

Zadeva C-775/23

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

15. december 2023

Predložitveno sodišče:

Curtea de Apel București (Romunija)

Datum predložitvene odločbe:

6. oktober 2023

Pritožnica:

Bursa Română de Mărfuri SA

Nasprotna stranka v pritožbenem postopku:

Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei
(ANRE)

Intervenientke:

Federația Europeană a Comercianților de Energie

Asociația Brokerilor de Energie din Londra - LEBA

Asociația Europeană a Piețelor și Intermediarilor - EVIA

Predmet postopka v glavni stvari

Pritožba, s katero pritožnica Bursa Română de Mărfuri SA predlaga Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti, Romunija), naj, prvič, razglasi ničnost dopisa, s katerim je nasprotna stranka v pritožbenem postopku, Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei (nacionalni regulativni organ za energijo, Romunija) (ANRE), zavrnila izdajo dovoljenja za organizacijo in upravljanje centraliziranih trgov električne energije, in drugič, naj nasprotni stranki naloži, naj ji izda to dovoljenje.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

V skladu s členom 267 PDEU se prosi za razlago členov 35, 49 in 56 PDEU ter – v povezavi s členom 4(3) PEU – členov 102 in 106(1) PDEU, da bi se ugotovilo, ali te določbe nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki določa podelitev enega samega dovoljenja za upravljanje trga z električno energijo in ki nacionalnim in evropskim proizvajalcem električne energije nalaga, da vso električno energijo, ki je na voljo, ponudijo v prodajo prek platform, ki jih upravlja en sam operater na nacionalnem trgu z električno energijo.

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali nacionalna določba, ki določa podelitev enega samega dovoljenja za upravljanje trga z električno energijo, pomeni kršitev svobode ustanavljanja iz člena 49 Pogodbe o delovanju Evropske unije ali svobode opravljanja storitev iz člena 56 Pogodbe o delovanju Evropske unije?

2. Ali je treba člen 35 Pogodbe o delovanju Evropske Unije razlagati tako, da nacionalna ureditev, ki nacionalnim in evropskim proizvajalcem električne energije nalaga, da vso električno energijo, ki je na voljo, ponudijo v prodajo prek platform, ki jih upravlja en sam operater, določen za storitve trgovanja na nacionalnem trgu z električno energijo, pomeni ukrep z enakim učinkom, kot je količinska omejitev pri izvozu, ki ga ni mogoče upravičiti z razlogi javne varnosti v zvezi z zanesljivostjo oskrbe z energijo, ker taka zakonodaja ni sorazmerna s ciljem, ki se ga želi doseči?

3. Ali je treba člena 102 in 106(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije v povezavi s členom 4(3) Pogodbe o Evropski uniji razlagati tako, da nacionalna ureditev, ki določa, da se lahko na ravni te države članice podeli eno samo dovoljenje za storitve posredovanja ponudb za prodajo in nakup električne energije, ki se nanaša na veleprodajni terminski trg, pomeni omejevanje konkurence v smislu teh določb?

Navedene določbe prava Unije in sodna praksa Unije

Člen 4(3) PEU ter členi 35, 49, 56, 102 in 106 PDEU

Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES

Uredba (EU) 2019/943 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2019 o notranjem trgu električne energije

Sodba z dne 2. marca 2023, Bursa Română de Mărfuri (C-394/21)

Sodba z dne 15. novembra 2016, Ullens de Schooten (C-268/15)

Nacionalne določbe in sodna praksa

Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012 (zakon o električni energiji in zemeljskem plinu št. 123) člen 10(2), od (a) do (f), v različici, veljavni 21. septembra 2021

„Pristojni organ izda dovoljenja za:

- (a) komercialno izkoriščanje zmogljivosti za proizvodnjo električne energije in objektov za shranjevanje energije, dodanih zmogljivosti za proizvodnjo;
- (b) komercialno izkoriščanje zmogljivosti za proizvodnjo električne energije in toplote iz naprav za soproizvodnjo in obratov za shranjevanje energije, dodanih zmogljivosti za proizvodnjo;
- (c) zagotavljanje storitve prenosa električne energije;
- (d) zagotavljanje storitve sistema;
- (e) zagotavljanje storitve distribucije električne energije;
- (f) upravljanje centraliziranih trgov – izda se samo eno dovoljenje operaterju trga električne energije in izda se samo eno dovoljenje operaterju izravnalnega trga“.

Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012 (zakon o električni energiji in zemeljskem plinu št. 123), člen 10(2), od (a) do (f), kakor je bil 28. decembra 2021 spremenjen z uredbo-zakonom št. 143/2021

„ANRE izda dovoljenja za:

- (a) komercialno izkoriščanje zmogljivosti za proizvodnjo in po potrebi objektov za shranjevanje energije, dodanih ustreznim zmogljivostim za proizvodnjo;
- (b) komercialno izkoriščanje zmogljivosti za proizvodnjo električne energije in toplote iz naprav za soproizvodnjo in po potrebi obratov za shranjevanje energije, dodanih zmogljivostim za proizvodnjo;
- (c) zagotavljanje storitve prenosa električne energije in storitev izravnavanja omrežja;
- (d) zagotavljanje storitve distribucije električne energije;
- (e) dejavnosti operaterja trga električne energije;
- (f) dejavnost dobave električne energije“.

Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ (zakon št. 554/2004 o upravnem sporu), člen 1, ki določa, da kdor meni, da je javni organ z upravnim

aktom ali s tem, da v zakonsko določenem roku ni obravnaval njegove zahteve, kršil njegovo pravico ali pravni interes, lahko pri pristojnem upravnem sodišču vložijo tožbo; člen (8)(1) in (1¹), v skladu s katerim lahko fizične in pravne osebe vložijo tožbe za varstvo javnega pravnega interesa samo podredno, če je bilo oškodovanje javnega pravnega interesa logično povezano s kršitvijo subjektivne pravice ali zasebnega pravnega interesa, in člena 2(1)(r), ki javni pravni interes opredeljuje kot interes, ki se nanaša na pravno ureditev in ustavno demokracijo, jamstvo pravic, temeljne svobode in obveznosti državljanov, zadovoljevanje potreb skupnosti, izvajanje pooblastil javnih organov.

Decizia nr. 53/2014 a Curții Constituționale (odločba ustavnega sodišča št. 53/2014), v kateri je bilo v zadevi št. 9.657/2/2012 Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti) v zvezi s očitki Bursa Română de Mărfuri SA razsojeno, da je člen 10(2)(f) zakona o električni energiji in zemeljskem plinu št. 123 skladen z ustavo.

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Na podlagi Legea privind bursele de mărfuri nr. 357/2005 (zakon o blagovnih borzah št. 357/2005) ima pritožnica od leta 1992 status samostojne ustanove, ki je na splošno pristojna za upravljanje trgov v javnem interesu.
- 2 Pritožnica je 20. avgusta 2020 na podlagi Uredbe 2019/943 pri ANRE zaprosila za dovoljenje za organizacijo in upravljanje centraliziranih trgov električne energije ter predložila vso zahtevano dokumentacijo iz odloka ANRE št. 12/2015.
- 3 Pritožnica je pri Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti) vložila pritožbo št. 5366/2/2020, s katero je predlagala, naj se razveljavi sporočilo št. 73800/21.09.2020, ki ga je izdal ANRE, in temu javnemu organu naloži, naj v njeno korist izda dovoljenje za organizacijo in upravljanje centraliziranih trgov električne energije.
- 4 Pritožnica je v utemeljitvi svojega zahtevka trdila, pri čemer se je sklicevala tudi na Uredbo 2019/943, da bi moral ANRE ne le omogočiti, ampak tudi učinkovito zagotoviti konkurenco med operaterji na trgih z električno energijo, da bi se preprečil nastanek protikonkurenčnega monopola.
- 5 ANRE je zavrnitev izdaje zahtevanega dovoljenja utemeljil z opiranjem na določbe člena 10(2)(f) zakona o električni energiji in zemeljskem plinu št. 123, ki določa, da v Romuniji obstaja zakonski monopol nad upravljanjem centraliziranih trgov z električno energijo, ki ga izvaja Operatorul Pieței de Energie electrică și de Gaze Naturale (upravljavec trga z električno energijo in zemeljskim plinom), OPCOM SA, javno podjetje pod nadzorom nacionalnega operaterja prenosnega sistema električne energije Transelectrica. Poleg tega je pojasnil, da Uredba 2019/943 ne vsebuje nobene določbe, ki bi državam članicam nalagala, da določijo več ekonomskih operaterjev, katerih naloga je organizirati in upravljati

centralizirane trge z električno energijo za veleprodajno trgovanje z električno energijo.

- 6 Evropska zveza energetskih operaterjev s sedežem v Amsterdamu na Nizozemskem, ki trdi, da zastopa interese več kot 100 podjetij, ki delujejo na energetskem trgu v več kot 27 evropskih državah, se je kot intervenientka udeležila postopka v podporo pritožnici in pojasnila, da je njen dostop do romunskega trga z električno energijo omejen, ker je ANRE neutemeljeno zavrnil njeno vlogo za izdajo dovoljenja za organizacijo in upravljanje centraliziranih trgov električne energije. Ker lahko poleg tega deluje samo na platformi, ki jo upravlja OPCOM, je njeno trgovanje zelo omejeno tako v Romuniji kot na čezmejni ravni, kar naj bi imelo resne gospodarske posledice.
- 7 Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti) je med postopkom pri Sodišču vložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe. Sodišče je s sodbo z dne 2. marca 2023 odločilo v zadevi Bursa Română de Mărfuri (C-394/21).
- 8 Medtem ko je Sodišče obravnavalo zadevo C-394/21, je bil 28. decembra 2021 člen 10 zakona št. 123/2012 spremenjen z uredbo-zakonom št. 143/2021.
- 9 ANRE je 20. marca 2022 pritožnici izdal dovoljenje št. 2314 za dejavnost operaterja trga električne energije v skladu s členom 10(2)(e) zakona št. 123/2012, kakor je bil spremenjen z uredbo-zakonom št. 143/2021.
- 10 Po nadaljevanju postopka sta se Londonsko združenje energetskih posrednikov – LEBA in Evropsko združenje trgov in posrednikov – EVIA udeležila postopka kot intervenienta v podporo pritožnici in navedla, da njuni člani, ki so pomemben del evropske mreže za trgovanje z energijo, ne morejo samostojno opravljati posredniških storitev na energetskem trgu, ker je edini upravljavec trga OPCOM, ki ga ureja država.
- 11 Londonsko združenje energetskih posrednikov – LEBA je pojasnilo, da je del Evropskega združenja trgov in posrednikov – EVIA in da zastopa evropske posredniške družbe, ki delujejo tako na reguliranih trgih, ki so urejeni z Uredbo (EU) št. 1227/2011, kot v reguliranih sistemih trgovanja, ki so urejeni z Uredbo (EU) št. 600/2014.
- 12 Člani združenja LEBA pomenijo velik del evropske mreže za trgovanje z energijo, saj upravljajo več kot polovico dejavnosti veleprodajnega trgovanja s plinom, električno energijo in emisijami.
- 13 Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti) je na predlog pritožnice odločilo, da Sodišču ponovno predloži predlog za sprejetje predhodne odločbe.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 14 Po mnenju pritožnice zavrnitev ANRE, da liberalizira energetske trg, bistveno škoduje interesom vseh operaterjev na trgu. Poleg tega, ker OPCOM SA ne ponuja terminskih produktov ali drugih izvedenih finančnih instrumentov, značilnih za energetske trge, tem operaterjem onemogoča uporabo finančnih instrumentov, ki so značilni za veleprodajni trg.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 15 Predložitveno sodišče navaja, da je eden od pritožbenih razlogov ta, da so bile pritožnici med 21. septembrom 2020 in 20. marcem 2022 kršene njene pravice in pravni interesi, ker ji je nasprotna stranka zavrnila izdajo zahtevanega dovoljenja.
- 16 Ta se je pritožila tudi glede škodovanja javnemu pravnemu interesu, pri čemer je trdila, da ob neobstoju učinkovite konkurence na trgu stroški proizvodov ostajajo na najvišji zgornji meji in jih narekuje en sam gospodarski subjekt, kar lahko udeležencem z manjšimi sredstvi oteži dostop do borze in do proizvodov, s katerimi se trguje na njej, kar znatno škodi interesom vseh operaterjev na trgu.
- 17 Curtea de Apel (pritožbeno sodišče) dodaja, da je Evropska zveza energetskih operaterjev po tem, ko je vstopila v spor kot intervenientka, 3. novembra 2020 pri Evropski komisiji vložila pritožbo proti OPCOM, v kateri je trdila, da proizvajalci in trgovci z električno energijo v Romuniji zaradi učinka omejitve romunskega trga na regionalni trg, ki izhaja iz obveznosti trgovanja prek OPCOM, ne morejo tržiti veleprodajnih proizvodov po meri in storitev prožnosti.
- 18 Ta intervenientka je tudi trdila, da morajo biti vse tekoče transakcije OPCOM na trgu z električno energijo, razen za trgovanje za dan vnaprej in znotraj dneva, izvzete iz sistema obveznega trgovanja in da bi morale biti trgovcem dovoljeno, da dvostransko trgujejo zunaj borze, tako da bi lahko prosto izbirali borzo, platformo ali ponudnika storitev.
- 19 Poleg tega je Evropska zveza energetskih operaterjev dodala, prvič, da je OPCOM javno podjetje v smislu člena 106(1) PDEU in je edino podjetje, ki ima dovoljenje za upravljanje platforme za posredovanje električne energije v Romuniji in uživa izključne pravice, in drugič, da OPCOM zlorablja trg in da se zanj uporabljajo določbe člena 102 PDEU.
- 20 Učinki kršitve členov 102 in 106 PDEU na romunski energetski trg zaradi uporabe določb člena 10(2)(f), zakona št. 123/2012 naj bi bili: (i) borzni posredniki in trgovci z električno energijo ne morejo opravljati neodvisnih posredniških storitev na veleprodajnem trgu z električno energijo v Romuniji; (ii) trgovci z električno energijo nimajo možnosti izbire načina, borze ali platforme za trgovanje; (iii) operaterji na trgu z električno energijo nimajo možnosti neposrednega trgovanja *over the counter* (na prostem trgu; OTC) na nacionalni ravni; (iv) trgovci z električno energijo so prikrajšani za možnost neposrednega nakupa električne

energije od proizvajalcev, kar preprečuje kakršno koli dvostransko čezmejno trgovanje z električno energijo; (v) v Romuniji ni mogoče trgovati z veleprodajnimi proizvodi po meri; (vi) romunski proizvajalci morajo prek OPCOM prodati vso proizvedeno električno energijo, saj je ni mogoče izvoziti, ne da bi se z njo predhodno trgovalo prek OPCOM, kar pomeni ukrep z enakim učinkom kot količinska omejitev izvoza.

- 21 Obveznost trgovanja prek OPCOM naj bi namreč povzročila, da bi bile dejavnosti trgovcev s sedežem v drugih državah članicah manj ugodne, saj bi se s tem omejevala svoboda posrednikov pri dobavi in svoboda operaterjev na trgu, da kupujejo storitve trgovanja z električno energijo, kar je v nasprotju s členi 56, 102 in 106 PDEU.
- 22 Londonsko združenje energetskih posrednikov in Evropsko združenje trgov in posrednikov pa sta 7. oktobra 2020 pri Evropski komisiji vložila pritožbo proti OPCOM. Trdila sta, da monopol OPCOM krši svobodo opravljanja storitev posredovanja na celotnem ozemlju Evropske unije in da je veleprodajno posredovanje trgovska dejavnost, ki se opravlja za plačilo in jo je mogoče šteti za storitev v smislu člena 56 PDEU.
- 23 Poleg tega obveznost trgovanja prek OPCOM v celoti onemogoča vse storitve posredovanja v energetskem sektorju, kar vpliva na čezmejno opravljanje storitev posredovanja operaterjem na romunskih nacionalnih energetskih trgih zaradi omejitve možnosti dobave električne energije, ki se običajno ponujajo operaterjem na trgih OTC drugje.
- 24 Ker morajo nacionalni proizvajalci električne energije vso proizvedeno električno energijo tržiti neposredno in izključno prek OPCOM, prav tako ne morejo sklepati srednje- in dolgoročnih pogodb za neposredni izvoz električne energije, ki jo proizvajajo, v druge države članice ali za dostop do centraliziranih trgov drugih držav članic.
- 25 Intervenientka Londonsko združenje energetskih posrednikov je tudi pojasnila, da obvezno in izključno trgovanje prek OPCOM omejuje prosti pretok električne energije v celotni Evropski uniji in pomeni ukrep z enakim učinkom kot količinska omejitev pri izvozu v smislu člena 35 PDEU.
- 26 Po njenem mnenju monopolna določitev „operaterjev platform trga“, kakršen naj bi bil OPCOM, njenim članom ne omogoča opravljanja posredniških storitev REMIT in MiFID na nastajajočih veleprodajnih trgih. Sedanji monopol OPCOM naj bi posegal v svobodo opravljanja storitev posredovanja na celotnem ozemlju Unije in naj bi vplival predvsem na posrednike, operaterje in proizvajalce električne energije; romunsko zakonodajo naj bi bilo zato treba najprej presojati z vidika člena 56 PDEU.
- 27 Poleg tega po mnenju te intervenientke omejitve, naložena romunskim proizvajalcem energije, ki ne morejo neposredno izvažati električne energije, na primer prek posredniške družbe, in njihova obveznost, da z električno energijo

trgujejo najprej prek OPCOM, ki naj bi bili v nasprotju s členom 35 PDEU, nista utemeljeni, ker ni mogoče ugotoviti obstoja ciljev javne politike, kakršni so tisti v zvezi z zanesljivostjo oskrbe z električno energijo, škodljivimi poslovnimi praksami, zagotavljanjem likvidnosti trga in zagotavljanjem stabilnosti nacionalnega energetskega sektorja.

- 28 Monopol OPCOM naj bi vključeval sistemska tveganja na regionalnem trgu z električno energijo zaradi popolnega neobstoja možnosti kritja tveganj. Romunija je tako postala eden od najbolj tveganih trgov Evropske unije za operaterje na fizičnem energetskega trgu.
- 29 Predložitveno sodišče poudarja, da namen spora, o katerem odloča, ni le dokazati kršitev pravic in zasebnih interesov pritožnice, ampak tudi kršitev javnega pravnega interesa, katerega temeljni sestavni deli so zagotavljanje temeljnih pravic in svoboščin državljanov, izpolnjevanje zahtev Skupnosti in izvajanje nalog javne oblasti.
- 30 Način zagotavljanja storitev trženja in posredovanja na trgu električne energije v Romuniji lahko vpliva na cene transakcij z energijo, kar znatno vpliva na naložbe v energetske sistem in splošno delovanje trga z električno energijo v Romuniji.
- 31 Pritožnica in tri intervenientke so zatrjevale obstoj čezmejnega interesa v tem nacionalnem sporu, saj naj bi člen 10(2)(f) zakona št. 123/2012 v obdobju od 21. septembra 2020 do 31. decembra 2021 povzročil kršitev svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev posredniških družb, trgovcev in drugih subjektov, ki delujejo v sektorju trgovanja z električno energijo v drugih državah članicah Unije.
- 32 Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti) meni, da so predpostavke, ki jih je Sodišče navedlo v točkah 50 in 51 sodbe z dne 15. novembra 2016, Ullens de Schooten (C-268/15), v obravnavani zadevi izpolnjene, glede na to, da ni izključeno, da se člani združenj intervenientk, ki so državljani drugih držav članic, zainteresirani za izvrševanje teh svoboščin s ciljem opravljanja dejavnosti trgovanja z električno energijo in posredovanja z njo na ozemlju Romunije.
- 33 Poleg tega je ANRE zadevne nacionalne določbe brez razlikovanja uporabil za državljane te države in druge države članice, tako da imajo te določbe lahko pravne učinke, ki niso omejeni le na Romunijo.
- 34 Čezmejni interes v sporu naj bi poleg tega narekovalo tako dejstvo, da so intervenientke v podporo pritožnici leta 2020 vložile pritožbo pri Evropski komisiji, kot okoliščina, da je električna energija lahko predmet čezmejne trgovine in da lahko storitve trženja in posredovanja na energetskega trgu iz postopka v glavni stvari opravljajo operaterji s sedežem v drugih državah članicah, vključno s člani zveze in združenj intervenientk.

- 35 Sodba, ki jo bo Sodišče izdalo v postopku predhodnega odločanja, bo vplivala tudi na zadevo, o kateri odloča Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti), deveti senat za upravne spore, ki je bila prekinjena do odločitve predložitvenega sodišča v tej zadevi, in v kateri je Bursa Română de Mărfuri SA predlagala, naj se ANRE naloži plačilo odškodnine zaradi zavrnitve izdaje dovoljenja za organizacijo in upravljanje centraliziranih trgov z električno energijo za obdobje od 21. septembra 2020 do 21. septembra 2021.

DELOVNI DOKUMENT