



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 17 września 2020 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Rynek wewnętrzny energii elektrycznej – Swobodny przepływ towarów –
Artykuł 35 TFUE – Ograniczenia ilościowe w wywozie – Środki o skutku równoważnym –
Środek krajowy nakładający na producentów energii elektrycznej obowiązek oferowania całej dostępnej
energii elektrycznej wyłącznie na scentralizowanym konkurencyjnym rynku danego
państwa członkowskiego

W sprawie C-648/18

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie
prejudycjalnym, złożony przez Tribunalul București (sąd okręgowy w Bukareszcie, Rumunia)
postanowieniem z dnia 26 stycznia 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 17 października
2018 r., w postępowaniu:

Autoritatea națională de reglementare în domeniul energiei (ANRE)

przeciwko

Societatea de Producere a Energiei Electrice în Hidrocentrale Hidroelectrica SA,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: M. Vilaras, prezes izby, S. Rodin, D. Šváby, K. Jürimäe i N. Piçarra (sprawozdawca),
sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: R. Schiano, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 23 stycznia 2020 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Autoritatea națională de reglementare în domeniul energiei (ANRE) – D. Chiriță,
A.-M. Rilling, V. Alicuș, A.-I. Zorzoană i A.-A. Milea, których wspierali R. Chiriță, O. Chiriță,
R.O. Colcieri i B. Pantea, avocați,
- w imieniu Societatea de Producere a Energiei Electrice în Hidrocentrale Hidroelectrica SA –
C. Radu, którego wspierali C. Alexandru, K. Mansour i C. Calabache, avocați,

* Język postępowania: rumuński.

- w imieniu rządu rumuńskiego – początkowo E. Gane, A. Wellman, R.I. Hațieganu, M. Chicu i C.-R. Cantâr, a następnie E. Gane, A. Wellman, R.I. Hațieganu i M. Chicu, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – I.V. Rogalski, M. Huttunen i O. Beynet, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 2 kwietnia 2020 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 35 TFUE.
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Autoritatea națională de reglementare în domeniul energiei (ANRE) (krajowym organem regulacji energetyki, Rumunia) a Societatea de Producere a Energiei Electrice în Hidrocentrale Hidroelectrica SA (zwanym dalej „Hidroelectrică”) w przedmiocie protokołu nr 36119 z dnia 11 maja 2015 r. sporządzonego przez ANRE w sprawie Hidroelectriki, w związku z tym, że nie oferowała całej dostępnej energii elektrycznej na konkurencyjnym rynku rumuńskim, a wyeksportowała część tej energii bezpośrednio na węgierski rynek energii.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2009/72/WE

- 3 Motywy 3, 5, 25 i 51 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE (Dz.U. 2009, L 211, s. 55) mają następujące brzmienie:

„(3) Wolności, jakie [traktat FUE] gwarantuje obywatelom Unii – między innymi swobodny przepływ towarów, swoboda przedsiębiorczości oraz prawo do swobodnego świadczenia usług – są możliwe do osiągnięcia jedynie w warunkach w pełni otwartego rynku, który umożliwia wszystkim konsumentom swobodny wybór dostawców, a wszystkim dostawcom – swobodną realizację dostaw dla swoich odbiorców.

[...]

- (5) Bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej ma kluczowe znaczenie dla rozwoju społeczeństwa europejskiego, wdrożenia zrównoważonej polityki dotyczącej zmian klimatu oraz wspierania konkurencyjności na rynku wewnętrznym. [...]
- (25) Bezpieczeństwo dostaw energii stanowi jeden z zasadniczych elementów bezpieczeństwa publicznego i w związku z tym jest ściśle powiązane ze sprawnym funkcjonowaniem rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz z integracją odizolowanych rynków energii elektrycznej państw członkowskich. [...]

(51) Interesy konsumentów powinny być głównym elementem niniejszej dyrektywy, a zapewnienie jakości usługi powinno być głównym zadaniem przedsiębiorstw energetycznych. Należy umocnić i zagwarantować istniejące prawa konsumentów, które powinny obejmować większą przejrzystość. Ochrona konsumentów powinna zapewniać wszystkim konsumentom na jak najszerszym obszarze [Unii] korzystanie z konkurencyjnego rynku. Państwa członkowskie lub – w przypadku gdy państwo członkowskie tak postanowiło – organy regulacyjne powinny egzekwować prawa konsumentów”.

4 Artykuł 3 tej dyrektywy, zatytułowany „Obowiązki użyteczności publicznej i ochrona odbiorcy”, stanowi w ust. 1:

„Państwa członkowskie, opierając się na swojej strukturze organizacyjnej i z należyтым uwzględnieniem zasady pomocniczości, zapewniają, aby – bez uszczerbku dla ust. 2 – przedsiębiorstwa energetyczne działały zgodnie z zasadami niniejszej dyrektywy, mając na celu stworzenie konkurencyjnego, bezpiecznego i zrównoważonego pod względem środowiskowym rynku energii elektrycznej, oraz nie dyskryminują tych przedsiębiorstw w odniesieniu do ich praw lub obowiązków”.

5 Artykuły 36–38 wspomnianej dyrektywy, dotyczące, odpowiednio, ogólnych celów, obowiązków i uprawnień krajowych organów regulacyjnych oraz systemu regulacyjnego dotyczącego kwestii transgranicznych, przewidują szereg instrumentów współpracy między tymi organami.

Rozporządzenie (UE) nr 1227/2011

6 Artykuł 1 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1227/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii (Dz.U. 2011, L 326, s. 1) stanowi:

„Niniejsze rozporządzenie ustanawia przepisy zakazujące praktyk stanowiących nadużycia wpływających na hurtowe rynki energii, które są spójne z przepisami mającymi zastosowanie do rynków finansowych oraz z właściwym funkcjonowaniem tych hurtowych rynków energii, przy jednoczesnym uwzględnieniu ich specyficznych cech. Niniejsze rozporządzenie przewiduje monitorowanie hurtowych rynków energii przez Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki [...] w ścisłej współpracy z krajowymi organami regulacyjnymi i z uwzględnieniem wzajemnych oddziaływań między systemem handlu uprawnieniami do emisji a hurtowymi rynkami energii”.

7 Artykuły 7–9 rozporządzenia nr 1227/2011 dotyczące odpowiednio monitorowania hurtowego rynku energii, gromadzenia danych i rejestracji uczestników rynku określają uprawnienia Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki we współpracy z krajowymi organami regulacyjnymi, nakładają na uczestników tego rynku obowiązek udzielenia określonych informacji tej agencji oraz tworzą europejski rejestr uczestników tego rynku, dostępny krajowym organom regulacyjnym, w którym rejestrowane są najważniejsze informacje dotyczące zawieranych na tym rynku transakcji.

Rozporządzenie (UE) 2015/1222

8 Artykuł 5 ust. 1 rozporządzenia Komisji (UE) 2015/1222 z dnia 24 lipca 2015 r. ustanawiającego wytyczne dotyczące alokacji zdolności przesyłowych i zarządzania ograniczeniami przesyłowymi (Dz.U. 2015, L 197, s. 24) stanowi:

„Jeżeli w momencie wejścia w życie niniejszego rozporządzenia w państwie członkowskim lub w obszarze rynkowym państwa członkowskiego istnieje już krajowy monopol prawny w odniesieniu do usług obrotu energią na rynkach dnia następnego i dnia bieżącego, który wyklucza wyznaczenie więcej niż jednego NEMO [wyznaczonego operatora rynku energii elektrycznej], wówczas zainteresowane

państwo członkowskie musi w ciągu dwóch miesięcy od daty wejścia w życie niniejszego rozporządzenia powiadomić o tym fakcie Komisję [Europejską] i może odmówić wyznaczenia więcej niż jednego NEMO na obszar rynkowy”.

Prawo rumuńskie

- 9) Legea nr. 123 energiei electrice și a gazlor naturale (ustawa nr 123 o energii elektrycznej i gazie ziemnym) z dnia 10 lipca 2012 r. (*Monitorul Oficial al României*, część I, nr 485 z dnia 16 lipca 2012 r.), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwana dalej „ustawą o energii elektrycznej i gazie ziemnym”), stanowiła:

„Artykuł 2

Działalność w sektorze energii elektrycznej i energii cieplnej wytwarzanej w kogeneracji musi się odbywać w celu osiągnięcia następujących, podstawowych celów:

[...]

- c) stworzenia i zagwarantowania funkcjonowania konkurencyjnych rynków energii elektrycznej;

[...]

- h) poprawy konkurencyjności wewnętrznego rynku energii elektrycznej oraz aktywnego udziału w kształtowaniu zarówno rynku regionalnego, jak i wewnętrznego rynku energii Unii [...] oraz w rozwoju handlu transgranicznego;

[...]

Artykuł 3

Do celów niniejszego tytułu wymienione niżej terminy i wyrażenia należy rozumieć następująco:

[...]

38. operator rynku energii elektrycznej – osoba prawna, która zapewnia organizację i zarządzanie scentralizowanymi rynkami, z wyjątkiem rynku bilansującego, do celów hurtowego negocjowania energii elektrycznej w krótkim, średnim i długoterminowym okresie.

[...]

49. scentralizowany rynek energii elektrycznej – zorganizowane ramy, w których dokonywane są transakcje obrotu energią elektryczną między różnymi podmiotami gospodarczymi za pośrednictwem operatora rynku energii elektrycznej lub operatora systemu przesyłowego, na podstawie szczegółowych zasad zatwierdzonych przez właściwy organ;

[...]

Artykuł 10

[...]

2. Właściwy organ wydaje koncesje na:

[...]

f) zarządzanie scentralizowanymi rynkami; operatorowi rynku energii elektrycznej przyznaje się tylko jedną licencję [...]

[...]

Artykuł 20

1. Rynek energii elektrycznej składa się z rynku regulowanego i rynku konkurencyjnego, a transakcje obrotu energią są przeprowadzane hurtowo lub detalicznie.

[...]

Artykuł 23

1. Transakcje obrotu energią elektryczną odbywają się na rynku konkurencyjnym w przejrzysty, jawny, scentralizowany i niedyskryminujący sposób. [...]

[...]

Artykuł 28

Na producentach spoczywają głównie następujące obowiązki:

[...]

c) obrót energią elektryczną i usługami technologicznymi dotyczącymi systemu na regulowanym i konkurencyjnym rynku w przejrzysty i niedyskryminujący sposób.

[...]”.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

- 10 Hidroelectrica jest spółką rumuńskiego prawa prywatnego, której większościowym akcjonariuszem jest państwo, a zakres jej działalności obejmuje produkcję, przesył i dystrybucję energii elektrycznej. Ma ona koncesję zarówno na produkcję, jak i na dostarczanie energii elektrycznej w Rumunii, a także koncesję na obrót wydaną przez Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH) (organ regulacyjny ds. energii i usług użyteczności publicznej, Węgry).
- 11 W dniu 11 maja 2015 r. ANRE powiadomiło Hidroelectricę w drodze protokołu nr 36119 (zwanego dalej „protokołem”) o nałożeniu grzywny za naruszenie, na podstawie art. 23 ust. 1 w związku z art. 28 lit. c) ustawy o energii elektrycznej i gazie ziemnym. ANRE stwierdziło bowiem, że w okresie od grudnia 2014 r. do lutego 2015 r. Hidroelectrica zawarła bezpośrednio umowy sprzedaży energii elektrycznej przy użyciu węgierskiej elektronicznej platformy obrotu, prowadzonej przez Tradition Financial Services Ltd, operatora zarejestrowanego w Zjednoczonym Królestwie, podczas gdy była

zobowiązana do zaoferowania całej dostępnej energii elektrycznej w sposób przejrzysty, jawny, scentralizowany i niedyskryminujący na rumuńskim scentralizowanym rynku energii elektrycznej, czyli na platformach OPCOM SA, jedyne go operatora rynku energii elektrycznej w Rumunii.

- 12 W dniu 27 maja 2015 r. Hidroelectrica wniosła skargę na protokół do Judecătoria Sectorului 1 București (sądu pierwszej instancji dla rejonu 1 w Bukareszcie, Rumunia), żądając uchylecia kary nałożonej przez ANRE. Hidroelectrica podniosła, po pierwsze, że obowiązek przeprowadzania transakcji wyłącznie za pośrednictwem niektórych operatorów kontrolowanych lub upoważnionych przez państwo stanowi ograniczenie kanałów dystrybucji niezgodne z art. 35 TFUE, a po drugie, że obowiązek ten, jako środek ograniczający swobodny przepływ energii elektrycznej, nie jest uzasadniony w świetle art. 36 TFUE. Ponadto Hidroelectrica podniosła, że w sprawozdaniu ze stycznia 2014 r. dotyczącym wyników badania sektorowego na rynku energii elektrycznej Consiliul Concurenței (urząd ochrony konkurencji, Rumunia) wskazał, że przepisy ustawy o energii elektrycznej i gazie ziemnym należy interpretować w ten sposób, że producentom energii elektrycznej wolno dokonywać bezpośrednio (lub za pośrednictwem spółek należących do ich grupy) sprzedaży eksportowej.
- 13 Judecătoria Sectorului 1 București (sąd pierwszej instancji dla rejonu 1 w Bukareszcie) stwierdził nieważność protokołu i uchylił Hidroelectrice grzywnę nałożoną na nią przez ANRE. Sąd uznał, że obrót poza scentralizowanymi platformami OPCOM niekoniecznie stanowi naruszenie przepisów art. 23 ust. 1 ustawy o energii elektrycznej i gazie ziemnym.
- 14 ANRE wniosło apelację od tego wyroku do sądu odsyłającego, Tribunalul București (sądu okręgowego w Bukareszcie, Rumunia).
- 15 Sąd ten wskazuje przede wszystkim, że zgodnie z komunikatem zatytułowanym „Interpretacja ANRE przepisów ustawy [...] o energii elektrycznej i gazie ziemnym, dotycząca możliwości eksportu energii elektrycznej przez producentów”, opublikowanym w dniu 13 lutego 2015 r. na stronie internetowej ANRE, „cała dostępna energia elektryczna musi być oferowana na sprzedaż w przejrzysty, jawny, niedyskryminujący i scentralizowany sposób na platformach OPCOM”. Sąd ten podkreśla w tym względzie, że zakwalifikowanie eksportu bezpośredniego energii elektrycznej jako „wykroczenia” skutkuje uniemożliwieniem wykonywania takiej działalności, z uwagi na surowe sankcje, jakie ANRE może nałożyć.
- 16 Sąd odsyłający wskazuje następnie, że w analogicznej sprawie Judecătoria Sectorului 2 București (sąd pierwszej instancji dla rejonu 2 w Bukareszcie, Rumunia) orzekł, że o ile art. 23 ust. 1 ustawy o energii elektrycznej i gazie ziemnym wymaga, by transakcje związane z energią elektryczną były przejrzyste, jawne, scentralizowane i niedyskryminujące, o tyle przepis ten nie wymaga, aby były one realizowane wyłącznie na scentralizowanych platformach OPCOM. Sąd ten doszedł na tej podstawie do wniosku, że obrót poza scentralizowanymi platformami OPCOM niekoniecznie narusza wspomniany przepis i że w związku z tym, aby uzasadnić rzekome wykroczenia danego producenta energii elektrycznej, ANRE powinna była wykazać, że rozpatrywana transakcja została zrealizowana poza rynkiem konkurencyjnym w sposób nieprzejrzysty, niejawny, niescentralizowany i dyskryminujący.
- 17 Wreszcie, sąd odsyłający wskazuje, że Trybunał nie wypowiedział się jeszcze w przedmiocie wykładni art. 35 TFUE w odniesieniu do ustawy, uregulowania lub praktyki administracyjnej ustanawiających ograniczenie w wywozie takie jak to będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym.

- 18 W tych okolicznościach Tribunalul București (sąd okręgowy w Bukareszcie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 35 TFUE stoi na przeszkodzie wykładni art. 23 ust. 1 i art. 28 lit. c) [ustawy o energii elektrycznej i gazie ziemnym], na podstawie której producenci energii elektrycznej w Rumunii są zobowiązani do prowadzenia obrotu całej ilości wyprodukowanej energii elektrycznej wyłącznie za pośrednictwem konkurencyjnego, scentralizowanego rynku rumuńskiego, biorąc pod uwagę, że istnieje możliwość eksportu energii, lecz nie bezpośrednio, tylko poprzez spółki obrotu?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

W przedmiocie dopuszczalności

- 19 ANRE podnosi niedopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, wskazując, że wniosek ten dotyczy nie wykładni przepisu prawa Unii, lecz wykładni przepisów krajowych przyjętych przez organ krajowy. Trybunał nie jest właściwy do rozstrzygania rozbieżności w wykładni lub stosowaniu przepisów prawa krajowego.
- 20 W tym względzie należy przypomnieć, że o ile zadaniem Trybunału w ramach art. 267 TFUE nie jest orzekanie w przedmiocie zgodności z prawem Unii krajowego przepisu ustawowego lub wykonawczego ani jego wykładni dokonanej przez krajowe organy stosujące prawo, o tyle jest on właściwy do dostarczenia sądowi odsyłającemu kryteriów wykładni objętych prawem Unii, umożliwiających temu sądowi wydanie rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności przepisu krajowego lub jego wykładni z daną normą prawa Unii (zob. wyroki: z dnia 10 marca 1983 r., Syndicat national des fabricants raffineurs d’huile de graissage i in., 172/82, EU:C:1983:69, pkt 8; z dnia 2 lipca 1987 r., Lefèvre, 188/86, EU:C:1987:327, pkt 6).
- 21 Jak zauważył zaś rzecznik generalny w pkt 29 opinii, sąd odsyłający nie dąży do tego, by Trybunał wypowiedział się w przedmiocie wykładni ustawy o energii elektrycznej i gazie ziemnym, tylko zgłasza wątpliwości w przedmiocie zgodności dokonywanej przez organ krajowy wykładni tej ustawy z art. 35 TFUE.
- 22 Z powyższego wynika, że należy oddalić argumentację dotyczącą niedopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym podniesioną przez ANRE.

Co do istoty

- 23 Poprzez swoje pytanie prejudycjalne sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 35 i 36 TFUE należy interpretować w ten sposób, że przepisy krajowe, które, zgodnie z wykładnią organu odpowiedzialnego za ich stosowanie, nakładają na krajowych producentów energii elektrycznej obowiązek oferowania całości dostępnej energii elektrycznej na platformach prowadzonych przez jedynego operatora wyznaczonego do świadczenia usług obrotu dla krajowego rynku energii elektrycznej, stanowią środek o skutku równoważnym z ograniczeniem ilościowym w wywozie, którego nie można uzasadnić w świetle art. 36 TFUE ani nadrzędnym wymogiem interesu ogólnego.

W przedmiocie zastosowania art. 35 TFUE

- 24 ANRE i rząd rumuński podnoszą, że art. 35 TFUE nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, ponieważ w rozpatrywanym sektorze dokonano harmonizacji przepisów na szczeblu unijnym. Uważają one, po pierwsze, że art. 5 rozporządzenia 2015/1222 pozwala państwom członkowskim na wyznaczenie jednego operatora usług obrotu dla krajowego rynku energii elektrycznej, a po drugie, że jeżeli

krajowy monopol prawny w odniesieniu do usług obrotu energią na rynkach dnia następnego i dnia bieżącego istniał już w państwie członkowskim, państwo to powinno było poinformować o tym Komisję w terminie dwóch miesięcy od wejścia w życie tego rozporządzenia. Na podstawie tego przepisu rumuński minister energetyki, MŚP i przedsiębiorczości poinformował Komisję, że na mocy ustawy o energii elektrycznej i gazie ziemnym OPCOM jest jedynym wyznaczonym operatorem rynku energii elektrycznej dla usług obrotu w Rumunii. W konsekwencji ustawę tę należy oceniać w świetle rozporządzenia 2015/1222.

- 25 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wszystkie środki krajowe w ramach dziedziny będącej przedmiotem wyczerpującej harmonizacji na szczeblu Unii należy oceniać w świetle tych przepisów harmonizujących, a nie postanowień prawa pierwotnego (wyrok z dnia 18 września 2019 r., VIPA, C-222/18, EU:C:2019:751, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 26 W tym względzie wystarczy stwierdzić, że okoliczności faktyczne w postępowaniu głównym nie wchodzą *ratione temporis* w zakres stosowania rozporządzenia 2015/1222. Okoliczności te miały bowiem miejsce w okresie od grudnia 2014 r. do lutego 2015 r., natomiast rozporządzenie weszło w życie, zgodnie z jego art. 84, dopiero w dniu 14 sierpnia 2015 r., dwudziestego dnia po opublikowaniu w dniu 25 lipca 2015 r. w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.
- 27 Ponadto, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 35 opinii, dyrektywa 2009/72, jako uregulowanie rynku wewnętrznego energii elektrycznej, nie prowadzi do pełnej harmonizacji i nie zawiera przepisów szczególnych w zakresie obrotu energią elektryczną. Jak wynika z art. 3 tej dyrektywy, ustanawia ona jedynie pewien zbiór zasad ogólnych, których państwa członkowskie muszą przestrzegać w celu urzeczywistnienia konkurencyjnego, bezpiecznego i trwałego z punktu widzenia ochrony środowiska rynku energii elektrycznej.
- 28 Z powyższego wynika, że art. 35 TFUE ma zastosowanie w niniejszej sprawie, ponieważ Trybunał orzekł, iż energia elektryczna jest objęta zakresem stosowania postanowień traktatu FUE dotyczących swobodnego przepływu towarów (zob. podobnie wyroki: z dnia 27 kwietnia 1994 r., Almelo, C-393/92, EU:C:1994:171, pkt 28; z dnia 11 września 2014 r., Essent Belgium, od C-204/12 do C-208/12, EU:C:2014:2192, pkt 122).

W przedmiocie istnienia ograniczenia o skutku równoważnym w rozumieniu art. 35 TFUE

- 29 W celu udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy przepisy krajowe, zgodnie z ich wykładnią dokonywaną przez organ odpowiedzialny za ich stosowanie, stanowią środek o skutku równoważnym z ograniczeniem ilościowym w rozumieniu art. 35 TFUE, należy przypomnieć, że z jednej strony Trybunał uznał za środki o skutku równoważnym z ograniczeniem ilościowym w rozumieniu tego artykułu środki krajowe mające zastosowanie do wszystkich podmiotów gospodarczych prowadzących działalność na terytorium kraju, które faktycznie wpływają w większym stopniu na wywóz produktów z rynku państwa członkowskiego wywozu niż na sprzedaż produktów na rynku krajowym tego państwa członkowskiego (wyrok z dnia 28 lutego 2018 r., ZPT, C-518/16, EU:C:2018:126, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo). Z drugiej strony Trybunał orzekł, że każde ograniczenie, nawet o niewielkim znaczeniu, jednej ze swobód podstawowych przewidzianych w traktacie FUE jest przez ten traktat zakazane, chyba że jego skutki zostaną uznane za zbyt niepewne lub zbyt pośrednie, aby ograniczenie takie można było uznać za ograniczenie w rozumieniu art. 35 TFUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 28 lutego 2018 r., ZPT, C-518/16, EU:C:2018:126, pkt 44; z dnia 21 czerwca 2016 r., New Valmar, C-15/15, EU:C:2016:464, pkt 37, 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 30 ANRE i rząd rumuński podnoszą, że nałożony na producentów energii elektrycznej w art. 23 ust. 1 i art. 28 lit. c) ustawy o energii elektrycznej i gazie ziemnym obowiązek oferowania całości dostępnej energii elektrycznej na scentralizowanym rynku krajowym nie dotyczy wyłącznie wywozu. W celu wykazania, że przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym nie wywołują skutków ograniczających eksport energii elektrycznej, powołują się na dane statystyczne wskazujących na wzrost tego eksportu.
- 31 Z postanowienia odsyłającego wynika jednak, że przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez ANRE, skutkują pozbawieniem rumuńskich producentów energii elektrycznej, którzy uzyskali koncesje na obrót w innych państwach członkowskich, których rynki energii elektrycznej są sprzężone z rynkiem rumuńskim, możliwości obrotu energią elektryczną poprzez zawieranie kontraktów bilateralnych, a w stosownym razie, bezpośredniego eksportu na te rynki. Tymczasem uniemożliwiając zawieranie kontraktów bilateralnych między producentami energii elektrycznej i ich potencjalnymi klientami, przepisy te zakazują w sposób dorozumiany bezpośredniego wywozu i oznaczają, że energia elektryczna produkowana w danym państwie członkowskim jest kierowana w większym stopniu na wewnętrzne zużycie, jak przyznał sam rząd rumuński.
- 32 Podawane przez ANRE i rząd rumuński dane statystyczne wskazujące na wzrost eksportu na rumuńskim rynku energii elektrycznej nie mogą podważyć tych wniosków, ponieważ nie można wykluczyć, że poziom eksportu byłby jeszcze wyższy w braku przepisów rozpatrywanych w postępowaniu głównym. Takie dane pozwalają jedynie stwierdzić, że przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym nie skutkują całkowitym uniemożliwieniem wszelkiego eksportu energii elektrycznej z rynku rumuńskiego, co nie zostało zakwestionowane w postępowaniu głównym.
- 33 W konsekwencji przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym w większym stopniu wpływają na eksport energii elektrycznej, ponieważ zakazują bezpośredniego eksportu przez producentów energii elektrycznej z Rumunii, przyznając pierwszeństwo dostawom energii elektrycznej na rynek krajowy. Przepisy takie stanowią w konsekwencji środek o skutku równoważnym z ograniczeniem ilościowym w rozumieniu art. 35 TFUE.

W przedmiocie uzasadnienia środka o skutku równoważnym z ograniczeniem ilościowym w rozumieniu art. 35 TFUE

- 34 Środek krajowy niezgodny z art. 35 TFUE może być uzasadniony jednym ze względów wskazanych w art. 36 TFUE oraz nadrzędnymi wymogami interesu ogólnego, pod warunkiem że środek ten jest proporcjonalny do zgodnego z prawem zamierzonego celu (zob. wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Gysbrechts i Santurel Inter, C-205/07, EU:C:2008:730, pkt 45). Do władz krajowych należy wskazanie powodów mogących uzasadnić takie środki jako zakazy stanowiące wyjątek od swobodnego przepływu towarów.
- 35 W niniejszym przypadku rząd rumuński podniósł najpierw w swoich uwagach na piśmie ogólnie, że art. 23 ust. 1 i art. 28 lit. c) ustawy o energii elektrycznej i gazie ziemnym zostały wprowadzone w celu zapewnienia przejrzystości zawierania umów na rynku funkcjonalnym, dzięki wspieraniu uczciwej konkurencji i łatwości dostępu różnych dostawców w celu zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw energii dla konsumentów. Następnie na rozprawie, w odpowiedzi na pytanie Trybunału, rząd ten wyjaśnił, że ustawa ta ma na celu ochronę bezpieczeństwa dostaw energii.
- 36 Trybunał orzekł zaś, że ochrona bezpieczeństwa energetycznego może zaliczać się do względów bezpieczeństwa publicznego w rozumieniu art. 36 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 10 lipca 1984 r., Campus Oil i in., 72/83, EU:C:1984:256, pkt 34).
- 37 W świetle tych okoliczności należy ocenić, czy przepisy krajowe interpretowane w ten sposób, że krajowi producenci energii elektrycznej są zobowiązani do oferowania całości dostępnej energii elektrycznej na platformach prowadzonych przez jedynego operatora wyznaczonego do świadczenia

usług obrotu dla krajowego rynku energii elektrycznej, są proporcjonalne do zamierzonego uzasadnionego celu. W tym względzie należy zbadać nie tylko, czy wprowadzane przez nie środki są właściwe do zapewnienia realizacji zamierzonego celu, lecz także, czy nie wykraczają one poza to, co jest niezbędne dla jego osiągnięcia (wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Gysbrechts i Santurel Inter, C-205/07, EU:C:2008:730, pkt 51).

- 38 Co się tyczy możliwości osiągnięcia przez te przepisy celu w postaci bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, należy zauważyć, że nałożony na krajowych producentów energii elektrycznej obowiązek oferowania całości dostępnej energii elektrycznej na platformach obrotu prowadzonych przez jedyne operatora wyznaczonego do świadczenia usług obrotu dla krajowego rynku energii elektrycznej, poprzez zakazanie zawierania kontraktów bilateralnych między tymi producentami a ich klientami, nie wydaje się jako taki nieodpowiedni do zapewnienia realizacji celu w postaci bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, gdyż prowadzi on do zapewnienia, by dostępna energia elektryczna była kierowana w większym stopniu na wewnętrzne zużycie.
- 39 Jednocześnie przypomnieć należy, że środek ograniczający może zostać uznany za odpowiedni do zagwarantowania osiągnięcia zamierzonego celu jedynie, jeśli osiągnięcie zamierzonego celu jest rzeczywistym przedmiotem tego środka w sposób spójny i konsekwentny (wyrok z dnia 23 grudnia 2015 r., Scotch Whisky Association i in., C-333/14, EU:C:2015:845, pkt 37).
- 40 Jak zauważył zaś rzecznik generalny w pkt 78 opinii, okoliczność, że pośrednicy mogą zakupić energię elektryczną na rynku hurtowym, aby następnie bez ograniczeń analogicznych do ograniczeń nałożonych na producentów eksportować ją do innych państw członkowskich, wskazuje na brak spójności danego środka z realizowanym celem. Jeśli bowiem, zdaniem rządu rumuńskiego, bezpośredni eksport energii elektrycznej zagraża bezpieczeństwu dostaw energii elektrycznej, to takie ryzyko istnieje niezależnie od tego, czy ten eksport dokonywany jest przez producentów, czy przez pośredników.
- 41 W odniesieniu do kwestii, czy przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym nie wykraczają poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia zamierzonego przez nie celu, rząd rumuński podnosi, że obrót energią elektryczną poprzez zawieranie kontraktów bilateralnych powoduje zakłócenie rynku energii elektrycznej, w szczególności gdy producent ma znaczny udział w tym rynku, co ma miejsce w przypadku Hidroelectriciki. Zdaniem tego rządu bezpośredni eksport energii elektrycznej ma negatywny wpływ na dostępność energii elektrycznej na rynku krajowym i na zmiany cen energii elektrycznej. Obowiązek oferowania całości dostępnej energii elektrycznej na platformach negocjacyjnych zarządzanych przez jedyne wyznaczonego operatora na tym rynku jest zatem proporcjonalny, zważywszy na ryzyko, jakie by rodził nieprzejrzysty i dyskryminujący obrót energią elektryczną.
- 42 Jednakże, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 73 i 74 opinii, obowiązek oferowania całości dostępnej energii elektrycznej na platformach obrotu prowadzonych przez jedyne operatora wyznaczonego do świadczenia usług obrotu dla krajowego rynku energii elektrycznej, jako środek mający na celu uniknięcie negatywnego wpływu bezpośredniego eksportu na ewolucję cen energii elektrycznej na rynku krajowym, wykracza poza to, co jest niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej.
- 43 Gwarancja zaopatrzenia w energię elektryczną nie oznacza bowiem gwarancji dostaw energii elektrycznej po najkorzystniejszej cenie. Względy o charakterze czysto gospodarczym i handlowym, które leżą u podstaw przepisów krajowych rozpatrywanych w postępowaniu głównym, nie należą do względów bezpieczeństwa publicznego w rozumieniu art. 36 TFUE ani do wymogów interesu ogólnego pozwalających uzasadnić ograniczenia ilościowe w wywozie lub środki o skutku równoważnym. Gdyby takie względy mogły uzasadniać zakaz bezpośredniego eksportu energii elektrycznej, zostałaby podważona sama zasada rynku wewnętrznego.

- 44 Jeśli chodzi o ryzyko, które dla rynku krajowego, zdaniem rządu rumuńskiego, rodzi nieprzejrzysty i dyskryminacyjny obrót energią elektryczną, należy zauważyć, że w tym przypadku istnieją środki w mniejszym stopniu ograniczające swobodę przepływu energii elektrycznej na rynku wewnętrznym niż przepisy krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym.
- 45 Jak bowiem wskazał rzecznik generalny w pkt 64–70 opinii, o tego rodzaju środkach mowa jest w szczególności w art. 7–9 rozporządzenia nr 1227/2011 oraz w art. 36–38 dyrektywy 2009/72. Przepisy te ustanawiają mechanizmy współpracy między krajowymi organami regulacyjnymi w zakresie monitorowania rynków hurtowych energii oraz zasady mające wzmocnić przejrzystość i integralność tego rynku.
- 46 Z powyższego wynika, że nałożony na krajowych producentów energii elektrycznej obowiązek oferowania całości dostępnej energii elektrycznej na platformach obrotu prowadzonych przez jedynego operatora wyznaczonego do świadczenia usług obrotu dla krajowego rynku energii elektrycznej wykracza poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia zamierzonego celu.
- 47 W świetle całości powyższych rozważań odpowiedź na zadane pytanie powinna brzmieć następująco: art. 35 i 36 TFUE należy interpretować w ten sposób, że przepisy krajowe, które, zgodnie z wykładnią organu odpowiedzialnego za ich stosowanie, nakładają na krajowych producentów energii elektrycznej obowiązek oferowania całości dostępnej energii elektrycznej na platformach prowadzonych przez jedynego operatora wyznaczonego do świadczenia usług obrotu dla krajowego rynku energii elektrycznej, stanowią środek o skutku równoważnym z ograniczeniem ilościowym w wywozie, którego nie można uzasadnić względami bezpieczeństwa publicznego związanymi z bezpieczeństwem dostaw energii elektrycznej, ponieważ takie przepisy nie są proporcjonalne do zamierzonego celu.

W przedmiocie kosztów

- 48 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

Artykuły 35 i 36 TFUE należy interpretować w ten sposób, że przepisy krajowe, które, zgodnie z wykładnią organu odpowiedzialnego za ich stosowanie, nakładają na krajowych producentów energii elektrycznej obowiązek oferowania całości dostępnej energii elektrycznej na platformach prowadzonych przez jedynego operatora wyznaczonego do świadczenia usług obrotu dla krajowego rynku energii elektrycznej, stanowią środek o skutku równoważnym z ograniczeniem ilościowym w wywozie, którego nie można uzasadnić względami bezpieczeństwa publicznego związanymi z bezpieczeństwem dostaw energii elektrycznej, ponieważ takie przepisy nie są proporcjonalne do zamierzonego celu.

Podpisy