



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
GIOVANNIJA PITRUZZELLE
od 14. siječnja 2021.¹

Predmet C-718/18

**Europska komisija
protiv**

Savezne Republike Njemačke

„Povreda obveze države članice – Unutarnje tržište električne energije i prirodnog plina – Direktive 2009/72 i 2009/73 – Pojam ‚vertikalno integrirano poduzeće‘ – Djelotvorno razdvajanje upravljanja prijenosnim sustavima od funkcija proizvodnje i opskrbe – Neovisnost osoblja i posloводства operatora prijenosnog sustava – Isključive ovlasti i neovisnost nacionalnih regulatornih tijela – Načelo demokracije”

1. Koji je doseg pojma „vertikalno integrirano poduzeće” u sektoru električne energije i plina i, konkretnije, jesu li područjem primjene tog pojma obuhvaćene i djelatnosti izvan Europske unije? Koji je opseg isključivih ovlasti koje pravo Unije dodjeljuje nacionalnim regulatornim tijelima u sektorima električne energije i plina te koji prostor za regulatorno djelovanje u tom pogledu imaju države članice?

2. To su u biti najvažnija pitanja istaknuta u predmetnoj tužbi kojom Europska komisija od Suda zahtijeva da utvrdi da je Savezna Republika Njemačka povrijedila obveze koje ima na temelju različitih odredbi Direktive 2009/72/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2003/54/EZ² te Direktive 2009/73/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 2003/55/EZ³ (u daljnjem tekstu zajedno: direktive).

¹ Izvorni jezik: talijanski

² SL 2009., L 211, str. 55. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 4., str. 29.). Direktiva 2009/72 stavljena je izvan snage od 1. siječnja 2021. Direktivom (EU) 2019/944 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i o izmjeni Direktive 2012/27/EU (preinačena) (SL 2019., L 158, str. 125.).

³ SL 2009., L 211, str. 94. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 5., str. 39.)

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva 2009/72

3. U skladu s člankom 2. točkom 21. Direktive 2009/72, „[z]a potrebe ove Direktive, primjenjuju se sljedeće definicije: [...] ‚vertikalno integrirano poduzeće‘ znači elektroenergetsko poduzeće ili grupu elektroenergetskih poduzeća u kojima ista osoba ili iste osobe imaju pravo, izravno ili neizravno, provoditi kontrolu, i u kojima poduzeće ili grupa poduzeća obavlja najmanje jednu od funkcija prijenosa ili distribucije i najmanje jednu funkciju proizvodnje ili opskrbe električnom energijom”.

4. Člankom 19. Direktive 2009/72, naslovljenim „Neovisnost osoblja i posloводства operatora prijenosnog sustava”, u stavcima 3., 5. i 8. propisuje se sljedeće:

„3. U razdoblju od tri godine prije imenovanja osoba odgovornih za upravljanje i/ili članova administrativnih tijela operatora prijenosnog sustava koji podliježu ovom stavku ne smije se imati nikakav profesionalni položaj ni odgovornost, interes ni poslovni odnos, izravan ni neizravan, s vertikalno integriranim poduzećem ni s bilo kojim njegovim dijelom ni njegovim vlasnicima kontrolnog udjela, osim operatora prijenosnog sustava. [...]

5. Osobe odgovorne za upravljanje i/ili članovi administrativnih tijela te zaposlenici operatora prijenosnog sustava ne smiju imati nikakav interes, niti ikakve financijske koristi, izravne ni neizravne, ni od jednog dijela vertikalno integriranog poduzeća osim operatora prijenosnog sustava. Njihova naknada ne smije ovisiti o djelatnostima ni rezultatima vertikalno integriranog poduzeća, osim onih koji se odnose na operatora prijenosnog sustava. [...]

8. Stavak 3. primjenjuje se na većinu osoba odgovornih za upravljanje i/ili članova administrativnih tijela operatora prijenosnog sustava.

Osobe odgovorne za upravljanje i/ili članovi administrativnih tijela operatora prijenosnog sustava koji ne podliježu stavku 3. ne smiju se baviti djelatnostima upravljanja ni drugim odgovarajućim djelatnostima u vertikalno integriranom poduzeću tijekom razdoblja od najmanje šest mjeseci prije njihovog imenovanja.

Prvi podstavak ovog stavka i stavci od 4. do 7. primjenjuju se na sve osobe koje pripadaju izvršnom upravljanju i one koje su njima izravno odgovorne za pitanja povezana s radom, održavanjem ili razvojem mreže”.

5. Člankom 35. Direktive 2009/72, naslovljenim „Određivanje i neovisnost regulatornih tijela”, propisuje se:

„1. Svaka država članica određuje jedno nacionalno regulatorno tijelo na nacionalnoj razini. [...]

4. Države članice jamče neovisnost regulatornog tijela i osiguravaju njegovo objektivno i transparentno izvršavanje ovlasti. U tu svrhu države članice osiguravaju da regulatorno tijelo pri provođenju regulatornih zadataka koji su mu povjereni ovom Direktivom i povezanim zakonodavstvom:

- (a) bude pravno odvojeno i funkcionalno neovisno o bilo kojem drugom javnom ili privatnom subjektu;
- (b) osigurava da njegovo osoblje i osobe odgovorne za upravljanje njime:
 - i. djeluju neovisno o bilo kojim tržišnim interesima; i
 - ii. ne traže niti primaju izravne upute ni od koje vlade ni drugog javnog ni [privatnog] subjekta pri provođenju regulatornih zadataka. Ovaj zahtjev ne dovodi u pitanje blisku suradnju, kako je odgovarajuće, s drugim relevantnim nacionalnim tijelima ni smjernice opće politike koje donosi vlada, a koje nisu povezane s regulatornim ovlastima i dužnostima na temelju članka 37.

5. Radi zaštite neovisnosti regulatornog tijela, države članice posebno osiguravaju da:

- (a) regulatorno tijelo može donositi autonomne odluke, neovisno o bilo kojem političkom tijelu [...]”.

6. Člankom 37. Direktive 2009/72, naslovljenim „Dužnosti i ovlasti regulatornog tijela”, određuje se:

„1. Regulatorno tijelo ima sljedeće dužnosti:

- (a) određivanje ili odobravanje tarifa za prijenos ili distribuciju ili metodologija koje su temelj za njihovo izračunavanje u skladu s transparentnim kriterijima [...];

6. Regulatorna tijela odgovorna su za određivanje ili odobravanje, dostatno prije njihova stupanja na snagu, najmanje metodologija koje se koriste za izračun ili utvrđivanje uvjeta za:

- (a) priključak i pristup nacionalnim mrežama, uključujući tarife prijenosa i distribucije ili njihove metodologije. Te tarife ili metodologije omogućuju da se potrebna ulaganja u mreže izvrše tako da se tim ulaganjima omogući osiguravanje održivosti mreža;
- (b) pružanje usluga uravnoteženja koje se obavlja na najekonomičniji mogući način i osigurava odgovarajuće poticaje da bi korisnici mreže uravnotežili predaju i preuzimanje. Usluge uravnoteženja pružaju se na pošten i nediskriminacijski način i temelje se na objektivnim kriterijima; [...]”.

2. Direktiva 2009/73

7. Članak 2. točka 20., članak 19. stavci 3., 5. i 8. te članak 39. stavci 1., 4. i 5., članak 41. stavak 1. točka (a) i članak 41. stavak 6. točke (a) i (b) Direktive 2009/73 odgovaraju, *mutatis mutandis*, prethodno navedenim odredbama Direktive 2009/72 što se tiče sektora prirodnog plina.

B. Njemačko pravo

8. U skladu s člankom 3. točkom 38. *Energiewirtschaftsgesetz* (Zakon o energetsom sektoru; u daljnjem tekstu: EnWG)⁴, vertikalno integrirano poduzeće za opskrbu energijom je „poduzeće koje djeluje u Europskoj uniji u sektoru električne energije ili plina ili grupa poduzeća koja se bave električnom energijom ili plinom u smislu članka 3. stavka 2. Uredbe br. 139/2004 [...] o kontroli koncentracija između poduzetnika⁽⁵⁾, pri čemu je pojašnjeno da dotično poduzeće ili dotična grupa obavlja u Europskoj uniji: u sektoru električne energije najmanje jednu od funkcija prijenosa ili distribucije i najmanje jednu od funkcija proizvodnje ili distribucije električnom energijom, odnosno u sektoru prirodnog plina najmanje jednu od funkcija prijenosa, distribucije, upravljanja LNG postrojenjem ili skladištenja, te istovremeno jednu od funkcija vađenja ili distribucije prirodnoga plina”.

9. Člankom 10.c stavkom 2. EnWG-a određuje se:

„Većina osoba odgovornih za upravljanje operatorom prijenosnog sustava ne može se tijekom razdoblja od tri godine prije imenovanja zaposliti ili održavati poslovne odnose s vertikalno integriranim poduzećem, ni s vlasnikom kontrolnog udjela u tom poduzeću, koje u sektoru električne energije izvršava jednu od funkcija proizvodnje, distribucije, opskrbe ili nabave električne energije, te, u sektoru prirodnog plina, jednu od funkcija proizvodnje, distribucije, opskrbe, nabave ili skladištenja prirodnog plina, ili koje je odgovorno za komercijalne i tehničke zadatke ili zadatke održavanja povezane s tim funkcijama. Druge osobe odgovorne za upravljanje neovisnim operatorom prijenosnog sustava ne mogu u razdoblju od najmanje šest mjeseci prije imenovanja obavljati poslove upravljanja ili zadatke koji su slični onima koji se obavljaju u okviru neovisnog operatora prijenosnog sustava u vertikalno integriranom poduzeću, ni s vlasnikom kontrolnog udjela tog poduzeća, koje u sektoru električne energije izvršava jednu od funkcija proizvodnje, distribucije, opskrbe ili nabave električne energije, te, u sektoru prirodnog plina, jednu od funkcija proizvodnje, distribucije, opskrbe, nabave ili skladištenja prirodnog plina, ili koje je odgovorno za komercijalne i tehničke zadatke ili zadatke održavanja povezane s tim funkcijama [...]”.

10. Člankom 10.c stavkom 4. EnWG-a propisuje se sljedeće:

„Neovisni operator prijenosnog sustava i vertikalno integrirano poduzeće za opskrbu energijom osiguravaju da osobe odgovorne za upravljanje i drugi zaposlenici neovisnog operatora prijenosnog sustava nakon 3. ožujka 2012. ne stječu udjele u kapitalu vertikalno integriranog poduzeća za opskrbu energijom ni ijednog njegova dijela, osim ako se ne radi o udjelima u neovisnom operatoru prijenosnog sustava. Osobe koje su odgovorne za upravljanje prenose udjele vertikalno integriranog poduzeća za opskrbu energijom ili dijela tog poduzeća najkasnije do 31. ožujka 2016. [...]”.

11. U skladu s člankom 10.c stavkom 6. EnWG-a, stavak 2. istog članka primjenjuje se *mutatis mutandis* na sve osobe koje su izravno podređene osobama odgovornima za upravljanje i koje su odgovorne za sektore upravljanja, održavanja ili razvoja mreže.

⁴ *Energiewirtschaftsgesetz* od 7. srpnja 2005. (BGBl. I, str. 1970. i 3621.), kako je izmijenjen.

⁵ Uredba Vijeća (EZ) br. 139/2004 od 20. siječnja 2004. o kontroli koncentracija između poduzetnika (SL 2004., L 24, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 5., str. 73.)

12. Člankom 24. EnWG-a, naslovljenim „Pravila o uvjetima pristupa mreži, naknadama za pristup mreži te pružanju i nabavi usluga uravnoteženja; regulatorno tijelo”, propisuje se:

„1. Savezna vlada, uz suglasnost Bundesrata, uredbom je ovlaštena:

1. utvrditi uvjete za pristup mreži, uključujući nabavu i pružanje usluga uravnoteženja, te metodologije za utvrđivanje tih uvjeta kao i metodologije za utvrđivanje pristupnih tarifa [...];
2. propisati u kojim slučajevima i pod kojim uvjetima regulatorno tijelo može odrediti te uvjete ili metodologije ili odobriti ih na zahtjev operatora sustava;
3. propisati u kojim posebnim slučajevima korištenja mreže i pod kojom pretpostavkom regulatorno tijelo može u posebnim pojedinačnim slučajevima odobriti ili uskratiti odobrenje u pogledu pojedinačnih tarifa za pristup mreži”.

II. Predsudski postupak i postupak pred Sudom

13. Komisija je 20. svibnja 2014., u okviru ispitivanja po službenoj dužnosti glede prenošenja direktiva 2009/72 i 2009/73 u njemačko pravo radi provjere postojanja eventualnih neusklađenosti s pravom Unije, Saveznoj Republici Njemačkoj uputila niz pitanja o prenošenju tih direktiva, na koja su njemačka tijela odgovorila dopisom od 12. rujna 2014.

14. Smatrajući da nacionalno pravo nije u skladu s direktivama zbog nekoliko razloga, Komisija je 27. veljače 2015. Saveznoj Republici Njemačkoj uputila pismo opomene u postupku zbog povrede obveze br. 2014/2285, na koje je ta država članica odgovorila dopisom od 24. lipnja 2015.

15. Komisija je 29. travnja 2016. Saveznoj Republici Njemačkoj uputila obrazloženo mišljenje u kojem je ponovila svoje stajalište izraženo u pismu opomene, prema kojem određene odredbe njemačkog prava nisu u skladu s direktivama 2009/72 i 2009/73. Savezna Republika Njemačka odgovorila je dopisom od 29. kolovoza 2016. navodeći da je za zakonodavne izmjene u pogledu određenih prigovora istaknutih u obrazloženom mišljenju postupak donošenja bio u tijeku, te je 19. rujna 2017. prosljedila tekst izmijenjenog zakona, koji je stupio na snagu 22. srpnja 2017.

16. Smatrajući da pravne odredbe koje je donijela Savezna Republika Njemačka i dalje nisu u potpunosti usklađene s dvjema direktivama, Komisija je podnijela predmetnu tužbu.

III. Pravna analiza

17. Komisija svoju tužbu temelji na četirima prigovorima, koji se svi pozivaju na to da je Savezna Republika Njemačka nepravilno prenijela direktive 2009/72 i 2009/73 u EnWG.

A. Prvi prigovor, koji se temelji na nepravilnom prenošenju pojma „vertikalno integrirano poduzeće”

1. Argumenti stranaka

18. Komisija tvrdi da definicija pojma „vertikalno integrirano poduzeće” iz članka 3. točke 38. EnWG-a nije u skladu s člankom 2. točkom 21. Direktive 2009/72 i člankom 2. točkom 20. Direktive 2009/73 te da je stoga Savezna Republika Njemačka povrijedila obveze koje proizlaze iz tih odredbi direktiva.

19. Komisija ističe da je u definiciji sadržanoj u EnWG-u pojam „vertikalno integrirano poduzeće” ograničen samo na poduzeća koja obavljaju djelatnosti u Uniji. Tvrdi da su na taj način poduzeća koja obavljaju djelatnosti izvan Unije, iako ih kontrolira vertikalno integrirano poduzeće, isključena iz te definicije. Navodi da tako, primjerice, djelatnosti proizvodnje ili opskrbe koje se obavljaju izvan Unije nisu obuhvaćene područjem primjene navedene definicije. Napominje da njemačko nacionalno regulatorno tijelo prilikom utvrđivanja statusa vertikalno integriranog poduzeća ne uzima u obzir djelatnosti koje se obavljaju izvan Unije. Ističe da samim time ne ispituje dovode li te djelatnosti do sukoba interesa.

20. Komisija smatra da je njemački propis protivan kako normativnom tekstu članka 2. točke 21. Direktive 2009/72 i članka 2. točke 20. Direktive 2009/73 tako i ciljevima pravilâ o djelotvornom razdvajanju djelatnosti predviđenom navedenim direktivama.

21. Doslovno gledajući, nijedna od tih dviju odredbi ne sadržava ograničenje u pogledu zemljopisnog opsega u kojem se moraju obavljati djelatnosti vertikalno integriranog poduzeća. Naprotiv, navodi da iz uvodne izjave 24. Direktive 2009/72 i uvodne izjave 21. Direktive 2009/73 proizlazi da bi se djelotvorno razdvajanje mrežnih djelatnosti od djelatnosti opskrbe i proizvodnje trebalo primjenjivati na cijelom području Unije, kako na poduzeća iz Unije tako i na ona izvan Unije.

22. Napominje da, što se tiče ciljeva, pravila o djelotvornom razdvajanju imaju za cilj osigurati da se operatoru prijenosnog sustava dodijeli certifikat isključivo ako je zajamčeno da on upravlja mrežom na neovisan i nediskriminatoran način. Tvrdi da je njihov cilj ukidanje poticaja vertikalno integriranim poduzećima za diskriminiranje konkurenata u pogledu pristupa mreži, pristupa komercijalnim informacijama i ulaganjima. Do takvog sukoba interesa može prema mišljenju Komisije doći ne samo kada se djelatnosti vertikalno integriranog poduzeća obavljaju unutar Unije, nego i kada se te djelatnosti obavljaju izvan Unije.

23. Smatra da uključivanje djelatnosti koje se obavljaju izvan Unije u područje primjene pojma vertikalno integriranog poduzeća ne podrazumijeva da neeuropska poduzeća postaju izravno adresati prava i obveza na temelju europskih propisa i da ne proširuje područja nadležnosti Unije. Napominje, naime, da operatori prijenosnih sustava na koje se primjenjuju pravila o djelotvornom razdvajanju posluju uvijek unutar Unije. Ističe da bi uključivanje djelatnosti koje se obavljaju izvan Unije u definiciju vertikalno integriranog poduzeća omogućilo ocjenu tih djelatnosti u Uniji. Takvo tumačenje ne protivi se prema njezinu mišljenju nijednom načelu prava tržišnog natjecanja ili međunarodnog prava.

24. Savezna Republika Njemačka osporava argumente Komisije.

25. Kao prvo, ističe da, s jezičnog gledišta, iz sudske prakse proizlazi da države članice nisu dužne doslovno prenijeti direktive, ali da mora biti osigurano njihovo sadržajno prenošenje. Tvrdi da definicija pojma „vertikalno integrirano poduzeće” iz članka 3. stavka 38. EnWG-a nije u suprotnosti s tekстом članka 2. stavka 21. Direktive 2009/72 i članka 2. stavka 20. Direktive 2009/73. Naime, smatra da te odredbe ne pružaju nikakvu smjernicu o zemljopisnom doseg, pa je u tom pogledu potrebno dati pojašnjenje prilikom njihova prenošenja u nacionalno pravo država članica. Napominje da je Sud uostalom nedavno pojasnio da, iako odredbu direktive treba pojasniti na način koji zadovoljava načelo pravne sigurnosti, na državama članicama je da prilikom prenošenja daju takva pojašnjenja⁶. Ističe da uvodne izjave 24. i 25. Direktive 2009/72 te uvodne izjave 21. i 22. Direktive 2009/73 potkrjepljuju tumačenje njemačke vlade.

26. Kao drugo, smatra da teza koju iznosi Komisija nije u skladu s ciljevima odredbi direktiva o djelotvornom razdvajanju. Tvrdi, prije svega, da Komisija ne ispunjava teret dokazivanja koji ima u pogledu povrede obveza i ne daje nikakve primjere mogućeg sukoba interesa. Ciljevi odredbi koje uređuju djelotvorno razdvajanje ne zahtijevaju, prema mišljenju njemačke vlade, da se u definiciji vertikalno integriranog poduzeća u obzir moraju uzeti djelatnosti koje izvan Unije obavljaju poduzeća za opskrbu energijom. Navodi, naime, da slučaj sukoba interesa može postojati isključivo ako dijelovi vertikalno integriranog poduzeća koji djeluju u konkurentskim sektorima proizvodnje i distribucije električne energije ili plina posluju unutar Unije. Ističe da bez djelatnosti u Uniji ne bi postojao nikakav rizik od negativnog utjecaja na operatora prijenosnog sustava.

27. Kao treće, napominje da je proširenje definicije pojma „vertikalno integrirano poduzeće” na djelatnosti koje poduzeća iz trećih zemalja obavljaju izvan Unije u suprotnosti kako sa sudskom praksom prema kojoj se pravo Unije treba primjenjivati isključivo ako predmetno postupanje ima neposredan i bitan učinak unutar Unije tako i s međunarodnim pravom. Navodi, naime, da ta poduzeća iz trećih zemalja postaju subjekti s pravima i obvezama, iako pritom ne posluju na području Unije i iako njihove djelatnosti koje se obavljaju izvan Unije ne proizvode učinke na njezinu području.

28. Kao četvrto, njemačka vlada tvrdi da tumačenje direktiva s obzirom na pravne osnove i temeljna prava i slobode potkrjepljuje njezino stajalište. Ističe, s jedne strane, da su direktive donesene na temelju članka 47. stavka 2. te članaka 55. i 95. UEZ-a⁷, čiji je cilj olakšavanje ostvarivanja slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga te uspostava i funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Smatra da, slijedom toga, te odredbe Ugovora ne mogu biti pravna osnova za donošenje odredbi mjerodavnih za gospodarske djelatnosti poduzeća koje se obavljaju u trećoj zemlji. Napominje da se direktivama, s druge strane, vertikalno integriranim poduzećima nameću obveze kojima se ograničavaju slobodno kretanje kapitala u smislu članka 63. UFEU-a te sloboda izbora zanimanja poduzetnika i njihovih radnika, zajamčena člankom 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), kao i pravo vlasništva utvrđeno člankom 17. stavkom 1. Povelje. Tvrdi da ta ograničenja temeljnih prava i temeljnih sloboda nisu nužna za postizanje cilja osiguravanja učinkovitog i nediskriminirajućeg funkcioniranja prijenosnih sustava u Uniji s obzirom na to da djelatnosti poduzetnika iz trećih zemalja koje se obavljaju izvan Unije ne proizvode učinke na unutarnjem tržištu.

⁶ Presuda od 30. siječnja 2019., *Planta Tabak* (C-220/17, EU:C:2019:76, t. 33.)

⁷ Koji su postali članak 53. stavak 2., članak 62. i članak 114. UFEU-a.

2. Ocjena

29. Ocjena osnovanosti prvog prigovora iz tužbe Komisije ovisi o određivanju opsega pojma „vertikalno integriranog poduzeća”, kako je definiran u članku 2. točki 21. Direktive 2009/72 i članku 2. točki 20. Direktive 2009/73. Konkretno, valja ocijeniti je li u skladu s tom definicijom nacionalni propis, poput predmetnog njemačkog propisa, kojim se iz tog pojma, i, posljedično, iz područja primjene odredaba koje uređuju djelatno razdvajanje mreža od djelatnosti proizvodnje električne energije ili plina i opskrbe energenata, isključuju djelatnosti koje obavlja poduzeće ili grupa poduzeća izvan Unije.

30. U tom smislu najprije valja istaknuti da ni članak 2. točka 21. Direktive 2009/72 ni članak 2. točka 20. Direktive 2009/73 ne upućuju na pravo država članica u pogledu definicije pojma „vertikalno integrirano poduzeće”.

31. U tom pogledu, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, iz potrebe osiguravanja ujednačene primjene prava Unije kao i načela jednakosti proizlazi da se izrazi iz odredbe prava Unije koja ne sadržava nikakvo izravno upućivanje na pravo država članica radi utvrđenja njezina smisla i dosega moraju u pravilu autonomno i ujednačeno tumačiti u cijeloj Uniji uzimajući u obzir ne samo tekst te odredbe, nego i njezin kontekst i cilj koji se želi postići propisom o kojem je riječ⁸.

32. Što se tiče, kao prvo, teksta dviju predmetnih odredbi, najprije ističem da one, za razliku od članka 3. točke 38. EnWG-a, izravno ne sadržavaju nikakvo zemljopisno ograničenje dosega definicije pojma „vertikalno integrirano poduzeće” u smislu da je ograničen isključivo na djelatnosti koje se obavljaju na području Unije.

33. S tim u vezi valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, bez obzira na to što država članica nije dužna doslovno prenijeti definicije predviđene direktivom i što stoga prenošenje direktive u nacionalno pravo nužno ne zahtijeva doslovno prenošenje njezinih odredbi u zakonsku ili podzakonsku odredbu, ipak je nužno da ta država članica stvarno osigura punu primjenu direktive na dovoljno jasan i precizan način⁹.

34. Stoga je odlučujuće utvrditi predstavlja li ograničenje opsega pojma „vertikalno integrirano poduzeće” isključivo na djelatnosti koje se obavljaju u Uniji, kako je predviđeno njemačkim pravom, puko pojašnjenje definicije tog pojma sadržanog u direktivama, kao što to tvrdi njemačka vlada, ili se radi o neopravdanom ograničenju opsega te definicije, kao što to tvrdi Komisija.

35. Smatram u tom pogledu da, iako doslovni tekst ne omogućuje donošenje konačnog zaključka, sustavna i teleološka analiza odredbi govore u prilog drugoj mogućnosti i potvrđuju da nepostojanje u tekstu direktiva izričitog ograničenja opsega pojma „vertikalno integrirano poduzeće” isključivo na djelatnosti koje se obavljaju u Uniji podrazumijeva da područje primjene te definicije nije ograničeno isključivo na takve djelatnosti.

⁸ Vidjeti, među ostalim, presudu od 8. listopada 2020., *Crown van Gelder* (C-360/19, EU:C:2020:805, t. 21. i navedenu sudsku praksu).

⁹ Vidjeti u tom smislu, među ostalim, presudu od 25. siječnja 2018., *Komisija/Češka Republika* (C-314/16, EU:C:2018:42, t. 35. i navedenu sudsku praksu).

36. Naime, kao drugo, kad je riječ o kontekstu u kojem se navodi definicija pojma „vertikalno integrirano poduzeće”, valja istaknuti da je ona dio odredbi direktiva čiji je cilj osigurati djelotvorno razdvajanje mreža od djelatnosti proizvodnje električne energije ili plina i opskrbe tih dvaju energenata¹⁰.

37. U tom pogledu valja podsjetiti da se tim direktivama, kako bi se osiguralo takvo djelotvorno razdvajanje, državama članicama nude tri mogućnosti. One mogu predvidjeti, kao prvu mogućnost, razdvajanje vlasničkih struktura koje podrazumijeva imenovanje vlasnika mreže za operatora sustava te njegovu neovisnost o bilo kojim interesima opskrbe i proizvodnje. U sustavu Direktive ta konfiguracija predstavlja najučinkovitije sredstvo za uklanjanje sukoba interesa, koji same direktive definiraju kao „neizbježan”, između proizvođača i opskrbljivača, s jedne strane, i operatora prijenosnih sustava, s druge strane¹¹.

38. Međutim, Direktivom se državama članicama ostavlja mogućnost da elektroenergetskom poduzeću (ili grupi elektroenergetskih poduzeća) koje obavlja djelatnosti proizvodnje ili opskrbe dozvole da zadrži vlasništvo nad osnovnim sredstvima mreže odabirući uspostavljanje neovisnog operatora sustava (druga mogućnost) ili neovisnog operatora prijenosnog sustava (treća mogućnost)¹², ali pod uvjetom da se osigura djelotvorno razdvajanje¹³.

39. U tom je kontekstu relevantan pojam „vertikalno integrirano poduzeće”¹⁴, koji u nedostatku vlasničkog razdvajanja ima ključnu ulogu u određivanju subjekata na koje se primjenjuju obveze iz direktiva kako bi se osiguralo učinkovito razdvajanje, odnosno, u slučaju neovisnih operatora sustava, odredbe članka 13. i 14. Direktive 2009/72 te članka 14. i 15. Direktive 2009/73, a u slučaju neovisnih operatora prijenosnih sustava, odredbe poglavlja V. Direktive 2009/72 i poglavlja IV. Direktive 2009/73. Stoga pojam „vertikalno integrirano poduzeće” treba tumačiti u okviru sustava tih odredbi i s obzirom na ciljeve direktiva koji se žele ostvariti na temelju tih odredbi.

40. Isto tako valja istaknuti, također sa sustavnog i svrsishodnog gledišta, da se pojam „vertikalno integrirano poduzeće” odnosi na koncept kontrole, čija se definicija, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 13. Direktive 2009/72 i uvodne izjave 10. Direktive 2009/73, temelji na Uredbi Vijeća (EZ) br. 139/2004 od 20. siječnja 2004. o kontroli koncentracija između poduzetnika¹⁵. Međutim, smatram da definicija tog koncepta nije relevantna za analizu predmetnog prigovora¹⁶.

41. Kao treće, u tako opisanom sustavnom okviru valja uputiti na ciljeve Direktive, a osobito pravila o djelotvornom razdvajanju.

¹⁰ Vidjeti uvodnu izjavu 9. Direktive 2009/72 i uvodnu izjavu 6. Direktive 2009/73.

¹¹ Vidjeti uvodnu izjavu 11. Direktive 2009/72 i uvodnu izjavu 8. Direktive 2009/73.

¹² Vidjeti u tom pogledu presudu od 26. listopada 2017., *Balgarska energijna bursa*, C-347/16, EU:C:2017:816, t. 33.).

¹³ Vidjeti uvodnu izjavu 16. Direktive 2009/72 i uvodnu izjavu 13. Direktive 2009/73.

¹⁴ Vidjeti članak 9. stavak 8. Direktive 2009/72 i Direktive 2009/73.

¹⁵ SL 2004., L 24, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 5., str. 73.)

¹⁶ Naime, u okviru kontrole koncentracija, pojam „kontrola” u osnovi se odnosi na kriterije u vezi s osobom koja ima kontrolu, utvrđivanjem predmeta kontrole (poduzetnik ili imovina), načinima na koje se kontrola provodi kao i vrstama kontrole (isključiva ili zajednička; u tom pogledu vidjeti Pročišćenu obavijest Komisije o kriterijima za sudsku nadležnost prema Uredbi Vijeća (EZ) br. 139/2004 o kontroli koncentracija između poduzetnika (SL 2008., C 95, str. 1., posebice odjeljak II.). Međutim, njemačka vlada pojasnila je da na temelju članka 3. točke 38. EnWG-a, kako ga tumači nacionalno regulatorno tijelo, kvalifikacija „vertikalno integriranog poduzeća” ne ovisi o tome obavlja li vertikalno integrirano poduzeće kontrolu nad poduzetnicima sa sjedištem u Uniji, nego se predviđa zemljopisni kriterij koji zahtijeva da se u svrhu te kvalifikacije djelatnosti u sektoru električne energije i plina obavljaju unutar Unije. Iz toga proizlazi da obavljanje nadzora (i stoga pojam kontrole) nije relevantno za analizu ovog prigovora, nego je riječ o pitanju možebitnog obavljanja djelatnosti od strane elektroenergetskog poduzeća ili poduzeća za prirodni plin ili takve grupe poduzeća izvan Unije, koja je neovisna o mogućoj kontroli nad poduzećem sa sjedištem izvan Unije.

42. U tom smislu, kao što to proizlazi iz nekoliko uvodnih izjava obiju direktiva¹⁷ i kao što je već istaknuto, cilj tih pravila jest uklanjanje neizbježnog sukoba interesa koji postoji između, s jedne strane, poduzeća koja se bave proizvodnjom električne energije ili proizvodnjom plina i njihovom opskrbom te, s druge strane, operatorâ prijenosnih sustava, radi osiguravanja pravičnog pristupa mreži, promicanja ulaganja u infrastrukturu bez diskriminacije, stvaranja transparentnosti na tržištu i osiguravanja sigurnosti opskrbe, s krajnjim ciljem stvaranja unutarnjeg tržišta električne energije i prirodnog plina¹⁸.

43. U tom pogledu smatram da se, kao što je to navela Komisija, ne može isključiti da postoje situacije sukoba interesa između operatora prijenosnog sustava koji se nalazi u Uniji i poduzeća koja se bave proizvodnjom električne energije ili plina i opskrbom njima kada se te djelatnosti odvijaju izvan područja Unije, tako da se uključivanje tih djelatnosti u svrhu kvalifikacije određenog subjekta kao vertikalno integriranog poduzeća može sustavno isključiti.

44. Komisija je u svojim pismenima i na raspravi navela specifičan primjer situacije u kojoj se plin ili električna energija koju izvan Unije proizvodi neko poduzeće prenosi u prijenosnom sustavu unutar Unije koji je u vlasništvu istog poduzeća. U takvom slučaju jasno je da postoji rizik da će se diskriminirajuće postupati prilikom upravljanja mrežom (kroz, na primjer, nepostojanje ili kašnjenje s ulaganjima), čime se u nepovoljniji položaj stavljaju dijelovi takvog poduzeća koji se koriste za prijenos konkurentskih energenata. Osim toga, u takvom slučaju operator sustava imao bi pristup osjetljivim podacima o konkurentima koje može upotrijebiti u vlastitu korist za svoje djelatnosti proizvodnje ili opskrbe. Nema sumnje da, s obzirom na ciljeve koji se nastoje postići odredbama direktiva o djelatvornom razdvajanju, takve situacije moraju ulaziti u njihovo područje primjene.

45. Iz toga slijedi da usko tumačenje pojma „vertikalno integrirano poduzeće”, kako ga predlaže njemačka vlada, ugrožava koristan učinak odredbi direktiva koje uređuju djelatvorno razdvajanje i da isključenje mogućih sukoba interesa, poput onog navedenog u prethodnoj točki ovog mišljenja, iz područja primjene tog pojma zbog ograničenja opsega tog pojma isključivo na djelatnosti koje se obavljaju unutar Unije, kao što je to slučaj na temelju članka 3. točke 38. EnWG-a, nije u skladu s ciljevima koji se žele postići tim direktivama.

46. U tom smislu također ističem, s jedne strane, da je, što se tiče Direktive 2009/72, Sud već imao priliku pojasniti da iz njezinih uvodnih izjava 16., 17. i 19. te njezina članka 47. stavka 3. proizlazi da se zahtjevima u pogledu djelatvornog razdvajanja nastoji osigurati *potpuna* i *stvarna* neovisnost operatorâ prijenosnih sustava u odnosu na djelatnosti proizvodnje i opskrbe¹⁹. Ista razmatranja vrijede u pogledu Direktive 2009/73²⁰.

47. S druge strane, iz uvodne izjave 24. Direktive 2009/72 i uvodne izjave 21. Direktive 2009/73 proizlazi da se potpuno razdvajanje mrežnih djelatnosti od djelatnosti opskrbe i proizvodnje mora primjenjivati u cijeloj Uniji, i to na poduzeća iz Unije i na poduzeća koja nisu iz Unije. Situacije poput one navedene kao primjer u točki 44. ovog mišljenja ne jamče u Uniji, gdje se nalazi prijenosni sustav koji je predmet regulacije, potpuno razdvajanje mrežnih djelatnosti od djelatnosti opskrbe i proizvodnje.

¹⁷ Vidjeti uvodne izjave 9., 11., 12., 15., 16., 19. i 24. Direktive 2009/72 te uvodne izjave 6., 8., 9., 12., 13., 16. i 21. Direktive 2009/73.

¹⁸ Vidjeti u tom pogledu presude od 11. lipnja 2020., Prezident Slovenske republike (C-378/19, EU:C:2020:462, t. 22. i navedenu sudsku praksu), što se tiče Direktive 2009/72, i presudu od 19. prosinca 2019., GRDF (C-236/18, EU:C:2019:1120, t. 34. i navedenu sudsku praksu), u vezi s Direktivom 2009/73. Vidjeti također točku 108. ovog mišljenja.

¹⁹ Presuda od 26. listopada 2017., Balgarska energijna bursa (C-347/16, EU:C:2017:816, t. 34.)

²⁰ Prethodno navedene uvodne izjave i odredba Direktive 2009/72 odgovaraju uvodnim izjavama 13., 14. i 16. te članku 52. stavku 3. Direktive 2009/73.

48. U tom pogledu valja istaknuti da, suprotno onomu što tvrdi njemačka vlada, tumačenje pojma „vertikalno integrirano poduzeće” koje u sebi uključuje djelatnosti proizvodnje ili opskrbe koje se obavljaju izvan Unije, ne dovodi ni do izvanteritorijalne primjene prava Unije koja je u suprotnosti sa sudskom praksom Suda ili s međunarodnim pravom ni do povreda temeljnih prava ili sloboda poduzeća koja ne posluju unutar Unije. Naime, kao što je to pravilno istaknula Komisija, direktive nisu propisi o djelatnostima koje vertikalno integrirano poduzeće obavlja izvan područja Unije, nego se njima određuju uvjeti koje ta poduzeća moraju poštovati kako bi mogla upravljati mrežama za prijenos električne energije ili plina unutar Unije²¹.

49. Iz svega prethodno navedenog proizlazi da prvi prigovor Komisije treba prema mojem mišljenju prihvatiti.

B. Drugi prigovor, koji se temelji na nedostatnom prenošenju odredbi o prijelaznim razdobljima u okviru modela neovisnog operatora prijenosnog sustava

1. Argumenti stranaka

50. Komisija tvrdi da se odredbama članka 10.c stavaka 2. i 6. EnWG-a neopravdano ograničava doseg odredbi članka 19. stavaka 3. i 8. direktiva te da stoga predstavljaju nedostatno prenošenje potonjih odredbi. Smatra, prema tome, da je Savezna Republika Njemačka povrijedila obveze koje proizlaze iz tih odredbi direktiva.

51. Članak 19. stavak 3. direktiva primjenjuje se prema mišljenju Komisije na sve položaje ili funkcije, sve interese ili poslovne odnose, bilo izravne ili neizravne, s vertikalno integriranim poduzećem, njegovim poslovnim jedinicama, bilo kojim njegovim dijelom i njegovim vlasnicima kontrolnog udjela. Ističe da doseg tih odredbi nije ograničen na dijelove vertikalno integriranog poduzeća ili njegove vlasnike kontrolnog udjela koji u energetsom sektoru obavljaju djelatnosti navedene u članku 10.c stavku 2. EnWG-a.

52. Tvrdi, stoga, da ograničenje na te djelatnosti koje je predviđeno njemačkim pravom nije u skladu ni s tekstem članka 19. stavaka 3. i 8. direktiva ni s ciljevima pravila o djelotvornom razdvajanju. Napominje, naime, da u skladu s modelom neovisnog operatora prijenosnog sustava, potonji može ostati dio vertikalno integriranog poduzeća isključivo ako su ispunjeni određeni strogi uvjeti za organizaciju, upravljanje i ulaganje, predviđeni direktivama, kojima se jamči njegova stvarna neovisnost u odnosu na cjelokupno vertikalno integrirano poduzeće. To jest, navodi da bi interesi dijela vertikalno integriranog poduzeća koje posluje u energetsom sektoru mogli utjecati na politiku i interese cjelokupnog vertikalno integriranog poduzeća, uključujući i njegove dijelove koji ne posluju u energetsom sektoru.

53. Smatra da bi isključivanje dijelova vertikalno integriranog poduzeća koji ne posluju izravno u tom sektoru omogućilo zaobilazanje pravila o djelotvornom razdvajanju. Ističe, naime, da su jedinice unutar vertikalno integriranog poduzeća nužno međusobno usko povezane. Tvrdi da stoga nije moguće *a priori* isključiti da se u nužnoj interakciji između njegovih različitih dijelova ne mogu pojaviti eventualni utjecaji na jedinice koje ne posluju u energetsom sektoru, a koji

²¹ Vidjeti u tom smislu i presude od 28. veljače 2013., Komisija/Austrija (C-555/10, EU:C:2013:115, t. 60.) i od 28. veljače 2013., Komisija/Njemačka (C-556/10, EU:C:2013:116, t. 64.). Smatram da u istom smislu treba tumačiti članak 11. obiju direktiva, na koji je njemačka vlada pozvala u svojim podnescima, a koji se odnosi na postupke certificiranja u vezi s trećim zemljama. Iz tih se odredbi prema mojem mišljenju ne može nipošto zaključiti da djelatnosti koje se obavljaju izvan Unije u sektorima električne energije i plina treba isključiti iz pojma „vertikalno integrirano poduzeće”.

proizlaze iz interesa vertikalno integriranog poduzeća u sektorima proizvodnje i opskrbe. Navodi da je upravo radi izbjegavanja tih rizika i osiguranja djelotvornog razdvajanja operatora prijenosnog sustava od vertikalno integriranog poduzeća zakonodavac Unije odlučio uključiti ga u sve njegove dijelove u okviru primjene odredbi članka 19. stavaka 3. i 8. direktiva i ne ograničiti doseg tih odredbi isključivo na dijelove koji posluju u energetske sektoru, kao što je to učinjeno u njemačkom zakonodavstvu kojim se prenose direktive.

54. Savezna Republika Njemačka osporava Komisijine argumente. Kao prvo, tvrdi da relevantne odredbe direktiva i EnWG-a imaju isti doseg. Naime, ističe da iz članka 2. točke 21. Direktive 2009/72 i članka 20. točke 20. Direktive 2009/73 proizlazi da vertikalno integrirano poduzeće čine elektroenergetska poduzeća ili poduzeća za prirodni plin, a ne poduzeća koja posluju u drugim gospodarskim sektorima. Smatra, stoga, da je i u direktivama, kao u njemačkom pravu, kvalifikacija elektroenergetskog poduzeća ili poduzeća za prirodni plin uvjetovana posebnim područjem djelatnosti.

55. Kao drugo, napominje da je za postizanje ciljeva direktiva, odnosno uklanjanje slučajeva sukoba interesa između proizvođača, opskrbljivača i operatorâ prijenosnih sustava, nužno, ali i dovoljno, osigurati neovisnost operatora prijenosnog sustava od dijelova vertikalno integriranog poduzeća koji posluju u energetskim sektorima. Nasuprot tomu navodi da, kako bi se izbjegli navedeni sukobi interesa, nije potrebno proširiti doseg odredbi koje uređuju prijelazna razdoblja na dijelove poduzeća koji ne posluju u tim sektorima. Tvrdi da nije moguće ni teoretski zamisliti da prijenos osoblja iz dijela poduzeća koje ne posluje u energetske sektoru na operatora transportnog sustava može stvoriti sukob interesa između proizvođača, opskrbljivača i operatora prijenosnog sustava.

56. Kao treće, ističe da bi odredbe koje se odnose na prijelazna razdoblja mogle utjecati na slobodno kretanje radnika u smislu članka 45. UFEU-a i na temeljno pravo na slobodan izbor zanimanja u smislu članka 15. stavka 1. Povelje. Napominje da su ograničenja tih prava opravdana isključivo ako se njima nastoje postići ciljevi od općeg interesa te ako su nužna i proporcionalna u svrhu ostvarivanja tih ciljeva. Međutim, radi djelotvornosti razdvajanja i sprečavanja sukoba interesa u okviru modela neovisnog operatora prijenosnog sustava potrebno je privremeno suspendirati prijenos osoblja isključivo između različitih dijelova vertikalno integriranog poduzeća koji posluju u energetske sektoru, a ne u odnosu na druge dijelove tog poduzeća.

2. Ocjena

57. Ocjena osnovanosti drugog prigovora iz tužbe Komisije ovisi o određivanju dosega odredbi članka 19. stavaka 3. i 8. direktiva, kojima je predviđeno da tijekom određenih „prijelaznih razdoblja” (tri godine ili šest mjeseci prije njihova imenovanja) osobe odgovorne za upravljanje i/ili članovi upravljačkih tijela neovisnog operatora prijenosnog sustava, kao i sve druge osobe navedene u trećem podstavku stavka 8. tih odredbi, nisu u biti održavale profesionalne i/ili poslovne odnose ni s vertikalno integriranim poduzećem ili njegovim dijelovima niti s vlasnicima kontrolnog udjela u tom poduzeću.

58. Konkretno, valja ocijeniti je li nacionalni propis za prenošenje, poput predmetnog njemačkog, kojim se ograničava primjena njime predviđenih obveznih prijelaznih razdoblja isključivo na osoblje dijelova vertikalno integriranog poduzeća ili vlasnika kontrolnog udjela u tom poduzeću, koji u energetske sektoru obavljaju djelatnosti navedene u članku 10.c stavku 2. EnWG-a.

59. U tom pogledu, kao što to proizlazi iz točke 31. ovog mišljenja, doseg relevantnih odredbi direktiva valja odrediti uzimajući u obzir ne samo njihov tekst, nego i njihov kontekst i cilj koji se želi postići predmetnim propisom.

60. Doslovno gledajući, valja istaknuti da, za razliku od odredbe EnWG-a o prenošenju, odredbe članka 19. stavaka 3. i 8. direktiva ne predviđaju izričito ograničenje njihova dosega isključivo na osoblje dijelova vertikalno integriranog poduzeća koji posluju u energetske sektorima. Naprotiv, i stavak 3. i drugi podstavak stavka 8. spominju cjelokupno vertikalno integrirano poduzeće, pri čemu stavak 3. također upućuje na njegove dijelove bez navođenja ikakve dodatne pojedinosti.

61. S kontekstualnog i teleološkog gledišta, odredbe članka 19. stavaka 3. i 8. direktiva dio su prethodno navedenih odredbi poglavlja V. Direktive 2009/72 i poglavlja IV. Direktive 2009/73, čiji je cilj, u okviru treće mogućnosti navedene u točki 38. ovog mišljenja, osigurati neovisnost operatora prijenosnog sustava o vertikalno integriranom poduzeću kako bi se uklonili neizbježni sukobi interesa koji postoje između, s jedne strane, interesa povezanih s djelatnostima proizvodnje električne energije ili plina i opskrbe i, s druge strane, upravljanja prijenosnim sustavom radi postizanja drugih ciljeva navedenih u točki 42. ovog mišljenja.

62. U tom pogledu valja podsjetiti na to da se, kao što je to istaknuto u točki 46. ovog mišljenja, odredbama koje se odnose na djelotvorno razdvajanje nastoji osigurati *potpuna i stvarna* neovisnost operatorâ prijenosnih sustava u okviru vertikalno integriranog poduzeća u slučajevima odabira mogućnosti različite od vlasničkog razdvajanja, što, kao što je već navedeno, predstavlja poželjno rješenje sa stajališta zakonodavca Unije²². Iz tih razmatranja proizlazi da se odredbe o djelotvornom razdvajanju, koje imaju ključnu ulogu u sustavu uspostavljenom direktivama, ne mogu tumačiti restriktivno, nego ih, naprotiv, treba tumačiti široko kako bi se zajamčila potpuna i stvarna neovisnost neovisnog operatora prijenosnog sustava o vertikalno integriranom poduzeću.

63. Konkretno smatram da se, kao što to tvrdi Komisija, ne može unaprijed isključiti da u okviru vertikalno integriranog poduzeća mogu nastati sukobi između interesâ cjelokupnog vertikalno integriranog poduzeća i interesâ operatora prijenosnog sustava koji mogu utjecati na njegove odluke u vezi s upravljanjem. U nužno složenoj strukturi, kao što može biti u slučaju vertikalno integriranog poduzeća koje posluje, među ostalim, u energetske sektoru, ne može se isključiti da interesi u sektorima proizvodnje i opskrbe mogu uvjetovati djelatnost dijelova poduzeća koji ne posluju izravno u energetske sektoru. Smatram da je upravo zbog toga zakonodavac Unije u okviru odredbi članka 19. stavaka 3. i 8. direktiva ciljao na vertikalno integrirano poduzeće u cijelosti te nije izričito ograničio doseg tih odredbi samo na njegove dijelove koji posluju u energetske sektorima.

64. U tom pogledu ističem da se, razumljivo, kao što to naglašava njemačka vlada, definicija pojma „vertikalno integrirano poduzeće” iz članka 2. točke 21. Direktive 2009/72 i članka 20. točke 20. Direktive 2009/73 odnosi na „elektroenergetska poduzeća” i „poduzeća za prirodni plin” (ili grupu tih poduzeća), kako su definirana u točkama 35. i 1. navedenih članaka. Međutim, iako iz tih definicija proizlazi da su tim pojmovima obuhvaćene fizičke ili pravne osobe koje obavljaju barem jednu od ondje navedenih funkcija²³, iz toga ipak ne proizlazi da iz pojma „vertikalno integrirano poduzeće” treba isključiti njegove dijelove koji ne posluju u tim sektorima, tako da ti dijelovi ne ulaze u područje primjene odredbi direktiva koje se odnose na djelotvorno

²² Vidjeti uvodnu izjavu 11. Direktive 2009/72 i uvodnu izjavu 8. Direktive 2009/73 te točku 37. ovog mišljenja.

²³ To jest, radi se o funkcijama proizvodnje, distribucije, opskrbe ili nabave električne energije ili prirodnog plina i odgovornosti za komercijalne i tehničke zadatke ili zadatke održavanja povezane s tim funkcijama.

razdvajanje. Kao što to ističe Komisija, takvo restriktivno tumačenje dovelo bi do umjetne podjele poduzeća koja ne odgovara gospodarskoj stvarnosti i koja bi prema mojem mišljenju bila protivna zahtjevu, navedenom u točki 62. ovog mišljenja, da se navedene odredbe tumače široko.

65. Nadalje, što se tiče slobode kretanja radnika u smislu članka 45. UFEU-a na koju se poziva njemačka vlada, smatram da, iako, kao što tvrdi ta vlada, odredbe članka 19. stavaka 3. i 8. direktiva mogu stvarno predstavljati prepreku ostvarivanju te slobode, one su ipak u skladu s ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija te su opravdane i proporcionalne.

66. U tom pogledu podsjećam da se, u skladu sa sudskom praksom, mjera koja predstavlja prepreku slobodi kretanja radnika može prihvatiti isključivo ako se njome ostvaruje jedan od legitimnih ciljeva navedenih u UFEU-u ili ako je opravdana važnim razlozima od općeg interesa. U tom slučaju potrebno je još i da je njezina primjena prikladna za osiguranje ostvarenja predmetnog cilja i da se njom ne prekoračuje ono što je nužno za njegovo postizanje²⁴.

67. U tom smislu ističem da je cilj osiguravanja djelotvornog razdvajanja iz članka 19. stavaka 3. i 8. direktiva nužan kako bi se osiguralo funkcioniranje unutarnjeg tržišta energije iz članka 194. stavka 1. UFEU-a. Te su odredbe također prikladne za postizanje navedenog cilja jer propisivanje „prijelaznih razdoblja” u pogledu vertikalno integriranog poduzeća ili vlasnika kontrolnog udjela u tom poduzeću prije imenovanja odgovornih osoba ili rukovodstva operatora prijenosnog sustava može jamčiti njegovu neovisnost o strukturama vertikalno integriranog poduzeća na koje bi mogli utjecati interesi povezani s djelatnostima proizvodnje i opskrbe električnom energijom ili plinom. S obzirom na vremenski ograničeno trajanje predviđenih ograničenja, također smatram da se tim odredbama ne prekoračuje ono što je nužno za postizanje utvrđenih ciljeva.

68. Nasuprot tomu, što se tiče temeljnog prava na slobodu izbora zanimanja u smislu članka 15. stavka 1. Povelje, valja podsjetiti da prema sudskoj praksi Suda to pravo nije apsolutno pravo, nego ga treba uzeti u obzir u odnosu na njegovu funkciju u društvu i da se, slijedom toga, može ograničiti ostvarivanje tog prava, pod uvjetom da ta ograničenja stvarno odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje Unija nastoji postići i da s obzirom na cilj koji se želi ostvariti ne predstavljaju neproporcionalno ni neprihvatljivo uplitanje kojim se ugrožava sâma bit tih prava²⁵.

69. Iz onoga što je izloženo u točki 67. ovog mišljenja proizlazi da odredbe članka 19. stavaka 3. i 8. direktiva stvarno odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje Unija nastoji postići. Smatram da se zbog svoje vremenski ograničene prirode ne mogu smatrati ni neproporcionalnim ni neprihvatljivim uplitanjem kojim se ugrožava sâma bit temeljnog prava na slobodan izbor zanimanja zajamčenog člankom 15. stavkom 1. Povelje.

70. Smatram da iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da prvi prigovor Komisije također treba prihvatiti.

²⁴ Vidjeti presudu od 23. travnja 2020., Land Niedersachsen (Razdoblja koja prethode relevantnim djelatnostima) (C-710/18, EU:C:2020:299, t. 34. i navedenu sudsku praksu) te presude od 16. ožujka 2010., Olympique Lyonnais (C-325/08, ECLI:EU:C:2010:143, t. 38.) i od 10. listopada 2019., Kraibühl (C-703/17, EU:C:2019:850, t. 55.).

²⁵ Vidjeti presude od 5. srpnja 2017., Fries (C-190/16, EU:C:2017:513, t. 73.) i od 6. rujna 2012., Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, t. 54. i navedenu sudsku praksu).

C. Treći prigovor, koji se odnosi na nedostatno prenošenje odredbi članka 19. stavka 5. direktiva 2009/72 i 2009/73

1. Argumenti stranaka

71. Komisija prigovara Saveznoj Republici Njemačkoj da u nacionalno pravo nije dostatno prenijela odredbe članka 19. stavka 5. direktiva, kojima se, u okviru mogućnosti koja podrazumijeva neovisnog operatora prijenosnog sustava, predviđa da osobe odgovorne za upravljanje i/ili članovi upravljačkih tijela te zaposlenici operatora prijenosnog sustava ne smiju imati nikakav interes, niti ikakve koristi, ni od jednog dijela vertikalno integriranog poduzeća osim operatora prijenosnog sustava.

72. Ističe, naime, da se obveza prijenosa udjela u kapitalu vertikalno integriranog poduzeća stečenih prije 3. ožujka 2012., koja je utvrđena člankom 10.c stavkom 4. EnWG-a, primjenjuje isključivo na udjele koje drže osobe odgovorne za upravljanje operatorom prijenosnog sustava, a ne na udjele koje drže zaposlenici, dok se ta obveza na temelju članka 19. stavka 5. direktiva primjenjuje bez razlike na članove uprave i zaposlenike navedenog operatora. Iako zaposlenici operatora prijenosnog sustava ne mogu donositi upravljačke odluke, oni ipak mogu prema mišljenju Komisije utjecati na djelatnosti svojeg poslodavca, što opravdava da se i na njih primjenjuje obveza prijenosa njihovih udjela u kapitalu vertikalnog integriranog poduzeća. Smatra da takva obveza ne bi ugrozila prava vlasništva tih zaposlenika s obzirom na to da se primjenjuje isključivo za ubuduće, tako da se ne odnosi na već isplaćene dividende. Napominje, osim toga, da su ti udjeli preneseni isključivo uz pristanak njihova nositelja i uz odgovarajuću naknadu.

73. Savezna Republika Njemačka osporava Komisijine argumente. Tvrdi da je različito postupanje prema osobama odgovornima za upravljanje operatorom prijenosnog sustava u odnosu na druge radnike u pogledu obveze prijenosa udjela u vertikalno integriranom poduzeću uzrokovano njihovom vodećom pozicijom. Napominje, naime, da su dioničke opcije ili udjeli u kapitalu obično dio primanja osoba odgovornih za upravljanje te da ona stoga ovise o promjenama vrijednosti tih udjela. Osim toga, ističe da te osobe imaju odlučujući strateški utjecaj na upravljanje operatorom prijenosnog sustava, što dovodi do posebnog rizika od sukobâ interesa. Nasuprot tomu, navodi da drugi zaposlenici ne mogu imati znatan utjecaj na svakodnevno upravljanje mrežom. K tomu tvrdi da su prije stupanja na snagu strožih zahtjeva iz direktiva u pogledu neovisnosti, udjeli u vertikalno integriranom poduzeću bili obično sastavni dio imovine ili pojedinačne štednje zaposlenikâ. Pojašnjava da je zbog toga odlučeno da se zaposlenicima zabrani samo buduće stjecanje udjela u vertikalno integriranom poduzeću kako se ne bi neproporcionalno ograničilo njihovo ustavom zajamčeno pravo vlasništva. Ističe da je ta odluka rezultat uspostavljanja ravnoteže između zahtjeva koji se odnose na djelotvorno razdvajanje i onih u pogledu zaštite prava vlasništva zaposlenikâ. Smatra da se direktivama u svakom slučaju ne određuje kako treba postupati s udjelima koje su zaposlenici stekli prije krajnjeg roka, tako da su države članice bile slobodne donijeti prijelazne odredbe koje ocjenjuju primjerenima.

2. Ocjena

74. Ocjena osnovanosti trećeg prigovora iz tužbe Komisije ovisi o određivanju dosega odredbi članka 19. stavka 5. direktiva. Konkretno, valja ocijeniti je li u skladu s tim odredbama nacionalni propis za prenošenje, poput članka 10.c stavka 4. EnWG-a, kojim se predviđa obveza prijenosa udjela u kapitalu vertikalno integriranog poduzeća ili njegova dijela, isključivo u pogledu osoba odgovornih za upravljanje, isključujući tako druge zaposlenike operatora prijenosnog sustava.

75. U tom pogledu, kao što to proizlazi iz točke 31. ovog mišljenja, doseg relevantnih odredbi direktiva valja odrediti uzimajući u obzir ne samo njihov tekst nego i kontekst te cilj koji se želi postići predmetnim propisom.

76. S jezičnog gledišta, valja istaknuti da su odredbe članka 19. stavka 5. direktiva jasne što se tiče zabrane, kako osobama odgovornima za upravljanje i/ili članovima upravnih tijela tako i zaposlenicima operatora prijenosnog sustava, da imaju bilo kakav interes od bilo kojeg dijela vertikalno integriranog poduzeća. Tim se odredbama ne razlikuju prva i druga kategorija osoba na koje se odnose.

77. S kontekstualnog i teleološkog gledišta, smatram da se razmatranja slična onima iznesenima u točkama 61. i 62. ovog mišljenja u pogledu stavaka 3. i 8. istih članaka direktiva primjenjuju i na određivanje dosega odredbe iz stavka 5. tih istih članaka. Konkretno, zahtjev na kojem se temelje odredbe o djelatnom razdvajanju radi osiguranja *potpune* i *stvarne* neovisnosti operatorâ prijenosnih sustava u okviru vertikalno integriranog poduzeća u slučajevima odabira mogućnosti različite od vlasničkog razdvajanja²⁶, prema mojem mišljenju, opravdava široko tumačenje zabrane držanja udjela u vertikalno integriranom poduzeću, što je u skladu s doslovnim tekstom odredbi te stoga uključuje obvezu prijenosa na teret zaposlenika u slučaju držanja tih udjela. Kao što je to istaknula Komisija, čak i ako ne sudjeluje u svakodnevnim odlukama operatora prijenosnog sustava, ne može se *a priori* isključiti mogućnost da zaposlenik može utjecati na djelatnosti svojeg poslodavca, što stoga može dovesti do situacija sukoba interesa u slučaju da ima udjele u vertikalno integriranom poduzeću ili njegovim dijelovima.

78. U tom kontekstu stoga smatram da države članice nisu imale diskrecijsku ovlast za prenošenje predmetnih odredbi direktive na način da iz obveze prijenosa udjela u vertikalno integriranom poduzeću isključe zaposlenike operatora prijenosnog sustava.

79. Što se tiče proporcionalnosti zabrane posjedovanja interesa u vertikalno integriranom poduzeću u pogledu *svih* zaposlenika operatora prijenosnog sustava, iz teksta predmetnih odredbi proizlazi da je zakonodavac Unije odlučio da neće razlikovati različite vrste zaposlenika neovisno operatora prijenosnog sustava na koje se zabrana odnosi. U tom kontekstu smatram da propitivanje takve odluke u biti dovodi u pitanje zakonitost odredbi direktiva.

80. Međutim, u tom pogledu valja podsjetiti da se prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, država članica ne može, ako ne postoji odredba UFEU-a kojom je se izričito na to ovlašćuje, pozvati na nezakonitost direktive čiji je ona adresat kao argument obrane protiv tužbe zbog povrede obveze koja se temelji na neprovođenju te direktive. Drukčije bi moglo biti isključivo u slučaju iznimno teških i očiglednih nedostataka predmetnog akta zbog kojih bi ga se moglo kvalificirati kao nepostojeći akt²⁷, što se ne dovodi u pitanje u predmetnom slučaju.

²⁶ Vidjeti točku 38. ovog mišljenja.

²⁷ Vidjeti u tom pogledu, među ostalim, presudu od 11. listopada 2016., Komisija/Italija, C-601/14, EU:C:2016:759, t. 33. i navedenu sudsku praksu.

81. Naposljetku, što se tiče argumenta njemačke vlade prema kojem nacionalni propis omogućuje poštovanje prava vlasništva zaposlenikâ, valja podsjetiti na to da pravo vlasništva zajamčeno člankom 17. stavkom 1. Povelje nije apsolutno pravo i da njegovo ostvarenje može biti predmet ograničenja koja se mogu opravdati ciljevima od općeg interesa koje Unija želi postići. Iz toga slijedi, kao što to proizlazi iz članka 52. stavka 1. Povelje, da se ostvarivanje prava vlasništva može ograničiti pod uvjetom da ta ograničenja stvarno odgovaraju ciljevima od općeg interesa i da s obzirom na zadani cilj ne predstavljaju neproporcionalno i neprihvatljivo uplitanje kojim se povređuje sâma bit tako zajamčenog prava²⁸.

82. U tom pogledu ističem da, kao prvo, kao što to proizlazi iz točke 67. ovog mišljenja, odredbe o djelotvornom razdvajanju upravljanja prijenosnim sustavom od djelatnosti proizvodnje i opskrbe električnom energijom ili prirodnim plinom, kojih je dio članak 19. stavak 5. direktiva, stvarno odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje je postavila Unija.

83. Kao drugo, također smatram da zabrana predviđena tim odredbama ne može ugroziti sâmu bit prava vlasništva zajamčenog člankom 17. stavkom 1. Povelje. Sud je u tom pogledu istaknuo da se zaštita dodijeljena tom odredbom odnosi na imovinska prava iz kojih proizlazi, s obzirom na predmetni pravni poredak, stečeni pravni položaj koji njihovu nositelju omogućuje samostalno ostvarivanje tih prava u vlastitu korist²⁹. Međutim, predmetne odredbe Direktive ne mogu dovesti u pitanje imovinsku vrijednost u vidu udjela koje eventualno drže zaposlenici. Naime, direktivama se ni na koji način ne protivi prodaja tih udjela po tržišnoj cijeni ili drugi oblici priznavanja imovinske vrijednosti tih udjela u korist zaposlenika koji podliježu obvezi prijenosa.

84. S obzirom na sva prethodna razmatranja smatram da i treći prigovor Komisije treba prihvatiti.

D. Četvrti prigovor, koji se odnosi na povredu isključivih ovlasti nacionalnog regulatornog tijela

1. Argumenti stranaka

85. Komisija tvrdi da je Savezna Republika Njemačka povrijedila isključive nadležnosti koje je pravo Unije povjerilo nacionalnom regulatornom tijelu, dodijelivši člankom 24. stavkom 1. EnWG-u nadležnost vladi za određivanje tarifa za prijenos i distribuciju, uvjeta pristupa nacionalnim mrežama i uvjeta pružanja usluga uravnoteženja, te donijevši na temelju te odredbe niz uredbi o načinima izvršavanja regulatornih zadaća³⁰. Smatra da je ta država članica stoga nepravilno prenijela članak 37. stavak 1. točku (a) i članak 37. stavak 6. točke (a) i (b) Direktive 2009/72 te članak 41. stavak 1. točku (a) i članak 41. stavak 6. točke (a) i (b) Direktive 2009/73.

²⁸ Presuda od 20. rujna 2016., Ledra Advertising i dr./Komisija i ESB (C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, t. 69. i 70. i navedena sudska praksa)

²⁹ Presuda od 21. svibnja 2019., Komisija/Mađarska (Služnosti na poljoprivrednim zemljištima) (C-235/17, EU:C:2019:432, t. 69. i navedena sudska praksa)

³⁰ Komisija navodi Stromnetzentgeltverordnung (StroNEV, Uredba o naknadi za električnu mrežu, od 25. srpnja 2005., BGBl. I., str. 2225.), Gasnetzentgeltverordnug (GasNEV, Uredba o naknadi za plinsku mrežu, od 25. srpnja 2005., BGBl. I., str. 2197.), Anreizregulierungsverordnung (ARegV, Uredba o regulaciji mreža za opskrbu energijom donošenjem poticajnih mjera, od 29. listopada 2007., BGBl. I., str. 2529.), Stromnetzzugangsverordnung (StromNZV, Uredba o pristupu sustavu za prijenos električne energije, od 25. srpnja 2005., BGBl. I., str. 2243.) i Gasnetzzugangsverordnug (GasNZV, Uredba o pristupu sustavu za prijenos plina, od 3. rujna 2010., BGBl. I., str. 1261.).

86. Komisija ističe da se predmetnim nacionalnim odredbama ne predviđaju samo „smjernice opće politike koje donosi vlada” u skladu s člankom 35. stavkom 4. točkom (b) podtočkom ii. Direktive 2009/72 i člankom 39. stavkom 4. točkom (b) podtočkom ii. Direktive 2009/73. Navodi da se njima, nasuprot tomu, vladi izravno daju određene ovlasti koje su na temelju tih direktiva rezervirane isključivo za nacionalna regulatorna tijela i povezane su s njihovim dužnostima i ovlastima. Napominje da su nacionalne uredbe donesene na temelju članka 24. stavka 1. točke 1. EnWG-a iznimno detaljne upute upućene nacionalnom regulatornom tijelu u pogledu načina izvršavanja njegovih regulatornih zadaća. Pojašnjava da se tim uredbama utvrđuju postupak i načini određivanja tarifa za mrežu predviđajući detaljne elemente kao što su, na primjer, metoda amortizacije i indeksacija.

87. Tvrdi da bi se, ostavljajući navedenim regulatornim odredbama određenu diskrecijsku ovlast nacionalnom regulatornom tijelu u pogledu njihove primjene, s obzirom na to da su one vrlo detaljne, znatno smanjile ovlasti nacionalnog regulatornog tijela što se tiče određivanja metoda, tarifa koje treba primijeniti i troškova koje treba priznati. Ističe, osim toga, da se tim regulatornim odredbama propisuju detaljna pravila o uvjetima pristupa mreži, kao što su detaljne smjernice o sporazumima o međusobnom povezivanju operatorâ prijenosnih sustava ili kapacitetima koji se slobodno mogu dodijeliti ili broju teritorijalnih tržišta. Propisivanjem tako detaljnih odredbi sprečava se prema mišljenju Komisije da nacionalno regulatorno tijelo provodi svoje procjene te se na taj način smanjuje njegova diskrecijska ovlast, oduzimajući mu isključive ovlasti dodijeljene direktivama.

88. Što se tiče pozivanja na načelo diobe vlasti i očuvanje suvereniteta zakonodavca, Komisija ne prigovara tomu da zadaće povjerene nacionalnim regulatornim tijelima moraju biti utvrđene zakonodavnim aktima, što je uostalom i neophodno jer se direktive moraju prenijeti u nacionalno pravo. Nasuprot tomu, Komisija osporava to što njemački zakonodavac prilikom prenošenja direktiva nije povjerio nacionalnom regulatornom tijelu zadaće koje je predvidio zakonodavac Unije. Navodi da umjesto da je, kao što se to zahtijeva direktivama, te zadaće odredio kao isključive ovlasti nacionalnog regulatornog tijela, njemački je zakonodavac predvidio u EnWG-u da se uvjeti pod kojima nacionalno regulatorno tijelo može izvršavati te zadaće utvrđuju podzakonskim aktom vlade. Ističe, međutim, da su države članice dužne u skladu s direktivama osigurati da se nacionalnom regulatornom tijelu dodijeli isključiva nadležnost za izvršavanje zadaća definiranih u članku 37. Direktive 2009/72 i članku 41. Direktive 2009/73.

89. Direktivama se prema mišljenju Komisije detaljno definiraju zadaće i nadležnosti nacionalnih regulatornih tijela propisivanjem postupovnih i materijalnih uvjeta koje nacionalna regulatorna tijela moraju poštovati prilikom izvršavanja svojih zadaća. Pojašnjava da se direktivama i njihovim međudjelovanjem s drugim relevantnim aktima prava Unije³¹ osigurava da nacionalno regulatorno tijelo izvršava zadaće koje mu je povjerio zakonodavac Unije u područjima nadležnosti koja je potonji odredio. Tvrdi da su odredbe prava Unije dovoljne za utvrđivanje pravnog okvira potrebnog za upravno djelovanje nacionalnog regulatornog tijela i za poštovanje načela diobe vlasti. Smatra da drugi zahtjevi nacionalnog prava u vezi s izvršavanjem zadaća nacionalnog regulatornog tijela ne mogu dovesti do povrede isključivih ovlasti koje su mu dodijeljene. Napominje da se predmetne podzakonske odredbe koje su donesene u Njemačkoj ne ograničavaju samo na propisivanje općih pravila koja nacionalna tijela moraju poštovati u pogledu

³¹ Komisija se poziva na Uredbu (EZ) br. 714/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uvjetima za pristup mreži za prekograničnu razmjenu električne energije i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1228/2003 ((SL 2009., L 211, str. 15.)) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 4., str. 8.), kako je izmijenjena, u daljnjem tekstu: Uredba br. 714/2009) i Uredbu (EZ) br. 715/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uvjetima za pristup mrežama za transport prirodnog plina i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1775/2005 ((SL 2009., L 211, str. 36.)) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 5., str. 20.), kako je izmijenjena, u daljnjem tekstu: Uredba br. 715/2009).

zakonitosti i osnove za upravne aktivnosti, nego predstavljaju detaljne propise mjerodavne za obavljanje regulatornih zadaća predviđenih direktivama. Sud je to već smatrao povredom obveze države članice u presudi od 29. listopada 2009., Komisija/Belgija (C-474/08, neobjavljena, EU:C:2009:681, u daljnjem tekstu: presuda Komisija/Belgija).

90. Savezna Republika Njemačka, koju podupire Kraljevina Švedska, osporava argumente Komisije. Ponajprije smatra da je Komisija u svojoj replici istaknula novi prigovor o povredi neovisnosti nacionalnog regulatornog tijela. Ističe da taj novi prigovor predstavlja naknadno proširenje predmeta spora, koje je kao takvo nedopušteno.

91. Što se tiče merituma, Savezna Republika Njemačka tvrdi da se EnWG temelji na načelu „normativne regulacije” (*normative Regulierung*), prema kojem nacionalno regulatorno tijelo potpuno neovisno donosi konkretne regulatorne odluke, ali je u pogledu određivanja metodologija za pristup mreži vezano načelnim odlukama parlamenta kao zakonodavca, koje se konkretiziraju u uredbama koje usvaja vlada. Pojašnjava da nacionalno regulatorno tijelo ima u tom okviru široku diskrecijsku ovlast, ali je izvršavanje njegove ovlasti prethodno ustrojeno (*vorstrukturiert*) na način koji osigurava da se lanac demokratskog legitimiteta ne prekine, kako se to zahtijeva njemačkim ustavnim pravom. Ističe da nije na nacionalnom regulatornom tijelu nego na zakonodavcu da donosi načelne odluke u području energetske politike, poput onih koje su potrebne u procesu energetske tranzicije na obnovljive izvore energije.

92. Napominje da se EnWG-om saveznoj vladi ne dodjeljuju regulatorne ovlasti, nego je se delegiranjem zakonodavne ovlasti ovlašćuje da izvršava normativno-regulatornu ovlast uz odobrenje Bundesrata (Savezno vijeće, Njemačka) na temelju članka 80. stavka 1. Grundgesetza (Temeljni zakon Savezne Republike Njemačke). Tvrdi da uredbe koje je donijela savezna vlada ne uređuju pojedinačne uvjete pristupa mreži, nego apstraktnu i općenitu definiciju metodologija koje nacionalno regulatorno tijelo određuje i primjenjuje u svakom pojedinačnom slučaju. Pojašnjava da u njemačkom ustavnom pravu takve uredbe nisu smjernice opće politike, nego materijalnopравни akti.

93. Navodi da su propisi iz EnWG-a u skladu s odredbama direktiva o zadaćama nacionalnog regulatornog tijela. Naime, Savezna Republika Njemačka, koju u tom pogledu podupire Kraljevina Švedska, smatra da se direktivama ni na koji način ne isključuje mogućnost da nacionalni zakonodavac donese konkretnije i preciznije odredbe od općih odredaba direktiva o regulatornim metodologijama koje je nacionalno regulatorno tijelo dužno poštovati. Napominje da bi se uostalom načelu postupovne autonomije država članica koje priznaje Sud protivilo to da se odredbama direktiva ne ostavlja državama članicama nikakva diskrecijska ovlast prilikom prenošenja pravila o ovlastima nacionalnih regulatornih tijela.

94. Ističe da direktive omogućuju državama članicama da usvoje različite regulatorne sustave, koji svi predstavljaju dostatno prenošenje direktiva. Smatra da u slučaju „normativne regulacije” zakonodavac i tijelo koje je ovlašteno donositi uredbe općenito i apstraktno određuju metode izračuna, a nacionalno regulatorno tijelo nadležno je dopuniti te metodologije i djelomično ih izmijeniti. Napominje, osim toga, da u tom slučaju nacionalno regulatorno tijelo donosi konkretnu regulatornu odluku na temelju tih metoda izračuna. Tvrdi da tumačenje koje predlaže Komisija podrazumijeva, nasuprot tomu, da je nacionalno regulatorno tijelo nadležno za određivanje i tarifa i metodologije, što je protivno tekstu, duhu, ciljevima i povijesti nastanka direktiva.

95. Ističe da presuda Komisija/Belgija nije relevantna jer su uredbe koje su u predmetnom slučaju donesene na temelju članka 24. EnWG-a materijalni zakoni, a ne upute vlade u njezinoj funkciji izvršnog tijela koje je hijerarhijski iznad nacionalnog regulatornog tijela. Osim toga, smatra da se „prethodnim strukturiranjem” diskrecijske ovlasti nacionalnog regulatornog tijela regulatornim zahtjevima ne ugrožava njegova neovisnost, koja se temelji na tome da ne postoji vezanost uputama koje izdaje vlada ili neka druga tijela. Navodi da je taj uvjet zajamčen njemačkim pravom.

96. Napominje da je načelo „normativne regulacije” uostalom priznato i u pravu Unije, kao što to proizlazi iz ovlasti same Komisije za donošenje mrežnih kodeksa, koji ne predstavljaju obične smjernice opće politike, nego stvarne detaljne metodološke zahtjeve. Ističe da pravo Unije, a osobito direktive, ne sadržava dovoljno precizne materijalnopravne zahtjeve u pogledu određivanja načina pristupa mreži i tarifa. Tvrdi da se odredbe uredbi br. 714/2009 i 715/2009 ne primjenjuju na trgovinu električnom energijom i plinom unutar države članice ni na razini distribucijskih mreža. Pojašnjava da su u tom kontekstu države članice dužne, kako bi osigurale pravilno prenošenje direktiva, izraditi vlastite kriterije za uređivanje regulatornih ovlasti nacionalnih regulatornih tijela.

97. Naposljetku, Savezna Republika Njemačka tvrdi da su načela utvrđena sudskom praksom proizašla iz presude Suda od 13. lipnja 1958., Meroni/Visoko tijelo (9/56, EU:C:1958:7, u daljnjem tekstu: presuda Meroni), primjenjiva i kada zakonodavac Unije povjeri određene ovlasti neovisnim nacionalnim regulatornim tijelima. U skladu s tim načelima, delegiranje ovlasti tim tijelima prema njezinu je mišljenju moguće isključivo ako je zakonodavac prethodno usvojio dovoljno precizne zahtjeve u pogledu zadaća i ovlasti tih tijela. Smatra da zakonodavstvo Unije ne sadržava te zahtjeve, tako da je na državama članicama da ih usvoje. Navodi da ista obveza proizlazi iz načela demokracije i vladavine prava, a ona su dio temeljnih političkih i ustavnih struktura Savezne Republike Njemačke koje Unija mora poštovati na temelju članka 4. stavka 2. UEU-a.

2. Ocjena

98. Uvodno valja odbiti prigovor Savezne Republike Njemačke prema kojem argumenti Komisije koji se temelje na povredi neovisnosti nacionalnih regulatornih tijela predstavljaju novi i, stoga, nedopušten prigovor.

99. U tom pogledu napominjem da svojim četvrtim prigovorom Komisija ističe da je Savezna Republika Njemačka nepravilno prenijela više odredbi direktiva jer se predmetnim nacionalnim propisom ugrožavaju isključive ovlasti koje su njima dodijeljene nacionalnom regulatornom tijelu. Nacionalnim propisima vladi se dodjeljuju određene ovlasti koje su direktivama rezervirane za nacionalna regulatorna tijela te se, propisujući detaljno uređenje izvršavanja njihovih ovlasti, znatno smanjuje diskrecijski prostor nacionalnog regulatornog tijela u područjima ovlasti koja su mu pridržana.

100. U tom pogledu valja istaknuti da i dodjeljivanje drugom subjektu, a ne nacionalnom regulatornom tijelu, ovlasti intervencije u područjima rezerviranima za taj subjekt kao i podvrgavanje nacionalnog regulatornog tijela odredbama koje su usvojili drugi subjekti, a kojima se detaljno propisuje izvršavanje njegovih ovlasti u područjima ovlasti koja su mu pridržana, mogu utjecati na mogućnost nacionalnog regulatornog tijela da u tim područjima donosi odluke samostalno, potpuno slobodno i bez vanjskih utjecaja. Iz toga slijedi da se četvrti prigovor temelji

na pitanjima povrede neovisnosti koju direktive jamče nacionalnim regulatornim tijelima i da se stoga argumenti koje je Komisija u tom pogledu iznijela ne mogu smatrati novim prigovorom različitim od onoga koji je prvobitno istaknut i, prema tome, nedopuštenim.

101. Što se tiče merituma, kako bi se ispitaio četvrti prigovor koji je istaknula Komisija, valja prema mojem mišljenju analizirati relevantne odredbe direktiva uzimajući u obzir njihov doslovni tekst, ciljeve propisa kojeg su dio te njihov kontekst³².

102. U tom pogledu najprije valja istaknuti da se pravila u direktivama kojima se propisuju određivanje, ciljevi, zadaće i ovlasti nacionalnog regulatornog tijela u sektoru električne energije odnosno prirodnog plina nalaze u poglavlju IX. (članci 35. do 40.) Direktive 2009/72 i u poglavlju VIII. (članci 39. do 44.) Direktive 2009/73.

103. Što se tiče tih odredbi, Sud je već imao priliku istaknuti da se člankom 35. stavkom 4. Direktive 2009/72, kojem odgovara *expressis verbis* članak 39. stavak 4. Direktive 2009/73, nalaže državama članicama da osiguraju neovisnost nacionalnog regulatornog tijela i da se pobrinu da ono izvršava svoje ovlasti nepristrano i transparentno³³. Nadalje, istom se odredbom pojašnjava da države članice u tu svrhu moraju osigurati da u izvršavanju ovlasti koje su mu dodijeljene samim direktivama i povezanim propisima nacionalno regulatorno tijelo bude pravno različito i „funkcionalno neovisno o bilo kojem javnom ili privatnom subjektu” te da njegovo osoblje i osobe odgovorne za upravljanje njime „djeluju neovisno o bilo kojim poslovnim interesima” i „ne traže niti primaju izravne upute ni od koje vlade ni drugog javnog ni fizičkog subjekta pri provođenju regulatornih zadataka”. Sljedećim stavkom 5. istog članka, kojem odgovara članak 39. stavak 5. Direktive 2009/73, dodaje se da države članice radi zaštite neovisnosti nacionalnog regulatornog tijela osiguravaju, među ostalim, da državno regulatorno tijelo „može samostalno donositi odluke, neovisno o bilo kojem političkom tijelu”³⁴.

104. Pojam „neovisnost” nije definiran ni u Direktivi 2009/72 ni u Direktivi 2009/73. Međutim, Sud je u tom pogledu već presudio da, što se posebice tiče nacionalnih regulatornih tijela u energetske sektoru, u slučaju javnih tijela taj pojam uobičajeno i općenito označava status kojim se predmetnom tijelu jamči mogućnost da potpuno slobodno djeluje u odnosu na tijela prema kojima njegova nezavisnost mora biti zajamčena, bez ikakvih uputa i pritiska³⁵. Konkretno u energetske sektoru, neovisnost u donošenju odluka, zajamčena direktivama, podrazumijeva da nacionalno regulatorno tijelo u okviru regulatornih zadaća i ovlasti iz članka 37. Direktive 2009/72 i članka 41. Direktive 2009/73 donosi svoje odluke samostalno, isključivo na temelju javnog interesa, kako bi osiguralo poštovanje ciljeva koji se nastoje postići navedenim direktivama, a da pritom ne podliježe vanjskim uputama drugih javnih ili privatnih tijela³⁶.

³² Vidjeti u tom smislu, među ostalim, presudu od 16. srpnja 2020., Komisija/Mađarska (naknade za pristup mrežama za prijenos električne energije i prijevoz prirodnog plina) (C-771/18, EU:C:2020:584, t. 42. i navedena sudska praksa).

³³ Vidjeti u tom pogledu presudu od 11. lipnja 2020., Prezident Slovenske republike (C-378/19, EU:C:2020:462, t. 31.).

³⁴ Presuda od 11. lipnja 2020., Prezident Slovenske republike (C-378/19, EU:C:2020:462, t. 50.)

³⁵ Presuda od 11. lipnja 2020., Prezident Slovenske republike (C-378/19, EU:C:2020:462, t. 32.), u kojoj se upućuje na presudu od 13. lipnja 2018. (Komisija/Poljska, C-530/16, EU:C:2018:430, t. 67.)

³⁶ Vidjeti, što se tiče Direktive 2009/72, presudu od 11. lipnja 2020., Prezident Slovenske republike (C-378/19, EU:C:2020:462, t. 54.), koja se analogijom primjenjuje na Direktivu 2009/73. Vidjeti u tom pogledu i presudu od 3. prosinca 2020., Komisija/Belgija (C-767/19, EU:C:2020:984, t. 111.).

105. Osim toga, Sud je već imao priliku izričito pojasniti da zahtjevi predviđeni direktivama, navedeni u točki 103. ovog mišljenja, podrazumijevaju da nacionalno regulatorno tijelo mora izvršavati svoje regulatorne zadaće bez *ikakvog* vanjskog utjecaja³⁷. U tom smislu ističem i da ponovno navođenje zahtjeva u direktivama u pogledu jamstva funkcionalne neovisnosti nacionalnog regulatornog tijela ne može dovesti u pitanje to da ta neovisnost mora biti zajamčena ne samo u odnosu na privatne osobe i komercijalne interese, nego i u odnosu na *svaki* javni subjekt, pa stoga ne samo u odnosu na vladu kao nositelja izvršne vlasti. Izrazima koji se upotrebljavaju u direktivama nedvosmisleno se utvrđuje, s jedne strane, da se funkcionalna neovisnost mora zajamčiti u pogledu *svakog* političkog tijela, dakle ne samo vlade nego i parlamenta, i, s druge strane, da jamstvo mora biti potpuno i da ne smije biti ograničeno samo na određene akte utvrđene oblikom ili sadržajem. Zahtjev neovisnosti nacionalnog regulatornog tijela o *svakom* političkom interesu uostalom proizlazi izričito i iz uvodne izjave 34. Direktive 2009/72 i uvodne izjave 30. Direktive 2009/73.

106. Iz toga proizlazi da neovisnost nacionalnog regulatornog tijela koja se direktivama osigurava u području zadaća i ovlasti koje su isključivo njemu dodijeljene člankom 37. Direktive 2009/72 i člankom 41. Direktive 2009/73 ne može biti ograničena ni zakonom parlamenta ni aktima koji su, koristeći kategorije na koje se poziva njemačka vlada na raspravi, „materijalni zakoni” u skladu s klasifikacijom uobičajenom u nacionalnom ustavnom pravu, poput vladinih uredbi.

107. Osim toga, tumačenje direktiva kojim se nacionalnim regulatornim tijelima nastoji zajamčiti široka funkcionalna neovisnost u skladu je s ciljevima Direktive. U prilog doslovnom tumačenju u tom smislu govori i teleološko tumačenje.

108. U tom pogledu Sud je već istaknuo da Direktiva 2009/72 u biti ima za cilj stvoriti otvoreno i konkurentno unutarnje tržište u sektoru električne energije omogućujući svim potrošačima slobodan izbor opskrbljivača i svim opskrbljivačima slobodnu isporuku svojim klijentima, stvoriti jednake uvjete na tom tržištu, jamčiti sigurnost opskrbe energijom i borbu protiv klimatskih promjena³⁸. Sud je vrlo sličnim izrazima definirao cilj Direktive 2009/73³⁹.

109. S tim u vezi valja dodati da se, kao što to proizlazi iz nekoliko uvodnih izjava direktiva⁴⁰, osnovni cilj dovršenja uspostave unutarnjeg tržišta u sektorima električne energije i prirodnog plina te stvaranja ujednačenih tržišnih uvjeta za sva elektroenergetska poduzeća s poslovnim nastanom u Uniji, nastojao postići zbog toga što prethodno uređenje nije bilo dovoljno za oblikovanje uvjeta za stvaranje potpuno funkcionalnog unutarnjeg tržišta, štiteći istodobno potrošače, promičući ulaganja i jamčeći sigurnost opskrbe. Cilj donošenja novih direktiva izričito je bio, među ostalim, izbjeći – u nedostatku djelotvornog razdvajanja mreža od djelatnosti proizvodnje i opskrbe, koje se pravilima iz prethodnih direktiva⁴¹ nije uspjelo osigurati – stalni rizik od diskriminacije, ne samo u pogledu upravljanja mrežom nego i poticaja vertikalno

³⁷ Presuda od 11. lipnja 2020., Prezident Slovenske republike (C-378/19, EU:C:2020:462, t. 33.) (moje isticanje), u vezi s Direktivom 2009/72. Ista razmatranja po analogiji su primjenjiva na Direktivu 2009/73.

³⁸ Presuda od 11. lipnja 2020., Prezident Slovenske republike (C-378/19, EU:C:2020:462, t. 22. i navedena sudska praksa)

³⁹ Presuda od 19. prosinca 2019., GRDF (C-236/18, EU:C:2019:1120, t. 34. i navedena sudska praksa)

⁴⁰ Vidjeti, među ostalim, uvodne izjave 1., 6., 7., 19., 25., 37., 42., 46., 50. Direktive 2009/72 i uvodne izjave 1., 5., 16., 21., 22., 30., 57., 58. Direktive 2009/73.

⁴¹ To jest, radi se o Direktivi 2003/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2003. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 96/92/EZ (SL 2003., L 176, str. 37.) i Direktivi 2003/55/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2003. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 98/30/EZ (SL 2003., L 176, str. 57.).

integriranim poduzećima za odgovarajuća ulaganja u vlastite mreže, zbog čega je cilj direktiva utvrditi pravila za učinkovito razdvajanje djelatnosti proizvodnje i opskrbe od djelovanja mreže⁴².

110. U tom su kontekstu, kao što je to Sud već istaknuo, upravo radi ostvarivanja tih ciljeva direktive dodijelile široke ovlasti nacionalnom regulatornom tijelu u području regulacije i nadzora tržišta električne energije⁴³.

111. Nacionalna regulatorna tijela mogu u okviru uspostavljenom direktivama osigurati dobro funkcioniranje cjelokupnog sustava. Konkretno, kao što to izričito proizlazi iz uvodne izjave 36. Direktive 2009/72 i uvodne izjave 32. Direktive 2009/73 te kao što se navodi u članku 37. stavku 1. točki (a) i članku 41. stavku 1. točki 1. tih direktiva, ona bi morala imati mogućnost određivanja ili odobravanja tarifa ili metodologija koje su temelj za izračunavanje tarifa na temelju prijedloga operatora prijenosnog sustava, operatora distribucijskog sustava ili na temelju prijedloga dogovorenog između tih operatora i korisnikâ mreže. Prilikom provođenja tih zadataka nacionalna regulatorna tijela moraju osigurati da tarife za prijenos i distribuciju nisu diskriminirajuće i da odražavaju troškove te usto moraju uzeti u obzir dugoročne granične troškove izbjegnute zbog distribuirane proizvodnje i mjera za upravljanje potražnjom.

112. Ostvarivanje tih ciljeva zahtijeva najveće moguće jamstvo neovisnosti nacionalnog regulatornog tijela u širem smislu, koji proizlazi iz teksta odredbi navedenih u točki 102. i sljedećima ovog mišljenja. Naime, potpuna neovisnost u odnosu na gospodarske i javne subjekte, bilo da su upravna ili politička tijela, a u potonjem slučaju nositelji izvršne ili zakonodavne vlasti, služi tomu da se osigura da donesene odluke budu stvarno nepristrane i nediskriminirajuće, čime se od samog početka isključuje mogućnost da se na bilo koji način povlašteno postupa prema poduzetnicima i gospodarskim interesima koji su povezani s vladom, većinom ili u svakom slučaju političkom vlašću⁴⁴. Kao što to pravilno ističe Komisija, na taj se način neutralizira rizik – čija bi konkretizacija ugrožavala ostvarenje unutarnjeg tržišta energije otvorenog za prekogranični pristup novih opskrbljivača električnom energijom iz različitih energetske izvora kao i novih proizvođača energije – od toga da se nacionalna poduzeća ili poduzeća povezana s političkom vlasti stavljaju u povoljniji položaj, što je osobito velik rizik s obzirom na to da je u mnogim državama vertikalno integrirano poduzeće još uvijek nekadašnji javni monopolistički subjekt koji i dalje ima veze s vladom, primjerice kroz vlasničke udjele⁴⁵.

113. Uostalom, kao što to izričito proizlazi iz uvodne izjave 33. Direktive 2009/72 i uvodne izjave 29. Direktive 2009/73, upravo zbog tog stajališta navedene direktive konkretno imaju za cilj jačanje neovisnosti nacionalnog regulatornog tijela te se njima, kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 34. i 30. tih direktiva, propisuju odredbe kojima se radi pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta električne energije promiču energetske regulatori, koji mogu donositi odluke o svim regulatornim aspektima i biti potpuno neovisni o drugim javnim ili privatnim interesima⁴⁶.

⁴² Uvodne izjave 9. i 10. Direktive 2009/72 te uvodne izjave 6. i 7. Direktive 2009/73

⁴³ Vidjeti u vezi s Direktivom 2009/72 presudu od 11. lipnja 2020., Prezident Slovenske republike (C-378/19, EU:C:2020:462, t. 23.).

⁴⁴ U tom pogledu napominjem i da potpuno razdvajanje u odnosu na političku vlast omogućuje nacionalnim regulatornim tijelima da se u svojem djelovanju vode dugoročnom perspektivom, koja je potrebna za postizanje ciljeva direktive, tako da svoje odluke izuzimaju od zahtjeva povezanih s izbornim ciklusom, s kojim su, nasuprot tomu, povezani nositelji političkih tijela. Ta je poveznica, koja doduše omogućuje povezanost sa zahtjevima i potrebama prisutnima u društvu i zastupljenima u javnom mišljenju, glavna vrijednost predstavničke demokracije, ali može postati „Ahilova peta” ako u tehničkim područjima sprečava prihvaćanje dugoročne perspektive koja se može oduprijeti pritiscima sektorskih interesa.

⁴⁵ O zahtjevu za neutralizaciju rizika od sukoba interesa takve prirode priznavanjem neovisnosti nacionalnih regulatornih tijela, vidjeti po analogiji točku 35. presude od 9. ožujka 2010., Komisija/Njemačka (C-518/07, EU:C:2010:125), koja se odnosi na neovisnost nadzornog tijela u području zaštite osobnih podataka.

⁴⁶ Presuda od 11. lipnja 2020., Prezident Slovenske republike (C-378/19, EU:C:2020:462, t. 24. i 25.).

114. Tako osmišljen opći okvir za neovisnost nacionalnih regulatornih tijela konkretizira se u odredbama direktiva kojima se analitički definiraju njihovi ciljevi, zadaće i ovlasti. Doslovno i teleološko tumačenje stoga u tom smislu nalazi potvrdu u sustavnom tumačenju. Tako se člankom 37. Direktive 2009/72 i člankom 41. Direktive 2009/73 detaljno utvrđuju ovlasti nacionalnih regulatornih tijela, a to su isključivo one koje su definirane direktivama.

115. Osim toga, te su ovlasti uključene u pravnu strukturu koja na različitim razinama određuje ciljeve i kriterije njihova izvršavanja. Naime, nacionalna regulatorna tijela su prilikom izvršavanja ovlasti koje su im povjerene dužna postupati u skladu s ciljevima utvrđenima u članku 36. Direktive 2009/72 i članku 40. Direktive 2009/73. Radi se o određenim ciljevima kojima se ograničava okvir odluka povjerenih nacionalnim regulatornim tijelima i utvrđuju kriteriji koje treba poštovati kako bi se postigli utvrđeni ciljevi⁴⁷.

116. U pogledu posebnih ovlasti, ti su kriteriji u određenim slučajevima još detaljnije opisani u članku 37. Direktive 2009/72 i članku 41. Direktive 2009/73. Tako se, primjerice, tarife za prijenos i distribuciju ili metodologije koje su temelj za njihovo izračunavanje moraju u skladu sa stavkom 1. tih dviju odredbi odrediti na temelju transparentnih kriterija, a u skladu sa stavkom 6. točkom (a) tih direktiva one se, kao i uvjeti za priključenje i pristup nacionalnim mrežama, moraju odrediti uzimajući u obzir nužnost ulaganja potrebnih za osiguranje ekonomske održivosti mreža⁴⁸. U skladu sa stavkom 10. tih istih odredbi, ti uvjeti, tarife i metodologije moraju biti proporcionalni i primijenjeni na nediskriminirajući način. Nasuprotno tomu, što se tiče pružanja usluga uravnoteženja, člankom 37. Direktive 2009/72 i člankom 41. Direktive 2009/73 se u njihovu stavku 6. točki (b) propisuje da se navedene usluge moraju pružati na najekonomičniji mogući način, osiguravajući odgovarajuće poticaje da bi korisnici mreže uravnotežili predaju i preuzimanje energije, te da se moraju pružati na pošten i nediskriminirajući način i temeljiti se na objektivnim kriterijima. Usto, u skladu sa stavkom 8. tih dviju odredbi, prilikom utvrđivanja ili odobravanja tarifa ili metodologija i usluga uravnoteženja, nacionalna regulatorna tijela osiguravaju da operatori prijenosnog i distribucijskog sustava dobiju odgovarajuće poticaje, kako kratkoročne tako i dugoročne, za povećanje učinkovitosti, poticanje integracije tržišta i sigurnosti opskrbe te podršku povezanim istraživačkim aktivnostima⁴⁹.

117. Direktivama se također predviđa niz postupovnih jamstava koja nacionalna regulatorna tijela moraju poštovati prilikom izvršavanja svojih zadaća, kao što su obveza objavljivanja svojih odluka, obveza čuvanja povjerljivosti poslovno osjetljivih informacija te obveza potpunog obrazlaganja⁵⁰.

118. Druge specifikacije kriterija navedenih u direktivama koje nacionalna regulatorna tijela moraju poštovati prilikom izvršavanja ovlasti koje su im dodijeljene određuju se drugim normativnim aktima, kao što su Uredba br. 714/2009 i Uredba br. 715/2009. Tako se, primjerice,

⁴⁷ Tako, na primjer, u skladu s točkom (d) članka 36. Direktive 2009/72 i točkom (d) članka 40. Direktive 2009/73, cilj u pogledu doprinosa razvoju nediskriminirajućih, sigurnih, pouzdanih i učinkovitih sustava mora se ostvariti na najučinkovitiji način s obzirom na troškove i usmjeriti prema potrošaču.

⁴⁸ Vidjeti u tom pogledu presudu od 16. srpnja 2020., Komisija/Mađarska (naknade za pristup mrežama za prijenos električne energije i prijevoz prirodnog plina) (C-771/18, EU:C:2020:584, t. 49.).

⁴⁹ Vidjeti u tom pogledu presudu od 16. srpnja 2020., Komisija/Mađarska (naknade za pristup mrežama za prijenos električne energije i prijevoz prirodnog plina) (C-771/18, EU:C:2020:584, t. 50.).

⁵⁰ Vidjeti članak 37. stavke 7. i 16. Direktive 2009/72 i članak 41. stavke 7. i 16. Direktive 2009/73.

člancima 14. odnosno 13. tih dviju uredbi⁵¹ predviđaju posebni kriteriji za utvrđivanje naknada, tarifa ili metodologija za izračun tarifa za pristup mrežama⁵², a člankom 21. Uredbe br. 715/2009 propisuju se odredbe koje se odnose na pravila o uravnoteženju.

119. Te su odredbe dodatno dopunjene i pojašnjene različitim mrežnim kodeksima koje je propisala Komisija i koji sadržavaju detaljne odredbe koje se odnose, među ostalim, na usklađene tarifne strukture za prijevoz plina⁵³, zahtjeve za priključenje na mrežu postrojenja za potrošnju, distribucijska postrojenja i distribucijske sustave⁵⁴, zahtjeve na europskoj razini za povezivanje na električnu mrežu proizvodnih postrojenja⁵⁵, kao i na zahtjeve u vezi s priključenjem na mrežu visokonaponskog sustava⁵⁶. Smatram da u tako detaljnom zakonodavnom okviru Savezna Republika Njemačka ne može tvrditi da su države članice bile obvezne izraditi vlastite kriterije za izračun tarifa kako bi na odgovarajući način prenijele direktive 2009/72 i 2009/73. Osim toga, kao što to pravilno tvrdi Komisija, određivanje sustava pravičnih tarifa predstavlja klasičnu osnovnu funkciju nacionalnih regulatornih tijela jer ona raspoložu (i moraju raspolagati) specijaliziranim službama koje mogu ispuniti tu zadaću.

120. Iz definicije i strukture ovlasti nacionalnih regulatornih tijela proizlaze dvije bitne posljedice. Kao prvo, čini se da se propisima Unije, kojima se detaljno utvrđuju ovlasti, ciljevi i kriteriji izvršavanja ovlasti, ne ostavlja prostor nacionalnim intervencijama koje se postavljaju između Direktive i izvršavanja zadaća nacionalnih regulatornih tijela koje su direktivama isključivo povjerene njima. Široko definiranje funkcionalne neovisnosti i pravila o nadležnosti potkrepljuju taj zaključak. Slijedom toga, može se tvrditi da se direktivama predviđa „pridržaj ovlasti” u korist nacionalnih regulatornih tijela za zadaće nabrojene u navedenom članku 37. Direktive 2009/72 i članku 41. Direktive 2009/73. Iz toga proizlazi da nacionalni zakonodavac bilo kojim prethodnim strukturiranjem (*Vorstrukturierung*) njihova funkcioniranja ne može utjecati na izvršavanje osnovnih ovlasti koje su im povjerene direktivama. Kao drugo, nacionalna regulatorna tijela moraju djelovati isključivo u okviru utvrđenom europskim propisima, a ne mogu uvoditi nove interese ili kriterije povrh onih koje je prethodno utvrdio europski zakonodavac. Nacionalna regulatorna tijela moraju tehnički provesti odredbe propisane sekundarnim propisima Unije.

121. Izvedene zaključke ne dovodi u pitanje činjenica da direktive državama članicama ostavljaju ovlast da utvrde „smjernice opće politike”⁵⁷.

122. U tom su pogledu relevantne dvije primjedbe. Kao prvo, budući da se direktivama izričito priznaju isključivo *opće* smjernice, one zasigurno nisu usklađene sa *sâmim posebnim* smjernicama ili propisima koji predviđaju *detaljne* smjernice. Kao drugo, kao što je to Sud već

⁵¹ Vidjeti u tom pogledu presudu od 16. srpnja 2020., Komisija/Mađarska (naknade za pristup mrežama za prijenos električne energije i prijevoz prirodnog plina) (C-771/18, EU:C:2020:584, t. 43. i sljedeće).

⁵² Što se tiče argumenta Savezne Republike Njemačke prema kojem su kriteriji sadržani u tim odredbama primjenjivi isključivo na prekograničnu trgovinu na razini transportnih mreža, koji Komisija osporava, ističem da, čak i pod pretpostavkom da je to bio slučaj, tarife i metodologije na kojima se temelji njihov izračun ipak se trebaju utvrditi i primjenjivati na nediskriminirajući način te s obzirom na stvaranje unutarnjeg tržišta električne energije i plina na način da se tarife za unutarnju i prekograničnu trgovinu te metodologije na kojima se temelji njihov izračun trebaju zasnivati na ujednačenim kriterijima.

⁵³ Uredba Komisije (EU) 2017/460 od 16. ožujka 2017. o uspostavi mrežnog kodeksa za usklađivanje tarifnih struktura za transport plina (SL 2017., L 72, str. 29.)

⁵⁴ Uredba Komisije (EU) 2016/1388 od 17. kolovoza 2016. o uspostavi mrežnog kodeksa u području priključivanja zahtjeva (SL 2016., L 223, str. 10.)

⁵⁵ Uredba Komisije (EU) 2016/631 od 14. travnja 2016. o uspostavljanju mrežnih pravila za zahtjeve za priključivanje proizvođača električne energije na mrežu (SL 2016., L 112, str. 1.)

⁵⁶ Uredba Komisije (EU) 2016/1447 od 26. kolovoza 2016. o uspostavljanju mrežnih pravila za zahtjeve za priključivanje na mrežu sustava za prijenos istosmjernom strujom visokog napona i istosmjerno priključenih modula elektroenergetskog parka (SL 2016., L 241, str. 1.)

⁵⁷ U članku 35. stavku 4. točki (b) podtočki ii. Direktive 2009/72 i članku 39. stavku 4. točki (b) podtočki ii. Direktive 2009/73

istaknuo⁵⁸, iz relevantnih odredbi direktiva izričito proizlazi da se smjernice opće politike koje je donijela vlada dotične države članice ne mogu odnositi na zadaće i regulatorne ovlasti iz članka 37. Direktive 2009/72 i članka 41. Direktive 2009/73, među kojima su zadaće i ovlasti u vezi s utvrđivanjem, odobravanjem i nadzorom različitih tarifa i cijena, osobito onih opisanih u stavku 1. točki (a) navedenih članaka, koje se sastoje od određivanja ili odobravanja tarifa za prijenos ili distribuciju ili metodologija za njihovo određivanje u skladu s transparentnim kriterijima. Iz toga proizlazi da, iako je točno da države članice, a time i parlament i vlada, zadržavaju ovlasti u području energetske politike, kao što to potvrđuje članak 194. UFEU-a, smjernice opće politike ipak uređuju područja različita od onih obuhvaćenih pridržajem regulacije u korist nacionalnih regulatornih tijela. Osim toga, u tom pogledu valja istaknuti da je njemačka vlada u svakom slučaju objasnila da odredbe koje Komisija dovodi u pitanje predmetnim prigovorom ne predstavljaju smjernice opće politike u smislu direktiva.

123. Uostalom, prethodno navedeno tumačenje koje proizlazi iz doslovne, teleološke i sustavne analize relevantnih odredbi direktiva u skladu je s pristupom koji je Sud prihvatio u svojoj sudskoj praksi.

124. Sud je tako u presudi Komisija/Belgija pojasnio, što se konkretno tiče sektora električne energije, da to što jedna država članica dodjeljuje tijelu različitom od nacionalnog regulatornog tijela ovlast definiranja odlučujućih elemenata za izračun tarifa za prijenos ili distribuciju, kao što je utvrđivanje amortizacije ili profitnih marži, predstavlja povredu odredbi Direktive 2003/54 kojima se ovlasti u tom području dodjeljuju nacionalnim regulatornim tijelima. Sud je utvrdio da je dodjeljivanje tih ovlasti izvršnoj vlasti smanjilo opseg ovlasti koje se povjeravaju tom direktivom s obzirom na to da je nacionalno regulatorno tijelo bilo pri određivanju tarifa vezano posebnim pravilima o određivanju tih elemenata koje je utvrdilo drugo tijelo⁵⁹. Sud je taj pristup potvrdio u najnovijoj presudi koja se također odnosila na Kraljevinu Belgiju, i to konkretno na članak 37. stavak 6. točku (a) Direktive 2009/72 i članak 41. stavak 6. točku (a) Direktive 2009/73⁶⁰. Suprotno onomu što tvrdi Savezna Republika Njemačka, ta sudska praksa također je relevantna u slučaju kad se predmetnim propisom predviđaju intervencije u područjima ovlasti rezerviranim za nacionalno regulatorno tijelo na temelju materijalnih zakona, a ne samo uputa vlade koja ima funkciju izvršnog tijela koje je hijerarhijski iznad nacionalnog regulatornog tijela. Naime, kao što to proizlazi iz prethodnih točaka ovog mišljenja, ovlasti koje su direktivama dodijeljene isključivo nacionalnim regulatornim tijelima i njihova neovisnost moraju biti zajamčene *svim* političkim tijelima, dakle ne samo vladi, nego i nacionalnom zakonodavcu, koji, iako može, odnosno mora, odrediti te ovlasti u normativnim aktima, ipak ne može dio njih oduzeti nacionalnim regulatornim tijelima i dodijeliti ih drugim javnim tijelima.

125. Uostalom, čak je i u drugim područjima prava Unije u kojima je postalo nužno osnivanje neovisnih tijela sa zadaćama ostvarivanja konkurentnog tržišta, uz istodobnu zaštitu drugih ciljeva koje je izričito naveo i propisao europski zakonodavac, kao što je, na primjer, zaštita posebnih temeljnih prava i prava potrošača, tumačenje pojma neovisnosti koje je utvrdio Sud bilo najšire moguće.

126. U tom je smislu relevantna presuda od 9. ožujka 2010., Komisija/Njemačka (C-518/07, EU:C:2010:125). U tom se predmetu raspravljalo o smislu izraza „potpuno neovisno”, koji se odnosi na nacionalna nadzorna tijela zadužena za nadzor poštovanja odredbi o zaštiti osobnih

⁵⁸ Presuda od 11. lipnja 2020., Prezident Slovenske republike (C-378/19, EU:C:2020:462, t. 52.)

⁵⁹ Vidjeti točku 27. i sljedeće presude Komisija/Belgija.

⁶⁰ Presuda od 3. prosinca 2020., Komisija/Belgija (C-767/19, EU:C:2020:984)

podataka⁶¹. Predmet se odnosio na dva suprotstavljena stajališta o neovisnosti nadzornih tijela: s jedne strane, široko tumačenje prema kojem zahtjev u pogledu neovisnosti treba tumačiti na način da se nadzorno tijelo treba izuzeti od bilo kakvog utjecaja i, s druge strane, uže tumačenje, koje je zagovarala Savezna Republika Njemačka, po kojem se neovisnost ograničava na sektore koji nisu javni i podložni su nadzoru tih tijela, dok je mehanizam nadzora tijela u upravi dopušten. Sud je, tumačeći neovisnost s obzirom na svrhe predmetne direktive, odabrao prvo tumačenje tvrdeći da „nadzorna tijela nadležna za nadzor nad obradom osobnih podataka u sektorima koji nisu javni trebaju biti neovisna, što im omogućuje obavljanje njihovih zadataka bez vanjskog utjecaja. Ta neovisnost isključuje ne samo bilo kakav utjecaj koji imaju nadzirana tijela, nego i svaki nalog te svaki drugi izravan ili neizravan vanjski utjecaj koji može dovesti u pitanje ispunjenje zadaće navedenih tijela, koja se sastoji u uspostavi pravedne ravnoteže između zaštite prava na privatnost i slobodnog kretanja osobnih podataka”⁶².

127. Isto tako se i u sektoru elektroničkih komunikacija sudskom praksom Suda nastoji zajamčiti poštovanje diskrecijske ovlasti zajamčene nacionalnim regulatornim tijelima prilikom izvršavanja njihovih ovlasti⁶³.

128. Zaključno, smatram da je široko tumačenje propisa o neovisnosti nacionalnih regulatornih tijela u sektorima električne energije i plina u potpunosti potkrijepljeno općim sustavom, kao što to potvrđuje sudska praksa Suda. Sustavom prava Unije daje se prednost širokom pojmu neovisnosti u pogledu posebnih ovlasti dodijeljenih neovisnim tijelima.

129. Nasuprot tomu, taj zaključak nije doveden u pitanje drugim argumentima koje je istaknula Savezna Republika Njemačka.

130. Što se tiče, kao prvo, pozivanja Savezne Republike Njemačke na načelo postupovne autonomije država članica, valja podsjetiti da iz članka 288. UFEU-a proizlazi da su države članice prilikom prenošenja direktive dužne osigurati njezin puni učinak, pri čemu raspolažu širokom marginom prosudbe u vezi s izborom načina i sredstava za osiguravanje njezine provedbe. Ta sloboda dakle ničim ne utječe na obvezu svake države članice kojoj je direktiva upućena da poduzme sve mjere potrebne za osiguravanje punog učinka predmetne direktive u skladu s njezinim ciljem⁶⁴.

131. Iz toga slijedi da, iako, kao što je to Sud već istaknuo, države članice imaju institucionalnu autonomiju u pogledu organizacije i strukturiranja svojih nacionalnih regulatornih tijela predviđenih direktivama, ta se autonomija ipak mora izvršavati uz potpuno poštovanje ciljeva i obveza utvrđenih tim direktivama⁶⁵, uključujući potpuno poštovanje područja ovlasti koja se tim direktivama jamče nacionalnim regulatornim tijelima.

⁶¹ U skladu s člankom 28. stavkom 1. drugim podstavkom Direktive 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka (SL 1995., L 281, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 7., str. 88.)

⁶² Vidjeti točku 30. presude.

⁶³ Vidjeti, primjerice, u tom smislu, presudu od 3. prosinca 2009., Komisija/Njemačka (C-424/07, EU:C:2009:749, t. 80. do 83.).

⁶⁴ Vidjeti presudu od 11. lipnja 2020., Prezident Slovenske republike (C-378/19, EU:C:2020:462, t. 37.) i presudu od 19. listopada 2016., Ormaetxea Garai i Lorenzo Almendros (C-424/15, EU:C:2016:780, t. 29. i navedenu sudsku praksu).

⁶⁵ Vidjeti presudu od 11. lipnja 2020., Prezident Slovenske republike (C-378/19, EU:C:2020:462, t. 38. i navedenu sudsku praksu).

132. Kao drugo, nasuprot tvrdnjama njemačke vlade, smatram da je navedeno tumačenje relevantnih odredbi direktiva u pogledu neovisnosti i ovlasti nacionalnih regulatornih tijela, u skladu sa sudskom praksom proizašlom iz presude Meroni, čiji je pristup Sud proširio na agencije Unije u naknadnoj presudi koja se odnosila na ovlasti dodijeljene Europskom nadzornom tijelu za vrijednosne papire i tržišta kapitala⁶⁶.

133. Iz te sudske prakse konkretno proizlazi da Sud smatra neprihvatljivim delegiranje agenciji Unije „prave diskrecijske ovlasti” koja podrazumijeva široku slobodu ocjene i čijom se uporabom mogu izraziti stvarne političke odluke zamjenjujući ocjene tijela koje dodjeljuje ovlasti onim tijela kojem su dodijeljene ovlasti te time dovodeći do „stvarnog prenošenja odgovornosti”⁶⁷. Nasuprot tomu, moguće je da se takvim agencijama dodijele jasno određene provedbene ovlasti čije je izvršavanje zbog toga podvrgnuto strogom nadzoru na temelju objektivnih kriterija⁶⁸.

134. Međutim, čak i pod pretpostavkom da je ta sudska praksa primjenjiva u slučaju kao što je predmetni, koji se odnosi na nacionalna tijela koja nije uspostavila sama Unija nego su ih odredile države članice na temelju direktive, valja primijetiti da je predloženo tumačenje u svakom slučaju u skladu s tom sudskom praksom. Naime, s jedne strane, ovlasti rezervirane za nacionalna regulatorna tijela ulaze u područje provedbe na temelju tehničko-specijalističke ocjene stvarnosti te se njima ne dodjeljuje nadležnost kojom se prekoračuje zakonski okvir uspostavljen pravom Unije⁶⁹ i koja uključuje odluke političke prirode⁷⁰; s druge strane, kao što je analizirano u točkama 114. do 119. ovog mišljenja, pravilima predviđenima u normativnim aktima Unije utvrđuje se sadržaj tih ovlasti te uređuju kriteriji i uvjeti kojima se ograničava područje djelovanja nacionalnih regulatornih tijela⁷¹.

135. Kao treće, predloženo tumačenje nije dovedeno u pitanje pozivanjem Savezne Republike Njemačke na argumente koji se temelje na načelu demokracije.

136. Što se tiče povezanosti između načela demokracije i nacionalnih regulatornih tijela, Sud je već dao različite smjernice u prethodno navedenoj presudi od 9. ožujka 2010., Komisija/Njemačka (C-518/07, EU:C:2010:125). U toj presudi Sud je najprije podsjetio da načelo demokracije pripada pravnom poretku Zajednice i da je izričito utvrđeno u članku 6. stavku 1. UEU-a kao jedan od temelja Unije. S obzirom na to da je to načelo zajedničko državama članicama, treba ga uzeti u obzir pri tumačenju sekundarnog akta⁷².

137. Zatim je istaknuo da se navedenom načelu ne protivi postojanje javnih tijela smještenih izvan klasične upravne hijerarhije koja su više ili manje neovisna o vladi. Postojanje i uvjeti funkcioniranja takvih tijela u državama članicama ulaze u sferu zakona ili čak i ustava u određenim državama članicama, a ta tijela podliježu zakonu i nadzoru nadležnih sudova. Takva neovisna upravna tijela, kakva uostalom postoje i u njemačkom pravnom sustavu, često imaju regulatorne funkcije ili obavljaju zadaće koje moraju biti izuzete od političkog utjecaja, pri čemu moraju ostati podložna zakonu i nadzoru nadležnih sudova⁷³.

⁶⁶ Presuda od 22. siječnja 2014., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće i Parlament (C-270/12, EU:C:2014:18, t. 41. i sljedeće)

⁶⁷ Vidjeti presudu Meroni (str. 41.) i presudu od 22. siječnja 2014., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće i Parlament (C-270/12, EU:C:2014:18, t. 41., 42. i 54.).

⁶⁸ Vidjeti presudu Meroni (str. 41.) i presudu od 22. siječnja 2014., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće i Parlament (C-270/12, EU:C:2014:18, t. 41.).

⁶⁹ Vidjeti u tom smislu presudu od 22. siječnja 2014., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće i Parlament (C-270/12, EU:C:2014:18, t. 44.).

⁷⁰ Vidjeti u tom pogledu detaljnije točku 141. ovog mišljenja.

⁷¹ Vidjeti u tom smislu presudu od 22. siječnja 2014., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće i Parlament (C-270/12, EU:C:2014:18, t. 45.).

⁷² Presuda od 9. ožujka 2010., Komisija/Njemačka (C-518/07, EU:C:2010:125, t. 41.)

⁷³ Presuda od 9. ožujka 2010., Komisija/Njemačka (C-518/07, EU:C:2010:125, t. 42.)

138. Osim toga, Sud je istaknuo da se pravom Unije ne nalaže „nepostojanje bilo kakvog parlamentarnog utjecaja” s obzirom na to da, s jedne strane, parlament ili vlada mogu imenovati osobe koje preuzimaju upravljanje nadzornim tijelima a, s druge strane, zakonodavac može nadzornim tijelima nametnuti obvezu izvještavanja parlamenta o svojim aktivnostima⁷⁴.

139. Razmatranja Suda navedena u prethodnim točkama ovog mišljenja primjenjuju se i u slučaju nacionalnih regulatornih tijela u sektorima električne energije i plina te se temelje na usklađenosti njihove neovisnosti s demokratskim načelom. Konkretno, s jedne strane, iz uvodne izjave 34. Direktive 2009/72 i uvodne izjave 30. Direktive 2009/73 izričito proizlazi da neovisnost nacionalnih regulatornih tijela zajamčena direktivama ne sprečava provedbu parlamentarnog nadzora u skladu s ustavnim normama država članica. Iz toga slijedi da, iako su nacionalna regulatorna tijela izuzeta od bilo kakvog prethodnog utjecaja političkih tijela, ona ipak nisu izuzeta od obveze izvještavanja parlamenta o svojem djelovanju. Potreba za povezivanjem s demokratskim načelom stoga dovodi do uvođenja određenog oblika odgovornosti nacionalnih regulatornih tijela, koju pojedine države članice mogu prihvatiti.

140. S druge strane, potrebno je dati bitno pojašnjenje. Razvidno je da nacionalna regulatorna tijela u sektorima električne energije i plina djeluju u okviru ovlasti koje su im pridržane primjenom prava Unije, bez zadiranja nacionalnih političkih tijela, čak ni na temelju formalnih ili materijalnih propisa. Zakonodavstvo Unije zauzima mjesto koje je zakon usvojen u parlamentu zauzima u modelu nacionalne uprave radi povezivanja s demokratskim načelom. Budući da je postupak odlučivanja na temelju kojeg nastaju normativni akti Unije demokratski proces u kojem sudjeluju Europski parlament, koji su izabrali građani Unije, i Vijeće, u kojem interese država članica zastupaju vlade s demokratskim legitimitetom, nacionalna regulatorna tijela povezana su dakle sa sustavima s demokratskim legitimitetom.

141. Osim toga, kao što je istaknuto u točkama 114. do 119. ovog mišljenja, ne samo da su ovlasti nacionalnih regulatornih tijela konkretno određene i navedene u direktivama, nego su i ciljevi i kriteriji njihova izvršavanja također definirani sekundarnim pravom Unije. Djelatnošću koja je prije svega tehničke prirode nacionalna regulatorna tijela provode norme sekundarnog prava. Stoga, u skladu sa sudskom praksom proizašlom iz presude Meroni, ona nemaju tu široku diskrecijsku ovlast koja pripada političkoj vlasti, pa stoga ne mogu donositi odluke u vezi s energetsom politikom, za koju je nadležnost, s druge strane, podijeljena između Unije i država članica. Nacionalna regulatorna tijela ne izvršavaju nikakve političke ovlasti i ne zamjenjuju nositelje političke vlasti koji djeluju na temelju demokratskog legitimiteta. Predloženo tumačenje je s obzirom na tako ograničeno područje djelovanja nacionalnih regulatornih tijela u potpunosti u skladu s načelom demokracije.

142. Okvir određen odnosima između neovisnosti nacionalnih regulatornih tijela, ovlasti čiji su oni nositelji i normativnih akata kojima se definira njihovo područje djelovanja, dovodi također do zaključka da je u potpunosti usklađen s načelima vladavine prava. Vladavina prava, koja je temeljna vrijednost Unije izražena u članku 2. UEU-a i u kontekstu koje se također mora tumačiti pravo Unije, nalaže da uprava mora djelovati na temelju zakona kako bi se izbjegla proizvoljnost, jamčila prava građana i opravdalo njezino djelovanje. Ustavno pravo država članica zahtijeva da upravno djelovanje mora biti, da iskoristimo izraz koji upotrebljava njemačka vlada, prethodno ustrojeno zakonom. Zakon je temelj upravnih ovlasti, ne samo u smislu da se svaka upravna ovlast mora temeljiti na zakonu, nego također u smislu da se zakonom utvrđuje materijalnopravno uređenje njezina izvršavanja ograničavajući diskrecijsku ovlast uprave i štiteći

⁷⁴ Presuda od 9. ožujka 2010., Komisija/Njemačka (C-518/07, EU:C:2010:125, t. 43. do 45.)

građanina pred neovisnim sudom u slučaju da uprava ne poštuje zakonsko mjerilo. U njemačkom pravu upućuje se na zakonsku rezervu (*Vorbehalt des Gesetzes*, koja se temelji na načelima demokracije i vladavine prava zajamčenima stavcima 2. i 3. članka 20. Grundgesetzes), a to je formula koja je također usvojena u drugim ustavnim sustavima, dok se u talijanskoj ustavnopravnoj doktrini prednost daje „zakonitosti u materijalnom smislu” kako bi se izrazila potreba prethodnog zakonskog uređenja upravne aktivnosti.

143. Zahtjev u pogledu zakonske rezerve koja se odnosi na upravu, odnosno ograničenje izvršavanja diskrecijske ovlasti i utvrđivanja mjerila za ocjenu njezina djelovanja, također je u potpunosti ispunjen i kada je riječ o nacionalnim regulatornim tijelima u sektorima električne energije i plina. Tom zahtjevu nije više udovoljeno prethodnom zakonskom odredbom, nego prethodnim uređenjem sadržanim u normativnim aktima Unije. Zahvaljujući tom uređenju, ovlasti rezervirane za nacionalna regulatorna tijela upotrebljavaju se u skladu s ciljevima i kriterijima koje je utvrdio europski zakonodavac te se u slučaju njihove povrede, uz slučaj povrede nacionalnih normi kojima se u skladu s ovlastima nacionalnih regulatornih tijela predviđenima pravom Unije uređuje njihova djelatnost, zainteresirane osobe mogu obratiti neovisnom sudu kako bi zaštitile svoja subjektivna prava⁷⁵.

144. U predmetnom slučaju, što se tiče četvrtog prigovora koji je istaknula Komisija, valja s obzirom na sva prethodna razmatranja istaknuti da nije sporno da se člankom 24. stavkom 1. EnWG-a tijelu koje nije nacionalno regulatorno tijelo, odnosno saveznoj vladi, dodjeljuje ovlast za određivanje uvjeta pristupa mreži, uključujući nabavu i pružanje usluga uravnoteženja, kao i metodologije za utvrđivanje tih uvjeta i metodologije za utvrđivanje pristupnih tarifa. Također nije sporno da je cilj uredbi koje je donijela savezna vlada na temelju te odredbe EnWG-a, a koje je navela Komisija⁷⁶, utvrditi posebne detaljne zahtjeve koji se odnose na bitne elemente za određivanje tarifa za prijenos i distribuciju⁷⁷, uvjeta pristupa nacionalnim mrežama i uvjeta pružanja usluga uravnoteženja⁷⁸.

145. Smatram da u tim okolnostima valja s obzirom na sva prethodna razmatranja prihvatiti i četvrti Komisijin prigovor te utvrditi da je Savezna Republika Njemačka povrijedila obveze koje proizlaze iz članka 37. stavka 1. točke (a) i članka 37. stavka 6. točaka (a) i (b) Direktive 2009/72 te članka 41. stavka 1. točke (a) i članka 41. stavka 6. točaka (a) i (b) Direktive 2009/73.

⁷⁵ Vidjeti u tom pogledu stavke 15. i 17. članka 37. Direktive 2009/72 i stavke 15. i 17. članka 41. Direktive 2009/73.

⁷⁶ Vidjeti bilješku 30.

⁷⁷ StromNEV i GasNEV sadržavaju oboje jedan dio (Teil 2) konkretno naslovljen „Metoda za određivanje mrežnih tarifa”, koji sadržava detaljne odredbe o, među ostalim, metodama amortizacije, primjenjivim cjenovnim indeksima, različitim metodama raspodjele troškova mreže na različite vrste mreže te pragovima i mjerilima za izračun različitih tarifa. U istom smislu, ARegV sadržava popise sastavnih dijelova troškova na koje se ne može utjecati ili mjerila za usporedbu učinkovitosti u pogledu operatora mreža ili detaljne formule za izračun graničnih vrijednosti prihoda.

⁷⁸ U tom pogledu i StromNZV i GasNZV sadržavaju detaljne informacije o sporazumima o međusobnom povezivanju operatorâ sustava, kapacitetima koji se slobodno mogu dodijeliti i broju teritorijalnih tržišta. Također sadržavaju cijeli niz odredbi koje se odnose na usluge uravnoteženja.

IV. Zaključak

146. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da utvrdi sljedeće:

1. Savezna Republika Njemačka povrijedila je obveze koje ima na temelju Direktive 2009/72/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2003/54/EZ te Direktive 2009/73/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 2003/55/EZ jer nije pravilno prenijela:
 - članak 2. točku 21. Direktive 2009/72 i članak 2. točku 20. Direktive 2009/73;
 - članak 19. stavke 3. i 8. Direktive 2009/72 i Direktive 2009/73;
 - članak 19. stavak 5. Direktive 2009/72 i Direktive 2009/73; i
 - članak 37. stavak 1. točku (a) i članak 37. stavak 6. točke (a) i (b) Direktive 2009/72 te članak 41. stavak 1. točku (a) i članak 41. stavak 6. točke (a) i (b) Direktive 2009/73.
2. Saveznoj Republici Njemačkoj nalaže se snošenje troškova.