

**Дело C-775/23****Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от  
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

15 декември 2023 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Curtea de Apel București (Румъния)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

6 октомври 2023 г.

**Жалбоподател:**

Bursa Română de Mărfuri SA

**Отвeтник:**

Autoritatea națională de reglementare în domeniul energiei (ANRE)

**Встъпили страни:**

Federația Europeană a Comercianților de Energie (Европейска федерация на търговците на енергия)

Asociația Brokerilor de Energie din Londra — LEBA (London Energy Brokers' Association (Лондонска асоциация на енергийните посредници))

Asociația Europeană a Piețelor și Intermediarilor — EVIA (The European Venues and Intermediaries Association (Европейска асоциация на пазарите и посредниците))

**Предмет на главното производство**

Жалба, с която жалбоподателят Bursa Română de Mărfuri SA иска от Curtea de Apel București (Апелативен съд Букурещ, Румъния), от една страна, да отмени писмото, с което отивникът Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei (Национален регулаторен орган по енергетика, Румъния, наричан по-нататък „ANRE“) отказва да му издаде лицензия за организиране

и управление на централизираните пазари на електроенергия и, от друга страна, да задължи ответника да му издаде тази лицензия.

### **Предмет и правно основание на преюдициалното запитване**

На основание член 267 от ДФЕС се иска тълкуване на членове 35, 49 и 56 ДФЕС, както и на член 102 и член 106, параграф 1 ДФЕС, последните два члена във връзка с член 4, параграф 3 ДЕС, за да се установи дали тези разпоредби не допускат национална правна уредба, която изисква издаването само на една лицензия за управлението на пазара на електроенергия и задължава националните и европейските производители на електроенергия да предлагат цялата налична електроенергия на платформи, управлявани само от един оператор на националния пазар на електроенергия.

### **Преюдициални въпроси**

1. Представлява ли национална разпоредба, съгласно която за управлението на пазара на електроенергия се издава само една лицензия, нарушение на свободата на установяване, предвидена в член 49 от Договора за функционирането на Европейския съюз, или на свободното предоставяне на услуги, предвидено в член 56 от Договора за функционирането на Европейския съюз?
2. Трябва ли членове 35 и 36 от Договора за функционирането на Европейския съюз да се тълкуват в смисъл, че национална правна уредба, която задължава националните и европейските производители на електроенергия да предлагат цялото налично количество електроенергия посредством платформите, управлявани само от един оператор, определен за извършване на услугите за сделки на националния пазар на електроенергия, представлява мярка с равностоен на количествено ограничение на износа ефект, която не може да бъде обоснована със съображения за обществена сигурност, свързани със сигурността на енергийните доставки, тъй като такова законодателство не е пропорционално на преследваната цел?
3. Трябва ли членове 102 и 106, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз във връзка с член 4, параграф 3 от Договора за Европейския съюз да се тълкуват в смисъл, че национална правна уредба, която предвижда, че на равнището на тази държава членка може да се издава една-единствена лицензия за целите на упражняването на дейността по предоставяне на посреднически услуги във връзка с офертите за продажба и покупка на електроенергия на форуърдния пазар на едро, представлява ограничаване на конкуренцията по смисъла на горепосочените разпоредби?

**Разпоредби на правото на Съюза и съдебна практика на Съюза, на които се прави позоваване**

Член 4, параграф 3 ДЕС и членове 35, 49, 56, 102 и 106 ДФЕС

Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО

Регламент (ЕС) 2019/943 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2019 година относно вътрешния пазар на електроенергия

Решение от 2 март 2023 г., Bursa Română de Mărfuri (C-394/21)

Решение от 15 ноември 2016 г., Ullens de Schooten (C-268/15)

**Национална правна уредба и съдебна практика**

*Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012 (Закон за електроенергията и природния газ) член 10, параграф 2, букви а) — ф), в редакцията, приложима към 21 септември 2021 г.*

„Компетентният орган издава лицензии за:

- a) търговската експлоатация на мощности за производство на електроенергия и съоръжения за съхранение на енергия в допълнение към производствените мощности;
- b) търговската експлоатация на мощности за производство на електрическа и топлинна енергия от централи за комбинирано производство на електроенергия и съоръжения за съхранение на енергия в допълнение към производствените мощности;
- c) предоставянето на услуги за пренос на електроенергия;
- d) предоставянето на системни услуги;
- e) предоставянето на услуги за разпределение на електроенергия;
- f) управлението на централизираните пазари — издава се една-единствена лицензия на оператор на пазара на електроенергия и на оператор на балансиращия пазар“.

*Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012 (Закон за електроенергията и природния газ) член 10, параграф 2, букви а) — ф), изменен на 28 декември 2021 г. със Законодателен декрет № 143/2021*

„ANRE издава лицензии за:

- a) търговската експлоатация на производствени мощности и, когато е приложимо, на съоръжения за съхранение на енергия в допълнение към съответните производствени мощности;
- b) търговската експлоатация на мощности за производство на електрическа и топлинна енергия от централи за комбинирано производство на електроенергия и, когато е приложимо, на съоръжения за съхранение на енергия в допълнение към съответните производствени мощности;
- c) предоставянето на услуги за пренос на електроенергия и мрежов баланс;
- d) предоставянето на услуги за разпределение на електроенергия;
- e) извършването на дейност като оператор на пазара на електроенергия;
- f) извършването на доставка на електроенергия“.

*Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ (Закон № 554/2004 за административното производство), член 1, който предвижда, че всеки, който счита, че правото му или законният му интерес са били накърнени от публичен орган чрез административен акт или поради неполучаването на отговор на дадено искане в срок, има право да сезира компетентния за разглеждане на административни спорове орган; член 8, параграфи 1 и 1<sup>1</sup>, съгласно които физическите и юридическите лица могат да предявяват искания в защита на законен обществен интерес само при условията на евентуалност, когато накърняването на законния обществен интерес логически следва от нарушаването на субективното право или на законния частен интерес; и член 2, параграф 1, буква г), с който законният обществен интерес се определя като интерес, свързан с правната система и конституционната демокрация, гарантирането на основните права, свободи и задължения на гражданите, задоволяването на нуждите на общността и изпълнението на задачите на публичните органи.*

*Decizia nr. 53/2014 a Curții Constituționale (Решение № 53/2014 на Конституционния съд, Румъния), с което се постановява във връзка с критиките, отправени от Bursa Română de Mărfuri SA по дело № 9.657/2/2012 на Curtea de Apel București (Апелативен съд, Букурещ), че член 10, параграф 2, буква f) от Закон № 123/2012 за електроенергията и природния газ е конституционносъобразен.*

### **Кратко представяне на фактите и производството**

- 1 Съгласно Legea privind bursele de mărfuri nr. 357/2005 (Закон за стоковите борси № 357/2005) от 1992 г. жалбоподателят има статут на автономна институция с обща компетентност за управление на пазарите от обществен интерес.

- 2 На 20 август 2020 г. въз основа на Регламент 2019/943 жалбоподателят подава до ANRE заявление за издаване на лицензия за организиране и управление на централизирани пазари на електроенергия, като представя пълната документация, която се изисква съгласно Наредба на ANRE № 12/2015.
- 3 С жалба № 5366/2/2020 пред Curtea de Apel București (Апелативен съд, Букурещ) жалбоподателят иска отмяна на издаденото от ANRE известие № 73800/21.09.2020 г. и осъждане на този публичен орган да издаде в негова полза лицензия за организиране и управление на централизирани пазари на електроенергия.
- 4 В мотивите на жалбата си жалбоподателят твърди, като се позовава и на Регламент 2019/934, че ANRE е задължен не само да разреши, но и ефективно да гарантира конкуренцията между операторите на пазара на електроенергия, за да се избегне появата на антиконкурентен монопол.
- 5 ANRE обосновава отказа си да издаде исканата лицензия, като се позовава на разпоредбите на член 10, параграф 2, буква f) от Закон № 123/2012 за електроенергията и природния газ, в който се посочва, че в Румъния съществува законоустановен монопол върху функционирането на централизираните пазари на електроенергия, упражняван от Operatorul Pieței de Energie Electrică și de Gaze Naturale (Оператор на пазара на електроенергия и природен газ), OPCOM SA, публично предприятие, дъщерно дружество на националния оператор на системата за пренос на електроенергия Transelectrica. Той също така изтъква, че Регламент 2019/943 не съдържа нито една разпоредба, която да задължава държавите членки да определят повече икономически оператори, чиято задача е да организират и управляват централизираните пазари на електроенергия за целите на търговията на едро с електроенергия.
- 6 От своя страна Европейската федерация на търговците на енергия със седалище в Амстердам, Нидерландия, която твърди, че представлява интересите на повече от 100 дружества, работещи на енергийния пазар в повече от 27 европейски държави, встъпва в делото в подкрепа на жалбоподателя и посочва, че достъпът му до румънския пазар на електроенергия е ограничен поради необоснования отказ на ANRE да разгледа заявлението му за издаване на лицензия за организиране и управление на централизирани пазари на електроенергия. Освен това, тъй като е задължен да работи само в платформата, управлявана от OPCOM, неговите търговски операции са силно ограничени както в Румъния, така и в чужбина, което има сериозни икономически последици.
- 7 В хода на производството Curtea de Apel București (Апелативен съд, Букурещ) отправя преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз. Съдът се произнася с решение от 2 март 2023 г., Bursa Română de Mărfuri (C-394/21).

- 8 Докато Съдът разглежда дело C-394/21, на 28 декември 2021 г. член 10 от Закон № 123/2012 е изменен със Законодателен декрет № 143/2021.
- 9 На 20 март 2022 г. ANRE издава на жалбоподателя лиценз № 2314 за оператор на пазара на електроенергия в съответствие с член 10, параграф 2, буква е) от Закон № 123/2012, изменен с Декрет-закон № 143/2021.
- 10 След възобновяването на делото Лондонската асоциация на енергийните посредници — LEBA и Европейската асоциация на пазарите и посредниците — EVIA встъпват в подкрепа на жалбоподателя, като заявяват, че техните членове, които представляват значителна част от европейската мрежа за търговия с енергия, не са в състояние да предоставят самостоятелно посреднически услуги на енергийния пазар, тъй като единственият оператор на пазара е регулираният от държавата OPCOM.
- 11 Лондонската асоциация на енергийните посредници — LEBA посочва, че е подразделение на Европейската асоциация на пазарите и посредниците — EVIA и че представлява европейски посреднически предприятия, работещи на европейско равнище както на организирания пазар, регулиран от Регламент (ЕС) № 1227/2011, така и в рамките на организирания системи за търговия, регулирани от Регламент (ЕС) № 600/2014.
- 12 Членовете на LEBA представляват значителен дял от европейската мрежа за търговия с енергия, тъй като извършват повече от половината от дейностите по търговия на едро с газ, електроенергия и емисии.
- 13 По искане на жалбоподателя Curtea de Apel București (Апелативен съд, Букурещ) решава да отправи ново преюдициално запитване към Съда.

#### **Основни доводи на страните в главното производство**

- 14 Според жалбоподателя отказът на ANRE да либерализира енергийния пазар значително накърнява интересите на всички оператори на пазара. Освен това, тъй като OPCOM SA не предлага *фючърсни* продукти или други специфични за енергийните пазари деривативни инструменти, то лишава тези оператори от възможността да използват специфични за пазара на едро финансови инструменти.

#### **Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване**

- 15 Запитващата юрисдикция посочва, че едно от основанията за жалбата е, че отказът на ответника да издаде исканата лицензия представлява нарушение на правата и законните интереси на жалбоподателя в периода от 21 септември 2020 г. до 20 март 2022 г.

- 16 Жалбоподателят също така изтъква накърняването на законен обществен интерес, като твърди, че при липса на ефективна конкуренция на пазара разходите за продуктите са ограничени от максимален праг и се определят от един единствен икономически субект, обстоятелство в състояние да затрудни достъпа на участниците с ограничени ресурси до борсата и търгуваните на нея продукти, което значително уврежда интересите на всички оператори на пазара.
- 17 Curtea de Apel (Апелативен съд) добавя, че след регистрирането на спора встъпилата Европейска федерация на търговците на енергия е подала жалба на 3 ноември 2020 г. срещу OPCOM пред Европейската комисия, в която твърди, че производителите и търговците на електроенергия са възпрепятствани да предлагат персонализирани продукти на едро, както и услуги за гъвкавост в Румъния, поради изолиращия ефект на румънския пазар по отношение на регионалния пазар, произтичащ от задължението за търговия чрез OPCOM.
- 18 Посочената встъпила страна твърди също така, че всички настоящи операции на OPCOM на пазара на електроенергия, с изключение на пазара за ден напред и в рамките на деня, трябва да бъдат освободени от режима на задължителна търговия и на операторите следва да бъде разрешено да търгуват двустранно извън борсата, така че да могат свободно да избират борсата, платформата или доставчика на услуги.
- 19 Освен това Европейската федерация на търговците на енергия добавя, от една страна, че OPCOM е публично предприятие по смисъла на член 106, параграф 1 ДФЕС, че е единственото предприятие, което има право да управлява платформа за посреднически услуги за електроенергия в Румъния и се ползва с изключителни права, и от друга страна, че OPCOM извършва пазарна злоупотреба и спрямо него са приложими разпоредбите на член 102 ДФЕС.
- 20 Последните от нарушаването на членове 102 и 106 ДФЕС на румънския енергиен пазар вследствие на прилагането на разпоредбите на член 10, параграф 2, буква f) от Закон № 123/2012 са следните: i) лишаване на енергийните посредници и търговци от възможността да предоставят независими посреднически услуги на пазара на едро на електроенергия в Румъния; ii) лишаване на търговците на електроенергия от възможността да избират начина на търговия, борсата или платформата; iii) лишаване на операторите на пазара на електроенергия от възможността за директно извършване на извънборсови търговски операции (*over the counter*, ОТС) на национално равнище; iv) лишаване на търговците на електроенергия от възможността да купуват електроенергия директно от производителите, което възпрепятства всякаква двустранна трансгранична търговия с електроенергия; v) невъзможност за търговия с персонализирани продукти на едро в Румъния; vi) задължаване на румънските производители да продават цялата произведена електроенергия чрез OPCOM, тъй като

електроенергията не може да бъде изнасяна, без да бъде търгувана първо чрез OPCOM, което представлява мярка с равностоен ефект на количествено ограничение на износа.

- 21 Всъщност задължението да се търгува чрез OPCOM би направило дейностите на търговците, установени в други държави членки, по-неизгодни, тъй като ограничава свободата на посредниците да доставят, както и свободата на операторите на пазара да придобиват услуги за търговия с електроенергия, в нарушение на членове 56, 102 и 106 ДФЕС.
- 22 От своя страна на 7 октомври 2020 г. Лондонската асоциация на енергийните посредници и Европейската асоциация на пазарите и посредниците подават жалба срещу OPCOM до Европейската комисия. Те твърдят, че монополът на OPCOM нарушава свободата на предоставяне на посреднически услуги в целия Европейски съюз, и че посредничеството на едро е търговска дейност, която се извършва срещу заплащане и може да се счита за услуга по смисъла на член 56 ДФЕС.
- 23 Освен това задължението да се търгува чрез OPCOM напълно блокира всякакви посреднически услуги в енергийния сектор, като засяга трансграничното предоставяне на посреднически услуги на търговците на румънските вътрешни енергийни пазари поради ограничаването на възможностите за доставка на електроенергия, които обикновено се предлагат на участниците на извънборсови пазари в други държави.
- 24 По подобен начин, тъй като националните производители на електроенергия са задължени да продават цялата произведена от тях електроенергия директно и единствено чрез OPCOM, те не могат да сключват средносрочни и дългосрочни договори за директен износ на произведената от тях електроенергия към други държави членки или за достъп до централизираните пазари на други държави членки.
- 25 Встъпилата в делото Лондонска асоциация на енергийните посредници посочва също, че задължителната и изключителна търговия чрез OPCOM ограничава свободното движение на електроенергия в целия Европейски съюз и представлява мярка с равностоен ефект на количествено ограничение на износа по смисъла на член 35 ДФЕС.
- 26 Според нея монополното определяне на „оператори на пазарни платформи“ като OPCOM не позволява на нейните членове да предоставят посреднически услуги съгласно REMIT [Регламент № 1227/2011 на Европейския парламент и на Съвета относно интегритета и прозрачността на пазара за търговия на едро с енергия] и ДПФИ [Директивата за пазарите на финансови инструменти] на нововъзникващите пазари на едро. Настоящият монопол на OPCOM нарушава свободата на предоставяне на посреднически услуги в целия Съюз и засяга главно посредниците, операторите и

производителите на електроенергия; поради това румънската правна уредба следва да бъде разгледана първо в светлината на член 56 от ДФЕС.

- 27 Освен това според тази встъпила страна ограничението, наложено на румънските производители на електроенергия, които не могат директно да изнасят електроенергия, например чрез посредническо дружество, и задължението им да търгуват електроенергията си първо чрез ОРСОМ, които противоречат на член 35 ДФЕС, не са обосновани, тъй като не може да се установи наличието на цели на обществената политика, като например свързаните със сигурността на доставките на електроенергия, вредните търговски практики, осигуряването на ликвидност на пазара и гарантирането на стабилността на националния енергиен сектор.
- 28 Монополът на ОРСОМ води до системни рискове на регионалния пазар на електроенергия поради пълната липса на възможности за хеджиране. По този начин Румъния се превръща в един от най-рисковите пазари в Европейския съюз за операторите на физическия енергиен пазар.
- 29 Запитващата юрисдикция отбелязва, че спорът, с който е сезирана, има за цел да установи не само нарушение на частните права и интереси на жалбоподателя, но и нарушение на законния обществен интерес, чиито основни елементи са гарантирането на основните права и свободи на гражданите, спазването на изискванията на Общността и изпълнението на задачите на публичните органи.
- 30 Начинът, по който се предоставят търговските и посредническите услуги на пазара на електроенергия в Румъния, може да повлияе на цените на енергийните трансакции със значително въздействие върху инвестициите в енергийната система и цялостното функциониране на пазара на електроенергия в Румъния.
- 31 Жалбоподателят и трите встъпили страни изтъкват наличието на трансграничен интерес в този национален спор, доколкото член 10, параграф 2, буква f) от Закон № 123/2012 е довел в периода от 21 септември 2020 г. до 31 декември 2021 г. до нарушаване на свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги на посредническите дружества, търговците и другите субекти, работещи в сектора на търговията с електроенергия в други държави — членки на Съюза.
- 32 Curtea de Apel București (Апелативен съд, Букурещ) счита, че съображенията, изразени от Съда в точки 50 и 51 от решение от 15 ноември 2016 г., Ullens de Schooten (C-268/15), са приложими към настоящия случай, като не е изключено членовете на встъпилите в делото асоциации, които са граждани на други държави членки, да са имали интерес да се възползват от тези основни свободи, за да извършват дейности по търговия и посредничество с електроенергия в Румъния.

- 33 Освен това ANRE прилага въпросните национални разпоредби без разграничение между румънски граждани и граждани на други държави членки, така че тези разпоредби могат да предизвикат правни последици, които не са ограничени само до румънската държава.
- 34 Също така трансграничният интерес на спора е продиктуван както от факта, че встъпилите в подкрепа на жалбоподателя лица са подали жалба до Европейската комисия през 2020 г., така и от обстоятелството, че електроенергията може да се търгува трансгранично и че разглежданите в главното производство търговски и посреднически услуги на енергийния пазар могат да се предоставят от оператори, установени в други държави членки, включително от членове на федерацията и на встъпилите в производството асоциации.
- 35 Отговорът на преюдициалното запитване, който трябва да предостави Съдът, ще окаже въздействие и върху друго висящо производство пред Curtea de Apel București (Апелативен съд, Букурещ), девети състав на отделението по административни спорове, което е спряно до произнасянето на запитващата юрисдикция по настоящото дело, и по което Bursa Română de Mărfuri SA иска ANRE да бъде осъден да заплати обезщетение за вреди вследствие на отказа да издаде лицензия за организиране и управление на централизираните пазари на електроенергия за периода от 21 септември 2020 г. до 21 септември 2021 г.