Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

2 септември 2021 година*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Вътрешен пазар на електроенергия и природен газ — Директива 2009/72/ЕО — Член 2, точка 21 — Член 19, параграфи 3, 5 и 8 — Член 37, параграф 1, буква а) и параграф 6, букви а) и б) — Директива 2009/73/ЕО — Член 2, точка 20 — Член 19, параграфи 3, 5 и 8 — Член 41, параграф 1, буква а) и параграф 6, букви а) и б) — Понятието „вертикално интегрирано предприятие“ — Ефективно отделяне на мрежите от дейностите по производство и доставка на електроенергия и природен газ — Независим преносен оператор — Независимост на персонала и ръководството на такъв оператор — Периоди за анализ — Дялово участие в капитала на вертикално интегрираното предприятие — Национални регулаторни органи — Независимост — Изключителна компетентност — Член 45 ДФЕС — Свободно движение на работници — Харта на основните права на Европейския съюз — Член 15 — Право на работниците да упражняват професия — Член 17 — Право на собственост — Член 52, параграф 1 — Ограничения — Принцип на демократичност“

По дело C-718/18

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 ДФЕС на 16 ноември 2018 г.,

Европейска комисия, представлявана от M. Noll-Ehlers и O. Beynet,

ищец,

срещу

Федерална република Германия, представлявана първоначално от J. Möller и T. Henze, а впоследствие от J. Möller и S. Eisenberg,

ответник,

подпомагана от

Кралство Швеция, представлявано първоначално от C. Meyer-Seitz, A. Falk, H. Shev, J. Lundberg и H. Eklinder, а впоследствие от C. Meyer-Seitz, H. Shev и H. Eklinder,

встъпила страна,

СЪДЪТ (четвърти състав),

* Език на производството: немски.

състоящ се от: M. Vilaras, председател на състава, K. Lenaerts, председател на Съда, изпълняващ функцията на съдия от четвърти състав, N. Piçarra (докладчик), D. Šváby и S. Rodin, съдии,

генерален адвокат: G. Pitruzzella,

секретар: D. Dittert, началник-отдел,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 15 октомври 2020 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 14 януари 2021 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С исковата си молба Европейската комисия иска от Съда да установи, че като не е транспонирала правилно:

– член 2, точка 21 от Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за отмяна на Директива 2003/54/ЕО (ОВ L 211, 2009 г., стр. 55), както и член 2, точка 20 от Директива 2009/73/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ и за отмяна на Директива 2003/55/ЕО (ОВ L 211, 2009 г., стр. 94),

– член 19, параграфи 3 и 8 от Директива 2009/72 и от Директива 2009/73,

– член 19, параграф 5 от Директива 2009/72 и от Директива 2009/73, а така също и

– член 37, параграф 1, буква а) и параграф 6, букви а) и б) от Директива 2009/72, както и член 41, параграф 1, буква а) и параграф 6, букви а) и б) от Директива 2009/73,

Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по тези директиви.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 2009/72

2 Съгласно съображения 1, 4, 9, 11, 12, 16, 24, 25, 33, 34 и 36 от Директива 2009/72:

„(1) Вътрешният пазар на електроенергия, който постепенно се създава в [целия Европейски съюз] от 1999 г. насам, е предназначен да предоставя действителен избор за всички потребители в Европейския съюз, били те граждани или предприятия, на нови възможности за развиване на стопанска дейност и по-интензивна трансгранична търговия, за да се постигне повишаване на ефикасността, конкурентни цени, по-високи стандарти на услугите, сигурност на доставките и устойчиво развитие.

[…]

(4) Въпреки това, понастоящем съществуват препятствия пред продажбата на електроенергия в [Съюза] при условия на равнопоставеност, без дискриминация и пречки. По-специално, все още не съществува недискриминационен достъп до мрежата и еднакво ефективно ниво на регулаторен надзор във всяка държава членка.

[…]

(9) Без ефективно отделяне на мрежите от дейностите по производство и доставка („ефективно отделяне“) съществува вътрешно присъщ риск от дискриминация не само в експлоатацията на мрежата, но и в стимулите на вертикално интегрираните предприятия да инвестират адекватно в мрежите си.

[…]

(11) Единствено отстраняването на стимулите за вертикално интегрираните предприятия да дискриминират конкурентите си по отношение на достъпа до мрежата и инвестициите може да осигури ефективно отделяне. Отделянето на собствеността, което предполага определянето на собственика на мрежата за системен оператор и неговата независимост от свързаните с доставката и производството интереси, е ефективен и стабилен начин за разрешаване на вътрешно присъщия конфликт на интереси и за гарантиране сигурността на доставките. […] Ето защо във връзка с отделянето на собствеността, от държавите членки следва да се изисква да гарантират, че едно и също лице или едни и същи лица нямат право да упражняват контрол върху предприятие за производство или доставка, ако едновременно с това упражняват контрол или каквито и да е права върху оператор на преносна система или върху преносна система. Обратно, правото на контрол над преносна система или оператор на преносна система следва да изключва възможността за упражняване на контрол или други права по отношение на предприятие за производство или доставка. В тези рамки, предприятие за производство или доставка следва да може да има миноритарно дялово участие в оператор на преносна система или в преносна система.

(12) Всяка система за отделяне следва ефективно да отстранява какъвто и да е конфликт на интереси между производители, доставчици и оператори на преносни системи, за да се създадат стимули за необходимите инвестиции и да се гарантира достъпът на нови участници на пазара при условията на прозрачен и ефикасен регулаторен режим, както и следва да не създава прекалено тежък регулаторен режим за националните регулаторни органи.

[…]

(16) Създаването на системен оператор или на преносен оператор, независими от свързаните с доставката и производството интереси, следва да даде възможност на вертикално интегрирано предприятие да запази собствеността си върху свързаните с мрежите активи, като едновременно с това изпълнява изискването за ефективно отделяне на интересите, при условие че такъв независим системен оператор или такъв независим преносен оператор изпълнява всички функции на системен оператор, и при наличието на подробни нормативни разпоредби и засилен регулаторен надзор.

[…]

(24) Напълно ефективното отделяне на дейностите, свързани с мрежата от дейностите по доставка и производство следва да се прилага в [целия Съюз] както за предприятията от [Съюза], така и за предприятия извън [него]. За да се гарантира, че дейностите по експлоатацията на мрежите и дейностите за доставка и производство остават независими едни от други в [целия Съюз], регулаторните органи следва да имат правомощия да отказват сертифициране на оператори на преносни системи, които не спазват разпоредбите за отделяне. […]

(25) Сигурността на доставките на енергия е основен елемент от обществената сигурност и следователно е неразривно свързана с ефективното функциониране на вътрешния пазар на електроенергия и с интегрирането на изолираните пазари на електроенергия на държави членки. Електроенергията може да достигне до гражданите на Съюза единствено посредством мрежата. Функциониращите пазари на електроенергия, и по-специално мрежите и другите активи, свързани с доставката на електроенергия, са от основно значение за обществената сигурност, за конкурентоспособността на икономиката и за благосъстоянието на гражданите на Съюза. По тази причина лица от трети държави следва да имат възможността да контролират преносна система или оператор на преносна система единствено ако те отговарят на изискванията на ефективно отделяне, които се прилагат в рамките на [Съюза]. […]

[…]

(33) Директива 2003/54/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2003 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и отменяща Директива 96/92/ЕО (ОВ L 176, 2003 г., стр. 37; Специално издание на български език, 2007 г. глава 12, том 2, стр. 61)] въведе изискване държавите членки да създадат регулатори със специална компетентност. При все това опитът показва, че ефективността на регулиране често е ограничена от липсата на независимост на регулаторите от правителството и на недостатъчните им правомощия и разпоредителна власт. Поради тази причина на заседанието си на 8 и 9 март 2007 г. Европейският съвет прикани Комисията да разработи законодателни предложения за

по-нататъшно хармонизиране на правомощията и за укрепване на независимостта на националните регулатори на енергия. Следва да е възможно тези национални регулаторни органи да са едновременно компетентни по отношение на секторите на електроенергия и на природен газ.

(34) Регулаторите на енергия следва да могат да вземат решения по отношение на всички важни въпроси, свързани с регулирането, за да функционира правилно вътрешният пазар на електроенергия и да бъдат напълно независими от всякакви други обществени или частни интереси. Това не възпрепятства нито съдебния контрол, нито парламентарния надзор в съответствие с конституционното право на държавите членки. […]

[…]

(36) Националните регулаторни органи следва да бъдат в състояние да определят или одобряват тарифите или методиките, на които се основава изчисляването на тарифите, въз основа на предложение от оператора на преносната система или оператора(ите) на разпределителни системи или въз основа на предложение, договорено между този/тези оператор(и) и ползвателите на мрежата. При изпълнение на тези задачи националните регулаторни органи следва да гарантират, че тарифите за пренос и разпределение са недискриминационни и отразяват разходите, и следва да вземат предвид дългосрочните, маргиналните, избегнатите мрежови разходи от разпределеното производство и мерки за управление на търсенето.

[…]“.

3 Член 2 от тази директива, озаглавен „Определения“, предвижда в точки 21 и 35:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

[…]

21. „вертикално интегрирано предприятие“ означава електроенергийно предприятие или група електроенергийни предприятия, за които едно и също лице или лица са оправомощени, пряко или непряко, да упражняват контрол, и в което предприятието или групата предприятия изпълняват най-малко една от функциите по пренос или разпределение и най-малко една от функциите по производство или доставка на електроенергия;

[…]

35. „електроенергийно предприятие“ означава всяко физическо или юридическо лице, което изпълнява поне една от следните функции: производство, пренос, разпределение, доставка, или закупуване на електроенергия, и което отговаря за търговски и технически задачи и/или задачи по поддръжката, свързани с тези дейности, но без да се включват крайните клиенти“.

4 Член 9 от споменатата директива, озаглавен „Отделяне на преносните системи и операторите на преносни системи“, предвижда в параграфи 1 и 8:

„1. Държавите членки гарантират, че, считано от 3 март 2012 г.:

а) всяко предприятие, което притежава преносна система, действа като оператор на преносна система;

б) едно и също лице или едни и същи лица нямат право:
   и) да упражняват пряко или непряко контрол върху предприятие, изпълняващо някоя от функциите по производство или доставка, както и да упражняват пряко или непряко контрол или да имат правомощия върху оператори на преносна система или върху преносна система; нито
   ии) да упражняват пряко или непряко контрол върху оператор на преносна система или върху преносна система, и да упражняват пряко или непряко контрол или да имат правомощия върху предприятие, изпълняващо някоя от функциите по производство или доставка;

в) едно и също лице или едни и същи лица нямат право да определят членове на надзорния съвет, административния съвет или на законно представляващи предприятието органи, на оператор на преносна система или на преносна система, както и да упражняват пряко или непряко контрол или да имат правомощия върху предприятие, изпълняващо някоя от функциите производство или доставка; и

г) едно и също лице няма право да бъде член на надзорния съвет, административния съвет или на законно представляващи предприятието органи едновременно на предприятие, изпълняващо някоя от функциите производство или доставка, и на оператор на преносна система или на преносна система.

[…]

8. Когато на 3 септември 2009 г. преносната система принадлежи на вертикално интегрирано предприятие, държава членка може да вземе решение да не прилага параграф 1.

В този случай тази държава членка извършва едно от следните действия:

а) определя независим системен оператор в съответствие с член 13; или

б) изпълнява разпоредбите на глава V[, „Независим преносен оператор“]“.

5 Член 19 от същата директива, озаглавен „Независимост на персонала и ръководството на оператора на преносна система“, предвижда в параграфи 3, 5 и 8:

„3. В срок от три години преди назначаването им, лицата, отговарящи за управлението и/или членовете на административните органи на оператора на преносна система, които подлежат на условията на настоящия параграф, не са заемали професионален пост или отговорна длъжност, нямали са интереси или делови отношения, пряко или непряко, с вертикално интегрирано предприятие или която и да е част от него, или с негови

акционери, притежаващи контролен пакет от акции, и различни от оператора на преносна система.

[…]

5. Лицата, отговарящи за управлението, и/или членовете на административните органи и служителите на оператора на преносна система, нямат интереси или не получават финансови облаги, пряко или непряко, от която и да е част от вертикално интегрираното предприятие, различна от оператора на преносна система. Тяхното възнаграждение не зависи от дейностите или резултатите на вертикално интегрираното предприятие, различни от тези на оператора на преносна система.

[…]

8. Параграф 3 се прилага спрямо мнозинството от лицата, отговорни за управлението, и/или членовете на административните органи на оператора на преносна система.

Лицата, отговорни за управлението, и/или членовете на административните органи на оператора на преносна система, които не подлежат на условията на параграф 3, не са упражнявали управленска или друга значима дейност във вертикално интегрираното предприятие за период от най-малко шест месеца преди назначаването им.

Първа алинея от настоящия параграф и параграфи 4—7 се прилагат по отношение на всички лица, участващи в оперативното управление, както и към тези, които им докладват директно по въпроси, свързани с експлоатацията, поддръжката и развитието на мрежата“.

6 Член 35, параграфи 4 и 5 от Директива 2009/72, озаглавен „Определяне и независимост на регулаторните органи“, гласи:

„4. Държавите членки гарантират независимостта на регулаторния орган и безпристрастното и прозрачно упражняване на правомощията му. За тази цел, държавата членка гарантира, че при изпълнението на регулаторни функции, възложени му съгласно настоящата директива и свързаното с нея законодателство, регулаторният орган:

а) е правно отделен и функционално независим от други публични и частни образувания;

б) гарантира, че персоналът му и лицата, отговорни за управлението му:
   и) действат независимо от пазарни интереси; и
   ии) не търсят или не получават преки инструкции от правителство или друго публично или частно образувание при изпълнение на своите регулаторни функции Това изискване не засяга тясното сътрудничество, при необходимост, с други релевантни национални органи, нито общите политически насоки, давани от правителството, които не са свързани с регулаторните правомощия и задължения съгласно член 37.

5. За да защитят независимостта на регулаторния орган, държавите членки по-специално гарантират, че:

а) регулаторният орган може да взема автономни решения, независимо от всякакви политически органи и разполага със собствени годишни бюджетни кредити, с автономност при изпълнението на предоставения бюджет, както и с достатъчни човешки и финансови ресурси за изпълнение на своите задължения; […]

[…]“.

7 Член 37, параграфи 1, 6, 8, 10 и 17 от тази директива, озаглавен „Задължения и правомощия на регулаторния орган“, предвижда:

„1. Регулаторният орган има следните задължения:

а) определяне или одобряване, в съответствие с прозрачни критерии, на тарифи за пренос или разпределение или техните методики; […]

[…]

6. Регулаторните органи отговарят за определянето и одобряването своевременно преди влизането им в сила поне на методиките, използвани за изчисляване или установяване на реда и условията за:

а) свързването и достъпа до националните мрежи, включително тарифите за пренос и разпределение или методиките за определянето им. Тези тарифи или методики дават възможност да се направят необходимите инвестиции в мрежите по начин, който позволява тези инвестиции да осигурят жизнеспособността на мрежите;

б) предоставяне на балансиращи услуги, които се осъществяват по най-икономичен начин и осигуряват подходящи стимули за ползвателите на мрежата да балансират захранването и потреблението. Балансиращите услуги се предоставят по справедлив и недискриминационен начин и се основават на обективни критерии; […]

[…]

8. При определянето или одобряването на тарифите или методиките и балансиращите услуги регулаторните органи гарантират, че операторите на преносните и разпределителните системи разполагат с подходящи стимули, в краткосрочен и дългосрочен план, за повишаване на ефикасността, насърчаване на интеграцията на пазарите и сигурността на доставките и подкрепа за свързваните с това научноизследователски дейности.

[…]

10. Регулаторните органи имат правомощията да изискват от операторите на преносни и разпределителни системи при необходимост да променят реда и условията, включително тарифите или методиките, посочени в настоящия член, за да се гарантира, че те са пропорционални и прилагани по недискриминационен начин. В случай на забавяне при определянето на тарифите за пренос и разпределение, регулаторните органи разполагат с

правомощия да определят или одобрят временни тарифи или методики за пренос и разпределение и да вземат решения относно подходящи компенсаторни мерки, в случай че окончателните тарифи или методики за пренос и разпределение се отклоняват от тези временни тарифи или методики.

[…]

17. Държавите членки гарантират, че на национално равнище съществуват подходящи механизми, съгласно които всяка страна, засегната от решение на регулаторния орган, има право да обжалва пред орган, който е независим от заинтересованите страни и от което и да е правителство“.

8 Директива 2009/72 е отменена, считано от 1 януари 2021 г., с Директива (ЕС) 2019/944 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2019 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за изменение на Директива 2012/27/ЕС (ОВ L 158, 2019 г., стр. 125). Тя обаче остава приложима ratione temporis към настоящия спор.

Директива 2009/73

9 Съображения 1, 4, 6, 8, 9, 13, 21, 22, 29, 30 и 32 от Директива 2009/73 отговарят mutatis mutandis, що се отнася до сектора на природния газ, на посочените по-горе съображения от Директива 2009/72.

10 Член 2, точки 1 и 20, член 9, параграфи 1 и 8, член 19, параграфи 3, 5 и 8, член 39, параграфи 4 и 5, член 41, параграф 1, буква а), параграф 6, букви а) и б), параграфи 8, 10 и 17 от Директива 2009/73 отговарят mutatis mutandis, що се отнася до сектора на природния газ, на посочените по-горе разпоредби от Директива 2009/72.

Германското право

11 Член 3, точка 38 от Energiewirtschaftsgesetz (Закон за енергетиката) от 7 юли 2005 г. (BGBl. I, стр. 1970 и 3621), изменен с член 2, параграф 6 от Закона от 20 юли 2017 г. (BGBl. I, стр. 2808, 2018 I стр. 472) (наричан по-нататък „EnWG“) определя „вертикално интегрираното предприятие за доставка на енергия“ като „предприятие, извършващо дейност в Европейския съюз в електроенергийния или газовия сектор, или група от свързани предприятия за електроенергия или газ по смисъла на член 3, параграф 2 от Регламент № 139/2004 от 20 януари 2004 година относно контрола върху концентрациите между предприятия (ОВ L 24, 2004 г., стр. 1[; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 201]), с уточнението, че това предприятие или тази група изпълнява в Европейския съюз: в електроенергийния сектор — най-малко една от функциите по пренос или разпределение и най-малко една от функциите по производство или разпределение на електроенергия; или в сектора на природния газ — най-малко една от функциите по пренос, разпределение, управление на съоръжение за [втечнен природен газ (ВПГ)] или съхранение и в същото време една от функциите по добив или разпределение на природен газ“.

12 Съгласно член 10c от този закон, озаглавен „Независимост на персонала и ръководителите на независимия оператор на преносна система“:

„[…]

2. В срок от три години преди назначаването им мнозинството от лицата, отговарящи за управлението на оператора на преносна система, не трябва да са били назначавани или да са имали делови отношения с предприятие от вертикално интегрираното предприятие или с негов акционер, притежаващ контролен пакет от акции, което изпълнява в електроенергийния сектор една от функциите по производство, разпределение, доставка или закупуване на електроенергия, и в сектора на природния газ — една от функциите по производство, разпределение, доставка, закупуване или съхранение на природен газ, или което във връзка с тези функции изпълнява търговски, технически задачи или задачи по поддръжка. Останалите лица, отговарящи за управлението на независимия преносен оператор, не трябва да са изпълнявали за период от най-малко шест месеца преди назначаването им ръководни функции или функции, сходни с изпълняваните в рамките на независимия преносен оператор, в предприятие от вертикално интегрираното предприятие или негов акционер, притежаващ контролен пакет от акции, което изпълнява в електроенергийния сектор една от функциите по производство, разпределение, доставка или закупуване на електроенергия, и в сектора на природния газ — една от функциите по производство, разпределение, доставка, закупуване или съхранение на природен газ, или което във връзка с тези функции изпълнява търговски, технически задачи или задачи по поддръжка. Първото и второто изречение не се прилагат за назначенията, които са станали ефективни преди 3 март 2012 г.

[…]

4. Независимият преносен оператор и вертикално интегрираното предприятие за доставка на енергия гарантират, че след 3 март 2012 г. лицата, отговарящи за управлението, и другите служители на независимия преносен оператор няма да придобиват никакво дялово участие във вертикално интегрираното предприятие за доставка на енергия или в някоя от неговите части, освен ако не става въпрос за дялово участие в независимия преносен оператор. Най-късно до 31 март 2016 г. лицата, отговарящи за управлението, прехвърлят дяловите участия във вертикално интегрираното предприятие за доставка на енергия или в части от него, придобити преди 3 март 2012 г. Независимият преносен оператор гарантира, че възнаграждението на лицата, които принадлежат към неговото ръководство, не зависи от икономическия успех, и по-специално от резултатите от дейността на вертикално интегрираното предприятие за доставка на енергия или на някое от неговите дъщерни дружества, с изключение на независимия преносен оператор.

[…]

6. Параграф 2, първо изречение и параграфи 3 и 5 се прилагат по аналогия към всички лица, пряко подчинени на лицата, отговарящи за управлението, и които отговарят за експлоатацията, поддръжката или развитието на мрежата“.

13 Член 24 от същия закон, озаглавен „Разпоредби относно условията за достъп до мрежата, таксите за достъп до мрежата и доставката, предоставянето на и снабдяването с балансиращи услуги; регулаторни правомощия“, гласи:

„Федералното правителство чрез подзаконов акт със съгласието на Bundesrat [Федерален съвет, Германия] е оправомощено да:

1. определя условията за достъп до мрежата, включително снабдяването със и предоставянето на балансиращи услуги, както и методиките за определяне на тези условия и методиките за определяне на тарифите за достъп […];

2. регламентира в кои случаи и при какви условия регулаторният орган може да определя тези условия или методики или да ги одобрява по искане на системния оператор;

3. регламентира в кои конкретни случаи на използване на мрежата и при какви условия регулаторният орган може в особени случаи да разрешава или да отказва разрешение по отношение на отделни тарифи за достъп до мрежата […]“.

Досъдебната процедура

14 На 20 май 2014 г. в рамките на служебна проверка на транспонирането на директиви 2009/72 и 2009/73 в германското право, целяща да провери за наличието на евентуална несъвместимост с правото на Съюза, Комисията отправя до Федерална република Германия поредица въпроси относно транспонирането на тези директиви, на които германските власти отговарят с писмо от 12 септември 2014 г.

15 Тъй като счита, че националното право не е в съответствие с директивите в редица отношения, на 27 февруари 2015 г. Комисията изпраща официално уведомително писмо до Федерална република Германия в рамките на производство за установяване на нарушение № 2014/2285, на което държавата членка отговаря с писмо от 24 юни 2015 г.

16 На 29 април 2016 г. Комисията изпраща на Федерална република Германия мотивирано становище, в което поддържа, че някои разпоредби на германското право не са в съответствие с директиви 2009/72 и 2009/73. Посочената държава членка отговаря с писмо от 29 август 2016 г., че в процес на приемане са законодателни промени по отношение на някои твърдения за нарушения, изложени в мотивираното становище, и на 19 септември 2017 г. изпраща текста на EnWG, който е в сила от 22 юли 2017 г.

17 Тъй като счита, че приетите от Федерална република Германия правни норми продължават да не бъдат в съответствие с директиви 2009/72 и 2009/73, Комисията предявява настоящия иск.

По иска

18 Комисията основава иска си на четири твърдения за нарушения, всяко от които относно неправилно транспониране от страна на Федерална република Германия на директиви 2009/72 и 2009/73 в EnWG.

По първото твърдение за нарушение: неспазване на член 2, точка 21 от Директива 2009/72 и на член 2, точка 20 от Директива 2009/73

Доводи на страните

19 С това твърдение за нарушение Комисията упреква Федерална република Германия, че не е транспонирала правилно във вътрешното си право понятието „вертикално интегрирано предприятие“ (наричано по-нататък „ВИП“) по смисъла на член 2, точка 21 от Директива 2009/72 и на член 2, точка 20 от Директива 2009/73, тъй като определението на това понятие в член 3, точка 38 от EnWG обхваща само предприятията, осъществяващи дейност в Съюза.

20 Според Комисията ограничаването на териториалното приложно поле на понятието „ВИП“, осъществено с EnWG, противоречи както на текста на член 2, точка 21 от Директива 2009/72 и член 2, точка 20 от Директива 2009/73, така и на целта на правилата за ефективно отделяне, предвидени в тези директиви, между, от една страна, преносните системи за електроенергия и природен газ, и от друга страна, дейностите по производство и доставка на тези енергийни продукти.

21 Всъщност, ако законодателят на Съюза бе искал да ограничи определението на понятието „ВИП“ до дейности, осъществявани в рамките на Съюза, той щял да посочи това изрично, както е направил в други разпоредби от директиви 2009/72 и 2009/73. Това тълкуване се потвърждавало от съображение 24 от Директива 2009/72 и от съображение 21 от Директива 2009/73, които припомняли общия принцип, че предприятията със седалище извън Съюза са подчинени на правото на Съюза, когато осъществяват дейност в неговите рамки.

22 Освен това конфликтите на интереси между, от една страна, операторите на преносни системи, и от друга страна, производителите или доставчиците, които посочените правила за отделяне имали за цел да предотвратят, предвиждайки, че тези оператори получават сертифициране само ако експлоатират съответните системи по независим и недискриминационен начин, можели да настъпят както когато дейностите, попадащи в обхвата на определението на понятието „ВИП“, се осъществяват в Съюза, така и когато се осъществяват извън него.

23 Комисията подчертава също, че включването в приложното поле на понятието „ВИП“ на дейностите, осъществявани извън Съюза, не означава, че не-европейски предприятия ще станат носители на права и задължения, произтичащи от европейската правна уредба, и не разширява компетентността на Съюза. Всъщност операторите на преносни системи, за които важали правилата за ефективно отделяне, винаги осъществявали дейност в рамките на Съюза. Включването на дейности, извършвани извън Съюза, в определението на понятието „ВИП“ позволявало да се направи преценка на последиците от тези дейности в Съюза. Нито един принцип на правото на конкуренцията или на международното право не бил пречка за такова тълкуване.

24 Федерална република Германия поддържа, на първо място, основавайки се на практиката на Съда (решения от 25 май 1985 г., Комисия/Германия, 29/84, EU:C:1985:229, т. 9 и от 30 юни 2016 г., Комисия/Полша, C-648/13, EU:C:2016:49, т. 73), че държавите членки не са длъжни да транспонират буквално директивите, стига правното им съдържание да бъде спазено. Тази държава членка сочи, че определението на понятието „ВИП“, съдържащо се в член 3, точка 38 от EnWG, не противоречи на текста на член 2, точка 21 от Директива

2009/72 и на член 2, точка 20 от Директива 2009/73. Всъщност тези разпоредби не предоставяли никакво указание относно териториалното си приложно поле и следователно изисквали изясняване в това отношение при транспонирането им в националното право на държавите членки.

25 Второ, Федерална република Германия изтъква, че духът и целта на правилата за ефективно отделяне, предвидени в тези директиви, не изискват дейностите, осъществявани извън Съюза от предприятия за производство или доставка на енергия, да бъдат вземани предвид в рамките на определението на понятието „ВИП“. Подобни дейности не пораждали квалифицирани последици за ефикасната и недискриминационна експлоатация на преносните системи за електроенергия и природен газ в Съюза, тъй като конфликт на интереси между операторите на тези системи и свързаните с тях части от предприятия, извършващи дейност в конкурентни сектори, би съществувал само в хипотезата, че последните желаят да използват системите, за да пренасят енергията, която произвеждат или доставят. Действително от практиката на Съда (решение от 6 септември 2017 г., Intel/Комисия, C-413/14 P, EU:C:2017:632, т. 40 и сл.) следвало, че критерият „квалифицирани последици“ позволява да се обоснове прилагането на правото на Съюза, когато съответното поведение има непосредствени и съществени последици в Съюза, но посоченият критерий бил отчетен в достатъчна степен в определението, въведено в член 3, точка 38 от EnWG.

26 Трето, разширяването на определението на понятието „ВИП“ по отношение на дейности, упражнявани извън Съюза от предприятия от трети страни, би довело до разширяване на нормотворческата компетентност на Съюза в противоречие с международното право. Всъщност тези предприятия от трети страни се превръщали в носители на права и задължения, без да извършват дейност на територията на Съюза.

27 Четвърто, Федерална република Германия сочи, че тълкуване на член 2, точка 21 от Директива 2009/72 и на член 2, точка 20 от Директива 2009/73 в смисъл, че понятието „ВИП“ обхваща дейности извън Съюза, осъществявани от предприятия от трети страни, противоречи на задължението за тълкуване на актовете на вторичното право в съответствие с първичното право на Съюза. Всъщност, тъй като тези директиви се основават на член 47, параграф 2, както и на членове 55 и 95 от Договора за ЕО (понастоящем съответно член 53, параграф 2 и членове 62 ДФЕС и 114 ДФЕС), те трябва да имат за цел да улеснят упражняването на свободата на установяване и на предоставяне на услуги, както и да хармонизират правните уредби на държавите членки относно създаването и функционирането на вътрешния пазар. Следователно тези разпоредби на първичното право не можели да представляват подходящо правно основание за приемането на разпоредби, приложими за осъществяваните в трета страна икономически дейности на предприятията.

28 Освен това, тъй като дейностите на предприятия от трети страни, осъществявани извън Съюза, не пораждат последици на вътрешния пазар, не следвало да им се налагат ограниченията на свободното движение на капитали по смисъла на член 63 ДФЕС, както и на свободата на стопанска инициатива и избор на професия на предприятията и техните служители, нито на правото на собственост, закрепени съответно в член 15, параграф 1, член 16 и член 17, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), каквито ограничения са предвидени в директиви 2009/72 и 2009/73 за постигане на целта за осигуряване на ефективна и недискриминационна експлоатация на преносните системи в рамките на Съюза.

Съображения на Съда

29 Тъй като Федерална република Германия твърди, че определението на понятието „ВИП“, съдържащо се в член 3, точка 38 от EnWG, не противоречи, а уточнява определението, съдържащо се в член 2, точка 21 от Директива 2009/72, както и в член 2, точка 20 от Директива 2009/73, следва да се разгледа основателността на възприетото от тази държава членка тълкуване на посоченото определение с оглед не само на текста на член 2, точка 21 и на член 2, точка 20 от тези директиви, но и на контекста и целите, преследвани от правната уредба, от която посочените разпоредби са част (вж. в този смисъл решение от 12 октомври 2017 г., Kamin und Grill Shop, C-289/16, EU:C:2017:758, т. 22 и цитираната съдебна практика).

30 В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 2, точка 21 от Директива 2009/72 ВИП е дефинирано като „електроенергийно предприятие или група електроенергийни предприятия, за които едно и също лице или лица са оправомощени, пряко или непряко, да упражняват контрол, и в което предприятието или групата предприятия изпълняват най-малко една от функциите по пренос или разпределение и най-малко една от функциите по производство или доставка на електроенергия“. Член 2, точка 20 от Директива 2009/73 дефинира аналогично ВИП, що се отнася до природния газ.

31 На първо място трябва да се отбележи, че нито член 2, точка 21 от Директива 2009/72, нито член 2, точка 20 от Директива 2009/73 съдържат препращане към правото на държавите членки, що се отнася до определението на понятието „ВИП“ за целите на тези директиви.

32 При това положение, понятието „ВИП“ представлява автономно понятие на правото на Съюза, което трябва да се тълкува самостоятелно и еднакво в целия Съюз с оглед на изискванията за еднакво прилагане на това право, наложени от принципа на равенство. Обхватът на това понятие следователно не може да бъде определен чрез позоваване на известните понятия от правото на държавите членки или категоризациите, осъществени на национално равнище (вж. по аналогия решение от 9 юли 2020 г., RL (Директива за борба със забавянето на плащане), C-199/19, EU:C:2020:548, т. 27 и цитираната съдебна практика).

33 Освен това, доколкото в текста на член 2, точка 21 от Директива 2009/72 и член 2, точка 20 от Директива 2009/73 не се споменава нищо относно територията, на която ВИП осъществява дейността си или относно седалището му, тези разпоредби не налагат никакво изрично териториално ограничение на понятието „ВИП“, което би довело до неговото ограничаване само до дейностите, осъществявани в рамките на Съюза.

34 На второ място, що се отнася до контекста, в който се вписва понятието „ВИП“, важно е да се отбележи, както следва по-специално от член 9, параграфи 1 и 8 от директиви 2009/72 и 2009/73 във връзка със съображение 9 от първата директива и съображение 6 от втората, че то е част от разпоредбите на тези директиви, които имат за цел да осигурят „ефективно отделяне“ между преносните системи, от една страна, и дейностите по производство и доставка, от друга страна, съответно на електроенергия и природен газ.

35 На трето място, що се отнася до целите на разглежданата правна уредба, следва да се отбележи, че директиви 2009/72 и 2009/73 имат за цел да създадат вътрешен пазар на електроенергия и природен газ, основен елемент от който е гаранцията за недискриминационен достъп до мрежите. От съображение 9 от първата директива и от съображение 6 от втората обаче следва, че без посоченото в предходната точка от настоящото решение ефективно отделяне е налице риск от дискриминация във връзка с

достъпа до мрежите. Както следва по-специално от съображения 11, 12 и 16 от Директива 2009/72 и от съображения 8, 9 и 13 от Директива 2009/73, отстраняването на този риск изисква премахването на всякакъв конфликт на интереси между производителите или доставчиците, от една страна, и операторите на системите за пренос на енергийни продукти, от друга.

36 Целта на изискванията за ефективно отделяне, наложени от директиви 2009/72 и 2009/73, е да се гарантира пълна и ефективна независимост на преносните оператори от дейностите по производство и доставка (вж. в този смисъл решение от 26 октомври 2017 г., Българска енергийна борса, C-347/16, EU:C:2017:816, т. 34). От друга страна, видно от съображение 24 от Директива 2009/72 и съображение 21 от Директива 2009/73, тези изисквания за ефективно отделяне се прилагат в целия Съюз както за предприятията от Съюза, така и за предприятия извън него.

37 Всъщност не може да се изключи наличието на конфликт на интереси между оператор на преносна система, установен в Съюза, и производители или доставчици на електроенергия или природен газ, извършващи дейност в тези области извън Съюза. Както отбелязва генералният адвокат в точка 44 от заключението си, в положение, при което природният газ или електроенергията, произведени извън Съюза от предприятие, се пренасят в рамките на Съюза посредством преносна система, принадлежаща на същото предприятие, личи ясно рискът от дискриминационни прояви при експлоатацията на тази система, които могат да поставят в по-неблагоприятно положение преноса на енергийни продукти на конкурентите.

38 От това следва, както също отбелязва генералният адвокат в точка 45 от заключението си, че стеснителното тълкуване на понятието „ВИП“, застъпвано от Федерална република Германия, застрашава полезното действие на разпоредбите на директиви 2009/72 и 2009/73 относно ефективното отделяне, тъй като позволява на ВИП, което произвежда или доставя природен газ или електроенергия извън Съюза, да ги заобиколи. В този смисъл такова ограничително тълкуване не съответства на целите, преследвани с тези разпоредби, тъй като може да изключи от приложното поле на това понятие положения на потенциален конфликт на интереси като посочените в предходната точка от настоящото решение, поради ограничаването на обхвата на това понятие само до дейностите, извършвани в рамките на Съюза.

39 Поради това следва да се възприеме широко тълкуване на понятието „ВИП“, което да позволява при необходимост да се включват дейности, осъществявани извън територията на Съюза. При това положение ограничаването само до дейностите, осъществявани в Съюза, стеснява неоснователно обхвата на това понятие.

40 Противно на изтъкнатите от Федерална република Германия доводи, тази констатация не означава разширяване на нормотворческата компетентност на Съюза извън вътрешния пазар, влизащо в противоречие със задължението за тълкуване на актовете на вторичното право в съответствие с първичното право, в случая с член 53, параграф 2 ДФЕС и с членове 62 ДФЕС и 114 ДФЕС, както и в съответствие с международното право.

41 В това отношение трябва да се отбележи, че член 2, точка 21 от Директива 2009/72 и член 2, точка 20 от Директива 2009/73 не уреждат пазар, намиращ се извън Съюза, а само формулират определение на понятието „ВИП“, което осигурява ефективното прилагане на

тези директиви, като избягва заобикалянето на някои предписания, които са необходими, за да се гарантира ефективно отделяне и следователно за да се подобрят условията за функциониране на вътрешните пазари на електроенергия и природен газ.

42 Съдът обаче вече е имал повод да подчертае, че в актовете на Съюза, приемани на основание член 95 от Договора за ЕО (понастоящем член 114 ДФЕС), може да се включват разпоредби, които служат за предотвратяване на заобикалянето на правилата, чиято цел е да се подобрят условията на функциониране на вътрешния пазар (вж. в този смисъл решение от 4 май 2016 г., Philip Morris Brands и др., C-547/14, EU:C:2016:325, т. 131 и цитираната съдебна практика).

43 Освен това ВИП, което произвежда или доставя природен газ или електроенергия извън Съюза, може да се окаже в положение на конфликт на интереси като посочените в точка 37 от настоящото решение, тъй като могат да възникнат дискриминационни прояви на вътрешния пазар на Съюза дори когато производството на ВИП е разположено извън Съюза. Следователно при тези условия компетентността на Съюза да прилага своите правила по отношение на подобни прояви не се изключва от международното право (вж. в този смисъл решение от 27 септември 1988 г., Ahlström Osakeyhtiö и др./Комисия, 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 и 125/85—129/85, EU:C:1988:447, т. 18).

44 Поради това следва да се уважи първото твърдение за нарушение, изтъкнато от Комисията в подкрепа на иска ѝ, и да се констатира, че като не е транспонирала правилно член 2, точка 21 от Директива 2009/72 и член 2, точка 20 от Директива 2009/73, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по тези директиви.

По второто твърдение за нарушение: неспазване на член 19, параграфи 3 и 8 от директиви 2009/72 и 2009/73

Доводи на страните

45 С това твърдение за нарушение Комисията упреква Федерална република Германия, че не е транспонирала правилно разпоредбите относно периодите за анализ, съдържащи се в член 19, параграфи 3 и 8 от директиви 2009/72 и 2009/73. Според Комисията тези разпоредби се прилагат за всички заемани длъжности или изпълнявани задачи, притежавани интереси или поддържани търговски отношения, пряко или непряко, в рамките на, във или с ВИП, части от него и негови мажоритарни акционери, различни от преносния оператор. Член 10c, параграфи 2 и 6 от EnWG обаче ограничавал прилагането на тези разпоредби от двете директиви до частите от ВИП, които упражняват дейност в областта на енергетиката.

46 Комисията изтъква, че ВИП под формата на група от дружества включва всички правни субекти от групата, независимо от икономическия сектор, в който осъществяват дейност. Това схващане съответствало и на понятието „предприятие“, използвано в конкурентното право, по-специално в членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС.

47 Освен това ограничението, въведено с разпоредбите на член 10c, параграф 2 във връзка с параграф 6 от EnWG, противоречало на целите на правилата за ефективно отделяне, предвидени в директиви 2009/72 и 2009/73. Всъщност съгласно модела на независимия

преносен оператор, такъв оператор можел да остане като част от ВИП само при строго определени условия, свързани с организацията, управлението и инвестициите, целящи да гарантират ефективната независимост на преносния оператор от цялото ВИП.

48 Изключването обаче на частите от ВИП, които не осъществяват пряко дейност в енергийния сектор, от приложното поле на правилата относно периодите за анализ позволявало да се заобиколят правилата за ефективно отделяне. Частите от ВИП, които не осъществяват дейност в енергийния сектор, също можели да бъдат засегнати от интересите на ВИП във връзка с производството и доставката на електроенергия и природен газ. Именно за да се избегне този риск и за да се гарантира независимост на преноса и разпределението спрямо интересите, свързани с производството и доставката в областта на енергетиката, законодателят на Съюза решил да включи цялото ВИП, включително неговите части, които не осъществяват дейности, свързани с енергетиката, в приложното поле на член 19, параграфи 3 и 8 от директиви 2009/72 и 2009/73, което да не ограничи само до частите от ВИП, осъществяващи свързани с енергетиката дейности.

49 Федерална република Германия изтъква, че разпоредбите на разглежданите директиви относно периодите за анализ и разпоредбите на EnWG, които ги транспонират, имат един и същ обхват. Всъщност съгласно член 2, точка 21 от Директива 2009/72 ВИП се състояло от различни електроенергийни предприятия по смисъла на член 2, точка 35 от тази директива, а не от предприятия, осъществяващи дейност в други сектори на икономиката. Същото се отнасяло и за сектора на природния газ по силата на член 2, точки 1 и 20 от Директива 2009/73. Така служителите, попадащи в обхвата на член 19, параграф 3 от директиви 2009/72 и 2009/73, били само тези, които са осъществявали дейност в сектора на електроенергията или природния газ в рамките на ВИП, преди да бъдат назначени от преносния оператор.

50 Освен това според Федерална република Германия позоваването на енергийния сектор в член 10c, параграф 2 от EnWG е в съответствие с приложното поле, както и с духа и целите на транспонираните директиви. Всъщност било необходимо, но и достатъчно независимостта на независимия преносен оператор — чието въвеждане е разрешено с член 9, параграф 8 от директиви 2009/72 и 2009/73, когато към 3 септември 2009 г. преносната система принадлежи на ВИП — да се гарантира само по отношение на енергийните сектори на такова ВИП. Така, за да се избегнат конфликти на интереси в рамките на модела на независимия преносен оператор, било достатъчно временно да се преустанови прехвърлянето на служители между отделните части от действащи в посочените сектори предприятия.

51 Ограниченията на свободното движение на работници, закрепено в член 45 ДФЕС, когато съответните части от предприятия в рамките на ВИП са установени в няколко държави членки, както и на основното право на свободен избор на професия, закрепено в член 15, параграф 1 от Хартата, когато тези части от предприятия са разположени само в рамките на една държава членка, ограничения, произтичащи от правилата относно периодите за анализ, били обосновани, освен това, само ако член 19, параграфи 3 и 8 от директиви 2009/72 и 2009/73 се прилага единствено за посочените прехвърляния на служители.

Съображения на Съда

52 Съгласно член 19, параграф 3 от директиви 2009/72 и 2009/73, „[в] срок от три години преди назначаването им, лицата, отговарящи за управлението и/или членовете на административните органи на оператора на преносна система, които подлежат на условията на настоящия параграф, не са заемали професионален пост или отговорна длъжност, нямали са интереси или делови отношения, пряко или непряко, с [ВИП] или която и да е част от него, или с негови акционери, притежаващи контролен пакет от акции, и различни от оператора на преносна система“. В съответствие с параграф 8 от този член, параграф 3 се прилага „спрямо мнозинството от лицата, отговорни за управлението, и/или членовете на административните органи на оператора на преносна система“.

53 Следователно текстът на член 19, параграфи 3 и 8 от директиви 2009/72 и 2009/73 не съдържа никакво ограничение, що се отнася до прилагането на предвидените в него периоди за анализ, само за персонала на частите от ВИП, осъществяващи дейност в областта на електроенергията или природния газ.

54 От своя страна целта на тези правила води до тълкуването им в смисъл, че изключват подобно ограничение. Всъщност, както отбелязва генералният адвокат в точки 61 и 62 от заключението си, целта на посочените правила е да се гарантира „ефективно отделяне“, което позволява пълна и ефективна независимост между преносния оператор и ВИП, за да се премахнат конфликтите между интересите, свързани, от една страна, с дейностите по производство и доставка на електроенергия или природен газ и от друга страна, с експлоатацията на преносната система. Това отделяне се оказва необходимо, за да се гарантира функционирането на вътрешния енергиен пазар съгласно член 194, параграф 1 ДФЕС, както и сигурността на енергийните доставки.

55 Всъщност, както бе посочено в точка 35 от настоящото решение, целта на такова „ефективно отделяне“ е да се създаде възможност за недискриминационен достъп до мрежите, който е основен елемент от наличието на функциониращ вътрешен енергиен пазар. Освен това от съображение 25 от Директива 2009/72 и от съображение 22 от Директива 2009/73 следва, че сигурността на енергийните доставки е неразривно свързана с ефективното функциониране на вътрешния енергиен пазар.

56 От това следва, че „периодите за анализ“ съгласно член 19, параграфи 3 и 8 от директиви 2009/72 и 2009/73 се прилагат по отношение на лицата, отговарящи за управлението, и/или на членовете на управленските органи на оператора на преносна система, които, преди да бъдат назначени, са осъществявали дейност в рамките на ВИП или в предприятие, явяващо се мажоритарен акционер на някое от предприятията в рамките на ВИП, дори ако тези дейности не са били осъществявани в енергийния сектор на ВИП или в предприятие, явяващо се мажоритарен акционер на някое от предприятията от енергийния сектор в рамките на ВИП.

57 Всъщност не може да се изключи възможността лице, отговарящо за управлението, и/или член на управленските органи на оператора на преносна система, което, преди да бъде назначено, е осъществявало дейност в рамките на ВИП в различен от енергийния сектор, да бъде повлияно от дейността на това предприятие в областта на производството или доставката на електроенергия и природен газ.

58 Действително, определението на понятието „ВИП“ в член 2, точка 21 от Директива 2009/72 и в член 2, точка 20 от Директива 2009/73 упоменава съответно „електроенергийните предприятия“ и „предприятията за природен газ“ по смисъла съответно на точки 35 и 1 от посочените членове. Както обаче отбелязва генералният адвокат в точка 64 от заключението си, тези определения не позволяват да се заключи, че частите от ВИП, които не осъществяват дейност в областта на електроенергията или природния газ, се изключват от това понятие и поради това не попадат в приложното поле на разпоредбите на директиви 2009/72 и 2009/73 относно ефективното отделяне по смисъла на член 9, параграф 8 от тези директиви. Подобно ограничително тълкуване не само би поставило под въпрос целта да се гарантира ефективно отделяне, но и би довело до изкуствено разделяне на предприятието, което не отговаря на икономическата реалност.

59 Освен това, макар тълкуването на правилата относно периодите за анализ, съдържащо се в точка 56 от настоящото решение, да може, както твърди Федерална република Германия, да доведе до ограничаване на свободното движение на работници, закрепено в член 45 ДФЕС, както и до ограничаване на упражняването на основното право на свободен избор на професия, предвидено в член 15, параграф 1 от Хартата, важно е да се отбележи, че тези свободи не са абсолютни, а могат да бъдат ограничавани при определени условия.

60 Действително, забраната за ограничаване на свободното движение на работници се отнася не само за националните мерки, но и за мерките, постановени от институциите на Съюза (вж. по аналогия решение от 8 декември 2020 г., Полша/Парламент и Съвет, C-626/18, EU:C:2020:1000, т. 87, както и цитираната съдебна практика).

61 Координиращите мерки, приети от законодателя на Съюза на основание член 53 ДФЕС във връзка с член 62 ДФЕС, обаче трябва да имат за цел не само да улесняват упражняването на свободата на предоставяне на услуги, но евентуално да осигуряват защитата и на други основни интереси, които тази свобода може да засегне (решение от 8 декември 2020 г., Полша/Парламент и Съвет, C-626/18, EU:C:2020:1000, т. 53, както и цитираната съдебна практика).

62 В този смисъл ограничителна мярка по отношение на свободното движение на работници е допустима, ако преследва една от посочените в Договора за функционирането на ЕС легитимни цели или ако е оправдана с оглед на императивни съображения от общ интерес. В подобен случай обаче тази мярка трябва също да може да гарантира осъществяването на съответната цел и да не надхвърля това, което е необходимо за постигането ѝ (вж. в този смисъл решение от 23 април 2020 г., Land Niedersachsen (Предходен релевантен трудов стаж), C-710/18, EU:C:2020:299, т. 34 и цитираната съдебна практика).

63 Освен това, както следва от член 52, параграф 1 от Хартата, упражняването на правото на свободен избор на професия може да бъде предмет на определени ограничения, при условие че тези ограничения действително отговарят на преследваните цели от общ интерес и не представляват по отношение на преследваната цел непропорционална и нетърпима намеса, която би могла да накърни самата същност на гарантираното право (вж. в този смисъл решение от 6 септември 2012 г., Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, т. 54 и цитираната съдебна практика).

64 В случая, както бе отбелязано в точки 54 и 55 от настоящото решение, правилата относно периодите за анализ, предвидени в член 19, параграфи 3 и 8 от директиви 2009/72 и 2009/73, преследват целта от общ интерес да гарантират „ефективно отделяне“.

65 Тези правила са годни да осъществят подобна цел, доколкото при определянето на периоди, през които лицата, които ще бъдат назначени на отговорни или ръководни длъжности в независимия преносен оператор, не могат да заемат професионален пост или отговорна длъжност, нямат интереси, нито делови отношения, пряко или непряко, с ВИП, която и да е част от него или с негови акционери, притежаващи контролен пакет от акции, различни от оператора на преносна система, предоставящи достъп до информация, която тези лица биха получили при изпълнението на управленска функция в рамките на ВИП, те гарантират независимостта на този оператор спрямо структурите за производство и доставка на енергийни продукти.

66 Освен това посочените правила не надхвърлят необходимото за постигане на преследваната цел. Всъщност ограниченията на гарантираната с член 45 ДФЕС свобода на движение на работници, както и на правото на свободен избор на професия, гарантирано в член 15, параграф 1 от Хартата, произтичащи от всички специфични правила относно посочения оператор, включително тези относно периодите за анализ, като гаранция за независимостта на последния, са ограничени във времето, така че пораждат действие само в рамките на ясно обособен период.

67 При това положение изключването от субективното приложно поле на разпоредбите на член 19, параграфи 3 и 8 от директиви 2009/72 и 2009/73 на лица, които заемат професионален пост, имат интерес или делови отношения в рамките на или с ВИП извън неговите енергийни сектори, произтичащо от член 10c, параграф 2 от EnWG, се оказва в противоречие с тези разпоредби.

68 Поради това следва да се уважи второто твърдение за нарушение, изтъкнато от Комисията в подкрепа на иска ѝ, и да се констатира, че като не е транспонирала правилно член 19, параграфи 3 и 8 от директиви 2009/72 и 2009/73, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по тези директиви.

По третото твърдение за нарушение: неспазване на член 19, параграф 5 от директиви 2009/72 и 2009/73

Доводи на страните

69 С това твърдение за нарушение Комисията упреква Федерална република Германия, че е транспонирала в недостатъчна степен член 19, параграф 5 от директиви 2009/72 и 2009/73, тъй като установеното в член 10c, параграф 4 от EnWG задължение за прехвърляне на дяловите участия в капитала на ВИП, придобити преди 3 март 2012 г., се прилага само за дяловите участия, притежавани от членовете на ръководството на преносния оператор, но не и за притежаваните от неговите служители дялови участия. Според Комисията, макар служителите на преносен оператор да не могат да вземат управленски решения, те са в състояние да влияят върху дейността на своя работодател, което обосновава необходимостта тези служители да прехвърлят дяловете си в капитала на ВИП, придобити преди 3 март 2012 г.

70 Подобно задължение не засягало правата на собственост на тези служители, тъй като то се прилагало само за в бъдеще, поради което вече разпределените дивиденти не били засегнати. Освен това тези дялови участия се прехвърляли само със съгласието на техния

собственик и срещу подходящо възнаграждение. Последният запазвал възможността да съхрани участието си, при условие че се откаже от своята позиция в рамките на преносния оператор.

71 Федерална република Германия припомня, че член 10c, параграф 4, първо изречение от EnWG забранява както на лицата, отговарящи за управлението на преносния оператор, така и на останалите служители, да придобиват дялови участия в капитала на ВИП или на част от него след 3 март 2012 г., докато второто изречение от същата разпоредба предвижда, че само лицата, отговарящи за управлението, трябва най-късно до 31 март 2016 г. да прехвърлят дяловите си участия в капитала на ВИП или на част от него, придобити преди 3 март 2012 г.

72 Това разграничение било обосновано от факта, че преди влизането в сила на 3 март 2012 г. на изискванията за засилена независимост на преносния оператор, акциите на ВИП често се разпределяли като „акции за служителите“ и били неразделна част от състава на имуществото или личните спестявания на служителите при пенсионирането им.

73 Наложеното на посочените служители задължение да прехвърлят тези дялови участия представлявало несъразмерно ограничение на правата им на собственост, защитени от Grundgesetz (Основен закон, наричана по-нататък „GG“), тъй като не можели да упражняват значително влияние върху управлението на мрежата. Ръководният персонал подлежал на различно третиране поради своята важна позиция. Тази част от персонала имала решаващо стратегическо влияние върху преносния оператор, което пораждало значителен риск от конфликт на интереси.

74 Освен това, след като директиви 2009/72 и 2009/73 не уточнявали начина, по който следва да се третират дяловите участия в капитала на ВИП, придобити от служители на преносния оператор преди крайния срок, държавите членки следвало да приемат подходящи преходни разпоредби в това отношение.

Съображения на Съда

75 Съгласно член 19, параграф 5 от Директива 2009/72 и Директива 2009/73, „[л]ицата, отговарящи за управлението, и/или членовете на административните органи и служителите на оператора на преносна система, нямат интереси или не получават финансови облаги, пряко или непряко, от която и да е част от [ВИП], различна от оператора на преносна система. Тяхното възнаграждение не зависи от дейностите или резултатите на [ВИП], различни от тези на оператора на преносна система“.

76 От текста на тази разпоредба ясно следва, че е забранено както на ръководителите, така и на служителите на преносния оператор да имат интереси или да получават финансови облаги, пряко или непряко, от част от ВИП, различна от оператора на преносна система.

77 Това тълкуване се потвърждава от целите на правната уредба, в която се вписва посочената разпоредба. Всъщност, както отбелязва генералният адвокат в точка 77 от заключението си, в случаите, в които, за да се гарантира ефективно отделяне между, от една страна, преносните мрежи и от друга страна, дейностите по производство и доставка на електроенергия и природен газ, в съответствие с член 9, параграф 8 от директиви 2009/72 и 2009/73 се избира създаването на независим преносен оператор, задължението за пълна и ефективна независимост на този оператор в рамките на ВИП е основание за тълкуване на

член 19, параграф 5 от Директива 2009/72 и Директива 2009/73 в смисъл, че предвидената от него забрана за притежаване на дялови участия във ВИП включва задължение на служителите, които притежават такива дялови участия, за тяхното прехвърляне. Всъщност, дори в случай, че тези служители не участват във вземането на текущи управленски решения от преносния оператор, няма как да се изключи, че те могат да бъдат в състояние да влияят върху дейността на своя работодател и следователно че могат да възникнат положения на конфликт на интереси, в случай че притежават дялови участия във ВИП или части от него.

78 В случая, макар разглежданото германско законодателство да предвижда задължение за прехвърляне на дяловите участия в капитала на ВИП, придобити преди 3 март 2012 г., то все пак ограничава това задължение само за членовете на ръководството на преносния оператор. Тъй като Федерална република Германия твърди, че това ограничение позволява да се зачете гарантираното от GG право на собственост на служителите във връзка с участието им в капитала на ВИП, важно е да се припомни, че това право е защитено и от член 17, параграф 1 от Хартата.

79 Тълкуването на член 19, параграф 5 от Директива 2009/72 и от Директива 2009/73, съдържащо се в точки 76 и 77 от настоящото решение, обаче е в съответствие с правото на собственост, закрепено в член 17, параграф 1 от Хартата. Всъщност това право не е абсолютно и упражняването му може да се ограничава, когато това е обосновано с преследвани от Съюза цели от общ интерес, при условие че в съответствие с член 52, параграф 1 от Хартата тези ограничения действително отговарят на цели от общ интерес и не представляват с оглед на тях непропорционална и нетърпима намеса, която би могла да накърни самата същност на гарантираното право (вж. в този смисъл решение от 20 септември 2016 г., Ledra Advertising и др./Комисия и ЕЦБ, C-8/15 P, EU:C:2016:701, т. 69 и 70 и цитираната съдебна практика).

80 Разглежданото задължение е насочено към постигане на припомнената в точка 54 от настоящото решение цел от общ интерес за гарантиране на ефективно отделяне на преносните системи спрямо дейностите по производство и доставка на електроенергия и природен газ, необходимо за осигуряване на функционирането на вътрешния енергиен пазар и на сигурността на енергоснабдяването.

81 Освен това забраните, прогласени в член 19, параграф 5 от Директива 2009/72 и от Директива 2009/73, не засягат по непропорционален и нетърпим начин правото на собственост до такава степен, че да засегнат самата му същност. Всъщност тези разпоредби предвиждат само че лицата, които притежават интерес в част от ВИП, различна от преносния оператор, или получават финансова облага от нея, не могат да придобиват или да запазват качеството на лице, отговарящо за управлението на преносен оператор, или член на управленските органи и на негов служител.

82 Поради това лицата, които имат интерес в друга част от ВИП, трябва да избират между запазването на правото си като собственици и прехвърлянето му, за да могат да изпълняват длъжност в преносния оператор. Освен това посочените разпоредби допускат продажбата на тези дялови участия по пазарни цени или замяната им с дялови участия в капитала на преносния оператор.

83 Следователно, като се има предвид целта от общ интерес, припомнена в точки 54 и 80 от настоящото решение, разглежданото задължение не представлява прекомерна и нетърпима намеса, която може да накърни самата същност на гарантираното с член 17, параграф 1 от Хартата право на собственост на тези служители.

84 С оглед на изложените съображения третото твърдение за нарушение, изтъкнато от Комисията в подкрепа на иска ѝ, трябва да бъде уважено. Поради това следва да се констатира, че като не е транспонирала правилно член 19, параграф 5 от директиви 2009/72 и 2009/73, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по тях.

По четвъртото твърдение за нарушение: нарушаване на изключителните правомощия на националния регулаторен орган

Доводи на страните

85 С това твърдение за нарушение Комисията упреква Федерална република Германия, че не е транспонирала правилно член 37, параграф 1, буква а) и параграф 6, букви а) и б) от Директива 2009/72, както и член 41, параграф 1, буква а) и параграф 6, букви а) и б) от Директива 2009/73, тъй като член 24, първо изречение от EnWG предоставял на федералното правителство правомощия за определяне на тарифи за пренос и разпределение, както и за определяне на условията за достъп до националните системи и на условията за предоставяне на балансиращи услуги, при положение че съгласно посочените разпоредби тези правомощия принадлежали изключително на националните регулаторни органи (наричани по-нататък „НРО“).

86 Комисията изтъква, че подзаконовите актове, приети от федералното правителство на основание член 24, първо изречение от EnWG, представляват подробни указания, адресирани до НРО, относно упражняването на неговите регулаторни правомощия. Тези актове определяли реда и условията за определяне на мрежовите тарифи, уреждайки подробно определени въпроси, например методите за амортизация и индексирането, и съдържали подробни правила относно условията за достъп до мрежата.

87 Установяването на толкова подробни разпоредби от федералното правителство обаче възпрепятствало НРО да упражнява своето собствено право на преценка, поради което той бил лишен от изключителните правомощия, предоставени му от директиви 2009/72 и 2009/73. Правото на Съюза установявало ясни принципи във връзка с мрежовите такси, а именно съдържащите се в член 37, параграф 10 от Директива 2009/72, а в областта на природния газ — в Регламент (ЕС) 2017/460 на Комисията от 16 март 2017 година за установяване на Мрежов кодекс относно хармонизирани структури на тарифите за пренос на газ (ОВ L 72, 2017 г., стр. 29). Освен това, що се отнася до условията за свързване към мрежата и условията за достъп, съответните европейски мрежови кодекси съдържали подробни разпоредби, по-специално относно върховото натоварване, производителите и инсталациите с високо напрежение.

88 Макар да приема, че в съответствие с германското право задълженията на НРО трябва да бъдат дефинирани и закрепени в правни норми, Комисията упреква германския законодател, че предвидил, че условията, при които НРО трябва да изпълнява тези задължения, се определят с подзаконови актове на федералното правителство, вместо да

признае на НРО изключителна компетентност за изпълнение на задълженията, определени в член 37, параграф 1, буква а) и параграф 6, букви а) и б) от Директива 2009/72, както и в член 41, параграф 1, буква а) и параграф 6, букви а) и б) от Директива 2009/73.

89 В този контекст Комисията подчертава, че член 35, параграф 4 от Директива 2009/72 и член 39, параграф 4 от Директива 2009/73 укрепват независимостта на НРО в сравнение с предходното законодателство на Съюза.

90 Освен това според Комисията, дори да се предположи, че принципите, установени в решение на Съда от 13 юни 1958 г., Meroni/Върховен орган (9/56, EU:C:1958:7) в областта на делегирането на правомощия на агенциите на Съюза, са приложими и по отношение на НРО, в случая самото право на Съюза установява в достатъчна степен критериите и условията, които съгласно решение от 22 януари 2014 г., Обединено кралство/Парламент и Съвет (C-270/12, EU:C:2014:18, т. 41—54) трябва да определят границите на предоставената на НРО компетентност и да ограничат правото им на преценка, така че упражняването на тази компетентност да може да бъде обект на съдебен контрол.

91 Федерална република Германия, подкрепяна от Кралство Швеция, най-напред твърди, че по силата на член 194, параграф 2 ДФЕС държавите членки запазват компетентността си да определят условията за използване на техните енергийни ресурси. С оглед по-специално на целта за преустановяване на производството на ядрена енергия до 2022 г. било необходимо да се извърши „значително разширяване“ на преносните системи за електроенергия и природен газ, като същевременно се гарантира, че съответните разходи не надхвърлят приемливи за потребителите нива.

92 В този контекст член 24 от EnWG разрешавал на федералното правителство „да упражнява нормотворчески правомощия със [съгласието] на Bundesrat по смисъла на член 80, параграф 1 от GG“. Всъщност, макар НРО да разполага със „значителна свобода на действие“, принципът на законност, в своето изражение на принцип на изключителна предметна компетентност на законодателната власт, и двата принципа, произтичащи от принципа на правовата държава, налагал упражняването на административната власт на този орган да бъде „структурирано предварително“, така че в съответствие с изискванията на GG да се гарантира непрекъснатост във веригата на демократичната легитимност.

93 Освен това Федерална република Германия поддържа, че член 24, първо изречение от EnWG е съвместим с разпоредбите на директиви 2009/72 и 2009/73 относно задълженията на НРО. Всъщност текстът на последните разпоредби не позволявал да се приеме, че НРО трябва задължително да има правомощия да определя както тарифите за пренос или разпределение, така и методите за изчисляване на тези тарифи. Тълкуване в обратен смисъл би било в разрез с духа, целите и историята на тези директиви.

94 В съответствие с принципа на процесуалната автономия на държавите членки, те разполагали с право на преценка по отношение на транспонирането на разпоредбите на директиви 2009/72 и 2009/73 относно правомощията на НРО. В случая на Федерална република Германия методиките за изчисляване се определяли по общ и абстрактен начин от законодателя и нормотворческия административен орган, а НРО бил компетентен да допълва тези методики и отчасти да ги изменя, както и да приема конкретни решения въз основа на посочените методики за изчисление. При липсата на достатъчно точни материални предписания за определяне на методите за достъп до мрежата и за на таксите,

както и с цел да се осигури правилното транспониране на директивите, държавите членки били длъжни да разработят свои собствени критерии, за да очертаят пределите на нормотворческите правомощия на НРО.

95 Това схващане не се опровергавало от решение от 29 октомври 2009 г., Комисия/Белгия (C-474/08, непубликувано, EU:C:2009:681), тъй като в случая приетите на основание член 24 от EnWG подзаконови актове представлявали закон в материалноправен смисъл, а не указания на федералното правителство, приети в изпълнение на функциите му на изпълнителна власт, йерархически висшестояща спрямо НРО. Всъщност, когато на това основание федералното правителство приема подзаконови актове, „то не действа като част от изпълнителната власт, а изпълнява законодателно задължение“ със съгласието на Bundesrat. Следователно тези подзаконови актове не засягали независимостта на НРО, тъй като той не бил подчинен на инструкциите от правителството или други органи.

96 Накрая, Федерална република Германия твърди, че принципите, установени с решение от 13 юни 1958 г., Meroni/Върховен орган (9/56, EU:C:1958:7), са приложими и когато законодателят на Съюза предоставя определени правомощия на независимите национални органи. Съгласно тези принципи предоставянето на компетентност на посочените органи било възможно само ако законодателят на Съюза преди това е приел достатъчно точни разпоредби относно задълженията и компетентността на тези органи. Когато законодателят не е приел такива разпоредби, те следвало да бъдат приети от държавите членки. Същото изискване произтичало от принципите на демокрация и правова държава, които са част от основните политически и конституционни устои на Федерална република Германия и които съгласно член 4, параграф 2 ДЕС Съюзът трябва да спазва.

97 В писмената си дуплика Федерална република Германия упреква Комисията в недопустимо разширяване на предмета на спора, тъй като в писмената си реплика изтъкнала допълнително твърдение за нарушение на независимостта на НРО или пък изменила първоначалното твърдение за нарушение.

Съображения на Съда

– *По допустимостта*

98 Най-напред следва да се припомни, че в хода на съдебното производство страната не може да изменя предмета на спора и че основателността на иска или жалбата трябва да се преценява единствено от гледна точка на изложените в исковата молба или жалбата искания (вж. по-специално решение от 11 ноември 2010 г., Комисия/Португалия, C-543/08, EU:C:2010:669, т. 20 и цитираната съдебна практика).

99 Освен това съгласно член 21, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз и член 120, буква в) от Процедурния правилник на Съда Комисията трябва във всяка подадена на основание член 258 ДФЕС искова молба да посочи точните твърдения за нарушения, по които Съдът следва да се произнесе, както и да изложи поне накратко правните и фактическите обстоятелства, на които основава тези твърдения за нарушения (решение от 16 юли 2015 г., Комисия/България, C-145/14, непубликувано, EU:C:2015:502, т. 28 и цитираната съдебна практика).

100 С четвъртото си твърдение за нарушение Комисията упреква Федерална република Германия, че не е транспонирала правилно член 37, параграф 1, буква а) и параграф 6, букви а) и б) от Директива 2009/72, както и член 41, параграф 1, буква а) и параграф 6, букви а) и б) от Директива 2009/73, тъй като член 24, първо изречение от EnWG предоставял на федералното правителство правомощия, които по силата на тези разпоредби били възложени като изключителни на НРО.

101 Както отбелязва генералният адвокат в точка 100 от своето заключение, както предоставянето на правомощие за намеса на субект, различен от НРО, в области от компетентността на последния, така и подчиняването на НРО на разпоредби, приети от други субекти, които подробно очертават пределите на упражняваните от него правомощия в областите на компетентност, запазени за него, могат да ограничат възможността НРО да приема решения в тези области самостоятелно и без външно влияние.

102 От това следва, че четвъртото твърдение за нарушение се отнася до тясно свързани въпроси, тъй като предоставянето на правомощия на образувание, различно от НРО, които са запазени за последното, според Комисията може да представлява нарушение на независимостта на този орган, при положение че в съответствие с член 35 от Директива 2009/72 и с член 39 от Директива 2009/73 тези правомощия трябва да се упражняват самостоятелно. При това положение изтъкнатите от Комисията доводи относно независимостта на НРО не могат да се считат за съставляващи ново твърдение за нарушение, различно от първоначално изтъкнатото, нито за изменение на първоначалното твърдение за нарушение. Следователно тези доводи са допустими.

– *По същество*

103 Член 37, параграф 1 от Директива 2009/72 и член 41, параграф 1 от Директива 2009/73 предоставят на НРО различни правомощия, сред които по-специално в буква а) от посочените параграфи да определя или одобрява, в съответствие с прозрачни критерии, тарифи за пренос и разпределение или техните методики.

104 От своя страна член 37, параграф 6, букви а) и б) от Директива 2009/72 и член 41, параграф 6, букви а) и б) от Директива 2009/73 предоставят по-специално на НРО правомощието да определя или одобрява поне методиките, използвани за изчисляване или установяване на реда и условията за свързване и достъп до националните мрежи, включително приложимите тарифи, както и за предоставянето на балансиращи услуги, що се отнася до първата директива, и до осигуряването на балансиращи услуги, що се отнася до втората директива.

105 Думата „поне“, съдържаща се в текста на тези разпоредби, разгледани в светлината съответно на съображение 36 от Директива 2009/72 и на съображение 32 от Директива 2009/73, показва, че определянето на методиките за изчисляване или постановяване на условията за свързване и достъп до националните мрежи, включително на приложимите тарифи, е част от правомощията, запазени за НРО директно от тези директиви.

106 В това отношение Съдът вече е постановил, тълкувайки член 23, параграф 2 от Директива 2003/54/ЕО, който съдържа разпоредби, аналогични на посочените в точка 104 от настоящото решение, че предоставянето на правомощия на орган, различен от НРО, за определяне на важни елементи, свързани с установяването на тарифите, например марж на

печалбата, не е в съответствие с тези разпоредби, тъй като предоставянето им ограничава обхвата на компетентност, запазена за НРО от тази директива (вж. по аналогия решение от 29 октомври 2009 г., Комисия/Белгия, C-474/08, непубликувано, EU:C:2009:681, т. 29 и 30).

107 Освен това член 35, параграф 4, буква а) и параграф 5, буква а) от Директива 2009/72, както и член 39, параграф 4, буква а) и параграф 5, буква а) от Директива 2009/73 предвиждат, че НРО упражняват компетентността си независимо от всякакви публични образувания и политически органи.

108 По отношение на понятието „независимост“, което не е дефинирано нито от Директива 2009/72, нито от Директива 2009/73, във връзка с държавните органи Съдът вече е постановил, че в обичайния си смисъл това понятие обикновено означава статут, осигуряващ на съответния орган възможността да действа напълно свободно от организациите, по отношение на които трябва да му се осигури независимост, защитен от всякакви указания или външно влияние (вж. в този смисъл решение от 11 юни 2020 г., Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, т. 32 и 33).

109 Съдът е уточнил, че тази независимост при вземане на решения означава в рамките на регулаторните задължения и правомощия, посочени в член 37 от Директива 2009/72, НРО да приема решенията си самостоятелно, въз основа само на обществения интерес, за да гарантира зачитането на преследваните с тази директива цели, без да е обвързан от външни инструкции на други публично- или частноправни субекти (решение от 11 юни 2020 г., Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, т. 54).

110 Несъмнено съгласно член 35, параграф 4, буква б), подточка ii) от Директива 2009/72 и член 39, параграф 4, буква б), подточка ii) от Директива 2009/73 посоченото в тях изискване за независимост не засяга общите политически насоки, давани от правителството. От текста на тези разпоредби обаче следва ясно, че подобни общи политически насоки не се отнасят нито до задълженията, нито до регулаторните правомощия, посочени съответно в член 37 от Директива 2009/72 и в член 41 от Директива 2009/73.

111 В този контекст е важно да се подчертае, че съгласно съображение 33 от първата и съображение 29 от втората, тези директиви целят също да укрепят независимостта на НРО в сравнение с предвидения в предходната правна уредба режим.

112 Както отбелязва генералният адвокат в точка 112 от своето заключение, пълната независимост на НРО по отношение на икономическите и публичните субекти, независимо дали са административни или политически органи, а в последния случай дали са носители на изпълнителната или на законодателната власт, е необходима, за да се гарантира, че взетите от НРО решения са безпристрастни и недискриминационни, изключвайки възможността за привилегировано третиране на предприятията и икономическите интереси, свързани с правителството, мнозинството или политическата власт изобщо. Освен това стриктното отделяне от политическата власт позволява на НРО да разположат дейността си в дългосрочна перспектива, която е необходима за постигането на целите на директиви 2009/72 и 2009/73.

113 От това следва, че тълкуване на член 37, параграф 1, буква а) и параграф 6, букви а) и б) от Директива 2009/72, както и на член 41, параграф 1, буква а) и параграф 6, букви а) и б) от Директива 2009/73 в смисъл, че национално правителство има право да определя или

одобрява методиките за изчисляване на тарифите за достъп до мрежата и за балансиращите услуги, които НРО трябва да използват, би застрашило постигането на преследваните с тези директиви цели.

114 В случая член 24, първо изречение от EnWG възлага на федералното правителство, със съгласието на Bundesrat, правомощието не само да определя условията за достъп до мрежата, включително предоставянето на балансиращи услуги, или методики за тяхното определяне, както и методики за определяне на таксите за достъп до мрежата, но и да решава в какви случаи и в какви рамки НРО може да дефинира посочените условия или методики или да ги одобрява по искане на системния оператор, както и в какви конкретни случаи на използване на системата и при какви условия НРО може в особени случаи да одобрява или отказва прилагането на отделни тарифи за достъп до нея.

115 Така член 24, първо изречение от EnWG възлага пряко на федералното правителство определени правомощия, запазени изключително за НРО, като едновременно с това го овластява да оправомощи НРО да упражнява тези правомощия, в нарушение на разпоредбите на член 37, параграф 1, буква а) и параграф 6, букви а) и б) от Директива 2009/72, както и на член 41, параграф 1, буква а) и параграф 6, букви а) и б) от Директива 2009/73.

116 Както обаче отбелязва генералният адвокат в точка 106 от заключението си, предоставената от директиви 2009/72 и 2009/73 независимост на НРО в рамките на задълженията и правомощията, предоставени му като изключителни по силата на член 37 от първата директива и член 41 от втората, не може да бъде ограничена от актове като разглежданите в случая подзаконови актове, приети от федералното правителство със съгласието на Bundesrat съгласно член 24 от EnWG.

117 Тази преценка не може да бъде опровергана от нито един от изтъкнатите от Федерална република Германия доводи.

118 Първо, във връзка с принципа на процесуална автономия на държавите членки от член 288 ДФЕС произтича, че при транспонирането на всяка директива те са длъжни да осигурят пълното ѝ действие, като разполагат с широка свобода на преценка по отношение на избора на средства и начини за осигуряване на нейното изпълнение. Така тази свобода не засяга задължението на всяка държава членка адресат да вземе всички мерки, необходими за осигуряване на пълното действие на директивата, в съответствие с преследваната от нея цел (решение от 19 октомври 2016 г., Ormaetxea Garai и Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, т. 29 и цитираната съдебна практика).

119 От това следва, че макар държавите членки да разполагат с автономия при организирането и структурирането на НРО, тази автономия трябва да се упражнява при пълно спазване на целите и задълженията, определени от директиви 2009/72 и 2009/73 (вж. в този смисъл решение от 11 юни 2020 г., Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, т. 38 и цитираната съдебна практика), чиято цел е да гарантират, че при упражняването на запазените за НРО правомощия последните ще вземат самостоятелно решенията си.

120 Второ, що се отнася до твърдяната липса на точност на материалноправните разпоредби на разглежданите директиви по отношение на определянето на методиките за достъп до мрежата и за определяне на таксите, от член 37, параграф 1 от Директива 2009/72 и от член 41, параграф 1 от Директива 2009/73 следва, че тарифите за пренос и разпределение

или методиките за тяхното изчисляване трябва да се определят в съответствие с прозрачни критерии. Съгласно параграф 6, буква а) от тези два члена тези тарифи и методиките за тяхното изчисляване, както и условията за свързване и достъп до националните мрежи трябва да се определят, като се отчита необходимостта от извършване на необходимите инвестиции, осигуряващи жизнеспособността на мрежите. Освен това от параграф 10 от посочените разпоредби следва, че подобни тарифи и методики за изчисляване трябва да бъдат пропорционални и прилагани по недискриминационен начин.

121 Освен това, що се отнася до предоставянето на балансиращи услуги, член 37 от Директива 2009/72 и член 41 от Директива 2009/73 предвиждат в съответния параграф 6, буква б), че посочените услуги трябва да се осъществяват по най-икономичен начин, да осигуряват подходящи стимули за ползвателите на мрежата да балансират захранването и потреблението, да се предоставят по справедлив и недискриминационен начин и да се основават на обективни критерии. Накрая, съгласно параграф 8 от горепосочените членове, при определянето или одобряването на тарифите или методиките и балансиращите услуги по първата и по втората директива НРО гарантират, че операторите на преносните и разпределителните системи разполагат с подходящи стимули, в краткосрочен и дългосрочен план, за повишаване на ефикасността, насърчаване на интеграцията на пазарите и сигурността на доставките и подкрепа за свързваните с това научноизследователски дейности.

122 Критериите, предвидени в директиви 2009/72 и 2009/73, са уточнени с други нормативни актове, а именно съответно Регламент (ЕО) № 714/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно условията за достъп до мрежата за трансграничен обмен на електроенергия и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1228/2003 (ОВ L 211, 2009 г., стр. 15), както и Регламент (ЕО) № 715/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно условията за достъп до газопреносни мрежи за природен газ и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1775/2005 (ОВ L 211, 2009 г., стр. 36), приложими към трансграничния обмен (вж. в този смисъл решение от 3 декември 2020 г., Комисия/Белгия (Пазари на електроенергия и природен газ), C-767/19, EU:C:2020:984, т. 112). Тези регламенти се допълват от различни мрежови кодекси, въведени с регламенти на Комисията.

123 Предвид наличието на толкова подробна нормативна уредба на равнището на Съюза, от която следва, както отбелязва генералният адвокат в точка 118 от заключението си, че тарифите и изчислителните методики за вътрешна и трансгранична търговия трябва да се определят въз основа на единни критерии, доводите на Федерална република Германия, че за целите на транспонирането на директиви 2009/72 и 2009/73 било необходимо да се изготвят на национално равнище критерии за изчисляване на тарифите, не могат да бъдат приети.

124 Трето, що се отнася до довода, че приетата на основание член 24 от EnWG правна уредба има законодателен характер, което било необходимо, за да се гарантира демократична легитимност, следва да се припомни, че съгласно член 10, параграф 1 ДЕС функционирането на Съюза се основава на принципа на представителната демокрация, който е конкретен израз на демокрацията като ценност, посочена в член 2 ДЕС (решение от 19 декември 2019 г., Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, т. 63 и цитираната съдебна практика).

125 Този принцип намира пълно отражение в законодателната процедура, в хода на която са приети директиви 2009/72 и 2009/73. Като общ за държавите членки принцип той трябва да се взима предвид при тълкуването на тези директиви, и по-специално на разглежданите в случая разпоредби от тях (вж. по аналогия решение от 9 март 2010 г., Комисия/Германия, C-518/07, EU:C:2010:125, т. 41).

126 Съдът вече е постановил, че този принцип не е пречка за съществуването на публични органи, които се намират извън класическата йерархия на администрацията, в по-малка или по-голяма степен са независими от правителството и често имат регулаторни функции или изпълняват задължения, които не трябва бъдат подчинени на политическо влияние, като същевременно са задължени да спазват закона под контрола на компетентните юрисдикции. Обстоятелството, че на НРО е предоставен статут на независимост от общата администрация, само по себе си не е в състояние да лиши тези органи от тяхната демократична легитимност, тъй като те не са лишени от всякакво влияние от страна на парламента (вж. в този смисъл решение от 9 март 2010 г., Комисия/Германия, C-518/07, EU:C:2010:125, т. 42, 43 и 46).

127 Директиви 2009/72 и 2009/73 допускат лицата, поемащи ръководството на НРО, да се назначават от парламента или от правителството (вж. в този смисъл решение от 11 юни 2020 г., Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, т. 36—39). Както следва от съображение 34 от първата директива и от съображение 30 от втората, те допускат и тези органи да подлежат на парламентарен надзор в съответствие с конституционното право на държавите членки.

128 Освен това, член 37, параграф 17 от Директива 2009/72 и член 41, параграф 17 от Директива 2009/73 налагат на държавите членки задължението да въведат на национално равнище подходящи механизми, съгласно които всяка страна, засегната от решение на НРО, да има възможност да сезира орган, който е независим от заинтересованите страни и правителствата. Това изискване е следствие от принципа на ефективна съдебна защита, който е общ принцип на правото на Съюза, закрепен в член 47 от Хартата (решение от 16 юли 2020 г., Комисия/Унгария (Такси за достъп до преносните мрежи за електроенергия и природен газ), C-771/18, EU:C:2020:584, т. 61 и цитираната съдебна практика).

129 При тези условия Федерална република Германия не може да се позовава на принципа на демокрация, гарантиран в Съюза, за да предостави на орган, различен от НРО, правомощия, които принадлежат изключително на последния по силата на член 37, параграф 1, буква а) и параграф 6, букви а) и б) от Директива 2009/72, както и на член 41, параграф 1, буква а) и параграф 6, букви а) и б) от Директива 2009/73.

130 Освен това, макар приетите от федералното правителство подзаконови актове по силата на член 24 от EnWG да имат характер на „материалноправни закони“, следва да се отбележи, както прави генералният адвокат в точка 124 от заключението си, че предоставената с директиви 2009/72 и 2009/73 компетентност изключително на НРО и независимостта им трябва да бъдат гарантирани по отношение на всякакви политически органи, тоест не само на правителството, но и на националния законодател, който не може да отнеме от НРО част от тях и да ги предостави на други публични органи.

131 Четвърто, що се отнася до довода, изведен от решение от 13 юни 1958 г., Meroni/Върховен орган (9/56, EU:C:1958:7), без да е необходимо произнасяне по въпроса дали тази съдебна практика е приложима в случай като настоящия, отнасящ се до определените от държавите

членки национални органи в приложение на директива, следва да се отбележи, подобно на генералния адвокат в точка 134 от заключението му, че при всяко положение тълкуването на член 37 от Директива 2009/72 и на член 41 от Директива 2009/73, произтичащо по-специално от точки 105 и 113 от настоящото решение, е в съответствие с посочената съдебна практика. Според нея не е допустимо на образувания с административен характер да се делегира свобода на преценка, която при използването си да може да стане израз на действителни политически решения, заменяйки преценките на делегиращия с тези на делегирания орган, с което да извърши „истинско изместване на отговорността“. За сметка на това е допустимо делегирането на ясно определени изпълнителни правомощия, чието упражняване поради това подлежи на строг контрол от гледна точка на обективни критерии, определени от делегиращия орган (вж. в този смисъл решение от 22 януари 2014 г., Обединено кралство/Парламент и Съвет, C-270/12, EU:C:2014:18, т. 41, 42 и 54).

132 Всъщност, от една страна, правомощията, запазени за НРО, попадат в областта на изпълнението въз основа на специализирана техническа преценка на действителността. От друга страна, както следва от точки 120—123 от настоящото решение, при упражняването на тези правомощия НРО са подчинени на принципи и правила, установени посредством много подробна нормативна рамка на равнището на Съюза, ограничаващи свободата им на преценка и възпрепятстващи ги от приемането на политически по естеството си решения.

133 С оглед на изложените съображения следва да се уважи четвъртото твърдение за нарушение, изтъкнато от Комисията в подкрепа на иска ѝ, и да се констатира, че като не е транспонирала правилно член 37, параграф 1, буква а) и параграф 6, букви а) и б) от Директива 2009/72, както и член 41, параграф 1, буква а) и параграф 6, букви а) и б) от Директива 2009/73, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по тези директиви.

По съдебните разноски

134 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

135 След като Комисията е направила искане за осъждането на Федерална република Германия и последната е загубила делото, тя следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

136 В съответствие с член 140, параграф 1 от същия правилник, съгласно който държавите членки, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски, Кралство Швеция следва да понесе направените от него съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

1) Като не е транспонирала правилно:

– **член 2, точка 21 от Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за отмяна на Директива 2003/54/ЕО и член 2, точка 20 от Директива 2009/73/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ и за отмяна на Директива 2003/55/ЕО,**

– **член 19, параграфи 3 и 8 от директиви 2009/72 и 2009/73,**

– **член 19, параграф 5 от директиви 2009/72 и 2009/73,**

– **член 37, параграф 1, буква а) и параграф 6, букви а) и б) от Директива 2009/72, както и член 41, параграф 1, буква а) и параграф 6, букви а) и б) от Директива 2009/73,**

Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по тези директиви.

2) **Осъжда Федерална република Германия да заплати съдебните разноски.**

3) **Кралство Швеция понася направените от него съдебни разноски.**

Подписи