



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prezentate la 2 aprilie 2020¹

Cauza C-648/18

**Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei (ANRE)
împotriva
Societății de Producere a Energiei Electrice în Hidrocentrale Hidroelectrica SA**

[cerere de decizie preliminară formulată de Tribunalul București (România)]

„Întrebare preliminară – Piața internă a energiei electrice – Articolul 35 TFUE – Libera circulație a mărfurilor – Restricții cantitative la export – Măsuri cu efect echivalent – Export de energie electrică – Măsură națională care impune producătorilor de energie electrică obligația de a tranzacționa exclusiv prin intermediul unei piețe naționale concurențiale și centralizate întreaga cantitate de energie electrică produsă”

1. Autoritatea de reglementare română a sancționat o întreprindere ca urmare a faptului că aceasta a exportat în Ungaria o parte din cantitatea de energie electrică produsă, fără să o ofereze în prealabil pe piața națională prin intermediul unei platforme centralizate de tranzacționare, astfel cum – susținea autoritatea respectivă – prevede legislația națională.
2. Tribunalul București (România) solicită să se stabilească dacă legislația națională aplicată în aceste condiții implică o restricție cantitativă la export sau o măsură cu efect echivalent și dacă aceasta este, prin urmare, incompatibilă cu articolul 35 TFUE.

I. Cadrul normativ

A. Dreptul Uniunii

1. Directiva 2009/72/CE²

3. Directiva 2009/72 conține următoarele considerente:

„[...]”

- (3) Libertățile pe care tratatul le garantează cetățenilor Uniunii – printre altele, libera circulație a mărfurilor, libertatea de stabilire și libertatea de a presta servicii – pot fi efective numai în cadrul unei piețe deschise în totalitate, care permite tuturor consumatorilor să își aleagă liber furnizorii și tuturor furnizorilor să își livreze liber produsele clienților.

¹ Limba originală: spaniola.

² Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice și de abrogare a Directivei 2003/54/CE (JO 2009, L 211, p. 55).

[...]

- (25) Siguranța alimentării cu energie electrică reprezintă un element esențial pentru siguranța publică și este, prin urmare, indisolubil legată de funcționarea eficientă a pieței interne a energiei electrice și de integrarea piețelor izolate ale energiei electrice din statele membre. [...] Buna funcționare a piețelor energiei electrice și, în special, a rețelelor și a altor active asociate alimentării cu energie electrică [este esențială] pentru siguranța publică, pentru competitivitatea economiei și pentru bunăstarea cetățenilor Uniunii. [...]

[...]

- (51) Interesele consumatorilor ar trebui să se afle în centrul prezentei directive, iar calitatea serviciilor ar trebui să reprezinte una dintre principalele responsabilități ale întreprinderilor din sectorul energiei electrice. Drepturile actuale ale consumatorilor trebuie să fie consolidate și garantate și ar trebui să includă o mai mare transparență. Protecția consumatorilor ar trebui să garanteze că toți consumatorii din spațiul comunitar extins beneficiază de o piață competitivă. Respectarea drepturilor consumatorilor ar trebui asigurată de statele membre sau, atunci când un stat membru a stabilit astfel, de autoritățile de reglementare.

[...]”

4. Articolul 3 („Obligațiile de serviciu public și protecția consumatorului”) prevede, la alineatul (1), următoarele:

„Pe baza organizării lor instituționale și cu respectarea principiului subsidiarității, statele membre se asigură că, fără a aduce atingere alineatului (2), întreprinderile din domeniul energiei electrice funcționează în conformitate cu principiile prezentei directive, în vederea realizării unei piețe de energie electrică concurențiale, sigure și durabile din punctul de vedere al protecției mediului, și se abțin de la orice discriminare în ceea ce privește drepturile sau obligațiile acestor întreprinderi.”

5. Articolul 4 („Monitorizarea siguranței în alimentarea cu energie”) prevede:

„Statele membre asigură monitorizarea aspectelor privind siguranța alimentării. Atunci când consideră oportun, statele membre pot delega această atribuție autorităților de reglementare menționate la articolul 35. O astfel de monitorizare se referă, în special, la echilibrul cerere/ofertă de pe piața națională, la nivelul cererii viitoare prognozate și capacitatea suplimentară avută în vedere, planificată sau în construcție, la calitatea și nivelul de întreținere a rețelelor, precum și la măsurile necesare pentru a se face față vârfurilor de cerere și deficitului de alimentare a unuia sau mai multor furnizori. [...]”

6. Articolul 36 („Obiectivele generale ale autorităților de reglementare”) prevede:

„În îndeplinirea atribuțiilor de reglementare prevăzute de prezenta directivă, autoritățile de reglementare iau toate măsurile rezonabile în vederea realizării următoarelor obiective în cadrul atribuțiilor și competențelor prevăzute la articolul 37, în cooperare strânsă, după caz, cu alte autorități naționale competente, inclusiv cu autoritățile din domeniul concurenței, și fără a aduce atingere competențelor acestora:

- (a) promovarea, în cadrul Comunității, în strânsă cooperare cu Agenția pentru Cooperarea Autorităților de Reglementare din Domeniul Energiei, cu autoritățile de reglementare ale altor state membre și cu Comisia, a unei piețe interne a energiei electrice sigure, competitive și durabile din punctul de vedere al mediului, precum și a unei deschideri efective a pieței în

beneficiul tuturor clienților și furnizorilor din Comunitate, precum și garantarea condițiilor adecvate pentru funcționarea eficientă și sigură a rețelelor de energie electrică, având în vedere obiectivele pe termen lung;

- (b) dezvoltarea, în cadrul Comunității, a unor piețe regionale competitive și funcționale, în vederea realizării obiectivului prevăzut la litera (a);
- (c) eliminarea restricțiilor privind comerțul cu energie electrică între statele membre, inclusiv a celor privind dezvoltarea unor capacități transfrontaliere de transport corespunzătoare pentru a satisface cererile și a îmbunătăți integrarea piețelor naționale, ceea ce ar putea facilita fluxurile de energie electrică pe întreg teritoriul Comunității;

[...]

7. Potrivit articolului 37 („Atribuțiile și competențele autorităților de reglementare”):

„(1) Autoritățile de reglementare au următoarele atribuții:

[...]

- (c) să coopereze, în ceea ce privește aspectele transfrontaliere, cu autoritatea sau autoritățile de reglementare din statele membre implicate și cu agenția;

[...]

- (i) să monitorizeze nivelul de transparență, inclusiv al prețurilor angro, garantând respectarea de către întreprinderile din domeniul energiei electrice a obligațiilor referitoare la transparență;

- (j) să monitorizeze gradul și eficiența deschiderii piețelor și a concurenței [...]

[...]

8. Articolul 38 („Regimul de reglementare cu privire la aspectele transfrontaliere”) prevede:

„(1) Autoritățile de reglementare cooperează îndeaproape și se consultă între ele, furnizându-și reciproc, precum și agenției, toate informațiile necesare îndeplinirii atribuțiilor care le revin în temeiul prezentei directive. În ceea ce privește schimbul de informații, autoritatea destinată garantează respectarea aceluiași nivel de confidențialitate ca cel impus autorității emitente.

[...]

(3) Autoritățile de reglementare naționale au dreptul de a încheia acorduri de cooperare între ele, pentru a favoriza cooperarea în domeniul reglementării.

[...]

2. Regulamentul (UE) nr. 1227/2011³

9. Articolul 1 („Obiect, domeniu de aplicare și legătura cu alte acte legislative ale Uniunii”) prevede, la alineatul (1), următoarele:

„Prezentul regulament stabilește norme care interzic practicile abuzive care afectează piețele angro de energie care sunt coerente cu normele aplicabile piețelor financiare și cu funcționarea corespunzătoare a piețelor angro de energie respective, ținând seama de caracteristicile specifice ale acestora. Regulamentul dispune monitorizarea piețelor angro de energie de către Agenția pentru Cooperarea Autorităților de Reglementare din Domeniul [Energiei] [...], în strânsă colaborare cu autoritățile naționale de reglementare și ținând seama de interacțiunile dintre schema UE de comercializare a certificatelor de emisii și piețele angro de energie.”

3. Regulamentul (UE) 2015/1222⁴

10. Articolul 5 („Desemnarea OPEED-urilor în cazul unui monopol legal național privind serviciile de tranzacționare”) prevede, la alineatul (1) primul paragraf, următoarele:

„În cazul în care, la data intrării în vigoare a prezentului regulament, într-un stat membru sau într-o zonă de ofertare a unui stat membru există deja un monopol legal național pentru serviciile de tranzacționare pe piața pentru ziua următoare și pe piața intrazilnică care exclude desemnarea a mai mult de un OPEED, statul membru în cauză trebuie să notifice Comisia în termen de două luni de la intrarea în vigoare a prezentului regulament și poate refuza desemnarea a mai mult de un OPEED per zonă de ofertare.”

B. Dreptul național. Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012⁵

11. Articolul 2 prevede:

„Activitățile din domeniul energiei electrice și al energiei termice produse în cogenerare trebuie să se desfășoare pentru realizarea următoarelor obiective de bază:

[...]

c) crearea și asigurarea funcționării piețelor concurențiale de energie electrică;

[...]

h) îmbunătățirea competitivității pieței interne de energie electrică și participarea activă la formarea atât a pieței regionale, cât și a pieței interne de energie a Uniunii Europene și la dezvoltarea schimburilor transfrontaliere;

[...]”

3 Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2011 privind integritatea și transparența pieței angro de energie (JO 2011, L 326, p. 1).

4 Regulamentul Comisiei din 24 iulie 2015 de stabilire a unor linii directoare privind alocarea capacităților și gestionarea congestiilor (JO 2015, L 197, p. 24).

5 Denumită în continuare „Legea nr. 123/2012”.

12. Articolul 3 punctul 49 definește „piața centralizată de energie electrică” drept „cadrul organizat de desfășurare a tranzacțiilor cu energie electrică între diverși operatori economici, intermediat de operatorul pieței de energie electrică sau de operatorul de transport și sistem, pe baza unor reguli specifice, aprobate de autoritatea competentă”.

13. Potrivit articolului 20 alineatul (1):

„Piața de energie electrică este compusă din piața reglementată și piața concurențială, iar tranzacțiile cu energie se fac angro sau cu amănuntul.”

14. Articolul 23 alineatul (1) prevede:

„Tranzacțiile cu energie electrică se desfășoară pe piața concurențială, în mod transparent, public, centralizat și nediscriminatoriu.”

15. Articolul 28 prevede:

„Producătorii au, în principal, următoarele obligații:

[...]

c) să tranzacționeze energia electrică și serviciile tehnologice de sistem pe piața reglementată și concurențială în mod transparent și nediscriminatoriu;

[...]”

II. Litigiul și întrebarea preliminară

16. Societatea de Producere a Energiei Electrice în Hidrocentrale Hidroelectrica SA (denumită în continuare „Hidroelectrica”) este o societate de drept privat român cu capital majoritar de stat. Aceasta are ca obiect de activitate, printre altele, transportul și distribuția energiei electrice și deține mai multe licențe de producție și de furnizare de energie electrică.

17. Hidroelectrica deține de asemenea o licență de „trading” eliberată de autoritatea de reglementare din Ungaria.

18. Ulterior obținerii acestei licențe, societatea respectivă a încheiat, începând cu luna decembrie a anului 2014, contracte de vânzare de energie electrică prin intermediul unei platforme centralizate de tranzacționare din Ungaria, care se numără printre piețele recunoscute de Agenția pentru Cooperarea Autorităților de Reglementare în Domeniul Energiei (denumită în continuare „agenția”) în vederea cooperării între autoritățile de reglementare în domeniul energiei.

19. La 11 mai 2015, Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei (denumită în continuare „ANRE”) a comunicat Hidroelectrica faptul că a fost sancționată cu o amendă de 50 000 de lei românești (RON) „pe motiv că nu a oferit în mod transparent întreaga energie electrică disponibilă pe piața concurențială de energie electrică din România, ci a exportat o cantitate din energia electrică pe care a produs-o pe piața de energie electrică din Ungaria, nerespectând prevederile legale în vigoare”.

20. ANRE și-a întemeiat sancțiunea pe dispozițiile articolului 23 alineatul (1) și ale articolului 28 litera c) din Legea nr. 123/2012, pe care le-a interpretat în sensul că obligația producătorilor naționali de a oferta în mod public și nediscriminatoriu pe piața concurențială întreaga cantitate de energie electrică disponibilă presupune obligația acestora de a oferta prin intermediul platformelor Opcom SA

(și anume pe piața națională centralizată de energie electrică din România)⁶.

21. Potrivit ANRE, în România, un producător nu are dreptul de a exporta în mod direct energie electrică în alte state din Uniunea Europeană. Această faptă constituie o încălcare a legislației naționale și, implicit, a condițiilor privind licența de producție, care se sancționează cu amendă contravențională.

22. Hidroelectrica a atacat sancțiunea la Judecătoria Sectorului 1 București (România), invocând nulitatea acesteia, ca urmare a faptului că încalcă principiul liberei circulații a bunurilor. În special, aceasta a susținut că ANRE a interpretat articolul 23 alineatul (1) din Legea nr. 123/2012 contrar jurisprudenței Consiliului Concurenței (România) și pozițiilor adoptate anterior de aceasta.

23. Ca urmare a admiterii în primă instanță a acțiunii introduse de Hidroelectrica, ANRE a declarat apel la Tribunalul București, care adresează următoarea întrebare preliminară:

„Se opune articolul 35 TFUE unei interpretări a articolului 23 alineatul (1) și a articolului 28 litera c) din [Legea nr. 123/2012] conform căreia producătorii de energie electrică din România sunt obligați să tranzacționeze întreaga cantitate de energie electrică produsă, exclusiv prin intermediul unei piețe concurențiale, centralizate din România, în condițiile în care există posibilitatea exportării energiei, dar nu direct, ci prin intermediul unor firme de «trading»?”

III. Procedura în fața Curții

24. Cererea de decizie preliminară a fost înregistrată la grefa Curții la 17 octombrie 2018. Au formulat observații scrise ANRE, guvernul român și Comisia.

25. La ședința publică din 23 ianuarie 2020 au participat ANRE, Hidroelectrica, guvernul român și Comisia.

IV. Analiză

A. Cu privire la admisibilitate

26. ANRE a contestat admisibilitatea întrebării preliminare, deoarece, în opinia sa, instanța de trimitere nu are îndoieli cu privire la interpretarea dreptului Uniunii, ci analizează o anumită interpretare a unei legi naționale în raport cu acesta. În plus, potrivit acesteia, Curtea nu este competentă să soluționeze divergențele de opinii cu privire la interpretarea și la aplicarea unei norme de drept național⁷.

27. La originea litigiului se află o interpretare a anumitor dispoziții ale Legii nr. 123/2012 care este contestată. ANRE interpretează articolul 23 alineatul (1) și articolul 28 litera c) din Legea nr. 123/2012 în sensul că toate tranzacțiile angro cu energie electrică trebuie încheiate numai pe platformele Opcom. Cu toate acestea, conform deciziei de trimitere, alte instanțe române au ajuns la o concluzie diferită⁸.

⁶ La 13 februarie 2015, ANRE a publicat pe pagina sa web un comunicat intitulat „Interpretarea ANRE a prevederilor Legii [nr. 123/2012] cu privire la posibilitățile de export [de] energie electrică ale producătorilor”. Conform deciziei de trimitere, în ceea ce privește articolele 23 și 28 din Legea nr. 123/2012, în comunicat se declara că „interpretarea ANRE este aceea că toată energia electrică disponibilă trebuie oferită transparent, public, nediscriminatoriu și centralizat pe platformele Opcom SA” – adică pe piața centralizată de energie electrică din România. Potrivit Comisiei, în comunicat se afirma în continuare că „un producător își poate înființa o firmă de trading în România sau în altă țară, dar această firmă nu poate intra în posesia energiei electrice produse de producătorul respectiv decât dacă, în urma participării la una din modalitățile de tranzacționare administrate de Opcom SA la care participă și producătorul respectiv, adjudecă oferta acestuia sau/și una similară” (punctul 20 din observațiile Comisiei).

⁷ Punctul 1 al șaselea paragraf din observațiile ANRE.

⁸ Punctul 6 din decizia de trimitere face referire la o hotărâre pronunțată de o instanță de prim grad din București, în care se reține că „tranzacționarea în afara platformelor centralizate ale OPCOM nu reprezintă, neapărat, o încălcare a dispozițiilor articolului 23 alineatul (1) din Legea [nr. 123/2012]”.

28. Instanța de prim grad de jurisdicție a adoptat o interpretare a dispozițiilor respective care a determinat-o să admită acțiunea introdusă de Hidroelectrica. Dimpotrivă, în apel, ANRE insistă asupra unei interpretări stricte, a cărei acceptare ar presupune legalitatea sancțiunii aplicate⁹.

29. Excepția de inadmisibilitate nu poate fi admisă. Instanța de trimitere nu solicită Curții să se pronunțe cu privire la interpretarea Legii nr. 123/2012 și să stabilească linia de interpretare corectă dintre cele două existente, din punctul de vedere al dreptului național. Problema constă în faptul că adoptarea uneia dintre cele două interpretări în litigiu (cea „restrânsă”) generează îndoieli cu privire la compatibilitatea dispozițiilor naționale cu dreptul Uniunii.

30. Întrebarea preliminară se limitează la aspectul dacă articolul 35 TFUE împiedică regimul tranzacțiilor cu energie electrică ce rezultă din interpretarea *restrânsă* a normei naționale. Pentru a răspunde, Curtea nu trebuie să soluționeze diferendul intern privind interpretarea *cea mai adecvată* a reglementării interne. Sarcina acesteia este de a se pronunța, pe baza contextului normativ definit de instanța de trimitere¹⁰, cu privire la compatibilitatea acestuia cu dreptul Uniunii (în prezenta cauză, cu articolul 35 TFUE), garantând astfel o interpretare uniformă a acestuia, cu caracter obligatoriu pentru toate autoritățile și instanțele din toate statele membre¹¹.

B. Cu privire la aplicabilitatea articolului 35 TFUE

31. Guvernul român și ANRE susțin că, având în vedere armonizarea legislativă efectuată prin Regulamentul 2015/1222, nu este posibilă aplicarea articolului 35 TFUE.

32. Potrivit unei jurisprudențe constante, „în cazul în care un domeniu a făcut obiectul unei armonizări exhaustive la nivelul Uniunii, orice măsură națională adoptată în cadrul acestuia trebuie să fie analizată în lumina prevederilor acestei măsuri de armonizare, iar nu a prevederilor dreptului primar”¹².

33. Or, fără a fi necesar să se constate dacă Regulamentul 2015/1222 armonizează în mod exhaustiv domeniul, este cert că acesta a intrat în vigoare la 26 iulie 2015, în timp ce faptele care au determinat aplicarea sancțiunii s-au produs între lunile decembrie 2014 și februarie 2015. Prin urmare, regulamentul respectiv nu este aplicabil *ratione temporis* acestor fapte.

34. În orice caz, acesta nu ar fi aplicabil nici *ratione materiae*, deoarece, astfel cum a subliniat Hidroelectrica în ședință, monopolul la care se referă articolul 5 din regulamentul respectiv privește numai piețele pe termen scurt (piața pentru ziua următoare și piața intrazilnică), iar nu și pe cele în discuție în procedura principală (tranzacțiile pe termen mediu și lung și contractele bilaterale).

9 Raportat la această interpretare, pe care Comisia o consideră „restrânsă” (punctul 18 din observațiile sale scrise), nu lipsesc cei care preferă o interpretare mai „largă” (punctul 21 din observațiile sale scrise) a dispozițiilor respective. În favoarea acesteia din urmă s-a exprimat de asemenea autoritatea română de concurență, într-un raport din 25 februarie 2015. În decizia de trimitere se reproduce parțial acest raport, astfel cum a fost invocat de Hidroelectrica, în temeiul căruia „prevederile conținute de Legea [...] nr. 123/2012, care obligă participanții la piață să încheie tranzacții angro numai pe piețele centralizate, trebuie interpretate în sensul în care să le fie permis producătorilor de energie electrică să realizeze în mod direct (sau prin intermediul unor societăți din grupul acestora) vânzări la export”.

10 Sarcina de a defini situația de fapt și contextul normativ în care se încadrează întrebările preliminare adresate revine exclusiv instanței de trimitere. A se vedea în special Hotărârea din 2 aprilie 2009, Pedro IV Servicios (C-260/07, EU:C:2009:215, punctul 29). Această regulă se aplică independent de faptul că interpretarea asumată de instanța de trimitere poate fi infirmată în cele din urmă de instanțe superioare, responsabile cu unificarea jurisprudenței privind legalitatea internă. Într-un astfel de caz, interpretarea dreptului Uniunii efectuată de Curte cu ocazia procedurii respective ar putea fi insuficientă pentru soluționarea eventualelor îndoieli privind incompatibilitatea cu dreptul respectiv, generate cu ocazia *noii* interpretări a normei naționale. Totuși, aceasta va fi în continuare interpretarea autorizată a dreptului Uniunii *în contextul factual și normativ* care a dat naștere cererii de decizie preliminară respective.

11 Interpretare care, în plus, nu poate fi efectuată *in abstracto*, ci întotdeauna în cadrul unui litigiu real (Hotărârea din 16 decembrie 1981, Foglia, 244/80, EU:C:1981:302, punctul 18) și, prin urmare, în legătură cu aplicarea normelor a căror importanță pentru soluționarea litigiului trebuie stabilită de instanța națională.

12 Hotărârea din 1 iulie 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, punctul 57 și jurisprudența citată).

35. Astfel cum a subliniat Comisia¹³, Directiva 2009/72, în calitate de reglementare principală a pieței interne a energiei electrice, nu realizează o armonizare completă: în special, aceasta nu conține prevederi exprese în domeniul tranzacțiilor cu energie electrică.

36. În lipsa acestei armonizări complete a condițiilor privind tranzacțiile cu energie electrică pe piețele din statele membre, reglementarea națională trebuie examinată în lumina tratatelor. Amintim că energia electrică reprezintă o marfă în sensul articolelor 34 TFUE și 35 TFUE¹⁴.

C. Cu privire la fond

37. Conform interpretării pe care instanța de trimitere o dă reglementării naționale, tranzacțiile angro cu energie electrică trebuie să se realizeze pe o platformă centralizată din România, fără ca producătorii să poată exporta în mod direct energia respectivă către piețele din alt stat membru.

38. Din decizia de trimitere rezultă că Legea nr. 123/2012 nu împiedică în mod absolut exportul de energie electrică. Această interdicție este aplicabilă producătorilor, care sunt obligați să vândă pe piața națională centralizată cantitatea de energie electrică produsă. În schimb, astfel cum s-a arătat în ședință, intermediarii („traders”) care cumpără energia respectivă de pe acea piață pot să o exporte ulterior în alte state membre¹⁵.

39. În pofida faptului că a făcut obiectul unei discuții ample în ședință, ne temem că este imposibil să ne facem o idee clară cu privire la caracteristicile pieței românești de energie electrică, care vor trebui verificate de instanța de trimitere. Cu toate acestea, pentru ceea ce ne interesează aici, pare să existe un anumit consens în ceea ce privește următoarele puncte:

- producătorii angro sunt obligați să tranzacționeze prin intermediul Opcom, platformă pe care trebuie să vândă toată cantitatea de energie electrică produsă;
- producătorii respectivi nu pot, așadar, să încheie contracte pe termen mediu și lung pentru a exporta în alte state membre energia electrică produsă și nu au acces la piețele centralizate din acele state membre;
- este posibil să se încheie contracte bilaterale de export numai prin intermediari („traders”) care au achiziționat în prealabil energia electrică de pe piața angro.
- aceste restricții nu se aplică pe piața pe termen scurt (pentru ziua următoare sau intrazilnică).

40. Astfel cum am menționat deja, în prezenta cauză se contestă o sancțiune aplicată societății Hidroelectrica pentru faptul că, în conformitate cu interpretarea legii românești susținută de ANRE, a exportat energie electrică în afara platformei Opcom.

1. Existența unei restricții la import

41. În primul rând, trebuie să se stabilească dacă interdicția ca un agent economic care produce energie electrică în România să o exporte în alt stat membru fără să utilizeze platforma instituită de legea națională constituie o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative la export, în sensul articolului 35 TFUE.

¹³ Punctele 25-27 din observațiile sale scrise.

¹⁴ A se vedea, cu caracter general, Hotărârea din 27 aprilie 1994, Almelo (C-393/92, EU:C:1994:171, punctul 28).

¹⁵ Guvernul român subliniază că nivelul de export de energie electrică din România în anii 2014 și 2016 a fost de 8 200 GWh și, respectiv, de 8 587 GWh (punctul 23 din observațiile sale scrise).

42. Curtea a calificat drept măsuri cu efect echivalent unor restricții cantitative la export „măsurile naționale care au ca obiect sau ca efect să restrângă în mod specific fluxurile exporturilor și să stabilească, astfel, o diferență de tratament între comerțul intern al unui stat membru și comerțul său de export, astfel încât să se asigure un avantaj special producției naționale sau pieței interne a statului în cauză, în detrimentul producției sau al comerțului altor state membre”¹⁶.

43. Conform interpretării ANRE, Legea nr. 123/2012 interzice tranzacțiile directe (fără intermedierea platformelor Opcom) între producătorii români de energie electrică și potențialii lor clienți din alt stat membru.

44. Cu toate că această interdicție se aplică de asemenea producătorilor de energie electrică destinată consumului intern, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, „o măsură națională aplicabilă tuturor operatorilor ce acționează pe teritoriul național, care afectează, în fapt, mai mult ieșirea produselor de pe piața statului membru de export decât comercializarea produselor pe piața națională a statului membru respectiv, intră sub incidența interdicției prevăzute la articolul 35 TFUE”¹⁷.

45. Comisia susține că această situație se regăsește în prezenta cauză, opinie pe care o împărtășim. Norma națională are un efect disuasiv asupra exporturilor și nu aplică un tratament egal piețelor centralizate naționale, gestionată de Opcom, și piețelor similare de energie electrică din celelalte state ale Uniunii. În plus, dacă sistemul român corespunde realmente modelului descris de părți în ședință, Comisia consideră că acesta implică o discriminare directă incompatibilă cu dreptul Uniunii¹⁸.

46. Guvernul român recunoaște, în cele din urmă, efectul restrictiv invocat de Comisie. Acesta afirmă că livrarea prin contracte bilaterale a energiei electrice la export în afara platformei centralizate „implică reducerea energiei electrice disponibile pentru acoperirea curbei de consum interne, ceea ce implicit conduce la necesitatea de acoperire a acesteia prin apelarea la importuri”¹⁹.

47. Acest argument relevă faptul că scopul (sau unul dintre scopurile) măsurii legislative este de a condiționa exportul energiei electrice de satisfacerea prealabilă a consumului intern. Astfel, restricția impusă producătorilor naționali în ceea ce privește accesul la piața externă este recunoscută în mod clar, deoarece acestora li se interzice, astfel cum s-a arătat anterior, exportul direct.

48. Prin urmare, o astfel de dispoziție se încadrează printre cele care, conform Hotărârii Gysbrechts și Santurel Inte, au „ca obiect sau ca efect să restrângă în mod specific fluxurile exporturilor”²⁰. Inclusiv în cazul în care se aplică în mod nediferențiat tuturor agenților economici care produc energie electrică, aceasta „afectează mai mult ieșirea produselor de pe piața statului membru de export decât comercializarea produselor pe piața națională a statului membru respectiv”, tocmai pentru că dă prioritate furnizării pe piața internă și, în acest sens, o favorizează în detrimentul comerțului exterior.

16 Hotărârea din 16 decembrie 2008, Gysbrechts și Santurel Inter (C-205/07, EU:C:2008:730, denumită în continuare „Hotărârea Gysbrechts și Santurel Inter”, punctul 40). Astfel cum subliniază guvernul român, această hotărâre face trimitere la Hotărârea din 8 noiembrie 1979, Groenveld (15/79, EU:C:1979:253, punctul 7).

17 Hotărârea din 28 februarie 2018, ZPT (C-518/16, EU:C:2018:126, denumită în continuare „Hotărârea ZTP”, punctul 43).

18 Producătorii români de energie electrică sunt privați de posibilitatea de a apela la piețele din alte state membre, indiferent dacă este vorba despre piețe centralizate sau despre tranzacții prin contracte bilaterale, fiindu-le astfel interzis accesul la un număr mai mare de posibili cumpărători și negocierea unor condiții de vânzare mai favorabile (de exemplu în ceea ce privește prețurile sau termenele de livrare).

19 Punctul 41 din observațiile guvernului român.

20 Hotărârea Gysbrechts și Santurel Inter, punctul 40.

2. Eventuale justificări ale restricției constatate

49. O măsură restrictivă poate fi justificată atât prin motivele enunțate la articolul 36 TFUE, cât și prin cerințe imperative de interes general, cu condiția ca măsura respectivă să fie proporțională cu scopul legitim urmărit²¹.

a) Existența unui motiv sau a unei cerințe justificative

50. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, autoritățile naționale sunt cele cărora le revine obligația de a invoca justificările privind interdicțiile care constituie o derogare de la principiul liberei circulații a mărfurilor²².

51. Decizia de trimitere nu conține nicio mențiune cu privire la eventuala justificare a Legii nr. 123/2012.

52. Cu toate acestea, nu există niciun impediment pentru a admite că, astfel cum consideră Comisia și după cum afirmă guvernul român²³, intenția legiuitorului putea fi aceea de a asigura că tranzacțiile angro cu energie electrică pe piața concurențială au loc în mod public și centralizat, conform principiilor transparenței și nediscriminării, excluzându-se astfel tranzacțiile bilaterale și netransparente între producători și alți operatori economici²⁴.

53. Guvernul român invocă un al doilea motiv justificativ, referitor la garantarea alimentării cu energie electrică, și chiar și un al treilea motiv: protecția consumatorilor.

54. Astfel, acesta invocă obiectivul de a asigura, în beneficiul consumatorilor, siguranța alimentării cu energie electrică, făcând trimitere la considerentul (51) al Directivei 2009/72, în care interesele consumatorilor sunt prezentate ca aflându-se în centrul directivei²⁵.

55. În acest sens, guvernul român subliniază că livrarea prin contracte bilaterale a energiei electrice la export implică „reducerea energiei electrice disponibile pentru acoperirea curbei de consum interne” și ar conduce eventual la importul de energie electrică și, prin urmare, la creșterea prețului²⁶.

56. Prin urmare, se poate conveni asupra faptului că obiectivele legislației în litigiu sunt, pe de o parte, transparența pieței de energie electrică și, pe de altă parte, asigurarea alimentării corespunzătoare cu energie electrică pentru consumul intern.

57. Împărtășim opinia Comisiei în sensul că primul dintre aceste obiective (garantarea transparenței tranzacțiilor cu energie electrică) ar putea fi calificat drept „motiv imperativ de interes general”, în sensul jurisprudenței Curții, apt să justifice o eventuală restricție la export.

21 A se vedea printre altele Hotărârea Gysbrechts și Santurel Inter, punctul 45.

22 A se vedea printre altele Hotărârea din 23 decembrie 2015, Scotch Whisky Association și alții (C-333/14, EU:C:2015:845, denumită în continuare „Hotărârea Scotch Whisky Association”, punctele 53 și 54).

23 Punctul 36 din observațiile sale scrise.

24 Punctul 42 din observațiile scrise ale Comisiei. Prin urmare, Legea nr. 123/2012 ar avea ca obiectiv garantarea transparenței și a integrității pieței, prin împiedicarea tranzacțiilor directe care ar putea genera indoiele în lipsa unui mecanism de concurență specific unei platforme centralizate și reglementate.

25 Punctul 37 din observațiile scrise ale guvernului român.

26 *Loc. ult. cit.*, punctul 41.

58. În ceea ce privește cel de al doilea obiectiv, potrivit jurisprudenței, siguranța aprovizionării cu energie electrică se încadrează în mod natural printre motivele justificative de siguranță publică prevăzute la articolul 36 TFUE²⁷. Legiuitorul primar al Uniunii menționează la articolul 194 alineatul (1) litera (b) TFUE, drept unul dintre obiectivele politicii energetice a Uniunii, asigurarea siguranței aprovizionării cu energie electrică²⁸.

59. Or, statul membru este cel căruia îi revine sarcina de a demonstra că reglementarea menționată adoptată în temeiul acestor justificări este necesară și de natură să asigure realizarea obiectivelor urmărite și respectă principiul proporționalității, aceste obiective neputând fi atinse prin interdicții sau limitări de o amploare mai redusă sau care să afecteze într-o mai mică măsură comerțul în cadrul Uniunii²⁹.

b) Caracterul necesar și adecvat al măsurii în litigiu

60. Centralizarea tranzacțiilor angro de energie electrică pe o platformă unică ar putea, în abstract, să fie adecvată atât pentru menținerea aprovizionării consumului național, cât și pentru asigurarea transparenței acestor tranzacții.

61. În orice caz, revine instanței de trimitere sarcina de a determina dacă, având în vedere caracteristicile platformei respective (administrată de un operator desemnat de autoritățile naționale), centralizarea pe aceasta a tranzacțiilor cu energie electrică: a) constituie un mijloc adecvat, relevant și eficient pentru asigurarea aprovizionării interne și b) asigură condiții suficiente de transparență și nediscriminare.

62. Potrivit jurisprudenței Curții, „justificările susceptibile să fie invocate de un stat membru trebuie să fie însoțite de dovezi corespunzătoare sau de o analiză a oportunității și a proporționalității măsurii restrictive adoptate de acest stat, precum și de elemente precise care să permită susținerea argumentării sale”³⁰.

c) Caracterul proporțional al restricției

63. În opinia noastră, chiar dacă s-ar accepta că centralizarea tranzacțiilor impusă (conform interpretării ANRE) prin Legea nr. 123/2012 este adecvată pentru îndeplinirea obiectivului legitim urmărit, această dispoziție depășește ceea ce este necesar, deoarece se pot adopta măsuri care restrâng într-o măsură mai mică libertatea consacrată la articolul 35 TFUE.

1) În ceea ce privește transparența

64. În ceea ce privește asigurarea transparenței, împărtășim în totalitate abordarea Comisiei: fără să se recurgă la soluția extremă de a interzice exportul direct către alte state membre în afara platformei centralizate, este posibil să se utilizeze instrumentele de cooperare între autoritățile naționale de reglementare prevăzute la articolele 36-38 din Directiva 2009/72.

27 Guvernul român invocă Hotărârea din 10 iulie 1984, Campus Oil și alții (72/83, EU:C:1984:256), în care, la punctul 34, se explică faptul că, „datorită importanței lor excepționale ca sursă de energie în economia modernă, produsele petroliere sunt fundamentale pentru existența unui stat, întrucât depind de ele funcționarea nu numai a economiei acestuia, dar mai ales a instituțiilor și a serviciilor publice esențiale și chiar supraviețuirea populației sale. Prin urmare, întreruperea aprovizionării cu produse petroliere și riscurile care decurg din aceasta pentru existența unui stat pot afecta grav siguranța publică, a cărei protecție este autorizată de articolul 36”.

28 În considerentul (5) al Directivei 2009/72 se arată că „[s]iguranța alimentării cu energie electrică este de o importanță vitală pentru dezvoltarea societății europene, pentru punerea în aplicare a unei politici durabile privind schimbările climatice, precum și pentru încurajarea concurenței pe piața internă [...]”.

29 Hotărârea Scotch Whisky Association (punctele 37 și 53 și jurisprudența citată) și Hotărârea din 22 iunie 2017, EON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, punctul 90).

30 Hotărârea Scotch Whisky Association, punctul 54.

65. Una dintre obligațiile acestor autorități de reglementare este, pentru ceea ce ne interesează aici, „să monitorizeze nivelul de transparență, inclusiv al prețurilor angro, [precum și să garanteze] respectarea de către întreprinderile din domeniul energiei electrice a obligațiilor referitoare la transparență”³¹.

66. Obligațiile impuse autorităților de reglementare au ca scop „promovarea [...] unei piețe interne a energiei electrice sigure, competitive și durabile din punct de vedere al mediului, precum și a unei deschideri efective a pieței în beneficiul tuturor clienților și furnizorilor din Comunitate, precum și garantarea condițiilor adecvate pentru funcționarea eficientă și sigură a rețelelor de energie electrică, având în vedere obiectivele pe termen lung”, întotdeauna „în strânsă cooperare cu [...] autoritățile de reglementare ale altor state membre”³².

67. Obligația de cooperare este menționată la articolul 38 din Directiva 2009/72: autoritățile de reglementare cooperează, printre altele, cu scopul „de a încuraja crearea de mecanisme operaționale necesare pentru a permite o gestionare optimă a rețelei, de a promova bursele comune de energie electrică și alocarea capacității de interconexiune transfrontalieră, precum și de a permite un nivel adecvat al capacității de interconexiune [...], permițând astfel dezvoltarea unei concurențe efective și îmbunătățirea siguranței alimentării cu energie, fără a face discriminări între întreprinderile furnizoare din diferite state membre”³³.

68. În acest context, astfel cum arată Comisia, nu există niciun impediment ca ANRE să întocmească o listă a platformelor de tranzacționare *fiabile*, cu alte cuvinte apte să asigure tranzacții transparente și nediscriminatorii. ANRE poate recurge în acest scop:

- la articolul 38 alineatul (1) din Directiva 2009/72, referitor la consultarea reciprocă și la cooperarea dintre autoritățile respective, care prevede că acestea trebuie să își furnizeze „toate informațiile necesare îndeplinirii atribuțiilor care le revin”, și
- la dreptul oferit autorităților respective, în temeiul alineatului (3) al aceleiași dispoziții, „de a încheia acorduri de cooperare între ele, pentru a favoriza cooperarea în domeniul reglementării”.

69. Regulamentul nr. 1227/2011, al cărui obiectiv este de a garanta integritatea și transparența pieței angro de energie electrică, prevede mecanisme de cooperare între autoritățile de reglementare care pot fi utile:

- la articolul său 7 alineatul (2) primul paragraf, acesta arată că „[a]utoritățile naționale de reglementare cooperează la nivel regional între ele și cu Agenția în cadrul activității de monitorizare a piețelor angro de energie”. Alineatul (1) al aceleiași dispoziții prevede că, astfel, autoritățile respective vor putea „[...] monitoriz[a] activitățile de tranzacționare cu produse energetice angro pentru a detecta și preveni tranzacțiile bazate pe informații privilegiate și manipularea pieței”³⁴.
- la articolul său 9, acesta prevede crearea unui registru european al participanților la piață, în care trebuie să figureze informațiile cele mai relevante privind tranzacțiile încheiate pe piața angro de energie electrică, inclusiv, conform articolului 8 alineatul (1) din regulamentul respectiv, „datele precise de identificare a produselor energetice angro cumpărate și vândute, prețul și cantitatea convenite, datele și momentele de executare, părțile la tranzacție și beneficiarii tranzacției, precum și alte informații relevante”. Potrivit articolului său 9 alineatul (3), acest registru poate fi accesat de autoritățile naționale de reglementare.

31 Articolul 37 alineatul (1) litera (i) din Directiva 2009/72.

32 Articolul 36 litera (a) din Directiva 2009/72.

33 Articolul 38 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2009/72.

34 Această sarcină este facilitată de faptul că, în temeiul articolului 7 alineatul (2), „autoritățile naționale de reglementare au acces la informațiile pertinente deținute de Agenție”.

70. Prin urmare, considerăm că transparența poate fi obținută fără să se impună obligația ca tranzacțiile angro cu energie electrică să se realizeze numai prin intermediul platformelor administrate de un singur operator național, cu alte cuvinte prin excluderea platformelor altor state membre care asigură condiții identice de transparență și nediscriminare.

71. În definitiv, există instrumente normative suficiente pentru a asigura transparența pieței de energie electrică, fără a fi necesar să se aștepte, astfel cum a susținut ANRE în ședință, armonizarea deplină a sectorului.

2) *În ceea ce privește asigurarea aprovizionării*

72. În ceea ce privește asigurarea aprovizionării consumului național de energie, considerăm de asemenea că nu este obligatoriu să li se interzică producătorilor, cu caracter general, exportul direct de energie electrică în afara platformei administrate de Opcom, deoarece există măsuri mai puțin radicale.

73. Astfel cum am arătat deja, având în vedere că energia electrică reprezintă un element strategic fundamental pentru statele membre, asigurarea furnizării regulate a acesteia constituie un obiectiv esențial de interes general.

74. Or, „furnizare regulată” nu înseamnă în mod obligatoriu „furnizare la cel mai bun preț”. Acesta pare să fie adevăratul obiectiv al legislației în litigiu, care, potrivit guvernului român, urmărește să evite creșterea prețurilor inerentă necesității de a importa energie electrică³⁵.

75. Dacă interdicția de a exporta direct ar putea fi justificată de motive de ordin pur economic sau comercial, s-ar pune sub semnul îndoielii principiul însuși al pieței interne. Pe de altă parte, în situații de urgență provocate de împrejurări excepționale, statele membre pot invoca motive de siguranță publică și de interes general pentru a împiedica exportul de energie electrică. Însă adoptarea în mod automat a unor astfel de măsuri, fără alt scop decât de a împiedica jocul liber al pieței și de a obține un preț mai bun pentru consumul intern, depășește, în opinia noastră, motivele legitime de restricționare autorizate de articolul 36 TFUE sau motivele de interes general care justifică restricțiile cantitative la export sau măsurile cu efect echivalent.

76. Astfel cum s-a subliniat în ședință, Hidroelectrica nu contestă faptul că trebuie să respecte dispozițiile legale care îi impun să păstreze disponibilă o anumită cantitate de energie electrică, tocmai pentru a asigura alimentarea națională. Ceea ce solicită aceasta este să i se permită să tranzacționeze *restul* cantității de energie electrică pe care o produce fie prin contracte bilaterale, fie pe alte piețe decât platforma centralizată Opcom.

77. În această situație, este disproporționată interdicția absolută de a exporta energia electrică ce nu este strict necesară pentru siguranța minimă a alimentării.

78. Mai mult, nu pare a fi coerent cu obiectivul menționat faptul că intermediarii („traders”) pot să achiziționeze energia electrică de pe piața angro respectivă pentru ca, ulterior, fără restricții similare celor impuse producătorilor, să o exporte altor state membre.

79. În sfârșit, trebuie amintit că, astfel cum subliniază Regulamentul 2015/1222, securitatea aprovizionării cu energie „este [...] indisolubil legată de funcționarea eficientă a pieței interne a energiei electrice și de integrarea piețelor izolate ale energiei electrice din statele membre”³⁶.

35 Punctul 41 din observațiile scrise ale guvernului român.

36 Considerentul (2) al Regulamentului 2015/1222.

80. În același sens, în considerentul (44) al Directivei 2009/72 se arată că siguranța alimentării implică monitorizarea echilibrului dintre cerere și ofertă în fiecare stat membru, fără însă a se limita la aceasta deoarece este necesar „să se întocmească un raport privind situația la nivel comunitar, luându-se în considerare capacitatea de interconexiune între zone”.

81. Exportul/importul de energie electrică între statele membre este, așadar, un element fundamental pentru siguranța alimentării atât în fiecare stat membru, cât și pe întreg teritoriul Uniunii. În definitiv, este vorba despre o măsură de protecție care ia în considerare în egală măsură dimensiunile națională și europeană ale pieței de energie electrică, în vederea siguranței alimentării la ambele niveluri, ceea ce permite asigurarea necesităților pieței interne prin intermediul resurselor pieței Uniunii.

V. Concluzie

82. În temeiul considerațiilor prezentate, propunem Curții să răspundă Tribunalului București (România) după cum urmează:

„Articolul 35 TFUE se opune unei reglementări a unui stat membru care, prin impunerea obligației de centralizare a tranzacțiilor angro cu energie electrică pe o platformă unică, administrată de un operator desemnat de autoritățile naționale, le interzice producătorilor să exporte direct energia respectivă în alte state membre.

Această măsură nu poate fi justificată, cu caracter general, prin invocarea unor motive precum transparența sau siguranța aprovizionării în cazul în care acestea din urmă au la bază rațiuni de ordin economic privind creșterea prețurilor ca urmare a unui eventual import de energie electrică.”