



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 17 september 2020\*

”Begäran om förhandsavgörande – Inre marknaden för el – Fri rörlighet för varor – Artikel 35 FEUF – Kvantitativa exportrestriktioner – Åtgärder med motsvarande verkan – Nationella bestämmelser enligt vilken elproducenter är skyldiga att bjuda ut all tillgänglig el uteslutande på en centraliserad konkurrensutsatt marknad i den berörda medlemsstaten”

I mål C-648/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunalul București (Förstainstansdomstolen i Bukarest, Rumänien) genom beslut av den 26 januari 2017, som inkom till domstolen den 17 oktober 2018, i målet

**Autoritatea națională de reglementare în domeniul energiei (ANRE)**

mot

**Societatea de Producere a Energiei Electrice în Hidrocentrale Hidroelectrica SA,**

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Vilaras samt domarna S. Rodin, D. Šváby, K. Jürimäe och N. Piçarra (referent),

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: handläggaren R. Schiano,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 23 januari 2020,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Autoritatea națională de reglementare în domeniul energiei (ANRE), genom D. Chiriță, A.-M. Rilling, V. Alicuș, A.-I. Zorzoană och A.-A. Milea, biträdda av R. Chiriță, O. Chiriță, R.O. Colcieri och B. Pantea, avocați,
- Societatea de Producere a Energiei Electrice în Hidrocentrale Hidroelectrica SA, genom C. Radu, biträdd av C. Alexandru, K. Mansour och C. Calabache, avocați,

\* Rättegångsspråk: rumänska.

- Rumäniens regering, inledningsvis genom E. Gane, A. Wellman, R.I. Hațieganu, M. Chicu och C.-R. Cantâr, därefter genom E. Gane, A. Wellman, R.I. Hațieganu och M. Chicu, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom I.V. Rogalski, M. Huttunen och O. Beynet, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 2 april 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,  
följande

### Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 35 FEUF.
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Autoritatea națională de reglementare în domeniul energiei (energitillsynsmyndigheten, Rumänien) (nedan kallad ANRE) och Societatea de Producere a Energiei Elecours în Hidrocentrale Hidroelectrica SA (nedan kallat Hidroelectrica), angående rapport nr 36119 av den 11 maj 2015 med åläggande av sanktionsavgift som ANRE upprättat med avseende på Hidroelectrica av det skälet att bolaget inte hade salufört all den el som bolaget producerat på den rumänska konkurrensutsatta elmarknaden, utan hade exporterat en del av den producerade elen direkt till den ungerska elmarknaden.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Unionsrätt*

#### *Direktiv 2009/72/EG*

- 3 Skälen 3, 5, 25 och 51 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG (EUT L 211, 2009, s. 55), har följande lydelse:

”(3) De friheter som Europeiska unionens medborgare garanteras genom [EUF]-fördraget – bland annat, fri rörlighet för varor, etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster – kan endast uppnås på en fullständigt öppen marknad, där alla konsumenterna fritt kan välja handlare och där alla handlare kan leverera fritt till sina kunder.

...

(5) En trygg elförsörjning är av avgörande betydelse för samhällsutvecklingen i Europa, för genomförandet av en hållbar klimatförändringsspolitik samt för främjandet av konkurrenskraften på den inre marknaden. ...

(25) En trygg energiförsörjning har en avgörande betydelse för den allmänna säkerheten och är därför till sin natur förknippad med en effektivt fungerande inre marknad för el och med en integration av medlemsstaternas separata elmarknader. ...

(51) Konsumenternas intresse bör stå i centrum för detta direktiv och tjänsternas kvalitet bör hör till elföretagens centrala ansvarsområden. Befintliga konsumenträttigheter behöver stärkas och tryggas och bör innefatta ökad transparens. Konsumentskyddet bör säkerställa att alla

konsumenter inom [unionens] utökade ansvarsområde kan dra nytta av en konkurrensutsatt marknad. Medlemsstaterna eller, om en medlemsstat föreskrivit detta, tillsynsmyndigheterna, bör se till att konsumenträttigheterna tillgodoses.”

- 4 Artikel 3 i direktivet har rubriken ”Skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster och skyddet av kunderna”. Punkt 1 i den artikeln har följande lydelse:

”Medlemsstaterna ska, utan att det påverkar tillämpningen av punkt 2, på grundval av sin institutionella organisation och med vederbörlig hänsyn till subsidiaritetsprincipen, se till att elföretag drivs i enlighet med principerna i detta direktiv för att uppnå en konkurrensutsatt, säker och miljömässigt hållbar elmarknad, och de får inte göra någon diskriminerande åtskillnad mellan dessa företag när det gäller deras rättigheter eller skyldigheter.”

- 5 Genom artiklarna 36–38 i direktivet, vilka rör de nationella tillsynsmyndigheternas allmänna mål, skyldigheter och befogenheter respektive regelverket för gränsöverskridande frågor, införs flera verktyg för samarbete mellan dessa myndigheter.

#### *Förordning (EU) nr 1227/2011*

- 6 I artikel 1.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1227/2011 av den 25 oktober 2011 om integritet och öppenhet på grossistmarknaderna för energi (EUT L 326, 2011, s. 1) föreskrivs följande:

”I denna förordning fastställs bestämmelser som förbjuder marknadsmissbruk som påverkar grossistmarknaderna för energi, och som är förenliga med bestämmelserna för finansmarknaderna och med att grossistmarknaderna för energi ska fungera väl, samtidigt som hänsyn tas till särdragen hos dessa marknader. I denna förordning fastställs även att grossistmarknaderna för energi ska övervakas av byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter ..., i nära samarbete med de nationella tillsynsmyndigheterna och med hänsyn tagen till växelverkan mellan systemet för handel med utsläppsrätter och grossistmarknaderna för energi.”

- 7 Artiklarna 7–9 i förordning nr 1227/2011 rör övervakning av grossistmarknaden för energi, insamling av uppgifter och registrering av aktörerna på denna marknad. I dessa artiklar fastställs de befogenheter som tillkommer byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter, i samarbete med de nationella tillsynsmyndigheterna. I dessa bestämmelser åläggs även marknadsaktörerna att lämna vissa uppgifter till byrån och de innehåller föreskrifter om upprättande av ett europeiskt register över marknadsaktörer som är tillgängligt för de nationella tillsynsmyndigheterna. Registret innehåller de viktigaste uppgifterna avseende de transaktioner som har genomförts på marknaden.

#### *Förordning (EU) 2015/1222*

- 8 Artikel 5.1 i kommissionens förordning (EU) 2015/1222 av den 24 juli 2015 om fastställande av riktlinjer för kapacitetstilldelning och hantering av överbelastning (EUT L 197, 2015, s. 24) har följande lydelse:

”Om det i en medlemsstat eller medlemsstats elområde, vid denna förordnings ikraftträdande, redan finns ett nationellt lagstadgat monopol för tjänster inom dagen före- och intradagshandel, vilket utesluter utnämning av mer än en nominerad elmarknadsoperatör, måste den berörda medlemsstaten underrätta [Europeiska] kommissionen inom två månader från dagen för denna förordnings ikraftträdande och får den berörda medlemsstaten avvisa utnämningen av mer än en nominerad elmarknadsoperatör per elområde.”

### *Rumänsk rätt*

- 9 I Legea nr. 123 energiei elecquent și a gazelor naturale (lag nr 123 om elektricitet och naturgas) av den 10 juli 2012 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr 485 av den 16 juli 2012), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad lagen om elektricitet och naturgas), föreskrevs följande:

#### ”Artikel 2

Verksamhet inom sektorn för el och värme från kraftvärmeproduktion ska bedrivas i följande grundläggande syften:

...

- c) upprätta och säkerställa att de konkurrensutsatta marknaderna för el fungerar väl.

...

- h) förbättra konkurrenskraften på den inre marknaden för el och främja dels aktivt deltagande i uppbyggandet av både den regionala marknaden och unionens inre marknad för el, ... dels deltagandet i utvecklingen av den gränsöverskridande handeln.

...

#### Artikel 3

I denna avdelning används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

...

38. elmarknadsoperatör: en juridisk person som ansvarar för organisation och administration av de centraliserade marknaderna, med undantag för balansmarknaden, med avseende på grossisthandel med el på kort, medellång och lång sikt.

...

49. centraliserad elmarknad: det organiserade sammanhang där flera ekonomiska aktörer driver handel med el genom förmedling av elmarknadsoperatören eller överföringssystemoperatören på grundval av specifika regler som godkänns av behörig myndighet.

...

#### Artikel 10

...

2. Den behöriga myndigheten ska utfärda licenser för

...

- f) förvaltning av de centraliserade marknaderna; en enda licens ska utfärdas för elmarknadsoperatören

...

...

## Artikel 20

1. Elmarknaden består av en reglerad marknad och en konkurrensutsatt marknad, och handel med el kan genomföras i grossist- eller detaljled.

...

## Artikel 23

1. Handel med el sker på den konkurrensutsatta marknaden på ett öppet, offentligt, centraliserat och icke-diskriminerande sätt. ...

...

## Artikel 28

Producenterna har i huvudsak följande skyldigheter:

...

c) offentligt och på ett icke-diskriminerande sätt erbjuda all tillgänglig el på den konkurrensutsatta marknaden.

...”

## Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 10 Hidroelectrica är ett rumänskt privaträttsligt bolag med staten som majoritetsaktieägare. Bolagets verksamhet består i produktion, överföring och distribution av elektricitet. Bolaget innehar både en produktionslicens och en licens för elleveranser i Rumänien och en handelslicens utfärdad av Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH) (tillsynsmyndigheten på området för el och allmännyttiga tjänster, Ungern).
- 11 Den 11 maj 2015 delgav ANRE Hidroelectrica, genom rapport nr 36119 (nedan kallad rapporten), sitt beslut att ålägga Hidroelectrica en administrativ sanktionsavgift för överträdelse av artikel 23.1 jämförd med artikel 28 c i lagen om elektricitet och naturgas. ANRE hade nämligen konstaterat att Hidroelectrica mellan december 2014 och februari 2015 ingått avtal om elförsäljning direkt via en ungersk elektronisk handelsplattform, som drevs av Tradition Financial Services Ltd, en operatör som var registrerad i Förenade kungariket. Hidroelectrica hade ingått dessa avtal trots att bolaget var skyldigt att tillhandahålla all producerad el på ett öppet, offentligt, centraliserat och icke-diskriminerande sätt på den centrala elmarknaden i Rumänien, det vill säga via de plattformar som förvaltas av OPCOM SA, vilken är den enda elmarknadsoperatören i Rumänien.
- 12 Den 27 maj 2015 väckte Hidroelectrica talan mot beslutet i rapporten vid Judecătoria Sectorului 1 Bucureşti (Förstainstansdomstolen i distrikt 1 i Bukarest, Rumänien) och yrkade ogiltigförklaring av ANRE:s beslut att påföra bolaget en sanktionsavgift. Hidroelectrica gjorde gällande dels att skyldigheten att genomföra transaktioner uteslutande genom vissa operatörer som kontrolleras eller godkänts av staten utgör en begränsning av distributionskanalerna som är oförenlig med artikel 35 FEUF, dels att denna skyldighet, i egenskap av åtgärd som begränsar den fria rörligheten för el, inte var motiverad enligt artikel 36 FEUF. Hidroelectrica påpekade dessutom att Consiliul Concurenței (konkurrensmyndigheten, Rumänien) i en rapport från januari 2014 om resultaten av

branschundersökningen på elmarknaden hade angett att bestämmelserna i lagen om elektricitet och naturgas ska tolkas så, att elproducenterna får genomföra exportförsäljning direkt (eller genom bolag i sin koncern).

- 13 Judecătoria Sectorului 1 Bucureşti (Förstainstansdomstolen i distrikt 1 i Bukarest) ogiltigförklarade beslutet i rapporten och slog fast att Hidroelectrica inte var skyldigt att betala den sanktionsavgift som bolaget hade ålagts av ANRE. Nämnda domstol ansåg att handel utanför OPCOM:s centraliserade plattformar inte nödvändigtvis strider mot artikel 23.1 i lagen om elektricitet och naturgas.
- 14 ANRE överklagade denna dom till den hänskjutande domstolen, Tribunalul Bucureşti (Förstainstansdomstolen i Bukarest, Rumänien).
- 15 Den hänskjutande domstolen har inledningsvis angett att enligt meddelandet med titeln ”ANRE:s tolkning av bestämmelserna i lagen ... om elektricitet och naturgas vad gäller producenternas möjlighet att exportera el”, som offentliggjordes den 13 februari 2015 på ANRE:s webbplats, ska ”all tillgänglig el bjudas ut på ett öppet, offentligt, icke-diskriminerande och centraliserat sätt på OPCOM:s plattformar”. Nämnda domstol har i detta avseende understrukit att kvalificeringen av direkt export av elektricitet som ”överträdelse” med hänsyn till de stränga sanktionsåtgärder som ANRE kan vidta utgör hinder för utövandet av sådan verksamhet.
- 16 Den hänskjutande domstolen har vidare påpekat att Judecătoria Sectorului 2 Bucureşti (Förstainstansdomstolen i distrikt 2 i Bukarest, Rumänien) i ett liknande mål har slagit fast att även om det i artikel 23.1 i lagen om elektricitet och naturgas föreskrivs att handel med el ska bedrivas på ett öppet, offentligt, centraliserat och icke-diskriminerande sätt så krävs det inte enligt denna bestämmelse att transaktionerna endast genomförs på OPCOM:s centraliserade plattformar. Den hänskjutande domstolen drog härav slutsatsen att handel utanför OPCOM:s centraliserade plattformar inte nödvändigtvis strider mot nämnda bestämmelse och att ANRE därför, för att styrka påståendet att den berörda elproducenten gjort sig skyldig till en överträdelse, borde ha visat att den aktuella transaktionen hade genomförts utanför den konkurrensutsatta marknaden på ett sätt som inte var öppet, offentligt eller centraliserat och som var diskriminerande.
- 17 Slutligen har den hänskjutande domstolen påpekat att EU-domstolen ännu inte har uttalat sig om tolkningen av artikel 35 FEUF i fråga om en lag, en lagstiftning eller en administrativ praxis som inför en sådan exportrestriktion som den som är aktuell i det nationella målet.
- 18 Mot denna bakgrund beslutade Tribunalul Bucureşti (Förstainstansdomstolen i Bukarest) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till EU-domstolen:

”Utgör artikel 35 FEUF hinder för en tolkning av artiklarna 23.1 och 28 c i [lagen om elektricitet och naturgas] som innebär att Rumäniens elproducenter är skyldiga att handla med hela den producerade elmängden uteslutande på en rumänsk centraliserad konkurrensutsatt marknad, med tanke på att det är möjligt att exportera el, inte direkt men genom tradingbolag?”

### **Prövning av tolkningsfrågan**

#### ***Huruvida tolkningsfrågan kan tas upp till prövning***

- 19 ANRE har gjort gällande att begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till prövning, eftersom den inte avser tolkningen av en unionsrättslig bestämmelse, utan av nationella bestämmelser som antagits av en nationell myndighet. EU-domstolen är inte behörig att ta ställning till skillnader i tolkning eller tillämpning av bestämmelser i nationell rätt.

- 20 Det ska i detta hänseende erinras om att det visserligen inte ankommer på EU-domstolen, inom ramen för artikel 267 FEUF, att pröva huruvida en nationell bestämmelse i lag eller annan författning, eller den tolkning av bestämmelsen som gjorts av nationella rättstillämpare är förenlig med unionsrätten. EU-domstolen är emellertid behörig att tillhandahålla den hänskjutande domstolen alla uppgifter om unionsrättens tolkning som möjliggör för denna att pröva huruvida den nationella bestämmelsen, eller tolkningen därav, är förenlig med den åberopade unionsbestämmelsen (se dom av den 10 mars 1983, *Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage m.fl.*, 172/82, EU:C:1983:69, punkt 8, och dom av den 2 juli 1987, *Lefèvre*, 188/86, EU:C:1987:327, punkt 6).
- 21 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 29 i sitt förslag till avgörande har den hänskjutande domstolen inte begärt att EU-domstolen ska uttala sig om tolkningen av lagen om elektricitet och naturgas, men ställer sig däremot tveksam till om en nationell myndighets tolkning av lagen är förenlig med artikel 35 FEUF.
- 22 Härav följer att ANRE:s argument till stöd för att begäran om förhandsavgörande ska avvisas inte kan godtas.

### *Prövning i sak*

- 23 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artiklarna 35 FEUF och 36 FEUF ska tolkas så, att en nationell lagstiftning som – enligt den tolkning härav som görs av den myndighet som är ansvarig för dess tillämpning – ålägger nationella elproducenter att erbjuda all tillgänglig el på plattformar som drivs av den enda operatör som utsetts för handelstjänster på den nationella elmarknaden, utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ exportrestriktion vilken inte kan motiveras med hänsyn till artikel 36 FEUF eller av ett tvingande krav av allmänintresse.

### *Huruvida artikel 35 FEUF är tillämplig*

- 24 ANRE och den rumänska regeringen har gjort gällande att artikel 35 FEUF inte är tillämplig i förevarande fall, eftersom lagstiftningen inom den aktuella sektorn har harmoniserats på unionsnivå. De anser att medlemsstaterna enligt artikel 5 i förordning 2015/1222 har rätt att utse en enda operatör för handelstjänster på den nationella elmarknaden. De har även anfört att om det redan fanns ett lagstadgat monopol för tjänster inom dagen före- och intradagshandel i en medlemsstat, var denna stat skyldig att underrätta kommissionen om detta inom två månader från det att förordningen trädde i kraft. Med tillämpning av denna bestämmelse hade den rumänska ministern för energi, SMF och näringslivsfrågor informerat kommissionen om att OPCOM, enligt lagen om elektricitet och naturgas, är den enda elmarknadsoperatör som utsetts för handelstjänster i Rumänien. Prövningen av denna lag ska följaktligen göras mot bakgrund av förordning 2015/1222.
- 25 Enligt fast rättspraxis ska nationella åtgärder inom ett område där det har skett en fullständig harmonisering på unionsnivå bedömas mot bakgrund av harmoniseringsbestämmelserna och inte mot bakgrund av de primärrättsliga bestämmelserna (dom av den 18 september 2019, *VIPA*, C-222/18, EU:C:2019:751, punkt 52 och där angiven rättspraxis).
- 26 I detta avseende är det tillräckligt att konstatera att de faktiska omständigheterna i det nationella målet inte omfattas av det tidsmässiga tillämpningsområdet för förordning 2015/1222. Dessa omständigheter inträffade nämligen mellan december 2014 och februari 2015, medan förordningen, enligt artikel 84 däri, inte trädde i kraft förrän den 14 augusti 2015, den tjugonde dagen efter det att den offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning*, den 25 juli 2015.

- 27 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 35 i sitt förslag till avgörande konstaterar domstolen dessutom att direktiv 2009/72, i det att det utgör en reglering av den inre marknaden för el, inte innebär en fullständig harmonisering av denna marknad och inte fastställer några särskilda regler för handeln med el. Såsom framgår av artikel 3 i direktivet fastställs däri endast ett antal allmänna principer som medlemsstaterna ska iaktta för att uppnå en konkurrensutsatt, säker och miljömässigt hållbar elmarknad.
- 28 Följaktligen är artikel 35 FEUF tillämplig i förevarande fall i och med att domstolen har slagit fast att EUF fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor ska tillämpas i fråga om elektricitet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 april 1994, Almelo, C-393/92, EU:C:1994:171, punkt 28, och dom av den 11 september 2014, Essent Belgium, C-204/12–C-208/12, EU:C:2014:2192, punkt 122).

*Huruvida det föreligger en åtgärd med motsvarande verkan i den mening som avses i artikel 35 FEUF*

- 29 För att besvara frågan huruvida en nationell lagstiftning, såsom den tolkats av den myndighet som tillämpar den, utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion, i den mening som avses i artikel 35 FEUF, ska det erinras om att domstolen, för det första, har kvalificerat nationella åtgärder som är tillämpliga på alla näringsidkare som bedriver verksamhet i medlemsstaten och som i själva verket har en större inverkan på exporten av medlemsstatens varor än på försäljningen av varor på medlemsstatens inhemska marknad, som åtgärder med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion i den mening som avses i nämnda artikel (dom av den 28 februari 2018, ZPT, C-518/16, EU:C:2018:126, punkt 43 och där angiven rättspraxis). För det andra har domstolen slagit fast att alla inskränkningar i någon av de grundläggande friheter som stadfästs i EUF-fördraget är förbjudna enligt fördraget, även de av mindre betydelse, om inte effekterna av dem anses vara alltför slumpmässiga eller indirekta för att restriktionen i fråga ska kunna anses utgöra en restriktion i den mening som avses i artikel 35 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 februari 2018, ZPT, C-518/16, EU:C:2018:126, punkt 44, och av den 21 juni 2016, New Valmar, C-15/15, EU:C:2016:464, punkterna 37 och 45 och där angiven rättspraxis).
- 30 ANRE och den rumänska regeringen har gjort gällande att den skyldighet att erbjuda all tillgänglig el på den centraliserade nationella marknaden som producenterna åläggs enligt artiklarna 23.1 och 28 c i lagen om el och naturgas inte enbart tar sikte på export. I syfte att visa att den aktuella lagstiftningen inte har någon begränsande inverkan på elexporten har de hänvisat till statistiska uppgifter av vilka det framgår att denna export har ökat.
- 31 Det framgår emellertid av beslutet om hänskjutande att de bestämmelser som är aktuella i det nationella målet, såsom de tolkats av ANRE, får till följd att rumänska elproducenter som har erhållit handelslicenser i andra medlemsstater, vars elmarknader är sammankopplade med marknaden i Rumänien, fräntas möjligheten att handla bilateralt med el och, i förekommande fall, att exportera elen direkt till dessa marknader. Genom att förhindra bilaterala förhandlingar mellan elproducenter och potentiella kunder medför dessa bestämmelser ett underförstått förbud mot direktexport och innebär att el som produceras i den berörda medlemsstaten i högre grad ska vara inriktad på intern förbrukning, vilket den rumänska regeringen själv har medgett.
- 32 De statistiska uppgifter som ANRE och den rumänska regeringen har hänvisat till, i vilka det anges att exporten från den rumänska elmarknaden har ökat, påverkar inte denna bedömning, eftersom det inte kan uteslutas att exporten skulle vara ännu mer omfattande i avsaknad av de aktuella bestämmelserna. Dessa uppgifter medger endast slutsatsen att lagstiftningen i fråga inte hindrar all elexport från den rumänska marknaden, vilket inte heller har bestritts i det nationella målet.



33 Den aktuella nationella lagstiftningen påverkar således i högre grad exporten av el, eftersom den förbjuder direkt export från elproducenterna från Rumänien, genom att prioritera elförsörjningen på den nationella marknaden. En sådan lagstiftning utgör följaktligen en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion i den mening som avses i artikel 35 FEUF.

*Huruvida åtgärden med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion i den mening som avses i artikel 35 FEUF kan anses vara berättigad*

34 En nationell åtgärd som strider mot artikel 35 FEUF kan motiveras av någon av de grunder som anges i artikel 36 FEUF och av tvingande krav av allmänintresse, förutsatt att det mål som eftersträvas med den är legitimt och att den står i proportion till detta mål (se dom av den 16 december 2008, Gysbrechts och Santurel Inter, C-205/07, EU:C:2008:730, punkt 45). Det ankommer på de nationella myndigheterna att ange de grunder som kan motivera sådana åtgärder som förbud vilka utgör ett undantag från principen om fri rörlighet för varor.

35 I förevarande fall har den rumänska regeringen i sitt skriftliga yttrande först och främst rent allmänt gjort gällande att artiklarna 23.1 och 28 c i lagen om elektricitet och naturgas infördes för att säkerställa öppenhet vid ingåendet av avtal på en funktionell marknad, och att främja lojal konkurrens och enkelt marknadstillträde för de olika leverantörerna, i syfte att garantera konsumenterna en trygg energiförsörjning. Nämnda regering preciserade därefter vid förhandlingen, som svar på en fråga från domstolen, att syftet med denna lag är att säkerställa en trygg energiförsörjning.

36 Domstolen har slagit fast att upprätthållandet av en trygg energiförsörjning kan omfattas av begreppet hänsyn till allmän säkerhet i den mening som avses i artikel 36 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 juli 1984, Campus Oil m.fl., 72/83, EU:C:1984:256, punkt 34).

37 Det är mot bakgrund av dessa omständigheter som det ska bedömas huruvida en nationell lagstiftning, tolkad på så sätt att nationella elproducenter är skyldiga att erbjuda all tillgänglig el på plattformar som drivs av den enda operatör som utsetts för handelstjänster på den nationella elmarknaden, är proportionerlig i förhållande till det legitima mål som eftersträvas. I detta syfte ska det inte bara kontrolleras om de åtgärder som föreskrivs i lagstiftningen är ägnade att säkerställa att de eftersträvade målen uppnås, utan likaledes om de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa (dom av den 16 december 2008, Gysbrechts och Santurel Inter, C-205/07, EU:C:2008:730, o punkt 51).

38 När det gäller frågan huruvida det genom denna lagstiftning är möjligt att uppnå målet om en trygg elförsörjning, påpekar domstolen att en skyldighet för nationella elproducenter att erbjuda all tillgänglig el på de handelsplattformar som drivs av den enda operatör som utsetts för handelstjänster på den nationella elmarknaden, varvid bilaterala förhandlingar mellan dessa producenter och deras kunder är förbjudna, inte i sig är olämplig för att säkerställa målet om en trygg elförsörjning, i det att den syftar till att den tillgängliga elen i högre grad ska vara inriktad på intern förbrukning.

39 Det ska emellertid erinras om att en begränsande åtgärd endast kan anses vara ägnad att säkerställa förverkligandet av det eftersträvade målet om den verkligen på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser behovet av att uppnå detta mål (dom av den 23 december 2015, Scotch Whisky Association m.fl., C-333/14, EU:C:2015:845, punkt 37).

40 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 78 i sitt förslag till avgörande visar den omständigheten att mellanhänder kan köpa el på grossistmarknaden för att därefter, utan motsvarande begränsningar som de som gäller för producenterna, exportera den till andra medlemsstater, att den berörda åtgärden inte överensstämmer med det eftersträvade målet. Om direkt export av el - såsom den rumänska regeringen har angett - äventyrar en trygg elförsörjning föreligger nämligen den risken oavsett om exporten utförs av producenterna eller av mellanhänder.

- 41 När det gäller frågan huruvida den lagstiftning som är i fråga i det nationella målet inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet, har den rumänska regeringen gjort gällande att bilaterala förhandlingar medför en snedvridning av elmarknaden, särskilt när producenten innehar en betydande del av denna marknad, vilket är fallet med Hidroelectrica. Enligt denna regering har direktexport av el negativ inverkan på tillgången på el på den nationella marknaden och på elprisets utveckling. Skyldigheten att tillhandahålla all tillgänglig el på de handelsplattformar som drivs av den enda operatör som utsetts på denna marknad är enligt den rumänska regeringen följaktligen proportionerlig, med hänsyn till de risker som skulle bli en följd av icke-transparent och diskriminerande handel med el.
- 42 Skyldigheten att erbjuda all tillgänglig el på de handelsplattformar som drivs av den enda operatör som utsetts för handelstjänster på den nationella elmarknaden, såsom en åtgärd för att förhindra den negativa inverkan som direktexport har på elprisets utveckling på den nationella marknaden, går emellertid, såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 73 och 74 i sitt förslag till avgörande, utöver vad som är nödvändigt för att säkerställa en trygg elförsörjning.
- 43 En garanti för en trygg elförsörjning innebär nämligen inte en garanti för en elförsörjning till bästa möjliga pris. De rent ekonomiska och kommersiella överväganden som ligger till grund för den aktuella nationella lagstiftningen kan varken hänföras till hänsyn till allmän säkerhet i den mening som avses i artikel 36 FEUF eller till de krav av allmänintresse som kan motivera kvantitativa exportrestriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan. Själva grundidén med den inre marknaden skulle undergrävas om sådana överväganden kunde motivera förbudet mot direkt export av elektricitet.
- 44 Vad gäller de risker för elförsörjningen på den nationella marknaden som den rumänska regeringen anser att en icke-transparent och diskriminerande handel skulle ge upphov till påpekar domstolen att det i förevarande fall finns åtgärder som är mindre begränsande för den fria rörligheten för el på den inre marknaden än den aktuella nationella lagstiftningen.
- 45 Såsom generaladvokaten har angett i punkterna 64–70 i sitt förslag till avgörande behandlas sådana åtgärder bland annat i artiklarna 7–9 i förordning nr 1227/2011 och i artiklarna 36–38 i direktiv 2009/72. Genom dessa bestämmelser införs verktyg för samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för övervakningen av grossistmarknaderna för energi och de innehåller föreskrifter som är avsedda att öka integriteten och öppenheten på denna marknad.
- 46 Av det ovan anförda följer att den skyldighet som åligger nationella elproducenter att erbjuda all tillgänglig el på de plattformar som drivs av den enda operatör som utsetts för handelstjänster på den nationella elmarknaden går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet.
- 47 Mot bakgrund av det ovan anförda ska tolkningsfrågan besvaras enligt följande: Artiklarna 35 och 36 FEUF ska tolkas så, att en nationell lagstiftning som, såsom den tolkas av den myndighet som är ansvarig för dess tillämpning, ålägger nationella elproducenter att erbjuda all tillgänglig el på de plattformar som drivs av den enda operatör som utsetts för handelstjänster på den nationella elmarknaden, utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ exportrestriktion vilken inte kan anses vara berättigad av hänsyn till allmän säkerhet som sammanhänger med en trygg energiförsörjning, i den mån som denna lagstiftning inte är proportionerlig i förhållande till det eftersträvade målet.

### **Rättegångskostnader**

- 48 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

**Artiklarna 35 och 36 FEUF ska tolkas så, att en nationell lagstiftning som, såsom den tolkas av den myndighet som är ansvarig för dess tillämpning, ålägger nationella elproducenter att erbjuda all tillgänglig el på de plattformar som drivs av den enda operatör som utsetts för handelstjänster på den nationella elmarknaden, utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ exportrestriktion vilken inte kan anses vara berättigad av hänsyn till allmän säkerhet som sammanhänger med en trygg energiförsörjning, i den mån som denna lagstiftning inte är proportionerlig i förhållande till det eftersträvade målet.**

Underskrifter