

**Věc C-648/18****Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce****Datum doručení:**

17. října 2018

**Předkládající soud:**

Tribunalul București (Rumunsko)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

26. ledna 2017

**Navrhovatel a žalovaný v řízení v prvním stupni:**Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei  
(ANRE)**Odpůrkyně a žalobkyně v řízení v prvním stupni:**Societatea de Producere a Energiei Electrice în Hidrocentrale  
Hidroelectrica SA

---

**ŽÁDOST O ROZHODNUTÍ O PŘEDBĚŽNÉ OTÁZCE**

Tribunalul București (soud v Bukurešti) na návrh Societatea de Producere a Energiei Electrice în Hidrocentrale Hidroelectrica SA, odpůrkyně, [OMISSIS] žádá podle článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU)

**SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE**

o odpověď na předběžnou otázku týkající se výkladu článku 35 SFEU, jelikož toto rozhodnutí je užitečné pro vyřešení vnitrostátní věci, která je projednávána u Tribunalul București, Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal (soud v Bukurešti, senát II-a pro správní a daňové spory)[OMISSIS]:

**Brání článek 35 SFEU takovému výkladu čl. 23 odst. 1 a čl. 28 písm. c) Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012 [zákon o elektřině a zemním plynu č. 123/2002], podle kterého jsou rumunští výrobci elektřiny povinni obchodovat veškeré množství vyrobené elektřiny výhradně prostřednictvím rumunského konkurenčního centralizovaného trhu, existuje-**

**li možnost vývozu energie, avšak nikoli přímo, ale prostřednictvím obchodních společností?**

### **Předmět sporu. Relevantní skutečnosti**

1. Podáním zapsaným v rejstříku Judecătoria Sectorului 1 București (soud prvního stupně v Bukurešti 1) žalobkyně, Societatea de Producere a Energiei Electrice în Hidrocentrale Hidroelectrica SA (dále jen „Hidroelectrica“), podala žalobu proti Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei (Národní regulační úřad v oblasti energetiky) (dále jen „ANRE“), kterou se domáhá zrušení protokolu č. 36119 ze dne 11. května 2015 o určení existence protiprávního jednání a uložení sankce za správní delikt a následného uznání zákonnosti vývozních operací uskutečněných společností Hidroelectrica v období od prosince 2014 do února 2015.
2. Ve své žalobě žalobkyně uvedla, že ANRE sankcionoval společnost Hidroelectrica za to, že vyvezla elektřinu do jiného členského státu Evropské unie. Tento protokol je stížen neplatností, jelikož porušuje zásadu volného pohybu zboží uvnitř Unie. Protokol byl přijat na základě výkladu učiněného ve formě tiskové zprávy, kterou ANRE zveřejnil na své internetové stránce poté, co Hidroelectrica oznámila uskutečněné vývozy. Výklad ANRE nemá žádný právní základ, je v rozporu s kogentními unijními ustanoveními a je popřen ze strany Consiliul Concurenței (Úřad pro hospodářskou soutěž), jakož i v rozporu s vlastními normativními akty a předchozími výklady poskytnutými ze strany ANRE. Navíc směřuje k retroaktivnímu použití na zjištěný skutkový stav.
3. ANRE, žalovaný, ve své žalobní odpovědi došlé dne 24. června 2015, na svou obhajobu uvedl, že v období od prosince 2014 do února 2015 žalobkyně nenabídla k prodeji na rumunském konkurenčním trhu s elektřinou transparentním způsobem veškerou elektřinu, kterou disponovala, ale místo toho v rozporu s platnou legislativou vyvezla část elektřiny, kterou vyráběla, na maďarský trh s elektřinou.

### **Rozsudek soudu prvního stupně**

Občanskoprávním rozsudkem [OMISSIS] vydaným Judecătoria Sectorului 1 București (soud prvního stupně v Bukurešti 1) bylo žalobě žalobkyně Hidroelectrica proti žalovanému ANRE vyhověno. Byl zrušen protokol č. 36119 ze dne 11. května 2015 o určení existence protiprávního jednání a uložení sankce za správní delikt. Žalobkyně byla zproštěna povinnosti zaplatit pokutu ve výši 50 000 RON.

Bylo určeno, že obchodování mimo centralizované platformy OPCOM SA nutně nepředstavuje porušení čl. 23 odst. 1 Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012 (zákon o elektřině a zemním plynu č. 123/2002) (dále jen „zákon č. 123/2012“). Vzhledem k tomu, že z důkazů předložených v rámci řízení vyplynulo, že žalobkyně neporušila čl. 23 odst. 1 zákona č. 123/2012, plyne

z toho, že nenastalo žádné souvztažné porušení podmínek spojených s povolením a že nejsou naplněny znaky skutkové podstaty správního deliktu podle čl. 93 odst. 1 bodu 4 tohoto zákona.

#### Odvolání žalovaného

ANRE podal proti rozsudku soudu prvního stupně odvolání, přičemž uvedl, že občanskoprávní rozsudek [OMISSIS] vydaný Judecătoria Sectorului 1 București (soud prvního stupně v Bukurešti 1) je stížen nesprávným právním posouzením.

#### Předložení věci Soudnímu dvoru

Žalobkyně-odpůrkyně navrhla předložení předběžné otázky s cílem vyjasnit ustanovení článku 35 Smlouvy o fungování Evropské unie.

4. Pokud jde o skutkové okolnosti, je třeba uvést, že Hidroelectrica je společnost založená podle rumunského soukromého práva, jejímž většinovým akcionářem je stát a jejíž činnost spočívá mimo jiné ve výrobě, přepravě a distribuci elektřiny. Společnost má jak povolení pro výrobu, tak povolení pro dodávku elektřiny.

Společnost Hidroelectrica má povolení k obchodování vydané maďarským regulačním úřadem v oblasti energetiky. Po získání tohoto povolení tato společnost počínaje prosincem 2014 uzavřela smlouvy o prodeji elektřiny prostřednictvím maďarské centralizované obchodní platformy, která je součástí trhů uznaných Agenturou pro spolupráci energetických regulačních orgánů.

Dne 13. února 2015 ANRE zveřejnil na své webové stránce tiskovou zprávu nazvanou „Interpretarea ANRE a prevederilor Legii energiei electrice și gazelor naturale nr. 123/2012 cu privire la posibilitățile de export [de] energie electrică ale producătorilor“ („Výklad poskytnutý ze strany ANRE ohledně ustanovení zákona č. 123/2012 o možnosti výrobců vyvážet elektřinu“). Touto tiskovou zprávou vyjádřil ANRE své stanovisko k tomu, jak hodlá vykládat článek 23 a článek 28 zákona č. 123/2012: „podle výkladu ANRE musí být veškerá dostupná elektřina nabízena k prodeji transparentním, veřejným, nediskriminačním a centralizovaným způsobem na platformách Opcom SA“ – tedy na rumunském centralizovaném trhu s elektřinou.

Dne 11. května 2015 ANRE doručil společnosti Hidroelectrica protokol, na základě něhož tato společnost podléhala správní sankci, a to z toho důvodu, že transparentním způsobem nenabídla k prodeji na rumunském konkurenčním trhu s elektřinou veškerou elektřinu, kterou disponovala, ale místo toho vyvezla na maďarský trh s elektřinou určité množství elektřiny, kterou vyrobila, čímž porušila platnou legislativu (strana 1 bod 3 protokolu).

ANRE uložil společnosti Hidroelectrica sankci na základě čl. 23 odst. 1 a čl. 28 písm. c) zákona č. 123/2012, které vyložil v tom smyslu, že povinnost národních výrobců elektřiny veřejně a nediskriminačním způsobem nabízet na konkurenčním trhu k prodeji veškerou elektřinu, kterou mají k dispozici, zahrnuje povinnost

těchto výrobců nabízet k prodeji celkové množství elektřiny na centralizovaném vnitrostátním trhu s elektřinou.

V důsledku toho podle výkladu a uplatňování zákona č. 123/2012 ze strany ANRE nemá výrobce právo přímo vyvázet elektřinu na území Evropské unie, jelikož takováto skutečnost představuje porušení vnitrostátního práva a implicitně podmínek vztahujících se k povolení pro výrobu, které je trestáno správní sankcí. Podle čl. 93 odst. 4 zákona č. 123/2012 vede opakované spáchání správního deliktu k uložení správní sankce účastníkům trhu s elektřinou, právníkům osobám, a to v rozmezí 1 % až 5 % z výše obratu. Podle tohoto zákona se opakovaným spácháním správního deliktu rozumí spáchání stejného skutku, který představuje správní delikt, alespoň třikrát v průběhu jednoho roku.

Z tohoto důvodu má skutečnost, že přímý vývoz elektřiny je považován za správní delikt, za následek skutečné zabránění výkonu této činnosti, a to s přihlédnutím k přísným sankcím, které může úřad přijmout.

Dne 27. května 2015 podala společnost Hidroelectrica proti protokolu žalobu k Judecătoria Sectorului 1 București (soud prvního stupně v Bukurešti 1), kterou se domáhala zrušení sankce přijaté ANRE. Na podporu své žaloby tato společnost v zásadě uvedla následující:

i. Protokol je nezákonný, jelikož porušuje článek 35 SFEU a ve skutečnosti představuje správní opatření, kterým je omezen volný pohyb elektřiny uvnitř Evropské unie. Toto opatření nebylo ze strany ANRE odůvodněno odkazem na některou z výjimek uvedených v článku 36 SFEU.

ii. Omezení distribučních kanálů, které spočívá v povinnosti uskutečňovat obchodování výhradně prostřednictvím určitých subjektů kontrolovaných nebo schválených státem, je neslučitelné s unijním právem.

iii. Protokol je nezákonný, neboť porušuje vnitrostátní právní předpisy, jelikož čl. 23 odst. 1 a čl. 28 písm. c) zákona č. 123/2012 výslovně nestanoví žádné omezení vývozu do Evropské unie pro výrobce energie a ani neobsahuje žádný odkaz na rumunské území. Sankcí přijatou prostřednictvím protokolu ANRE omezuje svobodu obchodu obchodníků při neexistenci výslovného zákonného zákazu, což je v rozporu s vnitrostátními výkladovými zásadami rumunského práva.

iv. Ve zprávě o výsledcích odvětvového šetření trhu s elektřinou z ledna 2014 rumunský úřad pro hospodářskou soutěž uvedl, že „ustanovení obsažená v zákoně [č. 123/2012], která vyžadují, aby účastníci trhu uzavírali velkoobchodní operace pouze na centralizovaných trzích, musí být vykládána v tom smyslu, že výrobcům elektřiny je umožněno uskutečňovat vývozní prodeje přímo (nebo prostřednictvím společnosti z jejich skupiny)“.

v. Přijatým opatřením se ANRE dopouští nepřipustné diskriminace mezi rumunskými výrobci a výrobci z jiných členských států. Zatímco první mohou na

základě výkladu ANRE působit pouze na rumunském centralizovaném trhu, druzí mohou obchodovat, a skutečně obchodují, jak na centralizovaných trzích členských států původu, tak na centralizovaných trzích jiných členských států, včetně centralizovaných trhů v Rumunsku.

**Vnitrostátní ustanovení použitelná v projednávané věci. Relevantní vnitrostátní judikatura**

5. Hmotným právem použitelným na spor je zákon č. 123/2012.

Článek 2 písm. c): činnosti v odvětví elektřiny a tepelné energie vyrobené kombinovanou výrobou tepla a elektřiny se musí uskutečnit za účelem dosažení těchto základních cílů: vytvoření a zajištění fungování konkurenčních trhů s elektřinou.

Článek 2 písm. h): zlepšení konkurenceschopnosti vnitřního trhu s elektřinou a aktivní účast na vytváření jak regionálního trhu, tak vnitřního trhu s energií v Evropské unii a účast na rozvoji přeshraničního obchodu.

Článek 3 bod 49: pro účely této hlavy se následujícími pojmy a výrazy rozumí: centralizovaný trh s elektřinou – organizovaný rámec, ve kterém se uskutečňuje obchodování s elektřinou mezi různými hospodářskými subjekty prostřednictvím správce trhu s elektřinou nebo provozovatele přenosové soustavy, a to na základě zvláštních ustanovení přijatých příslušným úřadem.

Článek 20 odst. 1: trh s elektřinou je tvořen regulovaným trhem a konkurenčním trhem a obchodování s energií se uskutečňuje ve velkoobchodním nebo maloobchodním rozsahu.

Článek 23 odst. 1: obchodování s elektřinou se uskutečňuje na konkurenčním trhu transparentním, veřejným, centralizovaným a nediskriminačním způsobem.

Článek 28 písm. c): výrobci mají zejména následující povinnosti: obchodovat s elektřinou a technologickými službami systému na regulovaném a konkurenčním trhu transparentním a nediskriminačním způsobem.

6. Ohledně těchto právních ustanovení Judecătoria Sectorului 2 Bucureşti (soud prvního stupně v Bukurešti 2) v podobné věci, která se týkala zrušení protokolu, kterým byl jiný výrobce elektřiny sankcionován ze strany ANRE za údajné porušení čl. 23 odst. 1 a čl. 28 písm. c) zákona č. 123/2012, uvedl [OMISSIS] následující:

*„[...] žalovaný [ANRE – poznámka předkládajícího soudu] neprokázal a patřičným způsobem nezdůvodnil porušení ustanovení čl. 23 odst. 1 zákona č. 123/2012 ze strany žalobkyně.*

*Skutečnost, že obchodování žalobkyně s ČEZ a.s. bylo uzavřeno mimo centralizované platformy OPCOM, se zakládá na pravdě a nebyla zpochybněna, nicméně, navzdory tvrzení žalovaného, které bylo uvedeno v žalobní odpovědi, podle něhož čl. 23 odst. 1 stanoví, že obchodování by se mělo uskutečňovat transparentním, veřejným, centralizovaným a nediskriminačním způsobem na centralizovaných platformách OPCOM, je třeba uvést, že předmětné ustanovení se týká pouze transparentnosti, publicity, centralizace a nediskriminace, a nikoli povinnosti obchodovat pouze na centralizovaných platformách OPCOM.*

*Žalovaný v rámci protokolu na okraj vysvětlil, že výraz ‚mimo konkurenční trh‘ znamená mimo centralizované platformy OPCOM, ale ani v protokolu, ani u tohoto soudu neprokázal/nezdůvodnil skutečnost, že centralizované platformy OPCOM představují jediný konkurenční trh. Stejně tak je třeba uvést, že ani zákon č. 123/2012 nedefinuje pojem konkurenční trh [...].*

*Navíc sám žalovaný v dokumentu nazvaném ‚document de position‘ (zaujetí stanoviska) ze dne 9. ledna 2013 uvádí, že extenzivní výklad ustanovení čl. 23 odst. 1 zákona č. 123/2012 může zavést administrativní překážku v přeshraničním obchodu s elektřinou, neboť související činnosti podléhají unijním předpisům týkajícím se odstranění veškerých omezení za účelem vytvoření vnitřního trhu s elektřinou.*

*Je třeba mít za to, že obchodování mimo centralizované platformy OPCOM nutně nepředstavuje porušení čl. 23 odst. 1 zákona č. 123/2012.*

*Z toho vyplývá, že k podložení tvrzení o správně-deliktní povaze činu měl žalovaný prokázat/zdůvodnit, že se obchodování žalobkyně s ČEZ a.s. uskutečnilo mimo konkurenční trh takovým způsobem, který nebyl transparentní, veřejný, centralizovaný a nediskriminační.*

*Žalovaný však tento typ argumentů/důkazů neposkytl a postavil svou obhajobu na myšlence, že obchodování mimo centralizované trhy OPCOM je zákonem zakázáno, což je tvrzení, které tento soud považuje za nesprávné, jak bylo uvedeno výše“.*

### **Relevantní ustanovení unijního práva použitelná v projednávané věci**

7. Článek 35 SFEU (bývalý článek 29 Smlouvy o ES): množstevní omezení vývozu, jakož i veškerá opatření s rovnocenným účinkem, jsou mezi členskými státy zakázána.
8. Článek 36 [SFEU] (bývalý článek 30 Smlouvy o ES): články 34 a 35 nevylučují zákazy nebo omezení dovozu, vývozu nebo tranzitu odůvodněné veřejnou mravností, veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností, ochranou zdraví a života lidí a zvířat, ochranou rostlin, ochranou národního kulturního pokladu, jenž má uměleckou, historickou nebo archeologickou hodnotu, nebo ochranou průmyslového a obchodního vlastnictví. Tyto zákazy nebo omezení však nesmějí

sloužit jako prostředky svévolné diskriminace nebo zastřeného omezování obchodu mezi členskými státy.

### **Důvody, které soud vedly k podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

9. Společnosti Hidroelectrica byla uložena sankce za to, že „nenabídla k prodeji na rumunském konkurenčním trhu s elektřinou transparentním způsobem veškerou elektřinu, kterou disponovala, ale místo toho v rozporu s platnou legislativou vyvezla část elektřiny, kterou vyrobila, na maďarský trh s elektřinou“.

Článek 35 SFEU, který představuje jeden z právních základů žaloby, zároveň zakazuje množstevní omezení vývozu a opatření s rovnocenným účinkem. Z tohoto důvodu je předběžná otázka, jejímž cílem je vyjasnit slučitelnost výkladu zákona č. 123/2012 zastávaného ANRE se SFEU, rozhodující pro vyřešení sporu.

10. Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „SDEU“) se dosud nezabýval otázkou slučitelnosti právních předpisů nebo správní praxe, které omezují vývoz tím, že výrobcům ukládají povinnost, aby prodávali energii pouze prostřednictvím obchodní platformy registrované v jejich zemi původu, s ustanoveními SFEU.
11. Podle článku 267 [druhého pododstavce] SFEU, vyvstane-li před soudem členského státu předběžná otázka, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat SDEU o rozhodnutí o této otázce.

Pro jednotné uplatňování unijního práva v členských státech je však nezbytné, pokud existuje pochybnost o slučitelnosti určité vnitrostátní praxe nebo vnitrostátní legislativy se Smlouvami, aby soud, který ve věci rozhoduje, předložil SDEU předběžnou otázku.

Kromě toho existuje výjimka z tohoto pravidla, kterou je třeba vykládat restriktivně. Pokud je určitý výklad stanoven s jistotou a neponechává prostor pro žádnou rozumnou pochybnost, může mít vnitrostátní soud za to, že otázka není nezbytná, a může přímo použít unijní právo.

Takováto situace byla v rozsudku Cilfit označena jako „teorie acte clair“. Cílem této teorie je zabránit zahlcení Soudního dvora Evropské unie čistě teoretickými otázkami nebo otázkami, které nesouvisí s řešením sporu.

Vnitrostátní soudy však nemohou tvrdit, že ustanovení Smlouvy je jasné, pokud toto ustanovení nebylo vyjasněno judikaturou SDEU. V případě, že vnitrostátní soud odmítne předložit SDEU předběžnou otázku s odkazem na „teorii acte clair“ při neexistenci judikaturního základu, může dojít k porušení práva na spravedlivý proces, které je zakotveno v čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V tomto ohledu Evropský soud pro lidská práva ve věci Ullens de Schooten v. Belgie rozhodl, že odmítnutí vnitrostátního soudu využít mechanismu předběžné otázky může představovat problémy stran slučitelnosti

soudního řízení s právem na spravedlivý proces, a to i když soud, který věc projednává, není orgánem přezkoumávajícím legalitu.

Nicméně, pokud má soud jakoukoli pochybnost ohledně výkladu Smlouvy [o FEU] a slučitelnosti vnitrostátního práva s ustanoveními této Smlouvy, je povinen předložit SDEU předběžnou otázku. Jinými slovy, žalobě je možné vyhovět i bez podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, avšak k jejímu zamítnutí nemůže dojít bez předchozího vyjasnění slučitelnosti výkladu zastávaného ANRE s unijním právem, prostřednictvím předběžné otázky. V opačném případě by došlo k porušení práva společnosti Hidroelectrica na spravedlivý proces.

[OMISSIS]

[OMISSIS] [Podpisy]

Bukurešť, 26. ledna 2017