



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

17 september 2020 *

„Prejudiciële verwijzing – Interne elektriciteitsmarkt – Vrij verkeer van goederen – Artikel 35 VWEU – Kwantitatieve uitvoerbeperkingen – Maatregelen van gelijke werking – Nationale maatregel die elektriciteitsproducenten verplicht om de totale hoeveelheid beschikbare elektriciteit uitsluitend aan te bieden op een gecentraliseerde competitieve markt van de betrokken lidstaat”

In zaak C-648/18,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Tribunal București (rechter in tweede aanleg Boekarest, Roemenië) bij beslissing van 26 januari 2017, ingekomen bij het Hof op 17 oktober 2018, in de procedure

Autoritatea națională de reglementare în domeniul energiei (ANRE)

tegen

Societatea de Producere a Energiei Electrice în Hidrocentrale Hidroelectrica SA,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: M. Vilaras, kamerpresident, S. Rodin, D. Šváby, K. Jürimäe en N. Piçarra (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: R. Schiano, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 23 januari 2020,

gelet op de opmerkingen van:

- de Autoritate națională de reglementare în domeniul energiei (ANRE), vertegenwoordigd door D. Chiriță, A.-M. Rilling, V. Alicuș, A.-I. Zorzoană en A.-A. Milea, bijgestaan door R. Chiriță, O. Chiriță, R. O. Colcieri en B. Pantea, avocați,
- de Societate de Producere a Energiei Electrice în Hidrocentrale Hidroelectrica SA, vertegenwoordigd door C. Radu, bijgestaan door C. Alexandru, K. Mansour en C. Calabache, avocați,

* Procestaal: Roemeens.

- de Roemeense regering, aanvankelijk vertegenwoordigd door E. Gane, A. Wellman, R. I. Hațieganu, M. Chicu en C.-R. Canțăr, vervolgens door E. Gane, A. Wellman, R. I. Hațieganu en M. Chicu als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door I. V. Rogalski, M. Huttunen en O. Beynet als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 2 april 2020,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 35 VWEU.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Autoritate națională de reglementare în domeniul energiei (ANRE) (nationale regelgevende instantie op energiegebied, Roemenië) en de Societate de Producere a Energiei Electrice în Hidrocentrale Hidroelectrica SA (hierna: „Hidroelectrica”) over het door ANRE op 11 mei 2015 tegen Hidroelectrica opgestelde proces-verbaal nr. 36119, omdat laatstgenoemde niet de totale beschikbare hoeveelheid elektriciteit had aangeboden op de Roemeense competitieve elektriciteitsmarkt en een deel ervan rechtstreeks had uitgevoerd naar de Hongaarse elektriciteitsmarkt.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2009/72

- 3 De overwegingen 3, 5, 25 en 51 van richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van richtlijn 2003/54/EG (PB 2009, L 211, blz. 55) luiden als volgt:

„(3) De vrijheden die de burgers van de Unie in het [VWEU] worden gegarandeerd, onder meer het vrij verkeer van goederen, de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverlening, kunnen evenwel enkel verwezenlijkt worden in een volledig opengestelde markt waarop alle consumenten hun leveranciers vrijelijk kunnen kiezen en alle aanbieders vrijelijk aan hun afnemers leveren.

[...]

(5) De zekerheid van de elektriciteitsvoorziening is van vitaal belang voor de ontwikkeling van de Europese maatschappij, voor de uitvoering van een duurzaam beleid inzake klimaatverandering en voor de bevordering van het concurrentievermogen op de interne markt. [...]

[...]

(25) De zekerheid van de energievoorziening is een essentieel element voor de openbare veiligheid en is daarom inherent verbonden met de efficiënte functionering van de markt voor elektriciteit en met de integratie van de geïsoleerde elektriciteitsmarkten van de lidstaten. [...]

[...]

(51) De consumentenbelangen zouden in deze richtlijn centraal moeten staan, en de kwaliteit van de dienstverlening zou een kerntaak van elektriciteitsbedrijven moeten zijn. Bestaande rechten van consumenten moeten worden versterkt en gewaarborgd, en dienen meer transparantie te omvatten. Consumentenbescherming zou moeten waarborgen dat alle consumenten in de ruimere context van de [Unie] profiteren van een concurrerende markt. Consumentenrechten dienen te worden gehandhaafd door de lidstaten, of, indien een lidstaat hierin voorziet, door de regulerende instanties.”

4 Artikel 3 van die richtlijn, met het opschrift „Openbaredienstverplichtingen en bescherming van de afnemer”, bepaalt in lid 1:

„De lidstaten waarborgen op basis van hun institutionele organisatie en met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel dat elektriciteitsbedrijven, onverminderd lid 2, volgens de beginselen van deze richtlijn worden geëxploiteerd met het oog op de totstandbrenging van een door concurrentie gekenmerkte, zekere en in milieuopecticht duurzame elektriciteitsmarkt; wat hun rechten en plichten betreft, mogen zij deze bedrijven niet verschillend behandelen.”

5 De artikelen 36 tot en met 38 van die richtlijn, betreffende respectievelijk de algemene doelstellingen, de taken en de bevoegdheden van de nationale regulerende instanties en het stelsel voor grensoverschrijdende kwesties, voorzien in verschillende samenwerkingsinstrumenten tussen deze instanties.

Verordening nr. 1227/2011

6 Artikel 1, lid 1, van verordening (EU) nr. 1227/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de integriteit en transparantie van de groothandelsmarkt voor energie (PB 2011, L 326, blz. 1) bepaalt:

„Bij deze verordening worden voorschriften vastgesteld, die misbruik met gevolgen voor de groothandelsmarkten voor energie verbieden en die coherent zijn met de voorschriften die van toepassing zijn op de financiële markten, en met de goede werking van deze groothandelsmarkten voor energie, daarbij rekening houdend met hun specifieke kenmerken. De verordening voorziet in toezicht op de groothandelsmarkten voor energie door het Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators [...] in nauwe samenwerking met de nationale regulerende instanties en rekening houdend met de interacties tussen het systeem voor de handel in emissierechten en de groothandelsmarkten voor energie.”

7 De artikelen 7 tot en met 9 van verordening nr. 1227/2011, die respectievelijk betrekking hebben op het toezicht op de groothandelsmarkt voor energie, de gegevensverzameling en de registratie van deelnemers aan die markt, leggen de bevoegdheid vast van het Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators, in samenwerking met de nationale regulerende instanties, leggen de deelnemers van die markt de verplichting op bepaalde informatie te verstrekken aan dat agentschap en creëren een Europees register van marktdeelnemers, dat toegankelijk is voor de nationale regulerende instanties, waarin de belangrijkste informatie over de afgesloten transacties op die markt is opgenomen.

Verordening 2015/1222

- 8 Artikel 5, lid 1, van verordening (EU) 2015/1222 van de Commissie van 24 juli 2015 tot vaststelling van richtsnoeren betreffende capaciteitstoewijzing en congestiebeheer (PB 2015, L 197, blz. 24) bepaalt:

„Wanneer er in een lidstaat of in de biedzone van een lidstaat op het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening al een nationaal monopolie voor day-ahead- en intradayhandelsdiensten bestaat, waarbij de aanwijzing van meer dan één NEMO [nominated electricity market operators] wordt uitgesloten, stelt de desbetreffende lidstaat de [Europese] Commissie daarvan binnen twee maanden na de inwerkingtreding van deze verordening in kennis en kan die lidstaat de aanwijzing van meer dan één NEMO per biedzone weigeren.”

Roemeens recht

- 9 De Lege nr. 123 energiei electrice și a gazelor naturale (wet nr. 123 betreffende elektrische energie en aardgas) van 10 juli 2012 (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 485 van 16 juli 2012), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „wet betreffende elektrische energie en aardgas”), bepaalt:

„Artikel 2

„De activiteiten op het gebied van elektrische energie en warmte-energie opgewekt door de warmte-krachtkoppeling dienen plaats te vinden omwille van de verwezenlijking van de volgende fundamentele doelstellingen:

[...]

- c) het tot stand brengen en garanderen van de goede werking van competitieve markten voor elektriciteit;

[...]

- h) het verbeteren van het concurrentievermogen van de interne markt voor elektriciteit en de actieve betrokkenheid bij het tot stand brengen zowel van de regionale markt als van de interne energiemarkt van de [...] Unie en de ontwikkeling van de grensoverschrijdende handel;

[...]

Artikel 3

Voor de toepassing van deze titel worden de volgende begrippen en uitdrukkingen als volgt begrepen:

[...]

38. beheerder van de elektriciteitsmarkt: de rechtspersoon die belast is met de organisatie en het beheer van de gecentraliseerde markten, met uitzondering van de balanceringsmarkt, met het oog op de handel in elektriciteit op groothandelniveau op korte, middellange en lange termijn.

[...]

49. gecentraliseerde elektriciteitsmarkt: het georganiseerde verband waarbinnen de elektriciteitstransacties tussen de verschillende ondernemers plaatsvinden, via bemiddeling door de beheerder van de elektriciteitsmarkt of door de beheerder van het transmissienetwerk, op grond van specifieke regels die zijn goedgekeurd door de bevoegde autoriteit;

[...]

Artikel 10

[...]

2. De bevoegde autoriteit verleent vergunningen voor:

[...]

f) het beheer van de gecentraliseerde markten; aan de beheerder van de elektriciteitsmarkt wordt slechts één vergunning verleend [...]

[...]

Artikel 20

1. „De elektriciteitsmarkt bestaat uit de gereguleerde markt en de competitieve markt, en de energietransacties geschieden via de groot- of detailhandel.

[...]

Artikel 23

1. Elektriciteitstransacties vinden plaats op de competitieve markt, op transparante, openbare, gecentraliseerde en niet-discriminerende wijze. [...]

[...]

Artikel 28

Producenten hebben hoofdzakelijk de volgende verplichtingen:

[...]

c) de totale hoeveelheid beschikbare elektriciteit openbaar en niet-discriminerend aanbieden op de competitieve markt.

[...]”

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

- 10 Hidroelectrica is een privaatrechtelijke Roemeense vennootschap waarin de Staat een meerderheidsbelang heeft, met als bedrijfsactiviteiten onder andere de opwekking, het vervoer en de distributie van elektriciteit. Zij is zowel houder van vergunningen voor de opwekking en de levering van elektriciteit in Roemenië als houder van een handelsvergunning die is afgegeven door de Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH) (nationale regelgevende instantie op energiegebied en voor nutsvoorzieningen, Hongarije).
- 11 Op 11 mei 2015 heeft ANRE Hidroelectrica bij proces-verbaal nr. 36119 (hierna: „proces-verbaal”) in kennis gesteld van haar besluit om Hidroelectrica krachtens artikel 23, lid 1, juncto artikel 28, onder c), van de wet betreffende elektrische energie en aardgas een geldboete op te leggen voor een overtreding. ANRE had namelijk vastgesteld dat Hidroelectrica in de periode van december 2014 tot

en met februari 2015 rechtstreeks contracten voor de verkoop van elektriciteit heeft afgesloten op een Hongaars elektronisch handelsplatform dat wordt geëxploiteerd door Tradition Financial Services Ltd, een in het Verenigd Koninkrijk ingeschreven marktdeelnemer, terwijl zij verplicht was de totale hoeveelheid beschikbare elektriciteit op transparante, openbare, gecentraliseerde en niet-discriminerende wijze aan te bieden op de gecentraliseerde Roemeense elektriciteitsmarkt, dit wil zeggen op de platforms van OPCOM SA, de enige beheerder van de elektriciteitsmarkt in Roemenië.

- 12 Op 27 mei 2015 heeft Hidroelectrica tegen het proces-verbaal beroep ingesteld bij de Judecătorie Sectorului 1 București (rechter in eerste aanleg district 1, Boekarest, Roemenië), waarin zij verzoekt om nietigverklaring van de door ANRE opgelegde geldboete. Hidroelectrica heeft ten eerste aangevoerd dat de verplichting om uitsluitend via bepaalde gereguleerde of erkende marktdeelnemers transacties uit te voeren, een met artikel 35 VWEU onverenigbare beperking van de distributiekanaalvormde en, ten tweede, dat deze verplichting, als maatregel die het vrije verkeer van elektriciteit beperkt, niet gerechtvaardigd was in het licht van artikel 36 VWEU. Hidroelectrica heeft bovendien opgemerkt dat de Consiliu Concurenței (mededingingsautoriteit, Roemenië) in een verslag betreffende de resultaten van het sectoronderzoek op de elektriciteitsmarkt van januari 2014 heeft aangegeven dat de bepalingen van de wet betreffende elektrische energie en aardgas dienen te worden uitgelegd in die zin dat het aan elektriciteitsproducenten toegestaan is om rechtstreeks (of via ondernemingen van de groep) verkoop voor de export te realiseren.
- 13 De Judecătorie Sectorului 1 București heeft het proces-verbaal nietig verklaard en heeft Hidroelectrica vrijgesteld van de betaling van de geldboete die haar door ANRE was opgelegd. De rechter in eerste aanleg was van oordeel dat het uitvoeren van transacties buiten de gecentraliseerde platforms van OPCOM niet noodzakelijkerwijs een schending inhoudt van artikel 23, lid 1, van de wet betreffende elektrische energie en aardgas.
- 14 ANRE heeft tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld bij de Tribunal București (rechter in tweede aanleg Boekarest, Roemenië).
- 15 Deze rechter geeft allereerst aan dat volgens de mededeling met als titel „Uitlegging door ANRE van de bepalingen van [de] wet [...] betreffende elektrische energie en aardgas met betrekking tot de mogelijkheden van export van elektrische energie door de producenten”, die op 13 februari 2015 werd gepubliceerd op de website van ANRE, „alle beschikbare elektrische energie dient te worden aangeboden op een transparante, openbare, niet-discriminerende en gecentraliseerde wijze op de platforms van OPCOM”. Hij benadrukt dat het kwalificeren van rechtstreekse export van elektriciteit als een overtreding tot gevolg heeft dat het ontplooiën van deze activiteiten wordt verhinderd, gezien de strenge sancties die door ANRE kunnen worden opgelegd.
- 16 De verwijzende rechter merkt vervolgens op dat de Judecătorie Sectorului 2 București (rechter in eerste aanleg district 2, Boekarest, Roemenië) in een analoge zaak heeft geoordeeld dat artikel 23, lid 1, van de wet betreffende elektrische energie en aardgas weliswaar verplicht dat elektriciteitstransacties transparant, openbaar, gecentraliseerd en niet-discriminerend zijn, maar dat deze bepaling niet voorschrijft dat zij uitsluitend worden aangegaan op de gecentraliseerde platforms van OPCOM. Die rechter heeft daaruit de conclusie getrokken dat het uitvoeren van transacties buiten de gecentraliseerde platforms van OPCOM niet noodzakelijkerwijs schending van die bepaling oplevert en dat ANRE bijgevolg, ter onderbouwing van haar stelling dat de elektriciteitsproducent een overtreding heeft begaan, had moeten aantonen dat de transactie in kwestie zich buiten de competitieve markt heeft afgespeeld op niet-transparante, niet-openbare, niet-gecentraliseerde en discriminerende wijze.
- 17 De verwijzende rechter wijst er ten slotte op dat het Hof zich nog niet heeft uitgesproken over de uitlegging van artikel 35 VWEU met betrekking tot een wet, regeling of administratieve praktijk ter beperking van de uitvoer, zoals aan de orde in het hoofdgeding.

- 18 Daarop heeft de Tribunal București de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Staat artikel 35 VWEU in de weg aan een uitlegging van artikel 23, lid 1, en artikel 28, onder c), van [de wet betreffende elektrische energie en aardgas] volgens welke elektriciteitsproducenten in Roemenië verplicht zijn de totale hoeveelheid opgewekte elektriciteit uitsluitend te verhandelen via een gecentraliseerde competitieve markt in Roemenië, hoewel de mogelijkheid bestaat om energie te exporteren, zij het niet rechtstreeks maar via handelsbedrijven?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

Ontvankelijkheid

- 19 ANRE beroept zich op de niet-ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing door aan te voeren dat dit verzoek geen betrekking heeft op de uitlegging van een bepaling van het Unierecht, maar op de uitlegging van een door een nationale autoriteit vastgestelde nationale regeling. Het Hof is niet bevoegd om uitspraak te doen over uiteenlopende uitleggingen of een uiteenlopende toepassing van regels van nationaal recht.
- 20 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het weliswaar niet aan het Hof staat zich in het kader van artikel 267 VWEU uit te spreken over de verenigbaarheid met het Unierecht van een nationale wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling of van de uitlegging ervan door de nationale rechtspraak, maar dat het Hof niettemin wel bevoegd is de verwijzende rechter alle uitleggingsgegevens betreffende het Unierecht te verschaffen aan de hand waarvan die rechter zich kan uitspreken over de verenigbaarheid van die nationale bepaling, of van de uitlegging ervan, met de ingeroepen regel van Unierecht (zie arresten van 10 maart 1983, *Syndicat national des fabricants raffineurs d’huile de graissage e.a.*, 172/82, EU:C:1983:69, punt 8, en 2 juli 1987, *Lefèvre*, 188/86, EU:C:1987:327, punt 6).
- 21 Zoals de advocaat-generaal in punt 29 van zijn conclusie heeft opgemerkt, verzoekt de verwijzende rechter het Hof niet om uitspraak te doen over de uitlegging van de wet betreffende elektrische energie en aardgas, maar vraagt hij zich af of de uitlegging die eraan is gegeven door een nationale autoriteit verenigbaar is met artikel 35 VWEU.
- 22 Hieruit volgt dat het door ANRE aangevoerde betoog dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is, moet worden afgewezen.

Ten gronde

- 23 Met zijn prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 35 en 36 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat een nationale wettelijke regeling die, zoals uitgelegd door de autoriteit die verantwoordelijk is voor de handhaving ervan, nationale elektriciteitsproducenten verplicht om de totale hoeveelheid beschikbare elektriciteit aan te bieden op de platforms die worden beheerd door de enige exploitant die is aangewezen voor het verrichten van handelsdiensten op de nationale elektriciteitsmarkt, een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve uitvoerbepaling vormt die niet kan worden gerechtvaardigd in het licht van artikel 36 VWEU of door een dwingend vereiste van algemeen belang.

Toepasselijkheid van artikel 35 VWEU

- 24 ANRE en de Roemeense regering betogen dat artikel 35 VWEU in het onderhavige geval niet van toepassing is omdat in de betrokken sector op Unieniveau een harmonisatie van de wetgevingen plaatsvond. Zij menen ten eerste dat artikel 5 van verordening 2015/1222 de lidstaten toestaat één enkele exploitant aan te wijzen voor het verrichten van handelsdiensten op de nationale elektriciteitsmarkt en ten tweede dat, indien er in een lidstaat reeds een wettelijk monopolie bestond voor day-ahead- en intradayhandelsdiensten, deze lidstaat de Commissie hiervan in kennis moest stellen binnen twee maanden na de inwerkingtreding van die verordening. Op grond van deze bepaling heeft de Roemeense minister van Energie, KMO's en het Bedrijfsleven meegedeeld dat OPCOM krachtens de wet betreffende elektrische energie en aardgas de enige aangewezen beheerder van de elektriciteitsmarkt is voor het verrichten van handelsdiensten in Roemenië. Bijgevolg moet deze wet worden beoordeeld rekening houdend met verordening 2015/1222.
- 25 Uit vaste rechtspraak volgt dat nationale maatregelen die betrekking hebben op een materie die op Unieniveau uitputtend is geharmoniseerd, moeten worden getoetst aan de bepalingen van die harmonisatiemaatregel en niet aan die van het primaire recht (arrest van 18 september 2019, VIPA, C-222/18, EU:C:2019:751, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 26 Dienaangaande volstaat het op te merken dat de feiten van het hoofdgeding niet binnen de temporele werkingssfeer van verordening 2015/1222 vallen. Deze feiten hebben zich immers voorgedaan tussen december 2014 en februari 2015, terwijl die verordening overeenkomstig artikel 84 ervan pas in werking is getreden op 14 augustus 2015, de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie* op 25 juli 2015.
- 27 Zoals de advocaat-generaal in punt 35 van zijn conclusie heeft opgemerkt, behelst richtlijn 2009/72, als regeling van de interne markt voor elektriciteit, geen volledige harmonisatie van die markt en stelt zij geen specifieke regels vast op het gebied van elektriciteitstransacties. Zoals blijkt uit artikel 3 van die richtlijn, stelt deze slechts een aantal algemene beginselen vast die de lidstaten in acht moeten nemen met het oog op het tot stand brengen van een door concurrentie gekenmerkte, zekere en in milieuopectzicht duurzame elektriciteitsmarkt.
- 28 Hieruit volgt dat artikel 35 VWEU in het onderhavige geval van toepassing is, aangezien het Hof heeft geoordeeld dat elektriciteit binnen de werkingssfeer van de regels van het VWEU betreffende het vrije verkeer van goederen valt (zie in die zin arresten van 27 april 1994, Almelo, C-393/92, EU:C:1994:171, punt 28, en 11 september 2014, Essent Belgium, C-204/12–C-208/12, EU:C:2014:2192, punt 122).

Bestaan van een maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 35 VWEU

- 29 Om te kunnen antwoorden op de vraag of een nationale wettelijke regeling, zoals uitgelegd door de autoriteit die verantwoordelijk is voor de handhaving ervan, een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking is in de zin van artikel 35 VWEU, zij ten eerste in herinnering gebracht dat het Hof de nationale maatregelen die voor alle op het nationale grondgebied handelende marktdeelnemers gelden en die de facto nadeliger zijn voor de uitvoer van producten van de markt van de uitvoerende lidstaat dan voor de handel in producten op de nationale markt van die lidstaat, als maatregelen van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van dat artikel heeft aangemerkt (arrest van 28 februari 2018, ZPT, C-518/16, EU:C:2018:126, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het Hof heeft ten tweede geoordeeld dat elke beperking van een van de in het VWEU neergelegde vrijheden, hoe klein ook, door dat Verdrag wordt verboden, tenzij de gevolgen ervan als dermate onzeker of indirect worden beschouwd dat een dergelijke beperking niet als een beperking in de zin van artikel 35 VWEU kan worden beschouwd (zie in die zin arresten van 28 februari 2018, ZPT, C-518/16, EU:C:2018:126, punt 44, en 21 juni 2016, New Valmar, C-15/15, EU:C:2016:464, punten 37 en 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 30 ANRE en de Roemeense regering betogen dat de bij artikel 23, lid 1, en artikel 28, onder c), van de wet betreffende elektrische energie en aardgas aan de producenten opgelegde verplichting om de totale hoeveelheid beschikbare energie op de gecentraliseerde nationale markt aan te bieden niet alleen betrekking heeft op de uitvoer. Om aan te tonen dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde wettelijke regeling geen beperkende gevolgen heeft voor de uitvoer van elektriciteit, verwijzen zij naar statistische gegevens die melding maken van een opwaartse trend van die uitvoer.
- 31 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt evenwel dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepalingen, zoals uitgelegd door ANRE, tot gevolg hebben dat aan Roemeense elektriciteitsproducenten die handelsvergunningen hebben verkregen in andere lidstaten die een elektriciteitsmarkt hebben waarvan de werking is gekoppeld aan die van Roemenië, de mogelijkheid wordt ontnomen om bilateraal elektriciteit te verhandelen en om de elektriciteit in voorkomend geval rechtstreeks naar die markten uit te voeren. Door de bilaterale transacties tussen de elektriciteitsproducenten en hun potentiële afnemers te beletten, verzetten deze bepalingen zich impliciet tegen directe uitvoer en impliceren zij dat een groter deel van de in de betrokken lidstaat geproduceerde elektriciteit intern wordt verbruikt, zoals de Roemeense regering zelf heeft erkend.
- 32 De door ANRE en de Roemeense regering genoemde statistische gegevens, die melding maken van een opwaartse trend van de uitvoer van de Roemeense elektriciteitsmarkt, ontcrachten die overwegingen niet omdat niet kan worden uitgesloten dat zonder de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepalingen het niveau van de uitvoer nog hoger zou zijn. Uit dergelijke gegevens kan slechts worden afgeleid dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde wettelijke regeling niet tot gevolg heeft dat alle uitvoer van elektriciteit van de Roemeense markt wordt verhinderd, wat in het hoofdgeding niet wordt betwist.
- 33 De in het hoofdgeding aan de orde zijnde wettelijke regeling heeft dus grotere gevolgen voor de uitvoer van elektriciteit omdat zij de directe uitvoer door elektriciteitsproducenten uit Roemenië verbiedt en voorrang geeft aan de elektriciteitsvoorziening op de nationale markt. Een dergelijke wettelijke regeling vormt bijgevolg een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 35 VWEU.

Rechtvaardiging van de maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 35 VWEU

- 34 Een nationale maatregel die in strijd is met artikel 35 VWEU kan worden gerechtvaardigd op grond van een van de in artikel 36 VWEU genoemde redenen, alsmede door dwingende eisen van algemeen belang, mits de maatregel een legitiem doel nastreeft en evenredig is aan dat doel (zie arrest van 16 december 2008, Gysbrechts en Santurel Inter, C-205/07, EU:C:2008:730, punt 45). Het staat aan de nationale autoriteiten om de redenen aan te geven die dergelijke maatregelen – als verbodsbepalingen die een uitzondering vormen op het vrije verkeer van goederen – kunnen rechtvaardigen.
- 35 In het onderhavige geval heeft de Roemeense regering in haar schriftelijke opmerkingen eerst in het algemeen betoogd dat artikel 23, lid 1, en artikel 28, onder c), van de wet betreffende elektrische energie en aardgas werden ingevoerd om de transparantie van het sluiten van overeenkomsten op een goed werkende markt te waarborgen door de eerlijke mededinging en de markttoegang van de verschillende aanbieders te bevorderen, teneinde de zekerheid van de energievoorziening voor consumenten te waarborgen. Vervolgens heeft deze regering ter terechtzitting, in antwoord op een vraag van het Hof, gepreciseerd dat deze wet tot doel heeft de zekerheid van de energievoorziening te beschermen.
- 36 Het Hof heeft geoordeeld dat het beschermen van de zekerheid van de energievoorziening een reden van openbare veiligheid is in de zin van artikel 36 VWEU (zie in die zin arrest van 10 juli 1984, Campus Oil e.a., 72/83, EU:C:1984:256, punt 34).

- 37 Aan de hand van die elementen moet worden beoordeeld of een nationale wettelijke regeling die aldus wordt uitgelegd dat de nationale elektriciteitsproducenten verplicht zijn om de totale hoeveelheid beschikbare elektriciteit aan te bieden op de platforms die worden beheerd door de enige exploitant die is aangewezen voor het verrichten van handelsdiensten op de nationale elektriciteitsmarkt, evenredig is aan het nagestreefde legitieme doel. Te dien einde moet niet alleen worden nagegaan of de aangewende middelen geschikt zijn om de verwezenlijking van dat doel te waarborgen, maar ook of zij niet verder gaan dan voor de verwezenlijking ervan noodzakelijk is (arrest van 16 december 2008, Gysbrechts en Santurel Inter, C-205/07, EU:C:2008:730, punt 51).
- 38 Wat de vraag betreft of met die wettelijke regeling het doel van de zekerheid van de energievoorziening kan worden bereikt, moet worden opgemerkt dat het verplichten van de nationale elektriciteitsproducenten om de totale hoeveelheid beschikbare elektriciteit aan te bieden op de handelsplatforms die worden beheerd door de enige exploitant die is aangewezen voor het verrichten van handelsdiensten op de nationale elektriciteitsmarkt, door bilaterale transacties tussen deze producenten en hun afnemers te verbieden, als zodanig niet ongeschikt lijkt om het doel van de zekerheid van de energievoorziening te waarborgen, aangezien die verplichting erop gericht is te garanderen dat een groter deel van de beschikbare elektriciteit intern wordt verbruikt.
- 39 Evenwel moet eraan worden herinnerd dat een beperkende maatregel slechts geschikt is om het ermee beoogde doel te verwezenlijken indien die maatregel daadwerkelijk ertoe strekt dat doel op samenhangende en stelselmatige wijze te verwezenlijken (arrest van 23 december 2015, Scotch Whisky Association e.a., C-333/14, EU:C:2015:845, punt 37).
- 40 Zoals de advocaat-generaal in punt 78 van zijn conclusie heeft opgemerkt, blijkt uit de omstandigheid dat tussenpersonen elektriciteit op de groothandelsmarkt kunnen kopen en vervolgens – zonder soortgelijke beperkingen als die welke aan producenten worden opgelegd – naar andere lidstaten kunnen exporteren, dat de betrokken maatregel niet consistent is met het nagestreefde doel. Hoewel volgens de Roemeense regering de directe uitvoer van elektriciteit de zekerheid van de elektriciteitsvoorziening in gevaar brengt, bestaat een dergelijk risico immers zowel als de uitvoer wordt verricht door de producenten als door de tussenpersonen.
- 41 Wat de vraag betreft of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde wettelijke regeling niet verder gaat dan noodzakelijk is om het daarmee nagestreefde doel te verwezenlijken, betoogt de Roemeense regering dat transacties op bilateraal niveau leiden tot een verstoring van de elektriciteitsmarkt, met name wanneer de producent een aanzienlijk deel van deze markt in handen heeft, wat bij Hidroelectrica het geval is. Volgens deze regering heeft de directe uitvoer van elektriciteit een negatieve invloed op de beschikbaarheid van elektriciteit op de nationale markt en op de ontwikkeling van de elektriciteitsprijs. De verplichting om de totale hoeveelheid beschikbare elektriciteit aan te bieden op de handelsplatforms die worden beheerd door de enige op die markt aangewezen exploitant is bijgevolg evenredig, gelet op het risico dat niet-transparante en discriminerende elektriciteitstransacties met zich meebrengen.
- 42 Zoals de advocaat-generaal in de punten 73 en 74 van zijn conclusie heeft opgemerkt, gaat de verplichting om de totale hoeveelheid beschikbare elektriciteit aan te bieden op de handelsplatforms die worden beheerd door de enige exploitant die is aangewezen voor het verrichten van handelsdiensten op de nationale elektriciteitsmarkt verder dan noodzakelijk is om de elektriciteitsvoorziening te garanderen.
- 43 De elektriciteitsvoorziening garanderen betekent immers niet dat de elektriciteitsvoorziening tegen de beste prijs wordt gegarandeerd. De overwegingen van zuiver economische en commerciële aard die ten grondslag liggen aan de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wettelijke regeling vallen niet onder de redenen van openbare veiligheid in de zin van artikel 36 VWEU, noch onder de

vereisten van algemeen belang die kwantitatieve uitvoerbeperkingen of maatregelen van gelijke werking kunnen rechtvaardigen. Indien dergelijke overwegingen een verbod op rechtstreekse export konden rechtvaardigen, zou afbreuk worden gedaan aan het beginsel zelf van de interne markt.

- 44 Wat het risico voor de bevoorrading van de nationale markt betreft dat volgens de Roemeense regering is verbonden aan niet-transparante en discriminerende elektriciteitstransacties, moet worden opgemerkt dat er in het onderhavige geval maatregelen bestaan die het vrije verkeer van elektriciteit op de interne markt minder beperken dan de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wettelijke regeling.
- 45 Zoals de advocaat-generaal in de punten 64 tot en met 70 van zijn conclusie heeft opgemerkt, hebben met name de artikelen 7 tot en met 9 van verordening nr. 1227/2011 en de artikelen 36 tot en met 38 van richtlijn 2009/72 betrekking op dergelijke maatregelen. Deze bepalingen voeren samenwerkingsmechanismen in tussen de nationale regelgevende instanties op het gebied van het toezicht op de groothandelsmarkten voor energie en voorzien in regels om de transparantie en de integriteit van deze markt te vergroten.
- 46 Uit het voorgaande volgt dat de aan de elektriciteitsproducenten opgelegde verplichting om de totale hoeveelheid beschikbare elektriciteit aan te bieden op de platforms die worden beheerd door de enige exploitant die is aangewezen voor het verrichten van handelsdiensten op de nationale elektriciteitsmarkt, verder gaat dan nodig is om het nagestreefde doel te bereiken.
- 47 Gelet op een en ander moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat de artikelen 35 en 36 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat een nationale wettelijke regeling die, zoals uitgelegd door de autoriteit die verantwoordelijk is voor de handhaving ervan, nationale elektriciteitsproducenten verplicht om de totale hoeveelheid beschikbare elektriciteit aan te bieden op de platforms die worden beheerd door de enige exploitant die is aangewezen voor het verrichten van handelsdiensten op de nationale elektriciteitsmarkt, een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve uitvoerbeperking vormt die niet kan worden gerechtvaardigd om redenen van openbare veiligheid die zien op de zekerheid van de energievoorziening, aangezien een dergelijke wettelijke regeling niet evenredig is aan het nagestreefde doel.

Kosten

- 48 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

De artikelen 35 en 36 VWEU moeten aldus worden uitgelegd dat een nationale wettelijke regeling die, zoals uitgelegd door de autoriteit die verantwoordelijk is voor de handhaving ervan, nationale elektriciteitsproducenten verplicht om de totale hoeveelheid beschikbare elektriciteit aan te bieden op de platforms die worden beheerd door de enige exploitant die is aangewezen voor het verrichten van handelsdiensten op de nationale elektriciteitsmarkt, een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve uitvoerbeperking vormt die niet kan worden gerechtvaardigd om redenen van openbare veiligheid die zien op de zekerheid van de energievoorziening, aangezien een dergelijke wettelijke regeling niet evenredig is aan het nagestreefde doel.

ondertekeningen