky vykonávající činnosti v Unii. Podniky, které ačkoli jsou ovládány vertikálně integrovaným podnikem, vykonávají činnosti mimo Unii, jsou tedy z této definice vyloučeny. Tak

by například výroba nebo dodávky prováděné mimo Unii nespadaly do oblasti působnosti této definice. Německý NRO při určování postavení vertikálně integrovaného podniku nezohledňuje činnosti prováděné mimo Unii. NRO tedy neposuzuje, zda tyto činnosti vedou ke střetu zájmů.

20. Podle Komise je německá právní úprava v rozporu jak s normativními ustanoveními čl. 2 bodu 21 směrnice 2009/72 a čl. 2 bodu 20 směrnice 2009/73, tak s cíli pravidel týkajících se účinného oddělení činností stanoveného směrnicemi.

21. Z doslovného hlediska ani jedno z těchto dvou ustanovení neobsahuje omezení, pokud jde o zeměpisný rozsah, v němž musí být činnosti vertikálně integrovaného podniku vykonávány. Naopak, z bodu 24 odůvodnění směrnice 2009/72 a bodu 21 odůvodnění směrnice 2009/73 vyplývá, že účinné oddělení činností v oblasti sítí od dodávek a výroby by se mělo vztahovat na celou Unii, a to jak na podniky v Unii, tak na podniky mimo Unii.

22. Pokud jde o cíle, pravidla týkající se účinného oddělení by měla zajistit, aby provozovatel přenosové soustavy získal certifikaci, pouze pokud je zajištěno, že provozuje síť nezávislým a nediskriminačním způsobem. Jejich cílem je odstranit pobídky pro vertikálně integrované podniky diskriminovat konkurenty pokud jde o přístup k síti, přístup k obchodním informacím a investicím. Podle Komise by takový střet zájmů mohl vzniknout nejen v případě, že činnosti vertikálně integrovaného podniku probíhají v Unii, ale také v případě, že tyto činnosti probíhají mimo Unii.

23. Zahrnutí činností vykonávaných mimo Unii do oblasti působnosti pojmu „vertikálně integrovaný podnik“ by neznamenalo, že mimoevropské podniky se stanou přímo adresáti práv a povinností vyplývajících z unijních právních předpisů a nerozšířilo by to oblasti pravomoci Unie. Provozovatelé přenosových soustav, na které se vztahují pravidla pro účinné oddělení, totiž skutečně vždy působí v Unii. Zahrnutí činností prováděných mimo Unii do definice vertikálně integrovaného podniku by umožnilo vyhodnotit tyto činnosti v Unii. Žádná zásada práva hospodářské soutěže nebo mezinárodního práva takovému výkladu nebrání.

24. Spolková republika Německo zpochybňuje argumenty Komise.

25. Zaprvé z doslovného hlediska z judikatury vyplývá, že členské státy nejsou povinny provést směrnice doslovně, pokud je zajištěno jejich věcné provedení. Definice pojmu „vertikálně integrovaný podnik“ uvedená v § 3 odst. 38 EnWG není v rozporu se zněním čl. 2 bodu 21 směrnice 2009/72 a čl. 2 bodu 20 směrnice 2009/73. Tato ustanovení totiž neposkytují žádné vodítko, pokud jde o zeměpisnou oblast působnosti, a vyžadují tedy v tomto ohledu vyjasnění při jejich provedení do vnitrostátního práva členských států. Kromě toho Soudní dvůr nedávno upřesnil, že pokud musí být ustanovení směrnice vyjasněno za účelem naplnění zásady právní jistoty, přísluší členským státům, aby tak učinily v době provedení[6]. Body 24 a 25 odůvodnění směrnice 2009/72 a body 21 a 22 odůvodnění směrnice 2009/73 podporují výklad německé vlády.

26. Zadruhé tvrzení navržené Komisí není v souladu s cíli ustanovení směrnic o účinném oddělení. Komise především nesplnila své důkazní břemeno ohledně nesplnění povinnosti a neposkytla žádné příklady možného střetu zájmů. Podle německé vlády cíle ustanovení týkajících se účinného oddělení nevyžadují, aby činnosti prováděné mimo Unii podniky dodávajícími energii byly zohledněny při definici vertikálně integrovaného podniku. K situaci střetu zájmů by totiž mohlo dojít pouze tehdy, pokud by strany vertikálně integrovaného

[6] Rozsudek ze dne 30. ledna 2019, Planta Tabak (C-220/17, EU:C:2019:76, bod 33).

podniku, které provádějí činnosti v konkurenčních odvětvích výroby a distribuce elektřiny nebo plynu, působily v Unii. Při absenci činností v Unii neexistuje žádné riziko negativního vlivu na provozovatele přenosové soustavy.

27. Zatřetí rozšíření definice pojmu „vertikálně integrovaný podnik“ na činnosti prováděné mimo Unii podniky ze třetích zemí by bylo v rozporu jak s judikaturou, podle níž může být unijní právo uplatněno pouze v případě, že předmětné jednání má okamžitý a podstatný účinek v Unii, tak s mezinárodním právem. Uvedené podniky ze třetích zemí by se totiž staly subjekty s právy a povinnostmi, aniž by působily na území Unie a jejich činnosti prováděné mimo Unii působily účinky na území Unie.

28. Začtvrté německá vláda tvrdí, že výklad směrnic ve světle právních základů a základních práv a svobod podporuje její postoj. Německá vláda zaprvé zdůrazňuje, že směrnice byly přijaty na základě čl. 47 odst. 2 a článků 55 a 95 Smlouvy o ES[7], jejichž účelem je usnadnit výkon svobody usazování a volného pohybu služeb a jejichž cílem je vytvoření a fungování vnitřního trhu. V důsledku toho uvedená ustanovení Smlouvy nemohou představovat právní základ pro přijetí ustanovení použitelných na hospodářské činnosti podniků prováděných ve třetí zemi. Směrnice zadruhé vertikálně integrovaným podnikům ukládají povinnosti omezující volný pohyb kapitálu podle článku 63 SFEU, jakož i svobodu podnikání podniků a jejich pracovníků zakotvenou v článku 16 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), jakož i právo na vlastnictví zakotvené v čl. 17 odst. 1 Listiny. V rozsahu, v němž činnosti podniků ze třetích zemí prováděné mimo Unii nemají účinky na vnitřní trh, není takové omezení základních práv a základních svobod nutné k dosažení cíle zajistit účinné a nediskriminační fungování přenosových soustav v Unii.

2. Posouzení

29. Posouzení opodstatněnosti prvního žalobního důvodu Komise závisí na určení rozsahu pojmu „vertikálně integrovaný podnik“ ve smyslu čl. 2 bodu 21 směrnice 2009/72 a čl. 2 bodu 20 směrnice 2009/73. Zejména je třeba posoudit, zda je taková vnitrostátní právní úprava, jako je dotčená německá právní úprava, která vylučuje z tohoto pojmu – a v důsledku toho z oblasti působnosti ustanovení týkajících se účinného oddělení sítí od výroby elektřiny nebo produkce plynu a dodávky těchto energetických produktů – činnosti prováděné podnikem nebo skupinou podniků mimo Unii, slučitelná s touto definicí.

30. V tomto ohledu je třeba nejprve uvést, že ani čl. 2 bod 21 směrnice 2009/72, ani čl. 2 odst. 20 směrnice 2009/73 neobsahují odkaz na právo členských států, pokud jde o definici pojmu „vertikálně integrovaný podnik“.

31. V této souvislosti podle ustálené judikatury Soudního dvora jak z požadavků jednotného použití unijního práva, tak ze zásady rovnosti vyplývá, že znění ustanovení unijního práva, které výslovně neodkazuje na právo členských států za účelem vymezení svého smyslu a rozsahu, musí být zpravidla vykládáno autonomním a jednotným způsobem v celé Unii, přičemž tento výklad je třeba nalézt nejen s přihlédnutím k jeho znění, ale i ke kontextu tohoto ustanovení a k cíli sledovanému dotčenou právní úpravou[8].

[7] Nyní čl. 53 odst. 2, článek 62 a článek 114 SFEU.

[8] Viz *ex multis* rozsudek ze dne 8. října 2020, Crown Van Gelder (C-360/19, EU:C:2020:805, bod 21 a citovaná judikatura).

32. Pokud jde zaprvé o znění obou dotčených ustanovení, především uvádím, že na rozdíl od § 3 bodu 38 EnWG výslovně neobsahují žádné zeměpisné omezení rozsahu definice pojmu „vertikálně integrovaný podnik“ v tom smyslu, že se omezuje pouze na činnosti prováděné na území Unie.

33. V tomto ohledu je třeba připomenout, že ačkoli podle ustálené judikatury není členský stát povinen provést definice stanovené směrnicí doslovně, a provedení směrnice do vnitrostátního práva tedy nezbytně nevyžaduje doslovné převzetí jejích ustanovení do právní normy, tak je však nezbytné, aby tento členský stát účinně zajistil úplné uplatnění této směrnice dostatečně jasným a přesným způsobem [9].

34. Je tedy rozhodující určit, zda omezení rozsahu pojmu „vertikálně integrovaný podnik“ pouze na činnosti prováděné v Unii, jak stanoví německé právo, představuje pouhé upřesnění definice tohoto pojmu obsaženého ve směrnicích, jak tvrdí německá vláda, anebo zda jde o nedovolené omezení rozsahu působnosti této definice, jak tvrdí Komise.

35. Ačkoli v tomto ohledu doslovné znění neumožňuje dospět k definitivnímu závěru, mám za to, že systematická a teleologická analýza ustanovení svědčí ve prospěch druhé možnosti a potvrzuje, že absence výslovného omezení rozsahu pojmu „vertikálně integrovaný podnik“ ve znění směrnic pouze na činnosti prováděné v Unii znamená, že oblast působnosti této definice se neomezuje pouze na tyto činnosti.

36. Pokud jde zadruhé o kontext, ve kterém je vymezena definice pojmu „vertikálně integrovaný podnik“, je třeba uvést, že tento pojem je součástí ustanovení směrnic zaměřených na zajištění účinného oddělení sítí od výroby elektřiny nebo plynu a dodávek obou těchto energetických produktů [10].

37. V tomto ohledu je třeba připomenout, že v zájmu zajištění takového účinného oddělení nabízejí směrnice členským státům tři možnosti. Jako první možnost mohou členské státy stanovit oddělení vlastnictví, které vyžaduje, aby byl vlastník sítě určen jako provozovatel soustavy a nezávislý na všech zájmech v oblasti dodávek a výroby. V systému směrnice je tato konfigurace nejúčinnějším prostředkem k odstranění střetu zájmů, který samotné směrnice definují jako „nevyhnutelný“, mezi výrobci a dodavateli na jedné straně a provozovateli přenosových soustav na straně druhé [11].

38. Směrnice však ponechává členským státům možnost umožnit elektroenergetickému podniku (nebo skupině elektroenergetických podniků), které provádějí činnosti spojené s výrobou nebo dodávkami, aby si ponechaly vlastnictví aktiv sítě, přičemž se mohou rozhodnout zřídit provozovatele nezávislých soustav (druhá možnost) nebo nezávislého provozovatele přenosové soustavy (třetí možnost) [12], to však za předpokladu, že je zajištěno účinné oddělení [13].

[9] V tomto smyslu mimo jiné viz rozsudek ze dne 25. ledna 2018, Komise v. Česká republika (C-314/16, EU:C:2018:42, bod 35 a citovaná judikatura).

[10] Viz bod 9 odůvodnění směrnice 2009/72 a bod 6 odůvodnění směrnice 2009/73.

[11] Viz bod 11 odůvodnění směrnice 2009/72 a bod 8 odůvodnění směrnice 2009/73.

[12] V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 26. října 2017, Balgarska energijna borza (C-347/16, EU:C:2017:816, bod 33).

[13] Viz bod 16 odůvodnění směrnice 2009/72 a bod 13 odůvodnění směrnice 2009/73.

39. V této souvislosti je relevantní pojem „vertikálně integrovaný podnik“ [14], který hraje zásadní roli při určování subjektů, na něž se vztahují povinnosti stanovené směrnicemi, aby bylo zajištěno účinné oddělení při neexistenci oddělení vlastnictví, tedy v případě nezávislých provozovatelů soustav ustanovení článků 13 a 14 směrnice 2009/72 a 14 a 15 směrnice 2009/73 a v případě nezávislých provozovatelů přenosových soustav ustanovení kapitoly V směrnice 2009/72 a kapitoly IV směrnice 2009/73. Pojem „vertikálně integrovaný podnik“ je tedy třeba vykládat v systematickém rámci těchto ustanovení a ve světle cílů sledovaných směrnicemi prostřednictvím těchto ustanovení.

40. Stále ze systematického hlediska je vhodné rovněž uvést, že pojem „vertikálně integrovaný podnik“ odkazuje na pojem kontroly, jehož definice, jak vyplývá z bodu 13 odůvodnění směrnice 2009/72 a bodu 10 odůvodnění směrnice 2009/73, je převzata z nařízení Rady (ES) č. 139/2004 ze dne 20. ledna 2004 o kontrole spojování podniků [15]. Mám však za to, že definice tohoto pojmu je pro účely analýzy tohoto žalobního důvodu irelevantní [16].

41. Právě v takto vymezeném systematickém rámci je třeba zatřetí odkázat na cíle směrnice a zejména na pravidla týkající se účinného oddělení.

42. V tomto ohledu, jak vyplývá z několika bodů odůvodnění obou směrnic [17] a jak již bylo uvedeno, cílem těchto pravidel je vyloučit nevyhnutelný střet zájmů, který existuje mezi podniky činnými v oblasti výroby elektřiny nebo plynu a jejich dodávce na straně jedné a provozovateli přenosové soustavy na straně druhé, a to za účelem spravedlivého přístupu do sítě, nediskriminační podpory investic do infrastruktury, vytvoření transparentnosti trhu a zajištění bezpečnosti dodávek s konečným cílem vytvoření vnitřního trhu s elektřinou a zemním plynem [18].

43. V tomto ohledu mám za to, jak vysvětlila Komise, že nelze vyloučit existenci střetu zájmů mezi provozovatelem přenosové sítě nacházející se v Unii a podniky působícími v oblasti výroby elektřiny nebo plynu a jejich dodávek, pokud jsou tyto činnosti prováděny mimo území Unie, takže zahrnutí těchto činností za účelem kvalifikace subjektu jako vertikálně integrovaného podniku může být systematicky vyloučeno.

44. Ve svých písemnostech a na jednání Komise uvedla konkrétní příklad situace, kdy jsou plyn nebo elektřina vyráběné podnikem mimo Unii přepraveny v přenosové soustavě v rámci Unie, která je ve vlastnictví stejného podniku. V takovém případě je zřejmé riziko diskriminačního chování při správě sítě (například neuskutečněné nebo opožděné investice), které znevýhodňuje její části používané k přepravě energetických produktů konkurentů. V takovém případě by navíc měl provozovatel sítě přístup k citlivým údajům týkajícím se konkurentů, které může ve svůj

[14] Viz čl. 9 odst. 8 směrnice 2009/72 a směrnice 2009/73.

[15] Úř. věst. 2004, L 24, s. 1, Zvl. vyd. 08/03, s. 40.

[16] V souvislosti s kontrolou spojování se pojem „kontrola“ v zásadě týká kritérií týkajících se osoby, která má kontrolu, určení předmětu kontroly (podnik nebo aktiva), prostředků, kterými vykonává kontrolu, jakož i druhů kontroly (výlučné nebo společné); v tomto ohledu viz Konsolidované sdělení Komise k otázkám příslušnosti podle nařízení Rady (ES) č. 139/2004 o kontrole spojování podniků (Úř. věst. 2008, C 95, s. 1, zejména oddíl II). Německá vláda však objasnila, že podle § 3 odst. 38 EnWG ve smyslu výkladu NRO kvalifikace „vertikálně integrovaného podniku“ nezávisí na skutečnosti, zda vertikálně integrovaný podnik vykonává kontrolu nad podniky usazenými v Unii, či nikoli, ale že stanoví zeměpisné kritérium, které pro účely této kvalifikace vyžaduje, aby byly činnosti v odvětví elektřiny a plynu prováděny v Unii. Z toho vyplývá, že pro účely analýzy tohoto žalobního důvodu není relevantní výkon kontroly (a tedy ani pojem kontrola), ale otázka případného výkonu činnosti, ze strany elektroenergetického podniku nebo plynárenského podniku nebo skupiny těchto podniků, mimo Unii, která je nezávislá na případném výkonu kontroly nad podnikem usazeným mimo Unii.

[17] Viz bod 9, 11, 12, 15, 16, 19 a 24 odůvodnění směrnice 2009/72 a bod 6, 8, 9, 12, 13, 16 a 21 odůvodnění směrnice 2009/73.

[18] V tomto ohledu viz rozsudky ze dne 11. června 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, bod 22 a citovaná judikatura), pokud jde o směrnici 2009/72, a ze dne 19. prosince 2019, GRDF (C-236/18, EU:C:2019:1120, bod 34 a citovaná judikatura), pokud jde o směrnici 2009/73. Viz také níže bod 108 tohoto stanoviska.

prospěch využít pro své výrobní nebo dodavatelské činnosti. Není pochyb o tom, že s ohledem na cíle sledované ustanoveními směrnic o účinném oddělení musí takové situace spadat do jejich oblasti působnosti.

45. Z toho vyplývá, že restriktivní výklad pojmu „vertikálně integrovaný podnik“, jaký navrhuje německá vláda, ohrožuje užitečný účinek ustanovení směrnic týkajících se účinného oddělení a že vyloučení situací možného střetu zájmů, jako je ten, který byl uveden v předchozím bodě, z oblasti působnosti tohoto pojmu z důvodu omezení rozsahu tohoto pojmu výlučně na činnosti prováděné v Unii, jak je tomu podle § 3 bodu 38 EnWG, nesplňuje cíle sledované směrnicemi.

46. V tomto ohledu také zaprvé uvádím, že pokud jde o směrnici 2009/72, Soudní dvůr již měl příležitost objasnit, že z bodů 16, 17 a 19 odůvodnění směrnice 2009/72 a z čl. 47 odst. 3 této směrnice vyplývá, že požadavky na účinné oddělení mají zajistit *plnou* a *skutečnou* nezávislost provozovatelů přenosových soustav na výrobě a dodávkách [19]. Stejné úvahy platí i pro směrnici 2009/73 [20].

47. Zadruhé z bodu 24 odůvodnění směrnice 2009/72 a bodu 21 odůvodnění směrnice 2009/73 vyplývá, že úplné oddělení činností v oblasti sítí a činností v oblasti dodávek a výroby se musí uplatnit v rámci celé Unie na podniky z Unie i na podniky ze zemí mimo Unii. Situace, jako je situace uvedená jako příklad v bodě 44 výše, nezajišťují v Unii, kde se nachází regulovaná přenosová soustava, úplné oddělení činností v oblasti sítí od činností v oblasti dodávek a výroby.

48. V tomto ohledu je třeba uvést, že na rozdíl od toho, co tvrdí německá vláda, výklad pojmu „vertikálně integrovaný podnik“, který v sobě zahrnuje činnosti v oblasti výroby nebo dodávek prováděné mimo Unii, nevede ani k extrateritoriálnímu uplatnění unijního práva v rozporu s judikaturou Soudního dvora nebo mezinárodním právem, ani k porušení základních práv nebo základních svobod podniků nepůsobících v Unii. Jak totiž správně zdůraznila Komise, směrnice nepředstavují regulaci činností prováděných vertikálně integrovaným podnikem mimo území Unie, ale určují podmínky, které musí tyto podniky dodržovat, aby mohly provozovat přenosové sítě elektřiny nebo plynu v Unii [21].

49. Z výše uvedeného vyplývá, že podle mého názoru musí být prvnímu žalobnímu důvodu Komise vyhověno.

[19] Rozsudek ze dne 26. října 2017, Balgarska energijna borza (C-347/16, EU:C:2017:816, bod 34).

[20] Výše uvedené body odůvodnění a ustanovení směrnice 2009/72 odpovídají bodům 13, 14 a 16 odůvodnění a čl. 52 odst. 3 směrnice 2009/73.

[21] V tomto smyslu viz rovněž rozsudky ze dne 28. února 2013, Komise v. Rakousko (C-555/10, EU:C:2013:115, bod 60), a ze dne 28. února 2013, Komise v. Německo (C-556/10, EU:C:2013:116, bod 64). Stejně tak musí být podle mého názoru vykládány články 11 obou směrnic, citované německou vládou v jejích podáních, které se týkají certifikačních postupů ve vztahu ke třetím zemím. Podle mého názoru není v žádném případě možné z těchto ustanovení dovodit, že činnosti prováděné mimo Unii v odvětví elektřiny a plynu by měly být vyloučeny z pojmu „vertikálně integrovaný podnik“.

B. Ke druhému žalobnímu důvodu, týkajícímu se nedostatečného provedení ustanovení o přechodných obdobích v rámci modelu nezávislého provozovatele přenosové soustavy

1. Argumenty účastnic řízení

50. Komise tvrdí, že ustanovení § 10c odst. 2 a 6 EnWG bezdůvodně omezují rozsah působnosti ustanovení čl. 19 odst. 3 a 8 směrnic, a představují tedy nedostatečné provedení těchto ustanovení. Spolková republika Německo tedy nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z těchto ustanovení směrnic.

51. Podle Komise se čl. 19 odst. 3 směrnic vztahuje na všechny pozice nebo funkce, na všechny zájmy nebo obchodní vztahy, ať už přímé nebo nepřímé, v rámci vertikálně integrovaného podniku, jeho částí, podniků, které jsou jeho součástí, a jejích ovládajících akcionářů. Oblast působnosti těchto ustanovení není omezena na části vertikálně integrovaného podniku nebo jeho ovládajících akcionářů vykonávajících v odvětví energetiky činnosti uvedené v § 10c odst. 2 EnWG.

52. Omezení těchto činností stanovené německým právem tedy není v souladu ani se zněním čl. 19 odst. 3 a 8 směrnic, ani s cíli pravidel týkajících se účinného oddělení. Podle modelu nezávislého provozovatele přenosové soustavy by totiž takový provozovatel mohl zůstat součástí vertikálně integrovaného podniku, pouze pokud jsou splněny určité přísné organizační, řídící a investiční podmínky stanovené ve směrnicích, které zaručují jeho účinnou nezávislost na vertikálně integrovaném podniku jako celku. Zájmy části vertikálně integrovaného podniky působící v odvětví energetiky by totiž mohly mít dopad na politiku a zájmy celého vertikálně integrovaného podniku, včetně jejích částí nepůsobících v odvětví energetiky.

53. Vyloučení částí vertikálně integrovaného podniku, které nejsou přímo činné v tomto odvětví, by umožnilo obejít pravidla v oblasti účinného oddělení. Jednotky v rámci vertikálně integrovaného podniku jsou totiž nutně úzce vzájemně závislé. Není tedy možné *a priori* vyloučit, že při nezbytné interakci mezi různými složkami tohoto podniku může dojít k případným omezováním jednotek, které nejsou činné v energetickém sektoru, vyplývajícím ze zájmů vertikálně integrovaného podniku v odvětvích výroby a dodávek. Právě za účelem zabránění těmto rizikům a zajištění účinného oddělení provozovatele přenosové soustavy od vertikálně integrovaného podniku se unijní normotvůrce rozhodl zahrnout všechny části podniku do oblasti působnosti ustanovení čl. 19 odst. 3 a 8 směrnic a neomezit oblast působnosti těchto ustanovení výlučně na části činné v energetickém odvětví, jak je stanoveno v německé právní úpravě provádějící směrnici.

54. Spolková republika Německo zpochybňuje argumenty Komise. Spolková republika Německo zaprvé tvrdí, že příslušná ustanovení směrnic a EnWG mají stejnou oblast působnosti. Z článku 2 odst. 21 směrnice 2009/72 a čl. 20 odst. 20 směrnice 2009/73 totiž vyplývá, že vertikálně integrovaný podnik je tvořen elektroenergetickými podniky nebo plynárenskými podniky, a nikoli podniky působícími v jiných hospodářských odvětvích. Tedy také ve směrnicích, stejně jako v německém právu podléhá kvalifikace elektroenergetického nebo plynárenského podniku konkrétní oblasti činnosti.

55. Zadruhé k dosažení cílů sledovaných směrnicemi, tedy odstranění situací střetu zájmů mezi výrobci, dodavateli a provozovateli přenosových soustav, je nezbytné, ale dostačující, zajistit nezávislost provozovatele přenosové soustavy na částech vertikálně integrovaného podniku působících v energetických odvětvích. Aby se zabránilo výše uvedeným střetům zájmů, není

naopak nezbytné rozšířit oblast působnosti ustanovení týkajících se přechodných období na části podniku, které v těchto odvětvích nepůsobí. Ani teoreticky není možné, že by přesun zaměstnanců z části podniku, který nepůsobí v odvětví energetiky, k provozovateli přenosové soustavy, mohl vést ke střetu zájmů mezi výrobci, dodavateli a provozovatelem přenosové soustavy.

56. Zatření ustanovení o přechodných obdobích mohou ovlivnit volný pohyb pracovníků podle článku 45 SFEU a základní právo na svobodnou volbu povolání podle čl. 15 odst. 1 Listiny. Omezení těchto práv by byla odůvodněná, pouze pokud sledují cíle obecného zájmu a jsou nezbytná a přiměřená k dosažení těchto cílů. Účinnost oddělení a předcházení střetu zájmů v rámci modelu nezávislého provozovatele přenosové soustavy však vyžaduje dočasné pozastavení přesunu zaměstnanců pouze mezi různými částmi vertikálně integrovaného podniku působícími v odvětví energetiky, a nikoli s ohledem na jiné části tohoto podniku.

2. Posouzení

57. Posouzení opodstatněnosti druhého žalobního důvodu Komise závisí na určení rozsahu působnosti ustanovení čl. 19 odst. 3 a 8 směrnic, která stanoví, že pro určitá „přechodná období“ (tři roky nebo šest měsíců před jejich jmenováním) zaměstnanci odpovědní za řízení nebo členové správních orgánů nezávislého provozovatele přenosové soustavy, jakož i všechny ostatní osoby uvedené v odst. 8 třetím pododstavci těchto ustanovení, v zásadě nemohou udržovat profesionální ani obchodní vztahy s vertikálně integrovaným podnikem nebo jeho částmi nebo s jeho ovládajícími akcionáři.

58. Zejména je třeba posoudit, zda je s těmito ustanoveními směrnic slučitelná taková vnitrostátní prováděcí právní úprava, jako je dotčená německá právní úprava, která omezuje použitelnost nezbytných přechodných období v ní stanovených pouze na zaměstnance částí vertikálně integrovaného podniku nebo jeho ovládajících akcionářů, kteří v odvětví energetiky vykonávají činnosti uvedené v § 10c odst. 2 EnWG.

59. V tomto ohledu, jak vyplývá z bodu 31 výše, je třeba určit rozsah působnosti příslušných ustanovení směrnic s přihlédnutím nejen k jejich znění, ale také ke kontextu, ve kterém jsou začleněny, a k cíli sledovanému dotčenou právní úpravou.

60. Z doslovného hlediska je třeba uvést, že na rozdíl od prováděcího ustanovení EnWG neobsahují ustanovení uvedená v čl. 19 odst. 3 a 8 směrnic výslovné omezení své působnosti pouze na zaměstnance částí vertikálně integrovaného podniku působících v energetických odvětvích. Naopak jak odstavec 3, tak druhý pododstavec odst. 8 odkazují na vertikálně integrovaný podnik jako celek a odstavec 3 rovněž odkazuje na jeho části bez jakékoli další specifikace.

61. Z kontextu a teleologického hlediska jsou ustanovení čl. 19 odst. 3 a 8 směrnic součástí výše uvedených ustanovení kapitoly V směrnice 2009/72 a kapitoly IV směrnice 2009/73, která, v rámci třetí možnosti zmíněné v bodě 38 výše, mají za cíl zajistit nezávislost nezávislého provozovatele přenosové soustavy na vertikálně integrovaném podniku, aby se odstranil nevyhnutelný střet zájmů, který existuje na jedné straně mezi zájmy týkajícími se výroby elektřiny nebo plynu a dodávek a řízení přenosové soustavy za účelem plnění dalších cílů uvedených v bodě 42 výše na straně druhé.

62. V tomto ohledu je třeba připomenout, jak je uvedeno v bodě 46 výše, že účelem ustanovení o účinném oddělení je zajistit *plnou* a *skutečnou* nezávislost provozovatelů přenosových soustav v rámci vertikálně integrovaného podniku v případech, kdy jsou zvoleny jiné možnosti než oddělení vlastnictví, které, jak již bylo uvedeno, představuje v očích unijního normotvůrce nejlepší řešení [22]. Z těchto úvah vyplývá, že ustanovení týkající se účinného oddělení, která zastávají zásadní roli v systému vytvořeném směrnicemi, nelze vykládat striktně, ale je třeba je chápat v širokém smyslu, aby byla zaručena plná a skutečná nezávislost nezávislého provozovatele přenosové soustavy na vertikálně integrovaném podniku.

63. Konkrétně mám za to, že, jak tvrdí Komise, nelze *a priori* vyloučit, že v rámci vertikálně integrovaného podniku mohou nastat konfliktní situace mezi zájmy vertikálně integrovaného podniku jako celku a zájmy provozovatele přenosové soustavy, které mohou mít vliv na rozhodnutí tohoto provozovatele ohledně vedení. V nezbytně složité struktuře, jakou může být vertikálně integrovaný podnik působící mimo jiné v energetickém sektoru, nelze vyloučit, že zájmy v odvětví výroby a dodávek mohou ovlivnit činnost částí podniku, které přímo nepůsobí v energetickém sektoru. Mám za to, že právě z tohoto důvodu unijní normotvůrce v rámci ustanovení čl. 19 odst. 3 a 8 směrnic odkázal na vertikálně integrovaný podnik jako celek a výslovně neomezil rozsah působnosti těchto ustanovení pouze na jeho části působící v energetických odvětvích.

64. V tomto ohledu uvádím, že, jak zdůrazňuje německá vláda, definice pojmu „vertikálně integrovaný podnik“ uvedená v čl. 2 bodě 21 směrnice 2009/72 a v čl. 20 bodě 20 směrnice 2009/73 samozřejmě odkazuje na „elektroenergetické podniky“ a na „plynárenský podnik“ (nebo na skupinu těchto podniků), jak jsou definovány v bodech 35 a 1 výše uvedených článků. Ačkoli však z těchto definic vyplývá, že fyzické nebo právnické osoby, které vykonávají alespoň jednu z funkcí v nich uvedených, spadají do oblasti působnosti těchto pojmů [23], tak na druhé straně z nich nevyplývá, že by z pojmu „vertikálně integrovaný podnik“ měly být vyloučeny části tohoto podniku, které nepůsobí v těchto odvětvích, s následným vyloučením těchto částí z oblasti působnosti ustanovení směrnic týkajících se účinného oddělení. Jak uvádí Komise, restriktivní výklad tohoto druhu by vedl k umělému rozdělení podniku, které neodpovídá ekonomické realitě a bylo by podle mého názoru v rozporu s požadavkem, uvedeným v bodě 62 výše, vykládat výše uvedená ustanovení v širším smyslu.

65. Pokud jde tedy o volný pohyb pracovníků podle článku 45 SFEU, kterého se dovolává německá vláda, mám za to, že ačkoli, jak tvrdí tato vláda, ustanovení čl. 19 odst. 3 a odst. 8 směrnic mohou ve skutečnosti představovat překážku výkonu této svobody, tak odpovídají účelu obecného zájmu sledovaného Unií a jsou odůvodněná a přiměřená.

66. V tomto ohledu připomínám, že podle judikatury může být opatření, které představuje překážku pro volný pohyb pracovníků, připuštěno pouze tehdy, sleduje-li některý z legitimních cílů stanovených ve Smlouvě o FEU nebo je-li odůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu. V takovém případě je však ještě třeba, aby použití takového opatření bylo s to zaručit uskutečnění daného cíle a nepřekračovalo meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné [24].

[22] Viz bod 11 odůvodnění směrnice 2009/72 a bod 8 odůvodnění směrnice 2009/73 a bod 37 tohoto stanoviska.

[23] Tedy funkce výroby, přepravy, distribuce, dodávky nebo nákupu elektřiny nebo zemního plynu a odpovědnosti za obchodní, technické nebo údržbářské úkoly související s těmito funkcemi.

[24] Viz rozsudek ze dne 23. dubna 2020, Land Niedersachsen (předchozí relevantní doby zaměstnání) (C-710/18, EU:C:2020:299, bod 34 a citovaná judikatura), jakož i rozsudky ze dne 16. března 2010, Olympique Lyonnais, (C-325/08, ECLI:EU:C:2010:143, bod 38) a ze dne 10. října 2019, Krah (C-703/17, EU:C:2019:850, bod 55).

67. V tomto ohledu uvádím, že cíl zajistit účinné oddělení sledovaný ustanoveními čl. 19 odst. 3 a 8 směrnic je nezbytný k zajištění fungování vnitřního trhu s energií podle čl. 194 odst. 1 SFEU. Tato ustanovení jsou rovněž vhodná k dosažení tohoto cíle, neboť stanovení „přechodných období“ v rámci vertikálně integrovaného podniku nebo jeho ovládajících akcionářů před jmenováním u provozovatele přenosové soustavy na odpovědné nebo řídící pozice má zaručit nezávislost tohoto provozovatele na strukturách vertikálně integrovaného podniku, které mohou být ovlivněny zájmy vztahujícími se k činnosti v oblasti výroby a dodávek elektřiny nebo plynu. S ohledem na omezenou dobu trvání stanovených omezení mám rovněž za to, že tato ustanovení nepřekračují rámec toho, co je nezbytné pro dosažení stanovených cílů.

68. Pokud jde naopak o právo svobodné volby povolání podle čl. 15 odst. 1 Listiny, je třeba připomenout, že podle judikatury Soudního dvora se tato svoboda neprojevuje jako absolutní výsada, ale musí k ní být přihlédnuto ve vztahu k její společenské funkci, a v důsledku toho může být výkon této svobody omezen, pokud tato omezení skutečně odpovídají cílům obecného zájmu sledovaným Unií a nepředstavují vzhledem ke sledovanému cíli nepřiměřený a neúnosný zásah do samotné podstaty takto zaručeného práva [25].

69. Z bodu 67 výše vyplývá, že ustanovení uvedená v čl. 19 odst. 3 a 8 směrnic účinně odpovídají účelu obecného zájmu sledovaného Unií. Vzhledem k jejich časově omezené povaze je podle mého názoru nelze považovat ani za nepřiměřený a nepřípustný zásah, který by narušil samotnou podstatu základního práva na svobodnou volbu povolání zaručeného v čl. 15 odst. 1 Listiny.

70. Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že podle mého názoru je třeba vyhovět i druhému žalobnímu důvodu Komise.

C. Ke třetímu žalobnímu důvodu, týkajícímu se nedostatečného provedení ustanovení čl. 19 odst. 5 směrnic 2009/72 a 2009/73

1. Argumenty účastnic řízení

71. Komise vytýká Spolkové republice Německo, že do vnitrostátního práva dostatečně neprovedla ustanovení čl. 19 odst. 5 směrnic, která v rámci možnosti nezávislého provozovatele přenosové soustavy stanoví, že osoby odpovědné za řízení nebo členové správních orgánů a zaměstnanci provozovatele přenosové soustavy nemohou mít žádný zájem v jakékoli části vertikálně integrovaného podniku jiné než provozovatel přenosové soustavy a nemají v tomto směru žádný prospěch.

72. Povinnost prodat podíly držené ve vertikálně integrovaném podniku, nabyté před 3. březnem 2012, která je stanovena v § 10c odst. 4 EnWG, se totiž vztahuje pouze na podíly držené osobami odpovědnými za řízení provozovatele přenosové soustavy, a nikoli na podíly, které drží zaměstnanci, když na základě čl. 19 odst. 5 směrnic se tato povinnost vztahuje bez rozdílu na členy vedení a na zaměstnance tohoto provozovatele. Podle Komise, i když zaměstnanci provozovatele přenosové soustavy nemohou přijímat rozhodnutí o řízení, jsou stále schopni ovlivňovat činnosti svého zaměstnavatele, což odůvodňuje uplatnění povinnosti prodat své podíly ve vertikálně integrovaném podniku také na tyto zaměstnance. Taková povinnost nemá vliv na

[25] Viz rozsudky ze dne 5. července 2017, Fries (C-190/16, EU:C:2017:513, bod 73) a ze dne 6. září 2012, Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, bod 54 a citovaná judikatura).

vlastnická práva těchto zaměstnanců, neboť se vztahuje pouze na budoucnost, takže nejsou ovlivněny již rozdělené dividendy. Kromě toho by tyto podíly byly prodány pouze se souhlasem jejich vlastníka a za přiměřenou protihodnotu.

73. Spolková republika Německo zpochybňuje argumenty Komise. Rozdílné zacházení s osobami odpovědnými za řízení provozovatele přenosové soustavy ve srovnání s ostatními zaměstnanci, pokud jde o povinnost prodat podíly ve vertikálně integrovaném podniku, je způsobeno jejich vedoucím postavením. Pro osoby odpovědné za řízení jsou totiž „stock options" nebo podíly na kapitálu obvykle součástí jejich odměny, která tedy závisí na vývoji kurzu těchto podílů. Kromě toho tyto osoby mají rozhodující strategický vliv na řízení provozovatele přenosové soustavy, což představuje zvláštní riziko střetu zájmů. Ostatní zaměstnanci naopak nemohou významně ovlivňovat každodenní řízení sítě. Kromě toho před vstupem v platnost posílených požadavků na nezávislost stanovených ve směrnicích byly podíly ve vertikálně integrovaném podniku obvykle nedílnou součástí složení majetku nebo individuálních úspor zaměstnanců. Aby se nevytvořilo nepřiměřené omezení jejich ústavně zaručeného práva na vlastnictví, bylo tedy rozhodnuto pouze zakázat zaměstnancům nabývat v budoucnu podíly ve vertikálně integrovaném podniku. Takové rozhodnutí bylo výsledkem rovnováhy mezi požadavky týkajícími se účinného oddělení a ochrany vlastnických práv zaměstnanců. Směrnice v každém případě neurčují, jak se má zacházet s podíly, které zaměstnanci nabyli před uplynutím konečné lhůty, takže členské státy mohly svobodně přijmout přechodná ustanovení, která považovaly za vhodná.

2. Posouzení

74. Posouzení opodstatněnosti třetího žalobního důvodu Komise závisí na určení rozsahu působnosti ustanovení čl. 19 odst. 5 směrnic. Zejména je třeba posoudit, zda je s těmito ustanoveními slučitelná taková vnitrostátní prováděcí právní úprava, jako je právní úprava stanovená v § 10c odst. 4 EnWG, která stanoví povinnost prodat podíly na kapitálu vertikálně integrovaného podniku nebo jeho části pouze pro osoby odpovědné za řízení, tedy s vyloučením dalších zaměstnanců provozovatele přenosové soustavy.

75. V tomto ohledu, jak vyplývá z bodu 31 výše, je třeba určit rozsah působnosti příslušných ustanovení směrnic s přihlédnutím nejen k jejich znění, ale také ke kontextu, ve kterém jsou začleněny, a k cíli sledovanému dotčenou právní úpravou.

76. Z doslovného hlediska je třeba uvést, že ustanovení čl. 19 odst. 5 směrnic jasně zakazují jak osobám odpovědným za řízení nebo členům správních orgánů, tak zaměstnancům provozovatele přenosové soustavy mít zájmy v jakékoli části vertikálně integrovaného podniku. Tato ustanovení nevytvářejí žádný rozdíl mezi první a druhou kategorií dotčených osob.

77. Z kontextového a teleologického hlediska mám za to, že úvahy podobné úvahám uvedeným v bodech 61 a 62 výše, pokud jde o odstavce 3 a 8 těchto článků směrnic, jsou použitelné rovněž pro určení rozsahu působnosti ustanovení uvedeného v odstavci 5 těchto článků. Zejména požadavek, který je základem ustanovení týkajících se účinného oddělení, zajistit *plnou* a *skutečnou* nezávislost provozovatelů přenosových soustav v rámci vertikálně integrovaného podniku v případech, kdy jsou zvoleny jiné možnosti než oddělení vlastnictví[26], podle mého názoru odůvodňuje široký výklad zákazu držení podílů ve vertikálně integrovaném podniku, který respektuje znění ustanovení, a který tedy zahrnuje povinnost prodeje v případě, že zaměstnanci takové podíly drží. Jak uvedla Komise, i když se neúčastní rozhodnutí ohledně řízení

[26] Viz bod 38 výše.

provozovatele přenosové soustavy, nelze *a priori* vyloučit, že zaměstnanec může být schopen ovlivňovat činnosti svého zaměstnavatele, a že tedy mohou nastat situace střetu zájmů v případě, že má podíly ve vertikálně integrovaném podniku nebo v jeho částech.

78. V této souvislosti se tedy domnívám, že členské státy neměly při provedení ustanovení předmětné směrnice žádný prostor pro uvážení, který by zaměstnance provozovatele přenosové soustavy vylučoval z povinnosti prodeje podílů ve vertikálně integrovaném podniku.

79. Pokud jde o otázku přiměřenosti zákazu držby podílů ve vertikálně integrovaném podniku pro *všechny* zaměstnance provozovatele přenosové soustavy, ze znění dotčených ustanovení jasně vyplývá, že se unijní normotvůrce rozhodl nerozlišovat mezi různými typy zaměstnanců nezávislého provozovatele přenosové soustavy, kterých se zákaz týká. V této souvislosti se opětovné projednání této volby podle mého názoru v zásadě rovná zpochybnění legality ustanovení směrnic.

80. V tomto ohledu je však třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora se členský stát nemůže – neexistuje-li ustanovení Smlouvy o FEU, které mu to výslovně dovoluje – úspěšně dovolávat protiprávnosti směrnice, která je mu určena, jako důvodu na obranu proti žalobě pro nesplnění povinnosti založené na neprovedení této směrnice. Jinak by tomu mohlo být pouze tehdy, pokud by dotčený akt byl stižen tak závažnými a zjevnými vadami, že by mohl být kvalifikován jako právně nicotný akt [27], přičemž tak tomu v projednávané věci není.

81. Konečně, pokud jde o argument německé vlády, podle něhož vnitrostátní právní úprava umožňuje respektovat právo zaměstnanců na vlastnictví, je třeba připomenout, že právo na vlastnictví zaručené čl. 17 odst. 1 Listiny není absolutní výsadou a že jeho výkon může být předmětem omezení odůvodněných cíli obecného zájmu, které Unie sleduje. Jak plyne z čl. 52 odst. 1 Listiny, lze tudíž využívání práva na vlastnictví omezit za podmínky, že tato omezení skutečně odpovídají sledovaným cílům obecného zájmu a nepředstavují vzhledem k sledovanému cíli nepřiměřený a neúnosný zásah, jímž by byla dotčena samotná podstata takto zaručených práv [28].

82. V tomto ohledu nejprve uvádím, že jak vyplývá z bodu 67 výše, ustanovení týkající se účinného oddělení mezi vedením přenosové soustavy a činnostmi v oblasti výroby a dodávek elektřiny nebo zemního plynu, jehož jsou čl. 19 odst. 5 směrnic součástí, účinně odpovídají účelu obecného zájmu sledovaného Unií.

83. Zadruhé se rovněž domnívám, že zákaz stanovený v těchto ustanoveních nemůže narušit samotnou podstatu práva na vlastnictví zaručeného čl. 17 odst. 1 Listiny. V tomto ohledu Soudní dvůr uvedl, že ochrana zaručená tímto ustanovením se týká práv majetkové hodnoty, z nichž s ohledem na dotčený právní řád plyne právní postavení umožňující nositeli těchto práv jejich nezávislý výkon na jeho účet [29]. Ustanovení dotyčné směrnice však nemohou zpochybnit majetkovou hodnotu odpovídající podílům, které případně mohou zaměstnanci držet. Směrnice totiž nijak nebrání prodeji takových podílů za tržní cenu nebo jiným formám uznání hodnoty aktiv těchto podílů ve prospěch zaměstnanců, na něž se vztahuje povinnost prodeje.

[27] V tomto ohledu viz *ex multis* rozsudek ze dne 11. října 2016, Komise v. Itálie, C-601/14, EU:C:2016:759, bod 33 a citovaná judikatura.

[28] Rozsudek ze dne 20. září 2016, Ledra Advertising a další v. Komise a ECB, (C-8/15 P až C-10/15 P, EU:C:2016:701, body 69 a 70 a citovaná judikatura).

[29] Rozsudek ze dne 21. května 2019, Komise v. Maďarsko (Požívací práva k zemědělské půdě) (C-235/17, EU:C:2019:432, bod 69 a citovaná judikatura).

84. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy mám za to, že také třetímu žalobnímu důvodu Komise je třeba vyhovět.

D. Ke čtvrtému žalobnímu důvodu, týkajícímu se porušení výlučných pravomocí národního regulačního orgánu

1. Argumenty účastnic řízení

85. Komise tvrdí, že Spolková republika Německo tím, že přiznala prostřednictvím § 24 odst. 1 EnWG vládě pravomoc určovat sazby za přenos a distribuci, podmínky přístupu do vnitrostátních sítí a podmínky poskytování vyrovnávacích služeb, a tím, že na základě tohoto ustanovení přijala řadu předpisů týkajících se způsobů výkonu regulačních úkolů [30], porušila výlučné pravomoci, které unijní právo svěřilo NRO. Tento členský stát tudíž nesprávně provedl čl. 37 odst. 1 písm. a) a odst. 6 písm. a) a b) směrnice 2009/72 a čl. 41 odst. 1 písm. a) a odst. 6 písm. a) a b) směrnice 2009/73.

86. Komise uvádí, že dotčená vnitrostátní ustanovení nestanoví pouze „všeobecné politické pokyny vydané příslušnou vládou“ ve smyslu čl. 35 odst. 4 písm. b) bodu ii) směrnice 2009/72 a čl. 39 odst. 4 písm. b) bodu ii) směrnice 2009/73. Tato ustanovení naopak přímo přiznávají vládě určité pravomoci, které jsou na základě těchto směrnic vyhrazeny pouze NRO a jsou spojeny s úkoly a pravomocemi NRO. Vnitrostátní předpisy přijaté na základě § 24 odst. 1 bodu 1 EnWG představují velmi podrobné pokyny určené NRO ohledně způsobů výkonu jeho regulačních úkolů. Tyto předpisy stanoví postup a způsoby pro stanovení sazeb vztahujících se k síti tím, že stanoví podrobné prvky, jako je například metoda amortizace a indexování.

87. Ačkoli tato vnitrostátní ustanovení ponechávají NRO určitý prostor pro uvážení pokud jde o jejich uplatňování, tak tato ustanovení, jelikož jsou velmi podrobná, významně omezují pravomoci NRO pokud jde o stanovení metodik, sazeb, které mají být uplatněny, a nákladů, které mají být uznány. Kromě toho tato ustanovení stanovila podrobná pravidla týkající se podmínek přístupu do sítě, jako jsou podrobné údaje o dohodách o propojení mezi provozovateli přenosových soustav nebo o volně přiřaditelných kapacitách nebo počtu územních trhů. Podle Komise stanovení takových podrobných ustanovení brání NRO v provádění jeho vlastních posouzení, a tudíž snižuje jeho prostor pro uvážení a zbavuje jej pravomocí, které mu směrnice výlučně přiznávají.

88. Pokud jde o uplatnění zásady dělby moci a zachování svrchovanosti zákonodárce, Komise nezpochybňuje, že úkoly svěřené NRO musí být stanoveny v legislativních aktech, což je ostatně nezbytné, jelikož směrnice musí být provedeny do vnitrostátního práva. Komise naopak namítá, že německý zákonodárce při provedení směrnic nesvěřil NRO úkoly stanovené unijním normotvůrcem. Místo toho, aby německý zákonodárce určil, jak vyžadují směrnice, že tyto úkoly jsou ve výlučné pravomoci NRO, tak v EnWG stanovil, že podmínky, za kterých může NRO tyto

[30] Komise zmiňuje Stromnetzentgeltverordnung (StroNEV, nařízení o stanovení sazeb za užívání elektrické přenosové soustavy ze dne 25. července 2005, BGBl. I s. 2225), Gasnetzentgeltverordnug (GasNEV, nařízení o stanovení sazeb za užívání přenosové soustavy pro přepravu zemního plynu ze dne 25. července 2005, BGBl. I s. 2197), Anreizregulierungsverordnung (ARegV, nařízení o regulaci energetických dodavatelských sítí prostřednictvím pobídek) ze dne 29. října 2007, BGBl. I, s. 2529), Stromnetzzugangsverordnung (StromNZV, nařízení o přístupu do přenosové soustavy elektřiny ze dne 25. července 2005, BGBl. I s. 2243) a Gasnetzzugangsverordnug (GasNZV, nařízení o přístupu k přenosové soustavě pro přepravu zemního plynu ze dne 3. září 2010, BGBl. I s. 1261).

úkoly plnit, jsou stanoveny nařízením vlády. V souladu se směrnicemi však členské státy byly povinny zajistit, aby měl NRO výlučnou pravomoc vykonávat úkoly definované v článcích 37 směrnice 2009/72 a 41 směrnice 2009/73.

89. Podle Komise směrnice podrobně definují úkoly a pravomoci NRO stanovením procesních i hmotněprávních požadavků, které musí NRO při výkonu svých funkcí dodržovat. V rámci interakce s dalšími příslušnými akty unijního práva [31] směrnice zajišťují, aby NRO plnil úkoly, které mu byly svěřeny unijním normotvůrcem v oblastech pravomocí, které tento normotvůrce definoval. Ustanovení unijního práva jsou dostatečná ke stanovení nezbytného právního rámce pro správní činnost NRO a ke splnění zásady dělby moci. Jiná ustanovení vnitrostátního práva týkající se plnění úkolů NRO nemohla vést k porušení výlučných pravomocí, které mu byly svěřeny. Dotčená ustanovení přijatá v Německu se neomezují pouze na stanovení obecných pravidel, která musí vnitrostátní orgány dodržovat, pokud jde o legalitu a základ správní činnosti, ale představují podrobnou právní úpravu použitelnou na výkon regulačních úkolů stanovených ve směrnicích. Soudní dvůr toto již považoval za nesplnění povinnosti členského státu v rozsudku ze dne 29. října 2009, Komise v. Belgie (C-474/08, nezveřejněný, EU:C:2009:681, dále jen „Komise v. Belgie").

90. Spolková republika Německo, podporovaná Švédským královstvím, zpochybňuje argumenty Komise. Úvodem Spolková republika Německo tvrdí, že Komise ve své replice vznesla novou výtku týkající se porušení nezávislosti NRO. Tato nová výtka představuje zpětné rozšíření předmětu sporu, a jako taková je nepřípustná.

91. Ve věci samé Spolková republika Německo tvrdí, že EnWG je založen na zásadě „normativní regulace" (*normative Regulierung*), podle které NRO přijímá konkrétní regulační rozhodnutí zcela nezávisle, ale pokud jde o určení metodik pro přístup k síti, je vázán zásadními rozhodnutími parlamentního zákonodárce, která jsou realizována nařízeními přijatými vládou. V takovémto rámci má NRO široký prostor pro uvážení, ale výkon jeho pravomocí je předběžně strukturován (*vorstrukturiert*) takovým způsobem, aby bylo zajištěno, že nebude přerušen řetězec demokratické legitimity, jak to vyžaduje německé ústavní právo. Nepřísluší tedy NRO, ale zákonodárci, aby přijal zásadní rozhodnutí v oblasti energetické politiky, jako jsou rozhodnutí, která jsou nezbytná v souvislosti s procesem energetického přechodu na obnovitelné energie.

92. EnWG nepřiznává regulační pravomoci spolkové vládě, ale prostřednictvím přenesení legislativní pravomoci jí umožňuje vykonat normativně regulační pravomoci se souhlasem Bundesrat (Spolková rada, Německo) podle čl. 80 odst. 1 Grundgesetz (základní zákon Spolkové republiky Německo). Předpisy přijaté spolkovou vládou se netýkají individuálních podmínek přístupu do sítě, ale abstraktní a obecné definice metodik, které NRO blíže upřesní a uplatní v každém jednotlivém případě. V německém ústavním právu nepředstavují nařízení tohoto druhu všeobecné politické pokyny, ale hmotněprávní normativní akty.

93. Právní úprava EnWG je v souladu s ustanoveními směrnic týkajícími se úkolů NRO. Spolková republika Německo, podporovaná v tomto ohledu Švédským královstvím, má totiž za to, že směrnice nijak nebrání tomu, aby vnitrostátní zákonodárce přijal konkrétnější a přesnější ustanovení, než jsou obecná ustanovení směrnic ohledně metodik týkajících se regulace, z nichž

[31] Komise odkazuje na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 714/2009 ze dne 13. července 2009 o podmínkách přístupu do sítě pro přeshraniční obchod s elektřinou a o zrušení nařízení (ES) č. 1228/2003 (Úř. věst. 2009, L 211, s. 15, v platném znění, dále jen „nařízení č. 714/2009") a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2009 ze dne 13. července 2009 o podmínkách přístupu k plynárenským přepravním soustavám a o zrušení nařízení (ES) č. 1775/2005 (Úř. věst. 2009, L 211, s. 36, v platném znění, dále jen „nařízení č. 715/2009").

je NRO povinen vycházet. Navíc by bylo v rozporu se zásadou procesní autonomie členských států uznanou Soudním dvorem, pokud by ustanovení směrnic neponechávala členským státům při provádění pravidel týkajících se pravomocí NRO žádný prostor pro uvážení.

94. Směrnice umožnily členským státům přijmout různé regulační systémy, které by všechny představovaly dostatečné provedení směrnic. V případě „normativní regulace“ zákonodárce a orgán, kterému byla svěřena pravomoc přijímat regulace, stanoví metodiky výpočtu obecně a abstraktně a NRO je příslušný tyto metodiky doplnit a částečně je upravit. V takovém případě by navíc NRO přijal přesné regulační rozhodnutí založené na těchto metodách výpočtu. Výklad navrhovaný Komisí by naopak znamenal, že NRO by byl příslušný jak pro stanovení sazeb, tak pro metodiky, což by bylo v rozporu se zněním, účelem, cíli a genezí směrnic.

95. Rozsudek Komise v. Belgie není relevantní, neboť v projednávané věci jsou nařízení přijímaná na základě článku 24 EnWG hmotněprávními předpisy, a nikoli pokyny vlády v její funkci výkonného orgánu hierarchicky nadřazeného NRO. „Předběžné strukturování“ diskreční pravomoci NRO prostřednictvím regulačních předpisů navíc neporušuje jeho nezávislost, která spočívá v absenci podřízení se pokynům vlády nebo jiných orgánů. Tuto podmínku zaručuje německé právo.

96. Zásada „normativní regulace“ je navíc uznávána také v unijním právu, jak dokazuje oprávnění samotné Komise přijímat kodexy sítě, které nepředstavují pouhé všeobecné politické pokyny, ale představují skutečné podrobné metodické předpisy. Unijní právo, a zejména směrnice, neobsahují dostatečně přesné hmotněprávní předpisy, pokud jde o určení metod přístupu k sazební síti. Ustanovení nařízení č. 714/2009 a č. 715/2009 se nevztahují na obchod s elektřinou a plynem v rámci členského státu, ani na úroveň distribučních sítí. V této souvislosti jsou členské státy za účelem zajištění správného provedení směrnic povinny vypracovat svá vlastní kritéria pro stanovení regulační pravomoci NRO.

97. Konečně Spolková republika Německo tvrdí, že zásady zakotvené v judikatuře vycházející z rozsudku Soudního dvora ze dne 13. června 1958, Meroni v. Vysoký úřad (9/56, EU:C:1958:7, dále jen „rozsudek Meroni“), jsou použitelné, i když unijní normotvůrce svěří určité pravomoci nezávislým NRO. Podle těchto zásad je přenesení pravomocí na tyto orgány možné, pouze pokud normotvůrce předtím přijal dostatečně přesné požadavky týkající se úkolů a pravomocí těchto orgánů. Unijní právní úprava takové požadavky neobsahuje, takže je na členských státech, aby je přijaly. Stejná povinnost vyplývá ze zásad demokracie a právního státu, které jsou součástí základních politických a ústavních struktur Spolkové republiky Německo, které musí Unie respektovat podle čl. 4 odst. 2 SEU.

2. Posouzení

98. Úvodem je třeba zamítnout námitku vznesenou Spolkovou republikou Německo, podle které argumenty Komise týkající se porušení nezávislosti NRO představují novou, a tudíž nepřípustnou výtku.

99. V tomto ohledu uvádím, že prostřednictvím čtvrtého žalobního důvodu Komise tvrdí, že Spolková republika Německo nesprávně provedla různá ustanovení směrnic, neboť dotčená vnitrostátní právní úprava porušuje výlučné pravomoci, které tyto směrnice přiznávají NRO. Vnitrostátní právní úprava vládě přiznala určité pravomoci vyhrazené směrnicemi NRO a poskytnutím podrobné regulace výkonu jejich pravomocí značně omezila prostor pro uvážení NRO v oblastech pravomocí, které mu jsou vyhrazeny.

100. V tomto ohledu je třeba uvést, že jak přiznání pravomoci jinému subjektu, než je NRO, zasahovat v oblastech, které mu jsou vyhrazeny, jakož i podřízení NRO ustanovením přijatým jinými subjekty, která podrobně stanoví výkon jeho pravomocí v oblastech, které mu jsou vyhrazeny, mohou ovlivnit možnost, aby NRO v těchto oblastech přijímal rozhodnutí nezávisle, zcela svobodně a bez vnějších vlivů. Z toho vyplývá, že čtvrtý žalobní důvod míří na otázky týkající se porušení nezávislosti zaručené směrnicemi NRO, a tedy argumenty vznesené Komisí v tomto ohledu nelze považovat za novou výtku, která se liší od výtky vznesené původně, a tudíž za nepřípustnou.

101. K věci samé je za účelem ověření čtvrtého žalobního důvodu vzneseného Komisí podle mého názoru nutné analyzovat příslušná ustanovení směrnic s přihlédnutím k jejich znění, k cílům sledovaným právní úpravou, jejíž jsou součástí, jakož i k jejich kontextu [32].

102. V tomto ohledu je třeba nejprve uvést, že ve směrnicích jsou pravidla upravující určení, cíle, úkoly a pravomoci NRO v odvětví elektřiny a zemního plynu obsažena v kapitole IX (články 35 až 40) směrnice 2009/72 a v kapitole VIII (články 39 až 44) směrnice 2009/73.

103. Pokud jde o tato ustanovení, Soudní dvůr již uvedl, že čl. 35 odst. 4 směrnice 2009/72, kterému *expressis verbis* odpovídá čl. 39 odst. 4 směrnice 2009/73, členským státům ukládá, aby zaručily nezávislost NRO a zajistily, aby své pravomoci vykonával nestranně a transparentně [33]. Stejné ustanovení poté upřesňuje, že za tímto účelem členské státy zajistí, aby při plnění regulačních úkolů stanovených touto směrnicí a souvisejícími právními předpisy byl regulační orgán právně odlišný „od jakéhokoli jiného veřejnoprávního nebo soukromoprávního subjektu a na něm funkčně nezávislý“ a jeho zaměstnanci a osoby odpovědné za jeho řízení „jednali nezávisle na jakémkoli tržním zájmu“ a „při plnění svých regulačních úkolů nevyhledávali ani nepřijímali přímé pokyny od vlády nebo jiného veřejnoprávního nebo soukromoprávního subjektu“. Následující odstavec 5 tohoto článku, kterému odpovídá čl. 39 odst. 5 směrnice 2009/73, dodává, že za účelem ochrany nezávislosti NRO členské státy mimo jiné zajistí, aby NRO „mohl přijímat samostatná rozhodnutí nezávisle na jakémkoli politickém subjektu“ [34].

104. Pojem „nezávislost“ není definován ani ve směrnici 2009/72, ani ve směrnici 2009/73. V tomto ohledu však již Soudní dvůr uvedl, se zvláštním odkazem na NRO v odvětví energetiky, že pokud jde o orgány veřejné správy, tento pojem ve svém běžném smyslu označuje obvykle status, který zajistí dotyčnému orgánu možnost jednat zcela svobodně, bez jakýchkoliv pokynů nebo nátlaku ze strany subjektů, na nichž má být nezávislost zajištěna [35]. Konkrétně v odvětví energetiky rozhodovací nezávislost zaručená směrnicemi znamená, že NRO v rámci regulačních povinností a pravomocí stanovených v článku 37 směrnice 2009/72 a článku 41 směrnice 2009/73 přijímá samostatná rozhodnutí pouze na základě veřejného zájmu, aby zajistil dodržování cílů uvedené směrnice, aniž podléhá vnějším pokynům od jiných veřejných nebo soukromých subjektů [36].

[32] V tomto smyslu viz *ex multis* rozsudek ze dne 16. července 2020, Komise v. Maďarsko (poplatky za přístup k elektroenergetickým a plynárenským přepravním soustavám) (C-771/18, EU:C:2020:584, bod 42 a citovaná judikatura).

[33] V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 11. června 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, bod 31).

[34] Rozsudek ze dne 11. června 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, bod 50).

[35] Rozsudek ze dne 11. června 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, bod 32), který odkazuje na rozsudek ze dne 13. června 2018 (Komise v. Polsko, C-530/16, EU:C:2018:430, bod 67).

[36] Pokud jde o směrnici 2009/72, viz rozsudek ze dne 11. června 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, bod 54), použitelný obdobně na směrnici 2009/73. V tomto ohledu viz rovněž rozsudek ze dne 3. prosince 2020, Komise v. Belgie (C-767/19, EU:C:2020:984, bod 111).

105. Soudní dvůr již měl příležitost výslovně objasnit, že požadavky stanovené ve směrnicích, uvedené v bodě 103, znamenají, že NRO musí vykonávat své regulační úkoly bez *jakéhokoli* vnějšího vlivu [37]. V tomto ohledu rovněž uvádím, že opakované upřesnění požadavku na zajištění funkční nezávislosti NRO ve směrnicích nevyvolává pochybnosti o tom, že tato nezávislost musí být zajištěna nejen ve vztahu k soukromým subjektům a obchodním zájmům, ale také ve vztahu k *jakémukoli* veřejnému subjektu, a tedy nejen ve vztahu k vládě jako nositeli výkonné moci. Výrazy použité ve směrnicích jednoznačně stanoví, že musí být zajištěna funkční nezávislost ve vztahu k *jakémukoli* politickému orgánu, tedy nejen vládě, ale také parlamentu, a dále že záruka musí být úplná a neomezená na určité akty identifikované podle formy nebo obsahu. Požadavek nezávislosti NRO na *jakémkoli* politickém zájmu ostatně výslovně vyplývá také z bodu 34 odůvodnění směrnice 2009/72 a bodu 30 odůvodnění směrnice 2009/73.

106. Z toho vyplývá, že nezávislost NRO, kterou směrnice zaručují v rámci úkolů a pravomocí, které mu výlučně ukládají články 37 směrnice 2009/72 a 41 směrnice 2009/73, nemůže být omezena ani zákonem parlamentu nebo akty, které jsou, při použití kategorií zmíněných německou vládou na jednání, podle klasifikace typické pro vnitrostátní ústavní právo, „hmotným právem“, jako jsou nařízení vlády.

107. Výklad směrnic zaměřený na zajištění široké funkční nezávislosti NRO je navíc v souladu s cíli směrnice. V tomto smyslu je doslovný výklad potvrzen teleologickým výkladem.

108. V tomto ohledu již Soudní dvůr uvedl, že cílem směrnice 2009/72 je v zásadě vytvořit otevřený a konkurenceschopný vnitřní trh s elektřinou, který umožní spotřebitelům vybírat si svobodně své dodavatele a dodavatelům svobodně zásobovat své zákazníky, vytvořit na tomto trhu rovné podmínky, zajistit bezpečnost dodávek a bojovat proti změně klimatu [38]. Velmi podobným způsobem Soudní dvůr identifikoval cíl sledovaný směrnicí 2009/73 [39].

109. V tomto ohledu je vhodné dodat, jak vyplývá z několika bodů odůvodnění směrnic [40], že prvořadý cíl dotvoření vnitřního trhu v odvětví elektřiny a zemního plynu a vytvoření rovných podmínek pro všechny elektroenergetické podniky usazené v Unii byl sledován tváří v tvář skutečnosti, že předchozí právní úprava nebyla dostatečná k vytvoření podmínek pro vytvoření plně fungujícího vnitřního trhu při současné ochraně spotřebitelů, podpoře investic a zajištění bezpečnosti dodávek. Přijetí nových směrnic bylo mimo jiné výslovně zaměřeno na zabránění nevyhnutelnému riziku, při neexistenci účinného oddělení sítí od výroby a dodávek – oddělení, které předchozí směrnice [41] nezajistily – vytvoření diskriminace, a to nejen v souvislosti s provozováním sítě, ale rovněž i s pobídkami pro vertikálně integrované podniky, aby dostatečně investovaly do svých sítí; z tohoto důvodu je cílem směrnic zavést pravidla zaměřená na dosažení účinného oddělení výroby a dodávek od provozování sítí [42].

[37] Rozsudek ze dne 11. června 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, bod 33), kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska, pokud jde o směrnici 2009/72. Stejné úvahy jsou obdobně použitelné na směrnici 2009/73.

[38] Rozsudek ze dne 11. června 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, bod 22 a citovaná judikatura).

[39] Rozsudek ze dne 19. prosince 2019, GRDF (C-236/18, EU:C:2019:1120, bod 34 a citovaná judikatura).

[40] Viz zejména body 1, 6, 7, 19, 25, 37, 42, 46, 50 odůvodnění směrnice 2009/72 a body 1, 5, 16, 21, 22, 30, 57, 58 odůvodnění směrnice 2009/73.

[41] Tedy směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/54/ES ze dne 26. června 2003 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 96/92/ES (Úř. věst. 2003, L 176, s. 37; Zvl. vyd. 12/02, s. 211) a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/55/ES ze dne 26. června 2003 o společných pravidlech pro vnitřní trh s plynem a o zrušení směrnice 98/30/ES (Úř. věst. 2003, L 176, s. 57; Zvl. vyd. 12/02, s. 230).

[42] Body 9 a 10 odůvodnění směrnice 2009/72 a body 6 a 7 odůvodnění směrnice 2009/73.

110. V této souvislosti, jak již uvedl Soudní dvůr, právě pro účely splnění těchto cílů přiznávají směrnice NRO rozsáhlé pravomoci v oblasti regulace a sledování trhu s elektřinou [43].

111. V rámci stanoveném směrnicemi jsou NRO odpovědné za zajištění řádného fungování systému jako celku. Zejména, jak výslovně vyplývá z bodu 36 odůvodnění směrnice 2009/72 a bodu 32 odůvodnění směrnice 2009/73 a jak je vyjádřeno v příslušných čl. 37 odst. 1 písm. a) a čl. 41 odst. 1 písm. a), musí mít tyto NRO možnost stanovovat nebo schvalovat sazby nebo metody pro jejich výpočet na základě návrhu provozovatele přenosové soustavy nebo provozovatele či provozovatelů distribučních soustav, nebo na základě návrhu dohodnutého mezi tímto provozovatelem nebo provozovateli a uživateli soustavy. Při plnění těchto úkolů musí NRO zabezpečit, aby přenosové a distribuční sazby nebyly diskriminační, odrážely náklady a navíc braly v úvahu dlouhodobé marginální náklady, které byly odstraněny v důsledku decentralizace výroby energie a řízení poptávky.

112. Dosažení výše uvedených účelů vyžaduje maximální záruku nezávislosti NRO, a to v širokém smyslu, který vyplývá ze znění ustanovení citovaných v bodech 102 a následujících. Plná nezávislost na hospodářských a veřejných subjektech, ať už správních nebo politických orgánech, a v tomto posledním případě nositelích výkonné nebo zákonodárné moci, má zajistit to, že přijatá rozhodnutí budou skutečně nestranná a nediskriminační, tak aby byla bez dalšího vyloučena možnost nějakým způsobem privilegovaného zacházení s podniky a hospodářskými zájmy spojenými s vládou, většinou nebo v každém případě s politickou mocí [44]. Tímto způsobem, jak správně zdůraznila Komise, je neutralizováno riziko – jehož uskutečnění by ohrozilo realizaci vnitřního trhu s energií otevřeného přeshraničnímu přístupu nových dodavatelů elektřiny z různých zdrojů energie, jakož dokonce nových výrobců elektřiny – že budou privilegovány národní podniky nebo podniky spojené s politickou mocí, což je zvláště vysoké riziko vzhledem k tomu, že v mnoha zemích je vertikálně integrovaný podnik stále tradičním veřejným monopolem, který udržuje vazby, například prostřednictvím podílů, s vládou [45].

113. Kromě toho, jak výslovně vyplývá z bodu 33 odůvodnění směrnice 2009/72 a bodu 29 odůvodnění směrnice 2009/73, právě z tohoto hlediska tyto směrnice konkrétně směřovaly k posílení nezávislosti NRO a – jak vyplývá z bodů 34 a 30 odůvodnění těchto směrnic – obsahují ustanovení o tom, že energetické regulační orgány by měly být schopny přijímat rozhodnutí o všech relevantních regulačních otázkách, má-li vnitřní trh s elektřinou řádně fungovat, a měly by být plně nezávislé na jakýchkoli veřejných či soukromých zájmech [46].

114. Takto rekonstruovaný obecný rámec týkající se nezávislosti NRO je upřesněn v ustanoveních směrnic, která analytickým způsobem definují cíle, úkoly a pravomoci. V tomto smyslu je tedy doslovný a teleologický výklad potvrzen systematickým výkladem. Články 37 směrnice 2009/72 a 41 směrnice 2009/73 tedy přesně určují pravomoci NRO, kterými jsou pouze ty, které jsou definovány směrnicemi.

[43] Pokud jde o směrnici 2009/72 viz rozsudek ze dne 11. června 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, bod 23).

[44] V tomto ohledu také uvádím, že úplné oddělení od politické moci umožňuje NRO sledovat ve své činnosti dlouhodobou perspektivu, která je nezbytná pro dosažení cílů směrnice, přičemž ve svých rozhodnutích nevychází z potřeb spojených s volebním cyklem, s nímž jsou naopak spojeni představitelé politických orgánů. Toto pouto, které jistě umožňuje spojení s požadavky a potřebami přítomnými ve společnosti a zastoupenými ve veřejném mínění, je hlavní předností zastupitelské demokracie, ale může se stát její „Achillovou patou“, když v technických oblastech brání přijetí dlouhodobé perspektivy schopné odolat tlakům odvětvových zájmů.

[45] Ohledně potřeby neutralizovat rizika střetu zájmů této povahy prostřednictvím uznání nezávislosti NRO obdobně viz bod 35 rozsudku ze dne 9. března 2010, Komise v. Německo (C-518/07, EU:C:2010:125), pokud jde o nezávislost Úřadu pro dohled nad ochranou osobních údajů.

[46] Rozsudek ze dne 11. června 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, body 24 a 25).

115. Tyto pravomoci jsou navíc začleněny do právní struktury, která na různých úrovních vymezuje cíle a kritéria jejich výkonu. Při výkonu svěřených pravomocí jsou totiž NRO povinny jednat v souladu s cíli stanovenými v článcích 36 směrnice 2009/72 a 40 směrnice 2009/73. Jedná se o konkrétní cíle, které vymezují rozsah rozhodnutí svěřených NRO a stanoví kritéria, která je třeba dodržovat, aby bylo možné dosáhnout stanovených cílů [47].

116. V některých případech jsou tato kritéria, s odkazem na konkrétní pravomoci, podrobněji popsána v článcích 37 směrnice 2009/72 a 41 směrnice 2009/73. Například pokud jde o sazby za přenos a distribuci nebo související metodiky výpočtu podle odstavce 1 těchto dvou ustanovení, ty musí být stanoveny na základě transparentních kritérií a podle odstavce 6 písm. a) těchto ustanovení musí být, stejně jako podmínky připojení a přístupu k vnitrostátním sítím, stanoveny s přihlédnutím k potřebě uskutečnění investic nezbytných k zajištění ekonomické životaschopnosti sítí [48]. Podle odstavce 10 těchto ustanovení musí být tyto podmínky, sazby a metodiky přiměřené a musí být uplatňovány nediskriminačním způsobem. Pokud jde naopak o poskytování vyrovnávacích služeb, články 37 směrnice 2009/72 a 41 směrnice 2009/73 ve svém odst. 6 písm. b) stanoví, že tyto služby musí být realizovány co nejhospodárněji, musí poskytovat vhodné podněty pro uživatele sítě, aby vyrovnali svůj vstup a odběr, a musí být poskytovány spravedlivým a nediskriminačním způsobem a vycházet z objektivních kritérií. Kromě toho podle odstavce 8 těchto ustanovení při stanovování nebo schvalování sazeb nebo metodik výpočtu a vyrovnávacích služeb musí regulační orgány zajistit, aby byly provozovatelům přenosové a distribuční soustavy poskytnuty přiměřené pobídky, jak krátkodobě, tak dlouhodobě, pro zvyšování účinnosti, podporu integrace trhu a bezpečnosti dodávek a souvisejících výzkumných činností [49].

117. Směrnice rovněž stanoví řadu procesních záruk, které musí NRO dodržovat při výkonu svých funkcí, jako je povinnost zveřejňovat svá rozhodnutí, povinnost zachovávat důvěrnost informací, které mají z obchodního hlediska citlivou povahu, jakož i povinnost řádného odůvodnění [50].

118. Další upřesnění kritérií uvedených ve směrnicích, kterými se musí NRO řídit při výkonu pravomocí, které jim byly svěřeny, stanoví další regulační akty, jako jsou nařízení č. 714/2009 a č. 715/2009. Tak například články 14 a 13 těchto dvou nařízení [51] poskytují konkrétní kritéria pro stanovení poplatků, sazeb nebo souvisejících metodik výpočtu přístupu do sítí [52] a článek 21 nařízení č. 715/2009 stanoví ustanovení týkající se pravidel vyrovnávání.

[47] Například podle čl. 36 písm. d) směrnice 2009/72 a čl. 40 písm. d) směrnice 2009/73 musí být cíle spočívajícího v pomoci v úsilí o rozvoj bezpečných, spolehlivých a efektivních nediskriminačních soustav dosaženo při nejnižších možných nákladech a musí se orientovat na spotřebitele.

[48] V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 16. července 2020, Komise v. Maďarsko (poplatky za přístup k elektroenergetickým a plynárenským přepravním soustavám) (C-771/18, EU:C:2020:584, bod 49)

[49] V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 16. července 2020, Komise v. Maďarsko (poplatky za přístup k elektroenergetickým a plynárenským přepravním soustavám) (C-771/18, EU:C:2020:584, bod 50).

[50] Viz čl. 37 odst. 7 a 16 směrnice 2009/72 a čl. 41 odst. 7 a 16 směrnice 2009/73.

[51] V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 16. července 2020, Komise v. Maďarsko (poplatky za přístup k elektroenergetickým a plynárenským přepravním soustavám) (C-771/18, EU:C:2020:584, bod 43 a násl.).

[52] Pokud jde o argument Spolkové republiky Německo, podle něhož jsou kritéria obsažená v těchto ustanoveních použitelná pouze na přeshraniční výměny na úrovni přenosových soustav, což je argument, který Komise zpochybnila, uvádím, že i za předpokladu, že by tomu tak bylo, nic to nemění na tom, že sazby a související metodiky výpočtu musí být stanoveny a uplatňovány nediskriminačním způsobem a za účelem vytvoření vnitřního trhu s elektřinou a plynem, takže stanovení sazeb nebo souvisejících metod výpočtu u vnitrostátních a přeshraničních výměn musí probíhat na základě jednotných kritérií.

119. Tato ustanovení jsou dále doplněna a upřesněna různými kodexy sítě stanovenými nařízením Komise, které obsahují podrobná ustanovení týkající se mimo jiné harmonizovaných sazebních struktur pro přepravu plynu [53], požadavky na připojení k síti v případě odběrných zařízení, distribučních zařízení a distribučních systémů [54], požadavky na evropské úrovni pro připojení výroben elektřiny k elektrické síti [55], jakož i požadavky na připojení vysokonapěťových soustav k síti [56]. V takto podrobném regulačním rámci nemůže Spolková republika Německo podle mého názoru tvrdit, že by členské státy byly za účelem řádného provedení směrnic 2009/72 a 2009/73 povinny vypracovat vlastní kritéria výpočtu sazeb. Nehledě na to, jak správně tvrdí Komise, že stanovení systému spravedlivých sazeb je klasickou základní funkcí NRO, takže NRO mají (a musí mít) specializované služby, které jsou schopny tento úkol plnit.

120. Z toho, jak jsou definovány a strukturovány pravomoci NRO, vyplývají dva důležité důsledky. Zaprvé se nezdá, že by unijní právní úprava při přesném vymezení pravomocí, cílů a kritérií pro výkon pravomocí ponechávala prostor vnitrostátním zásahům, které vstupují mezi směrnici a výkon funkcí NRO, které jim byly výlučně svěřeny směrnicemi. Široká definice funkční nezávislosti a právní úprava pravomocí se shodují s tímto závěrem. V důsledku toho lze tvrdit, že směrnice stanoví „výhradu pravomocí" ve prospěch NRO pokud jde o úkoly uvedené ve výše uvedených článcích 37 směrnice 2009/72 a 41 směrnice 2009/73. Z toho vyplývá, že jakékoli předběžné strukturování (*Vorstrukturierung*) jejich fungování vnitrostátním zákonodárcem nemůže ovlivnit výkon jádra pravomocí, které jim směrnice vyhrazují. Zadruhé NRO se budou muset omezit na jednání v rámci vymezeném unijní právní úpravou, aniž by mohly zavádět nové zájmy nebo kritéria nad rámec těch, které předtím určil unijní normotvůrce. NRO budou muset technicky provést to, co stanoví sekundární unijní právní úprava.

121. Dosaženým závěrům nebrání skutečnost, že směrnice ponechávají členským státům pravomoc stanovit „všeobecné politické pokyny" [57].

122. V tomto ohledu jsou relevantní dvě poznámky. Zaprvé, jelikož směrnice výslovně připouštějí pouze pokyny *všeobecné* povahy, budou s nimi bezpochyby neslučitelné *konkrétní* pokyny nebo právní úpravy, které stanoví *detailní* pokyny. Zadruhé, jak již uvedl Soudní dvůr [58], z příslušných ustanovení směrnic výslovně vyplývá, že všeobecné politické pokyny vydané vládou dotyčného členského státu se nemohou týkat regulačních pravomocí a povinností podle článků 37 směrnice 2009/72 a 41 směrnice 2009/73, mezi něž patří pravomoci a povinnosti týkající se stanovování, schvalování a sledování různých sazeb a cen, a to především těch, které jsou uvedeny v odst. 1 písm. a) těchto článků a spočívají ve stanovování nebo schvalování sazeb za přenos nebo distribuci nebo příslušné metodiky jejich výpočtu, a to při dodržování transparentních kritérií. Z toho vyplývá, že ačkoli si členské státy, a tedy i parlament a vláda, zcela jistě zachovávají pravomoci v oblasti energetické politiky, jak potvrzuje článek 194 SFEU, nic to nemění na tom, že všeobecné politické pokyny se týkají jiných oblastí, než těch, na které se vztahuje regulační

[53] Nařízení Komise (EU) 2017/460 ze dne 16. března 2017, kterým se zavádí kodex sítě harmonizovaných struktur přepravních sazeb pro zemní plyn (Úř. věst. 2017, L 72, s. 29).

[54] Nařízení Komise (EU) 2016/1388 ze dne 17. srpna 2016, kterým se stanoví kodex sítě pro připojení spotřeby (Úř. věst. 2016, L 223, s. 10).

[55] Nařízení Komise (EU) 2016/631 ze dne 14. dubna 2016, kterým se stanoví kodex sítě pro požadavky na připojení výroben k elektrizační soustavě (Úř. věst. 2016, L 112, s. 1).

[56] Nařízení Komise (EU) 2016/1447 ze dne 26. srpna 2016, kterým se stanoví kodex sítě pro požadavky na připojení vysokonapěťových stejnosměrných soustav a nesynchronních výrobních modulů se stejnosměrným připojením k elektrizační soustavě (Úř. věst. 2016, L 241, s. 1).

[57] Článek 35 odst. 4 písm. b) bod ii) směrnice 2009/72 a čl. 39 odst. 4 písm. b) bod ii) směrnice 2009/73.

[58] Rozsudek ze dne 11. června 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, bod 52).

výhrada ve prospěch NRO. V tomto ohledu je třeba rovněž uvést, že v každém případě německá vláda objasnila, že ustanovení zpochybněná Komisí v této výtce nepředstavují všeobecné politické pokyny ve smyslu směrnic.

123. Výše uvedený výklad vyplývající z doslovné, teleologické a systematické analýzy příslušných ustanovení směrnic je navíc v souladu s přístupem, který Soudní dvůr přijal ve své judikatuře.

124. V rozsudku Komise v. Belgie tak Soudní dvůr upřesnil, se zvláštním odkazem na odvětví elektřiny, že přiznání pravomoci, ze strany členského státu, definovat rozhodující prvky pro výpočet sazeb za přenos nebo distribuci, jako je stanovení amortizace nebo ziskových marží, jinému orgánu než NRO, představovalo porušení ustanovení směrnice 2003/54, která svěřila pravomoci v této oblasti NRO. Soudní dvůr stanovil, že přiznání těchto pravomocí výkonné moci omezilo rozsah pravomocí přiznaných dotyčnou směrnicí, neboť NRO byl vázán zvláštními pravidly pro stanovení takovýchto prvků stanovených jiným orgánem [59]. Tento přístup potvrdil Soudní dvůr ve velmi nedávném rozsudku týkajícím se opět Belgického království, a konkrétně se týkal čl. 37 odst. 6 písm. a) směrnice 2009/72 a čl. 41 odst. 6 písm. a) směrnice 2009/73 [60]. Na rozdíl od toho, co tvrdí Spolková republika Německo, je tato judikatura relevantní také v případě, že dotčená právní úprava stanoví zásahy do oblastí pravomocí vyhrazených NRO prostřednictvím hmotněprávních předpisů, a nikoli pouze prostřednictvím pokynů vlády ve funkci výkonného orgánu hierarchicky nadřazeného NRO. Jak totiž vyplývá z předchozích bodů, pravomoci přiznané směrnicemi výlučně NRO a jejich nezávislost musí být zaručeny ve vztahu k *jakémukoli* politickému orgánu, tedy nejen na vládě, ale také ve vztahu k vnitrostátnímu zákonodárci, který, pokud může, a naopak dokonce musí, určit tyto pravomoci v legislativních aktech, tak však nemůže část z nich NRO odebrat a přiznat je jiným veřejným orgánům.

125. Navíc také v dalších odvětvích unijního práva, ve kterých bylo nutné zřídit nezávislé orgány s úkoly zaměřenými na vytvoření konkurenčního trhu schopného současně chránit jiné účely, výslovně uvedené a regulované unijním normotvůrcem, jako je například ochrana konkrétních základních práv a práv spotřebitele, byl výklad pojmu „nezávislost“ poskytnutý Soudním dvorem co nejširší.

126. Z tohoto hlediska je relevantní rozsudek ze dne 9. března 2010, Komise v. Německo (C-518/07, EU:C:2010:125). V tomto případě byl předmětem diskuze význam výrazu „zcela nezávisle“ odkazujícího na vnitrostátní orgány dozoru pověřené dohledem nad dodržováním ustanovení týkajících se ochrany osobních údajů [61]. Věc se týkala dvou protichůdných pojetí nezávislosti orgánů dozoru: na jedné straně široký výklad, podle něhož musí být požadavek nezávislosti vykládán v tom smyslu, že orgán dozoru musí být zbaven jakéhokoli druhu vlivu, na druhé straně restriktivnější výklad, který zastávala Spolková republika Německo, který omezuje nezávislost na odvětví odlišná od veřejného odvětví podléhajících jejich kontrole, zatímco mechanismus dohledu nad orgány v rámci veřejné správy by byl přípustný. Soudní dvůr, který vycházel z nezávislosti ve světle účelů dotyčné směrnice, zvolil první výklad, když uvedl, že „orgány dozoru pověřené dohledem nad zpracováním osobních údajů v neveřejném sektoru musí požívat nezávislosti, která jim umožní plnit jejich úkoly bez vnějšího vlivu. Tato nezávislost vylučuje nejen jakýkoliv vliv vykonávaný dozorovanými organizacemi, ale i jakékoliv příkazy nebo

[59] Viz body 27 a násl. rozsudku Komise v. Belgie.

[60] Rozsudek ze dne 3. prosince 2020, Komise v. Belgie (C-767/19, ECLI:EU:C:2020:984).

[61] Ve smyslu čl. 28 odst. 1 druhého pododstavce směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (Úř. věst. 1995, L 281, s. 31; Zvl. vyd. 13/15, s. 355).

jiný přímý či nepřímý vnější vliv, které by mohly ohrozit plnění úkolu, který spočívá v zajištění spravedlivé rovnováhy mezi ochranou práva na soukromí a volným pohybem osobních údajů, uvedenými orgány“ [62].

127. Stejně tak i v odvětví elektronických komunikací je cílem judikatury Soudního dvora zajistit dodržování prostoru pro uvážení zaručeného NRO při výkonu jejich pravomocí [63].

128. Závěrem se domnívám, že široký výklad právní úpravy nezávislosti NRO v odvětví elektřiny a plynu nachází plnou oporu systematického řádu, jak potvrzuje judikatura Soudního dvora. Systém unijního práva upřednostňuje široký pojem nezávislosti, pokud jde o konkrétní pravomoci svěřené nezávislým orgánům.

129. Tento závěr však není zpochybněn ostatními argumenty vznesenými Spolkovou republikou Německo.

130. Pokud jde zaprvé o dovolávání se Spolkovou republikou Německo zásady procesní autonomie členských států, je třeba připomenout, že z článku 288 SFEU vyplývá, že členské státy mají při provádění směrnice povinnost zajistit úplnou účinnost směrnice, přičemž mají široký prostor pro uvážení, co se týče volby způsobů a prostředků určených k jejímu provedení. Tato volnost přitom nemá žádný dopad na povinnost uloženou všem členským státům přijmout veškerá opatření nezbytná k zajištění plné účinnosti dotyčné směrnice v souladu s cílem, který sleduje [64].

131. Z toho vyplývá, že jak již Soudní dvůr uvedl, ačkoli členské státy požívají institucionální autonomie v rámci organizace a uspořádání svých NRO stanovených směrnicemi, musí být tato autonomie nicméně vykonávána při plném dodržování cílů a plnění povinností stanovených v těchto směrnicích [65], včetně plného dodržování oblastí pravomocí, které tyto směrnice NRO zaručují.

132. Zadruhé na rozdíl od toho, co tvrdí německá vláda, mám za to, že výše uvedený výklad příslušných ustanovení směrnic, pokud jde o nezávislost a pravomoci NRO, je v souladu s judikaturou vycházející z rozsudku Meroni, jehož přístup Soudní dvůr rozšířil na unijní agentury v následném rozsudku týkajícím se pravomocí svěřených Evropskému orgánu pro cenné papíry a trhy [66].

133. Z této judikatury vyplývá zejména to, že Soudní dvůr považuje za nepřípustné přiznat prostřednictvím pověření unijní agentuře „širokou diskreční pravomoc“, která zahrnuje širokou svobodu posouzení a v závislosti na svém uplatnění je schopná vyjádřit skutečné volby politické povahy, čímž nahradí rozhodnutí delegujícího orgánu rozhodnutími pověřeného orgánu a dochází ke „skutečnému přesunu odpovědnosti“ [67]. Těmto agenturám lze naopak přiznat jasně definované prováděcí pravomoci, jejichž použití z tohoto důvodu může podléhat přísné kontrole na základě objektivních kritérií [68].

[62] Viz bod 30 rozsudku.

[63] V tomto smyslu viz například rozsudek ze dne 3. prosince 2009, Komise v. Německo (C-424/07, EU:C:2009:749, body 80 až 83).

[64] Viz rozsudek ze dne 11. června 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, bod 37) a rozsudek ze dne 19. října 2016, Ormaetxea Garai a Lorenzo Almendros (C-424/15, EU:C:2016:780, bod 29 a citovaná judikatura).

[65] Rozsudek ze dne 11. června 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462, bod 38 a citovaná judikatura).

[66] Rozsudek ze dne 22. ledna 2014, Spojené království v. Rada a Parlament (C-270/12, EU:C:2014:18, body 41 a násl.).

[67] Viz rozsudek Meroni, s. 41 a rozsudek ze dne 22. ledna 2014, Spojené království v. Rada a Parlament (C-270/12, EU:C:2014:18, body 41, 42 a 54).

[68] Viz rozsudek Meroni, s. 41 a rozsudek ze dne 22. ledna 2014, Spojené království v. Rada a Parlament (C-270/12, EU:C:2014:18, bod 41).

134. Nicméně i za předpokladu, že je tato judikatura použitelná na takovou věc, jako je projednávaná věc týkající se vnitrostátních orgánů zřízených nikoli samotnou Unií, ale určených členskými státy na základě směrnice, je třeba uvést, že navrhovaný výklad je v každém případě v souladu s touto judikaturou. Zaprvé totiž pravomoci vyhrazené NRO spadají do výkonné oblasti na základě technicko-specializovaného posouzení reality a nepřiznávají žádnou samostatnou pravomoc, která by šla nad právní rámec stanovený unijním právem [69] a která by znamenala volbu politické povahy [70]; zadruhé, jak je analyzováno v bodech 114 až 119 výše, pravidla stanovená v unijních normativních aktech vymezují obsah těchto pravomocí a upravují kritéria a podmínky, které vymezují oblast působnosti NRO [71].

135. Zatřetí navrhovaný výklad není zpochybněn argumenty týkajícími se zásady demokracie, které vznesla Spolková republika Německo.

136. Pokud jde o vztah mezi zásadou demokracie a NRO, Soudní dvůr již poskytl několik vodítek ve výše uvedeném rozsudku ze dne 9. března 2010, Komise v. Německo (C-518/07, EU:C:2010:125). V tomto rozsudku Soudní dvůr především připomenul, že zásada demokracie je součástí právního řádu Společenství a je výslovně zakotvena v čl. 6 odst.1 SEU jako jeden ze základů Unie. Jakožto společná zásada členských států musí být zohledněna při výkladu aktu sekundárního práva [72].

137. Soudní dvůr poté uvedl, že tato zásada nebrání existenci veřejnoprávních orgánů, které stojí mimo klasickou správní hierarchii a jsou víceméně nezávislé na vládě. Existence a podmínky fungování takových orgánů jsou v členských státech upraveny zákonem nebo v určitých členských státech dokonce ústavou a tyto orgány podléhají, pokud jde o dodržování práva, kontrole příslušných soudů. Takové nezávislé správní orgány, jaké ostatně existují v německém právním systému, mají často regulační funkce nebo plní úkoly, které musí být uchráněny od politického vlivu, přičemž nadále podléhají, pokud jde o dodržování práva, kontrole příslušných soudů [73].

138. Soudní dvůr dále stanovil, že unijní právo nevyžaduje „absenci jakéhokoliv parlamentního vlivu“, jelikož zaprvé vedení orgánů dozoru může být jmenováno parlamentem nebo vládou, a zadruhé může zákonodárce uložit orgánům dozoru povinnost informovat parlament o jejich činnosti [74].

139. Úvahy Soudního dvora uvedené v předchozích bodech se uplatní rovněž na NRO v odvětví elektřiny a plynu a jsou základem slučitelnosti jejich nezávislosti se zásadou demokracie. Konkrétně z bodu 34 odůvodnění směrnice 2009/72 a z bodu 30 směrnice 2009/73 výslovně vyplývá, že nezávislost NRO zaručená směrnicemi nevylučuje výkon parlamentního dohledu podle ústavního práva členských států. Z toho vyplývá, že ačkoli jsou NRO zbaveny jakéhokoli preventivního působení politických orgánů, nejsou osvobozeny od povinnosti poskytnout parlamentu zprávu o své činnosti. Požadavek spojení se zásadou demokracie tedy vede k zavedení formy „*accountability*“ NRO, na kterou mohou jednotlivé členské státy navázat.

[69] V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. ledna 2014, Spojené království v. Rada a Parlament (C-270/12, EU:C:2014:18, bod 44).

[70] V tomto ohledu viz podrobněji níže bod 141 tohoto stanoviska.

[71] V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. ledna 2014, Spojené království v. Rada a Parlament (C-270/12, EU:C:2014:18, bod 45).

[72] Rozsudek ze dne 9. března 2010, Komise v. Německo (C-518/07, EU:C:2010:125, bod 41).

[73] Rozsudek ze dne 9. března 2010, Komise v. Německo (C-518/07, EU:C:2010:125, bod 42).

[74] Rozsudek ze dne 9. března 2010, Komise v. Německo (C-518/07, EU:C:2010:125, body 43 až 45).

140. Kromě toho je třeba učinit důležité upřesnění. NRO v odvětví elektřiny a plynu působí, jak bylo uvedeno, v rámci pravomocí, které jim byly vyhrazeny, a uplatňují unijní právo bez zasahování ze strany vnitrostátních politických orgánů, a to ani prostřednictvím formálních či hmotněprávních předpisů. Unijní právní úprava nahrazuje zákonnou úpravu parlamentu obsaženou v modelu vnitrostátní veřejné správy, aby ji spojila se zásadou demokracie. Vzhledem k tomu, že rozhodovací proces, který vytváří legislativní akty Unie, je demokratickým procesem, který zahrnuje účast Evropského parlamentu, zvoleného občany Unie, a Rady, kde jsou zájmy členských států zastoupeny prostřednictvím demokraticky legitimovaných vlád, jsou NRO tímto způsobem uvedeny do okruhu demokratické legitimity.

141. Kromě toho, jak je uvedeno v bodech 114 až 119 výše, nejen že jsou pravomoci NRO konkrétně určeny a vyjmenovány směrnicemi, ale cíle a kritéria pro jejich výkon jsou rovněž definovány sekundárním právem Unie. NRO provádějí sekundární právo prostřednictvím mimořádně technické činnosti. V souladu s judikaturou, která vychází z rozsudku Meroni, jim tedy chybí široká diskreční pravomoc, která je typická pro politickou moc, a proto nemohou přijímat rozhodnutí ohledně energetické politiky, neboť pravomoc ohledně energetické politiky je naopak rozdělena mezi Unii a členské státy. NRO nevykonávají žádnou pravomoc politické povahy a nenahrazují orgány, které jsou nositeli politické moci a jednají na základě demokratické legitimity. Tím, že byl takto vymezen rozsah působnosti NRO, je navrhovaný výklad plně slučitelný se zásadou demokracie.

142. Nastíněný rámec, pokud jde o vztahy mezi nezávislostí NRO, pravomocemi, které mají, a normativními akty, které definují jejich oblast působnosti, vede také k závěru ve smyslu úplné slučitelnosti se zásadami právního státu. Právní stát, který je základní hodnotou Unie potvrzenou v článku 2 SEU a jako takový musí rovněž řídit výklad jejího práva, vyžaduje, aby veřejná správa fungovala na základě zákona takovým způsobem, aby se zabránilo jakékoli svévoli, byla zaručena práva občanů a její činnost mohla být předmětem přezkumu. Ústavní právo členských států vyžaduje, aby správní jednání, což je výraz použitý německou vládou, bylo předem strukturováno zákonem. Zákon je základem pravomocí veřejné správy, a to nejen v tom smyslu, že každá správní pravomoc má svůj základ v zákoně, ale také v tom smyslu, že zákon rovněž přijímá hmotněprávní úpravu jejího výkonu tím, že omezuje správní uvážení a zajišťuje ochranu občana před nezávislým soudem v případě, že se veřejná správa odchýlí od zákonného parametru. V německém právním řádu je odkazováno na výhradu zákona (*Vorbehalt des Gesetzes*, která vychází ze zásad demokracie a právního státu zaručených v čl. 20 odst. 2 a 3 Grundgesetz), což je formule přijatá i v jiných ústavních systémech, zatímco italská ústavní doktrína upřednostňuje výraz „zákonnost v hmotněprávním smyslu“ k označení potřeby předchozí legislativní právní úpravy správní činnosti.

143. Požadavek související s výhradou zákona týkající se veřejné správy, konkrétně požadavek omezení výkonu diskreční pravomoci a definování kritéria pro posouzení její činnosti, je plně splněn i ve vztahu k NRO v odvětví elektřiny a plynu. Tento požadavek již není splněn prostřednictvím předchozího ustanovení zákona, ale předběžnou právní úpravou obsaženou v legislativních aktech Unie. Díky této právní úpravě je využití pravomocí vyhrazených NRO směrováno podle cílů a kritérií stanovených unijním normotvůrcem a v případě jejich porušení, jakož i v případě porušení vnitrostátních pravidel, která při respektování pravomocí NRO stanovených unijním právem upravují jejich činnost, se zúčastněné strany mohou obrátit na nezávislý soud za účelem ochrany jejich subjektivních postavení[75].

[75] V tomto ohledu viz čl. 37 odst. 15 a 17 směrnice 2009/72 a čl. 41 odst. 15 a 17 směrnice 2009/73.

144. V projednávané věci, co se týče čtvrtého žalobního důvodu vzneseného Komisí, je třeba s ohledem na všechny výše uvedené úvahy uvést, že je nesporné, že § 24 odst. 1 EnWG přiznává jinému orgánu než NRO, a to spolkové vládě, pravomoc stanovit podmínky přístupu do sítě, včetně získávání a poskytování vyrovnávacích služeb, jakož i metodiky používané k určení těchto podmínek a metodiky pro stanovení přístupových sazeb. Je rovněž nesporné, že cílem nařízení přijatých spolkovou vládou na základě tohoto ustanovení EnWG, které zmínila Komise[76], je poskytnout konkrétní a podrobné předpisy týkající se důležitých prvků pro stanovení sazeb za přenos a distribuci[77], podmínek přístupu do vnitrostátních sítí a podmínek poskytování vyrovnávacích služeb[78].

145. V této souvislosti je s ohledem na všechny výše uvedené úvahy podle mého názoru nutné vyhovět také čtvrtému žalobnímu důvodu vznesenému Komisí a konstatovat, že Spolková republika Německo nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 37 odst. 1 písm. a) a odst. 6 písm. a) a b) směrnice 2009/72 a čl. 41 odst. 1 písm. a) a odst. 6 písm. a) a b) směrnice 2009/73.

IV. Závěry

146. S ohledem na veškeré předchozí úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr určil, že:

„1) Spolková republika Německo nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/54/ES a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/73/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 2003/55/ES, neboť nesprávně provedla:

– článek 2 bod 21 směrnice 2009/72 a čl. 2 bod 20 směrnice 2009/73;

– článek 19 odst. 3 a 8 směrnic 2009/72 a 2009/73;

– článek 19 odst. 5 směrnic 2009/72 a 2009/73 a

– článek 37 odst. 1 písm. a) a odst. 6 písm. a) a b) směrnice 2009/72 a čl. 41 odst. 1 písm. a) a odst. 6 písm. a) a b) směrnice 2009/73.

2) Spolkové republice Německo se ukládá náhrada nákladů řízení.“

[76] Viz poznámka pod čarou 30 výše.

[77] StromNEV a GasNEV obsahují část (Teil 2) konkrétně nadepsanou „Metoda pro stanovení síťových sazeb“, která obsahuje podrobná ustanovení týkající se mimo jiné metod amortizace, použitelných cenových indexů, různých metod rozdělení síťových nákladů mezi různé typy sítí, jakož i prahových hodnot a parametrů výpočtu pro různé sazby. Stejně tak obsahuje ARegV seznamy nákladových složek, které nelze ovlivnit, nebo parametry pro porovnání efektivity pro provozovatele sítě nebo podrobné vzorce pro výpočet limitů příjmů.

[78] V tomto ohledu jak StromNZV, tak GasNZV obsahují podrobné údaje o dohodách o propojení mezi provozovateli sítí, volně přiřaditelných kapacitách nebo počtu územních trhů. Obsahují také celou řadu ustanovení týkajících se vyrovnávacích služeb.