



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrty senat)

z dne 2. septembra 2021 *

„Neizpolnitev obveznosti države – Notranji trgi z električno energijo in zemeljskim plinom – Direktiva 2009/72/ES – Člen 2, točka 21 – Člen 19(3), (5) in (8) – Člen 37(1)(a) in (6)(a) in (b) – Direktiva 2009/73/ES – Člen 2, točka 20 – Člen 19(3), (5) in (8) – Člen 41(1)(a) in (6)(a) in (b) – Pojem ‚vertikalno integrirano podjetje‘ – Dejansko ločevanje med omrežji ter dejavnostmi proizvodnje in dobave električne energije in zemeljskega plina – Neodvisni operater prenosnega sistema – Neodvisnost osebja in vodstva tega operaterja – Prehodna obdobja – Deleži v kapitalu vertikalno integriranega podjetja – Nacionalni regulativni organi – Neodvisnost – Izključne pristojnosti – Člen 45 PDEU – Prosto gibanje delavcev – Listina Evropske unije o temeljnih pravicah – Člen 15 – Pravica do dela in opravljanja poklica – Člen 17 – Lastninska pravica – Člen 52(1) – Omejitve – Načelo demokracije“

V zadevi C-718/18,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 16. novembra 2018,

Evropska komisija, ki jo zastopata M. Noll-Ehlers in O. Beynet, agenta,

tožeča stranka,

proti

Zvezni republiki Nemčiji, ki sta jo sprva zastopala J. Möller in T. Henze, agenta, nato pa J. Möller in S. Eisenberg, agenta,

tožena stranka,

ob intervenciji

Kraljevine Švedske, ki so jo sprva zastopale C. Meyer-Seitz, A. Falk, H. Shev, J. Lundberg in H. Eklinder, agentke, nato pa C. Meyer-Seitz, H. Shev in H. Eklinder, agentke,

intervenientka,

SODIŠČE (četrty senat),

v sestavi M. Vilaras, predsednik senata, K. Lenaerts, predsednik Sodišča, v funkciji sodnika četrtega senata, N. Piçarra (poročevalec), D. Šváby in S. Rodin, sodniki,

* Jezik postopka: nemščina.

generalni pravobranilec: G. Pitruzzella,

sodni tajnik: D. Dittert, vodja oddelka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 15. oktobra 2020,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 14. januarja 2021

izreka naslednjo

Sodbo

1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Zvezna republika Nemčija s tem, da ni pravilno prenesla:

- člena 2, točka 21, Direktive 2009/72/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo in o razveljavitvi Direktive 2003/54/ES (UL 2009, L 211, str. 55) ter člena 2, točka 20, Direktive 2009/73/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom in o razveljavitvi Direktive 2003/55/ES (UL 2009, L 211, str. 94);
- člena 19(3) in (8) Direktive 2009/72 in Direktive 2009/73;
- člena 19(5) Direktive 2009/72 in Direktive 2009/73 ter
- člena 37(1)(a) in (6)(a) in (b) Direktive 2009/72 ter člena 41(1)(a) in (6)(a) in (b) Direktive 2009/73

ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi teh direktiv.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2009/72

2 V uvodnih izjavah 1, 4, 9, 11, 12, 16, 24, 25, 33, 34 in 36 Direktive 2009/72 je navedeno:

„(1) Cilj notranjega trga z električno energijo, ki se postopoma uvaja po vsej [Evropski uniji] od leta 1999, je zagotovitev resnične izbire vsem potrošnikom v Evropski uniji, bodisi državljanom bodisi podjetjem, novih poslovnih priložnosti več čezmejnega trgovanja, da bi zagotovili večjo učinkovitost, konkurenčne cene in višje standarde storitev ter prispevati k zanesljivosti oskrbe in trajnosti.

[...]

- (4) Vendar trenutno v [Uniji] obstajajo ovire pri prodaji električne energije pod enakimi pogoji, brez diskriminacije ali prikrajšanosti. Predvsem še ni nediskriminatornega dostopa do omrežja in enako učinkovite ravni regulativnega nadzora v vseh državah članicah.

[...]

- (9) Brez dejanskega ločevanja omrežij od dejavnosti proizvodnje in dobave (dejansko ločevanje) nevarnost diskriminacije ne obstaja le pri upravljanju omrežij, temveč tudi pri spodbudah za vertikalno integrirana podjetja, da bi ustrezno vlagala v svoja omrežja.

[...]

- (11) Dejansko ločevanje lahko zagotovi samo odprava možnosti, ki vertikalno integrirana podjetja spodbujajo k diskriminaciji konkurentov pri dostopu do omrežja in naložbah. Lastniško ločevanje, pri katerem je lastnik omrežja imenovan za operaterja sistema in je neodvisen od kakršnih koli interesov v zvezi z dobavo in proizvodnjo, je očitno učinkovit in stabilen način razreševanja notranjega navzkrižja interesov in zagotavljanja zanesljivosti oskrbe. [...] Pri lastniškem ločevanju bi bilo zato treba od držav članic zahtevati, naj zagotovijo, da ista oseba ali osebe ne morejo izvajati nadzora nad podjetjem za proizvodnjo ali dobavo ter hkrati izvajati nadzora ali uveljavljati kakršnih koli pravic nad operaterjem prenosnega sistema ali prenosnim sistemom. Po drugi strani pa bi moral nadzor nad prenosnim sistemom ali operaterjem prenosnega sistema izključevati možnost nadzora ali uveljavljanja kakršnih koli pravic nad proizvajalcem ali dobaviteljem. V teh mejah bi morale biti proizvajalcu ali dobavitelju omogočeno, da ima manjšinski delež v operaterju prenosnega sistema ali prenosnem sistemu.

- (12) Vsi sistemi ločevanja bi morali učinkovito odpravljati vsa navzkrižja interesov med proizvajalci, dobavitelji in operaterji prenosnih sistemov, da bi oblikovali spodbude za potrebne naložbe in zagotovili dostop novim udeležencem na trgu ob pregledni in učinkoviti regulativni ureditvi, nacionalnim regulativnim organom pa ne bi naložili preveč zahtevne regulativne ureditve.

[...]

- (16) Ustanavljanje operaterja sistema ali operaterja prenosnega sistema, ki je neodvisen od interesov v zvezi z dobavo in proizvodnjo, bi moralo vertikalno integriranemu podjetju omogočiti, da ohrani lastništvo nad sredstvi omrežja, ter hkrati zagotovilo dejansko ločevanje interesov, pod pogojem, da takšen samostojni operater sistema ali neodvisni operater prenosnega sistema opravlja vse naloge operaterja sistema in so vzpostavljeni podrobna ureditev in obsežni regulativni kontrolni mehanizmi.

[...]

- (24) Po vsej [Uniji] bi bilo treba uporabljati dejansko ločevanje dejavnosti dobave in proizvodnje od delovanja omrežja tako za podjetja iz [Unije] kot tudi za podjetja, ki niso iz [Unije]. Da bi ohranili neodvisnost omrežnih dejavnosti ter dejavnosti dobave in proizvodnje po vsej [Uniji], bi morali imeti regulativni organi pooblastilo, da zavrnejo certifikacijo operaterjev prenosnih sistemov, ki ne izpolnjujejo pravil o ločevanju. [...]

(25) Zanesljivost oskrbe z energijo je bistveni element javne varnosti in je zato tesno povezana z učinkovitim delovanjem notranjega trga z električno energijo ter integracijo izoliranih trgov z električno energijo držav članic. Državljanom Unije je mogoče električno energijo dobavljati le prek omrežja. Delujoči trgi z električno energijo ter zlasti omrežja in druga sredstva, povezana z dobavo električne energije, so bistvenega pomena za javno varnost, konkurenčnost gospodarstva in blaginjo državljanov Unije. Osebam iz tretjih držav bi se zato moral nadzor nad prenosnim sistemom ali operaterjem prenosnega sistema dovoliti le, če izpolnjujejo zahteve glede dejanskega ločevanja, ki se uporabljajo znotraj [Unije]. [...]

[...]

(33) Direktiva 2003/54/ES [evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2003 o skupnih pravilih za notranji trg z električno energijo in o razveljavitvi Direktive 96/92/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 12, zvezek 2, str. 211)] je uvedla zahtevo, da države članice vzpostavijo regulatorje s specifičnimi pristojnostmi. Vendar izkušnje kažejo, da je učinkovitost regulacije pogosto omejena, ker regulatorji niso dovolj neodvisni od vlade ter nimajo zadostnih pooblastil in diskrecije. Zato je Evropski svet na zasedanju dne 8. in 9. marca 2007 Komisijo pozval, naj pripravi zakonodajne predloge za nadaljnjo uskladitev pooblastil in krepitev neodvisnosti nacionalnih energetskih regulatorjev. Treba bi bilo omogočiti, da so ti nacionalni regulativni organi lahko pristojni tako za sektor električne energije kot tudi za sektor plina.

(34) Notranji trg z električno energijo bo pravilno deloval le, če bodo lahko energetski regulatorji odločali o vseh ustreznih regulativnih vprašanjih in če bodo popolnoma neodvisni od kakršnih koli drugih javnih ali zasebnih interesov. To pa ne preprečuje niti sodnega niti parlamentarnega nadzora v skladu z ustavnim pravom držav članic. [...]

[...]

(36) Nacionalni regulativni organi bi morali imeti možnost določati ali potrditi tarife ali metodologije za njihov izračun na podlagi predloga operaterja prenosnega sistema ali operaterja(-ev) distribucijskega sistema ali na podlagi predloga, o katerem se ta/ti operater(-ji) dogovori(-jo) z uporabniki omrežja. Pri izvajanju navedenih nalog bi morali nacionalni regulativni organi zagotoviti, da bodo tarife za prenos in distribucijo nediskriminatorne in da bodo odražale stroške, ter pri tem upoštevali mejne stroške omrežja, ki se jim je dolgoročno mogoče izogniti s porazdeljeno proizvodnjo in z ukrepi na področju uravnavanja povpraševanja.“

3 Člen 2 te direktive, naslovljen „Opredelitev pojmov“, v točkah 21 in 35 določa:

„Za namene te direktive se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

21. ‚vertikalno integrirano podjetje‘ pomeni elektroenergetsko podjetje ali skupino elektroenergetskih podjetij, v katerih lahko nadzor izvaja ista oseba ali iste osebe, in sicer neposredno ali posredno, in v katerih podjetje ali skupina podjetij opravlja vsaj eno od dejavnosti prenosa ali distribucije in vsaj eno od dejavnosti proizvodnje ali dobave električne energije;

[...]

35. „elektroenergetsko podjetje“ pomeni pravno ali fizično osebo, ki opravlja vsaj eno od dejavnosti proizvodnje, prenosa, distribucije, dobave ali nakupa električne energije in je odgovorna za komercialne, tehnične in/ali vzdrževalne naloge, povezane s temi dejavnostmi, vendar ne vključuje končnih odjemalcev.“

4 Člen 9 navedene direktive, naslovljen „Ločevanje prenosnih sistemov in operaterjev prenosnih sistemov“, v odstavkih 1 in 8 določa:

„1. Države članice zagotovijo, da od 3. marca 2012:

- (a) vsako podjetje, ki ima v lasti prenosni sistem, deluje kot operater prenosnega sistema;
- (b) ista oseba oziroma iste osebe ne smejo:
 - (i) izvajati neposrednega ali posrednega nadzora nad podjetjem, ki opravlja katero koli od dejavnosti proizvodnje ali dobave, in izvajati neposrednega ali posrednega nadzora nad upravljavcem prenosnega omrežja ali prenosnim omrežjem ali uveljavljati kakršne koli pravice nad njim; ali
 - (ii) izvajati neposrednega ali posrednega nadzora nad operaterjem prenosnega sistema ali prenosnim sistemom, in hkrati ne smejo izvajati neposrednega ali posrednega nadzora nad podjetjem, ki opravlja katero koli dejavnost proizvodnje ali dobave, ali uveljavljati kakršne koli pravice nad njim;
- (c) ista oseba oziroma iste osebe ne morejo imenovati članov nadzornega sveta, uprave ali organov, ki pravno zastopajo podjetje, operaterja prenosnega sistema ali prenosnega sistema in hkrati ne smejo izvajati neposrednega ali posrednega nadzora ali uveljavljati pravic nad podjetjem, ki opravlja katero koli dejavnost proizvodnje ali dobave, in
- (d) ista oseba ne more biti član nadzornega sveta, uprave ali organov, ki pravno zastopajo podjetje, podjetja, ki opravlja katero koli dejavnost proizvodnje ali dobave, in hkrati operaterja prenosnega sistema ali prenosnega sistema.

[...]

8. Če je 3. septembra 2009 prenosni sistem v lasti vertikalno integriranega podjetja, se države članice lahko odločijo, da ne uporabijo odstavka 1.

V tem primeru zadevne države članice:

- (a) imenujejo neodvisnega upravljavca prenosnega omrežja v skladu s členom 13; ali
- (b) spoštujejo določbe iz poglavja V[, naslovljenega „Neodvisni operater prenosnega sistema“].“

5 Člen 19 te direktive, naslovljen „Neodvisnost osebja in [vodstva] operaterja prenosnega sistema“, v odstavkih 3, 5 in 8 določa:

„3. V obdobju treh let pred imenovanjem osebe, odgovorne za upravljanje, in/ali člani uprave operaterja prenosnega sistema, za katere velja ta odstavek, niso imeli nobene strokovne funkcije ali odgovornosti, neposrednega ali posrednega interesa ali poslovnega odnosa z vertikalno integriranim podjetjem ali katerim koli njegovim delom ali njegovimi delničarji s kontrolnim deležem, razen z operaterjem prenosnega sistema.

[...]

5. Osebe, odgovorne za upravljanje, in/ali člani uprave ter zaposleni pri operaterju prenosnega sistema nimajo nobenega neposrednega ali posrednega interesa ali finančnih ugodnosti od katerega koli dela vertikalno integriranega podjetja razen operaterja prenosnega sistema. Njihovo plačilo ni odvisno od dejavnosti ali rezultatov vertikalno integriranega podjetja razen operaterja prenosnega sistema.

[...]

8. Odstavek 3 se uporablja za večino oseb, odgovornih za upravljanje, in/ali članov uprave operaterja prenosnega sistema.

Osebe, odgovorne za upravljanje, in/ali člani uprave operaterja prenosnega sistema, za katere ne velja odstavek 3, niso opravljali nobene poslovodne ali druge pomembne dejavnosti v vertikalno integriranem podjetju vsaj šest mesecev pred imenovanjem.

Prvi pododstavek tega odstavka ter odstavek [odstavki od] 4 [do] 7 se uporabljajo za vse osebe, ki skrbijo za izvršno upravljanje, in za tiste, ki tem osebam neposredno poročajo o zadevah, povezanih z obratovanjem, vzdrževanjem in razvojem omrežja.“

6 Člen 35 Direktive 2009/72, naslovljen „Imenovanje in neodvisnost regulativnih organov“, v odstavkih 4 in 5 določa:

„4. Države članice zagotovijo neodvisnost regulativnega organa in poskrbijo, da svoja pooblastila izvaja nepristransko in pregledno. V ta namen država članica zagotovi, da je regulativni organ pri opravljanju regulativnih nalog, ki mu jih nalaga ta direktiva in z njo povezana zakonodaja:

- (a) pravno ločen in funkcionalno neodvisen od vseh drugih javnih ali zasebnih subjektov;
- (b) da njegovo osebje in osebe, odgovorne za njegovo upravljanje,
 - (i) delujejo neodvisno od kakršnih koli tržnih interesov, in
 - (ii) pri opravljanju svojih regulativnih nalog ne zahtevajo ali sprejemajo neposrednih navodil od katere koli vlade ali drugega javnega ali zasebnega subjekta. Ta zahteva ne posega v morebitno tesno sodelovanje z drugimi pristojnimi nacionalnimi organi ali v splošne smernice politike, ki jih določi vlada, ki niso povezane z regulativnimi pooblastili in nalogami iz člena 37.

5. Da zavarujejo neodvisnost regulativnega organa, države članice zlasti zagotovijo:

- (a) da lahko regulativni organ samostojno odloča, neodvisno od katerega koli političnega organa, in da se mu letno ločeno dodelijo proračunska sredstva, da je samostojen pri porabi dodeljenih proračunskih sredstev in da pri opravljanju svojih dolžnosti razpolaga z zadostnimi človeškimi in finančnimi viri; [...]

[...]“

7 Člen 37 te direktive, naslovljen „Naloge in pooblastila regulativnih organov“, v odstavkih 1, 6, 8, 10 in 17 določa:

„1. Regulativni organ ima naslednje naloge:

(a) v skladu s preglednimi merili določati ali potrjevati tarife za prenos ali distribucijo ali njihove metodologije;

[...]

6. Regulativni organi so pristojni za to, da določijo ali potrdijo vsaj metodologije za izračun ali določitev naslednjih pogojev dovolj zgodaj pred začetkom njihove veljavnosti:

(a) priključitev in dostop do nacionalnih omrežij, skupaj s tarifami za prenos in distribucijo ali njihovimi metodologijami. Te tarife ali metodologije omogočajo potrebne naložbe v omrežja, tako da bosta zagotovljena delovanje in razvoj omrežij;

(b) zagotavljanje storitev za izravnavo, ki se morajo izvajati na najbolj ekonomičen način in uporabnikom omrežja zagotavljati ustrezne spodbude za izravnavo dobave in odjema. Storitve za izravnavo so pravične in nediskriminatorne ter temeljiti na objektivnih merilih, [...]

[...]

8. Pri določanju ali potrjevanju tarif ali metodologij in storitev za izravnavo regulativni organi zagotovijo, da imajo operaterji prenosnih in distribucijskih sistemov ustrezne spodbude, kratkoročno in dolgoročno, za povečevanje učinkovitosti, spodbujanje povezovanja trgov in zanesljivosti dobave ter za podpiranje zadevnih raziskovalnih dejavnosti.

[...]

10. Regulativni organi so pristojni za to, da od operaterjev prenosnega in distribucijskega sistema po potrebi zahtevajo, da spremenijo pogoje, vključno s tarifami ali metodologijami iz tega člena, da zagotovijo njihovo sorazmernost in nediskriminatorno uporabo. V primeru zamud pri določanju tarif za prenos in distribucijo so regulativni organi pristojni za predhodno določitev in potrditev teh tarif ali metodologij ter odločitev o ustreznih izravnalnih ukrepih, če končne tarife za prenos in distribucijo ali metodologije odstopajo od teh začasnih tarif ali metodologij.

[...]

17. Države članice zagotovijo ustrezne mehanizme na nacionalni ravni, v okviru katerih se lahko stranka, ki jo zadeva odločitev regulativnega organa, pritoži organu, ki je neodvisen od vpletenih strank in katere koli vlade.“

8 Direktiva 2009/72 je bila z učinkom od 1. januarja 2021 razveljavljena z Direktivo (EU) 2019/944 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2019 o skupnih pravilih notranjega trga električne energije in spremembi Direktive 2012/27/EU (UL 2019, L 158, str. 125). Vendar se za obravnavani spor še naprej uporablja *ratione temporis*.

Direktiva 2009/73

- 9 Uvodne izjave 1, 4, 6, 8, 9, 13, 21, 22, 29, 30 in 32 Direktive 2009/73 glede sektorja zemeljskega plina *mutatis mutandis* ustrezajo zgoraj navedenim uvodnim izjavam Direktive 2009/72.
- 10 Člen 2, točki 1 in 20, člen 9(1) in (8), člen 19(3), (5) in (8), člen 39(4) in (5) ter člen 41(1)(a), (6)(a) in (b), (8), (10) in (17) Direktive 2009/73 glede sektorja zemeljskega plina *mutatis mutandis* ustrezajo zgoraj navedenim določbam Direktive 2009/72.

Nemško pravo

- 11 V členu 3, točka 38, Energiewirtschaftsgesetz (zakon o upravljanju energije) z dne 7. julija 2005 (BGBl. I, str. 1970 in 3621), kakor je bil spremenjen s členom 2(6) zakona z dne 20. julija 2017, (BGBl. I, str. 2808, 2018 I str. 472), (v nadaljevanju: EnWG) je „vertikalno integrirano podjetje za dobavo energije“ opredeljeno kot „podjetje, ki deluje v sektorju električne energije ali plina oziroma v skupini podjetij v sektorju električne energije ali plina, ki so povezana v smislu člena 3(2) Uredbe (ES) št. 139/2004 z dne 20. januarja 2004 o nadzoru koncentracij podjetij (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 3, str. 40), pri čemer zadevno podjetje ali zadevna skupina v Evropski uniji v sektorju električne energije opravlja vsaj eno od dejavnosti prenosa ali distribucije in vsaj eno od dejavnosti proizvodnje ali distribucije električne energije oziroma v sektorju plina vsaj eno od dejavnosti prenosa, distribucije, obratovanja obrata za [utekočinjeni zemeljski plin (UZP)] ali skladiščenja, hkrati pa eno od dejavnosti proizvodnje ali distribucije zemeljskega plina.“
- 12 Člen 10c tega zakona, naslovljen „Neodvisnost osebja in vodstva operaterja prenosnega sistema“, določa:

„[...]

2. Večina oseb, odgovornih za upravljanje operaterja prenosnega sistema, v obdobju treh let pred svojim imenovanjem ne more opravljati nikakršne poklicne dejavnosti, imeti interesa ali vzdrževati poslovnega odnosa z vertikalno integriranim podjetjem (ali z večinskim delničarjem teh podjetij), ki v sektorju električne energije opravlja eno od dejavnosti proizvodnje, distribucije, dobave ali nakupa električne energije in v sektorju zemeljskega plina eno od dejavnosti pridobivanja, distribucije, dobave, nakupa ali skladiščenja zemeljskega plina oziroma ki izvaja komercialne, tehnične ali vzdrževalne naloge, povezane s temi dejavnostmi. Druge osebe, ki so odgovorne za upravljanje neodvisnega operaterja prenosnega sistema, šest mesecev pred svojim imenovanjem ne smejo opravljati nalog upravljanja ali nalog, podobnih tistim, ki jih v okviru neodvisnega operaterja prenosnega sistema izvaja vertikalno integrirano podjetje (ali večinski delničar teh podjetij), ki v sektorju električne energije opravlja eno od dejavnosti proizvodnje, distribucije, dobave ali nakupa električne energije, v sektorju zemeljskega plina pa eno od dejavnosti proizvodnje, distribucije, dobave, nakupa ali skladiščenja zemeljskega plina oziroma ki izvaja komercialne, tehnične ali vzdrževalne naloge, povezane s temi dejavnostmi. Prvi in drugi stavek se ne uporabljata za imenovanja, ki so začela učinkovati pred 3. marcem 2012.

[...]

4. Neodvisni operater prenosnega sistema in vertikalno integrirano podjetje za dobavo električne energije zagotavljata, da osebe, odgovorne za upravljanje, in drugi zaposleni pri neodvisnem operaterju prenosnega sistema po 3. marcu 2012 niso pridobili nobenega deleža v kapitalu

vertikalno integriranega podjetja za dobavo električne energije ali katerem od njegovih delov, razen če gre za deleže pri neodvisnem operaterju prenosnega sistema. Osebe, odgovorne za upravljanje, morajo svojo udeležbo v kapitalu vertikalno integriranega podjetja za dobavo električne energije ali njegovih delih, pridobljenih pred 3. marcem 2012, umakniti najpozneje do 31. marca 2016. Neodvisni operater prenosnega sistema zagotavlja, da plačilo oseb v njegovem upravljanju ni odvisno od ekonomskega uspeha, zlasti od poslovnega izida vertikalno integriranega podjetja za dobavo energije ali ene od njegovih hčerinskih družb, razen neodvisnega operaterja prenosnega sistema.

[...]

6. Odstavek 2, prvi stavek, ter odstavka 3 in 5 se *mutatis mutandis* uporabljajo za osebe, ki so neposredno podrejene izvršnemu direktoratu in ki so odgovorne za upravljanje, vzdrževanje ali razvoj omrežja.“

- 13 Člen 24 navedenega zakona, naslovljen „Določbe o pogojih za dostop do omrežja, pristojbinah za dostop do omrežja ter o opravljanju in naročanju storitev za izravnavo; regulativna pooblastila“, določa:

„Zvezna vlada lahko s soglasjem Bundesrata [zvezni svet, Nemčija] z uredbo:

1. določi pogoje za dostop do omrežja, vključno z naročanjem in opravljanjem storitev za izravnavo, ali metode določanja teh pogojev ter metode določanja pristojbin za dostop do omrežja [...];
2. določi, v katerih primerih in pod katerimi pogoji lahko regulativni organ določi navedene pogoje oziroma metode ali jih odobri na zahtevo operaterja sistema;
3. določi, v katerih posebnih primerih uporabe omrežja in pod katerimi pogoji lahko regulativni organ posamično odobri ali zavrne odobritev v zvezi z individualnimi pristojbinami za dostop do omrežja [...].“

Predhodni postopek

- 14 Komisija je 20. maja 2014 v okviru preizkusa prenosa direktiv 2009/72 in 2009/73 v nemško pravo po uradni dolžnosti, namenjenega preverjanju obstoja morebitnih nezdružljivosti s pravom Unije, na Zvezno republiko Nemčijo naslovila vrsto vprašanj v zvezi s prenosom teh direktiv, na katera so nemški organi odgovorili z dopisom z dne 12. septembra 2014.
- 15 Ker je Komisija menila, da nacionalno pravo glede več točk ni v skladu z navedenima direktivama, je 27. februarja 2015 na Zvezno republiko Nemčijo naslovila uradni opomin v okviru postopka za ugotavljanje kršitev št. 2014/2285, na katerega je ta država članica odgovorila z dopisom z dne 24. junija 2015.
- 16 Komisija je 29. aprila 2016 na Zvezno republiko Nemčijo naslovila obrazloženo mnenje, v katerem je vztrajala pri tem, da nekatere določbe nemškega prava niso v skladu z direktivama 2009/72 in 2009/73. Zvezna republika Nemčija je v dopisu z dne 29. avgusta 2016 odgovorila, da je glede nekaterih očitkov, navedenih v obrazloženem mnenju, v teku sprejemanje zakonodajnih sprememb, in 19. septembra 2017 predložila besedilo EnWG, ki je začel veljati 22. julija 2017.

- 17 Ker je Komisija menila, da pravne določbe, ki jih je sprejela Zvezna republika Nemčija, še vedno niso v skladu z direktivama 2009/72 in 2009/73, je vložila to tožbo.

Tožba

- 18 Komisija v utemeljitev tožbe navaja štiri očitke, ki se nanašajo na to, da Zvezna republika Nemčija direktivi 2009/72 in 2009/73 ni pravilno prenesla v EnWG.

Prvi očitek: kršitev člena 2, točka 21, Direktive 2009/72 in člena 2, točka 20, Direktive 2009/73

Trditve strank

- 19 Komisija v okviru tega očitka Zvezni republiki Nemčiji očita, da v svoje notranje pravo ni pravilno prenesla pojma „vertikalno integrirano podjetje“ (v nadaljevanju: VIP) v smislu člena 2, točka 21, Direktive 2009/72 in člena 2, točka 20, Direktive 2009/73, ker opredelitev tega pojma iz člena 3, točka 38, EnWG zajema zgolj podjetja, ki opravljajo svoje dejavnosti v Uniji.
- 20 Po mnenju Komisije je omejitev ozemelskega področja uporabe pojma „VIP“ iz EnWG v nasprotju tako z besedilom člena 2, točka 21, Direktive 2009/72 in člena 2, točka 20, Direktive 2009/73 kot s ciljem pravil iz teh direktiv o dejanskem ločevanju med prenosnimi sistemi električne energije in zemeljskega plina na eni strani ter dejavnostmi proizvodnje in dobave teh energentov na drugi.
- 21 Če bi zakonodajalec Unije nameraval opredelitev pojma „VIP“ omejiti na dejavnosti, ki se opravljajo v Uniji, bi to namreč navedel izrecno, kot je to storil v drugih določbah direktiv 2009/72 in 2009/73. Taka razlaga naj bi bila potrjena z uvodno izjavo 24 Direktive 2009/72 in uvodno izjavo 21 Direktive 2009/73, v katerih naj bi bilo opozorjeno na splošno načelo, v skladu s katerim za podjetja s sedežem zunaj Unije velja pravo Unije, če ta opravljajo dejavnost v njej.
- 22 Poleg tega naj bi navzkrižje interesov med operaterji prenosnega sistema na eni strani ter proizvajalci ali dobavitelji na drugi, ki naj bi ga navedena pravila o ločevanju želela preprečiti z določitvijo, da ti operaterji pridobijo certifikacijo le, če ustrezne sisteme upravljajo neodvisno in nediskriminatorno, lahko nastopilo tako kadar dejavnosti, ki so zajete z opredelitvijo pojma „VIP“, potekajo v Uniji, kot kadar potekajo zunaj Unije.
- 23 Komisija še poudarja, da vključitev dejavnosti, ki se opravljajo zunaj Unije, na področje uporabe pojma „VIP“ ne pomeni, da neevropska podjetja postanejo subjekti pravic in obveznosti, ki izhajajo iz evropske ureditve, in ta vključitev ne razširja pristojnosti Unije. Operaterji prenosnih sistemov, za katere veljajo pravila o dejanskem ločevanju, naj bi namreč vedno delovali v Uniji. Vključitev dejavnosti, ki se opravljajo zunaj Unije, v opredelitev pojma „VIP“ naj bi omogočala oceno učinkov teh dejavnosti v Uniji. Taka razlaga naj ne bi nasprotovala nobenemu načelu konkurenčnega ali mednarodnega prava.
- 24 Zvezna republika Nemčija ob opiranju na sodno prakso Sodišča (sodbi z dne 25. maja 1985, Komisija/Nemčija, 29/84, EU:C:1985:229, točka 9, in z dne 30. junija 2016, Komisija/Poljska, C-648/13, EU:C:2016:49, točka 73) trdi, prvič, da države članice niso zavezane opraviti dobrednega prenosa direktiv, če je spoštovana njihova pravna vsebina. Ta država članica trdi, da

opredelitev pojma „VIP“ iz člena 3, točka 38, EnWG ni v nasprotju z besedilom člena 2, točka 21, Direktive 2009/72 in člena 2, točka 20, Direktive 2009/73. Ti določbi naj namreč ne bi vsebovali nobene navedbe o njunem ozemeljskem področju uporabe in v zvezi s tem naj bi torej bila potrebna razjasnitev ob prenosu v nacionalno pravo držav članic.

- 25 Drugič, Zvezna republika Nemčija trdi, da se z duhom in namenom pravil o dejanskem ločevanju iz te direktive ne zahteva, da se dejavnosti, ki jih zunaj Unije opravljajo podjetja za proizvodnjo ali dobavo energije, upoštevajo pri opredelitvi pojma „VIP“. Take dejavnosti naj ne bi imele kvalificiranih učinkov na učinkovito in nediskriminatorno upravljanje prenosnih sistemov električne energije in zemeljskega plina v Uniji, ker naj bi navzkrižje interesov med operaterji teh sistemov in deli podjetij, ki opravljajo dejavnost v povezanih konkurenčnih sektorjih, obstajalo le, če bi zadnjenavedeni želeli sistem uporabljati za prenos energije, ki jo proizvajajo ali dobavljajo. Čeprav iz sodne prakse Sodišča (sodba z dne 6. septembra 2017, Intel/Komisija, C-413/14 P, EU:C:2017:632, točka 40 in naslednje) izhaja, da merilo kvalificiranih učinkov upravičuje uporabo prava Unije, kadar ima zadevno ravnanje takojšen in znaten učinek v Uniji, je to merilo v opredelitvi iz člena 3, točka 38, EnWG dovolj upoštevano.
- 26 Tretjič, posledica razširitve opredelitve pojma „VIP“ na dejavnosti, ki jih zunaj Unije opravljajo podjetja iz tretjih držav, naj bi bila razširitev zakonodajne pristojnosti Unije, ki bi bila v nasprotju z mednarodnim pravom. Ta podjetja iz tretjih držav naj bi namreč postala imetniki pravic in obveznosti, ne da bi delovala na ozemlju Unije.
- 27 Četrtoč, Zvezna republika Nemčija trdi, da je razlaga člena 2, točka 21, Direktive 2009/72 in člena 2, točka 20, Direktive 2009/73, v skladu s katero pojem „VIP“ zajema dejavnosti zunaj Unije, ki jih opravljajo podjetja iz tretjih držav, v nasprotju z obveznostjo razlage akta sekundarne zakonodaje v skladu s primarnim pravom Unije. Namen teh direktiv, ki temeljita na členu 47(2) ter členih 55 in 95 Pogodbe ES (postali člen 53(2) ter člena 62 in 114 PDEU), je namreč olajšati uresničevanje svobode ustanavljanja in opravljanja storitev ter harmonizirati ureditve držav članic, katerih predmet je vzpostavitev in delovanje notranjega trga. Te določbe primarnega prava pa naj ne bi mogle biti primerna pravna podlaga za sprejetje določb, ki se uporabljajo za gospodarske dejavnosti podjetij, ki se izvajajo v tretji državi.
- 28 Ker dejavnosti podjetij iz tretjih držav, ki se opravljajo zunaj Unije, nimajo učinkov na notranji trg, naj jim poleg tega za uresničevanje cilja zagotavljanja učinkovitega in nediskriminatornega upravljanja prenosnih sistemov v Uniji ne bi bilo treba naložiti omejitev prostega pretoka kapitala v smislu člena 63 PDEU ter svobode gospodarske pobude podjetij in izbire poklica njihovih delavcev ter lastninske pravice iz člena 15(1), člena 16 in člena 17(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), ki so določene v direktivah 2009/72 in 2009/73.

Presoja Sodišča

- 29 Ker Zvezna republika Nemčija trdi, da opredelitev pojma „VIP“ iz člena 3, točka 38, EnWG ni v nasprotju z opredelitvijo iz člena 2, točka 21, Direktive 2009/72 in člena 2, točka 20, Direktive 2009/73, temveč jo konkretizira, je treba utemeljenost razlage navedene opredelitve, ki jo je podala ta država članica, preučiti ne le glede na besedilo členov 2, točka 21, in 2, točka 20, teh direktiv, ampak tudi glede na njuno sobesedilo in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del sta ti določbi (glej v tem smislu sodbo z dne 12. oktobra 2017, Kamin und Grill Shop, C-289/16, EU:C:2017:758, točka 22 in navedena sodna praksa).

- 30 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je VIP v skladu s členom 2, točka 21, Direktive 2009/72 opredeljeno kot „elektroenergetsko podjetje ali skupin[a] elektroenergetskih podjetij, v katerih lahko nadzor izvaja ista oseba ali iste osebe, in sicer neposredno ali posredno, in v katerih podjetje ali skupina podjetij opravlja vsaj eno od dejavnosti prenosa ali distribucije in vsaj eno od dejavnosti proizvodnje ali dobave električne energije“. V členu 2, točka 20, Direktive 2009/73 je VIP podobno opredeljeno na področju zemeljskega plina.
- 31 Na prvem mestu je treba poudariti, da niti člen 2, točka 21, Direktive 2009/72 niti člen 2, točka 20, Direktive 2009/73 ne napotujeta na pravo držav članic za opredelitev pojma „VIP“ v smislu teh direktiv.
- 32 V teh okoliščinah je pojem „VIP“ avtonomen pojem prava Unije, ki ga je treba v vsej Evropski uniji razlagati avtonomno in enotno ob upoštevanju zahtev po enotni uporabi tega prava, ki jih nalaga načelo enakosti. Obsega tega pojma torej ni mogoče določiti s sklicevanjem na pojme, poznane v pravu držav članic, ali na razvrstitve na nacionalni ravni (glej po analogiji sodbo z dne 9. julija 2020, RL (Direktiva o boju proti zamudam pri plačilih), C-199/19, EU:C:2020:548, točka 27 in navedena sodna praksa).
- 33 Poleg tega, ker v členu 2, točka 21, Direktive 2009/72 in členu 2, točka 20, Direktive 2009/73 ni naveden noben element v zvezi z ozemljem, na katerem VIP opravlja svojo dejavnost, ali v zvezi s krajem njegovega sedeža, iz tega izhaja, da ti določbi ne nalagata nobene izrecne ozemeljske omejitve v zvezi s pojmom „VIP“, s katero bi bil ta pojem omejen zgolj na dejavnosti, ki se izvajajo znotraj Unije.
- 34 Na drugem mestu, glede sobesedila, v katero spada pojem „VIP“, je treba navesti, da je ta pojem, kot je razvidno zlasti iz člena 9(1) in (8) direktiv 2009/72 in 2009/73 v povezavi z uvodno izjavo 9 prve direktive in uvodno izjavo 6 druge direktive, del določb teh direktiv, katerih namen je zagotoviti „dejansko ločevanje“ med prenosnimi sistemi na eni strani ter dejavnostmi proizvodnje in dobave električne energije in zemeljskega plina na drugi.
- 35 Na tretjem mestu, glede ciljev zadevne ureditve je treba navesti, da je namen direktiv 2009/72 in 2009/73 vzpostavitev notranjega trga z električno energijo in zemeljskim plinom, na katerem je jamstvo za nediskriminatoren dostop do omrežij temeljni element. Iz uvodne izjave 9 prve direktive in iz uvodne izjave 6 druge direktive izhaja, da brez dejanskega ločevanja, navedenega v prejšnji točki te sodbe, pri tem dostopu obstaja nevarnost diskriminacije. Odprava tega tveganja, kot je razvidno zlasti iz uvodnih izjav 11, 12 in 16 Direktive 2009/72 ter uvodnih izjav 8, 9 in 13 Direktive 2009/73, zahteva odpravo vsakršnega navzkrižja interesov med proizvajalci ali dobavitelji na eni strani in operaterji sistemov za prenos energentov na drugi.
- 36 Namen zahtev po dejanskem ločevanju, ki jih nalagata direktivi 2009/72 in 2009/73, je torej zagotoviti popolno in učinkovito neodvisnost operaterjev prenosnih sistemov od dejavnosti proizvodnje in dobave (glej v tem smislu sodbo z dne 26. oktobra 2017, Balgarska energiyina borsa, C-347/16, EU:C:2017:816, točka 34). Kot je razvidno iz uvodne izjave 24 Direktive 2009/72 in uvodne izjave 21 Direktive 2009/73, se te zahteve po dejanskem ločevanju uporabljajo v vsej Uniji tako za podjetja iz Unije kot za podjetja, ki niso iz Unije.
- 37 Ni namreč mogoče izključiti, da obstaja navzkrižje interesov med operaterjem prenosnega sistema v Uniji in proizvajalci ali dobavitelji električne energije ali zemeljskega plina, ki opravljajo dejavnosti na teh področjih zunaj Unije. Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 44 sklepnih predlogov, je v položaju, v katerem se zemeljski plin ali električna energija, ki jo podjetje proizvede

zunaj Unije, prevaža znotraj Unije po prenosnem sistemu, ki pripada istemu podjetju, nevarnost diskriminatornih ravnanj pri upravljanju tega sistema, zaradi katerih bi bilo prevažanje konkurenčnih energentov zapostavljeno, očitna.

- 38 Iz tega izhaja, kot je tudi generalni pravobranilec navedel v točki 45 sklepnih predlogov, da ozka razlaga pojma „VIP“, ki jo predlaga Zvezna republika Nemčija, ogroža polni učinek določb direktiv 2009/72 in 2009/73, ki se nanašajo na dejansko ločevanje, ker VIP, ki proizvaja ali dobavlja zemeljski plin ali električno energijo zunaj Unije, omogoča obidenje teh določb. Taka ozka razlaga tako ni v skladu s cilji teh določb, ker lahko povzroči, da se s področja uporabe tega pojma izključijo položaji potencialnega navzkrižja interesov, kakršni so tisti, ki so bili navedeni v prejšnji točki te sodbe, zaradi omejitve obsega navedenega pojma zgolj na dejavnosti, ki se izvajajo znotraj Unije.
- 39 Iz tega izhaja, da je treba sprejeti široko razlago pojma „VIP“, ki omogoča, da se po potrebi vključijo dejavnosti, ki se izvajajo zunaj ozemlja Unije. Zato omejitev zgolj na dejavnosti, ki se opravljajo v Uniji, neupravičeno omejuje obseg tega pojma.
- 40 V nasprotju s trditvami Zvezne republike Nemčije ta ugotovitev ne pomeni razširitve zakonodajne pristojnosti Unije prek notranjega trga, kar bi bilo v nasprotju z obveznostjo razlage akta sekundarne zakonodaje v skladu s primarnim pravom, v tem primeru s členi 53(2), 62 in 114 PDEU, ter mednarodnim pravom.
- 41 V zvezi s tem je treba poudariti, da člen 2, točka 21, Direktive 2009/72 in člen 2, točka 20, Direktive 2009/73 ne urejata trga, ki je zunaj Unije, ampak zgolj vsebujeta opredelitev pojma „VIP“, ki zagotavlja učinkovito uporabo teh direktiv s preprečevanjem izogibanja nekaterim predpisom, ki so potrebni za zagotovitev dejanskega ločevanja in s tem za izboljšanje pogojev delovanja notranjih trgov z električno energijo in zemeljskega plina.
- 42 Sodišče pa je že imelo možnost poudariti, da lahko akt Unije, sprejet na podlagi člena 95 Pogodbe ES (postal člen 114 PDEU), vključuje določbe, namenjene preprečitvi izogibanja predpisom, katerih cilj je izboljšanje pogojev delovanja notranjega trga (glej v tem smislu sodbo z dne 4. maja 2016, Philip Morris Brands in drugi, C-547/14, EU:C:2016:325, točka 131 in navedena sodna praksa).
- 43 Poleg tega se VIP, ki proizvaja ali dobavlja zemeljski plin ali električno energijo zunaj Unije, lahko znajde v položaju navzkrižja interesov, kakršni so tisti, ki so bili navedeni v točki 37 te sodbe, ker lahko do diskriminatornega ravnanja na notranjem trgu Unije pride tudi, če je proizvodni obrat VIP zunaj Unije. V teh okoliščinah torej pristojnost Unije, da glede takih ravnanj uporabi svoja pravila, ni izključena z mednarodnim pravom (glej v tem smislu sodbo z dne 27. septembra 1988, Ahlström Osakeyhtiö in drugi/Komisija, 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 in od 125/85 do 129/85, EU:C:1988:447, točka 18).
- 44 Zato je treba prvi očitek, ki ga Komisija navaja v utemeljitev tožbe, sprejeti in ugotoviti, da Zvezna republika Nemčija s tem, da ni pravilno prenesla člena 2, točka 21, Direktive 2009/72 in člena 2, točka 20, Direktive 2009/73, ni izpolnila obveznosti iz teh direktiv.

Drugi očitek: kršitev člena 19(3) in (8) direktiv 2009/72 in 2009/73

Trditve strank

- 45 Komisija v okviru tega očitka Zvezni republiki Nemčiji očita, da ni pravilo prenesla določb, ki se nanašajo na prehodna obdobja, navedena v členu 19(3) in (8) direktiv 2009/72 in 2009/73. Po mnenju Komisije se te določbe uporabljajo za vsa zasedena delovna mesta oziroma opravljene naloge, deleže v podjetju ali poslovna razmerja, ki neposredno ali posredno obstajajo v, pri ali z VIP, njegovimi deli in večinskimi delničarji, ki niso operaterji prenosnih sistemov. V členu 10c(2) in (6) EnWG pa naj bi bila uporaba teh določb obeh direktiv omejena na dele VIP, ki svoje dejavnosti opravljajo na področju energetike.
- 46 Komisija trdi, da VIP v obliki skupine družb zajema vse pravne subjekte skupine, ne glede na gospodarski sektor, v katerem ti subjekti opravljajo svojo dejavnost. To pojmovanje naj bi ustrezalo tudi pojmu „podjetje“, kakor se uporablja v konkurenčnem pravu, zlasti v členih 101 in 102 PDEU.
- 47 Poleg tega naj bi bila omejitev, izvedena v določbah člena 10c(2) v povezavi s členom 10c(6) ENWG, v nasprotju s cilji pravil o dejanskem ločevanju iz direktiv 2009/72 in 2009/73. V skladu z modelom neodvisnega operaterja prenosnega sistema naj bi tak operater lahko ostal del VIP le pod določenimi strogimi pogoji, ki se nanašajo na organizacijo, vodstvo in naložbe ter katerih namen je zagotoviti dejansko neodvisnost tega operaterja od VIP v celoti.
- 48 Izključitev delov VIP, ki niso neposredno dejavni na področju energetike, s področja uporabe pravil v zvezi s prehodnimi obdobji pa naj bi omogočila obidenje pravil o dejanskem ločevanju. Interesi VIP v proizvodnji in dobavi električne energije in zemeljskega plina naj bi se lahko nanašali tudi na dele VIP, ki niso dejavni v sektorju energetike. Zakonodajalec Unije naj bi se ravno zaradi preprečevanja te nevarnosti in zaradi zagotavljanja neodvisnosti prenosa in distribucije od interesov, povezanih s proizvodnjo in dobavo na področju energetike, odločil na področje uporabe člena 19(3) in (8) direktiv 2009/72 in 2009/73 vključiti celotno VIP, vključno z deli, ki ne opravljajo dejavnosti, povezanih s področjem energetike, in ga ne omejiti le na dele VIP, ki te dejavnosti opravljajo.
- 49 Zvezna republika Nemčija trdi, da imajo določbe zadevnih direktiv, ki se nanašajo na prehodna obdobja, in določbe EnWG, s katerimi so bile te prenesene, enak obseg. V skladu s členom 2, točka 21, Direktive 2009/72 naj bi namreč VIP sestavljala različna elektroenergetska podjetja v smislu člena 2, točka 35, te direktive, in ne podjetja, ki delujejo v drugih gospodarskih sektorjih. V skladu s členom 2, točki 1 in 20, Direktive 2009/73 naj bi enako veljalo za sektor zemeljskega plina. Tako naj bi bili zaposleni, zajeti s členom 19(3) direktiv 2009/72 in 2009/73, samo tisti, ki so opravljali dejavnost v sektorju električne energije ali zemeljskega plina v VIP, preden jih je zaposlil operater prenosnega sistema.
- 50 Poleg tega je po mnenju Zvezne republike Nemčije sklicevanje na sektor energetike iz člena 10c(2) EnWG v skladu s področjem uporabe ter duhom in ciljem prenesenih direktiv. Nujno in tudi zadostno naj bi namreč bilo, da je neodvisnost neodvisnega operaterja prenosnega sistema – katerega vzpostavitev je s členom 9(8) direktiv 2009/72 in 2009/73 dovoljena, če tak sistem na dan 3. septembra 2009 pripada VIP – zagotovljena le glede na sektorje energetike tega VIP. Tako naj bi za preprečitev navzkrižja interesov v okviru modela neodvisnega operaterja prenosnega sistema zadostovalo, da se začasno ustavijo prenosi zaposlenih med različnimi deli podjetij, ki delujejo v teh sektorjih.

- 51 Omejitve prostega gibanja delavcev iz člena 45 PDEU, če so zadevni deli podjetij VIP v več državah članicah, in temeljne pravice do svobodne izbire poklica iz člena 15(1) Listine, če so ti deli v le eni državi članici, ki izhajajo iz pravil v zvezi s prehodnimi obdobji, naj bi bile poleg tega utemeljene le, če bi se člen 19(3) in (8) direktiv 2009/72 in 2009/73 uporabljal izključno za te prenose zaposlenih.

Presoja Sodišča

- 52 Člen 19(3) direktiv 2009/72 in 2009/73 določa, da „[v] obdobju treh let pred imenovanjem osebe, odgovorne za upravljanje, in/ali člani uprave operaterja prenosnega sistema, za katere velja ta odstavek, niso imeli nobene strokovne funkcije ali odgovornosti, neposrednega ali posrednega interesa ali poslovnega odnosa z [VIP] ali katerim koli njegovim delom ali njegovimi delničarji s kontrolnim deležem, razen z operaterjem prenosnega sistema“. V skladu z odstavkom 8 tega člena se odstavek 3 uporablja „za večino oseb, odgovornih za upravljanje, in/ali članov uprave operaterja prenosnega sistema“.
- 53 Člen 19(3) in (8) direktiv 2009/72 in 2009/73 torej ne vsebuje nobene omejitve v zvezi z uporabo v njem določenih prehodnih obdobji le na zaposlene v delih VIP, ki opravljajo svoje dejavnosti na področju električne energije ali zemeljskega plina.
- 54 Zaradi cilja teh pravil jih je treba razlagati tako, da izključujejo tako omejitve. Kot je namreč generalni pravobranilec navedel v točkah 61 in 62 sklepnih predlogov, je cilj navedenih pravil zagotoviti „dejansko ločevanje“, kar omogoča popolno in učinkovito neodvisnost med operaterjem prenosnega sistema in VIP, da bi se odpravila navzkrižja med interesi, povezanimi z dejavnostmi proizvodnje in dobave električne energije ali zemeljskega plina na eni strani in upravljanjem prenosnega sistema na drugi. To ločevanje je potrebno za zagotovitev delovanja notranjega trga z energijo, določenega v členu 194(1) PDEU, in zanesljivosti oskrbe z energijo.
- 55 Kot je bilo namreč navedeno v točki 35 te sodbe, je namen takega „dejanskega ločevanja“ omogočiti nediskriminatoren dostop do omrežij, ki je temeljni element funkcionalnega notranjega trga z energijo. Poleg tega je iz uvodne izjave 25 Direktive 2009/72 in uvodne izjave 22 Direktive 2009/73 razvidno, da je zanesljivost oskrbe z energijo neločljivo povezana z učinkovitim delovanjem notranjega trga z energijo.
- 56 Iz tega izhaja, da se „prehodna obdobja“, določena v členu 19(3) in (8) direktiv 2009/72 in 2009/73, uporabljajo za osebe, odgovorne za upravljanje, in/ali člane uprave operaterja prenosnega sistema, ki so pred svojo zaposlitvijo opravljali dejavnost v VIP ali v podjetju, ki je večinski delničar enega od podjetij iz VIP, tudi če se te dejavnosti niso opravljale v sektorju energetike VIP ali v podjetju, ki je večinski delničar enega od podjetij v sektorju energetike VIP.
- 57 Ni namreč mogoče izključiti, da je na osebo, odgovorno za upravljanje, in/ali člana uprave operaterja prenosnega sistema, ki je pred svojim imenovanjem opravljal dejavnost v VIP v drugem sektorju, in ne sektorju energetike, lahko vplivala dejavnost tega podjetja na področju proizvodnje ali dobave električne energije in zemeljskega plina.
- 58 Res je, da se pojem „VIP“, kot je opredeljen v členu 2, točka 21, Direktive 2009/72 in členu 2, točka 20, Direktive 2009/73, nanaša na „elektroenergetska podjetja“ oziroma na „podjetja plinskega gospodarstva“ v smislu točk 35 in 1 teh členov. Vendar na podlagi teh opredelitev, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 64 sklepnih predlogov, ni mogoče sklepati, da so deli VIP, ki ne delujejo na področju električne energije ali zemeljskega plina, izključeni iz tega pojma, tako da ne spadajo na področje uporabe določb direktiv 2009/72 in 2009/73, ki se nanašajo na

dejansko ločevanje, v smislu člena 9(8) teh direktiv. Taka ozka razlaga ne bi le ogrozila cilja zagotavljanja dejanskega ločevanja, ampak bi povzročila tudi umetno delitev podjetja, ki ne ustreza gospodarski resničnosti.

- 59 Poleg tega, čeprav lahko razlaga pravil v zvezi s prehodnimi obdobji iz točke 56 te sodbe, kot trdi Zvezna republika Nemčija, povzroči omejitev prostega gibanja delavcev iz člena 45 PDEU in omejitev izvrševanja temeljne pravice do svobodne izbire poklica iz člena 15(1) Listine, je treba poudariti, da te svoboščine niso absolutne pravice, ampak jih je pod nekaterimi pogoji mogoče omejiti.
- 60 Prepoved omejitev prostega gibanja delavcev sicer res ne velja le za nacionalne ukrepe, pač pa tudi za ukrepe, ki jih sprejemajo institucije Unije (glej po analogiji sodbo z dne 8. decembra 2020, Poljska/Parlament in Svet, C-626/18, EU:C:2020:1000, točka 87 in navedena sodna praksa).
- 61 Vendar cilj usklajevalnih ukrepov, ki jih sprejme zakonodajalec Unije na podlagi člena 53 PDEU v povezavi s členom 62 PDEU, ne sme biti le olajševanje izvajanja svobode opravljanja storitev, pač pa po potrebi tudi zagotavljanje varstva drugih temeljnih interesov, na katere lahko vpliva ta svoboda (sodba z dne 8. decembra 2020, Poljska/Parlament in Svet, C-626/18, EU:C:2020:1000, točka 53 in navedena sodna praksa).
- 62 Ukrep, s katerim je omejeno prosto gibanje delavcev, je lahko sprejemljiv le, če uresničuje enega od zakonitih ciljev, navedenih v Pogodbi DEU, ali če je upravičen iz nujnih razlogov v splošnem interesu. V takem primeru mora biti ta ukrep primeren za zagotovitev uresničevanja zadevnega cilja in ne sme presegati tega, kar je potrebno za njegovo doseglo (glej v tem smislu sodbo z dne 23. aprila 2020, Land Niedersachsen (Upoštevna pretekla delovna doba), C-710/18, EU:C:2020:299, točka 34 in navedena sodna praksa).
- 63 Poleg tega je izvajanje pravice do svobodne izbire poklica – kot izhaja iz člena 52(1) Listine – lahko omejeno, če te omejitve dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa in glede na te cilje ne pomenijo nesorazmernega in nedopustnega posega, ki bi škodoval bistvu tako zagotovljene pravice (glej v tem smislu sodbo z dne 6. septembra 2012, Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, točka 54 in navedena sodna praksa).
- 64 V obravnavanem primeru, kot je bilo navedeno v točkah 54 in 55 te sodbe, pravila v zvezi s prehodnimi obdobji iz člena 19(3) in (8) direktiv 2009/72 in 2009/73 sledijo cilju v splošnem interesu, in sicer zagotoviti „dejansko ločevanje“.
- 65 Ta pravila so primerna za uresničitev tega cilja, saj z določitvijo obdobji, v katerih osebe, ki bodo imenovane na odgovorne ali vodilne položaje neodvisnega operaterja prenosnega sistema, ne smejo opravljati nobene poklicne dejavnosti ali odgovornosti niti imeti interesa ali neposrednega ali posrednega poslovnega razmerja z VIP ali njegovim delom ali večinskimi delničarji, ki niso operater prenosnega sistema, s čimer se omogoči dostop do informacij, ki bi jih te osebe pridobile pri izvajanju funkcije upravljanja v VIP, zagotavljajo neodvisnost tega operaterja od struktur proizvodnje in dobave energentov.
- 66 Poleg tega navedena pravila ne presegajo tega, kar je nujno za doseglo zastavljenega cilja. Omejitve prostega gibanja delavcev, zagotovljenega s členom 45 PDEU, in pravice do svobodne izbire poklica, zagotovljene s členom 15(1) Listine, ki izhajajo iz vseh posebnih pravil v zvezi

z navedenim operaterjem, vključno s tistimi, ki se nanašajo na prehodna obdobja, so kot jamstvo za neodvisnost tega operaterja namreč časovno omejene, tako da učinkujejo samo v natančno določenem obdobju.

- 67 V teh okoliščinah je izključitev oseb, ki so opravljale poklicno dejavnost, imele interes ali poslovno razmerje v ali z VIP zunaj njegovih energetskih sektorjev iz člena 10c(2) EnWG, s področja uporabe *ratione personae* določb člena 19(3) in (8) direktiv 2009/72 in 2009/73 v nasprotju s temi določbami.
- 68 Zato je treba drugi očitek, ki ga Komisija navaja v utemeljitev tožbe, sprejeti in ugotoviti, da Zvezna republika Nemčija s tem, da ni pravilno prenesla člena 19(3) in (8) direktiv 2009/72 in 2009/73, ni izpolnila obveznosti iz teh direktiv.

Tretji očitek: kršitev člena 19(5) direktiv 2009/72 in 2009/73

Trditve strank

- 69 Komisija s tem očitkom Zvezni republiki Nemčiji očita, da člena 19(5) Direktiv 2009/72 in 2009/73 ni prenesla popolnoma, ker se obveznost odsvojitve deležev v kapitalu VIP, pridobljenih pred 3. marcem 2012, iz člena 10(4) EnWG uporablja le za deleže, ki jih imajo člani uprave operaterja prenosnega sistema, in ne za deleže, ki jih imajo njegovi zaposleni. Komisija meni, da čeprav zaposleni pri operaterju prenosnega sistema ne morejo sprejemati vodstvenih odločitev, lahko vplivajo na dejavnosti svojega delodajalca, kar upravičuje, da morajo ti zaposleni odsvojiti tudi svoje deleže v kapitalu VIP, ki so bili pridobljeni pred 3. marcem 2012.
- 70 Taka obveznost naj ne bi posegala v lastninsko pravico navedenih zaposlenih, ker velja le za naprej, tako da naj ne bi šlo za že izplačane dividende. Poleg tega naj bi se ti deleži prenesli samo s privolitvijo njihovega imetnika in proti ustreznemu plačilu. Imetnik naj bi ohranil možnost, da obdrži svoj delež, če se odpove svojemu položaju znotraj operaterja prenosnega sistema.
- 71 Zvezna republika Nemčija opozarja, da člen 10c(4), prvi stavek, EnWG tako osebam, odgovornim za upravljanje operaterja prenosnega sistema, kot drugim zaposlenim prepoveduje pridobitev deležev v kapitalu VIP ali v enem od njegovih delov po 3. marcu 2012, medtem ko je v drugem stavku iste določbe navedeno, da morajo samo osebe, odgovorne za upravljanje, najpozneje do 31. marca 2016 odsvojiti svoje deleže v kapitalu VIP ali enem od njegovih delov, pridobljene pred 3. marcem 2012.
- 72 To razlikovanje naj bi upravičevalo dejstvo, da so se pred začetkom veljavnosti zahtev po okrepljeni neodvisnosti operaterja prenosnega sistema 3. marca 2012 delnice VIP pogosto izdajale kot „delnice zaposlenih“ in so bile sestavni del ustanovitve premoženja ali posameznih prihrankov teh zaposlenih za njihovo upokožitev.
- 73 Obveznost, naložena navedenim zaposlenim, da take deleže odsvojijo, naj bi pomenila nesorazmerno omejitev njihove lastninske pravice, ki jo varuje Grundgesetz (ustava, v nadaljevanju: GG), saj naj ne bi mogli bistveno vplivati na upravljanje omrežja. Vodstvo naj bi bilo zaradi pomembnosti svojega položaja obravnavano različno. To vodstvo naj bi namreč imelo odločilen strateški vpliv na operaterja prenosnega sistema, kar naj bi povzročilo posebno nevarnost navzkrižja interesov.

- 74 Poleg tega, ker naj v direktivah 2009/72 in 2009/73 ne bi bilo navedeno, kako je treba obravnavati deleže v kapitalu VIP, ki so jih zaposleni operaterja prenosnega sistema pridobili pred iztekom roka, naj bi morale države članice v zvezi s tem sprejeti ustrezne prehodne določbe.

Presoja Sodišča

- 75 Člen 19(5) Direktive 2009/72 in Direktive 2009/73 določa, da „[o]sebe, odgovorne za upravljanje, in/ali člani uprave ter uslužbenci operaterja prenosnega sistema nimajo neposrednega ali posrednega interesa v nobenem delu [VIP], ki ni operater prenosnega sistema, in od njega ne dobivajo nobenih finančnih koristi. Njihovo plačilo ni odvisno od dejavnosti ali rezultatov [VIP] razen operaterja prenosnega sistema.“
- 76 Iz te določbe jasno izhaja, da tako vodstvo kot zaposleni operaterja prenosnega sistema ne smejo imeti interesov ali prejemati finančne koristi neposredno ali posredno iz dela VIP, ki ni operater prenosnega sistema.
- 77 To razlago potrjujejo cilji ureditve, katere del je navedena določba. Kot je namreč generalni pravobranilec navedel v točki 77 sklepnih predlogov, v primerih, v katerih se za zagotovitev dejanskega ločevanja med prenosnimi sistemi na eni strani ter dejavnostmi proizvodnje in dobave električne energije in zemeljskega plina na drugi v skladu s členom 9(8) direktiv 2009/72 in 2009/73 odloči za ustanovitev neodvisnega operaterja prenosnega sistema, obveznost zagotavljanja popolne in dejanske neodvisnosti tega operaterja v VIP upravičuje, da se člen 19(5) Direktive 2009/72 in Direktive 2009/73 razlaga tako, da v njem določena prepoved glede imetja deležev v VIP zajema obveznost odsvojitve, ki velja za zaposlene s takimi deleži. Tudi če ti zaposleni ne sodelujejo pri tekočem upravljanju operaterja prenosnega sistema, ni mogoče izključiti, da lahko vplivajo na dejavnosti svojega delodajalca in da lahko zato pride do primerov navzkrižja interesov, če imajo deleže v VIP ali njegovih delih.
- 78 Čeprav je v obravnavani zadevi v zadevni nemški zakonodaji določena obveznost odsvojitve deležev v kapitalu VIP, pridobljenih pred 3. marcem 2012, je ta obveznost omejena zgolj na člane uprave operaterja prenosnega sistema. Ker Zvezna republika Nemčija trdi, da ta omejitev omogoča spoštovanje lastninske pravice zaposlenih glede njihovega deleža v kapitalu VIP, ki jo zagotavlja GG, je treba opozoriti, da je ta pravica varovana tudi s členom 17(1) Listine.
- 79 Vendar je razlaga člena 19(5) Direktive 2009/72 in Direktive 2009/73, navedena v točkah 76 in 77 te sodbe, v skladu z lastninsko pravico, kot je določena v členu 17(1) Listine. Ta pravica namreč ni absolutna pravica in njeno izvrševanje je lahko predmet omejitev, utemeljenih s cilji v splošnem interesu, ki jim sledi Unija, če te omejitve v skladu s členom 52(1) Listine dejansko ustrezajo ciljem v splošnem interesu in glede na te cilje ne pomenijo nesorazmernega in nedopustnega posega, ki bi škodoval bistvu tako zagotovljene pravice (glej v tem smislu sodbo z dne 20. septembra 2016, Ledra Advertising in drugi/Komisija in ECB, C-8/15 P, EU:C:2016:701, točki 69 in 70 ter navedena sodna praksa).
- 80 Namen zadevne obveznosti pa je uresničiti cilj v splošnem interesu, na katerega je bilo opozorjeno v točki 54 te sodbe, in sicer zagotoviti dejansko ločevanje prenosnih sistemov od dejavnosti proizvodnje in dobave električne energije in zemeljskega plina, ki je potrebno za zagotovitev delovanja notranjega trga z energijo in zanesljivosti oskrbe z energijo.

- 81 Poleg tega prepovedi iz člena 19(5) Direktive 2009/72 in Direktive 2009/73 ne pomenijo tako nesorazmernega in nedopustnega posega v lastninsko pravico, da bi to vplivalo na samo bistvo te pravice. V teh določbah je navedeno zgolj to, da osebe, ki imajo interes v delu VIP, ki ni operater prenosnega sistema, ali ki od njega prejmejo finančno korist, ne morejo pridobiti ali ohraniti statusa osebe, odgovorne za upravljanje operaterja prenosnega sistema, ali člana uprave in njegovega uslužbenca.
- 82 Zato se morajo tisti, ki imajo interes v drugem delu VIP, da bi lahko izvrševali funkcije v operaterju prenosnega sistema, odločiti, ali bodo svojo lastninsko pravico ohranili ali jo odsvojili. Poleg tega navedene določbe ne nasprotujejo prodaji teh deležev po tržni ceni ali njihovi zamenjavi z deleži v kapitalu operaterja prenosnega sistema.
- 83 Zato ob upoštevanju cilja v splošnem interesu, na katerega je bilo opozorjeno v točkah 54 in 80 te sodbe, zadevna obveznost ne pomeni pretiranega in nedopustnega posega, ki bi lahko škodoval samemu bistvu lastninske pravice teh zaposlenih, zagotovljene s členom 17(1) Listine.
- 84 Ob upoštevanju navedenih preudarkov je treba tretji očitke, ki ga Komisija navaja v utemeljitev tožbe, sprejeti. Ugotoviti je torej treba, da Zvezna republika Nemčija s tem, da ni pravilno prenesla člena 19(5) direktiv 2009/72 in 2009/73, ni izpolnila obveznosti iz teh direktiv.

Četrty očitek: kršitev izključnih pristojnosti nacionalnega regulativnega organa

Trditve strank

- 85 Komisija s tem očitkom Zvezni republiki Nemčiji očita, da ni pravilno prenesla člena 37(1)(a) in (6)(a) in (b) Direktive 2009/72 ter člena 41(1)(a) in (6)(a) in (b) Direktive 2009/73, ker naj bi člen 24, prvi odstavek, EnWG zvezni vladi podeljeval pristojnosti za določanje tarif za prenos in distribucijo ter za določitev pogojev za dostop do nacionalnih omrežij in pogojev za opravljanje storitev za izravnano, čeprav naj bi v skladu s temi določbami to bile izključne pristojnosti nacionalnih regulativnih organov (v nadaljevanju: NRO).
- 86 Komisija trdi, da so uredbe, ki jih je sprejela zvezna vlada na podlagi člena 24, prvi odstavek, EnWG, podrobna navodila za NRO o izvajanju njegovih regulativnih pristojnosti. Te uredbe naj bi opredeljevale postopek in način določanja omrežnin, in sicer z določitvijo podrobnih elementov, kot so amortizacijske metode in indeksacija, ter naj bi vsebovale podrobna pravila v zvezi s pogoji dostopa do omrežja.
- 87 To, da je zvezna vlada uvedla tako natančne določbe, pa naj bi NRO oviralo pri izvajanju njegove diskrecijske pravice, tako da naj ne bi imel pristojnosti, ki naj bi mu bile izključno podeljene z direktivama 2009/72 in 2009/73. Pravo Unije naj bi določalo jasna načela glede omrežnin, in sicer tistih iz člena 37(10) Direktive 2009/72, na področju zemeljskega plina pa iz Uredbe Komisije (EU) 2017/460 z dne 16. marca 2017 o oblikovanju kodeksa omrežja o usklajenih tarifnih strukturah za plin (UL 2017, L 72, str. 29). Poleg tega naj bi zadevni evropski kodeksi omrežja v zvezi s pogoji za priključitev na omrežje in pogoji za dostop vsebovali podrobne določbe, ki se med drugim nanašajo na konično porabo, proizvajalce in enote visoke napetosti.

- 88 Komisija sicer priznava, da morajo biti naloge NRO v skladu z nemškim pravom opredeljene in določene v pravnih določbah, vendar nemškemu zakonodajalcu očita, da je določil, da se pogoji, pod katerimi mora NRO opravljati te naloge, opredelijo z uredbo zvezne vlade, namesto da bi NRO priznal izključno pristojnost za izvajanje nalog, opredeljenih v členu 37(1)(a) in (6)(a) in (b) Direktive 2009/72 ter v členu 41(1)(a) in (6)(a) in (b) Direktive 2009/73.
- 89 V tem okviru Komisija poudarja, da sta člen 35(4) Direktive 2009/72 in člen 39(4) Direktive 2009/73 okrepila neodvisnost NRO v primerjavi s prejšnjo zakonodajo Unije.
- 90 Komisija poleg tega meni, da tudi ob predpostavki, da se načela, določena s sodbo Sodišča z dne 13. junija 1958, *Meroni/Visoka oblast* (9/56, EU:C:1958:7), v zvezi s prenosom pristojnosti na agencije Unije uporabljajo tudi za NRO, v obravnavani zadevi pravo Unije zadostno določa merila in pogoje, ki morajo v skladu s sodbo z dne 22. januarja 2014, *Združeno kraljestvo/Parlament in Svet* (C-270/12, EU:C:2014:18, točke od 41 do 54), uokviriti pristojnost NRO in omejiti njihovo diskrecijsko pravico, tako da je izvrševanje te pristojnosti lahko predmet sodnega nadzora.
- 91 Zvezna republika Nemčija ob podpori Kraljevine Švedske najprej trdi, da države članice v skladu s členom 194(2) PDEU ostajajo pristojne za določitev pogojev za izkoriščanje svojih energetskih virov. Ob upoštevanju cilja, da se do leta 2022 med drugim ustavi proizvodnja jedrske energije, naj bi bilo treba „bistveno povečati“ prenosne sisteme električne energije in zemeljskega plina, hkrati pa zagotoviti, da s tem povezani stroški ne presegajo ravni, ki je sprejemljiva za potrošnike.
- 92 V tem okviru naj bi člen 24 EnWG zvezni vladi dovoljeval, „da s [soglasjem] Bundersrata izvaja regulativno pristojnost v smislu člena 80(1) GG“. Čeprav ima NRO „veliko manevrskega prostora“, naj bi namreč načelo zakonitosti v svojem sklopu načela pridržka zakona, ki izhaja iz načela pravne države, nalagalo „vnaprej strukturirano“ izvajanje upravne pristojnosti tega organa, tako da se v skladu z zahtevami GG zagotovi, da veriga demokratične legitimacije ne bo prekinjena.
- 93 Zvezna republika Nemčija poleg tega trdi, da je člen 24, prvi odstavek, EnWG združljiv z določbami direktiv 2009/72 in 2009/73, ki se nanašajo na naloge NRO. Na podlagi zadnjenavedenih določb naj namreč ne bi bilo mogoče sklepati, da mora biti NRO obvezno pristojen za določitev tako tarif za prenos ali distribucijo kot metod za izračun teh tarif. Nasprotna razlaga naj bi bila v nasprotju z duhom, nameni in zgodovino nastanka teh direktiv.
- 94 Države članice naj bi imele v skladu z načelom njihove procesne avtonomije diskrecijsko pravico pri prenosu določb direktiv 2009/72 in 2009/73, ki se nanašajo na pristojnosti NRO. V primeru Zvezne republike Nemčije naj bi zakonodajalec in regulativni organ na splošno in abstraktno določila metode za izračun, medtem ko naj bi bil NRO pristojen za dopolnitev teh metod ter za njihovo spremembo in za sprejemanje konkretnih odločitev na podlagi navedenih metod za izračun. Ker ni dovolj natančnih materialnopravnih zahtev za določitev metod dostopa do omrežja in zaračunavanja ter da bi bil zagotovljen pravilen prenos direktiv, naj bi morale države članice oblikovati lastna merila za uokvirjanje regulativne pristojnosti NRO.
- 95 Tega pojmovanja naj sodba Sodišča z dne 29. oktobra 2009, *Komisija/Belgija* (C-474/08, neobjavljena, EU:C:2009:681), ne bi omajala, ker so v obravnavani zadevi uredbe, sprejete na podlagi člena 24 EnWG, pravo v materialnopravnem smislu, in ne navodila zvezne vlade, sprejeta v okviru izvajanja njene funkcije izvršilne oblasti, ki je hierarhično višja od NRO. Kadar zvezna

vlada sprejme uredbe na tej podlagi, namreč „ne deluje kot veja izvršilne oblasti, temveč opravlja zakonodajno nalogo“ s soglasjem Bundesrata. Te uredbe naj torej ne bi posegale v neodvisnost NRO, saj ta ni zavezan upoštevati navodil vlade ali drugih organov.

- 96 Nazadnje, Zvezna republika Nemčija trdi, da se načela, določena s sodbo Sodišča z dne 13. junija 1958, *Meroni/Visoka oblast* (9/56, EU:C:1958:7), uporabljajo tudi takrat, kadar zakonodajalec Unije pristojnosti podeli neodvisnim nacionalnim organom. V skladu s temi načeli naj bi bila podelitev pristojnosti tem organom mogoča le, če je zakonodajalec Unije predhodno sprejel dovolj natančne določbe o nalogah in pristojnosti teh organov. Če zakonodajalec takih določb ni sprejel, naj bi jih morale sprejeti države članice. Enaka zahteva naj bi izhajala iz načel demokracije in pravne države, ki sta del temeljnih političnih in ustavnih struktur Zvezne republike Nemčije, ki jih mora Unija v skladu s členom 4(2) PEU spoštovati.
- 97 Zvezna republika Nemčija v dupliki Komisiji očita nedopustno razširitev predmeta spora, ker naj bi ta v repliki navedla dodaten očitek, ki se nanaša na kršitev neodvisnosti NRO, oziroma spremenila prvotni očitek.

Presoja Sodišča

– Dopustnost

- 98 Najprej je treba opozoriti, da stranka med postopkom ne more spremeniti predmeta spora in da je treba utemeljenost tožbe presojati izključno glede na predloge, ki so navedeni v tožbi (glej zlasti sodbo z dne 11. novembra 2010, *Komisija/Portugalska*, C-543/08, EU:C:2010:669, točka 20 in navedena sodna praksa).
- 99 Poleg tega mora Komisija na podlagi člena 21 Statuta Sodišča Evropske unije in člena 120(c) Poslovnika Sodišča v vseh tožbah, vloženih na podlagi člena 258 PDEU, natančno navesti očitke, o katerih zahteva odločitve Sodišča, ter vsaj v obliki povzetka navesti pravne in dejanske elemente, na katerih ti očitki temeljijo (sodba z dne 16. julija 2015, *Komisija/Bolgarija*, C-145/14, neobjavljena, EU:C:2015:502, točka 28 in navedena sodna praksa).
- 100 Komisija s četrtim očitkom Zvezni republiki Nemčiji očita, da ni pravilno prenesla člena 37(1)(a) in (6)(a) in (b) Direktive 2009/72 ter člena 41(1)(a) in (6)(a) in (b) Direktive 2009/73, ker naj bi člen 24, prvi odstavek, EnWG zvezni vladi podeljeval pristojnosti, ki naj bi bile v skladu s temi določbami izključne pristojnosti NRO.
- 101 Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 100 sklepnih predlogov, lahko tako podelitev pooblastila za ukrepanje na področjih, ki spadajo v pristojnost NRO, subjektu, ki ni NRO, kot to, da se NRO naloži izvajanje določb, ki so jih sprejeli drugi subjekti in ki podrobno določajo izvajanje pristojnosti NRO na področjih, ki so pridržana zanj, omeji možnost NRO, da na teh področjih odločitve sprejema avtonomno in brez zunanjega vpliva.
- 102 Iz tega izhaja, da se četrti očitek nanaša na tesno povezana vprašanja, ker lahko dodelitev pristojnosti, ki so pridržane za NRO, subjektu, ki ni NRO, po mnenju Komisije pomeni kršitev neodvisnosti tega organa, saj je treba v skladu s členom 35 Direktive 2009/72 in členom 39 Direktive 2009/73 te pristojnosti izvajati avtonomno. Zato trditve Komisije v zvezi z neodvisnostjo NRO ni mogoče šteti za nov očitek, ločen od prvotno navedenega, niti za spremembo prvotnega očitka. Te trditve so torej dopustne.

– Vsebinska presoja

- 103 Člen 37(1) Direktive 2009/72 in člen 41(1) Direktive 2009/73 NRO podeljujeta različne pristojnosti, med katerimi je v točkah (a) teh odstavkov pristojnost, da v skladu s preglednimi merili določi ali potrdi tarife za prenos in distribucijo ali metode za njihov izračun.
- 104 Člen 37(6)(a) in (b) Direktive 2009/72 ter člen 41(6)(a) in (b) Direktive 2009/73 pa NRO podeljujeta zlasti pristojnost, da določi ali potrdi vsaj metode za izračun ali določitev pogojev za priključitev in dostop do nacionalnih omrežij, vključno z veljavnimi tarifami, ter pogojev za zagotavljanje storitev za izravnavo.
- 105 Izraz „vsaj“ iz teh določb v povezavi z uvodno izjavo 36 Direktive 2009/72 in uvodno izjavo 32 Direktive 2009/73 kaže na to, da je določitev metod za izračun ali za določitev pogojev za priključitev in dostop do nacionalnih omrežij, vključno z veljavnimi tarifami, del pristojnosti, ki so na podlagi teh direktiv neposredno pridržane za NRO.
- 106 V zvezi s tem je Sodišče pri razlagi člena 23(2) Direktive 2003/54, ki je vseboval določbe, podobne tistim, ki so navedene v točki 104 te sodbe, že razsodilo, da dodelitev pristojnosti za določitev pomembnih elementov pri določanju tarif, kot je stopnja dobička, organu, ki ni NRO, ni v skladu s temi določbami, saj je bil s to dodelitvijo zmanjšan obseg pristojnosti, ki so s to direktivo pridržane NRO (glej po analogiji sodbo z dne 29. oktobra 2008, Komisija/Belgija, C-474/08, neobjavljena, EU:C:2009:681, točki 29 in 30).
- 107 Poleg tega člen 35(4)(a) in (5)(a) Direktive 2009/72 ter člen 39(4)(a) in (5)(a) Direktive 2009/73 določata, da NRO svojo pristojnost izvršujejo neodvisno od vseh javnih subjektov ali političnih organov.
- 108 Glede pojma „neodvisnost“, ki ni opredeljen niti v Direktivi 2009/72 niti v Direktivi 2009/73, je Sodišče že odločilo, da glede javnih organov ta pojem običajno pomeni status, ki zadevnemu javnemu organu zagotavlja možnost popolnoma prostega ravnanja glede na organizacije, v razmerju do katerih mora biti njegova neodvisnost zagotovljena, brez vsakršnega navodila in vsakršnega zunanjega vpliva (glej v tem smislu sodbo z dne 11. junija 2020, Prezydent Slovenskej republiki, C-378/19, EU:C:2020:462, točki 32 in 33).
- 109 Sodišče je pojasnilo, da ta neodvisnost pri odločanju pomeni, da NRO v okviru nalog in regulativnih pristojnosti iz člena 37 Direktive 2009/72 svoje odločitve sprejema avtonomno, le na podlagi javnega interesa, da zagotovi spoštovanje ciljev iz te direktive, ne da bi moral pri tem upoštevati zunanja navodila drugih javnih ali zasebnih organov (sodba z dne 11. junija 2020, Prezydent Slovenskej republiki, C-378/19, EU:C:2020:462, točka 54).
- 110 Res je, da v skladu s členom 35(4)(b)(ii) Direktive 2009/72 in členom 39(4)(b)(ii) Direktive 2009/73 v njih navedena zahteva po neodvisnosti ne posega v splošne smernice politike, ki jih določi vlada. Vendar je iz teh določb jasno razvidno, da se take splošne smernice ne nanašajo na regulativne naloge ali pristojnosti iz člena 37 Direktive 2009/72 oziroma člena 41 Direktive 2009/73.
- 111 V tem okviru je treba poudariti, da je namen teh direktiv v skladu z uvodno izjavo 33 prve direktive in v skladu z uvodno izjavo 29 druge direktive tudi okrepiti neodvisnost NRO od sistema, določenega s prejšnjo ureditvijo.

- 112 Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 112 sklepnih predlogov, je popolna neodvisnost NRO od gospodarskih subjektov in javnih organov, ne glede na to, ali gre za upravne ali politične organe – v zadnjenavedenem primeru za nosilce izvršilne ali zakonodajne oblasti – potrebna zaradi zagotavljanja, da so odločitve, ki jih sprejmejo NRO, nepristranske in nediskriminatorne, ob izključitvi možnosti dajanja prednosti podjetjem in ekonomskim interesom, povezanim z vlado, z večino ali vsekakor s politično oblastjo. Poleg tega stroga ločitev od politične oblasti NRO omogoča, da ukrepajo z dolgoročno perspektivo, ki je potrebna za uresničitev ciljev direktiv 2009/72 in 2009/73.
- 113 Iz tega izhaja, da bi razlaga člena 37(1)(a) in (6)(a) in (b) Direktive 2009/72 ter člena 41(1)(a) in (6)(a) in (b) Direktive 2009/73, v skladu s katero lahko nacionalna vlada določi ali potrdi metode za izračun tarif dostopa do omrežja in storitev za izravnavo, ki jih morajo uporabljati NRO, škodovala ciljem teh direktiv.
- 114 V obravnavanem primeru pa člen 24, prvi odstavek, EnWG zvezni vladi s soglasjem Bundesrata ne daje le pristojnosti za določitev pogojev za dostop do omrežja, vključno s storitvami za izravnavo, ali metod določanja teh pogojev in metod določanja pristojbin za dostop do omrežja, ampak tudi za odločitev, v katerih primerih in v kolikšnem obsegu lahko NRO določi navedene pogoje ali metode oziroma jih potrdi na zahtevo operaterja sistema ter v katerih posebnih primerih uporabe omrežja in pod katerimi pogoji lahko NRO posamično odobri ali prepove individualne pristojbine za dostop do tega omrežja.
- 115 Člen 24, prvi odstavek, EnWG tako zvezni vladi neposredno podeljuje nekatere pristojnosti, ki so pridržane izključno za NRO, prav tako pa ji daje pristojnost za pooblastitev NRO, da izvaja te pristojnosti, kar je v nasprotju z določbami člena 37(1)(a) in (6)(a) in (b) Direktive 2009/72 ter člena 41(1)(a) in (6)(a) in (b) Direktive 2009/73.
- 116 Kot pa je generalni pravobranilec navedel v točki 106 sklepnih predlogov, neodvisnosti, ki je z direktivama 2009/72 in 2009/73 podeljena NRO v okviru nalog in pristojnosti, ki so mu izključno zaupane na podlagi člena 37 prve direktive in na podlagi člena 41 druge direktive, ni mogoče omejiti z akti, kakršne so v obravnavani zadevi uredbe, ki jih sprejme zvezna vlada s soglasjem Bundesrata na podlagi člena 24 EnWG.
- 117 Nobena trditev Zvezne republike Nemčije ne more ovreči te presoje.
- 118 Prvič, v zvezi z načelom procesne avtonomije držav članic je iz člena 288 PDEU razvidno, da morajo te pri prenosu direktive zagotoviti njen polni učinek, pri čemer imajo na voljo široko diskrecijsko pravico pri izbiri načinov in sredstev za zagotovitev njenega učinkovanja. Ta svoboda tako ne vpliva na obveznost vsake od držav članic, na katere je direktiva naslovljena, da sprejme vse ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev polnega učinka zadevne direktive v skladu z njenim ciljem (sodba z dne 19. oktobra 2016, Ormaetxea Garai in Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, točka 29 in navedena sodna praksa).
- 119 Iz tega izhaja, da so države članice pri organizaciji in strukturiranju svojih NRO sicer avtonomne, vendar je treba to avtonomijo izvajati ob polnem spoštovanju ciljev in obveznosti, določenih z direktivama 2009/72 in 2009/73 (glej v tem smislu sodbo z dne 11. junija 2020, Prezident Slovenske republike, C-378/19, EU:C:2020:462, točka 38 in navedena sodna praksa), katerih namen je zagotoviti, da NRO pri izvajanju pristojnosti, ki so pridržane zanje, svoje odločitve sprejemajo avtonomno.

- 120 Drugič, v zvezi z zatrjevano nenatančnostjo materialnopравnih določb zadevnih direktiv pri določitvi metod dostopa do omrežja in zaračunavanja iz člena 37(1) Direktive 2009/72 in člena 41(1) Direktive 2009/73 izhaja, da je treba tarife za prenos in distribucijo oziroma metode za njihov izračun določiti na podlagi preglednih meril. V skladu z odstavkom 6(a) teh dveh členov je treba te tarife in metode za njihov izračun ter pogoje za priključitev in dostop do nacionalnih omrežij določiti ob upoštevanju nujnosti izvedbe naložb, potrebnih za trajnost omrežij. Poleg tega je iz odstavka 10 navedenih določb razvidno, da morajo biti take tarife in metode za izračun sorazmerne in uporabljati jih je treba nediskriminatorno.
- 121 V zvezi s storitvami za izravnavo člen 37 Direktive 2009/72 in člen 41 Direktive 2009/73 v odstavku 6(b) tudi določata, da je treba te storitve zagotavljati na najbolj ekonomičen način, uporabnikom omrežja je treba zagotavljati ustrezne spodbude za izravnavo dobave in odjema energije, storitve za izravnavo pa morajo biti pravične in nediskriminatorne ter morajo temeljiti na objektivnih merilih. Nazadnje, v skladu z odstavkom 8 teh členov morajo NRO pri določanju oziroma potrjevanju tarif ali metodologij in storitev za izravnavo zagotoviti, da se operaterjem prenosnih in distribucijskih sistemov namenijo ustrezne spodbude, tako kratkoročne kot dolgoročne, za povečevanje učinkovitosti, spodbujanje povezovanja trgov in zanesljivosti dobave ter za podpiranje zadevnih raziskovalnih dejavnosti.
- 122 Merila, določena v direktivah 2009/72 in 2009/73, so podrobneje opredeljena v drugih normativnih aktih, in sicer v Uredbi (ES) št. 714/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o pogojih za dostop do omrežja za čezmejne izmenjave električne energije in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1228/2003 (UL 2009, L 211, str. 15) ter Uredbi (ES) št. 715/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o pogojih za dostop do prenosnih omrežij zemeljskega plina in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1775/2005 (UL 2009, L 211, str. 36), ki se uporabljata za čezmejno trgovanje (glej v tem smislu sodbo z dne 3. decembra 2020, Komisija/Belgija (Trga z električno energijo in zemeljskim plinom), C-767/19, neobjavljena, EU:C:2020:984, točka 112). Ti uredbi sta dopolnjeni z različnimi kodeksi omrežja, uvedenimi z uredbami Komisije.
- 123 Glede na tako podroben zakonodajni okvir na ravni Unije, iz katerega izhaja, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 118 sklepnih predlogov, da je treba tarife in metode za izračun pri notranjem in čezmejnem trgovanju določiti na podlagi enotnih meril, trditev Zvezne republike Nemčije, da bi bilo treba za prenos direktiv 2009/72 in 2009/73 na nacionalni ravni pripraviti merila za izračun tarif, torej ni mogoče sprejeti.
- 124 Tretjič, v zvezi s trditvijo, da je ureditev, sprejeta na podlagi člena 24 EnWG, zakonodajne narave, kar naj bi bilo nujno za zagotovitev demokratične legitimacije, je treba opozoriti, da v skladu s členom 10(1) PEU delovanje Unije temelji na načelu predstavniške demokracije, ki udejanja vrednoto demokracije iz člena 2 PEU (sodba z dne 19. decembra 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, točka 63 in navedena sodna praksa).
- 125 To načelo se v celoti odraža v zakonodajnem postopku, v katerem sta bili sprejeti direktivi 2009/72 in 2009/73. Kot načelo, ki je skupno državam članicam, ga je treba upoštevati pri razlagi teh direktiv in zlasti njenih določb, ki se obravnavajo (glej po analogiji sodbo z dne 9. marca 2010, Komisija/Nemčija, C-518/07, EU:C:2010:125, točka 41).
- 126 Sodišče je že razsodilo, da načelo demokracije ne nasprotuje obstoju javnih organov zunaj klasične hierarhične uprave, ki so bolj ali manj neodvisni od vlade in ki pogosto izvajajo regulativne funkcije ali naloge, ki ne smejo biti pod političnim vplivom, medtem ko ostanejo podrejeni

zakonu in nadzoru pristojnih sodišč. Zgolj to, da se NRO podeli status, neodvisen od splošne uprave, tem organom ne odvzema demokratične legitimnosti, ker niso izvzeti iz vsakršnega parlamentarnega vpliva (glej v tem smislu sodbo z dne 9. marca 2010, Komisija/Nemčija, C-518/07, EU:C:2010:125, točke 42, 43 in 46).

- 127 Direktivi 2009/72 in 2009/73 pa ne nasprotujeta temu, da osebe, ki upravljajo NRO, imenuje parlament ali vlada (glej v tem smislu sodbo z dne 11. junija 2020, Prezident Slovenske republike, C-378/19, EU:C:2020:462, točke od 36 do 39). Prav tako ne nasprotujeta temu, kot je razvidno iz uvodne izjave 34 prve direktive in uvodne izjave 30 druge direktive, da so ti organi pod parlamentarnim nadzorom v skladu z ustavnim pravom držav članic.
- 128 Poleg tega člen 37(17) Direktive 2009/72 in člen 41(17) Direktive 2009/73 državam članicam nalagata, da na nacionalni ravni uvedejo ustrezne mehanizme, ki stranki, ki je oškodovana zaradi odločbe NRO, omogočajo, da zadevo predloži organu, ki je neodvisen od udeleženih strank in od vlade. Taka zahteva izhaja iz načela učinkovitega sodnega varstva, ki je splošno načelo prava Unije, določeno v členu 47 Listine (sodba z dne 16. julija 2020, C-771/18, Komisija/Madžarska (Cene za dostop do prenosnih omrežij električne energije in zemeljskega plina), C-771/18, EU:C:2020:584, točka 61 in navedena sodna praksa).
- 129 V teh okoliščinah se Zvezna republika Nemčija ne more sklicevati na načelo demokratičnosti, zagotovljeno v Uniji, da bi pristojnosti, ki jih ima na podlagi člena 37(1)(a) in (6)(a) in (b) Direktive 2009/72 ter člena 41(1)(a) in (6)(a) in (b) Direktive 2009/73 izključno NRO, podelila drugemu organu.
- 130 Poleg tega, čeprav imajo uredbe, ki jih zvezna vlada sprejme na podlagi člena 24 EnWG, naravo „materialnega prava“, je treba poudariti, kot je to storil generalni pravobranilec v točki 124 sklepnih predlogov, da morata biti pristojnost, ki je z direktivama 2009/72 in 2009/73 podeljena izključno NRO, ter njihova neodvisnost zagotovljeni v razmerju do vseh političnih organov, in torej ne le v razmerju do vlade, temveč tudi v razmerju do nacionalnega zakonodajalca, ki NRO ne more odvzeti nekaterih izmed teh pristojnosti in jih podeliti drugim javnim organom.
- 131 Četrtrič, v zvezi s trditvijo, ki se nanaša na sodbo Sodišča z dne 13. junija 1958, Meroni/Visoka oblast (9/56, EU:C:1958:7), ne da bi bilo treba odločiti o vprašanju, ali se ta sodna praksa uporablja v primeru, kakršen je obravnavani, ki se nanaša na nacionalne organe, ki jih države članice določijo na podlagi direktive, je treba poudariti, kot je to storil generalni pravobranilec v točki 134 sklepnih predlogov, da je razlaga člena 37 Direktive 2009/72 in člena 41 Direktive 2009/73, ki je razvidna zlasti v točkah 105 in 113 te sodbe, vsekakor v skladu s tako sodno prakso. V skladu s to sodno prakso ni dovoljeno, da se na upravne subjekte prenese diskrecijska pravica, katere uporaba lahko odraža resnično politične odločitve, tako da odločitve organa, na katerega so pooblastila prenesena, nadomestijo odločitve organa, ki je pooblastila prenesel, s čimer se izvaja „resničen premik odgovornosti“. Prenos jasno razmejenih izvedbenih pooblastil, katerih uporaba je tako lahko predmet strogega nadzora ob upoštevanju objektivnih meril, ki jih določi organ, ki je prenesel pooblastila, pa je dovoljen (glej v tem smislu sodbo z dne 22. januarja 2014, Združeno kraljestvo/Parlament in Svet, C-270/12, EU:C:2014:18, točke 41, 42 in 54).
- 132 Pristojnosti, ki so pridržane za NRO, spadajo namreč po eni strani na izvršilno področje, in sicer na podlagi specializirane tehnične presoje resničnosti. Po drugi strani, kot izhaja iz točk od 120 do 123 te sodbe, so NRO pri izvajanju teh pristojnosti podrejeni načelom in pravilom, določenim v podrobnem normativnem okviru na ravni Unije, ki omejujejo njihovo diskrecijsko pravico in jim onemogočajo, da bi sprejemali politične odločitve.

- 133 Ob upoštevanju navedenih preudarkov je treba četrti očitek, ki ga Komisija navaja v utemeljitev tožbe, sprejeti in ugotoviti, da Zvezna republika Nemčija s tem, da ni pravilno prenesla člena 37(1)(a) in (6)(a) in (b) Direktive 2009/72 ter člena 41(1)(a) in (6)(a) in (b) Direktive 2009/73, ni izpolnila obveznosti iz teh direktiv.

Stroški

- 134 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspehi stranki.
- 135 Ker je Komisija predlagala, naj se Zvezni republiki Nemčiji naloži plačilo stroškov, in ker ta s tožbenimi razlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.
- 136 Na podlagi člena 140(1) istega poslovnika, v skladu s katerim države članice, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške, je treba odločiti, da Kraljevina Švedska nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

1. Zvezna republika Nemčija s tem, da ni pravilno prenesla:

- člena 2, točka 21, Direktive 2009/72/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo in o razveljavitvi Direktive 2003/54/ES, in člena 2, točka 20, Direktive 2009/73/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom in o razveljavitvi Direktive 2003/55/ES,
- člena 19(3) in (8) direktiv 2009/72 in 2009/73,
- člena 19(5) direktiv 2009/72 in 2009/73,
- člena 37(1)(a) in (6)(a) in (b) Direktive 2009/72 ter člena 41(1)(a) in (6)(a) in (b) Direktive 2009/73,

ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi teh direktiv.

2. Zvezni republiki Nemčiji se naloži plačilo stroškov.

3. Kraljevina Švedska nosi svoje stroške.

Podpisi