

Asia C-205/23

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan nojalla esitetyn
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

28.3.2023

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Tribunalul București (Bukarestin alioikeus, Romania)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

24.2.2023

Valittaja:

Engie România SA

Vastapuoli:

Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei

Pääasian kohde

Valitus Judecătoria Sectorului 4 Bucureștin (Bukarestin alueen 4 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin) tuomiosta, jolla hylättiin perusteettomana valitus (plângerea contravențională), jonka Engie România SA oli tehnyt Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei (energia-alan kansallinen sääntelyviranomainen; jäljempänä ANRE) laatimasta tarkastuskertomuksesta ja sen hallinnollisista rikkomuksista määräämästä seuraamuksesta.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

SEUT 267 artiklan nojalla pyydetään direktiivin 2009/73/EY 3 artiklan 1 kohdan, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artiklan ja 52 artiklan 1 ja 3 kohdan sekä suhteellisuusperiaatteen tulkintaa.

Ennakkoratkaisukysymykset

1) Voiko maakaasun toimittajille kuuluvan, kotitalousasiakkaisiin kohdistuvan avoimuusvelvoitteen oletettu laiminlyönti, joka on otettu osaksi kansallista lainsäädäntöä ja jota kyseisessä lainsäädännössä pidetään hallinnollisena rikkomuksena (contravenția), johtaa myös siihen, että kansallinen viranomaisen velvoittaa maakaasun toimittaja soveltamaan suhteissaan kuluttajiin hintaa, joka on määrätty hallinnollisesti ja jossa ei oteta huomioon hinnan vapaata muodostumista maakaasun markkinoilla koskevaa periaatetta, joka on vahvistettu maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/55/EY kumoamisesta annetun direktiivin 2009/73/EY 3 artiklan 1 kohdan säännöksissä?

2) Voidaanko sitä, että sekä kuluttajansuojaviranomainen että energia-alan sääntelyviranomaisen määräävät maakaasun toimittajalle seuraamuksia laatimalla kaksi erillistä hallinnollista rikkomusta koskevaa kertomusta, joissa määrätään toimittaja toteuttamaan samat toimenpiteet (toimenpiteiden määräämisestä tehtyjen hallintopäätösten päällekkäisyys), pitää oikeutettuna rajoituksena Euroopan unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan määräyksissä tarkoitetun ne bis in idem -periaatteen soveltamiselle, vai onko se kyseisen periaatteen vastaista?

Onko tällainen samojen toimenpiteiden määräämisestä samojen tosiseikkojen perusteella tehtyjen eri viranomaisten päätösten päällekkäisyys suhteellisuusperiaatteen mukaista?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Euroopan unionin perusoikeuskirja: 50 artikla ja 52 artiklan 1 ja 3 kohta

Maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/55/EY kumoamisesta annettu direktiivi 2009/73/EY: 3 artiklan 1 kohta

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Elinkeinonharjoittajien suhteissaan kuluttajiin käyttämien vilpillisten menettelytapojen torjumisesta ja lainsäädännön yhdenmukaistamisesta unionin kuluttajansuojalainsäädännön kanssa annettu laki nro 363/2007 (Legea nr. 363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor)

Sähköenergiasta ja maakaasusta annettu laki nro 123/2012 (Legea nr. 123/2012 a energiei electrice și a gazelor naturale):

– 143 §:n 1 momentin k kohdassa säädetään, että maakaasun toimittajalla on muun muassa velvollisuus toimittaa loppukäyttäjille avoimesti tietoja

sovelletuista hinnoista/hinnastoista sekä ehdoista, joiden täyttyessä sen tarjoamat palvelut ovat saatavilla ja käytettävissä; tämän velvoitteen laiminlyönti merkitsee hallinnollista rikkomusta (contravenția) (194 §:n 24^l momentti), josta määrätään seuraamukseksi vähintään 20 000 Romanian lein (RON) ja enintään 400 000 RON:n suuruinen sakko (195 §:n 2 momentin c kohta);

- 194 §:n 33 momentissa säädetään, että maakaasun kuluttajille annettavia tietoja koskevien säännösten rikkominen merkitsee hallinnollista rikkomusta (contravenția), josta määrätään seuraamukseksi vähintään 10 000 RON:n ja enintään 200 000 RON:n suuruinen sakko (195 §:n 2 momentin b kohta).

Maakaasun toimittamisesta loppukäyttäjille annettu asetus, joka on hyväksytty ANRE:n päätöksellä nro 29/2016 (Regulamentul privind furnizarea gazelor naturale la clienții finali, aprobat prin Ordinul ANRE nr. 29/2016):

- 22 §:n 1 momentissa säädetään, että kilpailuilla markkinoilla maakaasu toimitetaan vapaan kilpailun edellytyksin toimittajan ja loppukäyttäjän välillä tehdyn toimitussopimuksen perusteella sellaisella toimitushinnalla ja sellaisiin kaupallisiin ehdoin, joista ne ovat neuvotelleet keskenään tai jotka on vahvistettu vakiotarjouksessa.

Yksityiskohtaisista säännöistä, joiden mukaisesti maakaasun toimittajan on ilmoitettava loppukäyttäjille maakaasun toimitusta koskevista kaupallisista ehdoista, tehty ANRE:n päätös nro 106/2014 (Ordinul ANRE nr. 106/2014 privind modalitățile de informare a clienților finali de către furnizorii de gaze naturale cu privire la condițiile comerciale de furnizare a gazelor naturale):

- 4 §:n 1, 2, 5 ja 6 momentissa säädetään, että loppukäyttäjällä on mahdollisuus tehdä toimitussopimus joko suoralla sopimuksella tai hyväksymällä toimittajan laatima vakiotarjous ja, mikäli asiakas hyväksyy vakiotarjouksen, toimittaja on velvollinen sisällyttämään sopimukseen vähintään kaikki tarjoukseen kuuluvat tiedot, jotka on laadittava ja esitettävä yksinkertaisessa, selkeässä, luettavassa ja saatavilla olevassa muodossa, joka helpottaa niiden ymmärtämistä.

Maakaasun toimittamiseen kotitalousasiakkaille liittyvien toimenpiteiden vahvistamisesta säännellyistä hinnoista luopumista varten tehty ANRE:n päätös nro 27/2020 (Ordinul ANRE nr. 27/2020 pentru stabilirea unor măsuri privind furnizarea gazelor naturale la clienții casnici în perspectiva eliminării prețurilor reglementate):

- 7 §:n 1 momentissa säädetään, että mikäli kotitalousasiakas ei ole käyttänyt valintaoikeuttaan 30.6.2021 mennessä eikä ole tehnyt tämänhetkisen toimittajan eikä minkään muunkaan toimittajan kanssa maakaasun toimitussopimusta vapaan kilpailun edellytyksin, tämänhetkisen toimittajan tekemä tarjous katsotaan hyväksytyksi, ja sopimus, joka liittyy kyseiseen tarjoukseen, katsotaan hyväksytyksi hiljaisesti siviililain (Codul civil) mukaisin edellytyksin, ellei asiakas ilmoita toimittajalle kyseiseen päivämäärään

mennessä kieltäytyvänsä allekirjoittamasta sopimusta tai pyydä muuttamaan/täydentämään sopimusehtoja/-lausekkeita.

Energia-alalla annetun lainsäädännön rikkomisen toteamisesta, siitä ilmoittamisesta ja seuraamuksen määräämisestä annettu asetus, joka on hyväksytty ANREN päätöksellä nro 62/2013 (Regulamentul de constatare, notificare și sancționare a abaterilor de la reglementările emise în domeniul energiei, aprobat prin Ordinul ANRE nr. 62/2013):

- 21 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään, että määrättäessä hallinnollinen seuraamus (sancțiunea contravențională) määrätään samalla sen noudattamiseksi toteutettavista toimenpiteistä ja määräajoista, jotta palautetaan laillinen tilanne ja/tai sovelletaan lainsäädäntöä oikein ja korjataan olemassa oleva sääntöjenvastainen tilanne, ja että sääntöjen rikkoja on tarkastuskertomuksessa vahvistetun määräajan ja hallinnollisesta rikkomuksesta määrättävän seuraamuksen yhteydessä velvollinen korjaamaan todetut sääntöjenvastaisuudet toteuttamalla määräyksen mukaiset korjaavat toimenpiteet.

Hallinnollisia rikkomuksia koskevasta oikeudellisesta sääntelystä tehty hallituksen päätös nro 2/2001 (Ordonanța Guvernului (OG) nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor):

- 5 §:n 7 momentissa säädetään, että samasta hallinnollisesta rikkomuksesta (contravenția) voidaan määrätä vain yksi pääasiallinen hallinnollinen seuraamus (sancțiunea contravențională) sekä yksi tai useampia täydentäviä seuraamuksia.

Lyhyt esitys tosiseikoista ja pääasian oikeudenkäynnistä

- 1 ANRE totesi hallinnollisen rikkomuksen toteamisesta ja seuraamuksen määräämisestä 11.10.2021 laaditussa kertomuksessa (jäljempänä 11.10.2021 päivätty kertomus), että valittaja [Tribunalul București (Bukarestin alioikeus) (jäljempänä valittaja)], joka oli toimiluvan saanut maakaasun toimittaja, oli rikkonut monin eri tavoin oikeussääntöjä, jotka koskevat maakaasun toimittajan velvoitteita loppukäyttäjiä kohtaan.
- 2 ANRE oli näet ensinnäkin havainnut maakaasun toimittamista koskevien vakiotarjousten sisällössä lainvastaisuuksia, joihin kuuluivat i) laatimispäivämäärän ilmoittamatta jättäminen; ii) voimassaoloajan ilmoittamatta jättäminen; ja iii) sähköisen laskun toimittamiselle vaihtohtoisen laskuttamistavan ilmoittamatta jättäminen.
- 3 ANRE totesi toiseksi, että joissain vakiotarjouksissa ei ollut ilmoitettu nimenomaisesti mahdollisuudesta muuttaa tietyissä olosuhteissa maakaasun toimitushintaa, vaikka sopimusehtoihin sisältyi tällainen mahdollisuus ja kotitalousasiakkaille oli ilmoitettu asianmukaisesti ilmoitusvelvollisuudesta ja

siihen liittyvistä vaihtoehtoista siinä tapauksessa, että hintaa muutetaan ulkoisten ja ennakoimattomien tapahtumien seurauksena.

- 4 Asiakkaille oli näet ilmoitettu siitä, että ”ANRE:n sääntelemistä hinnoista kotitalousasiakkaiden maakaasuntoimituksissa luovutaan”, ja heille oli tiedotettu maakaasun toimitushinnan korottamisesta, jonka asiakkaat olivat hyväksyneet 1.7.2021, siten, että vanha arvonlisäveroton hinta oli 155,24 RON/MWh ja uusi 1.11.2021 alkaen sovellettava arvonlisäveroton hinta oli 175 RON/MWh; jälkimmäinen ilmoitus sisälsi myös täydentävän päätöksen maakaasun toimitushinnan korotuksesta viimeksi mainittuun määrään.
- 5 ANRE päätti 11.10.2021 päivätyin kertomuksen havaintojen perusteella määrätä valittajalle seuraamukseksi yhteensä 800 000 RON:n suuruisen sakon ja antaa eräissä yksittäistapauksessa huomautuksen.
- 6 Lisäksi ANRE määräsi valittajan toteuttamaan muutamia korjaavia toimenpiteitä, jotka piti toteuttaa 15 päivän kuluessa edellä mainitun kertomuksen tiedoksiantopäivästä. Korjaavat toimenpiteet sisälsivät sen, että kyseisessä kertomuksessa mainituille loppukäyttäjille sekä kaikille loppukäyttäjille, jotka olivat hyväksyneet vakiotarjoukset kertomuksessa mainittuna aikana voimassa olleeseen kiinteään hintaan ja jotka valittajan oli yksilöitävä, ilmoitettaisiin maakaasun kiinteän hinnan, johon valittaja oli sitoutunut vakiotarjouksissa, pysyttämistä ja asianomaisille asiakkaille toimitettujen täydentävien päätösten, joilla maakaasun toimitushintaa oli korotettu, kumoamisesta.
- 7 Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor (kansallinen kuluttajansuojaviranomainen, jäljempänä ANPC) suoritti ennen 11.10.2021 päivätyin kertomuksen hyväksymistä valittajan tiloissa tarkastuksen, jonka perusteella laadittiin tarkastuskertomus ja määrättiin 14.9.2021 hallinnollinen seuraamus, jonka yhteydessä kyseinen viranomainen katsoi, että valittaja oli syyllistynyt liiketoiminnassaan harhaanjohtaviin ja aggressiivisiin kaupallisiin menettelytapoihin ja rikkonut siten lain nro 363/2007 säännöksiä.
- 8 ANPC:n mukaan kyseiset menettelytavat koostuivat siitä, että kuluttajille toimitettiin viestejä, jotka sisälsivät alkuperäisiä tarjouksia, joissa vahvistettiin tietty hinta ja tietyt ehdot, jotka olivat voimassa 12 kuukautta ja jotka kuluttajat olivat hiljaisesti hyväksyneet, minkä jälkeen kolmen kuukauden kuluttua lähetettiin uusia ilmoituksia, jotka sisälsivät tarjouksia eri hintaan. Tällä tavoin valittaja oli johtanut kuluttajia harhaan, koska hintaa oli muutettu alkuperäisten tarjousten voimassaoloaikana.
- 9 Tällaisten sopimattomien kaupallisten menettelytapojen toteuttamisen perusteella ANPC määräsi 14.9.2021 tekemällään päätöksellä valittajan toteuttamaan toimenpiteitä, jotka koskivat menettelytapojen lopettamista, toiminnan keskeyttämistä siihen saakka, että tällaiset kaupalliset menettelytavat on lopetettu, ja luopumista maakaasun toimitushinnan muuttamisesta kotitalousasiakkaiden osalta.

- 10 Valittaja riitautti 11.10.2021 päivätyin kertomuksen valituksella (plângerea contravențională), joka kirjattiin Judecătoria Sectorului 4 Bucureștin asialuetteloon.
- 11 Judecătoria Sectorului 4 București hylkäsi valituksen (plângere contravențională) perusteettomana 14.3.2022 antamallaan tuomiolla, jolla se pysytti 11.10.2021 päivätyin kertomuksen.
- 12 Valittaja valitti 14.3.2022 annetusta tuomiosta ennakkoratkaisua pyytävään tuomioistuimeen, jonka on annettava lopullinen ratkaisu tässä asiassa. Valittaja pyysi muutoksenhaun yhteydessä ennakkoratkaisupyyntön esittämistä unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksissä mainituista seikoista.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 13 ANRE katsoi 11.10.2021 päivätyssä kertomuksessa ensinnäkin, että valittaja ei ollut täyttänyt oikeudellista velvollisuuttaan antaa loppukäyttäjilleen avoimella, nimenomaisella ja läpinäkyvällä tavalla selkeitä tietoja hinnoista, joita se sovelsi maakaasun toimituksissa käyttöpaikkoihin.
- 14 ANRE katsoi toiseksi, että asiakkaiden hyväksymissä vakiotarjouksissa, joihin eräät sopimukset perustuivat, vahvistettiin kiinteä hinta, joka oli voimassa 12 kuukauden ajan, ilman että niissä olisi täsmennetty, että toimittaja varaisi itselleen oikeuden muuttaa/päivittää tarjottua hintaa kyseisen ajanjakson aikana, mistä mahdollisesta kuitenkin määrättiin tehdyissä sopimuksissa.
- 15 Näin ollen ANRE katsoi, että koska jokainen hinnanmuutos, joka tehtiin vakiotarjoukseen liittyvän sopimuksen tekemisen jälkeen, merkitsee sitä, että maakaasun tarjoaja laiminlyö avoimuusvelvollisuuden, joka sitoo sitä lain nro 123/2012 143 §:n 1 momentin k kohdan nojalla, todetut teot ovat hallinnollisia rikkomuksia (contravenția), joista säädetään kyseisen lain 194 §:n 24¹ momentissa.

Lyhyt yhteenveto ennakkoratkaisupyyntön perusteluista

- 16 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa ensinnäkin, että yhtäältä ANPC ja toisaalta ANRE ovat määränneet valittajalle seuraamuksia samoista teoista, joita ne ovat luonnehtineet ne eri tavalla: ANPC on määritellyt ne laissa nro 363/2007 säädetyn kuluttajiin nähden voimassa olevan lakisääteisen velvoitteen laiminlyönniksi ja ANRE lain nro 123/2012 143 §:n 1 momentin k kohdassa säädetyn avoimuusvelvoitteen laiminlyönniksi.
- 17 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin toteaa tämän jälkeen, että molemmat viranomaiset ovat määränneet valittajalle saman korjaamisvelvoitteen, jonka mukaan sen oli palautettava vakiotarjouksissa huhtikuussa 2021 vahvistettu hinta, joka oli huomattavasti alempi kuin maakaasun hankintahinta vapailta

markkinoilla, kun otetaan huomioon tämän hinnan kehitys markkinoilla heinä-
syyskuussa 2021 ja sen jälkeen.

- 18 Näin ollen ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pyytää ensimmäisessä kysymyksessään unionin tuomioistuinta tulkitsemaan direktiivin 2009/73 3 artiklan 1 kohtaa, joka on otettu osaksi kansallista lainsäädäntöä lain nro 123/2012 II osastolla, jonka perusteella 11.10.2021 päivätty kertomus laadittiin.
- 19 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin esittää tässä yhteydessä, että asian saattaminen unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi on välttämätöntä sen mahdollisuuden selventämiseksi, että jäsenvaltion sääntelyviranomaisen määrää maakaasun toimittajan käyttämään hintaa, joka poikkeaa direktiivin 2009/73 3 artiklan 1 kohdassa säädetystä markkinahinnasta, asiayhteydessä, jossa kyseinen viranomaisen katsoo asianomaisen toimittajan laiminlyöneen avoimuusvelvoitteensa asiakkaitaan kohtaan sellaisen lainsäädäntötoimen perusteella, jolla mainittu direktiivi on otettu osaksi kansallista lainsäädäntöä.
- 20 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pyytää toisella kysymyksellään unionin tuomioistuinta tulkitsemaan perusoikeuskirjan 50 artiklaa ja 52 artiklan 1 ja 3 kohtaa, koska tähän kysymykseen vastaaminen on välttämätöntä sen selvittämiseksi, voidaanko ne bis in idem -periaatteen (josta säädetään tässä tapauksessa myös kansallisessa oikeudessa hallituksen päätöksessä nro 2/2001) soveltamista rajoittaa siinä tapauksessa, että samojen tosiseikkojen perusteella määrätään kaksinkertainen seuraamus eri oikeussääntöjen (laki nro 123/2012 ja laki nro 363/2007) nojalla.

TYÖASIA