



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 2 września 2021 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Rynek wewnętrzny energii elektrycznej i gazu ziemnego – Dyrektywa 2009/72/WE – Artykuł 2 pkt 21 – Artykuł 19 ust. 3, 5 i 8 – Artykuł 37 ust. 1 lit. a) oraz ust. 6 lit. a) i b) – Dyrektywa 2009/73/WE – Artykuł 2 pkt 20 – Artykuł 19 ust. 3, 5 i 8 – Artykuł 41 ust. 1 lit. a) oraz ust. 6 lit. a) i b) – Pojęcie „przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo” – Skuteczny rozdział pomiędzy sieciami a działalnością w zakresie wytwarzania i dostaw energii elektrycznej i gazu ziemnego – Niezależny operator systemu przesyłowego – Niezależność pracowników i kierownictwa owego operatora – Okresy przejściowe – Udziały posiadane w kapitale przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo – Krajowe organy regulacyjne – Niezależność – Wyłączne kompetencje – Artykuł 45 TFUE – Swobodny przepływ pracowników – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 15 – Prawo do podejmowania pracy oraz wykonywania zawodu – Artykuł 17 – Prawo własności – Artykuł 52 ust. 1 – Ograniczenia – Zasada demokracji

W sprawie C-718/18

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 16 listopada 2018 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentowali M. Noll-Ehlers i O. Beynet, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Federalnej Niemiec, którą reprezentowali początkowo J. Möller i T. Henze, w charakterze pełnomocników, a następnie J. Möller i S. Eisenberg, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

Królestwo Szwecji, które reprezentowały początkowo C. Meyer-Seitz, A. Falk, H. Shev, J. Lundberg i H. Eklinder, w charakterze pełnomocników, a następnie C. Meyer-Seitz, H. Shev i H. Eklinder, w charakterze pełnomocników,

interwenient,

* Język postępowania: niemiecki.

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: M. Vilaras, prezes izby, K. Lenaerts, prezes Trybunału, pełniący obowiązki sędziego czwartej izby, N. Piçarra (sprawozdawca), D. Šváby i S. Rodin, sędziowie,

rzecznik generalny: G. Pitruzzella,

sekretarz: D. Dittert, kierownik wydziału,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 15 października 2020 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 stycznia 2021 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że poprzez niedokonanie prawidłowej transpozycji:
 - art. 2 pkt 21 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE (Dz.U. 2009, L 211, s. 55) oraz art. 2 pkt 20 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 2003/55/WE (Dz.U. 2009, L 211, s. 94);
 - art. 19 ust. 3 i 8 dyrektywy 2009/72 i dyrektywy 2009/73;
 - art. 19 ust. 5 dyrektywy 2009/72 i dyrektywy 2009/73; a także
 - art. 37 ust. 1 lit. a) oraz ust. 6 lit. a) i b) dyrektywy 2009/72, a także art. 41 ust. 1 lit. a) oraz ust. 6 lit. a) i b) dyrektywy 2009/73,

Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążyą na mocy tych dyrektyw.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2009/72

2 Zgodnie z motywami 1, 4, 9, 11, 12, 16, 24, 25, 33, 34 i 36 dyrektywy 2009/72:

„(1) Rynek wewnętrzny energii elektrycznej, który od 1999 r. jest stopniowo realizowany w całej [Unii Europejskiej], ma na celu zapewnienie prawdziwej możliwości wyboru wszystkim konsumentom w Unii Europejskiej, bez względu na to, czy są to obywatele, czy przedsiębiorstwa, stworzenie nowych możliwości gospodarczych oraz zwiększenie poziomu handlu transgranicznego, aby osiągnąć w ten sposób zwiększenie wydajności, konkurencyjne ceny i wyższe standardy usług oraz przyczynić się do bezpieczeństwa dostaw i stabilności.

[...]

(4) Istnieją jednak obecnie [w Unii] przeszkody w sprzedaży energii elektrycznej na równych warunkach oraz bez dyskryminacji lub niekorzystnych warunków. W szczególności nie we wszystkich państwach członkowskich istnieje już niedyskryminacyjny dostęp do sieci oraz równie skuteczny nadzór regulacyjny.

[...]

(9) Bez skutecznego oddzielenia sieci od działalności w zakresie wytwarzania i dostaw (»skuteczny rozdział«) istnieje nieodłączne ryzyko dyskryminacji nie tylko w zakresie eksploatacji sieci, ale także w zakresie środków zachęcających przedsiębiorstwa zintegrowane pionowo do dokonywania stosownych inwestycji w swoje sieci.

[...]

(11) Skuteczny rozdział może zostać zapewniony jedynie poprzez wyeliminowanie środków zachęcających przedsiębiorstwa zintegrowane pionowo do stosowania dyskryminacji wobec konkurentów w odniesieniu do dostępu do sieci oraz w zakresie inwestycji. Rozdział własności – który należy rozumieć jako wyznaczenie właściciela sieci na operatora systemu i zachowanie jego niezależności od wszelkich interesów związanych z dostawami i produkcją – jest wyraźnie skutecznym i stabilnym sposobem na rozwiązanie nieodłącznego konfliktu interesów oraz zapewnienie bezpieczeństwa dostaw [...]. Zgodnie z zasadami rozdziału własności państwa członkowskie powinny być zobowiązane do zapewnienia, że ta sama osoba lub te same osoby nie są [będą] uprawnione do sprawowania kontroli nad przedsiębiorstwem wytwarzającym lub dostarczającym energię elektryczną i jednocześnie do sprawowania kontroli lub wykonywania jakichkolwiek praw względem operatora systemu przesyłowego lub systemu przesyłowego. Z drugiej strony, sprawowanie kontroli nad systemem przesyłowym lub nad operatorem systemu przesyłowego powinno wykluczać możliwość sprawowania kontroli lub wykonywania jakichkolwiek praw względem przedsiębiorstwa wytwarzającego lub dostarczającego

energię elektryczną. W ramach tych ograniczeń przedsiębiorstwo wytwarzające lub dostarczające energię elektryczną powinno móc posiadać udziały mniejszościowe w operatorze systemu przesyłowego lub w systemie przesyłowym.

- (12) Każdy system rozdziału powinien skutecznie eliminować wszelkie konflikty interesów między producentami, dostawcami i operatorami systemów przesyłowych, aby stworzyć zachęty do niezbędnych inwestycji i zagwarantować dostęp nowych podmiotów wchodzących na rynek w ramach przejrzystego i skutecznego systemu regulacyjnego, i nie powinien tworzyć zbyt kosztownego systemu regulacyjnego dla krajowych organów regulacyjnych.

[...]

- (16) Ustanowienie operatora systemu lub operatora przesyłu niezależnych od interesów związanych z dostawami i wytwarzaniem powinno umożliwić przedsiębiorstwu zintegrowanemu pionowo utrzymanie własności aktywów sieci przy jednoczesnym zapewnieniu skutecznego oddzielenia interesów, pod warunkiem że ten niezależny operator systemu lub ten niezależny operator przesyłu pełni wszystkie funkcje operatora systemu oraz że wprowadzone zostaną szczegółowe uregulowania oraz szeroko zakrojone mechanizmy kontroli regulacyjnej.

[...]

- (24) W pełni skuteczne oddzielenie działalności sieciowej i działalności w zakresie dostaw i wytwarzania powinno mieć zastosowanie w całej [Unii], zarówno wobec przedsiębiorstw [z Unii], jak i tych spoza [Unii]. W celu zapewnienia, aby działalność sieciowa oraz działalność w zakresie dostaw i wytwarzania w całej [Unii] były od siebie niezależne, organy regulacyjne powinny zostać uprawnione do odmowy przyznania certyfikacji operatorom systemów przesyłowych, którzy nie spełniają kryteriów rozdziału [...].

- (25) Bezpieczeństwo dostaw energii stanowi jeden z zasadniczych elementów bezpieczeństwa publicznego i w związku z tym jest ściśle powiązane ze sprawnym funkcjonowaniem rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz z integracją odizolowanych rynków energii elektrycznej państw członkowskich. Energia elektryczna może dotrzeć do obywateli Unii wyłącznie za pośrednictwem sieci. Funkcjonujące rynki energii elektrycznej oraz, w szczególności, sieci i inne aktywa związane z dostawami energii elektrycznej są istotne dla bezpieczeństwa publicznego, konkurencyjności gospodarki oraz dobrobytu obywateli Unii. Osobom z krajów trzecich należy zatem zezwolić na kontrolowanie systemu przesyłowego lub operatora systemu przesyłowego jedynie wtedy, gdy spełniają one wymogi skutecznego rozdziału, które mają zastosowanie [w Unii] [...].

[...]

- (33) Dyrektywa 2003/54/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE (Dz.U. 2003, L 176, s. 37)] wprowadziła wymóg, aby państwa członkowskie ustanowiły organy regulacyjne posiadające szczególne uprawnienia. Z doświadczenia wynika jednak, że na przeszkodzie skuteczności regulacji stoi często brak niezależności organów regulacyjnych od rządu, a także niewystarczające uprawnienia i swoboda uznania. Z tej przyczyny Rada Europejska na posiedzeniu w dniach 8 i 9 marca

2007 r. wezwała Komisję do opracowania wniosków legislacyjnych przewidujących dalszą harmonizację uprawnień i zwiększanie niezależności krajowych organów regulacji energetyki. Należy wprowadzić możliwość, aby tym krajowym organom regulacyjnym mógł podlegać zarówno sektor elektroenergetyczny, jak i sektor gazowy.

- (34) Jeżeli rynek wewnętrzny energii elektrycznej ma właściwie funkcjonować, organy regulacji energetyki powinny móc podejmować decyzje dotyczące wszelkich istotnych kwestii regulacyjnych oraz być w pełni niezależne od jakichkolwiek innych interesów publicznych lub prywatnych. Nie wyklucza to możliwości stosowania kontroli sądowej ani nadzoru parlamentarnego zgodnie z prawem [konstytucyjnym] państw członkowskich [...].

[...]

- (36) Krajowe organy regulacyjne powinny móc ustalać lub zatwierdzać taryfy lub metody stosowane do kalkulacji taryf, w oparciu o propozycje operatora systemu przesyłowego lub operatora(-ów) systemu dystrybucyjnego, lub w oparciu o propozycje uzgodnione między tym operatorem(-ami) i użytkownikami sieci. Wykonując te zadania, krajowe organy regulacyjne powinny zapewnić, aby taryfy przesyłowe i dystrybucyjne były niedyskryminacyjne i odzwierciedlały koszty, a także powinny uwzględniać długoterminowe marginalne koszty sieci, których uniknięto dzięki zastosowaniu środków zarządzania popytem”.

- 3 Artykuł 2 tej dyrektywy, zatytułowany „Definicje”, stanowi w pkt 21 i 35:

„Na użytek niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[...]

21. »przedsiębiorstwo zintegrowane pionowo« oznacza przedsiębiorstwo energetyczne lub grupę przedsiębiorstw energetycznych, w których ta sama osoba lub te same osoby są uprawnione, bezpośrednio lub pośrednio, do sprawowania kontroli, a dane przedsiębiorstwo lub grupa przedsiębiorstw prowadzi co najmniej jedną z następujących działalności: działalność przesyłową lub działalność dystrybucyjną, oraz co najmniej jedną z następujących działalności: działalność w zakresie wytwarzania lub działalność w zakresie dostaw energii elektrycznej;

[...]

35. »przedsiębiorstwo energetyczne« oznacza każdą osobę fizyczną lub prawną, która prowadzi przynajmniej jedną z następujących działalności: działalność w zakresie wytwarzania, działalność przesyłową, działalność dystrybucyjną, działalność w zakresie dostaw lub w zakresie zakupu energii elektrycznej, i która odpowiada za zadania handlowe, techniczne lub w zakresie utrzymania dotyczące tych działalności, z wyłączeniem odbiorców końcowych”.

- 4 Artykuł 9 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Rozdział systemów przesyłowych i operatorów systemów przesyłowych”, przewiduje w ust. 1 i 8:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby od dnia 3 marca 2012 r.:

- a) każde przedsiębiorstwo będące właścicielem systemu przesyłowego działało jako operator systemu przesyłowego;

- b) ta sama osoba lub te same osoby nie były uprawnione:
 - (i) do bezpośredniego lub pośredniego sprawowania kontroli nad przedsiębiorstwem prowadzącym jakąkolwiek działalność w zakresie wytwarzania lub dostaw ani do bezpośredniego lub pośredniego sprawowania kontroli lub wykonywania jakichkolwiek praw względem operatora systemu przesyłowego lub względem systemu przesyłowego; ani
 - (ii) do bezpośredniego lub pośredniego sprawowania kontroli nad operatorem systemu przesyłowego lub nad systemem przesyłowym ani do bezpośredniego lub pośredniego sprawowania kontroli lub wykonywania jakichkolwiek praw względem przedsiębiorstwa prowadzącego jakąkolwiek działalność w zakresie wytwarzania lub dostaw;
- c) ta sama osoba lub osoby nie były uprawnione do powoływania członków rady nadzorczej, zarządu ani organów uprawnionych do reprezentacji przedsiębiorstwa operatora systemu przesyłowego lub systemu przesyłowego, ani do bezpośredniego ani do pośredniego sprawowania kontroli lub wykonywania jakichkolwiek praw względem przedsiębiorstwa prowadzącego jakąkolwiek działalność w zakresie wytwarzania lub dostaw; oraz
- d) ta sama osoba nie była uprawniona do pełnienia funkcji członka rady nadzorczej, zarządu lub organów uprawnionych do reprezentacji przedsiębiorstwa, zarówno przedsiębiorstwa prowadzącego jakąkolwiek działalność w zakresie wytwarzania lub dostaw, jak i operatora systemu przesyłowego lub systemu przesyłowego.

[...]

8. W przypadku gdy w dniu 3 września 2009 r. system przesyłowy należy do przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo, państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o niestosowaniu ust. 1.

W takim przypadku państwa członkowskie, których to dotyczy:

- a) wyznaczają niezależnego operatora systemu zgodnie z art. 13; lub
- b) stosują się do przepisów rozdziału V [zatytułowanego »Niezależny operator systemu przesyłowego«].

5 Artykuł 19 tej dyrektywy, zatytułowany „Niezależność pracowników i kierownictwa operatora systemu przesyłowego”, stanowi w ust. 3, 5 i 8:

„3. Nie jest dozwolone zajmowanie jakiegokolwiek stanowiska ani wykonywanie jakichkolwiek obowiązków zawodowych, posiadanie jakichkolwiek interesów lub powiązań gospodarczych, bezpośrednio lub pośrednio, w przedsiębiorstwie zintegrowanym pionowo lub jakiegokolwiek jego części lub z kontrolującymi go współnikami lub akcjonariuszami innymi niż operator systemu przesyłowego przez okres trzech lat przed powołaniem osób odpowiedzialnych za zarządzanie lub członków organów administracyjnych operatora systemu przesyłowego podlegających przepisom niniejszego ustępu.

[...]

5. Osoby odpowiedzialne za zarządzanie lub członkowie organów administracyjnych oraz pracownicy operatora systemu przesyłowego nie mogą, bezpośrednio ani pośrednio, posiadać żadnych interesów w jakiegokolwiek części przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo innej niż operator systemu przesyłowego ani otrzymywać od niej żadnych korzyści finansowych. Ich

wynagrodzenie nie zależy od działalności ani wyników przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo innych niż działalność lub wyniki operatora systemu przesyłowego.

[...]

8. [Ustęp] 3 ma zastosowanie do większości osób odpowiedzialnych za zarządzanie lub członków organów administracyjnych operatora systemu przesyłowego.

Osoby odpowiedzialne za zarządzanie lub członkowie organów administracyjnych operatora systemu przesyłowego, którzy nie podlegają przepisom ust. 3, nie mogą wykonywać jakiejkolwiek działalności zarządczej ani innej odnośnej działalności w przedsiębiorstwie zintegrowanym pionowo przez okres co najmniej sześciu miesięcy przed ich powołaniem.

Pierwszy akapit niniejszego ustępu oraz ust. 4–7 mają zastosowanie do osób należących do kierownictwa wykonawczego i do osób bezpośrednio im podległych w sprawach związanych z eksploatacją, utrzymywaniem lub rozbudową sieci”.

6 Artykuł 35 dyrektywy 2009/72, zatytułowany „Wyznaczanie i niezależność organów regulacyjnych”, stanowi w ust. 4 i 5:

„4. Państwa członkowskie gwarantują niezależność organu regulacyjnego i zapewniają, aby wykonywał on swoje uprawnienia w sposób bezstronny i przejrzysty. W tym celu państwa członkowskie zapewniają, aby przy wykonywaniu zadań regulacyjnych powierzonych mu na mocy niniejszej dyrektywy i aktów powiązanych organ regulacyjny:

- a) był prawnie odrębny i funkcjonalnie niezależny od jakiegokolwiek innego podmiotu publicznego lub prywatnego;
- b) zapewniał, aby jego pracownicy oraz osoby odpowiedzialne za zarządzanie nim:
 - (i) działali niezależnie od wszelkich interesów rynkowych; oraz
 - (ii) przy wykonywaniu swoich zadań regulacyjnych nie zwracali się o bezpośrednie polecenia ani nie wykonywali bezpośrednich poleceń któregośkolwiek rządu lub innego podmiotu publicznego lub prywatnego. Niniejszy wymóg pozostaje bez uszczerbku dla ścisłej współpracy, w stosownych przypadkach, z innymi właściwymi organami krajowymi oraz dla ogólnych wytycznych polityki opracowanych przez rząd niezwiązanych z uprawnieniami i obowiązkami regulacyjnymi na podstawie art. 37.

5. W celu ochrony niezależności organu regulacyjnego państwa członkowskie zapewniają w szczególności, aby:

- a) organ regulacyjny mógł podejmować niezależne decyzje, niezależnie od jakichkolwiek podmiotów politycznych, oraz posiadał co roku odrębne środki budżetowe i niezależność w wykonywaniu przyznanego budżetu oraz odpowiednie zasoby kadrowe i finansowe do wykonywania swoich obowiązków; [...]

[...]”.

7 Artykuł 37 tej dyrektywy, zatytułowany „Obowiązki i uprawnienia organu regulacyjnego”, przewiduje w ust. 1, 6, 8, 10 i 17:

„1. Do obowiązków organu regulacyjnego należy:

a) ustalanie lub zatwierdzanie, na podstawie przejrzystych kryteriów, taryf przesyłowych lub dystrybucyjnych lub metod ich ustalania; [...]

[...]

6. Organy regulacyjne są odpowiedzialne za ustalanie lub zatwierdzanie, z odpowiednim wyprzedzeniem przed ich wejściem w życie, przynajmniej metod stosowanych do kalkulacji lub ustanawiania warunków:

a) przyłączania i dostępu do sieci krajowych, w tym również taryf przesyłowych i dystrybucyjnych lub metod ich ustalania. Te taryfy lub metody umożliwiają realizację niezbędnych inwestycji w sieci w sposób umożliwiający tym inwestycjom zapewnienie wykonalności [rentowności] sieci;

b) zapewniania usług bilansowania systemu, które świadczone są w sposób jak najbardziej opłacalny i tworzą odpowiednie zachęty dla użytkowników sieci do bilansowania ich wkładu i poborów. Usługi bilansowania systemu świadczone są w sposób sprawiedliwy i niedyskryminacyjny oraz w oparciu o obiektywne kryteria; [...]

[...]

8. Przy ustalaniu lub zatwierdzaniu taryf lub metod i usług bilansowania systemu organy regulacyjne zapewniają, aby operatorzy systemów przesyłowych i dystrybucyjnych otrzymali stosowne zachęty – zarówno krótko-, jak i długoterminowe – do zwiększania wydajności, zwiększania integracji rynku i bezpieczeństwa dostaw oraz do wspierania odnośnej działalności badawczej.

[...]

10. Organy regulacyjne są upoważnione do zobowiązania operatorów systemów przesyłowych i operatorów systemów dystrybucyjnych, w razie konieczności, [do] zmiany warunków, w tym również taryf lub metod, o których mowa w niniejszym artykule, w celu zapewnienia, aby były one proporcjonalne i stosowane w sposób niedyskryminacyjny. W przypadku opóźnienia w ustaleniu taryf przesyłowych i dystrybucyjnych krajowe organy regulacyjne są uprawnione do ustalenia lub zatwierdzenia tymczasowych taryf przesyłowych i dystrybucyjnych lub metod oraz do podjęcia decyzji w sprawie odpowiednich środków wyrównawczych, jeżeli ostateczne taryfy lub metody odbiegają od tych taryf lub metod tymczasowych.

[...]

17. Państwa członkowskie zapewniają ustanowienie na poziomie krajowym odpowiednich mechanizmów przewidujących, że [by] strona, której dotyczy decyzja krajowego organu regulacyjnego, ma [miała] prawo do odwołania się do organu niezależnego od zaangażowanych stron oraz od jakiegokolwiek rządu”.

- 8 Dyrektywa 2009/72 została uchylona ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2021 r. dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniającą dyrektywę 2012/27/UE (Dz.U. 2019, L 158, s. 125). Ma ona jednak zastosowanie *ratione temporis* do niniejszego sporu.

Dyrektywa 2009/73

- 9 Motywy 1, 4, 6, 8, 9, 13, 21, 22, 29, 30 i 32 dyrektywy 2009/73 odpowiadają – *mutatis mutandis* w odniesieniu do sektora gazu ziemnego – przywołanym powyżej motywom dyrektywy 2009/72.
- 10 Artykuł 2 pkt 1 i 20, art. 9 ust. 1 i 8, art. 19 ust. 3, 5 i 8, art. 39 ust. 4 i 5, art. 41 ust. 1 lit. a), ust. 6 lit. a) i b) oraz ust. 8, 10 i 17 dyrektywy 2009/73 odpowiadają – *mutatis mutandis* w odniesieniu do sektora gazu ziemnego – przywołanym powyżej przepisom dyrektywy 2009/72.

Prawo niemieckie

- 11 Paragraf 3 pkt 38 *Energiewirtschaftsgesetz* (ustawy w sprawie zarządzania energią) z dnia 7 lipca 2005 r. (BGBl. I, s. 1970 i 3621), zmienionej przez § 2 ust. 6 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. (BGBl. I, s. 2808, 2018 I s. 472) (zwanej dalej „EnWG”), definiuje „przedsiębiorstwo zintegrowane pionowo zajmujące się dostawami energii” jako „przedsiębiorstwo działające w sektorze energii elektrycznej lub gazu bądź grupę przedsiębiorstw sektora energii elektrycznej lub gazu, które są powiązane w rozumieniu art. 3 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz.U. L 24 z 29.1.2004, s. 1), przy czym dane przedsiębiorstwo lub dana grupa prowadzi w Unii Europejskiej, w sektorze energii elektrycznej, co najmniej jedną z następujących działalności: działalność przesyłową lub działalność dystrybucyjną, oraz co najmniej jedną z następujących działalności: działalność w zakresie wytwarzania lub dystrybucji energii elektrycznej bądź, w sektorze gazu, co najmniej jedną z następujących działalności: działalność w zakresie przesyłu, dystrybucji, eksploatacji instalacji [skroplonego gazu ziemnego (LNG)] lub magazynowania, i jednocześnie jedną z następujących działalności: działalność w zakresie wydobycia lub dystrybucji gazu ziemnego”.
- 12 Zgodnie z § 10c tej ustawy, zatytułowanym „Niezależność pracowników i kierownictwa niezależnego operatora systemu przesyłowego”:

„[...]”

2. Przez okres trzech lat poprzedzających powołanie większość członków kierownictwa operatora systemu przesyłowego nie może wykonywać jakiejkolwiek działalności zawodowej ani posiadać jakichkolwiek interesów w przedsiębiorstwie należącym do przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo (lub w przedsiębiorstwie będącym wspólnikiem lub akcjonariuszem kontrolującym te przedsiębiorstwa), ani utrzymywać powiązań gospodarczych z owym przedsiębiorstwem należącym do przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo (lub z przedsiębiorstwem będącym wspólnikiem lub akcjonariuszem kontrolującym te przedsiębiorstwa), które prowadzi w sektorze energii elektrycznej jedną z następujących działalności: wytwarzanie, dystrybucja, dostawa lub zakup energii elektrycznej, a w sektorze gazu ziemnego – jedną z następujących działalności: wydobycie, dystrybucja, dostawa, zakup lub magazynowanie gazu ziemnego, lub które wykonuje związane z tego rodzaju działalnością zadania o charakterze handlowym, technicznym lub w zakresie utrzymania. Przez okres sześciu miesięcy poprzedzających powołanie pozostali członkowie kierownictwa niezależnego operatora systemu

przesyłowego nie mogą wykonywać zadań kierowniczych lub zadań podobnych do zadań wykonywanych w ramach niezależnego operatora systemu przesyłowego w przedsiębiorstwie należącym do przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo (lub w przedsiębiorstwie będącym współnikiem lub akcjonariuszem kontrolującym te przedsiębiorstwa), które prowadzi w sektorze energii elektrycznej jedną z następujących działalności: wytwarzanie, dystrybucja, dostawa lub zakup energii elektrycznej, a w sektorze gazu ziemnego – jedną z następujących działalności: wydobywanie, dystrybucja, dostawa, zakup lub magazynowanie gazu ziemnego, lub które wykonuje związane z tego rodzaju działalnością zadania o charakterze handlowym, technicznym lub w zakresie utrzymania. Zdania pierwsze i drugie nie mają zastosowania do powołań, które stały się skuteczne przed dniem 3 marca 2012 r.

[...]

4. Niezależny operator systemu przesyłowego oraz przedsiębiorstwo zintegrowane pionowo zajmujące się dostawą energii zapewniają, że po dniu 3 marca 2012 r. osoby odpowiedzialne za kierownictwo i inni pracownicy niezależnego operatora systemu przesyłowego nie będą nabywać udziałów w kapitale przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo zajmującego się dostawą energii lub w kapitale części tego przedsiębiorstwa, chyba że chodzi o udziały w kapitale niezależnego operatora systemu przesyłowego. Najpóźniej w dniu 31 marca 2016 r. osoby odpowiedzialne za kierownictwo dokonają zbycia nabytych przed dniem 3 marca 2012 r. udziałów w kapitale przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo zajmującego się dostawą energii lub w kapitale części tego przedsiębiorstwa. Niezależny operator systemu przesyłowego zapewnia, że wynagrodzenie osób należących do jego kierownictwa nie będzie zależało od wyników gospodarczych, a w szczególności od wyników operacyjnych przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo zajmującego się dostawą energii lub jednej z jego jednostek zależnych, z wyjątkiem niezależnego operatora systemu przesyłowego.

[...]

6. Ustęp 2 zdanie pierwsze oraz ust. 3 i 5 stosuje się odpowiednio do osób bezpośrednio podległych kierownictwu wykonawczemu oraz odpowiedzialnych za zarządzanie siecią bądź jej utrzymywanie lub rozbudowę”.

- 13 Paragraf 24 wspomnianej ustawy, zatytułowany „Przepisy dotyczące warunków dostępu do sieci, opłat za dostęp do sieci oraz świadczenia i nabywania usług bilansowania systemu; uprawnienia regulacyjne”, ma następujące brzmienie:

„Rząd federalny za zgodą Bundesratu [(rady federalnej, Niemcy)] może w drodze rozporządzenia:

1. ustalać warunki dostępu do sieci, w tym nabywania i świadczenia usług bilansowania systemu, lub metody określania tych warunków, a także metody określania opłat za dostęp do sieci [...];
2. regulować, w jakich przypadkach i na jakich zasadach organ regulacyjny może ustalić te warunki lub metody bądź zatwierdzić je na wniosek operatora systemu;
3. regulować, w jakich szczególnych przypadkach korzystania z sieci i na jakich zasadach organ regulacyjny może okazjonalnie zatwierdzić indywidualne opłaty za dostęp do sieci lub ich zakazać [...].”

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

- 14 W dniu 20 maja 2014 r. Komisja w ramach badania z urzędu transpozycji dyrektyw 2009/72 i 2009/73 do prawa niemieckiego w celu ustalenia, czy istnieją ewentualne niezgodności z prawem Unii, skierowała do Republiki Federalnej Niemiec szereg pytań dotyczących transpozycji tych dyrektyw, na które organy niemieckie odpowiedziały w piśmie z dnia 12 września 2014 r.
- 15 Uznając, że prawo krajowe nie jest w wielu aspektach zgodne ze wspomnianymi dyrektywami, Komisja w dniu 27 lutego 2015 r. skierowała do Republiki Federalnej Niemiec wezwanie do usunięcia uchybienia w ramach postępowania w sprawie naruszenia nr 2014/2285, na które wspomniane państwo członkowskie odpowiedziało w piśmie z dnia 24 czerwca 2015 r.
- 16 W dniu 29 kwietnia 2016 r. Komisja skierowała do Republiki Federalnej Niemiec uzasadnioną opinię, w której podtrzymała stanowisko, że określone przepisy prawa niemieckiego nie są zgodne z dyrektywami 2009/72 i 2009/73. Wspomniane państwo członkowskie w piśmie z dnia 29 sierpnia 2016 r. odpowiedziało, że trwa proces przyjmowania zmian legislacyjnych dotyczących niektórych zarzutów podniesionych w uzasadnionej opinii, a w dniu 19 września 2017 r. przekazało tekst EnWG, która weszła w życie w dniu 22 lipca 2017 r.
- 17 Uznając, że przepisy prawne ustanowione przez Republikę Federalną Niemiec nadal nie są zgodne z dyrektywami 2009/72 i 2009/73, Komisja wniosła skargę w niniejszej sprawie.

W przedmiocie skargi

- 18 Komisja opiera skargę na czterech zarzutach, z których wszystkie dotyczą nieprawidłowej transpozycji dyrektyw 2009/72 i 2009/73 do EnWG przez Republikę Federalną Niemiec.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego nieuwzględnienia art. 2 pkt 21 dyrektywy 2009/72 i art. 2 pkt 20 dyrektywy 2009/73

Argumentacja stron

- 19 W ramach tego zarzutu Komisja podnosi, że Republika Federalna Niemiec nie dokonała prawidłowej transpozycji do prawa krajowego pojęcia „przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo” (zwanego dalej PZP) w rozumieniu art. 2 pkt 21 dyrektywy 2009/72 i art. 2 pkt 20 dyrektywy 2009/73 z uwagi na to, że definicja tego pojęcia zawarta w § 3 pkt 38 EnWG jest ograniczona do przedsiębiorstw prowadzących działalność w Unii.
- 20 Zdaniem Komisji ograniczenie terytorialnego zakresu stosowania pojęcia PZP, którego dokonano w EnWG, jest sprzeczne zarówno z brzmieniem art. 2 pkt 21 dyrektywy 2009/72 i art. 2 pkt 20 dyrektywy 2009/73, jak i z celem przewidzianych w tych dyrektywach przepisów dotyczących skutecznego rozdziału pomiędzy systemami przesyłu energii elektrycznej i gazu ziemnego z jednej strony a działalnością w zakresie wytwarzania i dostaw tych produktów energetycznych z drugiej strony.

- 21 Gdyby bowiem prawodawca Unii zamierzał ograniczyć definicję pojęcia PZP do działalności prowadzonej wewnątrz Unii, wskazałby to wprost, jak uczynił to w innych przepisach dyrektyw 2009/72 i 2009/73. W ocenie Komisji taka wykładnia znajduje potwierdzenie w motywie 24 dyrektywy 2009/72 i motywie 21 dyrektywy 2009/73, w których przypomniano zasadę ogólną, zgodnie z którą przedsiębiorstwa mające siedzibę poza Unią podlegają prawu Unii, jeżeli prowadzą w niej działalność.
- 22 Ponadto konflikty interesów pomiędzy operatorami systemów przesyłowych z jednej strony a producentami lub dostawcami z drugiej strony, którym wspomniane przepisy dotyczące rozdziału mają zapobiegać, stanowiąc, że operatorzy ci uzyskują certyfikację tylko wtedy, gdy eksploatują sieci w sposób niezależny i niedyskryminacyjny, mogą wystąpić zarówno wtedy, gdy działalność objęta definicją pojęcia PZP jest prowadzona w Unii, jak i wtedy, gdy jest ona prowadzona poza nią.
- 23 Komisja podkreśla również, że włączenie do zakresu stosowania pojęcia PZP działalności prowadzonej poza Unią nie oznacza, że przedsiębiorstwa pozaeuropejskie stają się podmiotami praw i obowiązków wynikających z prawa europejskiego, i nie rozszerza kompetencji Unii. Operatorzy systemów przesyłowych podlegający przepisom dotyczącym skutecznego rozdziału działają bowiem zawsze wewnątrz Unii. Włączenie działalności prowadzonej poza Unią do definicji pojęcia PZP umożliwia ocenę skutków tej działalności w Unii. Żadna zasada prawa konkurencji ani prawa międzynarodowego nie stoi na przeszkodzie takiej wykładni.
- 24 Republika Federalna Niemiec, po pierwsze, twierdzi w oparciu o orzecznictwo Trybunału (wyroki: z dnia 25 maja 1985 r., Komisja/Niemcy, 29/84, EU:C:1985:229, pkt 9; z dnia 30 czerwca 2016 r., Komisja/Polska, C-648/13, EU:C:2016:49, pkt 73), że państwa członkowskie nie mają obowiązku dokonania dosłownej transpozycji dyrektyw, o ile zachowana jest ich treść prawna. Wspomniane państwo członkowskie podnosi, że zawarta w § 3 pkt 38 EnWG definicja pojęcia PZP nie jest sprzeczna z brzmieniem art. 2 pkt 21 dyrektywy 2009/72 i art. 2 pkt 20 dyrektywy 2009/73. Przepisy te nie zawierają bowiem żadnej wskazówki co do ich terytorialnego zakresu stosowania i wobec tego wymagają uściślenia tego aspektu przy ich transpozycji do prawa krajowego państw członkowskich.
- 25 Po drugie, Republika Federalna Niemiec podnosi, że duch i cel przewidzianych w tych dyrektywach przepisów dotyczących skutecznego rozdziału nie wymagają, by działalność prowadzona poza Unią przez przedsiębiorstwa wytwarzające lub dostarczające energię była uwzględniona w definicji pojęcia PZP. Tego rodzaju działalność nie wywołuje kwalifikowanych skutków w odniesieniu do skutecznej i niedyskryminacyjnej eksploatacji systemów przesyłu energii elektrycznej i gazu ziemnego w Unii, ponieważ konflikt interesów między operatorami tych systemów a częściami przedsiębiorstw prowadzącymi działalność w powiązanych sektorach konkurencyjnych istnieje jedynie w sytuacji, gdy owe części przedsiębiorstw chcą korzystać z sieci w celu przesyłania energii, którą wytwarzają lub dostarczają. O ile z orzecznictwa Trybunału (wyrok z dnia 6 września 2017 r., Intel/Komisja, C-413/14 P, EU:C:2017:632, pkt 40 i nast.) wynika, że kryterium kwalifikowanych skutków pozwala uzasadnić zastosowanie prawa Unii, w wypadku gdy dane zachowanie wywołuje natychmiastowe i istotne skutki w Unii, o tyle kryterium to jest wystarczająco uwzględnione w definicji przewidzianej w § 3 pkt 38 EnWG.
- 26 Po trzecie, rozszerzenie definicji pojęcia PZP na działalność prowadzoną poza Unią przez przedsiębiorstwa z państw trzecich skutkowałoby sprzecznym z prawem międzynarodowym rozszerzeniem kompetencji regulacyjnych Unii. Owe przedsiębiorstwa z państw trzecich stałyby się bowiem podmiotami praw i obowiązków, nie prowadząc działalności na terytorium Unii.

- 27 Po czwarte, Republika Federalna Niemiec podnosi, że interpretowanie art. 2 pkt 21 dyrektywy 2009/72 i art. 2 pkt 20 dyrektywy 2009/73 w ten sposób, że pojęcie PZP obejmuje działalność prowadzoną poza Unią przez przedsiębiorstwa z państw trzecich, jest sprzeczne z obowiązkiem dokonywania wykładni aktu prawa wtórnego zgodnie z prawem pierwotnym Unii. Z uwagi bowiem na to, że podstawą owych dyrektyw były art. 47 ust. 2 oraz art. 55 i 95 traktatu WE (obecnie, odpowiednio, art. 53 ust. 2 oraz art. 62 i 114 TFUE), ich celem musi być ułatwienie korzystania ze swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, a także harmonizacja uregulowań państw członkowskich, których przedmiotem jest ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Wspomniane postanowienia prawa pierwotnego nie mogą zatem stanowić właściwej podstawy prawnej dla ustanowienia przepisów mających zastosowanie do działalności gospodarczej przedsiębiorstw prowadzonej w państwie trzecim.
- 28 Ponadto ze względu na to, że działalność przedsiębiorstw z państw trzecich prowadzona poza Unią nie wywiera wpływu na rynek wewnętrzny, nie ma potrzeby nakładania na nie przewidzianych w dyrektywach 2009/72 i 2009/73 ograniczeń w swobodnym przepływie kapitału w rozumieniu art. 63 TFUE, a także w przysługującej przedsiębiorstwom wolności prowadzenia działalności i przysługującej ich pracownikom wolności wyboru zawodu oraz w prawie własności, ustanowionych odpowiednio w art. 15 ust. 1, art. 16 oraz art. 17 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), aby osiągnąć cel polegający na zapewnieniu skutecznej i niedyskryminacyjnej eksploatacji systemów przesyłowych wewnątrz Unii.

Ocena Trybunału

- 29 Z uwagi na to, że Republika Federalna Niemiec podnosi, iż definicja pojęcia PZP zawarta w § 3 pkt 38 EnWG nie sprzeciwia się definicji zawartej w art. 2 pkt 21 dyrektywy 2009/72 oraz w art. 2 pkt 20 dyrektywy 2009/73, lecz ją precyzuje, należy zbadać zasadność przyjętej przez to państwo członkowskie wykładni wspomnianej definicji nie tylko w świetle brzmienia art. 2 pkt 21 i art. 2 pkt 20 tych dyrektyw, ale również w świetle ich kontekstu oraz celów, do których osiągnięcia zmierza uregulowanie, którego przepisy te są częścią (zob. podobnie wyrok z dnia 12 października 2017 r., Kamin und Grill Shop, C-289/16, EU:C:2017:758, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 30 Należy w tym względzie przypomnieć, że zgodnie z brzmieniem art. 2 pkt 21 dyrektywy 2009/72 PZP definiuje się jako „przedsiębiorstwo energetyczne lub grupę przedsiębiorstw energetycznych, w których ta sama osoba lub te same osoby są uprawnione, bezpośrednio lub pośrednio, do sprawowania kontroli, a dane przedsiębiorstwo lub grupa przedsiębiorstw prowadzi co najmniej jedną z następujących działalności: działalność przesyłową lub działalność dystrybucyjną, oraz co najmniej jedną z następujących działalności: działalność w zakresie wytwarzania lub działalność w zakresie dostaw energii elektrycznej”. Artykuł 2 pkt 20 dyrektywy 2009/73 definiuje PZP w sektorze gazu ziemnego przy użyciu analogicznych określeń.
- 31 W pierwszej kolejności należy zauważyć, że ani art. 2 pkt 21 dyrektywy 2009/72, ani art. 2 pkt 20 dyrektywy 2009/73 nie odsyłają do prawa państw członkowskich w celu zdefiniowania pojęcia PZP na potrzeby tych dyrektyw.
- 32 Wobec tego pojęcie PZP jest autonomicznym pojęciem prawa Unii, któremu należy nadać w całej Unii autonomiczną i jednolitą wykładnię, zważywszy na wynikające z zasady równości wymogi jednolitego stosowania tego prawa. Zakresu owego pojęcia nie można zatem ustalać poprzez odniesienie do pojęć znanych prawu państw członkowskich lub do klasyfikacji dokonanych na

szczeblu krajowym [zob. analogicznie wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., RL (Dyrektywa w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach), C-199/19, EU:C:2020:548, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 33 Ponadto ze względu na to, że brzmienie art. 2 pkt 21 dyrektywy 2009/72 i art. 2 pkt 20 dyrektywy 2009/73 nie odnosi się w żaden sposób do terytorium, na którym PZP prowadzi działalność, ani do miejsca jego siedziby, przepisy te nie wprowadzają żadnego wyraźnego ograniczenia terytorialnego w odniesieniu do pojęcia PZP, które prowadziłyby do zawężenia tego pojęcia wyłącznie do działalności prowadzonej wewnątrz Unii.
- 34 W drugiej kolejności, co się tyczy kontekstu, w jaki wpisuje się pojęcie PZP, należy zauważyć, że – jak wynika w szczególności z art. 9 ust. 1 i 8 dyrektyw 2009/72 i 2009/73 w związku z motywem 9 dyrektywy 2009/72 i motywem 6 dyrektywy 2009/73 – pojęcie to objęte jest tymi przepisami owych dyrektyw, których celem jest zapewnienie „skutecznego rozdziału” pomiędzy systemami przesyłowymi z jednej strony a działalnością w zakresie wytwarzania i dostaw, odpowiednio, energii elektrycznej i gazu ziemnego z drugiej strony.
- 35 W trzeciej kolejności, co się tyczy celów rozpatrywanego uregulowania, należy zauważyć, że dyrektywy 2009/72 i 2009/73 mają na celu urzeczywistnienie rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu ziemnego, w ramach którego gwarancja niedyskryminacyjnego dostępu do sieci jest podstawowym elementem. Otóż z motywu 9 dyrektywy 2009/72 i motywu 6 dyrektywy 2009/73 wynika, że bez skutecznego rozdziału, o którym mowa w poprzednim punkcie niniejszego wyroku, istnieje ryzyko dyskryminacji w tym dostępie. Wyeliminowanie tego ryzyka, jak wynika w szczególności z motywów 11, 12 i 16 dyrektywy 2009/72 oraz motywów 8, 9 i 13 dyrektywy 2009/73, wymaga usunięcia wszelkich konfliktów interesów pomiędzy producentami lub dostawcami z jednej strony a operatorami systemów przesyłu produktów energetycznych z drugiej strony.
- 36 Wymogi skutecznego rozdziału ustanowione w dyrektywach 2009/72 i 2009/73 mają zatem na celu zapewnienie pełnej i skutecznej niezależności operatorów systemów przesyłowych w stosunku do działalności w zakresie wytwarzania i dostaw (zob. podobnie wyrok z dnia 26 października 2017 r., Balgarska energiyina borsa, C-347/16, EU:C:2017:816, pkt 34). Jak wynika z motywu 24 dyrektywy 2009/72 i motywu 21 dyrektywy 2009/73, owe wymogi skutecznego rozdziału mają zastosowanie w całej Unii, zarówno wobec przedsiębiorstw z Unii, jak i tych spoza Unii.
- 37 Nie można bowiem wykluczyć zaistnienia konfliktu interesów pomiędzy operatorem systemu przesyłowego znajdującym się w Unii a producentami lub dostawcami energii elektrycznej lub gazu ziemnego, którzy prowadzą działalność w tych sektorach poza Unią. Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 44 opinii, w sytuacji gdy gaz ziemny lub energia elektryczna wytwarzane poza Unią przez dane przedsiębiorstwo są przesyłane do Unii za pomocą systemu przesyłowego należącego do tego samego przedsiębiorstwa, istnieje wyraźne ryzyko zachowań dyskryminacyjnych przy eksploatacji tego systemu, które mogą niekorzystnie wpływać na przesyłanie produktów energetycznych konkurentów.
- 38 Wynika stąd, co również zauważył rzecznik generalny w pkt 45 opinii, że proponowana przez Republikę Federalną Niemiec zawężająca wykładnia pojęcia PZP zagraża skuteczności (effet utile) przepisów dyrektyw 2009/72 i 2009/73 dotyczących skutecznego rozdziału, ponieważ pozwala ona PZP, które wytwarza lub dostarcza gaz ziemny lub energię elektryczną poza Unią, na ich obchodzenie. Taka zawężająca wykładnia nie jest zatem zgodna z celami, do których

osiągnięcia owe przepisy zmierzają, ponieważ może prowadzić do wyłączenia z zakresu stosowania tego pojęcia sytuacji potencjalnego konfliktu interesów, takich jak te wymienione w poprzednim punkcie niniejszego wyroku, ze względu na ograniczenie zakresu wspomnianego pojęcia wyłącznie do działalności prowadzonej wewnątrz Unii.

- 39 Wobec tego należy przyjąć szeroką wykładnię pojęcia PZP, która pozwala na uwzględnienie, w stosownych przypadkach, działalności prowadzonej poza terytorium Unii. W związku z tym ograniczenie zakresu tego pojęcia wyłącznie do działalności prowadzonej w Unii oznacza jego nieuzasadnione zawężenie.
- 40 Wbrew argumentom podniesionym przez Republikę Federalną Niemiec stwierdzenie to nie prowadzi do rozszerzenia kompetencji regulacyjnych Unii poza rynek wewnętrzny, sprzecznego z obowiązkiem dokonywania wykładni aktu prawa wtórnego zgodnie z prawem pierwotnym, w niniejszym przypadku z art. 53 ust. 2 oraz art. 62 i 114 TFUE, a także z prawem międzynarodowym.
- 41 Należy w tym względzie zauważyć, że art. 2 pkt 21 dyrektywy 2009/72 i art. 2 pkt 20 dyrektywy 2009/73 nie regulują rynku znajdującego się poza Unią, lecz ograniczają się do sformułowania definicji pojęcia PZP, która zapewnia skuteczne stosowanie tych dyrektyw, zapobiegając obchodzeniu określonych wymogów niezbędnych do zagwarantowania skutecznego rozdziału, a tym samym do poprawy warunków funkcjonowania rynków wewnętrznych energii elektrycznej i gazu ziemnego.
- 42 Trybunał miał już sposobność podkreślić, że akt Unii przyjęty na podstawie art. 95 traktatu WE (obecnie art. 114 TFUE) może zawierać przepisy zmierzające do zapobieżenia obchodzeniu wymogów, których celem jest poprawa warunków funkcjonowania rynku wewnętrznego (zob. podobnie wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Philip Morris Brands i in., C-547/14, EU:C:2016:325, pkt 131 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 43 Ponadto PZP, które wytwarza lub dostarcza gaz ziemny lub energię elektryczną poza Unią, może znaleźć się w sytuacji konfliktu interesów, takiej jak te, o których mowa w pkt 37 niniejszego wyroku, ponieważ zachowania dyskryminacyjne na rynku wewnętrznym Unii mogą wystąpić nawet wtedy, gdy działalność w zakresie wytwarzania prowadzona jest przez PZP poza Unią. W tych okolicznościach prawo międzynarodowe nie wyklucza więc kompetencji Unii do stosowania jej przepisów w odniesieniu do takich zachowań (zob. podobnie wyrok z dnia 27 września 1988 r., Ahlström Osakeyhtiö i in./Komisja, 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 i od 125/85 do 129/85, EU:C:1988:447, pkt 18).
- 44 W konsekwencji należy uwzględnić pierwszy zarzut podniesiony przez Komisję na poparcie wniesionej skargi i stwierdzić, że poprzez niedokonanie prawidłowej transpozycji art. 2 pkt 21 dyrektywy 2009/72 i art. 2 pkt 20 dyrektywy 2009/73 Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążyą na mocy tych dyrektyw.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego nieuwzględnienia art. 19 ust. 3 i 8 dyrektyw 2009/72 i 2009/73

Argumentacja stron

- 45 W ramach tego zarzutu Komisja podnosi, że Republika Federalna Niemiec nie dokonała prawidłowej transpozycji przepisów dotyczących okresów przejściowych określonych w art. 19 ust. 3 i 8 dyrektyw 2009/72 i 2009/73. Zdaniem Komisji przepisy te mają zastosowanie do wszystkich stanowisk zajmowanych lub zadań wykonywanych, interesów posiadanych lub powiązań gospodarczych utrzymywanych – bezpośrednio lub pośrednio – w ramach PZP lub z PZP, w ramach jego części lub z jego częściami oraz w ramach wspólników lub akcjonariuszy kontrolujących PZP, innych niż operator systemu przesyłowego, lub z tymi wspólnikami lub akcjonariuszami. Tymczasem § 10c ust. 2 i 6 EnWG ogranicza stosowanie wspomnianych przepisów dyrektyw 2009/72 i 2009/73 do tych części PZP, które prowadzą działalność w sektorze energii.
- 46 Komisja podnosi, że PZP w formie grupy spółek obejmuje wszystkie podmioty prawne tej grupy, niezależnie od sektora gospodarczego, w którym podmioty te prowadzą działalność. Koncepcja ta odpowiada również pojęciu „przedsiębiorstwa” używanemu w prawie konkurencji, w szczególności w art. 101 i 102 TFUE.
- 47 Ponadto ograniczenie wprowadzone przez § 10c ust. 2 EnWG w związku z § 10c ust. 6 tej ustawy jest sprzeczne z celami przewidzianych w dyrektywach 2009/72 i 2009/73 przepisów dotyczących skutecznego rozdziału. Zgodnie bowiem z modelem niezależnego operatora systemu przesyłowego operator ten może nadal stanowić część PZP tylko pod pewnymi ściśle określonymi warunkami dotyczącymi organizacji, kierownictwa i inwestycji, mającymi gwarantować skuteczną niezależność tego operatora od PZP jako całości.
- 48 Tymczasem wyłączenie z zakresu stosowania przepisów dotyczących okresów przejściowych tych części PZP, które nie prowadzą bezpośrednio działalności w sektorze energetycznym, pozwala na obejście przepisów odnoszących się do skutecznego rozdziału. Interesy PZP w zakresie wytwarzania i dostaw energii elektrycznej i gazu ziemnego mogą dotyczyć również tych części PZP, które nie prowadzą działalności w sektorze energetycznym. To właśnie w celu uniknięcia tego ryzyka oraz w celu zagwarantowania niezależności przesyłu i dystrybucji względem interesów związanych z wytwarzaniem i dostawami w sektorze energii prawodawca Unii postanowił objąć zakresem stosowania art. 19 ust. 3 i 8 dyrektyw 2009/72 i 2009/73 PZP jako całość, w tym te jego części, które nie prowadzą działalności związanej z sektorem energii, a nie ograniczyć ten zakres wyłącznie do tych części PZP, które prowadzą taką działalność.
- 49 Republika Federalna Niemiec podnosi, że przepisy rozpatrywanych dyrektyw dotyczące okresów przejściowych oraz przepisy EnWG, w których dokonano ich transpozycji, mają taki sam zakres. Zgodnie bowiem z art. 2 pkt 21 dyrektywy 2009/72 PZP składa się z różnych przedsiębiorstw energetycznych w rozumieniu art. 2 pkt 35 tej dyrektywy, a nie z przedsiębiorstw działających w innych sektorach gospodarki. To samo dotyczy sektora gazu ziemnego zgodnie z art. 2 pkt 1 i 20 dyrektywy 2009/73. Pracownikami objętymi zakresem art. 19 ust. 3 dyrektyw 2009/72 i 2009/73 są zatem jedynie ci pracownicy, którzy przed ich zatrudnieniem przez operatora systemu przesyłowego wykonywali działalność w sektorze energii elektrycznej lub gazu ziemnego w ramach PZP.

- 50 Ponadto zdaniem Republiki Federalnej Niemiec odniesienie do sektora energii zawarte w § 10c ust. 2 EnWG jest zgodne z zakresem stosowania, a także z duchem i celami transponowanych dyrektyw. Zapewnienie niezależności operatora systemu przesyłowego – którego wyznaczenie jest dozwolone na mocy art. 9 ust. 8 dyrektyw 2009/72 i 2009/73, gdy w dniu 3 września 2009 r. system taki należy do PZP – wyłącznie w stosunku do sektorów energetycznych tego PZP jest bowiem niezbędne, lecz także wystarczające. Aby zatem zapobiec konfliktom interesów w ramach modelu niezależnego operatora systemu przesyłowego, wystarczające jest tymczasowe zawieszenie transferów pracowników pomiędzy poszczególnymi częściami przedsiębiorstw prowadzącymi działalność w tych sektorach.
- 51 Wynikające z przepisów dotyczących okresów przejściowych ograniczenia ustanowionego w art. 45 TFUE swobodnego przepływu pracowników, w przypadku gdy dane części przedsiębiorstw należących do PZP znajdują się w kilku państwach członkowskich, a także ustanowionego w art. 15 ust. 1 karty prawa podstawowego do swobodnego wyboru zawodu, w przypadku gdy owe części ograniczają się do jednego państwa członkowskiego, są ponadto uzasadnione tylko jeżeli art. 19 ust. 3 i 8 dyrektyw 2009/72 i 2009/73 ma zastosowanie wyłącznie do owych transferów pracowników.

Ocena Trybunału

- 52 Zgodnie z art. 19 ust. 3 dyrektyw 2009/72 i 2009/73 „[n]ie jest dozwolone zajmowanie jakiegokolwiek stanowiska ani wykonywanie jakichkolwiek obowiązków zawodowych, posiadanie jakichkolwiek interesów lub powiązań gospodarczych, bezpośrednio lub pośrednio, w [PZP] lub jakiegokolwiek jego części lub z kontrolującymi go współnikami lub akcjonariuszami innymi niż operator systemu przesyłowego przez okres trzech lat przed powołaniem osób odpowiedzialnych za zarządzanie lub członków organów administracyjnych operatora systemu przesyłowego podlegających przepisom niniejszego ustępu”. Stosownie do ust. 8 wspomnianego artykułu ów ust. 3 ma zastosowanie „do większości osób odpowiedzialnych za zarządzanie lub członków organów administracyjnych operatora systemu przesyłowego”.
- 53 Brzmienie art. 19 ust. 3 i 8 dyrektyw 2009/72 i 2009/73 nie zawiera zatem żadnego ograniczenia dotyczącego stosowania przewidzianych tam okresów przejściowych wyłącznie wobec pracowników tych części PZP, które prowadzą działalność w sektorach energii elektrycznej lub gazu ziemnego.
- 54 Z kolei cel owych przepisów przemawia za interpretowaniem ich w ten sposób, że wykluczają one takie ograniczenie. Jak bowiem zauważył rzecznik generalny w pkt 61 i 62 opinii, celem tych przepisów jest zagwarantowanie „skutecznego rozdziału”, co pozwala na zapewnienie pełnej i skutecznej niezależności operatora systemu przesyłowego i PZP, w celu wyeliminowania konfliktów między interesami związanymi z działalnością w zakresie wytwarzania i dostaw energii elektrycznej lub gazu ziemnego z jednej strony oraz z eksploatacją systemu przesyłowego z drugiej strony. Ów rozdział jest niezbędny do zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego energii, o którym mowa w art. 194 ust. 1 TFUE, oraz bezpieczeństwa dostaw energii.
- 55 Jak bowiem zauważono w pkt 35 niniejszego wyroku, taki „skuteczny rozdział” ma na celu umożliwienie niedyskryminacyjnego dostępu do sieci, który stanowi podstawowy element funkcjonalnego rynku wewnętrznego energii. Ponadto z motywu 25 dyrektywy 2009/72 i motywu 22 dyrektywy 2009/73 wynika, że bezpieczeństwo dostaw energii jest ściśle powiązane ze sprawnym funkcjonowaniem rynku wewnętrznego energii.

- 56 Wynika stąd, że „okresy przejściowe” określone w art. 19 ust. 3 i 8 dyrektyw 2009/72 i 2009/73 znajdują zastosowanie do osób odpowiedzialnych za kierownictwo lub członków organów administracyjnych operatora systemu przesyłowego, którzy przed ich zatrudnieniem wykonywali działalność w ramach PZP lub w przedsiębiorstwie będącym wspólnikiem lub akcjonariuszem kontrolującym jedno z przedsiębiorstw należących do PZP, nawet jeżeli działalność ta nie była wykonywana w sektorze energetycznym PZP lub w przedsiębiorstwie będącym wspólnikiem lub akcjonariuszem kontrolującym jedno z przedsiębiorstw sektora energetycznego PZP.
- 57 Nie można bowiem wykluczyć, że osoba odpowiedzialna za kierownictwo lub członek organu administracyjnego operatora systemu przesyłowego, którzy przed ich powołaniem wykonywali działalność w ramach PZP w sektorze innym niż sektor energetyczny, mogli podlegać wpływowi związanemu z działalnością tego przedsiębiorstwa w sektorach wytwarzania lub dostaw energii elektrycznej i gazu ziemnego.
- 58 Prawdą jest, że zdefiniowane w art. 2 pkt 21 dyrektywy 2009/72 i w art. 2 pkt 20 dyrektywy 2009/73 pojęcie PZP odnosi się, odpowiednio, do „przedsiębiorstw energetycznych” i „przedsiębiorstw gazowych” w rozumieniu, odpowiednio, pkt 35 i 1 owych artykułów. Jednakże, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 64 opinii, definicje te nie pozwalają na stwierdzenie, że te części PZP, które nie prowadzą działalności w sektorach energii elektrycznej lub gazu ziemnego, są wyłączone z zakresu tego pojęcia i w związku z tym nie są objęte zakresem stosowania przepisów dyrektyw 2009/72 i 2009/73 dotyczących skutecznego rozdziału w rozumieniu art. 9 ust. 8 tych dyrektyw. Taka zawężająca wykładnia nie tylko podważałaby cel polegający na zagwarantowaniu skutecznego rozdziału, ale również prowadziłaby do sztucznego podziału przedsiębiorstwa, który nie odpowiada realiom gospodarczym.
- 59 Ponadto o ile przedstawiona w pkt 56 niniejszego wyroku wykładnia przepisów dotyczących okresów przejściowych może, jak podnosi Republika Federalna Niemiec, skutkować ograniczeniem ustanowionego w art. 45 TFUE swobodnego przepływu pracowników, a także ograniczeniem wykonywania przewidzianego w art. 15 ust. 1 karty prawa podstawowego do swobodnego wyboru zawodu, o tyle należy zauważyć, że swobody te nie są prerogatywami o charakterze absolutnym, lecz mogą być pod pewnymi warunkami ograniczane.
- 60 Prawdą jest, że zakaz ograniczeń swobodnego przepływu pracowników odnosi się nie tylko do środków krajowych, lecz również do środków pochodzących od instytucji Unii (zob. analogicznie wyrok z dnia 8 grudnia 2020 r., Polska/Parlament i Rada, C-626/18, EU:C:2020:1000, pkt 87 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 61 Jednakże przepisy koordynujące przyjęte przez prawodawcę Unii na podstawie art. 53 TFUE w związku z art. 62 TFUE powinny mieć na celu nie tylko ułatwienie korzystania ze swobody świadczenia usług, lecz również zapewnienie w razie potrzeby ochrony innych podstawowych interesów, które ta swoboda może naruszać (wyrok z dnia 8 grudnia 2020 r., Polska/Parlament i Rada, C-626/18, EU:C:2020:1000, pkt 53 oraz przytoczone tam orzecznictwo).
- 62 Środek ograniczający swobodny przepływ pracowników może być zatem dozwolony, gdy zmierza on do osiągnięcia jednego z podlegających ochronie celów określonych w traktacie FUE lub gdy jest uzasadniony nadrzędnymi względami interesu ogólnego. Ponadto w takim przypadku środek ten powinien być odpowiedni do zagwarantowania realizacji danego celu i nie powinien wykraczać poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia [zob. podobnie wyrok z dnia 23 kwietnia 2020 r., Land Niedersachsen (Wcześniejsze okresy odpowiedniej działalności), C-710/18, EU:C:2020:299, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 63 Co więcej, jak wynika z art. 52 ust. 1 karty, wykonywanie prawa do swobodnego wyboru zawodu może zostać poddane ograniczeniom, pod warunkiem że ograniczenia ta rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego i nie stanowią w ich świetle nieproporcjonalnej i nieakceptowalnej ingerencji, która naruszałaby samą istotę zagwarantowanego w ten sposób prawa (zob. podobnie wyrok z dnia 6 września 2012 r., *Deutsches Weintor*, C-544/10, EU:C:2012:526, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 64 W niniejszej sprawie, jak zauważono w pkt 54 i 55 niniejszego wyroku, przepisy dotyczące okresów przejściowych przewidziane w art. 19 ust. 3 i 8 dyrektyw 2009/72 i 2009/73 zmierzają do osiągnięcia celu interesu ogólnego polegającego na zagwarantowaniu „skutecznego rozdziału”.
- 65 Przepisy te są odpowiednie do realizacji tego celu, ponieważ poprzez ustalenie okresów, w których osoby, które zostaną powołane na stanowiska wyższego szczebla lub stanowiska kierownicze w ramach niezależnego operatora systemu przesyłowego, nie mogą wykonywać jakiejkolwiek działalności zawodowej ani jakichkolwiek obowiązków zawodowych ani posiadać jakichkolwiek interesów ani też utrzymywać jakichkolwiek powiązań gospodarczych – bezpośrednio lub pośrednio – w ramach PZP lub z PZP, w ramach jego części lub z jego częściami ani w ramach wspólników lub akcjonariuszy kontrolujących PZP, innych niż operator systemu przesyłowego, lub z tymi wspólnikami lub akcjonariuszami, dających dostęp do informacji, które osoby te uzyskałyby przy wykonywaniu funkcji zarządczych w ramach PZP, gwarantują one niezależność tego operatora względem struktur zajmujących się wytwarzaniem i dostawami produktów energetycznych.
- 66 Ponadto wspomniane przepisy nie wykraczają poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia zamierzonego celu. Ograniczenia swobody przepływu pracowników gwarantowanej w art. 45 TFUE, a także prawa do swobodnego wyboru zawodu gwarantowanego w art. 15 ust. 1 karty, wynikające z ogółu przepisów szczególnych dotyczących wspomnianego operatora, w tym tych odnoszących się do okresów przejściowych, będących gwarancją jego niezależności, są bowiem ograniczone w czasie w taki sposób, że wywołują skutki jedynie w wyraźnie ustalonym okresie.
- 67 W tych okolicznościach wynikające z § 10c ust. 2 EnWG wyłączenie z podmiotowego zakresu stosowania przepisów art. 19 ust. 3 i 8 dyrektyw 2009/72 i 2009/73 tych osób, które wykonywały działalność zawodową, posiadały interesy lub utrzymywały powiązania gospodarcze w ramach PZP lub z PZP poza jego sektorami energetycznymi jest sprzeczne z tymi przepisami.
- 68 W związku z tym należy uwzględnić drugi zarzut podniesiony przez Komisję na poparcie wniesionej skargi i stwierdzić, że poprzez niedokonanie prawidłowej transpozycji art. 19 ust. 3 i 8 dyrektyw 2009/72 i 2009/73 Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążyą na mocy tych dyrektyw.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego nieuwzględnienia art. 19 ust. 5 dyrektyw 2009/72 i 2009/73

Argumentacja stron

- 69 W ramach tego zarzutu Komisja podnosi, że Republika Federalna Niemiec dokonała transpozycji art. 19 ust. 5 dyrektyw 2009/72 i 2009/73 w sposób niewystarczający ze względu na to, że ustanowiony w § 10c ust. 4 EnWG obowiązek zbycia udziałów posiadanych w kapitale PZP

nabytych przed dniem 3 marca 2012 r. ma zastosowanie wyłącznie do udziałów posiadanych przez członków kierownictwa operatora systemu przesyłowego, natomiast nie ma zastosowania do udziałów posiadanych przez pracowników tego operatora. Zdaniem Komisji nawet jeżeli pracownicy operatora systemu przesyłowego nie mogą podejmować decyzji w zakresie zarządzania, są oni w stanie wywierać wpływ na działalność swojego pracodawcy, co uzasadnia zastosowanie obowiązku zbycia udziałów w kapitale PZP nabytych przed dniem 3 marca 2012 r. również wobec tych pracowników.

- 70 Obowiązek taki nie narusza prawa własności owych pracowników, ponieważ ma on zastosowanie jedynie na przyszłość, w związku z czym nie ma wpływu na dywidendy już wypłacone. Ponadto udziały takie zbywane są wyłącznie za zgodą ich posiadacza i za odpowiednim wynagrodzeniem. Posiadacz ten zachowuje możliwość utrzymania swego udziału, pod warunkiem że zrezygnuje ze stanowiska zajmowanego w ramach operatora systemu przesyłowego.
- 71 Republika Federalna Niemiec przypomina, że § 10c ust. 4 zdanie pierwsze EnWG zakazuje zarówno osobom odpowiedzialnym za kierownictwo nad operatorem systemu przesyłowego, jak i innym pracownikom nabywania udziałów w kapitale PZP lub jednej z jego części po dniu 3 marca 2012 r., podczas gdy zdanie drugie tego przepisu przewiduje, że wyłącznie osoby odpowiedzialne za kierownictwo muszą najpóźniej w dniu 31 marca 2016 r. zbyć nabyte przed dniem 3 marca 2012 r. udziały w kapitale PZP lub jego części.
- 72 Rozróżnienie to jest uzasadnione okolicznością, że przed wejściem w życie w dniu 3 marca 2012 r. wymogów w zakresie wzmocnionej niezależności operatora systemu przesyłowego akcje PZP były często przydzielane jako „akcje pracownicze” i stanowiły integralną część składową majątku tych pracowników lub ich indywidualnych oszczędności emerytalnych.
- 73 Nałożenie na owych pracowników obowiązku zbycia takich udziałów stanowiłoby nieproporcjonalne ograniczenie ich prawa własności chronionego przez Grundgesetz (ustawę zasadniczą, zwaną dalej „GG”), ponieważ pracownicy ci nie mogą wywierać znaczącego wpływu na zarządzanie eksploatacją sieci. Osoby należące do kierownictwa podlegają odmiennemu traktowaniu ze względu na znaczenie zajmowanych przez nie stanowisk. Mają one bowiem decydujący i strategiczny wpływ na operatora systemu przesyłowego, co wiąże się ze szczególnym ryzykiem konfliktu interesów.
- 74 Ponadto z uwagi na to, że dyrektywy 2009/72 i 2009/73 nie precyzują, w jaki sposób należy potraktować udziały w kapitale PZP, które pracownicy operatora systemu przesyłowego nabyli przed upływem końcowego terminu, to do państw członkowskich należy ustanowienie w tym względzie odpowiednich przepisów przejściowych.

Ocena Trybunału

- 75 Zgodnie z art. 19 ust. 5 dyrektywy 2009/72 i dyrektywy 2009/73 „[o]soby odpowiedzialne za zarządzanie lub członkowie organów administracyjnych oraz pracownicy operatora systemu przesyłowego nie mogą, bezpośrednio ani pośrednio, posiadać żadnych interesów w jakiegokolwiek części [PZP] innej niż operator systemu przesyłowego ani otrzymywać od niej żadnych korzyści finansowych. Ich wynagrodzenie nie zależy od działalności ani wyników [PZP] innych niż działalność lub wyniki operatora systemu przesyłowego”.

- 76 Z brzmienia tego przepisu wynika jasno, że zarówno kierownictwu, jak i pracownikom operatora systemu przesyłowego zakazuje się posiadania, bezpośrednio lub pośrednio, interesów w jakiegokolwiek części PZP innej niż operator systemu przesyłowego lub otrzymywania od niej, bezpośrednio lub pośrednio, korzyści finansowych.
- 77 Wykładnię tę potwierdzają cele uregulowania, w które wspomniany przepis się wpisuje. Jak bowiem zauważył rzecznik generalny w pkt 77 opinii, w przypadku gdy w celu zagwarantowania skutecznego rozdziału pomiędzy systemami przesyłowymi z jednej strony a działalnością w zakresie wytwarzania i dostaw energii elektrycznej i gazu ziemnego z drugiej strony podjęto zgodnie z art. 9 ust. 8 dyrektyw 2009/72 i 2009/73 decyzję o ustanowieniu niezależnego operatora systemu przesyłowego, obowiązek zapewnienia pełnej i skutecznej niezależności tego operatora w ramach PZP uzasadnia interpretowanie art. 19 ust. 5 dyrektywy 2009/72 i dyrektywy 2009/73 w ten sposób, że przewidziany tam zakaz posiadania udziałów w PZP obejmuje obowiązek ich zbycia w odniesieniu do pracowników, którzy takie udziały posiadają. Nawet bowiem w przypadku gdy pracownicy ci nie uczestniczą w bieżącym zarządzaniu operatorem systemu przesyłowego, nie można wykluczyć, że mogą oni wywierać wpływ na działalność swojego pracodawcy i że w związku z tym mogą powstać sytuacje konfliktu interesów, jeżeli pracownicy ci posiadają udziały w PZP lub w jego częściach.
- 78 W niniejszej sprawie, mimo że rozpatrywane przepisy niemieckie przewidują obowiązek zbycia nabytych przed dniem 3 marca 2012 r. udziałów posiadanych w kapitale PZP, to jednak ograniczają one ten obowiązek wyłącznie do członków kierownictwa operatora systemu przesyłowego. Z uwagi na to, że Republika Federalna Niemiec twierdzi, iż ograniczenie to pozwala na zapewnienie poszanowania gwarantowanego przez GG prawa własności pracowników dotyczącego ich udziałów w kapitale PZP, należy przypomnieć, że prawo to jest chronione również przez art. 17 ust. 1 karty.
- 79 Jednakże wykładnia art. 19 ust. 5 dyrektywy 2009/72 i dyrektywy 2009/73 przedstawiona w pkt 76 i 77 niniejszego wyroku jest zgodna z ustanowionym w art. 17 ust. 1 karty prawem własności. Prawo to nie jest bowiem prerogatywą o charakterze absolutnym, a korzystanie z niego może być przedmiotem ograniczeń uzasadnionych celami interesu ogólnego, do których dąży Unia, pod warunkiem że ograniczenia te, zgodnie z art. 52 ust. 1 karty, rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego i nie stanowią w ich świetle nieproporcjonalnej i nieakceptowalnej ingerencji, która naruszałaby samą istotę zagwarantowanego w ten sposób prawa (zob. podobnie wyrok z dnia 20 września 2016 r., Ledra Advertising i in./Komisja i EBC, C-8/15 P, EU:C:2016:701, pkt 69, 70 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 80 Otóż rozpatrywany obowiązek zmierza do realizacji przypomnianego w pkt 54 niniejszego wyroku celu interesu ogólnego, polegającego na zagwarantowaniu skutecznego rozdziału systemów przesyłowych względem działalności w zakresie wytwarzania i dostaw energii elektrycznej i gazu ziemnego, niezbędnego do zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego energii oraz bezpieczeństwa dostaw energii.
- 81 Ponadto zakazy określone w art. 19 ust. 5 dyrektywy 2009/72 i dyrektywy 2009/73 nie naruszają prawa własności w sposób nieproporcjonalny i nieakceptowalny do tego stopnia, by godzić w samą istotę tego prawa. Przepisy te przewidują bowiem jedynie, że osoby, które posiadają interesy w jakiegokolwiek części PZP innej niż operator systemu przesyłowego lub otrzymują od niej korzyści finansowe, nie mogą uzyskać ani zachować statusu osoby odpowiedzialnej za kierownictwo nad operatorem systemu przesyłowego, członka jego organu administracyjnego lub pracownika tego operatora.

- 82 Z tego względu osoby posiadające interesy w innej części PZP muszą dokonać wyboru pomiędzy zachowaniem swojego prawa własności a jego zbyciem, aby móc wykonywać funkcje w ramach operatora systemu przesyłowego. Ponadto wspomniane przepisy nie stoją na przeszkodzie sprzedaniu tych udziałów po cenie rynkowej lub wymienieniu ich na udziały w kapitale operatora systemu przesyłowego.
- 83 W związku z tym, z uwagi na przypomniany w pkt 54 i 80 niniejszego wyroku cel interesu ogólnego, rozpatrywany obowiązek nie stanowi nadmiernej i nieakceptowalnej ingerencji mogącej naruszyć samą istotę gwarantowanego w art. 17 ust. 1 karty prawa własności tych pracowników.
- 84 W świetle powyższych rozważań należy uwzględnić trzeci zarzut podniesiony przez Komisję na poparcie wniesionej skargi. Należy zatem stwierdzić, że poprzez niedokonanie prawidłowej transpozycji art. 19 ust. 5 dyrektyw 2009/72 i 2009/73 Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążyą na mocy tych dyrektyw.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia wyłącznych kompetencji krajowego organu regulacyjnego

Argumentacja stron

- 85 W ramach tego zarzutu Komisja podnosi, że Republika Federalna Niemiec nie dokonała prawidłowej transpozycji art. 37 ust. 1 lit. a) oraz ust. 6 lit. a) i b) dyrektywy 2009/72, a także art. 41 ust. 1 lit. a) oraz ust. 6 lit. a) i b) dyrektywy 2009/73 ze względu na to, że § 24 zdanie pierwsze EnWG przyznaje rządowi federalnemu kompetencje do ustalania taryf przesyłowych i dystrybucyjnych oraz do określania warunków dostępu do sieci krajowych i warunków dotyczących usług bilansowania systemu, podczas gdy zgodnie ze wspomnianymi przepisami kompetencje te należą wyłącznie do krajowych organów regulacyjnych.
- 86 Komisja twierdzi, że rozporządzenia przyjmowane przez rząd federalny na podstawie § 24 zdanie pierwsze EnWG są skierowanymi do krajowego organu regulacyjnego szczegółowymi instrukcjami w przedmiocie wykonywania jego kompetencji regulacyjnych. Rozporządzenia te określają procedurę i zasady ustalania opłat sieciowych, przewidując szczegółowe elementy, takie jak metody amortyzacji i indeksacji, i zawierają szczegółowe reguły dotyczące warunków dostępu do sieci.
- 87 Otóż ustanowienie przez rząd federalny tak szczegółowych przepisów uniemożliwia krajowemu organowi regulacyjnemu wykonywanie jego własnych uprawnień dyskrecjonalnych, w związku z czym organ ten zostaje pozbawiony kompetencji, które dyrektywy 2009/72 i 2009/73 przyznają mu na zasadzie wyłączności. Prawo Unii ustanawia jasne zasady dotyczące opłat sieciowych – są to zasady zawarte w art. 37 ust. 10 dyrektywy 2009/72 oraz, co się tyczy sektora gazu ziemnego, w rozporządzeniu Komisji (UE) 2017/460 z dnia 16 marca 2017 r. ustanawiającym kodeks sieci dotyczący zharmonizowanych struktur taryf przesyłowych dla gazu (Dz.U. 2017, L 72, s. 29). Ponadto, w odniesieniu do warunków przyłączenia do sieci i warunków dostępu, odpowiednie europejskie kodeksy sieci zawierają szczegółowe przepisy dotyczące między innymi punktów obciążenia, producentów i instalacji wysokiego napięcia.

- 88 Przyznając, że zadania krajowego organu regulacyjnego muszą zgodnie z prawem niemieckim zostać zdefiniowane i określone w przepisach prawnych, Komisja jednocześnie zarzuca ustawodawcy niemieckiemu, że zamiast przyznać krajowemu organowi regulacyjnemu wyłączną kompetencję do wykonywania zadań określonych w art. 37 ust. 1 lit. a) oraz ust. 6 lit. a) i b) dyrektywy 2009/72, a także w art. 41 ust. 1 lit. a) oraz ust. 6 lit. a) i b) dyrektywy 2009/73, przewidział on, że warunki wykonywania tych zadań przez krajowy organ regulacyjny są ustalane w drodze rozporządzenia rządu federalnego.
- 89 W tym kontekście Komisja podkreśla, że art. 35 ust. 4 dyrektywy 2009/72 i art. 39 ust. 4 dyrektywy 2009/73 wzmocniły niezależność krajowych organów regulacyjnych w porównaniu z wcześniejszymi przepisami Unii.
- 90 Ponadto – zdaniem Komisji – przy założeniu, że zasady ustanowione w wyroku z dnia 13 czerwca 1958 r., *Meroni/Wysoka Władza* (9/56, EU:C:1958:7) w dziedzinie delegowania kompetencji na agencje Unii mają zastosowanie również do krajowych organów regulacyjnych, w niniejszej sprawie prawo Unii samo ustanawia w sposób wystarczający kryteria i warunki, które zgodnie z wyrokiem z dnia 22 stycznia 2014 r., *Zjednoczone Królestwo/Parlament i Rada* (C-270/12, EU:C:2014:18, pkt 41–54) powinny określać ramy kompetencji przyznanych krajowym organom regulacyjnym i ograniczać przysługujący im zakres uznania, tak aby wykonywanie tych kompetencji mogło podlegać kontroli sądowej.
- 91 Republika Federalna Niemiec, popierana przez Królestwo Szwecji, podnosi na wstępie, że zgodnie z art. 194 ust. 2 TFUE państwa członkowskie zachowują kompetencję do określania warunków wykorzystania ich zasobów energetycznych. Zważywszy w szczególności na cel, jakim jest zaprzestanie wytwarzania energii jądrowej do 2022 r., konieczne jest „znaczne rozszerzenie” systemów przesyłu energii elektrycznej i gazu ziemnego przy jednoczesnym zapewnieniu, że związane z tym koszty nie przekroczą wielkości, jaką konsumenci są w stanie zaakceptować.
- 92 W tym kontekście § 24 EnWG upoważnia rząd federalny „do wykonywania za zgodą Bundesratu uprawnień regulacyjnych w rozumieniu art. 80 ust. 1 GG”. O ile bowiem krajowy organ regulacyjny dysponuje „znacznym zakresem swobody”, o tyle zasada legalności w jej aspekcie dotyczącym zasady zastrzeżenia ustawowego, które to zasady stanowią konsekwencję zasady państwa prawnego, wymaga, by wykonywanie uprawnień administracyjnych przez ten organ było „z góry ustrukturyzowane” w sposób gwarantujący, zgodnie z wymogami GG, że łańcuch demokratycznej legitymacji nie zostanie przerwany.
- 93 Ponadto Republika Federalna Niemiec utrzymuje, że § 24 zdanie pierwsze EnWG jest zgodny z przepisami dyrektyw 2009/72 i 2009/73 dotyczącymi zadań krajowego organu regulacyjnego. Brzmienie tych ostatnich przepisów nie pozwala bowiem na uznanie, że krajowy organ regulacyjny jest w sposób konieczny uprawniony do ustalania zarówno taryf przesyłowych i dystrybucyjnych, jak i metod obliczania tych taryf. Odmienne wykładnia byłaby sprzeczna z duchem, celami i genezą tych dyrektyw.
- 94 Zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej państw członkowskich te ostatnie dysponują uprawnieniami dyskrecjonalnymi w odniesieniu do transpozycji przepisów dyrektyw 2009/72 i 2009/73 dotyczących kompetencji krajowych organów regulacyjnych. W przypadku Republiki Federalnej Niemiec metody obliczeń są określone w sposób ogólny i abstrakcyjny przez ustawodawcę i organ uprawniony do przyjmowania rozporządzeń, zaś krajowy organ regulacyjny jest uprawniony do uzupełniania tych metod oraz do dokonywania ich częściowej zmiany, a także do przyjmowania konkretnych decyzji na podstawie wspomnianych metod obliczania. W braku

wystarczająco precyzyjnych przepisów materialnych dotyczących określania metod dostępu do sieci i taryfikacji oraz w celu zapewnienia prawidłowej transpozycji dyrektyw państwa członkowskie są zobowiązane do opracowania własnych kryteriów, aby określić ramy przysługujących krajowym organom regulacyjnym uprawnień w zakresie regulacji.

- 95 Koncepcji tej nie podważa wyrok z dnia 29 października 2009 r., Komisja/Belgia (C-474/08, niepublikowany, EU:C:2009:681), ponieważ w niniejszej sprawie rozporządzenia przyjmowane na podstawie § 24 EnWG są ustawami w znaczeniu materialnym, a nie instrukcjami rządu federalnego wydawanymi w ramach wykonywania przez niego funkcji organu władzy wykonawczej hierarchicznie wyższego niż krajowy organ regulacyjny. Kiedy bowiem rząd federalny przyjmuje rozporządzenia na tej podstawie, „nie działa on jako gałąź władzy wykonawczej, lecz wykonuje zadania ustawodawcze” za zgodą Bundesratu. Rozporządzenia te nie naruszają zatem niezależności krajowego organu regulacyjnego, ponieważ nie podlega on instrukcjom ze strony rządu lub innych organów.
- 96 Wreszcie Republika Federalna Niemiec podnosi, że zasady ustanowione w wyroku z dnia 13 czerwca 1958 r., Meroni/Wysoka Władza (9/56, EU:C:1958:7) mają zastosowanie również w przypadku, gdy prawodawca Unii powierza kompetencje niezależnym organom krajowym. Zgodnie ze wspomnianymi zasadami przyznanie tym organom kompetencji jest możliwe tylko wtedy, gdy prawodawca Unii ustanowił uprzednio wystarczająco precyzyjne przepisy dotyczące zadań i kompetencji takich organów. Jeżeli prawodawca ten nie ustanowił takich przepisów, ich przyjęcie należy do państw członkowskich. Taki sam wymóg wynika z zasad demokracji i państwa prawnego, które stanowią część podstawowych struktur politycznych i konstytucyjnych Republiki Federalnej Niemiec i których Unia musi przestrzegać zgodnie z art. 4 ust. 2 TUE.
- 97 W duplice Republika Federalna Niemiec zarzuca Komisji niedopuszczalne rozszerzenie przedmiotu sporu z uwagi na to, że w replice podniosła ona dodatkowy zarzut dotyczący naruszenia niezależności krajowego organu regulacyjnego względnie zmieniała zarzut pierwotny.

Ocena Trybunału

– W przedmiocie dopuszczalności

- 98 Na wstępie należy przypomnieć, że strona nie może zmienić przedmiotu sporu w toku postępowania, a zasadność skargi podlega rozpatrzeniu przy uwzględnieniu jedynie żądań zawartych w skardze wszczynającej postępowanie (zob. w szczególności wyrok z dnia 11 listopada 2010 r., Komisja/Portugalia, C-543/08, EU:C:2010:669, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 99 Ponadto zgodnie z art. 21 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz art. 120 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem w przypadku każdej skargi wnoszonej na podstawie art. 258 TFUE na Komisji spoczywa obowiązek wskazania konkretnych zarzutów, w przedmiocie których Trybunał ma orzekać, jak również wskazania co najmniej w sposób zwięzły okoliczności faktycznych i prawnych, na których oparte są te zarzuty (wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., Komisja/Bułgaria, C-145/14, niepublikowany, EU:C:2015:502, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 100 W ramach zarzutu czwartego Komisja podnosi, że Republika Federalna Niemiec nie dokonała prawidłowej transpozycji art. 37 ust. 1 lit. a) oraz ust. 6 lit. a) i b) dyrektywy 2009/72, a także art. 41 ust. 1 lit. a) oraz ust. 6 lit. a) i b) dyrektywy 2009/73 ze względu na to, że § 24 zdanie pierwsze EnWG przyznaje rządowi federalnemu kompetencje, które zgodnie ze wspomnianymi przepisami są wyłącznymi kompetencjami krajowego organu regulacyjnego.
- 101 Otóż, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 100 opinii, zarówno przyznanie podmiotowi innemu niż krajowy organ regulacyjny uprawnienia do działania w obszarach objętych kompetencją tego organu, jak i poddanie krajowego organu regulacyjnego przepisom ustanowionym przez inne podmioty, określającym w sposób szczegółowy ramy wykonywania zastrzeżonych dla niego kompetencji, mogą ograniczyć możliwość podejmowania decyzji przez krajowy organ regulacyjny w tych obszarach w sposób niezależny i bez podlegania wpływowi z zewnątrz.
- 102 Wynika stąd, że zarzut czwarty dotyczy kwestii, które są ściśle powiązane, ze względu na to, że przyznanie podmiotowi innemu niż krajowy organ regulacyjny kompetencji zastrzeżonych dla tego ostatniego może zdaniem Komisji stanowić naruszenie niezależności owego organu, ponieważ zgodnie z art. 35 dyrektywy 2009/72 i art. 39 dyrektywy 2009/73 kompetencje te powinny być wykonywane w sposób niezależny. W związku z tym podniesionych przez Komisję argumentów dotyczących niezależności krajowych organów regulacyjnych nie można uznać za zarzut nowy, różny od zarzutu podniesionego pierwotnie, ani za zmianę zarzutu pierwotnego. Argumenty te są zatem dopuszczalne.
- *Co do istoty*
- 103 Artykuł 37 ust. 1 dyrektywy 2009/72 i art. 41 ust. 1 dyrektywy 2009/73 przyznają krajowemu organowi regulacyjnemu różne kompetencje, w tym w szczególności – w lit. a) tych ustępów – kompetencje do ustalania lub zatwierdzania, na podstawie przejrzystych kryteriów, taryf przesyłowych i dystrybucyjnych lub metod ich obliczania.
- 104 Z kolei art. 37 ust. 6 lit. a) i b) dyrektywy 2009/72 oraz art. 41 ust. 6 lit. a) i b) dyrektywy 2009/73 przyznają krajowemu organowi regulacyjnemu w szczególności kompetencje do ustalania lub zatwierdzania przynajmniej metod stosowanych do obliczania lub ustanawiania warunków przyłączenia i dostępu do sieci krajowych, w tym mających zastosowanie taryf, jak również warunków świadczenia usług bilansowania systemu.
- 105 Wyrażenie „przynajmniej” zawarte w treści tych przepisów, interpretowanych w świetle, odpowiednio, motywu 36 dyrektywy 2009/72 i motywu 32 dyrektywy 2009/73, wskazuje na to, że określenie metod obliczania lub ustanawiania warunków przyłączenia i dostępu do sieci krajowych, w tym mających zastosowanie taryf, należy do kompetencji zastrzeżonych bezpośrednio przez te dyrektywy dla krajowych organów regulacyjnych.
- 106 W tym względzie Trybunał orzekł już, dokonując wykładni art. 23 ust. 2 dyrektywy 2003/54, który zawierał przepisy analogiczne do przepisów wskazanych w pkt 104 niniejszego wyroku, że przyznanie organowi innemu niż krajowy organ regulacyjny kompetencji do określania istotnych elementów w zakresie ustalania taryf, takich jak marża zysku, nie jest zgodne z tymi przepisami ze względu na to, że ogranicza zakres kompetencji zastrzeżonych dla krajowego organu regulacyjnego przez tę dyrektywę (zob. analogicznie wyrok z dnia 29 października 2009 r., Komisja/Belgia, C-474/08, niepublikowany, EU:C:2009:681, pkt 29, 30).

- 107 Ponadto art. 35 ust. 4 lit. a) oraz ust. 5 lit. a) dyrektywy 2009/72, a także art. 39 ust. 4 lit. a) oraz ust. 5 lit. a) dyrektywy 2009/73 przewidują, że krajowe organy regulacyjne wykonują swoje kompetencje w sposób niezależny od wszelkich podmiotów publicznych i wszelkich organów politycznych.
- 108 Co się tyczy pojęcia „niezależności”, które nie zostało zdefiniowane ani w dyrektywie 2009/72, ani w dyrektywie 2009/73, Trybunał orzekł już, że w przypadku organów publicznych pojęcie to w jego zwyczajowym znaczeniu oznacza status zapewniający danemu organowi możliwość swobodnego działania w stosunku do podmiotów, względem których niezależność tego organu musi być zapewniona z wyłączeniem jakichkolwiek instrukcji czy wpływów z zewnątrz (zob. podobnie wyrok z dnia 11 czerwca 2020 r., Prezydent Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, pkt 32, 33).
- 109 Trybunał wyjaśnił, że owa niezależność decyzyjna oznacza, iż w ramach uprawnień i obowiązków regulacyjnych, o których mowa w art. 37 dyrektywy 2009/72, krajowy organ regulacyjny podejmuje decyzje w sposób niezależny, wyłącznie ze względu na interes publiczny, w celu zagwarantowania poszanowania celów realizowanych przez tę dyrektywę, nie podlegając instrukcjom zewnętrznym ze strony innych organów publicznych lub prywatnych (wyrok z dnia 11 czerwca 2020 r., Prezydent Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, pkt 54).
- 110 Prawdą jest, że zgodnie z art. 35 ust. 4 lit. b) ppkt (ii) dyrektywy 2009/72 i art. 39 ust. 4 lit. b) ppkt (ii) dyrektywy 2009/73 przewidziany tam wymóg niezależności pozostaje bez uszczerbku dla ogólnych wytycznych opracowywanych przez rząd. Jednakże z brzmienia tych przepisów wynika jasno, że takie ogólne wytyczne nie dotyczą zadań ani kompetencji regulacyjnych, o których mowa, odpowiednio, w art. 37 dyrektywy 2009/72 i art. 41 dyrektywy 2009/73.
- 111 Należy podkreślić w tym kontekście, że dyrektywy te, zgodnie z motywem 33 dyrektywy 2009/72 i motywem 29 dyrektywy 2009/73, mają również na celu wzmocnienie niezależności krajowych organów regulacyjnych w stosunku do systemu przewidzianego we wcześniejszych uregulowaniach.
- 112 Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 112 opinii, pełna niezależność krajowych organów regulacyjnych względem podmiotów gospodarczych i publicznych – bez względu na to, czy są to organy administracji, czy organy polityczne, a w tym ostatnim przypadku bez względu na to, czy chodzi o podmioty sprawujące władzę wykonawczą, czy władzę ustawodawczą – jest niezbędna do zapewnienia, by decyzje podejmowane przez krajowe organy regulacyjne były bezstronne i niedyskryminacyjne, wykluczając możliwość uprzywilejowanego traktowania przedsiębiorstw i interesów gospodarczych związanych z rządem, większością lub w każdym razie władzą polityczną. Ponadto pełne oddzielenie od władzy politycznej pozwala krajowym organom regulacyjnym kierować się w swoich działaniach perspektywą długoterminową, która jest niezbędna do osiągnięcia celów dyrektyw 2009/72 i 2009/73.
- 113 Wynika stąd, że interpretowanie art. 37 ust. 1 lit. a) oraz ust. 6 lit. a) i b) dyrektywy 2009/72, a także art. 41 ust. 1 lit. a) oraz ust. 6 lit. a) i b) dyrektywy 2009/73 w ten sposób, że rząd krajowy może ustalać lub zatwierdzać metody obliczania taryf dostępu do sieci oraz usług bilansowania systemu, które krajowe organy regulacyjne powinny stosować, zagrażałoby celom, do których osiągnięcia dyrektywy te dążą.

- 114 Otóż w niniejszej sprawie § 24 zdanie pierwsze EnWG przyznaje rządowi federalnemu, który musi uzyskać zgodę Bundesratu, nie tylko kompetencję do ustalania warunków dostępu do sieci, w tym świadczenia usług bilansowania systemu, lub metod określania tych warunków, a także metod określania opłat za dostęp do sieci, ale także kompetencję do decydowania, w jakich przypadkach i na jakich zasadach krajowy organ regulacyjny może ustalić te warunki lub metody bądź zatwierdzić je na wniosek operatora systemu, a także w jakich szczególnych przypadkach korzystania z sieci i na jakich zasadach krajowy organ regulacyjny może okazjonalnie zatwierdzić indywidualne opłaty za dostęp do tej sieci lub ich zakazać.
- 115 Paragraf 24 zdanie pierwsze EnWG powierza w ten sposób bezpośrednio rządowi federalnemu pewne kompetencje zastrzeżone wyłącznie dla krajowego organu regulacyjnego, podobnie jak przyznaje mu uprawnienie do upoważnienia krajowego organu regulacyjnego do wykonywania tych kompetencji, co stanowi naruszenie przepisów art. 37 ust. 1 lit. a) oraz ust. 6 lit. a) i b) dyrektywy 2009/72, a także art. 41 ust. 1 lit. a) oraz ust. 6 lit. a) i b) dyrektywy 2009/73.
- 116 Otóż, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 106 opinii, przyznana krajowemu organowi regulacyjnemu przez dyrektywy 2009/72 i 2009/73 niezależność w zakresie zadań i kompetencji powierzonych mu na zasadzie wyłączności na mocy art. 37 dyrektywy 2009/72 i art. 41 dyrektywy 2009/73 nie może być ograniczona aktami takimi jak, w niniejszym wypadku, rozporządzenia przyjmowane przez rząd federalny za zgodą Bundesratu na podstawie § 24 EnWG.
- 117 Oceny tej nie może podważyć żaden z argumentów podniesionych przez Republikę Federalną Niemiec.
- 118 Po pierwsze, co się tyczy zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich, z art. 288 TFUE wynika, że państwa te, dokonując transpozycji dyrektywy, są zobowiązane zapewnić jej pełną skuteczność, przy czym dysponują szerokim zakresem uznania w kwestii wyboru formy i środków służących zapewnieniu jej wykonania. Swoboda ta nie ma zatem wpływu na zobowiązanie państw członkowskich będących adresatami tej dyrektywy do podjęcia wszelkich środków niezbędnych do zapewnienia pełnej skuteczności owej dyrektywy, zgodnie z jej zamierzonymi celami (wyrok z dnia 19 października 2016 r., Ormaetxea Garai i Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 119 Wynika stąd, że chociaż państwu członkowskiemu przysługuje autonomia w zakresie określania organizacji i struktury ich krajowych organów regulacyjnych, to z autonomii tej można jednak korzystać jedynie przy pełnym poszanowaniu celów i obowiązków określonych w dyrektywach 2009/72 i 2009/73 (zob. podobnie wyrok z dnia 11 czerwca 2020 r., Prezydent Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo), które mają zapewnić, by krajowe organy regulacyjne przy wykonywaniu zastrzeżonych dla nich kompetencji podejmowały decyzje w sposób niezależny.
- 120 Po drugie, co się tyczy podnoszonego braku precyzji przepisów materialnych rozpatrywanych dyrektyw w odniesieniu do określenia metod dostępu do sieci i taryfikacji, z art. 37 ust. 1 dyrektywy 2009/72 i art. 41 ust. 1 dyrektywy 2009/73 wynika, że taryfy przesyłowe i dystrybucyjne lub metody ich obliczania powinny być określone na podstawie przejrzystych kryteriów. Zgodnie z ust. 6 lit. a) dwóch wspomnianych artykułów owe taryfy i metody ich obliczania, jak również warunki przyłączenia i dostępu do sieci krajowych powinny być określone z uwzględnieniem konieczności realizacji inwestycji niezbędnych do zapewnienia rentowności sieci. Co więcej, z ust. 10 tych przepisów wynika, że takie taryfy i metody ich obliczania powinny być proporcjonalne i stosowane w sposób niedyskryminacyjny.

- 121 Ponadto, co się tyczy usług bilansowania systemu, art. 37 dyrektywy 2009/72 i art. 41 dyrektywy 2009/73 przewidują w swych ust. 6 lit. b), że usługi te powinny być świadczone w sposób jak najbardziej opłacalny, powinny tworzyć dla użytkowników sieci odpowiednie zachęty do bilansowania ich wkładu i poborów, a także powinny być świadczone w sposób sprawiedliwy, niedyskryminacyjny oraz w oparciu o obiektywne kryteria. Wreszcie, zgodnie z ust. 8 wspomnianych artykułów, przy ustalaniu lub zatwierdzaniu taryf lub metod i usług bilansowania systemu krajowe organy regulacyjne muszą zapewnić, aby operatorzy systemów przesyłowych i dystrybucyjnych otrzymali odpowiednie zachęty – zarówno krótko-, jak i długoterminowe – do zwiększania wydajności, zwiększania integracji rynku i bezpieczeństwa dostaw oraz do wspierania odnośnej działalności badawczej.
- 122 Kryteria przewidziane w dyrektywach 2009/72 i 2009/73 zostały doprecyzowane przez inne akty normatywne, a mianowicie, odpowiednio, przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 714/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 (Dz.U. 2009, L 211, s. 15) oraz przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 715/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1775/2005 (Dz.U. 2009, L 211, s. 36), które mają zastosowanie do transgranicznej wymiany handlowej [zob. podobnie wyrok z dnia 3 grudnia 2020 r., Komisja/Belgia (Rynki energii elektrycznej i gazu ziemnego), C-767/19, EU:C:2020:984, pkt 112]. Rozporządzenia te zostały uzupełnione przez różne kodeksy sieci ustanowione w drodze rozporządzeń Komisji.
- 123 Zważywszy na tak szczegółowe ramy normatywne na szczeblu Unii, z których wynika, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 118 opinii, że określanie taryf i metod ich obliczania w odniesieniu do wewnętrznej i transgranicznej wymiany handlowej powinno opierać się na jednolitych kryteriach, argumentacja Republiki Federalnej Niemiec, zgodnie z którą do celów transpozycji dyrektyw 2009/72 i 2009/73 niezbędne jest opracowanie kryteriów obliczania taryf na szczeblu krajowym, nie może zostać uwzględniona.
- 124 Po trzecie, co się tyczy argumentu, zgodnie z którym przepisy ustanowione na podstawie § 24 EnWG mają charakter ustawowy, co jest niezbędne do zagwarantowania demokratycznej legitymacji, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 10 ust. 1 TUE podstawą funkcjonowania Unii jest zasada demokracji przedstawicielskiej, odzwierciedlająca wartość demokracji, o której mowa w art. 2 TUE (wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 125 Zasada ta znajduje pełne odzwierciedlenie w procedurze ustawodawczej, w toku której przyjęto dyrektywy 2009/72 i 2009/73. Jako zasada wspólna państwom członkowskim powinna być ona uwzględniana przy dokonywaniu wykładni tych dyrektyw, a w szczególności rozpatrywanych przepisów tych aktów (zob. analogicznie wyrok z dnia 9 marca 2010 r., Komisja/Niemcy, C-518/07, EU:C:2010:125, pkt 41).
- 126 Trybunał orzekł już, że zasada demokracji nie stoi na przeszkodzie istnieniu organów publicznych usytuowanych poza klasyczną zhierarchizowaną administracją, mniej lub bardziej niezależnych od rządu, sprawujących często funkcje regulacyjne lub wykonujących zadania, które muszą być wyłączone spod wpływu politycznego, a jednocześnie podlegających ustawie pod kontrolą właściwych sądów. Okoliczność przyznania krajowym organom regulacyjnym niezależności od

administracji ogólnej nie może sama w sobie pozbawić tych organów demokratycznej legitymacji, ponieważ nie są one wyłączone spod wszelkiego wpływu ze strony parlamentu (zob. podobnie wyrok z dnia 9 marca 2010 r., Komisja/Niemcy, C-518/07, EU:C:2010:125, pkt 42, 43, 46).

- 127 Otóż dyrektywy 2009/72 i 2009/73 nie stoją na przeszkodzie temu, aby osoby pełniące funkcje kierownicze w krajowych organach regulacyjnych były powoływane przez parlament lub rząd (zob. podobnie wyrok z dnia 11 czerwca 2020 r., Prezydent Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, pkt 36–39). Nie stoją one również na przeszkodzie temu, jak wynika z motywu 34 dyrektywy 2009/72 i motywu 30 dyrektywy 2009/73, aby organy te podlegały kontroli ze strony parlamentu zgodnie z prawem konstytucyjnym państw członkowskich.
- 128 Ponadto art. 37 ust. 17 dyrektywy 2009/72 i art. 41 ust. 17 dyrektywy 2009/73 nakładają na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia na szczeblu krajowym odpowiednich mechanizmów umożliwiających stronie poszkodowanej w wyniku decyzji krajowego organu regulacyjnego zwrócić się do organu niezależnego od stron zaangażowanych w spór i od rządów. Wymóg ten jest konsekwencją zasady skutecznej ochrony sądowej, która stanowi zasadę ogólną prawa Unii, zapisaną w art. 47 karty [wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Węgry (Opłaty za dostęp do sieci przesyłowych energii elektrycznej i gazu ziemnego), C-771/18, EU:C:2020:584, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 129 W tych okolicznościach Republika Federalna Niemiec nie może powoływać się na gwarantowaną w Unii zasadę demokracji w celu przyznania organowi innemu niż krajowy organ regulacyjny kompetencji należących wyłącznie do tego ostatniego na podstawie art. 37 ust. 1 lit. a) oraz ust. 6 lit. a) i b) dyrektywy 2009/72, a także art. 41 ust. 1 lit. a) oraz ust. 6 lit. a) i b) dyrektywy 2009/73.
- 130 Ponadto nawet jeżeli rozporządzenia przyjmowane przez rząd federalny na podstawie § 24 EnWG mają charakter „ustaw w znaczeniu materialnym”, należy zauważyć, podobnie jak uczynił to rzecznik generalny w pkt 124 opinii, że kompetencje przyznane przez dyrektywy 2009/72 i 2009/73 krajowym organom regulacyjnym w sposób wyłączny oraz niezależność tych organów muszą być zagwarantowane względem wszelkich organów politycznych, a zatem nie tylko względem rządu, lecz również względem ustawodawcy krajowego, który nie może odebrać krajowym organom regulacyjnym części tych uprawnień i przyznać ich innym organom publicznym.
- 131 Po czwarte, co się tyczy argumentu opartego na wyroku z dnia 13 czerwca 1958 r., Meroni/Wysoka Władza (9/56, EU:C:1958:7) – bez konieczności rozstrzygania w przedmiocie tego, czy orzecznictwo to ma zastosowanie w przypadku takim jak rozpatrywany w niniejszej sprawie, dotyczącym organów krajowych wyznaczanych przez państwa członkowskie na podstawie dyrektywy – należy zauważyć, podobnie jak uczynił to rzecznik generalny w pkt 134 opinii, że wynikająca w szczególności z pkt 105 i 113 niniejszego wyroku wykładnia art. 37 dyrektywy 2009/72 i art. 41 dyrektywy 2009/73 jest w każdym wypadku zgodna z tym orzecznictwem. Zgodnie z nim niedopuszczalne jest delegowanie na podmioty o charakterze administracyjnym zakresu uznania, którego wykonywanie mogłoby wiązać się z podejmowaniem rzeczywistych decyzji natury politycznej, w drodze zastąpienia decyzji organu delegującego decyzjami organu, na rzecz którego dokonano delegacji, co prowadzi do „rzeczywistego przesunięcia odpowiedzialności”. Dopuszczalne jest natomiast delegowanie wyraźnie określonych uprawnień wykonawczych, których realizacja może być z tego względu ściśle kontrolowana w świetle obiektywnych kryteriów sformułowanych przez organ delegujący (zob. podobnie wyrok z dnia 22 stycznia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Parlament i Rada, C-270/12, EU:C:2014:18, pkt 41, 42, 54).

- 132 Z jednej bowiem strony kompetencje zastrzeżone dla krajowych organów regulacyjnych wchodzą w zakres uprawnień wykonawczych realizowanych w oparciu o techniczną i specjalistyczną ocenę rzeczywistej sytuacji. Z drugiej strony, jak wynika z pkt 120–123 niniejszego wyroku, przy wykonywaniu tych kompetencji krajowe organy regulacyjne podlegają zasadom i przepisom ustanowionym przez szczegółowe ramy normatywne na szczeblu Unii, które ograniczają przysługujący im zakres uznania i uniemożliwiają im podejmowanie decyzji natury politycznej.
- 133 W świetle powyższych rozważań należy uwzględnić czwarty zarzut podniesiony przez Komisję na poparcie wniesionej skargi i stwierdzić, że poprzez niedokonanie prawidłowej transpozycji art. 37 ust. 1 lit. a) oraz ust. 6 lit. a) i b) dyrektywy 2009/72, a także art. 41 ust. 1 lit. a) oraz ust. 6 lit. a) i b) dyrektywy 2009/73 Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążyą na mocy tych dyrektyw.

W przedmiocie kosztów

- 134 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- 135 Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Federalnej Niemiec kosztami postępowania, a Republika Federalna Niemiec przegrała sprawę, tę ostatnią należy obciążyć kosztami postępowania.
- 136 Zgodnie z art. 140 § 1 tego regulaminu, stosownie do którego państwa członkowskie interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty, należy orzec, że Królestwo Szwecji pokryje własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

1) Poprzez niedokonanie prawidłowej transpozycji:

- art. 2 pkt 21 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE oraz art. 2 pkt 20 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 2003/55/WE;
- art. 19 ust. 3 i 8 dyrektyw 2009/72 i 2009/73;
- art. 19 ust. 5 dyrektyw 2009/72 i 2009/73;
- art. 37 ust. 1 lit. a) oraz ust. 6 lit. a) i b) dyrektywy 2009/72, a także art. 41 ust. 1 lit. a) oraz ust. 6 lit. a) i b) dyrektywy 2009/73,

Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążyą na mocy tych dyrektyw.

2) Republika Federalna Niemiec zostaje obciążona kosztami postępowania.

3) Królestwo Szwecji pokrywa własne koszty.

Podpisy