

C-648/18. sz. ügy**Előzetes döntéshozatal iránti kérelem****A benyújtás napja:**

2018. október 17.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Tribunalul București (Románia)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2017. január 26.

Alperes az elsőfokú eljárásban és fellebbező:Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei
(ANRE)**Felperes az elsőfokú eljárásban és ellenérdekű fél a fellebbezési eljárásban:**Societatea de Producere a Energiei Electrice în Hidrocentrale
Hidroelectrica SA

ELŐZETES DÖNTÉSHOZATAL IRÁNTI KÉRELEM

A Tribunalul București (bukaresti törvényszék, Románia) a Societatea de Producere a Energiei Electrice în Hidrocentrale Hidroelectrica SA, a fellebbezési eljárásban ellenérdekű fél kérelme alapján [omissis] az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 267. cikke értelmében azt kéri

AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁTÓL,

hogy adjon választ a következő, az EUMSZ 35. cikk értelmezése tárgyában előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre, mivel e határozathozatal szükséges a Tribunalul București, Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal (bukaresti törvényszék, II-a közigazgatási és adóügyi tanács, Románia) hivatalánál nyilvántartásba vett nemzeti jogi ügy elbírálása szempontjából [omissis]:

Ellentétes-e az EUMSZ 35. cikkel a Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012 23. cikke (1) bekezdésének, valamint 28. cikke c) pontjának olyan értelmezése, amelynek alapján a romániai villamosenergia-termelők kizárólag a versenyalapú központosított román

piac útján kötelesek az előállított villamos energia teljes mennyiségét értékesítésre kínálni, mivel létezik ugyan az energia kivitelének lehetősége, de arra nem közvetlenül, hanem kereskedő társaságon keresztül kerülhet sor?

A jogvita tárgya. A vonatkozó/releváns tényállás.

1. A Judecătoria Sectorului 1 București (bukaresti helyi bíróság – 1. csoport, Románia) hivatalánál nyilvántartásba vett keresetben a felperes Societatea de Producere a Energiei Electrice în Hidrocentrale Hidroelectrica SA (a továbbiakban: Hidroelectrica) az Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei (nemzeti szabályozó hatóság az energiaágazatban, a továbbiakban: ANRE) szemben kereseti kérelmet (plângere contravențională) fogalmazott meg, amelyben a 36119/11.05.2015. sz. megállapítási jegyzőkönyv és a közigazgatási jogsértésért kiszabott szankció megsemmisítését, valamint ebből eredően a Hidroelectrica által 2014. december és 2015. február között végrehajtott kiviteli ügyletek jogszerűségének elismerését kéri.
2. Keresetében a felperes előadta, hogy az ANRE azért szabott ki szankciót a Hidroelectricával szemben, mert az egy másik uniós tagállamba vitt ki villamos energiát. A jegyzőkönyv semmis, mivel megsérti az áruk Unión belüli szabad mozgásának elvét. A jegyzőkönyvet az ANRE által weboldalán azt követően közzétett sajtóközlemény formájában adott értelmezés alapján fogadták el, hogy a Hidroelectrica megjelölte a végrehajtott kiviteli ügyleteket. Az ANRE értelmezésének hiányzik a jogi alapja, ellentétes a kötelező közösségi normákkal, és ellentmond a Consiliul Concurenței (versenyhatóság, Románia) véleményének, valamint az ANRE normatív aktusainak és korábbi értelmezéseinek. Emellett a jegyzőkönyvet visszamenőlegesen alkalmazzák a megállapított tényállásra.
3. A 2015. június 24-én benyújtott ellenkérelmében az alperes ANRE védekezéséért előadta, hogy a 2014. december és 2015. február közötti időszakban a felperes nem átlátható módon kínálta értékesítésre a villamos energia versenyalapú román piacán a rendelkezésére álló valamennyi villamos energiát, hanem az általa előállított villamos energia egy részét kivitte a magyar villamosenergia-piacra, megsértve a hatályos szabályozást.

Az elsőfokú bíróság ítélete

A Judecătoria Sectorului 1 București (bukaresti helyi bíróság – 1. csoport) által hozott [omissis] polgári jogi ítélet helyt adott a Hidroelectrica által az alperes ANRE ellen benyújtott keresetnek. Az eljáró bíróság megsemmisítette a 36119/11.05.2015. sz. megállapítási jegyzőkönyvet és a közigazgatási jogsértésért kiszabott szankciót. A felperes mentesült az 50 000 RON összegű bírság megfizetése alól.

Az eljáró bíróság úgy vélte, hogy az OPCOM SA által központosított rendszeren kívüli kereskedelem nem sérti szükségszerűen a Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012 (a villamos energiáról és a földgázról szóló 123/2012. sz.

törvény, a továbbiakban: 123/2012. sz. törvény) 23. cikkének (1) bekezdésében foglalt rendelkezéseket. Mivel az eljárás során benyújtott bizonyítékokból nem tűnik ki, hogy a felperes megsértette a [eredeti 2. o.] 123/2012. sz. törvény 23. cikkének (1) bekezdésében foglalt rendelkezéseket, ebből az következik, hogy nem áll fenn kapcsolat az engedéllyel összefüggő feltételek és az e törvény 93. cikke (1) bekezdésének 4. pontja szerinti közigazgatási jogsértés tényállási elemei között.

Az alperes fellebbezése

Az ANRE fellebbezést nyújtott be az elsőfokú ítélettel szemben, mivel úgy vélte, hogy a Judecătoria Sectorului 1 Bucureşti (bukaresti helyi bíróság – 1. csoport) téves jogalkalmazás alapján hozta [omissis] a polgári jogi ítéletet.

A Bírósághoz történő utalásra irányuló kérelem

A felperes/a fellebbezési eljárásban ellenérdekű fél azt kérte, hogy az eljáró bíróság az Európai Unió működéséről szóló szerződés 35. cikkében foglalt rendelkezések tisztázása érdekében terjesszen elő kérdést előzetes döntéshozatal céljából.

4. Ami a tényállást illeti, meg kell jegyezni, hogy a Hidroelectrica román magánjogi társaság, amelyben az állam rendelkezik többségi részesedéssel, és amelynek tevékenysége többek között a villamos energia előállítása, szállítása és elosztása. A társaság mind a villamos energia előállítására, mind szállítására vonatkozóan rendelkezik engedéllyel.

A Hidroelectrica rendelkezik továbbá kereskedői engedéllyel is, amelyet a magyar energiaszabályozó hatóság bocsátott ki. Ezen engedély megszerzését követően 2014. decemberétől a társaság az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége által elismert piacnak minősülő, központosított magyar kereskedési rendszeren keresztül kötött villamos energia értékesítésére irányuló szerződéseket.

2015. február 13-án az ANRE weboldalán közzétette az „Interpretarea ANRE a prevederilor Legii energiei electrice și gazeelor naturale nr. 123/2012 cu privire la posibilitățile de export [de] energie electrică ale producătorilor” (a 123/2012. sz. törvény azon rendelkezéseinek az ANRE által történő értelmezése, amelyek a termelőknek a villamos energia kivitelére vonatkozó lehetőségére vonatkoznak) című közleményét. E közleménnyel az ANRE állást foglalt a 123/2012. sz. törvény 23. és 28. cikke értelmezésének módja tekintetében: „az ANRE értelmezése szerint a rendelkezésre álló valamennyi villamos energiát átláthatóan, nyilvánosan, megkülönböztetés-mentesen és központosított módon kell értékesítésre kínálni az Opcom SA rendszerén keresztül kell” – vagyis a villamos energia központosított román piacán.

2015. május 11-én az ANRE átadta a Hidroelectrica részére a jegyzőkönyvet, amelyben a társaságot közigazgatási szankcióval (amendă contravențională) sújtotta arra tekintettel, hogy a villamos energia versenyalapú román piacán nem

átlátható módon kínálta értékesítésre a rendelkezésére álló valamennyi villamos energiát, hanem - ezzel szemben - az előállított villamos energia egy részét a villamos energia magyar piacára vitte ki, és így megsértette a hatályos szabályozást (a jegyzőkönyv 1. oldalának 3. pontja).

A Hidroelectrica szankcionálását az ANRE a 123/2012. sz. törvény 23. cikkének (1) bekezdésében és 28. cikkének c) pontjában foglalt rendelkezésekre alapította, amelyeket úgy értelmezett, hogy a villamos energiát előállító nemzeti termelők azon kötelezettsége, hogy nyilvánosan és megkülönböztetés-mentesen kínálják értékesítésre a versenyalapú piacon a rendelkezésükre álló valamennyi villamos energiát, azt a kötelezettséget rója a termelőkre, hogy a villamos energia teljes mennyiségét a villamos energia központosított nemzeti piacon kínálják értékesítésre.

Következésképpen a 123/2012. sz. törvénynek az ANRE általi értelmezése és alkalmazása szerint a termelő nem vihet ki közvetlenül villamos energiát az Európai Unió területére, mivel e magatartás a nemzeti törvény és így közvetve az előállításra vonatkozó engedélyhez kapcsolódó feltételek megsértését jelenti, ami közigazgatási szankcióval büntetendő. A 123/2012. sz. törvény 93. cikkének (4) bekezdése értelmében a közigazgatási jogsértés (contravenția) ismétlődő elkövetése a bevétel 1 és 5%-a közötti összegnek megfelelő közigazgatási szankciónak a villamos energia piac jogi személynek minősülő résztvevőivel szembeni kiszabásához vezet. A törvény szerint az ismétlődően elkövetett közigazgatási jogsértés alatt azt kell érteni, hogy ugyanazt a közigazgatási jogsértést képező tényállást a folyó évben legalább három alkalommal elkövetik.

Ennélfogva az a tény, hogy a villamos energia közvetlen kivitelét közigazgatási jogsértésnek kell tekinteni, azzal a következménnyel jár, hogy a tevékenység nem gyakorolható ténylegesen, a hatóság által kiszabható súlyos szankciókra figyelemmel.

2015. május 27-én a Hidroelectrica a jegyzőkönyvvel szemben benyújtotta a Judecătoria Sectorului 1 București (bukaresti helyi bíróság – 1. csoport) hivatala által nyilvántartásba vett keresetet, és az ANRE által elfogadott szankció megsemmisítését kérte. Keresetének alátámasztásaként a társaság lényegében az alábbiakat állította:

- i. A jegyzőkönyv jogsértő, mivel megsérti az EUMSZ 35. cikket, és *de facto* olyan közigazgatási intézkedést jelent, amely korlátozza a villamos energiának **[eredeti 3. o.]** az Unión belüli szabad mozgása. Az ANRE nem igazolta ezen intézkedést az EUMSZ 36. cikkben szabályozott kivételek egyikére hivatkozással.
- ii. Az elosztási csatornák korlátozása, amely azon kötelezettségben nyilvánul meg, hogy a kereskedelemre kizárólag az állam által ellenőrzött/engedélyezett néhány piaci szereplőn keresztül kerülhet sor, összeegyeztethetetlen az uniós joggal.

iii. A jegyzőkönyv jogellenes, mivel megsérti a nemzeti szabályozást arra figyelemmel, hogy a 123/2012. sz. törvény 23. cikkének (1) bekezdése és 28. cikkének c) pontja nem ír elő kifejezetten semmiféle, az energiatermelőkre az Európai Unióba való kivitel tekintetében alkalmazandó korlátozást, és nem tartalmazzák a román területre történő hivatkozást sem. A jegyzőkönyv révén elfogadott szankcióval az ANRE a törvény kifejezett tilalma hiányában korlátozza a gazdasági ügynökök szabad kereskedelmét, ami ellentétes a román jog belső értelmezési elveivel.

iv. A villamos energia piacára vonatkozó ágazati vizsgálat eredményeiről szóló, 2014. januári jelentésben a román versenyhatóság megállapította, hogy „a 123/2012. sz. törvényben foglalt rendelkezéseket, amelyek előírják a piaci szereplők részére, hogy a kereskedelmi ügyleteket kizárólag a központosított piacokon belül kössék meg, úgy kell értelmezni, hogy a villamos-energiatermelők közvetlenül (vagy csoportjuk egyik társaságán keresztül) is végrehajthatnak kiviteli értékesítést”.

v. Az elfogadott intézkedéssel az ANRE elfogadhatatlan hátrányos megkülönböztetést valósít meg a román illetőségű termelők és a más államokban illetőséggel rendelkező termelők között. Miközben az előbbieket az ANRE értelmezése szerint csak a központosított román piacon járhatnak el, az utóbbiak mind a származási ország központosított piacain mind más államok, így Románia központosított piacain is kereskedhetnek és ténylegesen kereskednek is.

A jelen ügyre alkalmazandó nemzeti rendelkezések. A vonatkozó/releváns nemzeti ítélkezési gyakorlat.

5. A jogvitára alkalmazandó anyagi jogi szabály a 123/2012, sz. törvény.
2. cikk c) pont: A kapcsolatlan előállított hő- és villamos energia ágazatában a következő alapvető célok megvalósulása érdekében kell folytatni a tevékenységet: a versenyalapú villamosenergia-piac működésének megteremtése és biztosítása.
2. cikk h) pont: a villamos energia belső piaca versenyképességének javítása és mind a tartományi mind az uniós belső energiapiac alakításában való aktív részvétel és a határokon keresztül történő kereskedelem fejlesztésében való részvétel.
3. cikk, 49. pont: A jelen fejezet alkalmazásában a következő meghatározások és kifejezések alatt az alábbiakat kell érteni: a villamos energia központosított piaca – az a szabályozott környezet, amelyben sor kerül a villamos energiának a piaci szereplők közötti kereskedelmére a villamos energia piaci szereplőjének vagy az átviteli rendszer üzemeltetőjének közvetítésével, az illetékes hatóság által jóváhagyott különös szabályok alapján.

20. cikk (1) bekezdés: A villamos energia piacát a szabályozott és a versenyalapú piac képezi, és a kereskedelmi ügyletekre nagy- vagy kiskereskedelemben kerül sor.

23. cikk (1) bekezdés: A villamos energiával való kereskedésre a versenyalapú piacon átláthatóan, nyilvánosan, központosított módon és megkülönböztetésmentesen kerül sor.

28. cikk c) pont: A termelők elsődleges céljai a következők: a villamos energiával és a rendszerrel kapcsolatos műszaki szolgáltatásokkal a szabályozott és a versenyalapú piacon való nyilvános és megkülönböztetésmentes kereskedés.

6. E jogi rendelkezésekre figyelemmel a Judecătoria Sectorului 2 Bucureşti (bukaresti helyi bíróság – 2. csoport, Románia) egy hasonló ügyben, amelynek tárgya egy olyan jegyzőkönyv megsemmisítése volt, amelyben az ANRE egy másik villamos energia termelővel szemben szabott ki szankciót a 123/2012. sz. törvény 23. cikke (1) bekezdésének és 28. cikke c) pontjának állítólagos megsértése miatt, az alábbiakat [omissis] állapította meg:

„[...] az alperes (ANRE [a bíróság megjegyzése]) nem bizonyította és nem támasztotta alá megfelelő érvekkel azt, hogy a felperes megsértette a 123/2012. sz. törvény 23. cikkének (1) bekezdésében foglalt rendelkezéseket.

Az a tény, hogy a felperes a CEZ a.s. társasággal az [eredeti 4. o.] OPCOM központosított rendszerén kívül kötötte kereskedelmi ügyletét, valós és nem vitatott, mindazonáltal az alperes ellenkérelmében tett azon megállapítás ellenére, amely szerint a 23. cikk (1) bekezdése előírja, hogy a kereskedést átláthatóan, nyilvánosan, központosított módon és megkülönböztetés-mentesen kell folytatni az OPCOM központosított rendszerén keresztül, meg kell jegyezni, hogy a szóban forgó szöveg kizárólag az átláthatóság, a nyilvánosság, a megkülönböztetés-mentesség és a központosítás jellemzőire utal, és nem azon kötelezettségre, hogy kizárólag az OPCOM központosított rendszerén keresztül kell kereskedni.

A jegyzőkönyvben az alperes közbevetőleg elmagyarázza, hogy a versenyalapú piacon kívüli kereskedés az OPCOM központosított rendszerén kívüli kereskedést jelenti, de sem a jegyzőkönyvben sem a jelen bíróság előtt nem bizonyította/támasztotta alá érvekkel azt a tényt, hogy az OPCOM központosított rendszere képezi az egyedüli versenyalapú piacot. Ugyanígy utalunk arra, hogy a 123/2012. sz. törvény sem határozza meg a versenyalapú piac fogalmát. [...]

Emellett maga az alperes utal a 2013. január 9-i, »document de poziție« (állásfoglalás) elnevezésű iratban arra, hogy a 123/2012. sz. törvény 23. cikkének (1) bekezdésében foglalt rendelkezések kiterjesztő értelmezése adminisztratív akadályt képez a villamos energia határon átnyúló kereskedelmében, mivel a vonatkozó tevékenységek az akadályoknak a villamos energia belső piaca megvalósítása érdekében történő eltörlésére irányuló közösségi szabályozás hatálya alá tartoznak.

Úgy ítéljük tehát meg, hogy az OPCOM központosított rendszerén kívüli kereskedés nem képezi szükségszerűen a 123/2012. sz. törvény 23. cikkének (1) bekezdésében foglalt rendelkezések megsértését.

Ebből az következik, hogy a tényállás közigazgatási jogsértés jellege megállapításának megerősítéséhez az alperesnek azt kellett volna bizonyítania vagy érvekkel alátámasztania, hogy a felperes a versenyalapú piacon kívül kereskedett a CEZ a.s. társasággal oly módon, hogy az nem volt átlátható, nyilvános, központosított és megkülönböztetés-mentes.

Márpedig az alperes nem szolgáltatott ilyen típusú érvet/bizonyítékot, és arra alapította álláspontját, hogy a törvény tiltja az OPCOM központosított piacain kívüli kereskedést, a jelen bíróság e megállapítást tévesnek ítéli, ahogyan azt fentebb megállapította.”

A jelen ügyben releváns alkalmazandó uniós rendelkezések

7. EUMSZ 35. cikk (korábbi EK 29. cikk): A tagállamok között tilos a kivitelre vonatkozó minden mennyiségi korlátozás és azzal azonos hatású intézkedés.
8. EUMSZ 36. cikk (korábbi EK 30. cikk). A 34. és a 35. cikk rendelkezései nem zárják ki a behozatalra, a kivitelre vagy a tranzitárakra vonatkozó olyan tilalmakat vagy korlátozásokat, amelyeket a közérkölc, a közrend, a közbiztonság, az emberek, az állatok és növények egészségének és életének védelme, a művészi, történelmi vagy régészeti értéket képviselő nemzeti kincsek védelme vagy az ipari és kereskedelmi tulajdon védelme indokol. Ezek a tilalmak és korlátozások azonban nem lehetnek önkényes megkülönböztetés vagy a tagállamok közötti kereskedelem rejtett korlátozásának eszközei.

A bíróságot az előzetes döntéshozatal iránti kérelem megfogalmazására vezető okok

9. A Hidroelectricával szemben arra tekintettel szabtak ki szankciót, hogy „nem nyilvánosan a villamos energia versenyalapú román piacon értékesítette a rendelkezésére álló, általa előállított valamennyi villamos energiát, hanem egy bizonyos mennyiséget a magyar villamos energia piacra vitt ki, megsértve ezzel a hatályos jogszabályi rendelkezéseket.”

Ezzel egyidejűleg az EUMSZ 35. cikk, amely a kereset jogi alapjainak egyikét képezi, megtiltja a kivitelre vonatkozó mennyiségi korlátozást és az azzal azonos hatású intézkedést. Ennélfogva az annak tisztázására irányuló előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés, hogy a 123/2012. sz. törvénynek az ANRE által történő értelmezése összeegyeztethető-e az EUMSZ-szel, meghatározó a jogvita eldöntéséhez.

10. Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) nem elemezte mindezigig olyan törvénynek, rendeletnek vagy közigazgatási gyakorlatnak az EUMSZ rendelkezéseivel való összhangját, amely azáltal korlátozza a kivitelt, hogy arra kötelezi a termelőket, hogy kizárólag a származási országban nyilvántartásba vett kereskedési rendszeren keresztül értékesítsék az energiát.
11. Az EUMSZ 267. cikk [második bekezdése] alapján, ha egy tagállam bírósága előtt előzetes döntéshozatalra előterjesztendő kérdés merül fel, és ez a bíróság úgy ítéli meg, hogy ítélete meghozatalához szükség van a kérdés eldöntésére, kérheti az Európai Unió Bíróságát, hogy hozzon ebben a kérdésben döntést.

Mindazonáltal az uniós jognak a tagállamok által történő egységes alkalmazásához szükséges, hogy **[eredeti 5. o.]** abban az esetben, ha kétség merül fel valamely nemzeti gyakorlatnak vagy szabályozásnak a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségét illetően, az eljáró bíróság a Bírósághoz forduljon előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel.

Másrészt létezik az e szabály alóli, szigorúan értelmezendő kivétel. Amennyiben valamely értelmezés bizonyosan kizár minden észszerű kétséget, a nemzeti bíróság dönthet úgy, hogy a kérdés előterjesztése nem szükséges, és közvetlenül alkalmazza az uniós jogot.

Ezt az esetet nevezték el a Cilfit-ítéletben „acte clair”-doktrínának. Ezen doktrína célja annak elkerülése, hogy pusztán elméleti és a jogvita eldöntésével semmilyen kapcsolatban nem álló kérdésekkel a Bíróság ügyei felhalmozódjanak.

Mindazonáltal a nemzeti bíróságok nem állapíthatják meg, hogy a Szerződés valamely rendelkezése egyértelmű, kivéve, ha azt a Bíróság ítélezési gyakorlata annak nyilvánította. Abban az esetben, ha a nemzeti bíróság az „acte clair”-doktrínára hivatkozással ítélezési gyakorlat hiányában elutasítja, hogy a Bíróság elé kérdést terjesszen, fennáll az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 6. cikkének (1) bekezdésében foglalt, tisztességes eljáráshoz való jog megsértésének lehetősége. Az Emberi Jogok Európai Bírósága az Ullens de Schooten kontra Belgium ügyben megállapította, hogy az előzetes döntéshozatalra utalás eljárásának a nemzeti bíróság általi elutasítása felveti annak kérdését, hogy az eljárás összeegyeztethető-e a tisztességes eljáráshoz való joggal, még ha az eljáró bíróság nem is felülvizsgálati szerv.

Mindazonáltal, amennyiben bármilyen kétség merül fel az Európai Unió működéséről szóló Szerződés értelmezésével és a belső jognak az e Szerződéssel való összeegyeztethetőségével kapcsolatban, az eljáró bíróság köteles a előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel Bírósághoz fordulni. Más szóval, még ha az eljáró bíróság anélkül is helyt adhat a keresetnek, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztene elő, azt nem utasíthatja el anélkül, hogy előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés útján előzetesen ne tisztázná az ANRE általi

értelmezésének a közösségi joggal való összeegyeztethetőségét. Ellenkező esetben megsértené a Hidroelectrica tisztességes eljáráshoz való jogát.

[omissis]

[omissis] [aláírások]

Bukarest, 2017. január 26.

MUNKADOKUMENTUM