Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

2. září 2021 *

„Nesplnění povinnosti státem – Vnitřní trh s elektřinou a zemním plynem – Směrnice 2009/72/ES – Článek 2 bod 21 – Článek 19 odst. 3, 5 a 8 – Článek 37 odst. 1 písm. a) a odst. 6 písm. a) a b) – Směrnice 2009/73/ES – Článek 2 bod 20 – Článek 19 odst. 3, 5 a 8 – Článek 41 odst. 1 písm. a) a odst. 6 písm. a) a b) – Pojem ‚vertikálně integrovaný podnik' – Účinné oddělení mezi přenosovými soustavami a činnostmi výroby a dodávek elektřiny a zemního plynu – Nezávislý provozovatel přenosové soustavy – Nezávislost zaměstnanců a vedení tohoto provozovatele – Přechodná období – Podíly na základním kapitálu vertikálně integrovaného podniku – Vnitrostátní regulační orgány – Nezávislost – Výlučné pravomoci – Článek 45 SFEU – Volný pohyb pracovníků – Listina základních práv Evropské unie – Článek 15 – Právo pracovat a vykonávat povolání – Článek 17 – Právo na vlastnictví – Článek 52 odst. 1 – Meze – Zásada demokracie"

Ve věci C-718/18,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU, podaná dne 16. listopadu 2018,

Evropská komise, zastoupená M. Noll-Ehlersem a O. Beynet, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Spolkové republice Německo, původně zastoupené J. Möllerem a T. Henzem, jako zmocněnci, poté J. Möllerem a S. Eisenberg, jako zmocněnci,

žalované,

podporované

Švédským královstvím, původně zastoupeným C. Meyer-Seitz, A. Falk, H. Shev, J. Lundberg a H. Eklinder, jako zmocněnkyněmi, poté C. Meyer-Seitz, H. Shev a H. Eklinder, jako zmocněnkyněmi,

vedlejším účastníkem,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

* Jednací jazyk: němčina..

ve složení M. Vilaras, předseda senátu, K. Lenaerts, předseda Soudního dvora, vykonávající funkci soudce čtvrtého senátu, N. Piçarra (zpravodaj), D. Šváby a S. Rodin, soudci,

generální advokát: G. Pitruzzella,

vedoucí soudní kanceláře: D. Dittert, vedoucí oddělení,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 15. října 2020,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 14. ledna 2021,

vydává tento

Rozsudek

1 Evropská komise se svou žalobou domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Spolková republika tím, že do vnitrostátního práva správně neprovedla:

– článek 2 bod 21 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/54/ES (Úř. věst. 2009, L 211, s. 55), jakož i čl. 2 bod 20 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/73/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 2003/55/ES (Úř. věst. 2009, L 211, s. 94);

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

– článek 19 odst. 5 směrnice 2009/72 a směrnice 2009/73, jakož i

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

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z těchto směrnic.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2009/72/ES

2 Podle bodů 1, 4, 9, 11, 12, 16, 24, 25, 33, 34 et 36 odůvodnění směrnice 2009/72:

„(1) Účelem vnitřního trhu s elektřinou, který je v [Evropské unii] postupně zaváděn od roku 1999, je poskytnout skutečnou možnost výběru všem spotřebitelům v Evropské unii, ať již občanům nebo podnikům, dále nové obchodní příležitosti a intenzivnější přeshraniční obchod, aby se dosáhlo větší efektivity, konkurenceschopných cen a vyšších standardů služeb a aby se přispělo k bezpečnosti dodávek a k udržitelnosti.

[…]

(4) V současnosti však v [Unii] existují překážky bránící prodeji elektřiny za rovných podmínek a bez diskriminace či znevýhodnění. V žádném členském státě doposud neexistuje zejména nediskriminační přístup k síti ani stejně účinná úroveň regulačního dohledu.

[…]

(9) Bez účinného oddělení sítí od výroby a dodávek (dále jen ‚účinné oddělení') bude nevyhnutelně existovat riziko diskriminace, a to nejen v souvislosti s provozováním sítě, ale rovněž i s pobídkami pro vertikálně integrované podniky, aby dostatečně investovaly do svých sítí.

[…]

(11) Účinné oddělení je možné zajistit odstraněním podnětu pro vertikálně integrované podniky, na jehož základě by tyto společnosti mohli diskriminovat konkurenci, pokud jde o přístup k sítím a investice. Oddělení vlastnictví, které vyžaduje, aby byl vlastník sítě určen jako provozovatel soustavy a aby byl nezávislý na veškerých zájmech v oblasti dodávek a výroby, je jednoznačně účinným a stabilním způsobem, jak vyřešit nevyhnutelný střet zájmů a zajistit bezpečnost dodávek. […] V rámci oddělení vlastnictví by členské státy tedy měly mít povinnost zajistit, aby tatáž osoba nebo tytéž osoby nebyly oprávněny vykonávat kontrolu nad výrobním nebo dodavatelským podnikem a zároveň vykonávat kontrolu nad provozovatelem přenosové soustavy nebo nad přenosovou soustavou nebo uplatňovat ve vztahu k nim jakékoli právo. Kontrola nad přenosovou soustavou nebo provozovatelem přenosové soustavy by naopak měla vylučovat možnost vykonávat kontrolu nad výrobním nebo dodavatelským podnikem uplatňovat ve vztahu k němu jakékoli právo. V rámci těchto omezení by měly mít výrobní nebo dodavatelské podniky možnost vlastnit menšinový podíl v provozovateli přenosové soustavy nebo v přenosové soustavě.

(12) Jakýkoli systém oddělení by měl účinně odstranit veškeré střety zájmů mezi výrobci, dodavateli a provozovateli přenosové soustavy, a vytvořit tak pobídky pro nezbytné investice a zaručit přístup na trh novým subjektům v rámci transparentního a účinného regulačního režimu, přičemž by neměl vytvořit příliš zatěžující regulační režim pro národní regulační orgány.

[…]

(16) Zřízení provozovatele soustavy nebo provozovatele přenosové soustavy, kteří by byli nezávislí na zájmech v oblasti dodávek a výroby, by mělo umožnit, aby vertikálně integrované podniky nadále vlastnily majetek tvořící síť, a současně zajistit účinné oddělení zájmů, a to za předpokladu, že by nezávislý provozovatel soustavy nebo nezávislý provozovatel přenosové soustavy plnil všechny funkce provozovatele soustavy a že by byla zavedena podrobná regulace spolu s rozsáhlým mechanismem regulační kontroly.

[…]

(24) Plně účinné oddělení činností v oblasti sítí a činností v oblasti dodávek a výroby by se mělo vztahovat v rámci celé [Unie] na podniky ze Společenství i na podniky ze zemí mimo [Unie]. Aby se zajistila nezávislost činností v oblasti sítě a činností v oblasti dodávek a výroby v celé [Unii], měly by regulační orgány mít pravomoc odmítnout certifikaci provozovatelů přenosové soustavy, kteří nesplňují pravidla pro oddělení. […]

(25) Bezpečnost dodávek energie je zásadním prvkem veřejné bezpečnosti, a nutně tedy souvisí s účinným fungováním vnitřního trhu s elektřinou a s integrací izolovaných trhů členských států s elektřinou. Elektřina může k občanům EU proudit pouze prostřednictvím sítě. Fungující trhy s elektřinou, a zejména sítě a další majetek související s dodávkami elektřiny, jsou nezbytné pro veřejnou bezpečnost, konkurenceschopnost hospodářství a pro blahobyt občanů Unie. Osobám ze třetích zemí by proto mělo být dovoleno kontrolovat přenosovou soustavu nebo provozovatele přenosové soustavy pouze tehdy, pokud splní požadavky na účinné oddělení, které se uplatňují uvnitř [Unie]. […]

[…]

(33) Směrnice [Evropského parlamentu a Rady] 2003/54/ES [ze dne 26. června 2003 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 96/92/ES (Úř. věst. 2003, L 176, s. 37; Zvl. vyd. 07/08, s. 309)] zavedla požadavek, aby členské státy vytvořily regulační orgány se zvláštními pravomocemi. Zkušenosti však ukazují, že účinnosti regulace často brání nedostatečná nezávislost regulačních orgánů na vládě, nedostatečné pravomoci a nedostatečná volnost rozhodování. Z tohoto důvodu Evropská rada na svém zasedání ve dnech 8. a 9. března 2007 vyzvala Komisi, aby vypracovala legislativní návrhy na další harmonizaci pravomocí a posílení nezávislosti národních energetických regulačních orgánů. Tyto národní regulační orgány by mohly odpovídat za elektroenergetické i plynárenské odvětví.

(34) Energetické regulační orgány by měly být schopny přijímat rozhodnutí o všech relevantních regulačních otázkách, má-li vnitřní trh s elektřinou řádně fungovat, a měly by být plně nezávislé na jakýchkoli veřejných či soukromých zájmech. To nebrání soudnímu přezkumu ani parlamentnímu dohledu v souladu s ústavním právem členských států. […]

[…]

(36) Národní regulační orgány by měly mít možnost stanovovat nebo schvalovat sazby nebo metodiky pro jejich výpočet na základě návrhu provozovatele přenosové soustavy nebo provozovatele či provozovatelů distribuční soustavy, nebo na základě návrhu dohodnutého mezi tímto provozovatelem nebo provozovateli a uživateli sítě. Při plnění těchto úkolů by národní regulační orgány měly zabezpečit, aby přenosové a distribuční sazby nebyly diskriminační, odrážely náklady a braly v úvahu dlouhodobé marginální náklady, které byly odstraněny v důsledku decentralizace výroby energie a řízení poptávky.

[…]“

3 Článek 2 této směrnice, nadepsaný „Definice“, v bodech 21 a 35 stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[…]

21. ‚vertikálně integrovaným podnikem‘: elektroenergetický podnik nebo skupina elektroenergetických podniků, v nichž jsou tatáž osoba nebo tytéž osoby oprávněny přímo nebo nepřímo, vykonávat kontrolu, a v nichž podnik nebo skupina podniků vykonává alespoň jednu z funkcí přenosu nebo distribuce a alespoň jednu z funkcí výroby nebo dodávek elektřiny;

[…]

35. ‚elektroenergetickým podnikem‘ fyzická nebo právnická osoba, která vykonává alespoň jednu z těchto funkcí: výroba, přenos, distribuce, dodávky nebo nákup elektřiny a která zajišťuje obchodní, technické nebo údržbářské úkoly související s těmito funkcemi, s výjimkou konečných spotřebitelů.“

4 Článek 9 uvedené směrnice, nadepsaný „Oddělení vlastnictví přenosových soustav a provozovatelů přenosové soustavy“, v odstavci 1 a 8 stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby ode dne 3. března 2012:

a) každý podnik, který vlastní přenosovou soustavu, působil jako provozovatel přenosové soustavy;

b) tatáž osoba nebo tytéž osoby nebyly oprávněny:
   i) přímo nebo nepřímo vykonávat kontrolu nad podnikem vykonávajícím funkci výroby nebo dodávek a přímo nebo nepřímo vykonávat kontrolu nad provozovatelem přenosové soustavy nebo nad přenosovou soustavou nebo uplatňovat ve vztahu k nim jakékoli právo;
   ii) přímo nebo nepřímo vykonávat kontrolu nad provozovatelem přenosové soustavy nebo nad přenosovou soustavou a přímo nebo nepřímo vykonávat kontrolu nad podnikem vykonávajícím funkci výroby nebo dodávek nebo uplatňovat ve vztahu k němu jakékoli právo;

c) tatáž osoba nebo tytéž osoby nebyly oprávněny jmenovat členy dozorčí rady provozovatele přenosové soustavy nebo přenosové soustavy, jejich správní rady nebo orgánů, které podnik právně zastupují, a přímo nebo nepřímo vykonávat kontrolu nad podnikem vykonávajícím funkci výroby nebo dodávek nebo uplatňovat ve vztahu k němu jakékoli právo; a

d) tatáž osoba nebyla oprávněna být členem dozorčí rady, správní rady nebo orgánů, které podnik právně zastupují, a to jak podniku vykonávajícího funkci výroby nebo dodávek, tak provozovatele přenosové soustavy nebo přenosové soustavy.

[…]

8. Pokud ke dni 3. září 2009 příslušná přenosová soustava patří vertikálně integrovanému podniku, mohou se členské státy rozhodnout odstavec 1 nepoužít.

V takovém případě tyto členské státy buď:

a) určí nezávislého provozovatele soustavy v souladu s článkem 13, nebo

b) splní ustanovení kapitoly V [nadepsané „Nezávislý provozovatel přenosové soustavy“].“

5 Článek 19 téže směrnice, nadepsaný „Nezávislost zaměstnanců a vedení provozovatele přenosové soustavy“, v odstavcích 3, 5 a 8 stanoví:

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

[…]

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

[…]

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

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

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

6 Článek 35 směrnice 2009/72, nadepsaný „Určení a nezávislost regulačních orgánů“, v odstavcích 4 a 5 stanoví:

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

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

b) zajistil, aby jeho zaměstnanci a osoby odpovědné za jeho řízení
   i) jednali nezávisle na jakémkoli tržním zájmu a
   ii) při plnění svých regulačních úkolů nevyhledávali ani nepřijímali přímé pokyny od vlády nebo jiného veřejnoprávního nebo soukromoprávního subjektu. Tímto požadavkem není dotčeno případná úzká spolupráce s jinými příslušnými vnitrostátními orgány nebo všeobecné politické pokyny vydané příslušnou vládou a které se netýkají regulačních pravomocí a povinností podle článku 37.

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

a) regulační orgán mohl přijímat samostatná rozhodnutí nezávisle na jakémkoli politickém subjektu a měl samostatné roční rozpočtové prostředky, autonomii při plnění přiděleného rozpočtu a odpovídající lidské i finanční zdroje pro výkon svých povinností; […]

[…]“

7 Článek 37 této směrnice, nadepsaný „Povinnosti a pravomoci regulačního orgánu“, v odstavcích 1, 6, 8, 10 a 17 stanoví:

„1. Regulační orgán má tyto povinnosti:

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

[…]

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

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

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

[…]

8. Při stanovování nebo schvalování sazeb nebo metodik výpočtu a vyrovnávacích služeb musí regulační orgány zajistit, aby byly provozovatelům přenosové a distribuční soustavy poskytnuty přiměřené pobídky, jak krátkodobě, tak dlouhodobě, pro zvyšování účinnosti, podporu integrace trhu a bezpečnosti dodávek a souvisejících výzkumných činností.

[…]

10. Regulační orgány mají právo požádat v případě potřeby provozovatele přenosové a distribuční soustavy, aby změnili podmínky, včetně sazeb nebo metodik výpočtu uvedených v tomto článku, tak, aby byly přiměřené a používaly se nediskriminačním způsobem. Pokud dojde při stanovování sazeb za přenos a distribuci ke zpoždění, jsou regulační orgány oprávněny stanovit nebo schválit prozatímní sazby za přenos a distribuci nebo metodiky a rozhodnout o přiměřených kompenzačních opatřeních, pokud se konečné sazby za přenos a distribuci nebo metodiky od těchto prozatímních sazeb liší.

[…]

17. Členské státy zajistí, aby na vnitrostátní úrovni existovaly vhodné mechanismy, v jejichž rámci má strana, které se rozhodnutí regulačního orgánu týká, právo podat opravný prostředek k subjektu, který je na zúčastněných stranách a jakékoli vládě nezávislý.“

8 Směrnice 2009/72 byla zrušena s účinkem od 1. ledna 2021 směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/944 ze dne 5. června 2019 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o změně směrnice 2012/27/EU (přepracované znění) (Úř. věst. 2019, L 158, s. 125). Je však nadále *ratione temporis* použitelná na projednávaný spor.

Směrnice 2009/73

/ES

9 Body 1, 4, 6, 8, 9, 13, 21, 22, 29, 30 a 32 odůvodnění směrnice 2009/73 odpovídají *mutatis mutandis* výše uvedeným bodům odůvodnění směrnice 2009/72, pokud jde o odvětví zemního plynu.

10 Článek 2 body 1 a 20, čl. 9 odst. 1 a 8, čl. 19 odst. 3, 5 a 8, čl. 39 odst. 4 a 5, čl. 41 odst. 1 písm. a), odst. 6 písm. a) a b) odst. 8, 10 a 17 směrnice 2009/73 odpovídají *mutatis mutandis*, pokud jde o odvětví zemního plynu, výše uvedeným ustanovením směrnice 2009/72.

Německé právo

11 Ustanovení § 3 bodu 38 Energiewirtschaftsgesetz (zákon o zásobování elektrickou energií a plynem) ze dne 7. července 2005 (BGBl. I, s. 1970 a 3621, ve znění § 2 odst. 6 zákona ze dne 20. července 2017, BGBl. I, s. 2808, 2018 I s. 472) (dále jen „EnWG“) definuje „vertikálně integrovaný podnik dodávající energii“ jako „podnik působící v odvětví elektřiny nebo plynu nebo skupina elektroenergetických nebo plynárenských podniků, které jsou spojeny ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení (ES) č. 139/2004 ze dne 20. ledna 2004 o kontrole spojování podniků (Úř. věst. L 24, 29. 1. 2004, s. 1), s upřesněním, že předmětný podnik nebo předmětná skupina vykonává v Evropské unii: v odvětví elektřiny alespoň jednu z přepravních nebo distribučních funkcí a alespoň jednu z funkcí výroby nebo distribuce elektřiny; nebo v odvětví zemního plynu alespoň jednu z funkcí přepravy, distribuce, provozu zařízení [zkapalněného zemního plynu (LNG)], nebo skladovacího zařízení a současně jednu z funkcí těžby nebo distribuce zemního plynu“.

12 Podle § 10c tohoto zákona, nadepsaného „Nezávislost zaměstnanců a vedení provozovatele přenosové soustavy“:

„[…]

2. Většina osob odpovědných za vedení provozovatele přenosové soustavy nesmí být po dobu tří let před jmenováním zaměstnána nebo mít obchodní vztahy s vertikálně integrovaným podnikem (nebo jejich ovládajícím akcionářem), který v odvětví elektřiny vykonává jednu z funkcí výroby, distribuce, dodávky nebo nákupu elektřiny a v odvětví zemního plynu jednu z funkcí výroby, distribuce, dodávky, nákupu nebo skladování zemního plynu nebo plní úkoly obchodní, technické nebo údržbářské povahy v souvislosti s těmito funkcemi. Ostatní osoby odpovědné za vedení nezávislého provozovatele přenosové soustavy nemohou po dobu nejméně šesti měsíců

před jmenováním plnit řídící úkoly nebo úkoly podobné těm, které provádí v rámci nezávislého provozovatele přenosové soustavy v podniku vertikálně integrovaného podniku (nebo jejich ovládajícího akcionáře), který v odvětví elektřiny vykonává jednu z funkcí výroby, distribuce, dodávek nebo nákupu elektřiny a v odvětví zemního plynu jednu z funkcí výroby, distribuce, dodávek, nákupu nebo skladování zemního plynu nebo plní úkoly obchodní, technické nebo údržbářské povahy v souvislosti s těmito funkcemi, úkoly řízení nebo úkol srovnatelný s úkoly prováděnými u nezávislého provozovatele přenosové soustavy. První a druhá věta se nepoužijí na platná jmenování před 3. březnem 2012.

[…]

4. Nezávislý provozovatel přenosové soustavy a vertikálně integrovaný podnik dodávající energii zajišťují, aby osoby odpovědné za vedení a další zaměstnanci nezávislého provozovatele přenosové soustavy po 3. březnu 2012 nenabývaly žádné podíly ve vertikálně integrovaném podniku dodávajícím energii nebo jedné z jeho částí, pokud se nejedná o podíly v nezávislém provozovateli přenosové soustavy. Osoby odpovědné za vedení prodají nejpozději dne 31. března 2016 podíly ve vertikálně integrovaném podniku dodávajícím energii nebo jejích částech získané před 3. březnem 2012. Nezávislý provozovatel přenosové soustavy zajistí, aby odměna osob patřících k jeho vedení nezávisela na hospodářském úspěchu, a zejména na provozním výsledku, vertikálně integrovaného podniku zajišťujícího dodávky energie nebo jedné z jeho dceřiných společností, s výjimkou nezávislého provozovatele přenosové soustavy.

[…]

6. Odstavec 2 první věta a odstavce 3 a 5 se použijí obdobně na osoby přímo podřízené nejvyššímu vedení podniku a odpovědné za správu, údržbu nebo rozvoj sítě.“

13 Ustanovení § 24 uvedeného zákona, nadepsaný „Ustanovení týkající se podmínek přístupu do sítě, poplatků za přístup do sítě a dodávek a nákupu vyrovnávacích služeb; regulační pravomoc“, zní takto:

„Spolková vláda je se souhlasem Bundesrat [Spolková rada, Německo] oprávněna prostřednictvím nařízení:

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

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

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

Postup před zahájením soudního řízení

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

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

16 Dne 29. dubna 2016 zaslala Komise Spolkové republice Německo odůvodněné stanovisko, ve kterém zopakovala, že některá ustanovení německého práva nejsou v souladu se směrnicemi 2009/72 a 2009/73. Tento členský stát odpověděl dopisem ze dne 29. srpna 2016, v němž uvedl, že legislativní změny týkající se některých výtek vznesených v odůvodněném stanovisku jsou v procesu přijímání a dne 19. září 2017 předal znění EnWG, platného od 22. července 2017.

17 Vzhledem k tomu, že Komise měla za to, že legislativní ustanovení přijatá Spolkovou republikou Německo stále nebyla plně v souladu se směrnicemi 2009/72 a 2009/73, rozhodla se podat projednávanou žalobu.

K žalobě

18 Komise zakládá svou žalobu na čtyřech žalobních důvodech, které se všechny týkají nesprávného provedení směrnic 2009/72 a 2009/73 do EnWG Spolkovou republikou Německo.

K druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení čl. 2 bodu 21 směrnice 2009/72 a čl. 2 bodu 20 směrnice 2009/73

Argumentace účastníků řízení

19 Tímto žalobním důvodem Komise vytýká Spolkové republice Německo, že neprovedla správně do svého vnitrostátního práva pojem „vertikálně integrovaný podnik“ (dále jen „VIP“) ve smyslu čl. 2 bodu 21 směrnice 2009/72 a čl. 2 bodu 20 směrnice 2009/73, jelikož definice tohoto pojmu uvedená v § 3 bodu 38 EnWG je omezena na podniky vykonávající činnost v Unii.

20 Podle Komise je omezení územní působnosti pojmu „VIP“ učiněné v EnWG v rozporu jak se zněním čl. 2 bodu 21 směrnice 2009/72 a čl. 2 bodu 20 směrnice 2009/73, tak s účelem pravidel pro účinné oddělení, stanovených těmito směrnicemi, mezi elektrickými a plynárenskými soustavami na jedné straně a činnostmi výroby a dodávek těchto energetických produktů na straně druhé.

21 Pokud by totiž zákonodárce Unie měl v úmyslu omezit definici pojmu „VIP“ na činnosti prováděné v Unii, výslovně by to uvedl, jak učinil v jiných ustanoveních směrnic 2009/72 a 2009/73. Takový výklad je potvrzen bodem 24 odůvodnění směrnice 2009/72 a bodem 21 odůvodnění směrnice 2009/73, které připomínají obecnou zásadu, podle níž podniky, které mají sídlo mimo Unii, podléhají unijnímu právu, jestliže na území Unie vykonávají činnost.

22 Kromě toho střety zájmů mezi provozovateli přenosové soustavy na jedné straně a výrobci nebo dodavateli na straně druhé, kterým mají uvedená pravidla pro oddělení zabránit, tím, že stanoví, že tito provozovatelé získají certifikaci pouze, pokud provozují příslušné soustavy nezávisle a nediskriminačně, mohou nastat jak v případě, že činnosti spadající pod definice pojmu „VIP“ probíhají v Unii, tak v případě, že k nim dochází mimo Unii.

23 Komise dále zdůrazňuje, že zahrnutí činností vykonávaných mimo Unii do působnosti pojmu „VIP“ neznamená, že se neevropské podniky stanou subjekty práv a povinností vyplývajících z evropské právní úpravy a nerozšiřuje pravomoc Unie. Provozovatelé přenosových soustav, na které se vztahují pravidla pro účinné oddělení, totiž vždy působí v Unii. Zahrnutí činností prováděných mimo Unii do definice pojmu „VIP“ podle Komise umožňuje vyhodnotit účinky těchto činností v Unii. Žádná zásada práva hospodářské soutěže nebo mezinárodního práva takovému výkladu nebrání.

24 Spolková republika Německo zaprvé tvrdí, přičemž se opírá o judikaturu Soudního dvora (rozsudky ze dne 25. května 1985, Komise v. Německo, 29/84, EU:C:1985:229, bod 9, a ze dne 30. června 2016, Komise v. Polsko, C-648/13, EU:C:2016:49, bod 73), že členské státy nemají povinnost provést směrnice doslovně, pokud je dodržen jejich právní obsah. Definice pojmu „VIP“ uvedená v § 3 bodě 38 EnWG není v rozporu se zněním čl. 2 bodu 21 směrnice 2009/72 a čl. 2 bodu 20 směrnice 2009/73. Tato ustanovení totiž neposkytují žádné vodítko, pokud jde o zeměpisnou oblast působnosti, a vyžadují tedy v tomto ohledu vyjasnění při jejich provedení do vnitrostátního práva členských států.

25 Zadruhé Spolková republika Německo tvrdí, že duch a účel pravidel pro účinné oddělení stanovených těmito směrnicemi nevyžadují, aby činnosti vykonávané mimo Unii výrobními nebo dodavatelskými podniky dodávajícími energii byly zohledněny v definici pojmu „VIP“. Takové činnosti podle ní nemají kvalifikované účinky na účinné a nediskriminační provozování elektrických a plynárenských přenosových soustav v Unii, jelikož střet zájmů mezi provozovateli těchto soustav a částmi podniků působících v konkurenčních odvětvích, která jsou s nimi spojena, existuje pouze v případě, že posledně uvedené podniky chtějí využívat soustav k přepravě energií, které vyrábějí nebo dodávají. I když z judikatury Soudního dvora vyplývá (rozsudek ze dne 6. září 2017, Intel v. Komise, C-413/14 P, EU:C:2017:632, bod 40 a následující), že kritérium kvalifikovaných účinků umožňuje odůvodnit použití unijního práva, pokud má dotčené jednání okamžitý a podstatný účinek v Unii, je toto kritérium dostatečně zohledněno definicí stanovenou v § 3 bodě 38 EnWG.

26 Zatřetí by rozšíření definice pojmu „VIP“ na činnosti vykonávané mimo Unii podniky ze třetích zemí mělo za následek rozšíření nařizovací pravomoci Unie v rozporu s mezinárodním právem. Tyto podniky ze třetích zemí totiž mají práva a povinnosti, ač nepůsobí na území Unie.

27 Začtvrté Spolková republika Německo tvrdí, že výklad čl. 2 bodu 21 směrnice 2009/72 a čl. 2 bodu 20 směrnice 2009/73 v tom smyslu, že pojem „VIP“ zahrnuje činnosti mimo Unii vykonávané podniky ze třetích zemí, je v rozporu s povinností vykládat akt sekundárního práva v souladu s primárním unijním právem. Jelikož jsou tyto směrnice založeny na čl. 47 odst. 2, jakož i na článcích 55 a 95 Smlouvy o ES (nyní čl. 53 odst. 2, jakož i články 62 a 114 SFEU), musí směřovat k usnadnění výkonu svobody usazování a poskytování služeb, jakož i k harmonizaci právních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu. V důsledku toho tato ustanovení primárního práva Smlouvy nemohou představovat vhodný právní základ pro přijetí ustanovení použitelných na hospodářské činnosti podniků prováděných ve třetí zemi.

28 Kromě toho vzhledem k tomu, že činnosti podniků ze třetích zemí vykonávané mimo Unii nemají účinky na vnitřní trh, není namístě jim ukládat omezení volného pohybu kapitálu ve smyslu čl. 63 SFEU, jakož i svobodu podnikání podniků a jejich pracovníků a právo na vlastnictví zakotvené v čl. 15 odst. 1, článku 16 a čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), která jsou stanovena ve směrnicích 2009/72 a 2009/73, za účelem dosažení cíle zajištění účinného a nediskriminačního provozování přenosových soustav v Unii.

Závěry Soudního dvora

29 Vzhledem k tomu, že Spolková republika Německo uplatňuje, že definice pojmu „VIP“ obsažená v § 3 bodu 38 EnWG není v rozporu, ale upřesňuje definici uvedenou v čl. 2 bodu 21 směrnice 2009/72, jakož i v čl. 2 bodu 20 směrnice 2009/73, je třeba zkoumat opodstatněnost výkladu uvedené definice zastávaného tímto členským státem nejen s ohledem na znění čl. 2 bodu 21 a čl. 2 bodu 20 těchto směrnic, ale rovněž s ohledem na jejich kontext a cíle sledované právní úpravou, jejichž součástí jsou tato ustanovení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. října 2017, Kamin und Grill Shop, C-289/16, EU:C:2017:758, bod 22 a citovaná judikatura).

30 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle čl. 2 odst. 21 směrnice 2009/72 je VIP definován jako „elektroenergetický podnik nebo skupina elektroenergetických podniků, v nichž jsou tatáž osoba nebo tytéž osoby oprávněny přímo nebo nepřímo, vykonávat kontrolu, a v nichž podnik nebo skupina podniků vykonává alespoň jednu z funkcí přenosu nebo distribuce a alespoň jednu z funkcí výroby nebo dodávek elektřiny“. Článek 2 bod 20 směrnice 2009/73 definuje obdobně VIP v oblasti zemního plynu.

31 Zaprvé je třeba uvést, že čl. 2 bod 21 směrnice 2009/72 ani čl. 2 bod 20 směrnice 2009/73 neodkazují k definování pojmu „VIP“ pro účely těchto směrnic na právo členských států.

32 Za těchto podmínek představuje pojem „VIP“ autonomní pojem unijního práva, který musí být v celé Unii vykládán autonomně a jednotně s ohledem na požadavky jednotného uplatňování tohoto práva, diktované zásadou rovnosti. Dosah tohoto pojmu proto nelze určit odkazem na pojmy známé právu členských států nebo na klasifikace prováděné na vnitrostátní úrovni [obdobně viz rozsudek ze dne 9. července 2020, RL (směrnice o postupu proti opožděným platbám), C-199/19, EU:C:2020:548, bod 27 a citovaná judikatura].

33 Kromě toho v rozsahu, v němž znění čl. 2 bodu 21 směrnice 2009/72 a čl. 2 bodu 20 směrnice 2009/73 nezmiňuje žádný údaj týkající se území, na kterém VIP vykonává činnost, nebo týkající se jeho sídla, vyplývá z toho, že tato ustanovení neukládají žádné výslovné územní omezení týkající se pojmu „VIP“, které by tento pojem omezovalo pouze na činnosti vykonávané uvnitř Unie.

34 Zadruhé, pokud jde o kontext, do něhož je zasazen pojem „VIP“, je třeba uvést, že tento pojem je součástí, jak vyplývá zejména z čl. 9 odst. 1 a 8 směrnic 2009/72 a 2009/73, ve spojení s bodem 9 odůvodnění prvně uvedené směrnice a bodu 6 odůvodnění druhé uvedené směrnice, ustanovení těchto směrnic, jejichž cílem je zajistit „účinné oddělení“ mezi přenosovými soustavami na jedné straně a činnostmi výroby a dodávek elektřiny a zemního plynu na straně druhé.

35 Zatřetí, pokud jde o cíle dotčené právní úpravy, je třeba uvést, že směrnice 2009/72 a 2009/73 mají za cíl zavést vnitřní trh s elektřinou a zemním plynem, ve kterém je základním prvkem zajištění nediskriminačního přístupu k soustavám. Z bodu 9 odůvodnění prvně uvedené směrnice a z bodu 6 odůvodnění druhé uvedené směrnice přitom vyplývá, že bez účinného oddělení

uvedeného v předchozím bodě tohoto rozsudku existuje nebezpečí diskriminace v tomto přístupu. Odstranění tohoto rizika, jak vyplývá zejména z bodů 11, 12 a 16 odůvodnění směrnice 2009/72, jakož i z bodů 8, 9 a 13 odůvodnění směrnice 2009/73, vyžaduje odstranění jakéhokoli střetu zájmů mezi výrobci nebo dodavateli na jedné straně a provozovateli přenosové soustavy energetických produktů na straně druhé.

36 Účelem požadavků na účinné oddělení stanovených směrnicemi 2009/72 a 2009/73 je tedy zajistit úplnou a účinnou nezávislost provozovatelů přenosových soustav na výrobních a dodavatelských činnostech (v tomto ohledu viz rozsudek ze dne 26. října 2017, Balgarska energijna borsa, C-347/16, EU:C:2017:816, bod 34). Jak vyplývá z bodu 24 odůvodnění směrnice 2009/72 a z bodu 21 odůvodnění směrnice 2009/73, tyto požadavky na účinné oddělení platí v celé Unii jak pro unijní podniky, tak pro podniky mimounijní.

37 Nelze totiž vyloučit, že existují střety zájmů mezi provozovatelem přenosové soustavy nacházející se v Unii a výrobci nebo dodavateli elektřiny nebo zemního plynu působícími v těchto oblastech mimo Unii. Jak uvedl generální advokát v bodě 44 svého stanoviska, v situaci, kdy jsou zemní plyn nebo elektřina vyrobená mimo Unii podnikem přepravovány v rámci Unie prostřednictvím přenosové soustavy náležející témuž podniku, je zjevné riziko diskriminačního chování při provozování této soustavy, které by mohlo znevýhodňovat přepravu energetických produktů konkurentů.

38 Z toho vyplývá, jak rovněž uvedl generální advokát v bodě 45 svého stanoviska, že restriktivní výklad pojmu „VIP“, který prosazuje Spolková republika Německo, ohrožuje užitečný účinek ustanovení směrnic 2009/72 a 2009/73 týkajících se účinného oddělení, jelikož umožňuje VIP, který vyrábí nebo dodává zemní plyn nebo elektřinu mimo Unii, aby je obcházel. Takový restriktivní výklad tedy není v souladu s cíli sledovanými těmito ustanoveními, neboť může vyloučit z působnosti tohoto pojmu takové případy možného střetu zájmů, jako jsou situace uvedené v předchozím bodě tohoto rozsudku, a to z důvodu omezení dosahu uvedeného pojmu pouze na činnosti vykonávané uvnitř Unie.

39 Z toho vyplývá, že je třeba zvolit široký výklad pojmu „VIP“, který by umožnil případně zahrnout činnosti vykonávané mimo území Unie. Omezení pouze na činnosti vykonávané v Unii tedy s sebou nese neodůvodněné omezení dosahu tohoto pojmu.

40 Na rozdíl od argumentů předložených Spolkovou republikou Německo neznamená toto konstatování rozšíření regulační pravomoci Unie nad rámec vnitřního trhu, které by bylo v rozporu s povinností vykládat akt sekundárního práva v souladu s primárním právem, v daném případě s čl. 53 odst. 2 a články 62 a 114 SFEU, jakož i s mezinárodním právem.

41 V tomto ohledu je třeba uvést, že čl. 2 bod 21 směrnice 2009/72 a čl. 2 bod 20 směrnice 2009/73 neupravují trh mimo Unii, ale pouze stanoví definici pojmu „VIP“, která zajišťuje účinné uplatňování těchto směrnic tím, že zabraňuje obcházení určitých požadavků, které jsou nezbytné k zajištění účinného oddělení, a tudíž ke zlepšení podmínek fungování domácích trhů s elektřinou a zemním plynem.

42 Soudní dvůr již přitom zdůraznil, že akt Unie přijatý na základě článku 95 Smlouvy o ES (nyní čl. 114 SFEU) může obsahovat ustanovení, která mají zabránit obcházení zákazů, jejichž cílem je zlepšit podmínky pro fungování vnitřního trhu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. května 2016, Philip Morris Brands a další, C-547/14, EU:C:2016:325, bod 131 a citovaná judikatura).

43 Kromě toho se VIP, který vyrábí nebo dodává zemní plyn nebo elektřinu mimo Unii, může nacházet v situaci střetu zájmů, jako jsou ty, které jsou uvedeny v bodě 37 tohoto rozsudku, jelikož k diskriminačním jednáním na vnitřním trhu Unie může dojít i v případě, že se výroba VIP nachází mimo Unii. Za těchto okolností tedy není pravomoc Unie uplatňovat na taková jednání svá pravidla vyloučena mezinárodním právem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. září 1988, Ahlström Osakeyhtiö a další v. Komise, 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 a 125/85 až 129/85, EU:C:1988:447, bod 18).

44 V důsledku toho je třeba prvnímu žalobnímu důvodu uplatněnému Komisí na podporu její žaloby vyhovět a konstatovat, že Spolková republika Německo tím, že neprovedla správně čl. 2 bod 21 směrnice 2009/72 a čl. 2 bod 20 směrnice 2009/73, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z těchto směrnic.

K druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení čl. 19 odst. 3 a 8 směrnic 2009/72 a 2009/73

Argumentace účastníků řízení

45 Touto výtkou Komise vytýká Spolkové republice Německo, že správně neprovedla ustanovení týkající se přechodných období stanovená v čl. 19 odst. 3 a 8 směrnic 2009/72 a 2009/73. Podle Komise tato ustanovení platí pro veškerá (přímá či nepřímá) pracovní místa nebo plněné úkoly, udržované zájmové nebo obchodní vztahy, v rámci VIP, jeho částech a jeho majoritních akcionářích odlišných od provozovatele přenosové soustavy. Ustanovení § 10c odst. 2 a 6 EnWG přitom podle Komise omezuje použití těchto ustanovení obou směrnic na části VIP, které vykonávají činnost v oblasti energetiky.

46 Komise poukazuje na to, že VIP ve formě skupiny společností zahrnuje všechny právní subjekty skupiny nezávisle na hospodářském odvětví, ve kterém tyto subjekty vykonávají činnost. Tato koncepce odpovídá rovněž pojmu „podnik“, jak je používán v právu hospodářské soutěže, zejména v článcích 101 a 102 SFEU.

47 Navíc omezení uplatňované ustanovením § 10c odst. 2 EnWG ve spojení s § 10c odst. 6 EnWG je v rozporu s cíli pravidel účinného oddělení stanovených směrnicemi 2009/72 a 2009/73. Podle modelu nezávislého provozovatele přenosové soustavy totiž takový provozovatel může zůstat součástí VIP pouze za určitých přísných podmínek týkajících se organizace, řízení a investic, jejichž cílem je zaručit účinnou nezávislost tohoto provozovatele ve vztahu k VIP jako celku.

48 Vyloučení částí VIP, které nejsou přímo činné v oblasti energetiky, z působnosti pravidel týkajících se přechodných období by přitom umožnilo obejít pravidla účinného oddělení. Části VIP, které nejsou činné v odvětví energetiky, by mohly být dotčeny zájmy VIP při výrobě a dodávce elektřiny a zemního plynu. Unijní zákonodárce se právě proto, aby zabránil tomuto riziku a zaručil nezávislost dopravy a distribuce ve vztahu k zájmům souvisejícím s výrobou a dodávkou energie, rozhodl zahrnout celý VIP, včetně jeho částí, které nevykonávají činnosti související s energetickou oblastí, do působnosti čl. 19 odst. 3 a 8 směrnic 2009/72 a 2009/73, a nikoli jen části VIP vykonávající tyto činnosti.

49 Spolková republika Německo uplatňuje, že ustanovení dotčených směrnic týkající se přechodných období a ustanovení EnWG, která je provedla, mají stejný dosah. Podle čl. 2 bodu 21 směrnice 2009/72 je totiž VIP tvořen různými energetickými podniky ve smyslu čl. 2 bodu 35 této

směrnice, a nikoli podniky působícími v jiných hospodářských odvětvích. Totéž platí pro odvětví zemního plynu podle čl. 2 odst. 1 a 20 směrnice 2009/73. Zaměstnanci spadající do působnosti čl. 19 odst. 3 směrnic 2009/72 a 2009/73 jsou tedy pouze ti, kteří před zahájením pracovní činnosti pro provozovatele přenosové soustavy vykonávali činnost v odvětví elektřiny nebo zemního plynu v rámci VIP.

50 Kromě toho je podle Spolkové republiky Německo odkaz na odvětví energetiky uvedený v § 10c odst. 2 EnWG v souladu s působností, jakož i s duchem a účelem provedených směrnic. Je totiž nezbytné, ale i dostačující, aby nezávislost nezávislého provozovatele přenosové soustavy – jejíž zřízení je povoleno v čl. 9 odst. 8 směrnic 2009/72 a 2009/73, pokud je k 3. září 2009 taková soustava součástí VIP – byla zajištěna pouze ve vztahu k energetickým odvětvím tohoto VIP. Za účelem předcházení střetům zájmů v rámci modelu nezávislého provozovatele přenosové soustavy by tedy stačilo dočasně pozastavit převody zaměstnanců mezi jednotlivými částmi podniků působících v těchto odvětvích.

51 Omezení volného pohybu pracovníků zakotveného v čl. 45 SFEU, jsou-li dotčené části VIP usazeny ve více členských státech, jakož i základního práva na svobodný výběr povolání zakotveného v čl. 15 odst. 1 Listiny, pokud se tyto části nacházejí pouze v jediném členském státě, vyplývající z pravidel týkajících se přechodných období, jsou mimoto odůvodněná pouze, pokud se čl. 19 odst. 3 a 8 směrnic 2009/72 a 2009/73 použije výlučně na tyto převody zaměstnanců.

Závěry Soudního dvora

52 Podle čl. 19 odst. 3 směrnic 2009/72 a 2009/73 „[p]o období tří let před jmenováním osob odpovědných za řízení nebo do správních orgánů provozovatele přenosové soustavy, na které se vztahuje tento odstavec, nesmí tyto osoby zastávat odborné postavení nebo mít odpovědnost, zájem nebo podnikatelský vztah, přímo nebo nepřímo se týkající [VIP] nebo jakékoli jeho části a nebo jeho podílníků držících kontrolní podíly jiné než provozovatele přenosové soustavy“. Podle odstavce 8 tohoto článku se ustanovení odstavce 3 se vztahují „na většinu osob odpovědných za řízení nebo členů správních orgánů provozovatele přenosové soustavy“.

53 Znění čl. 19 odst. 3 a 8 směrnic 2009/72 a 2009/73 tedy neobsahuje žádné omezení týkající se použití přechodných období, které stanoví, pouze na zaměstnance těch částí VIP, kteří vykonávají činnost v oblasti elektřiny nebo zemního plynu.

54 Cíl těchto pravidel vede k jejich výkladu v tom smyslu, že takové omezení vylučují. Jak totiž uvedl generální advokát v bodech 61 a 62 svého stanoviska, cílem uvedených pravidel je zaručit „účinné oddělení“, což umožňuje úplnou a skutečnou nezávislost mezi provozovatelem přenosové soustavy a VIP, aby byly odstraněny konflikty mezi zájmy týkajícími se na jedné straně výroby a dodávek elektřiny nebo zemního plynu na druhé straně provozem přenosové soustavy. Toto oddělení se jeví jako nezbytné pro zajištění fungování vnitřního trhu s energií podle čl. 194 odst. 1 SFEU, jakož i zabezpečení dodávek energie.

55 Jak totiž bylo uvedeno v bodě 35 tohoto rozsudku, cílem takového „účinného oddělení“ je umožnit nediskriminační přístup k soustavám, který představuje základní prvek vnitřního funkčního trhu s energií. Kromě toho z bodu 25 odůvodnění směrnice 2009/72 a z bodu 22 odůvodnění směrnice 2009/73 vyplývá, že bezpečnost dodávek energie je inherentně spjata s účinným fungováním vnitřního trhu s energií.

56 Z toho vyplývá, že „přechodná období“ stanovená v čl. 19 odst. 3 a 8 směrnic 2009/72 a 2009/73 se použijí na osoby odpovědné za řízení nebo na členy správních orgánů provozovatele přenosové soustavy, kteří před zahájením pracovní činnosti pro provozovatele přenosové soustavy vykonávali činnost v rámci VIP nebo v podniku většinového akcionáře jednoho z podniků VIP, i když tyto činnosti nebyly vykonávány v odvětví energetiky VIP nebo v podniku většinového akcionáře jednoho z podniků v odvětví energetiky VIP.

57 Nelze totiž vyloučit, že osoba odpovědná za řízení nebo člen správních orgánů provozovatele přenosové soustavy, který před svým jmenováním vykonával činnost v rámci VIP v jiném odvětví než v oblasti energetiky, mohl být ovlivněn činností tohoto podniku v oblasti výroby nebo dodávek elektřiny a zemního plynu.

58 Je pravda, že pojem „VIP“, jak je definován v čl. 2 bodě 21 směrnice 2009/72, a v čl. 2 bodě 20 směrnice 2009/73 odkazuje na „elektroenergetické podniky“ a „plynárenské podniky“ ve smyslu bodů 35 a 1 těchto článků. Jak však uvedl generální advokát v bodě 64 svého stanoviska, tyto definice neumožňují dospět k závěru, že části VIP, které nejsou činné v oblastech elektřiny nebo zemního plynu, jsou z tohoto pojmu vyloučeny, takže nespadají do působnosti ustanovení směrnic 2009/72 a 2009/73 týkajících se účinného oddělení ve smyslu čl. 9 odst. 8 těchto směrnic. Takový restriktivní výklad by nejen zpochybnil cíl spočívající v zajištění účinného oddělení, ale vedl by také k umělému rozdělení podniku, které neodpovídá hospodářské realitě.

59 Kromě toho, i když výklad pravidel týkajících se přechodných období uvedený v bodě 56 tohoto rozsudku může, jak tvrdí Spolková republika Německo, vést k omezení volného pohybu pracovníků zakotveného v čl. 45 SFEU, jakož i k omezení výkonu základního práva na svobodný výběr povolání stanoveného v čl. 15 odst. 1 Listiny, je třeba uvést, že tyto svobody nepředstavují absolutní výsady, ale mohou být za určitých podmínek omezeny.

60 Je pravda, že zákaz omezení volného pohybu pracovníků se vztahuje nejen na vnitrostátní opatření, ale i na opatření přijatá orgány Unie (viz obdobně rozsudek ze dne 8. prosince 2020 Polsko v. Parlament a Rada, C-626/18, EU:C:2020:1000, bod 87, jakož i citovaná judikatura).

61 Koordinační opatření přijatá unijním normotvůrcem na základě článku 53 SFEU ve spojení s článkem 62 SFEU však musí mít za cíl nejen usnadnění výkonu volného pohybu služeb, ale případně i zajištění ochrany jiných základních zájmů, na něž může mít tato svoboda vliv (viz rozsudek ze dne 8. prosince 2020, Polsko v. Parlament a Rada, C-626/18, EU:C:2020:1000, bod 53, jakož i citovaná judikatura).

62 Opatření omezující volný pohyb pracovníků tudíž může být přípustné, pokud sleduje jeden z legitimních cílů stanovených ve Smlouvě o FEU nebo pokud je odůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu. V takovém případě je však ještě třeba, aby takové opatření bylo s to zaručit uskutečnění dotčeného cíle a nepřekračovalo meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. dubna 2020, Land Niedersachsen (Relevantní odpracovaná doba), C-710/18, EU:C:2020:299, bod 34 a citovaná judikatura].

63 Kromě toho, jak plyne z čl. 52 odst. 1 Listiny, lze výkon práva na svobodný výběr povolání omezit pod podmínkou, že tato omezení skutečně odpovídají cílům obecného zájmu a vzhledem k těmto cílům nepředstavují nepřiměřený a nepřípustný zásah, který by narušil samotnou podstatu takto zaručených práv (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. září 2012, Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, bod 54 a citovaná judikatura).

64 V projednávaném případě, jak bylo uvedeno v bodech 54 a 55 tohoto rozsudku, sledují pravidla týkající se přechodných období stanovená v čl. 19 odst. 3 a 8 směrnic 2009/72 a 2009/73 cíl obecného zájmu, kterým je zaručit „účinné oddělení“.

65 Tato pravidla mohou zajistit dosažení tohoto cíle, jelikož stanovením období, během nichž osoby, které budou jmenovány na odpovědná nebo řídící místa nezávislého provozovatele přenosové soustavy, nemohou vykonávat žádnou profesní činnost nebo odpovědnost, ani udržovat zájmový nebo podnikatelský vztah, přímo nebo nepřímo se týkající VIP nebo jakékoli jeho části nebo jeho akcionářů držících kontrolní podíly jiných, než je provozovatel přenosové soustavy, které umožňují přístup k informacím, které tyto osoby získávají v rámci výkonu řídící funkce ve VIP, zajišťují nezávislost tohoto provozovatele vůči strukturám zabývajícím se výrobou a dodáváním energetických produktů.

66 Uvedená pravidla kromě toho nepřekračují meze toho, co je k dosažení sledovaného cíle nezbytné. Omezení volného pohybu pracovníků zaručené v článku 45 SFEU, jakož i práva na svobodný výběr povolání zaručeného v čl. 15 odst. 1 Listiny, která vyplývají ze souboru specifických pravidel týkajících se uvedeného provozovatele, včetně pravidel týkajících se přechodných období, jakožto záruky jeho nezávislosti, jsou totiž časově omezena, takže mají účinky pouze během jasně vymezeného období.

67 Za těchto podmínek se vyloučení osob, které byly zaměstnány nebo měly obchodní vztahy s VIP mimo jeho energetických odvětví, ze subjektivní působnosti ustanovení čl. 19 odst. 3 a 8 směrnic 2009/72 a 2009/73, jež vyplývá z § 10c odst. 2 EnWG, jeví být v rozporu s těmito ustanoveními.

68 Je tedy třeba vyhovět druhé výtce uplatněné Komisí na podporu její žaloby a konstatovat, že Spolková republika Německo tím, že správně neprovedla čl. 19 odst. 3 a 8 směrnic 2009/72 a 2009/73, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z těchto směrnic.

K třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení čl. 19 odst. 5 směrnic 2009/72 a 2009/73

Argumentace účastníků řízení

69 Tímto žalobním důvodem Komise vytýká Spolkové republice Německo, že provedla čl. 19 odst. 5 směrnic 2009/72 a 2009/73 nedostatečně v tom, že se povinnost převodu podílů na základním kapitálu VIP nabytých před 3. březnem 2012, stanovená v § 10 odst. 4 EnWG, vztahuje pouze na podíly držené členy vedení provozovatele přenosové soustavy, a nikoli na podíly držené jeho zaměstnanci. Podle Komise, i když zaměstnanci provozovatele přenosové soustavy nemohou přijímat rozhodnutí o řízení, mohou ovlivnit činnosti svého zaměstnavatele, což odůvodňuje, že tito zaměstnanci musí rovněž převést své podíly na kapitálu VIP, které byly nabyty před 3. březnem 2012.

70 Taková povinnost nemá vliv na vlastnická práva těchto zaměstnanců, neboť se vztahuje pouze na budoucnost, takže nejsou ovlivněny již rozdělené dividendy. Kromě toho se tyto podíly převádí pouze se souhlasem jejich vlastníka a za přiměřenou odměnu. Posledně uvedený si zachovává možnost zachovat si svůj podíl za podmínky, že se vzdá svého postavení v rámci provozovatele přenosové soustavy.

71 Spolková republika Německo připomíná, že § 10c odst. 4 první věta EnWG zakazuje jak osobám odpovědným za řízení provozovatele přenosové soustavy, tak jiným zaměstnancům, nabývat podíly na základním kapitálu VIP nebo některé z jeho částí po 3. březnu 2012, zatímco druhá věta téhož ustanovení stanoví, že pouze osoby odpovědné za řízení musí nejpozději do 31. března 2016 převést své podíly na kapitálu VIP nebo některé jeho části nabyté před 3. březnem 2012.

72 Toto rozlišení je odůvodněno skutečností, že před vstupem v platnost požadavků posílené nezávislosti provozovatele přenosové soustavy dne 3. března 2012 byly akcie VIP často distribuovány jako „zaměstnanecké akcie“ a byly nedílnou součástí vytváření majetku nebo individuálního spoření těchto zaměstnanců na důchod.

73 Povinnost uložená uvedeným zaměstnancům převést takové podíly by představovala nepřiměřené omezení jejich práv na vlastnictví chráněných Grundgesetz (základní zákon, dále jen „GG“), neboť nemohou mít významný vliv na řízení provozování sítě. Řídící pracovníci podléhají odlišnému zacházení z důvodu významu jejich postavení. Kromě toho tyto osoby mají rozhodující strategický vliv na provozovatele přenosové soustavy, což představuje zvláštní riziko střetu zájmů.

74 Dále vzhledem k tomu, že směrnice 2009/72 a 2009/73 neupřesňují zacházení s podíly na kapitálu VIP, které zaměstnanci provozovatele přenosové soustavy nabyli před konečným termínem, přísluší členským státům přijmout v tomto ohledu vhodná přechodná ustanovení.

Závěry Soudního dvora

75 Podle čl. 19 odst. 5 směrnice 2009/72 a směrnice 2009/73 „[o]soby odpovědné za řízení nebo členové správních orgánů provozovatele přenosové soustavy a zaměstnanci provozovatele přenosové soustavy nesmí mít přímo nebo nepřímo žádný zájem v jakékoli části [VIP] jiné než provozovatel přenosové soustavy a nemají v tomto směru žádný finanční prospěch. Jejich odměňování nezávisí na činnostech nebo výsledcích [VIP] jiných než činnostech nebo výsledcích provozovatele přenosové soustavy“.

76 Ze znění tohoto ustanovení jasně vyplývá, že je zakázáno, aby řídící pracovníci, jakož i zaměstnanci provozovatele přenosové soustavy vlastnili podíly nebo získávali finanční výhody přímo nebo nepřímo od jiné části VIP, než je provozovatel přenosové soustavy.

77 Tento výklad potvrzují cíle právní úpravy, jejíž je uvedené ustanovení součástí. Jak totiž uvedl generální advokát v bodě 77 svého stanoviska, v případech, kdy je za účelem zajištění účinného oddělení přenosových soustav na jedné straně a činností výroby a dodávek elektřiny a zemního plynu na straně druhé v souladu s čl. 9 odst. 8 směrnic 2009/72 a 2009/73 zvoleno zavedení nezávislého provozovatele přenosové soustavy, odůvodňuje povinnost zajistit plnou a účinnou nezávislost tohoto provozovatele v rámci VIP, aby byl čl. 19 odst. 5 směrnice 2009/72 a směrnice 2009/73 vykládán v tom smyslu, že zákaz vlastnictví podílů ve VIP, který je tam stanoven, zahrnuje povinnost zaměstnanců, kteří takové podíly vlastní, tyto podíly převést. I v případě, že se tito zaměstnanci neúčastní běžného řízení provozovatele přepravní soustavy, nelze totiž vyloučit, že mohou být schopni ovlivňovat činnosti svého zaměstnavatele, a tudíž mohou nastat situace střetu zájmů v případě, že mají podíly ve VIP nebo v jeho částech.

78 I když dotčené německé právní předpisy v projednávaném případě stanoví povinnost převést podíly držené na kapitálu VIP, nabyté před 3. březnem 2012, tuto povinnost nicméně omezují pouze na členy vedení provozovatele přenosové soustavy. Jelikož Spolková republika Německo

tvrdí, že toto omezení umožňuje respektovat právo zaměstnanců na vlastnictví, pokud jde o jejich podíl na kapitálu VIP, zaručené GG, je třeba připomenout, že toto právo je chráněno rovněž článkem 17 odst. 1 Listiny.

79 Výklad čl. 19 odst. 5 směrnice 2009/72 a směrnice 2009/73 uvedený v bodech 76 a 77 tohoto rozsudku je však v souladu s právem na vlastnictví, jak je zakotveno v čl. 17 odst. 1 Listiny. Toto právo totiž není absolutním prerogativem a jeho výkon může podléhat omezením, opodstatněným cíli obecného zájmu sledovanými Unií, a to pod podmínkou, že tato omezení podle článku 52 odst. 1 Listiny skutečně odpovídají cílům obecného zájmu a nepředstavují ve vztahu k nim nepřiměřený a nepřípustný zásah, kterým by byla zasažena samotná podstata takto zaručeného práva (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. září 2016, Ledra Advertising a další v. Komise a ECB, C-8/15 P, EU:C:2016:701, body 69 a 70, jakož i citovaná judikatura).

80 Dotčená povinnost přitom směřuje k naplnění cíle obecného zájmu, připomenutého v bodě 54 tohoto rozsudku, který spočívá v zajištění účinného oddělení přenosové soustavy ve vztahu k činnostem výroby a dodávek elektřiny a zemního plynu, které je nezbytné k zajištění fungování vnitřního trhu s energií a bezpečnosti dodávek energie.

81 Kromě toho zákazy uvedené v čl. 19 odst. 5 směrnice 2009/72 a směrnice 2009/73 nepřiměřeně a nepřípustným způsobem nezasahují do práva na vlastnictví do té míry, že by byla dotčena samotná podstata tohoto práva. Tato ustanovení totiž stanovují pouze to, že osoby, které vlastní podíly v jiné části VIP, než je provozovatel přepravní soustavy nebo od ní dostávají finanční výhody, nemohou získat postavení osoby odpovědné za řízení provozovatele přepravní soustavy nebo člena jeho správních orgánů či zaměstnance, ani si takové postavení zachovat.

82 Proto si vlastníci podílu v jiné části VIP musí vybrat mezi zachováním práva na vlastnictví a jeho převodem, který jim umožňuje vykonávat funkce u provozovatele přenosové soustavy. Uvedená ustanovení mimoto nebrání prodeji těchto podílů za tržní cenu nebo jejich výměně za podíly na základním kapitálu provozovatele přenosové soustavy.

83 S ohledem na cíl obecného zájmu připomenutý v bodech 54 a 80 tohoto rozsudku tedy dotčená povinnost nepředstavuje nepřiměřený a neúnosný zásah, jímž může být dotčena samotná podstata práva na vlastnictví těchto zaměstnanců zaručeného v čl. 17 odst. 1 Listiny.

84 S ohledem na předcházející úvahy musí být třetímu žalobnímu důvodu uplatněnému Komisí na podporu její žaloby vyhověno. Je tedy třeba konstatovat, že Spolková republika Německo tím, že neprovedla správně čl. 19 odst. 5 směrnic 2009/72 a 2009/73, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z těchto směrnic.

Ke čtvrtému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení výlučných pravomocí vnitrostátního regulačního orgánu

Argumentace účastníků řízení

85 V rámci tohoto žalobního důvodu Komise vytýká Spolkové republice Německo, že neprovedla správně čl. 37 odst. 1 písm. a) a odst. 6 písm. a) a b) směrnice 2009/72, jakož i čl. 41 odst. 1 písm. a) a odst. 6 písm. a) a b) směrnice 2009/73, jelikož § 24 první věta EnWG svěřuje spolkové

vládě pravomoci ke stanovení sazeb za přenos a distribuci, jakož i ke stanovení podmínek přístupu k národním soustavám a podmínek vyrovnávacích služeb, zatímco podle těchto ustanovení tyto pravomoci příslušejí výlučně vnitrostátním regulačním orgánům (dále jen „VRO“).

86 Komise tvrdí, že nařízení přijatá spolkovou vládou na základě § 24 první věty EnWG představují podrobné pokyny určené VRO k výkonu jeho regulačních pravomocí. Tato nařízení stanoví postup a způsoby stanovení síťových poplatků stanovením podrobností, jako jsou metody amortizace a indexace, a obsahují podrobná pravidla týkající se podmínek přístupu k síti.

87 Přijetí takto podrobných ustanovení spolkovou vládou přitom brání VRO ve výkonu jeho vlastní posuzovací pravomoci, takže je zbaven pravomocí, které směrnice 2009/72 a 2009/73 přiznávají výlučně jemu. Unijní právo stanoví jasné zásady týkající se poplatků za sítě, a sice těch, které jsou uvedeny v čl. 37 odst. 10 směrnice 2009/72, a v oblasti zemního plynu v nařízení Komise (EU) 2017/460 ze dne 16. března 2017, kterým se zavádí kodex sítě harmonizovaných struktur přepravních sazeb pro zemní plyn (Úř. věst. 2017, L 72, s. 29). Mimoto, pokud jde o podmínky připojení k soustavě a podmínky přístupu, příslušné evropské síťové kodexy obsahují podrobná ustanovení týkající se mimo jiné zátěžových bodů, výrobců a zařízení vysokého napětí.

88 Komise sice připouští, že úkoly VRO musí být v souladu s německým právem vymezeny a stanoveny v právních předpisech, avšak vytýká německému zákonodárci, že namísto toho, aby přiznal VRO výlučnou pravomoc k plnění úkolů vymezených v čl. 37 odst. 1 písm. a) a odst. 6 písm. a) a b) směrnice 2009/72, jakož i v čl. 41 odst. 1 písm. a) a odst. 6 písm. a) a b) směrnice 2009/73, stanovil, že podmínky, za kterých musí VRO plnit tyto úkoly, stanoví právní předpisy spolkové vlády.

89 V této souvislosti Komise zdůrazňuje, že čl. 35 odst. 4 směrnice 2009/72 a čl. 39 odst. 4 směrnice 2009/73 posílily nezávislost VRO ve srovnání s předchozími unijními právními předpisy.

90 Komise je kromě toho názoru, že i za předpokladu, že by zásady stanovené v rozsudku Soudního dvora ze dne 13. června 1958, Meroni v. Vysoký úřad (9/56, EU:C:1958:7) v oblasti přenesení pravomocí na agentury Unie byly použitelné i na VRO, v projednávané věci samotné unijní právo dostatečným způsobem stanovilo kritéria a podmínky, které v souladu s rozsudkem ze dne 22. ledna 2014, Spojené království v. Parlament a Rada (C-270/12, EU:C:2014:18, body 41 až 54), musí vymezit pravomoc přiznanou VRO a omezit jejich uvážení takovým způsobem, aby výkon této pravomoci mohl být předmětem soudního přezkumu.

91 Spolková republika Německo, podporovaná Švédským královstvím, úvodem tvrdí, že podle čl. 194 odst. 2 SFEU mají členské státy i nadále pravomoc stanovit podmínky pro využívání svých energetických zdrojů. S ohledem zejména na cíl zastavit výrobu jaderné energie do roku 2022 je nezbytné přistoupit k „podstatnému rozšíření“ sítí pro přenos elektřiny a zemního plynu a zároveň zajistit, aby náklady s nimi související nepřesahovaly míru přijatelnou pro spotřebitele.

92 V tomto kontextu § 24 EnWG opravňuje spolkovou vládu „k výkonu nařizovací pravomoci se [souhlasem] Bundesrat ve smyslu čl. 80 odst. 1 GG“. I když má totiž VRO „značný prostor pro uvážení“, zásada legality, pokud jde o její část, kterou je zásada zákonné výhrady, která je logickým důsledkem zásady právního státu, vyžaduje, aby byl výkon správní pravomoci tohoto orgánu „strukturován předem“ tak, aby se v souladu s požadavky GG zaručilo, že řetězec demokratické legitimity nebude přerušen.

93 Kromě toho Spolková republika Německo tvrdí, že § 24 první věta EnWG je slučitelný s ustanoveními směrnic 2009/72 a 2009/73 týkajícími se úkolů VRO. Znění posledně uvedených ustanovení totiž neumožňuje mít za to, že VRO musí mít povinně pravomoc stanovit jak sazby za přenos a distribuci, tak metody výpočtu těchto sazeb. Opačný výklad by bránil duchu, cílům a historii vzniku těchto směrnic.

94 V souladu se zásadou procesní autonomie členských států mají členské státy posuzovací pravomoc při provádění ustanovení směrnic 2009/72 a 2009/73 týkajících se pravomocí VRO. V případě Spolkové republiky Německo jsou metody výpočtu určeny obecně a abstraktně zákonodárcem a regulačním orgánem, zatímco VRO má pravomoc doplnit tyto metody a zčásti je měnit, jakož i přijmout konkrétní rozhodnutí na základě uvedených metod výpočtu. Při neexistenci dostatečně přesných hmotněprávních pravidel pro stanovení metod přístupu do sítě a tarifikace a za účelem zajištění správného provedení směrnic jsou členské státy povinny vypracovat svá vlastní kritéria pro vymezení regulační pravomoci VRO.

95 Toto pojetí není vyvráceno rozsudkem ze dne 29. října 2009, Komise v. Belgie (C-474/08, nezveřejněný, EU:C:2009:681), jelikož v projednávaném případě jsou nařízení přijatá na základě § 24 EnWG po věcné stránce zákony, a nikoliv pokyny spolkové vlády přijatými při výkonu její funkce výkonné moci, která je hierarchicky nadřazena VRO. Pokud totiž spolková vláda na tomto základě přijímá nařízení, „nejedná jako útvar výkonné moci, ale plní legislativní úkoly“ se souhlasem Bundesrat. Tato nařízení tedy nepředstavují zásah do nezávislosti VRO, jelikož tento orgán nepodléhá pokynům vlády nebo jiných orgánů.

96 Konečně Spolková republika Německo tvrdí, že zásady stanovené v rozsudku ze dne 13. června 1958, Meroni v. Vysoký úřad (9/56, EU:C:1958:7), jsou použitelné i v případě, že unijní zákonodárce svěřuje pravomoci nezávislým vnitrostátním orgánům. Podle těchto zásad je svěření pravomoci těmto orgánům možné pouze tehdy, pokud unijní zákonodárce předtím přijal dostatečně přesná ustanovení o úkolech a pravomoci takových orgánů. Pokud tento zákonodárce taková ustanovení nepřijal, je jejich přijetí na členských státech. Stejný požadavek vyplývá ze zásad demokracie a právního státu, které jsou součástí základních politických a ústavních struktur Spolkové republiky Německo, které musí Unie respektovat podle čl. 4 odst. 2 SEU.

97 V duplice Spolková republika Německo vytýká Komisi nepřípustné rozšíření předmětu sporu v rozsahu, v němž v replice vznesla další výtku vycházející z porušení nezávislosti VRO nebo změnila původní žalobní důvod.

Závěry Soudního dvora

– *K přípustnosti*

98 V tomto ohledu je rovnou třeba připomenout, že účastník řízení nemůže v průběhu řízení měnit samotný předmět sporu a že opodstatněnost žaloby je třeba zkoumat pouze z hlediska návrhových žádání obsažených v návrhu na zahájení řízení (mimo jiné viz rozsudek ze dne 11. listopadu 2010, Komise v. Portugalsko, C-543/08, EU:C:2010:669, bod 20 a citovaná judikatura).

99 Kromě toho musí Komise podle článku 21 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie a čl. 120 písm. c) jednacího řádu Soudního dvora v každé žalobě podané podle článku 258 SFEU uvést přesné žalobní důvody, o nichž má Soudní dvůr rozhodnout, a alespoň stručně uvést

právní a skutkové okolnosti, na kterých se tyto žalobní důvody zakládají (rozsudek ze dne 16. července 2015, Komise v. Bulharsko, C-145/14, nezveřejněný, EU:C:2015:502, bod 28 a citovaná judikatura).

100 Čtvrtým žalobním důvodem Komise vytýká Spolkové republice Německo, že neprovedla správně čl. 37 odst. 1 písm. a) a odst. 6 písm. a) a b) směrnice 2009/72, jakož i čl. 41 odst. 1 písm. a) a odst. 6 písm. a) a b) směrnice 2009/73, jelikož § 24 první věta EnWG svěřuje spolkové vládě pravomoci, které jsou na základě těchto ustanovení výlučnými pravomocemi VRO.

101 Jak uvedl generální advokát v bodě 100 svého stanoviska, jak přiznání pravomoci jinému subjektu, než je VRO, zasahovat v oblastech, které mu jsou vyhrazeny, tak podřízení VRO ustanovením přijatým jinými subjekty, která podrobně stanoví výkon jeho pravomocí v oblastech, které mu jsou vyhrazeny, mohou omezit možnost, aby VRO v těchto oblastech přijímal rozhodnutí samostatně a bez vnějších vlivů.

102 Z toho vyplývá, že čtvrtý žalobní důvod se týká otázek, které jsou úzce propojeny, jelikož svěření pravomocí vyhrazených VRO jinému subjektu než VRO může podle Komise představovat porušení nezávislosti tohoto orgánu, jelikož v souladu s článkem 35 směrnice 2009/72 a článkem 39 směrnice 2009/73 musí být tyto pravomoci vykonávány samostatně. Argumenty Komise týkající se nezávislosti VRO tedy nelze považovat za nový žalobní důvod, odlišný od původně uplatněného žalobního důvodu, ani za změnu původního žalobního důvodu. Tyto argumenty jsou tudíž přípustné.

– *K věci samé*

103 Článek 37 odst. 1 směrnice 2009/72 a čl. 41 odst. 1 směrnice 2009/73 svěřují VRO různé pravomoci, mezi něž patří zejména v písm. a) těchto odstavců pravomoci stanovovat nebo schvalovat sazby za přenos nebo distribuci nebo příslušné metodiky jejich výpočtu, a to při dodržování transparentních kritérií.

104 Článek 37 odst. 6 písm. a) a b) směrnice 2009/72 a čl. 41 odst. 6 písm. a) a b) směrnice 2009/73 přiznávají VRO zejména pravomoc stanovit nebo schvalovat alespoň metody používané pro výpočet nebo stanovení podmínek připojení a přístupu k vnitrostátním sítím, včetně použitelných sazeb, jakož i podmínky poskytování vyrovnávacích služeb v rámci první směrnice a vyrovnávání v rámci druhé směrnice.

105 Výraz „alespoň“ uvedený ve znění těchto ustanovení vykládaných ve světle bodu 36 odůvodnění směrnice 2009/72 a bodu 32 odůvodnění směrnice 2009/73 naznačuje, že stanovení metod pro výpočet nebo stanovení podmínek připojení a přístupu k vnitrostátním sítím, včetně použitelných sazeb, patří mezi pravomoci vyhrazené VRO přímo těmito směrnicemi.

106 V tomto ohledu Soudní dvůr již při výkladu čl. 23 odst. 2 směrnice 2003/54, který obsahoval ustanovení obdobná ustanovením uvedeným v bodě 104 tohoto rozsudku, rozhodl, že přiznání pravomoci určit důležité prvky týkající se stanovení tarifů, jako je zisková marže, jinému orgánu než VRO, není v souladu s těmito ustanoveními, jelikož takové přiznání zužuje rozsah pravomocí vyhrazených VRO touto směrnicí (obdobně viz rozsudek ze dne 29. října 2009, Komise v. Belgie, C-474/08, nezveřejněný, EU:C:2009:681, body 29 a 30).

107 Kromě toho čl. 35 odst. 4 písm. a) a odst. 5 písm. a) směrnice 2009/72, jakož i čl. 39 odst. 4 písm. a) a odst. 5 písm. a) směrnice 2009/73 stanoví, že VRO vykonávají svou pravomoc nezávisle na jakémkoli veřejném subjektu nebo politickém subjektu.

108 Pokud jde o pojem „nezávislost“, který není ve směrnici 2009/72 ani ve směrnici 2009/73 definován, Soudní dvůr již rozhodl, že pokud jde o orgány veřejné správy, tento pojem v běžném smyslu označuje obvykle status, který zajistí dotyčnému orgánu možnost jednat zcela svobodně bez jakýchkoliv pokynů nebo nátlaku za strany subjektů, na nichž má být nezávislost zajištěna (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. června 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, bod 32 a 33).

109 Soudní dvůr upřesnil, že tato rozhodovací nezávislost v sobě zahrnuje to, že VRO v rámci svých regulačních povinností a pravomocí uvedených v článku 37 směrnice 2009/72 přijímá rozhodnutí samostatně, výlučně na základě veřejného zájmu, k zajištění souladu s cíli sledovanými touto směrnicí a aniž by podléhal vnějším pokynům od jiných veřejných nebo soukromých subjektů (rozsudek ze dne 11. června 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, bod 54).

110 Je pravda, že podle čl. 35 odst. 4 písm. b) bodu ii) směrnice 2009/72 a čl. 39 odst. 4 písm. b) bodu ii) směrnice 2009/73 nejsou v něm uvedeným požadavkem nezávislosti dotčeny všeobecné politické pokyny vydané příslušnou vládou. Ze znění těchto ustanovení však jasně vyplývá, že se takové všeobecné politické pokyny netýkají regulačních povinností a pravomocí uvedených v článku 37 směrnice 2009/72 a článku 41 směrnice 2009/73.

111 V této souvislosti je třeba zdůraznit, že cílem těchto směrnic je v souladu s bodem 33 odůvodnění první uvedené směrnice a bodem 29 odůvodnění druhé směrnice také posílení nezávislosti VRO na systému stanoveném předchozí právní úpravou.

112 Jak uvedl generální advokát v bodě 112 svého stanoviska, plná nezávislost VRO na hospodářských a veřejných subjektech, ať už správních nebo politických orgánech, a v tomto posledním případě nositelích výkonné nebo zákonodárné moci, je nezbytná k zajištění toho, aby rozhodnutí přijatá VRO byla nestranná a nediskriminační tím, že je vyloučena možnost upřednostnit podniky a hospodářské zájmy spojené s vládou, většinou nebo v každém případě s politickou mocí. Striktní oddělení od politické moci mimoto umožňuje VRO zasadit svou činnost do dlouhodobé perspektivy, která je nezbytná pro dosažení cílů směrnic 2009/72 a 2009/73.

113 Z toho vyplývá, že výklad čl. 37 odst. 1 písm. a) a odst. 6 písm. a) a b) směrnice 2009/72, jakož i čl. 41 odst. 1 písm. a) a odst. 6 písm. a) a b) směrnice 2009/73 v tom smyslu, že je vnitrostátní vláda oprávněna stanovit nebo schválit metody výpočtu sazeb za přístup k síti a vyrovnávacích služeb, které mají používat VRO, podkopává cíle sledované těmito směrnicemi.

114 V projednávané věci přitom § 24 první věta EnWG přiznává Spolkové vládě na základě souhlasu Bundesrat pravomoc nejen stanovit podmínky přístupu k soustavě, včetně poskytování vyrovnávacích služeb, nebo metody stanovení těchto podmínek, jakož i metody stanovení poplatků za přístup k soustavě, ale rovněž pravomoc rozhodnout, v jakých případech a v jakém rámci může VRO stanovit uvedené podmínky nebo metody, nebo je schválit na žádost provozovatele soustavy, jakož i ve kterých konkrétních případech užívání soustavy a za jakých podmínek může VRO schválit nebo zakázat individuálni poplatky za přístup k této soustavě.

115 Ustanovení § 24 odst. 1 EnWG tak svěřuje přímo spolkové vládě určité pravomoci výlučně vyhrazené VRO, stejně jako jí přiznává pravomoc zmocnit VRO k výkonu těchto pravomocí v rozporu s ustanoveními čl. 37 odst. 1 písm. a) a odst. 6 písm. a) a b) směrnice 2009/72, jakož i čl. 41 odst. 1 písm. a) a odst. 6 písm. a) a b) směrnice 2009/73.

116 Jak přitom uvedl generální advokát v bodě 106 svého stanoviska, nezávislost přiznaná VRO směrnicemi 2009/72 a 2009/73 v rámci úkolů a pravomocí, které jsou mu svěřeny výlučně v čl. 37 prvně uvedené směrnice a čl. 41 druhé směrnice, nemůže být omezena takovými akty, jako jsou v projednávané věci nařízení přijatá spolkovou vládou se souhlasem Bundesrat na základě § 24 EnWG.

117 Toto posouzení nemůže být vyvráceno žádným z argumentů předložených Spolkovou republikou Německo.

118 Zaprvé, pokud jde o zásadu procesní autonomie členských států, z článku 288 SFEU vyplývá, že členské státy mají při provádění směrnice povinnost zajistit její plnou účinnost, přičemž mají široký prostor pro uvážení, co se týče volby způsobů a prostředků určených k jejímu provedení. Tato volnost přitom nemá žádný dopad na povinnost uloženou všem členským státům přijmout veškerá opatření nezbytná k zajištění plné účinnosti dotyčné směrnice v souladu s cílem, který sleduje (rozsudek ze dne 19. října 2016, Ormaetxea Garai a Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, bod 29, jakož i citovaná judikatura).

119 Z toho vyplývá, že ačkoli členské státy požívají autonomie v rámci organizace a strukturování svých VRO, musí být tato autonomie vykonávána při plném dodržování cílů a povinností stanovených ve směrnicích 2009/72 a 2009/73 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. června 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, bod 38 a citovaná judikatura), jejímž účelem je zajistit, že VRO budou při výkonu pravomocí, které jsou pro ně vyhrazeny, přijímat rozhodnutí samostatně.

120 Zadruhé, pokud jde o tvrzený nedostatek přesnosti hmotněprávních ustanovení dotčených směrnic, pokud jde o určení metod přístupu k soustavě a stanovení sazeb, z čl. 37 odst. 1 směrnice 2009/72 a čl. 41 odst. 1 směrnice 2009/73 vyplývá, že sazby za přenos a distribuci nebo jejich metody výpočtu musí být určeny na základě transparentních kritérií. Podle odst. 6 písm. a) těchto dvou článků musí být tyto sazby a jejich metody výpočtu, jakož i podmínky připojení a přístupu k vnitrostátním sítím určeny s ohledem na nezbytnost uskutečnit investice nezbytné pro životaschopnost sítí. Kromě toho z odstavců 10 uvedených ustanovení vyplývá, že takové sazby a metody výpočtu musí být přiměřené a musí být používány nediskriminačním způsobem.

121 Pokud jde mimoto o poskytování vyrovnávacích služeb, článek 37 směrnice 2009/72 a článek 41 směrnice 2009/73 v odst. 6 písm. b) stanoví, že tyto služby musí být realizovány co nejhospodárněji, musí poskytovat vhodné podněty pro uživatele sítě, aby vyrovnali svůj vstup a odběr, a musí být poskytovány spravedlivým a nediskriminačním způsobem a vycházet z objektivních kritérií. Konečně, podle odst. 8 těchto článků, při stanovování nebo schvalování sazeb nebo metodik výpočtu a vyrovnávacích služeb v rámci první směrnice a při vyrovnávání v rámci druhé směrnice musí VRO zajistit, aby byly provozovatelům přenosové a distribuční soustavy poskytnuty přiměřené pobídky, jak krátkodobě, tak dlouhodobě, pro zvyšování účinnosti, podporu integrace trhu a bezpečnosti dodávek a souvisejících výzkumných činností.

122 Kritéria stanovená ve směrnicích 2009/72 a 2009/73 jsou upřesněna jinými normativními akty, a sice nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 714/2009 ze dne 13. července 2009 o podmínkách přístupu do sítě pro přeshraniční obchod s elektřinou a o zrušení nařízení (ES) č. 1228/2003 (Úř. věst. 2009, L 211, s. 15), jakož i nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2009 ze dne 13. července 2009 o podmínkách přístupu k plynárenským přepravním soustavám a o zrušení nařízení (ES) č. 1775/2005 (Úř. věst. 2009, L 211, s. 36), které se použijí na přeshraniční obchod [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. prosince 2020, Komise v. Belgie (Trhy s elektřinou a zemním plynem), C-767/19, EU:C:2020:984, bod 112]. Tato nařízení jsou doplněna různými kodexy sítě stanovenými nařízením Komise.

123 S ohledem na takto podrobný normativní rámec na úrovni Unie, z něhož vyplývá, jak uvedl generální advokát v bodě 118 svého stanoviska, že sazby a metody výpočtu pro vnitřní a přeshraniční obchod musí být určeny na základě jednotných kritérií, tak nemůže obstát argumentace Spolkové republiky Německo, podle které je pro účely provedení směrnic 2009/72 a 2009/73 nezbytné vypracovat na vnitrostátní úrovni kritéria pro výpočet sazeb.

124 Zatřetí, pokud jde o argument, podle kterého právní úprava přijatá na základě § 24 EnWG má legislativní povahu, což je nezbytné k zajištění demokratické legitimity, je třeba připomenout, že podle čl. 10 odst. 1 SEU je fungování Unie založeno na zásadě zastupitelské demokracie, která konkretizuje hodnotu demokracie uvedenou v článku 2 SEU (rozsudek ze dne 19. prosince 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, bod 63 a citovaná judikatura).

125 Tuto zásadu plně odráží legislativní proces, v jehož průběhu byly přijaty směrnice 2009/72 a 2009/73. Jako společná zásada členských států musí být zohledňována při výkladu těchto směrnic, včetně jejich ustanovení, jež jsou dotčena v projednávané věci (obdobně viz rozsudek ze dne 9. března 2010, Komise v. Německo, C-518/07, EU:C:2010:125, bod 41).

126 Soudní dvůr již rozhodl, že zásada demokracie nebrání existenci veřejných orgánů nacházejících se mimo klasickou hierarchickou správu a více či méně nezávislých na vládě, které často vykonávají regulační funkce nebo úkoly, které musí být vyjmuty z politického vlivu, avšak zůstávají podřízeny povinnosti dodržovat zákony, a to pod dohledem příslušných soudů. Skutečnost, že je VRO přiznáno postavení nezávislé na všeobecných správních orgánech, nemůže sama o sobě zbavit tyto orgány jejich demokratické legitimity, protože nejsou zbaveny všeho parlamentního vlivu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. března 2010, Komise v. Německo, C-518/07, EU:C:2010:125, body 42, 43 a 46).

127 Směrnice 2009/72 a 2009/73 nebrání tomu, aby osoby odpovědné za řízení VRO byly jmenovány parlamentem nebo vládou (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. června 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, body 36 až 39). Nebrání ani tomu, aby tyto orgány podléhaly parlamentní kontrole v souladu s ústavním právem členských států, jak vyplývá z bodu 34 odůvodnění prvně uvedené směrnice a bodu 30 odůvodnění druhé směrnice.

128 Kromě toho je třeba uvést, že čl. 37 odst. 17 směrnice 2009/72 a čl. 41 odst. 17 směrnice 2009/73 ukládají členským státům povinnost zavést na vnitrostátní úrovni vhodné mechanismy, v jejichž rámci má strana, které se rozhodnutí VRO týká, právo podat opravný prostředek k subjektu, který je na zúčastněných stranách a jakékoli vládě nezávislý. Takový požadavek je logickým důsledkem zásady účinné soudní ochrany, která je obecnou zásadou unijního práva zakotvenou v čl. 47 Listiny [rozsudek ze dne 16. července 2020, Komise v. Maďarsko (Poplatky za přístup k elektroenergetickým a plynárenským přepravním soustavám), C-771/18, EU:C:2020:584, bod 61, jakož i citovaná judikatura].

129 Za těchto podmínek se Spolková republika Německo nemůže dovolávat zásady demokracie zaručené v Unii, aby jinému orgánu než VRO svěřila pravomoci, které přísluší výlučně jemu na základě čl. 37 odst. 1 písm. a) a odst. 6 písm. a) a b) směrnice 2009/72, jakož i čl. 41 odst. 1 písm. a) a odst. 6 písm. a) a b) směrnice 2009/73.

130 Kromě toho, i když nařízení přijatá spolkovou vládou na základě § 24 EnWG mají povahu „zákonů po věcné stránce“, je třeba uvést, podobně jako to učinil generální advokát v bodě 124 svého stanoviska, že pravomoc svěřená směrnicemi 2009/72 a 2009/73 výlučně VRO a jejich nezávislost musí být zaručeny vůči všem politickým orgánům, a tedy nejen vůči vládě, ale rovněž ve vztahu k vnitrostátnímu zákonodárci, který nemůže odejmout část těchto pravomocí VRO a přiznat je jiným orgánům veřejné moci.

131 Začtvrté, pokud jde o argument vycházející z rozsudku ze dne 13. června 1958, Meroni v. Vysoký úřad (9/56, EU:C:1958:7), aniž by bylo nutné rozhodnout o otázce, zda je tato judikatura použitelná v takovém případě, jako je projednávaný případ, který se týká vnitrostátních orgánů určených členskými státy na základě směrnice, je třeba uvést, podobně jako to učinil generální advokát v bodě 134 svého stanoviska, že výklad článku 37 směrnice 2009/72 a článku 41 směrnice 2009/73, vyplývající zejména z bodů 105 a 113 tohoto rozsudku, je každopádně v souladu s takovou judikaturou. Podle ní není dovoleno přenést na subjekty správní povahy prostor pro uvážení, které může v závislosti na svém uplatnění odrážet skutečné volby politické povahy, čímž nahradí rozhodnutí delegujícího orgánu rozhodnutími pověřeného orgánu a dochází tak ke „skutečnému přesunu odpovědnosti“. Naproti tomu je povoleno delegování jasně definovaných prováděcích pravomocí, jejichž použití tedy může podléhat přísné kontrole s ohledem na objektivní kritéria stanovená pověřující orgánem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. ledna 2014, Spojené království v. Parlament a Rada, C-270/12, EU:C:2014:18, body 41, 42 a 54).

132 Na jedné straně totiž pravomoci vyhrazené VRO spadají do oblasti provádění, a to na základě specializovaného technického posouzení reality. Na druhé straně, jak vyplývá z bodů 120 až 123 tohoto rozsudku, při výkonu těchto pravomocí jsou VRO podřízeny zásadám a pravidlům stanoveným takto podrobným normativním rámcem na úrovni Unie, které omezují jejich prostor pro uvážení a brání jim činit rozhodnutí politické povahy.

133 S ohledem na předcházející úvahy je třeba vyhovět čtvrtému žalobnímu důvodu uplatněnému Komisí na podporu její žaloby a konstatovat, že Spolková republika Německo tím, že správně neprovedla čl. 37 odst. 1 písm. a) a odst. 6 písm. a) a b) směrnice 2009/72, jakož i čl. 41 odst. 1 písm. a) a odst. 6 písm. a) a b) směrnice 2009/73, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z těchto směrnic.

K nákladům řízení

134 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

135 Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Spolková republika Německo neměla ve věci úspěch, je namístě posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

136 Podle čl. 140 odst. 1 téhož jednacího řádu, který stanoví, že členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení, je třeba rozhodnout, že Švédské království ponese vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (čtvrtý senát) rozhodl takto:

1) **Spolková republika tím, že správně neprovedla**

   – **čl. 2 bod 21 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/54/ES a čl. 2 bod 20 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/73/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 2003/55/ES,**

   – **čl. 19 odst. 3 a 8 směrnic 2009/72 a 2009/73,**

   – **čl. 19 odst. 5 směrnic 2009/72 a 2009/73,**

   – **čl. 37 odst. 1 písm. a) a čl. 37 odst. 6 písm. a) a b) směrnice 2009/72, jakož i čl. 41 odst. 1 písm. a) a čl. 41 odst. 6 písm. a) a b) směrnice 2009/73,**

   nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z těchto směrnic.

2) **Spolkové republice Nemecko se ukládá náhrada nákladů řízení.**

3) **Švédské království ponese vlastní náklady řízení.**

Podpisy.