

Predmet C-775/23

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

15. prosinca 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Curtea de Apel București (Rumunjska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

6. listopada 2023.

Tužitelj:

Bursa Română de Mărfuri SA

Tuženik:

Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei
(ANRE)

Intervenijenti:

Federația Europeană a Comercianților de Energie

Asociația Brokerilor de Energie din Londra – LEBA

Asociația Europeană a Piețelor și Intermediarilor – EVIA

Predmet glavnog postupka

Tužba kojom tužitelj Bursa Română de Mărfuri SA od Curtee de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu, Rumunjska) zahtijeva, s jedne strane, da poništi dopis kojim mu je tuženik, Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei (Nacionalno regulatorno tijelo za energiju, Rumunjska, u daljnjem tekstu: ANRE), odbio izdati dozvolu za organizaciju centraliziranih tržišta električne energije i upravljanje tim tržištima i, s druge strane, da naloži tuženiku da mu izda tu dozvolu.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

U skladu s člankom 267. UFEU-a traži se tumačenje članka 35., 49. i 56. UFEU-a te članka 102. i članka 106. stavka 1. UFEU-a, pri čemu se tumačenje potonjih dvaju članaka traži u vezi s člankom 4. stavkom 3. UEU-a, kako bi se utvrdilo protivi li se tim odredbama nacionalni propis kojim se određuje izdavanje samo jedne dozvole za upravljanje tržištem električne energije te na temelju kojeg su nacionalni i europski proizvođači električne energije obvezni nuditi cjelokupnu raspoloživu električnu energiju na platformama kojima upravlja jedini operator na nacionalnom tržištu električne energije.

Prethodna pitanja

1. Predstavlja li nacionalna odredba kojom se propisuje dodjela samo jedne dozvole za upravljanje tržištem električne energije povredu slobode poslovnog nastana iz članka 49. Ugovora o funkcioniranju Europske unije ili slobode pružanja usluga iz članka 56. Ugovora o funkcioniranju Europske unije?
2. Treba li članak 35. Ugovora o funkcioniranju Europske unije tumačiti na način da nacionalni propis na temelju kojeg su nacionalni i europski proizvođači električne energije obvezni nuditi cjelokupnu raspoloživu električnu energiju na platformama kojima upravlja jedini nominirani operator za usluge trgovanja na nacionalnom tržištu električne energije predstavlja mjeru s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje izvoza koja se ne može opravdati razlozima javne sigurnosti vezanima za sigurnost opskrbe energijom, s obzirom na to da takvo zakonodavstvo nije proporcionalno zadanom cilju?
3. Treba li članak 102. i članak 106. stavak 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, u vezi s člankom 4. stavkom 3. Ugovora o Europskoj uniji, tumačiti na način da nacionalni propis kojim se na razini te države članice predviđa dodjela samo jedne dozvole u svrhu pružanja usluga posredovanja ponudama prodaje i kupnje električne energije na veleprodajnom terminskom tržištu čini ograničenje tržišnog natjecanja u smislu tih odredbi?

Navedene odredbe prava Unije i sudska praksa Unije

Članak 4. stavak 3. UEU-a te članci 35., 49., 56., 102. i 106. UFEU-a

Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ

Uredba (EU) 2019/943 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o unutarnjem tržištu električne energije

Presuda od 2. ožujka 2023., Bursa Română de Mărfuri (C-394/21)

Presuda od 15. studenoga 2016., Ullens de Schooten (C-268/15)

Nacionalne odredbe i nacionalna sudska praksa

Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012 (Zakon br. 123/2012 o električnoj energiji i prirodnom plinu), članak 10. stavak 2. točke (a) do (f), u verziji koja je bila na snazi 21. rujna 2021.

„Nadležno tijelo izdaje dozvole za:

- (a) komercijalno iskorištavanje proizvodnih kapaciteta električne energije i postrojenja za skladištenje energije koja se pridružuju proizvodnom kapacitetu;
- (a) komercijalno iskorištavanje proizvodnog kapaciteta električne i toplinske energije iz kogeneracijskih elektrana i postrojenja za skladištenje energije koja se pridružuju proizvodnom kapacitetu;
- (c) pružanje usluge prijenosa električne energije;
- (d) pružanje usluge sustava;
- (e) pružanje usluge distribucije električne energije;
- (f) upravljanje centraliziranim tržištima – dodjeljuje se samo jedna dozvola operatoru tržišta električne energije i samo jedna dozvola operatoru tržišta uravnoteženja.”

Zakon br. 123/2012 o električnoj energiji i prirodnom plinu, članak 10. stavak 2. točke (a) do (f), kako je izmijenjen Uredbom sa zakonskom snagom br. 143/2021 od 28. prosinca 2021.

„ANRE izdaje dozvole za:

- (a) komercijalno iskorištavanje proizvodnih kapaciteta i, prema potrebi, postrojenja za skladištenje energije koja se pridružuju odgovarajućim proizvodnim kapacitetima;
- (b) komercijalno iskorištavanje proizvodnog kapaciteta električne i toplinske energije iz kogeneracijskih elektrana i, prema potrebi, iz postrojenja za skladištenje energije koja se pridružuju odgovarajućim proizvodnim kapacitetima;
- (c) pružanje usluge prijenosa električne energije i usluga uravnoteženja mreže;
- (d) pružanje usluge distribucije električne energije;
- (e) djelatnost operatora tržišta električne energije;
- (f) djelatnost opskrbe električnom energijom.”

Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ (Zakon br. 554/2004 o upravnim sporovima), članak 1., kojim se predviđa da svaka osoba koja smatra da

je javno tijelo upravnim aktom povrijedilo neko njezino legitimno pravo ili interes odnosno jer pravodobno nije dobila odgovor na zahtjev ima pravo obratiti se nadležnom tijelu za rješavanje upravnih sporova; članak 8. stavci 1. i 1.¹, u skladu s kojim fizičke i pravne osobe mogu podnijeti tužbe radi zaštite određenog legitimnog javnog interesa samo podredno, i to ako povreda legitimnog javnog interesa logično proizlazi iz povrede subjektivnog prava ili legitimnog privatnog interesa, te članak 2. stavak 1. točka (r), kojim se legitimni javni interes definira kao interes koji se odnosi na pravni poredak i ustavnu demokraciju, jamstvo temeljnih prava, sloboda i obveza građana, ispunjenje potreba zajednice i izvršavanje ovlasti javnih tijela.

Decizia nr. 53/2014 a Curții Constituționale (odluka br. 53/2014 Curtee Constituțională (Ustavni sud, Rumunjska)) u kojoj je utvrđeno da je članak 10. stavak 2. točka (f) Zakona br. 123/2012 o električnoj energiji i prirodnom plinu ustavan s obzirom na kritike koje je iznijela Bursa Română de Mărfuri SA u postupku br. 9.657/2/2012 koji se vodio pred Curteom de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu).

Sažet prikaz činjenica i postupka

- 1 U skladu s Legeom privind bursele de mărfuri nr. 357/2005 (Zakon br. 357/2005 o robnim burzama) tužitelj od 1992. ima status samostalne institucije koja ima opću nadležnost za upravljanje tržištima od javnog interesa.
- 2 Tužitelj je 20. kolovoza 2020. na temelju Uredbe 2019/943 od ANRE-a zatražio izdavanje dozvole za organizaciju centraliziranih tržišta električne energije i upravljanje tim tržištima te je podnio svu dokumentaciju koja se zahtijeva Uredbom ANRE-a br. 12/2015.
- 3 Tužbom br. 5366/2/2020 koju je zaprimila Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) tužitelj je zahtijevao poništenje obavijesti br. 73800/21.09.2020 koju je izdao ANRE i da se tom javnom tijelu naloži da mu izda dozvolu za organizaciju centraliziranih tržišta električne energije i upravljanje tim tržištima.
- 4 U obrazloženju zahtjeva tužitelj je naveo, pri čemu se pozvao i na Uredbu 2019/934, da je ANRE bio dužan ne samo omogućiti, nego i stvarno osigurati tržišno natjecanje između operatora tržišta električne energije kako bi se spriječilo postojanje protutržišnog monopola.
- 5 ANRE je obrazložio odbijanje izdavanja zatražene dozvole pozivajući se na odredbe članka 10. stavka 2. točke (f) Zakona br. 123/2012 o električnoj energiji i prirodnom plinu, kojim se utvrđuje da u Rumunjskoj postoji zakonski monopol na upravljanje centraliziranim tržištima električne energije koji provodi Operatorul Pieței de Energie Electrică și de Gaze Naturale (operator tržišta električne energije i prirodnog plina), OPCOM SA, javni poduzetnik koji je društvo kći nacionalnog operatora prijenosnog sustava električne energije Transelectrica. Također je pojasnio da Uredba 2019/943 ne sadržava nijednu odredbu kojom se državama

članicama određuje obveza da odrede više gospodarskih operatora čija je zadaća organizirati centralizirana tržišta električne energije i upravljati tim tržištima radi trgovanja na veliko električnom energijom.

- 6 Europska federacija trgovaca energijom, sa sjedištem u Amsterdamu, Nizozemska, koja tvrdi da zastupa interese više od 100 društava na energetskom tržištu koja posluju u više od 27 europskih država, intervenirala je pak u postupak u potporu tužitelju te je pojasnila da je njezin pristup rumunjskom tržištu električne energije ograničen zbog toga što je ANRE neopravdano odbio riješiti zahtjev za dozvolu za organizaciju centraliziranih tržišta električne energije i upravljanje tim tržištima. Osim toga, budući da je dužna djelovati samo na platformi kojom upravlja OPCOM, njezini su poslovi trgovanja znatno ograničeni i u Rumunjskoj i na prekograničnoj razini, što ima ozbiljne gospodarske posljedice.
- 7 Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) uputila je tijekom postupka zahtjev za prethodnu odluku Sudu. Sud je odlučio presudom od 2. ožujka 2023., Bursa Română de Mărfuri (C-394/21).
- 8 Dok je Sud rješavao predmet C-394/21, članak 10. Zakona br. 123/2012 izmijenjen je 28. prosinca 2021. Uredbom sa zakonskom snagom br. 143/2021.
- 9 ANRE je 20. ožujka 2022. tužitelju izdao dozvolu br. 2314 za djelatnost operatora tržišta električne energije na temelju članka 10. stavka 2. točke (e) Zakona br. 123/2012, kako je izmijenjen Uredbom sa zakonskom snagom br. 143/2021.
- 10 Nakon što je postupak nastavljen, u potporu tužitelju intervenirali su Londonsko udruženje posrednika u području energije – LEBA i Europsko udruženje tržišta i posrednika – EVIA te su izjavili da njihovi članovi, koji čine znatan dio europske mreže trgovanja energijom, ne mogu samostalno pružati usluge posredovanja na energetskom tržištu jer je jedini operator tržišta OPCOM, kojeg regulira država.
- 11 Londonsko udruženje posrednika u području energije – LEBA pojasnilo je da je podružnica Europskog udruženja tržišta i posrednika – EVIA te da predstavlja europska društva za posredovanje koja posluju na razini Unije, i to na organiziranim tržištima uređenima Uredbom (EU) br. 1227/2011 i organiziranim trgovinskim platformama uređenima Uredbom (EU) br. 600/2014.
- 12 Članovi LEBA-e čine znatan dio europske mreže trgovanja energijom jer upravljaju više od polovicom djelatnosti trgovanja plinom, električnom energijom i emisijama na veliko.
- 13 Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) odlučila je na tužiteljev zahtjev Sudu ponovno uputiti zahtjev za prethodnu odluku.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 14 Tužitelj smatra da ANRE-ova odluka o odbijanju liberalizacije energetskeg tržišta znatno šteti interesima svih operatora tržišta. Osim toga, budući da OPCOM SA ne nudi budućnosnice ili druge izvedene instrumente specifične za energetska tržišta, on onemogućuje tim operatorima da upotrebljavaju financijske instrumente specifične za veleprodajno tržište.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 15 Sud koji je uputio zahtjev navodi da je jedan od tužbenih razloga taj da je od 21. rujna 2020. do 20. ožujka 2022. došlo do povrede tužiteljevih legitimnih prava i interesa zbog toga što mu je tuženik odbio izdati zatraženu dozvolu.
- 16 Osim toga, tužitelj je istaknuo prigovor i u pogledu štete nanesene legitimnom javnom interesu, pri čemu je tvrdio da se, zbog nepostojanja stvarnog tržišnog natjecanja na tržištu, na troškove proizvoda i dalje primjenjuje gornja granica te da ih i dalje određuje samo jedan gospodarski subjekt, što je okolnost koja može otežati pristup sudionika koji raspolažu s manje sredstava burzi i proizvodima kojima se trguje na burzi, a to znatno šteti interesima svih operatora tržišta.
- 17 Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) dodaje da je intervenijent Europska federacija trgovaca energijom, nakon što je postupak evidentiran u upisniku, Europskoj komisiji 3. studenoga 2020. podnio pritužbu protiv društva OPCOM, u kojoj je tvrdio da proizvođači električne energije i trgovci tom energijom u Rumunjskoj ne mogu stavljati na tržište personalizirane veleprodajne proizvode, kao ni usluge fleksibilnosti, zbog posljedica izolacije rumunjskog tržišta od regionalnog tržišta koja proizlazi iz obveze trgovanja preko društva OPCOM.
- 18 Taj intervenijent također je naveo da sve tekuće poslove društva OPCOM na tržištu električne energije, osim na tržištu dan unaprijed i unutardnevnom tržištu, treba osloboditi sustava obveznog trgovanja te da bi trgovce trebalo ovlastiti za izvanburzovno bilateralno trgovanje tako da budu slobodni odabrati burzu, platformu ili pružatelja usluga.
- 19 Osim toga, Europska federacija trgovaca energijom dodala je, s jedne strane, da je OPCOM javno poduzeće u smislu članka 106. stavka 1. UFEU-a, jedini poduzetnik ovlašten za upravljanje platformom za posredovanje električnom energijom u Rumunjskoj te da ima isključiva prava i, s druge strane, da se OPCOM na tržištu ponaša na način koji predstavlja zlouporabu te da su na njega primjenjive odredbe članka 102. UFEU-a.
- 20 Posljedice povrede članaka 102. i 106. UFEU-a na rumunjskom energetskeg tržištu zbog primjene odredbi članka 10. stavka 2. točke (f) Zakona br. 123/2012 jesu sljedeće: i. brokerima i trgovcima energijom onemogućuje se pružanje neovisnih usluga posredovanja na veleprodajnom tržištu električne energije u

Rumunjskoj; ii. trgovcima električnom energijom uskraćuje se mogućnost odabira načina trgovanja, burze ili trgovinske platforme; iii. operatori tržišta električne energije ne mogu izravno trgovati izvan burze *over the counter* (OTC) na nacionalnoj razini; iv. trgovci električnom energijom ne mogu kupovati električnu energiju izravno od proizvođača, što onemogućuje bilo kakvo prekogranično bilateralno trgovanje električnom energijom; v. u Rumunjskoj se ne mogu stavljati na tržište personalizirani veleprodajni proizvodi; vi. rumunjski proizvođači imaju obvezu prodaje cjelokupne proizvedene električne energije preko društva OPCOM jer se električna energija ne može izvoziti a da se prije toga ne trguje preko društva OPCOM, što predstavlja mjeru s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje izvoza.

- 21 Naime, obveza trgovanja preko društva OPCOM čini manje korisnima djelatnosti trgovaca s poslovnim nastanom u drugim državama članicama, pri čemu se ograničava sloboda brokera u pogledu pružanja usluga, kao i sloboda operatora tržišta da stječu usluge trgovanja električnom energijom, čime se povređuju članci 56., 102. i 106. UFEU-a.
- 22 Londonsko udruženje posrednika u području energije i Europsko udruženje tržišta i posrednika podnijeli su pak 7. listopada 2020. pritužbu protiv društva OPCOM Europskoj komisiji. Tvrdili su da se monopolom društva OPCOM povređuje sloboda pružanja usluga posredovanja na cijelom području Europske unije te da je posredovanje u veleprodaji gospodarska djelatnost koja se obavlja uz naknadu te da je se može smatrati uslugom u smislu članka 56. UFEU-a.
- 23 Osim toga, obveza trgovanja preko društva OPCOM u potpunosti onemogućuje bilo kakvu uslugu posredovanja u energetske sektoru, pri čemu ta obveza utječe na prekogranično pružanje usluga posredovanja operatorima na rumunjskim nacionalnim energetske tržištima zbog ograničenja mogućnosti opskrbe električnom energijom koje se obično nude operatorima na OTC tržištima u drugim zemljama.
- 24 Isto tako, budući da nacionalni proizvođači električne energije imaju obvezu stavljanja na tržište cjelokupne proizvedene električne energije izravno i isključivo preko društva OPCOM, oni ne mogu sklapati srednjoročne i dugoročne ugovore za izravan izvoz električne energije koju su proizveli u druge države članice ili za pristup centraliziranim tržištima drugih država članica.
- 25 Intervenijent Londonsko udruženje posrednika u području energije također je pojasnio da obvezno i isključivo trgovanje preko društva OPCOM ograničava slobodno kretanje električne energije u cijeloj Europskoj uniji te da je to mjera s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje izvoza u smislu članka 35. UFEU-a.
- 26 Smatra da monopolističko određivanje „operatora trgovinskih platformi”, kao što je OPCOM, ne omogućuje njegovim članovima da pružaju usluge posredovanja REMIT i MiFID na veleprodajnim tržištima u nastajanju. Trenutačnim

monopolom društva OPCOM povređuje se sloboda pružanja usluga posredovanja na cijelom području Unije i uglavnom utječe na posrednike, operatore i proizvođače električne energije te bi rumunjski propis stoga trebalo ocijeniti prije svega s obzirom na članak 56. UFEU-a.

- 27 Osim toga, taj intervenijent smatra da ograničenje određeno rumunjskim proizvođačima energije koji ne mogu izravno izvoziti električnu energiju, primjerice, preko društva za posredovanje, i njihova obveza trgovanja predmetnom električnom energijom najprije preko društva OPCOM, koji se protive članku 35. UFEU-a, nisu opravdani jer se ne može utvrditi postojanje ciljeva javne politike, kao što su oni koji se odnose na sigurnost opskrbe električnom energijom, štetne trgovačke prakse, osiguravanje likvidnosti tržišta i jamstvo stabilnosti sektora nacionalne energije.
- 28 Monopol društva OPCOM dovodi do sustavnih rizika na regionalnom tržištu električne energije zbog potpunog nedostatka mogućnosti pokrića rizika. Rumunjska je na taj način postala jedno na najrizičnijih tržišta Europske unije za operatore fizičkog tržišta energije.
- 29 Sud koji je uputio zahtjev navodi da se sporom o kojem odlučuje ne nastoji samo dokazati povreda privatnih prava i interesa tužitelja, nego i povreda legitimnog javnog interesa, čije su glavne sastavnice jamstvo temeljnih prava i sloboda građana, ispunjenje potreba zajednice i izvršavanje ovlasti javnih tijela.
- 30 Način na koji se usluge trgovanja i posredovanja pružaju na tržištu električne energije u Rumunjskoj može utjecati na cijene energetske transakcije, što bi moglo znatno utjecati na ulaganja u energetske sustav i globalno funkcioniranje tržišta električne energije u Rumunjskoj.
- 31 Tužitelj i sva tri intervenijenta istaknuli su postojanje prekograničnog interesa u ovom nacionalnom sporu jer je članak 10. stavak 2. točka (f) Zakona br. 123/2012 od 21. rujna 2020. do 31. prosinca 2021. doveo do povrede slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga društava za posredovanje, trgovaca i drugih subjekata koji posluju u sektoru trgovine električnom energijom u drugim državama članicama Unije.
- 32 Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) smatra da su u ovom slučaju ispunjeni uvjeti koje je Sud utvrdio u točkama 50. i 51. presude od 15. studenoga 2016., Ullens de Schooten (C-268/15), s obzirom na to da nije isključeno da članovi udruženja koja su intervenirala u postupak, koji su državljani drugih država članica, imaju interes za ostvarivanje takvih temeljnih sloboda kako bi obavljali djelatnosti trgovanja i posredovanja u području električne energije na rumunjskom državnom području.
- 33 Osim toga, ANRE je bez razlike primijenio predmetne nacionalne odredbe na rumunjske državljane i državljane drugih država članica, tako da te odredbe mogu proizvesti pravne učinke koji se ne mogu pripisati samo rumunjskoj državi.

- 34 Prekogranični interes za spor proizlazi usto iz činjenice da su intervenijenti u potporu tužitelju 2020. podnijeli pritužbu Europskoj komisiji i iz okolnosti da električna energija može biti predmet prekogranične trgovine te da usluge trgovanja i posredovanja na energetsom tržištu o kojima je riječ u glavnom postupku mogu pružati operatori s poslovnim nastanom u drugim državama članicama, uključujući članove federacije i udruženja koji su intervenirali u postupak.
- 35 Presuda koju će Sud donijeti u prethodnom postupku utjecat će i na predmet koji je u tijeku pred Curteom de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu), Deveti odjel za upravne sporove, koji je prekinut dok sud koji je uputio zahtjev ne donese odluku u ovom sporu, u kojem je Bursa Română de Mărfuri SA zahtijevala da se ANRE-u naloži plaćanje naknade štete zbog toga što je odbio izdati dozvolu za organizaciju centraliziranih tržišta električne energije i upravljanje tim tržištima za razdoblje od 21. rujna 2020. do 21. rujna 2021.

RADNI DOKUMENT