



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

17. september 2020*

»Præjudiciel forelæggelse – det indre marked for elektricitet – frie varebevægelser – artikel 35 TEUF – kvantitative udførselsrestriktioner – foranstaltninger med tilsvarende virkning – national foranstaltning, der pålægger elektricitetsproducenterne at udbyde al den elektricitet, som de råder over, på den pågældende medlemsstats centraliserede konkurrenceprægede marked«

I sag C-648/18,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunalul București (appeldomstolen i Bukarest, Rumænien) ved afgørelse af 26. januar 2017, indgået til Domstolen den 17. oktober 2018, i sagen

Autoritatea națională de reglementare în domeniul energiei (ANRE)

mod

Societatea de Producere a Energiei Electrice în Hidrocentrale Hidroelectrica SA,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M. Vilaras, og dommerne S. Rodin, D. Šváby, K. Jürimäe og N. Piçarra (refererende dommer),

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: fuldmægtig R. Schiano,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 23. januar 2020,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Autoritatea națională de reglementare în domeniul energiei (ANRE) ved D. Chiriță, A.-M. Rilling, V. Alicuș, A.-I. Zorzoană og A.-A. Milea, bistået af avocați R. Chiriță, O. Chiriță, R.O. Colcieri og B. Pantea,
- Societatea de Producere a Energiei Electrice în Hidrocentrale Hidroelectrica SA ved C. Radu, bistået af avocați C. Alexandru, K. Mansour og C. Calabache,
- den rumænske regering først ved E. Gane, A. Wellman, R.I. Hațieganu, M. Chicu og C.-R. Canțâr, derefter ved E. Gane, A. Wellman, R.I. Hațieganu og M. Chicu, som befuldmægtigede,

* Processprog: rumænsk.

– Europa-Kommissionen ved I.V. Rogalski og M. Huttunen samt ved O. Beynet, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 2. april 2020,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 35 TEUF.
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Autoritatea națională de reglementare în domeniul energiei (ANRE) (den nationale regulerende myndighed for elektricitetssektoren) og Societatea de Producere a Energiei Electrice în Hidrocentrale Hidroelectrica SA (herefter »Hidroelectrica«) vedrørende rapport nr. 36119 af 11. maj 2015, som blev udarbejdet af ANRE mod Hidroelectrica med den begrundelse, at sidstnævnte ikke udbød al den elektricitet, som selskabet rådede over, på det konkurrenceprægede marked i Rumænien og eksporterede en del heraf direkte til det ungarske elektricitetsmarked.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2009/72/EF

- 3 I 3., 5., 25, og 51. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/72/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 2003/54/EF (EUT 2009, L 211, s. 55, berigtiget i EUT 2016, L 268, s. 118) anføres:
 - »(3) De rettigheder, der er sikret EU-borgerne i [EUF]-traktaten, herunder fri bevægelighed for varer og tjenesteydelser og fri etableringsret, kan kun udøves i et helt åbent marked, hvor alle forbrugere frit kan vælge leverandør, og alle leverandører frit kan levere til deres kunder.
- [...]
- (5) En sikker elektricitetsforsyning er af vital betydning for udviklingen af det europæiske samfund, for gennemførelsen af en bæredygtig politik for klimaforandringer og for fremme af konkurrenceevnen på det indre marked. [...]
 - (25) Energiforsyningsikkerhed er af stor betydning for den offentlige sikkerhed og hænger derfor tæt sammen med et velfungerende indre marked for elektricitet og integrationen af de isolerede elektricitetsmarkeder i medlemsstaterne. [...]
 - (51) Dette direktiv bør fokusere på forbrugernes interesser, og ydelsernes kvalitet bør være en central del af elektricitetsvirksomhedernes ansvar. Det er nødvendigt at styrke og sikre forbrugernes eksisterende rettigheder, og dette bør indebære øget gennemsigtighed. Forbrugerbeskyttelsen bør sikre, at alle forbrugere på bredere [EU-]plan drager fordel af et konkurrencebaseret marked. Forbrugerrettighederne bør håndhæves af medlemsstaterne, eller hvis en medlemsstat har fastsat dette, af de regulerende myndigheder.«

- 4 Direktivets artikel 3 med overskriften »Offentlige serviceforpligtelser og forbrugerbeskyttelse« bestemmer i stk. 1:

»Medlemsstaterne påser på grundlag af deres institutionelle opbygning og under behørig iagttagelse af subsidiaritetsprincippet, at elektricitetsvirksomheder drives efter dette direktivs principper, jf. dog stk. 2, med henblik på at etablere et konkurrencebaseret, sikkert og miljømæssigt bæredygtigt elektricitetsmarked. De afstår fra at forskelsbehandle disse virksomheder for så vidt angår såvel rettigheder som forpligtelser.«

- 5 Nævnte direktivs artikel 36-38, der vedrører henholdsvis de nationale regulerende myndigheder, de overordnede mål, opgaver og beføjelser og ordningen for forhold på tværs af grænserne, fastsætter flere instrumenter til samarbejde mellem disse myndigheder.

Forordning (EU) nr. 1227/2011

- 6 Artikel 1, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1227/2011 af 25. oktober 2011 om integritet og gennemsigtighed på engrosenergimarkedene (EUT 2011, L 326, s. 1) foreskriver:

»Denne forordning fastsætter regler, der forbyder markedsmisbrug, som påvirker engrosenergimarkeder, og som er i overensstemmelse med de regler, der gælder for finansmarkeder, og med den korrekte funktion af disse engrosenergimarkeder, samtidig med at der tages højde for deres særlige karakteristika. Den pålægger Agenturet for Samarbejde mellem Energimyndigheder (»agenturet«) at overvåge engrosenergimarkedene i tæt samarbejde med nationale regulerende myndigheder og under hensyntagen til samspillet mellem emissionshandelsordningen og engrosenergimarkedene.«

- 7 Artikel 7-9 i forordning nr. 1227/2011 om henholdsvis overvågning af engrosenergimarkedet, dataindsamling og registrering af markedsdeltagere, der fastlægger kompetencen for Agenturet for Samarbejde mellem Energimyndigheder i samarbejde med de nationale regulerende myndigheder, pålægger markedsdeltagerne en forpligtelse til at give agenturet visse oplysninger og opretter et europæisk register over deltagere på det nævnte marked, som er tilgængeligt for de nationale regulerende myndigheder, og hvori de vigtigste oplysninger om de på dette marked indgåede handler registreres.

Forordning (EU) 2015/1222

- 8 I henhold til artikel 5, stk. 1, i Kommissionens forordning (EU) 2015/1222 af 24. juli 2015 om fastsættelse af retningslinjer for kapacitetstildeling og håndtering af kapacitetsbegrænsninger (EUT 2015, L 197, s. 24) gælder:

»Hvis der i en medlemsstat eller i en medlemsstats budområde på datoen for denne forordnings ikrafttrædelse eksisterer et nationalt, lovbeskyttet monopol på day-ahead- og intraday-handelsydelse, som udelukker udpegelsen af mere end én NEMO [udpegede operatører for handelsydelse på det nationale elektricitetsmarked], skal den pågældende medlemsstat underrette [Europa-]Kommissionen herom senest to måneder efter denne forordnings ikrafttrædelse og kan afvise at udpege mere end én NEMO pr. budområde.«

Rumænsk ret

- 9) Legea nr. 123 energiei electrice și a gazelor naturale (lov nr. 123 om elektricitet og naturgas) af 10. juli 2012 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 485, af 16.7.2012) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »lov om elektricitet og naturgas«), bestemte:

»Artikel 2

Aktiviteterne i sektoren for elektricitet og varme produceret ved kraftvarmeproduktion skal udføres med henblik på at tjene følgende grundlæggende formål:

[...]

- c) at oprette og sikre funktionen af de konkurrenceprægede elektricitetsmarkeder

[...]

- h) at forbedre konkurrenceevnen på det indre elektricitetsmarked og fremme dels den aktive deltagelse i dannelsen af såvel det regionale marked som Unionens indre marked for elektricitet [...], dels deltagelsen i udviklingen af den grænseoverskridende handel

[...]

Artikel 3

I dette afsnit skal nedenstående ord og udtryk forstås som følger:

[...]

38. markedsoperatøren for elektricitet: den juridiske person, der organiserer og administrerer de centraliserede markeder, med undtagelse af markedet for balancering, med henblik på engroshandel med elektricitet på kort, mellemlang og lang sigt.

[...]

49. centraliseret elektricitetsmarked: den organiserede sammenhæng, hvor forskellige økonomiske aktører foretager handel med elektricitet formidlet af markedsoperatøren for elektricitet eller transportsystemoperatøren på grundlag af specifikke regler, som godkendes af den kompetente myndighed.

[...]

Artikel 10

[...]

2. Den kompetente myndighed udsteder licenser til:

[...]

- f) forvaltning af de centraliserede markeder. Der tildeles kun én licens til operatøren af elektricitetsmarkedet

[...]

Artikel 20

1. Elektricitetsmarkedet består af det regulerede marked og det konkurrenceprægede marked, og handel med elektricitet kan foretages som engrossalg eller som detailsalg.

[...]

Artikel 23

1. Handel med elektricitet sker på det konkurrenceprægede marked på en gennemsigtig, offentlig, centraliseret og ikke-diskriminerende måde.

[...]

Artikel 28

Producenterne har i det væsentlige følgende forpligtelser:

[...]

c) at udbyde al den elektricitet, som de råder over, på det konkurrenceprægede marked, på en gennemsigtig og ikke-diskriminerende måde.

[...]«

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 10 Hidroelectrica er et rumænsk privatretligt selskab med staten som majoritetsaktionær, hvis aktiviteter omfatter produktion, transport og distribution af elektricitet. Selskabet er indehaver af en tilladelse til både produktion og levering af elektricitet i Rumænien samt en tradingtilladelse udstedt af Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH) (reguleringsmyndighed på området for energi og offentlig forsyning, Ungarn).
- 11 Den 11. maj 2015 meddelte ANRE ved rapport nr. 36119 (herefter »rapporten«) Hidroelectrica sin beslutning om at pålægge Hidroelectrica en bøde for overtrædelse i henhold til bestemmelserne i artikel 23, stk. 1, sammenholdt med artikel 28, litra c), i lov om elektricitet og naturgas. ANRE konstaterede således, at Hidroelectrica i perioden fra december 2014 til februar 2015 havde indgået kontrakter om salg af elektricitet direkte på en ungarsk handelsplatform, der blev drevet af Tradition Financial Services Ltd, en operatør, der er registreret i Det Forenede Kongerige, selv om Hidroelectrica var forpligtet til at udbyde al den elektricitet, som det rådede over, på en gennemsigtig, offentlig, centraliseret og ikke-diskriminerende måde på det centraliserede rumænske elektricitetsmarked, dvs. på OPCOM SA's platforme, idet sidstnævnte er eneansvarlig markedsoperatør for det rumænske elektricitetsmarked.
- 12 Den 27. maj 2015 lagde Hidroelectrica sag an ved Judecătoria Sectorului 1 București (retten i første instans i første distrikt i Bukarest, Rumænien) til prøvelse af rapporten og nedlagde påstand om annullation af den af ANRE pålagte sanktion. Hidroelectrica gjorde for det første gældende, at forpligtelsen til udelukkende at foretage transaktioner gennem visse operatører, der er kontrolleret eller godkendt af staten, udgør en begrænsning af distributionskanalerne, der er uforenelig med artikel 35 TEUF, og for det andet, at denne forpligtelse som en foranstaltning, der begrænser den frie bevægelighed for elektricitet, ikke er begrundet i henhold til artikel 36 TEUF. Hidroelectrica anførte endvidere, at Consiliul Concurenței (konkurrencerådet, Rumænien) i en rapport fra januar 2014 om

resultaterne af sektorundersøgelsen af elektricitetsmarkedet anførte, at bestemmelserne i lov om elektricitet og naturgas skal fortolkes således, at elektricitetsproducenter kan gennemføre eksportsalg direkte (eller gennem et koncernselskab).

- 13 Judecătoria Sectorului 1 Bucureşti (retten i første instans i første distrikt i Bukarest) annullerede rapporten og fritog Hidroelectrica for at betale den bøde, som selskabet var blevet pålagt af ANRE. Denne ret fandt, at handel uden for OPCOM's centraliserede platforme ikke nødvendigvis tilsidesatte artikel 23, stk. 1, i lov om elektricitet og naturgas.
- 14 ANRE iværksatte appel til prøvelse af denne dom ved den forelæggende ret, Tribunalul Bucureşti (appeldomstolen i Bukarest).
- 15 Den forelæggende ret har for det første anført, at det fremgår af en meddelelse med overskriften »ANRE's fortolkning af bestemmelserne i lov [om elektricitet og naturgas] angående producenternes mulighed for at eksportere elektricitet«, der blev offentliggjort den 13. februar 2015 på ANRE's websted, at »al tilgængelig elektricitet udbydes til salg på en gennemsigtig, offentlig, ikke-diskriminerende og centraliseret måde på OPCOM's platforme«. Den forelæggende ret har i denne forbindelse fremhævet, at betegnelsen »overtrædelse« i forhold til direkte eksport af elektricitet bevirker, at udøvelsen af en sådan virksomhed forhindres, henset til de strenge sanktioner, som ANRE kan pålægge.
- 16 Den forelæggende ret har dernæst anført, at Judecătoria Sectorului 2 Bucureşti (retten i første instans i andet distrikt i Bukarest, Rumænien) i en analog sag fastslog, at selv om artikel 23, stk. 1, i lov om elektricitet og naturgas kræver, at handel med elektricitet skal være gennemsigtig, offentlig, centraliseret og ikke-diskriminerende, kræver denne bestemmelse ikke, at disse handler udelukkende foretages på OPCOM's centraliserede platforme. Retten konkluderede på denne baggrund, at forhandlinger uden for OPCOM's centraliserede platforme ikke nødvendigvis er i strid med den nævnte bestemmelse, og at ANRE følgelig for at underbygge, at den pågældende elektricitetsproducents handling skulle have karakter af en overtrædelse, burde have godtgjort, at den pågældende transaktion blev gennemført uden for det konkurrenceprægede marked på en ikke-gennemsigtig, ikke-offentlig, ikke-centraliseret og diskriminerende måde.
- 17 Endelig har den forelæggende ret anført, at Domstolen endnu ikke har taget stilling til fortolkningen af artikel 35 TEUF med hensyn til en lov, regulering eller administrativ praksis, der indfører en udførselsrestriktion som den, der er omhandlet i tvisten i hovedsagen.
- 18 På denne baggrund har Tribunalul Bucureşti (appeldomstolen i Bukarest) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel 35 TEUF til hinder for en fortolkning af artikel 23, stk. 1, og af artikel 28, litra c), i Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012 [lov om elektricitet og naturgas nr. 123/2012], hvorefter Rumæniens elektricitetsproducenter har pligt til at handle med hele den producerede elektricitetsmængde udelukkende på et rumænsk, centraliseret konkurrencepræget marked, henset til, at der er mulighed for at eksportere elektriciteten, men ikke direkte og kun gennem et handelselskab?«

Om det præjudicielle spørgsmål

Om formaliteten

- 19 ANRE har fremført en formalitetsindsigelse mod anmodningen om præjudiciel afgørelse, idet myndigheden har gjort gældende, at denne anmodning ikke vedrører fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse, men fortolkningen af en national lovgivning, der er vedtaget af en national myndighed. Domstolen har ikke kompetence til at tage stilling til forskelle i fortolkningen eller anvendelsen af nationale retsregler.
- 20 I denne henseende bemærkes, at selv om det ikke inden for rammerne af artikel 267 TEUF tilkommer Domstolen at udtale sig om, hvorvidt en national lovbestemmelse eller administrativ bestemmelse eller den fortolkning, som de nationale juridiske aktører foretager heraf, er forenelig med EU-retten, har den dog kompetence til at forsyne den forelæggende ret med alle fortolkningsbidrag vedrørende EU-retten, således at retten selv kan vurdere, om den nationale bestemmelse eller fortolkningen heraf er forenelig med den påberåbte EU-norm (jf. dom af 10.3.1983, Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage m.fl., 172/82, EU:C:1983:69, præmis 8, og af 2.7.1987, Lefèvre, 188/86, EU:C:1987:327, præmis 6).
- 21 Som generaladvokaten har anført i punkt 29 i forslaget til afgørelse, har den forelæggende ret imidlertid ikke anmodet om, at Domstolen tager stilling til fortolkningen af lov om elektricitet og naturgas, men nærer derimod tvivl om, hvorvidt en national myndigheds fortolkning heraf er forenelig med artikel 35 TEUF.
- 22 Det følger heraf, at den af ANRE fremførte argumentation for formalitetsindsigelsen mod anmodningen om præjudiciel afgørelse må forkastes.

Om realiteten

- 23 Med det præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 35 TEUF og 36 TEUF skal fortolkes således, at en national lovgivning, der, således som denne bliver fortolket af den myndighed, der er ansvarlig for dens anvendelse, pålægger de nationale elektricitetsproducenter at udbyde al den elektricitet, som de råder over, på platforme, der forvaltes af den eneste udpegede operatør for handelsydelse på det nationale elektricitetsmarked, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ udførselsrestriktion, der ikke kan begrundes i henhold til artikel 36 TEUF eller i et tvingende alment hensyn.

Om anvendelsen af artikel 35 TEUF

- 24 ANRE og den rumænske regering har gjort gældende, at artikel 35 TEUF ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, eftersom der er sket en lovgivningsmæssig harmonisering i den pågældende sektor på EU-plan. De er af den opfattelse, dels at artikel 5 i forordning nr. 2015/1222 giver medlemsstaterne mulighed for at udpege en enkelt operatør for handelstjenester på det nationale elektricitetsmarked, dels at hvis der allerede eksisterer et lovbeskyttet monopol på day-ahead- og intraday-handelsydelse i en medlemsstat, skal denne medlemsstat underrette Kommissionen herom inden for en frist på to måneder fra denne forordnings ikrafttræden. I henhold til denne bestemmelse har den rumænske minister for energi, SMV'er og erhvervslivet meddelt Kommissionen, at OPCOM i henhold til lov om elektricitet og naturgas er den eneste udpegede operatør på elektricitetsmarkedet for handelstjenester i Rumænien. Denne lov skal derfor vurderes i relation til forordning 2015/1222.

- 25 Det følger af fast retspraksis, at enhver national foranstaltning inden for et område, der har været genstand for en udtømmende harmonisering på EU-plan, skal bedømmes på grundlag af de harmoniserede bestemmelser og ikke på grundlag af bestemmelser i den primære ret (dom af 18.9.2019, VIPA, C-222/18, EU:C:2019:751, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 26 I denne henseende er det tilstrækkeligt at fastslå, at de faktiske omstændigheder i hovedsagen ikke er omfattet af det tidsmæssige anvendelsesområde for forordning 2015/1222. Disse faktiske omstændigheder fandt nemlig sted mellem december 2014 og februar 2015, mens denne forordning i henhold til sin artikel 84 først trådte i kraft den 14. august 2015 på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende* den 25. juli 2015.
- 27 Som generaladvokaten har anført i punkt 35 i forslaget til afgørelse, foretager direktiv 2009/72 som lovgivning på det indre marked for elektricitet ikke en fuldstændig harmonisering af dette marked, og direktivet indeholder ikke specifikke bestemmelser på området for handel med elektricitet. Som det fremgår af dette direktivs artikel 3, fastsætter direktivet kun en række generelle principper, som medlemsstaterne skal overholde med henblik på at etablere et konkurrencebaseret, sikkert og miljømæssigt bæredygtigt elektricitetsmarked.
- 28 Heraf følger det, at artikel 35 TEUF finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, idet Domstolen har fastslået, at elektricitet er omfattet af anvendelsesområdet for EUF-traktatens bestemmelser om varernes frie bevægelighed (jf. i denne retning dom af 27.4.1994, Almelo, C-393/92, EU:C:1994:171, præmis 28, og af 11.9.2014, Essent Belgium, C-204/12 – 208/12, EU:C:2014:2192, præmis 122).

Om der foreligger en foranstaltning med tilsvarende virkning som omhandlet i artikel 35 TEUF

- 29 Med henblik på at besvare spørgsmålet om, hvorvidt en national lovgivning således som fortolket af den myndighed, der skal anvende den, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion som omhandlet i artikel 35 TEUF, skal det for det første bemærkes, at Domstolen har fastslået, at en national foranstaltning, som finder anvendelse på alle erhvervsdrivende, der driver virksomhed på det nationale område, som i højere grad påvirker varer, der forlader udførselsmedlemsstatens marked, end markedsføringen af varerne på denne medlemsstats indenlandske marked, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion som omhandlet i denne artikel (dom af 28.2.2018, ZPT, C-518/16, EU:C:2018:126, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis). For det andet har Domstolen fastslået, at selv den mindste begrænsning af en af de grundlæggende friheder, der er fastsat i EUF-traktaten, er forbudt i henhold til EUF-traktaten, forudsat at dens virkninger ikke betragtes som for usikre og indirekte til, at en sådan restriktion kan anses for en restriktion som omhandlet i artikel 35 TEUF (jf. i denne retning dom af 28.2.2018, ZPT, C-518/16, EU:C:2018:126, præmis 44, og af 21.6.2016, New Valmar, C-15/15, EU:C:2016:464, præmis 37 og 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 30 ANRE og den rumænske regering har gjort gældende, at den forpligtelse, der i henhold til artikel 23, stk. 1, og artikel 28, litra c), i lov om elektricitet og naturgas pålægger producenterne at udbyde al den elektricitet, som de råder over, på det nationale centraliserede marked, ikke udelukkende omfatter eksport. Med henblik på at godtgøre, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning ikke har restriktive virkninger for eksporten af elektricitet, har de henvist til statistiske oplysninger, der viser en stigning i eksporten.
- 31 Det fremgår imidlertid af forelæggelsesafgørelsen, at de i hovedsagen omhandlede bestemmelser, således som de fortolkes af ANRE, har den virkning, at de rumænske elektricitetsproducenter, der har opnået tradingtilladelser i andre medlemsstater, hvis elektricitetsmarkeder og det rumænske marked fungerer sammenkoblet, fratages muligheden for bilateralt at forhandle elektricitet og i givet fald eksportere den direkte til disse markeder. Ved at forhindre bilaterale forhandlinger mellem

elektricitetsproducenter og deres potentielle kunder forbyder disse bestemmelser indirekte den direkte eksport og indebærer, at den elektricitet, der produceres i den pågældende medlemsstat, i højere grad er rettet mod det indenlandske forbrug, hvilket den rumænske regering selv har anerkendt.

- 32 De statistiske oplysninger, som ANRE og den rumænske regering har henvist til, og som viser en stigende udvikling i eksporten fra det rumænske elektricitetsmarked, kan ikke afkræfte disse betragtninger, for så vidt som det ikke kan udelukkes, at eksportniveauet ville være endnu højere uden de i hovedsagen omhandlede bestemmelser. Sådanne oplysninger gør det alene muligt at konkludere, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning ikke bevirker, at al eksport af elektricitet forhindres fra det rumænske marked, hvilket er ubestridt i hovedsagen.
- 33 Den i hovedsagen omhandlede lovgivning påvirker derfor i højere grad elektricitetseksporten, idet den forbyder elektricitetsproducenterne at foretage direkte eksport fra Rumænien ved at prioritere forsyningen af elektricitet til det nationale marked. En sådan lovgivning udgør følgelig en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion som omhandlet i artikel 35 TEUF.

Begrundelsen for foranstaltningen med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion som omhandlet i artikel 35 TEUF

- 34 En national foranstaltning, som er i strid med artikel 35 TEUF, kan begrundes i et af de hensyn, som er anført i artikel 36 TEUF, samt i tvingende almene hensyn, forudsat at det formål, den forfølger, er legitimt, og at den står i et rimeligt forhold til dette formål (jf. dom af 16.12.2008, Gysbrechts og Santurel Inter, C-205/07, EU:C:2008:730, præmis 45). Det tilkommer de nationale myndigheder at angive de hensyn, der kan begrunde sådanne foranstaltninger som forbud, der udgør en undtagelse til varernes frie bevægelighed.
- 35 I det foreliggende tilfælde har den rumænske regering i sit skriftlige indlæg først generelt gjort gældende, at artikel 23, stk. 1, og artikel 28, litra c), i lov om elektricitet og naturgas er blevet indført for at sikre gennemsigtighed i indgåelsen af kontrakter på et funktionelt marked ved at fremme loyal konkurrence og lette adgangen for de forskellige leverandører med henblik på at sikre energiforsynings sikkerheden over for forbrugerne. Dernæst har regeringen under retsmødet som svar på et spørgsmål fra Domstolen præciseret, at denne lov har til formål at beskytte energiforsynings sikkerheden.
- 36 Domstolen har imidlertid fastslået, at beskyttelsen af energiforsynings sikkerheden kan henhøre under hensynet til den offentlige sikkerhed som omhandlet i artikel 36 TEUF (jf. i denne retning dom af 10.7.1984, Campus Oil m.fl., 72/83, EU:C:1984:256, præmis 34).
- 37 Det er i lyset af disse forhold, at det skal vurderes, om en national lovgivning, der fortolkes således, at de nationale elektricitetsproducenter er forpligtede til at udbyde al den elektricitet, som de råder over, på platforme, der forvaltes af den eneste udpegede operatør for handelsydelse på det nationale elektricitetsmarked, står i rimeligt forhold til det lovlige formål, der forfølges. I denne henseende skal det for at sikre, at en sådan ordning er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, ikke alene efterprøves, at de midler, der bringes i anvendelse, er egnede til at virkeliggøre dette mål, men ligeledes, at de ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at virkeliggøre dette (dom af 16.12.2008, Gysbrechts og Santurel Inter, C-205/07, EU:C:2008:730, præmis 51).
- 38 Hvad angår denne lovgivnings evne til at nå målet om forsynings sikkerhed for elektricitet skal det bemærkes, at den forpligtelse, der er pålagt de nationale elektricitetsproducenter til at udbyde al den elektricitet, som de råder over, på handelsplatforme, der forvaltes af den eneste udpegede operatør for handelsydelse på det nationale elektricitetsmarked, ved at forbyde bilaterale forhandlinger mellem

disse producenter og deres kunder ikke som sådan synes uegnet til at sikre målet om forsyningssikkerhed for elektricitet, idet den tilsigter at sikre, at den tilgængelige elektricitet i højere grad er rettet mod det indenlandske forbrug.

- 39 Når dette er sagt, skal det i øvrigt bemærkes, at en restriktiv foranstaltning kun kan anses for at være egnet til at sikre gennemførelsen af det ønskede formål, hvis den reelt opfylder hensynet om at nå dette på en sammenhængende og systematisk måde (dom af 23.12.2015, Scotch Whisky Association m.fl., C-333/14, EU:C:2015:845, præmis 37).
- 40 Som generaladvokaten har anført i punkt 78 i forslaget til afgørelse, viser den omstændighed, at mellemhandlere kan købe elektricitet på engrosmarkedet for efterfølgende uden tilsvarende restriktioner som dem, der er pålagt producenterne, at eksportere den til andre medlemsstater, at den pågældende foranstaltning ikke hænger sammen med det forfulgte formål. Hvis direkte eksport af elektricitet ifølge den rumænske regering bringer forsyningssikkerheden for elektricitet i fare, foreligger der nemlig en sådan risiko, uanset om eksporten foretages af producenter eller mellemhandlere.
- 41 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt den i hovedsagen omhandlede lovgivning går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det mål, som den forfølger, har den rumænske regering gjort gældende, at bilaterale forhandlinger medfører en forvridding af elektricitetsmarkedet, navnlig når producenten har en væsentlig andel af dette marked, hvilket er tilfældet for Hidroelectrica. Ifølge den rumænske regering har direkte eksport af elektricitet negativ indvirkning på tilgængeligheden af elektricitet på det nationale marked og på udviklingen af elektricitetspriserne. Forpligtelsen til at udbyde al tilgængelig elektricitet på handelsplatforme, der forvaltes af den eneste udpegede operatør for dette marked, er følgelig forholdsmæssig, henset til den risiko, som ikke-gennemsigtig og diskriminerende forhandling af elektricitet skaber.
- 42 Som generaladvokaten har anført i punkt 73 og 74 i forslaget til afgørelse, går forpligtelsen til at udbyde hele den tilgængelige elektricitet på de handelsplatforme, der forvaltes af den eneste udpegede operatør til handelsydelse på det nationale elektricitetsmarked – som en foranstaltning, der har til formål at undgå, at direkte eksport har en negativ indvirkning på udviklingen i elektricitetsprisen på det nationale marked – imidlertid ud over, hvad der er nødvendigt for at garantere forsyningssikkerheden for elektricitet.
- 43 En garanti af forsyningssikkerheden for elektricitet betyder nemlig ikke en garanti for levering af elektricitet til den bedste pris. De rent økonomiske og forretningsmæssige betragtninger, der ligger til grund for den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, henhører hverken under hensyn til den offentlige sikkerhed som omhandlet i artikel 36 TEUF eller under almene hensyn, der kan begrunde kvantitative udførselsrestriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning. Hvis sådanne hensyn kan begrunde et forbud mod direkte eksport af elektricitet, rejses der tvivl om selve princippet for det indre marked.
- 44 Hvad angår den risiko, som en ikke-gennemsigtig og diskriminerende forhandling af elektricitet ifølge den rumænske regering ville medføre for forsyningen af det nationale marked, bemærkes, at der i det foreliggende tilfælde findes foranstaltninger, der er mindre restriktive for den frie bevægelighed for elektricitet på det indre marked end den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning.
- 45 Som generaladvokaten har anført i punkt 64-70 i forslaget til afgørelse, er sådanne foranstaltninger bl.a. omhandlet i artikel 7-9 i forordning nr. 1227/2011 og i artikel 36-38 i direktiv 2009/72. Disse bestemmelser etablerer samarbejdsordninger mellem regulerende myndigheder i forbindelse med at overvåge engrosenergimarkedene og fastsætter regler, der skal styrke gennemsigtighed og integritet på dette marked.

- 46 Det følger af det ovenstående, at den forpligtelse, der er pålagt de nationale elektricitetsproducenter til at udbyde al den elektricitet, som de råder over, på handelsplatforme, der forvaltes af den eneste udpegede operatør for handelsydelse på det nationale elektricitetsmarked, går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det forfulgte mål.
- 47 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 35 TEUF og 36 TEUF skal fortolkes således, at en national lovgivning, der, således som denne bliver fortolket af den myndighed, der er ansvarlig for dens anvendelse, pålægger de nationale elektricitetsproducenter at udbyde al den elektricitet, som de råder over, på platforme, der forvaltes af den eneste udpegede operatør af handelsydelse på det nationale elektricitetsmarked, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ udførselsrestriktion, der ikke kan begrundes i hensyn til den offentlige sikkerhed i forbindelse med energiforsyningsikkerheden, for så vidt som en sådan lovgivning ikke står i et rimeligt forhold til det formål, der forfølges.

Sagsomkostninger

- 48 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

Artikel 35 TEUF og 36 TEUF skal fortolkes således, at en national lovgivning, der, således som denne bliver fortolket af den myndighed, der er ansvarlig for dens anvendelse, pålægger de nationale elektricitetsproducenter at udbyde al den elektricitet, som de råder over, på platforme, der forvaltes af den eneste udpegede operatør for handelsydelse på det nationale elektricitetsmarked, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ udførselsrestriktion, der ikke kan begrundes i hensyn til den offentlige sikkerhed i forbindelse med energiforsyningsikkerheden, for så vidt som en sådan lovgivning ikke står i et rimeligt forhold til det formål, der forfølges.

Underskrifter