

Zaak C-205/23

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

28 maart 2023

Verwijzende rechter:

Tribunal București (rechter in tweede aanleg Boekarest, Roemenië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

24 februari 2023

Appellante:

Engie România SA

Geïntimeerde:

Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Hoger beroep tegen de uitspraak van de Judecătoria Sectorului 4 București (rechter in eerste aanleg district 4 Boekarest, Roemenië), waarbij het beroep ongegrond is verklaard dat Engie România SA had ingesteld tegen een proces-verbaal met bevindingen en sancties dat door de Autoritate Națională de Reglementare în Domeniul Energiei (nationale regelgevende instantie voor energie; hierna: „ANRE”) is opgemaakt wegens administratieve overtredingen.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Krachtens artikel 267 VWEU wordt verzocht om uitlegging van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/73/EG, van de artikelen 50 en 52, leden 1 en 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en van het evenredigheidsbeginsel.

Prejudiciële vragen

1) Kan een vermeende niet-nakoming van de transparantieplichting die rust op de leveranciers van aardgas in hun betrekkingen met huishoudelijke afnemers, die is omgezet in nationale wetgeving en in die wetgeving als een administratieve overtreding geldt, ertoe leiden dat de bevoegde nationale instantie een leverancier van aardgas ook verplicht om in zijn betrekkingen met consumenten een administratief vastgestelde prijs te hanteren, die geen rekening houdt met het beginsel van vrije prijsvorming op de aardgasmarkt zoals vastgesteld in artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/73/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van richtlijn 2003/55/EG?

2) Kan het feit dat aan een leverancier van aardgas een sanctie wordt opgelegd door zowel de instantie voor consumentenbescherming als de regelgevende instantie voor energie, door middel van twee verschillende processen-verbaal houdende vaststelling van een administratieve overtreding waarmee aan de leverancier dezelfde maatregelen worden opgelegd (duplicatie van de administratieve handelingen waarbij maatregelen worden opgelegd), worden beschouwd als een gerechtvaardigde beperking van het beginsel *ne bis in idem* in de zin van artikel 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, of is er sprake van schending van dat beginsel?

Wordt het evenredigheidsbeginsel geëerbiedigd bij een dergelijke cumulatie van handelingen waarbij dezelfde maatregelen worden opgelegd op basis van identieke feiten door verschillende instanties?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: artikelen 50 en 52, leden 1 en 3

Richtlijn 2009/73/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van richtlijn 2003/55/EG: artikel 3, lid 1

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Legea nr. 363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor (wet nr. 363/2007 inzake bestrijding van oneerlijke praktijken van handelaren in hun betrekkingen met consumenten en tot harmonisatie van de wetgeving met de Europese wetgeving inzake consumentenbescherming)

Legea nr. 123/2012 a energiei electrice și a gazelor naturale (wet nr. 123/2012 inzake elektriciteit en aardgas):

- artikel 143, lid 1, onder k), bepaalt dat een leverancier van aardgas met name verplicht is aan de eindgebruikers transparante informatie te verschaffen over de toegepaste prijzen/tarieven, en over de voorwaarden voor toegang tot en gebruik van de door hem aangeboden diensten; het niet acht nemen van die verplichting is een administratieve overtreding (contravenția) (artikel 194, lid 24¹), die wordt bestraft met een geldboete van 20 000 Roemeense lei (RON) tot 400 000 RON [artikel 195, lid 2, onder c)];
- artikel 194, lid 33, bepaalt dat het niet in acht nemen van de bepalingen betreffende informatieverstrekking aan de consumenten van aardgas een administratieve overtreding (contravenția) is, die wordt bestraft met een geldboete van 10 000 RON tot 200 000 RON [artikel 195, lid 2, onder b)].

Regulamentul privind furnizarea gazelor naturale la clienții finali, aprobat prin Ordinul ANRE nr. 29/2016 (reglement inzake de levering van aardgas aan eindgebruikers, goedgekeurd bij beslissing nr. 29/2016 van de ANRE):

- artikel 22, lid 1, bepaalt dat de levering van aardgas op de concurrerende markt is onderworpen aan mededinging, op basis van het leveringscontract dat is afgesloten tussen de leverancier en de eindgebruiker, tegen de leveringsprijs en de commerciële voorwaarden die onderling zijn overeengekomen of zijn vastgesteld in een standaardofferte.

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 (beslissing nr. 106/2014 van de ANRE houdende de wijze waarop de eindgebruikers informatie ontvangen van de leveranciers van aardgas over de commerciële voorwaarden van de levering van aardgas):

- in artikel 4, leden 1, 2, 5 en 6, is opgenomen dat de eindgebruiker de mogelijkheid heeft een leveringscontract af te sluiten, hetzij door middel van directe onderhandelingen, hetzij door middel van het aanvaarden van een standaardofferte die door de leverancier is opgesteld; als de gebruiker de standaardofferte aanvaardt, is de leverancier verplicht ten minste alle daarin vervatte informatie in het contract op te nemen, waarbij die informatie moet zijn opgesteld en gepresenteerd op een eenvoudige, duidelijke, leesbare en toegankelijke wijze die het begrip daarvan vergemakkelijkt.

Ordinul ANRE nr. 27/2020 pentru stabilirea unor măsuri privind furnizarea gazelor naturale la clienții casnici în perspectiva eliminării prețurilor reglementate (beslissing nr. 27/2020 van de ANRE houdende vaststelling van maatregelen met betrekking tot de levering van aardgas aan huishoudelijke afnemers met het oog op de afschaffing van gereguleerde tarieven):

- artikel 7, lid 1, bepaalt dat, in het geval waarin een huishoudelijke afnemer uiterlijk op 30 juni 2021 geen gebruik heeft gemaakt van het keuzerecht en met de huidige leverancier of een andere leverancier geen contract heeft afgesloten voor de levering van aardgas waarop mededinging van toepassing is, de door

de huidige leverancier aangeboden offerte geacht wordt te zijn aanvaard, en het contract dat betrekking heeft op die offerte geacht wordt stilzwijgend te zijn aanvaard, onder de voorwaarden die in het burgerlijk wetboek zijn vastgesteld, tenzij de afnemer uiterlijk op die datum aan de leverancier meldt dat hij weigert het contract te ondertekenen of verzoekt om de contractvoorwaarden/contractuele bedingen te wijzigen of aan te vullen.

Regulamentul de constatare, notificare și sancționare a abaterilor de la reglementările emise în domeniul energiei, aprobat prin Ordinul ANRE nr. 62/2013 (reglement inzake de vaststelling, kennisgeving en bestraffing van overtredingen van de regelgeving op het gebied van energie, goedgekeurd bij beslissing nr. 62/2013 van de ANRE):

- artikel 21, leden 1 en 2, bepaalt dat, naast de oplegging van een administratieve sanctie (sancțiunea contravențională), maatregelen en termijnen voor regularisatie worden vastgesteld om de wettigheid en/of de juiste toepassing van de regeling te herstellen en de bestaande onrechtmatige situatie te verhelpen, en dat de overtreder, binnen de termijnen die zijn vastgesteld in het proces-verbaal dat bevindingen en sancties wegens een administratieve overtreding omvat, de vastgestelde gebreken dient te verhelpen door de uitvoering van de gelaste regularisatiemaatregelen.

Ordonanța Guvernului (OG) nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor [besluit van de regering nr. 2/2001 betreffende de wettelijke regeling voor administratieve overtredingen; hierna: „OG”]:

- artikel 5, lid 7, bepaalt dat voor eenzelfde administratieve overtreding (contravenția) slechts één administratieve hoofdsanctie (sancțiunea contravențională) kan worden opgelegd en een of meer bijkomende sancties.

Korte uiteenzetting van de feiten en het hoofdgeding

- 1 In het proces-verbaal van 11 oktober 2021 met bevindingen en sancties wegens een administratieve overtreding (hierna: „proces-verbaal van 11 oktober 2021”) heeft de ANRE overwogen dat appellante [voor de Tribunal București (rechter in tweede aanleg Boekarest, Roemenië) (hierna: „appellante”) als erkende aardgasleverancier talloze malen de regels betreffende de verplichtingen van een leverancier van aardgas in zijn betrekkingen met de eindgebruikers heeft overtreden.
- 2 In de eerste plaats heeft de ANRE namelijk gebreken geconstateerd in de inhoud van de standaardoffertes voor de levering van aardgas die bestaan in het niet-vermelden van: i) de datum van opstelling, ii) de geldigheidsduur, iii) een alternatief voor de verzending van de factuur via elektronische weg.
- 3 In de tweede plaats heeft de ANRE geconstateerd dat in een aantal standaardoffertes de mogelijkheid om in bepaalde omstandigheden de

leveringsprijs voor aardgas te wijzigen niet is vermeld, ook al bevatten de contractuele bedingen die mogelijkheid en werden de huishoudelijke afnemers naar behoren geïnformeerd over de informatieverplichting en de betreffende gevallen waarin de prijswijziging zich zou kunnen voordoen als gevolg van externe en onvoorzienbare gebeurtenissen.

- 4 De afnemers zouden inderdaad zijn geïnformeerd over de „aanschaffing van de gereguleerde prijzen door de ANRE voor levering van aardgas aan huishoudelijke afnemers”, en de verhoging met ingang van 1 november 2021 van de prijs voor de levering van aardgas die de afnemers op 1 juli 2021 hadden aanvaard – van een bedrag van 155,24 RON/MWh, exclusief btw, naar een bedrag van 175 RON/MWh, exclusief btw –, zou onder hun aandacht zijn gebracht; die nadere kennisgeving bevatte ook een addendum inzake de verhoging van de prijs voor de levering van aardgas tot het laatstgenoemde bedrag.
- 5 Op basis van de bevindingen in het proces-verbaal van 11 oktober 2011 heeft de ANRE besloten appellante te bestraffen met een geldboete van in totaal 800 000 RON en, in een specifiek geval, met een waarschuwing.
- 6 De ANRE heeft appellante voorts gelast regularisatiemaatregelen te nemen die moesten worden uitgevoerd binnen 15 dagen vanaf de datum waarop mededeling is gedaan van het voornoemde proces-verbaal. De regularisatiemaatregelen bestonden in de mededeling aan de in dat proces-verbaal geïdentificeerde eindgebruikers – en in de identificatie van en de mededeling aan alle eindgebruikers die de standaardofferte hebben aanvaard tegen een vaste prijs voor de daartoe vastgestelde periode – dat de vaste prijs voor aardgas waartoe appellante zich had verbonden in de standaardofferte zou worden gehandhaafd en dat de addenda werden vernietigd waarin de leveringsprijs voor aardgas was verhoogd en die aan de betrokken gebruikers waren verzonden.
- 7 Voordat het proces-verbaal van 11 oktober 2021 werd opgemaakt, heeft de Autoritate Națională pentru Protecția Consumatorilor (nationale instantie voor consumentenbescherming, hierna: „ANPC”) bij appellante een controle uitgevoerd, die heeft geleid tot een proces-verbaal van 14 september 2021 dat bevindingen en sancties wegens een administratieve overtreding omvat. Daarin heeft die instantie gesteld dat appellante bij de uitvoering van haar economische activiteiten gebruik heeft gemaakt van misleidende en agressieve handelspraktijken, waardoor zij de bepalingen van wet nr. 363/2007 heeft geschonden.
- 8 Volgens de ANPC bestonden de betreffende praktijken in de verzending aan de consumenten van mededelingen die initiële offertes bevatten, waarin een bepaalde prijs en bepaalde voorwaarden waren opgenomen, met een geldigheidsduur van 12 maanden, en die stilzwijgend waren aanvaard door de consumenten. Na drie maanden werden vervolgens nieuwe mededelingen verzonden die offertes bevatten voor een andere prijs. Op die manier heeft appellante de consumenten

misleid, aangezien de prijswijziging plaatsvond tijdens de geldigheidsduur van de initiële offertes.

- 9 Op basis van de vaststelling van deze oneerlijke handelspraktijken heeft de ANPC bij beslissing van 14 september 2021 appellante gelast maatregelen te nemen om die praktijken te beëindigen, de activiteiten op te schorten tot aan de beëindiging van die handelspraktijken en af te zien van de prijswijziging voor de levering van aardgas aan huishoudelijke afnemers.
- 10 Met haar beroep dat is ingeschreven op de rol van de Judecătorie Sectorului 4 București, is appellante opgekomen tegen het proces-verbaal van 11 oktober 2021.
- 11 Bij uitspraak van 14 maart 2022 heeft de Judecătorie Sectorului 4 București het beroep ongegrond verklaard en het proces-verbaal van 11 oktober 2021 bevestigd.
- 12 Tegen de uitspraak van 14 maart 2022 heeft appellante hoger beroep ingesteld door zich te wenden tot de verwijzende rechter, die een definitieve beslissing moet nemen in het geschil. In het kader van haar hoger beroep heeft appellante gevraagd het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de in de prejudiciële vragen genoemde aspecten.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 13 In het proces-verbaal van 11 oktober [2021] heeft de ANRE in de eerste plaats overwogen dat appellante haar wettelijke verplichting niet is nagekomen om aan haar eindgebruikers op een open, expliciete en transparante manier duidelijke informatie te verschaffen over de prijzen die zij hanteert bij de levering van aardgas aan consumenten.
- 14 In de tweede plaats heeft de ANRE overwogen dat in de standaardoffertes die afnemers hebben aanvaard en die als basis dienden voor afgesloten contracten, een vaste prijs was bepaald voor 12 maanden, zonder dat daarin werd gepreciseerd dat de leverancier zich het recht voorbehield om de voorgestelde prijs gedurende die periode te wijzigen/aan te passen, een mogelijkheid die niettemin in de afgesloten contracten is opgenomen.
- 15 De ANRE heeft dan ook overwogen dat de vastgestelde feiten administratieve overtredingen (contravenția) zijn als bedoeld in artikel 194, lid 24¹, van wet nr. 123/2012, aangezien elke prijswijziging na het afsluiten van een contract dat op een standaardofferte is gebaseerd, betekent dat de leverancier van aardgas de transparantieplichting niet nakomt die ingevolge artikel 143, lid 1, onder k), van die wet op hem rust.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 16 De verwijzende rechter merkt allereerst op dat de ANPC aan de ene kant, en de ANRE aan de andere kant, appellante een sanctie hebben opgelegd voor dezelfde feiten, die zij echter anders hebben gekwalificeerd: respectievelijk heeft de ANPC de feiten gekwalificeerd als niet-nakoming van een wettelijke verplichting in de betrekkingen met consumenten, zoals bepaald in wet nr. 363/2007, en de ANRE als een niet-nakoming van de transparantieplichting, zoals bepaald in artikel 143, lid 1, onder k), van wet nr. 123/2012.
- 17 De verwijzende rechter stelt voorts vast dat beide instanties appellante dezelfde regularisatieplichting hebben opgelegd. Die plicht bestaat in het herstellen van de prijs zoals die is vastgesteld in de standaardoffertes in april 2021. In het licht van de ontwikkeling van de prijs op de markt in de periode juli–september 2021, is deze vastgestelde prijs beduidend lager dan de prijs voor de aankoop van aardgas op de vrije markt.
- 18 Daarom verzoekt de verwijzende rechter het Hof om uitlegging van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/73, die in nationaal recht is omgezet in titel II van wet nr. 123/2012. Op basis van die wet is het proces-verbaal van 11 oktober 2021 opgemaakt.
- 19 In dit verband merkt de verwijzende rechter op dat het noodzakelijk is de kwestie voor te leggen aan het Hof teneinde te verduidelijken of de regelgevende instantie van een lidstaat een leverancier van aardgas een andere prijs kan opleggen dan de marktprijs, waarvoor regels zijn gesteld in artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/73, in een situatie waarin die instantie de leverancier niet-nakoming van de transparantieplichting ten aanzien van de afnemers verwijt op grond van een normatieve handeling waarbij deze richtlijn in nationaal recht is omgezet.
- 20 Met de tweede vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof om uitlegging van de artikelen 50 en 52, leden 1 en 3, van het Handvest. Beantwoording van die vraag is noodzakelijk teneinde te verduidelijken of de toepassing van het beginsel *ne bis in idem* (dat in dit geval ook in het nationale recht is geregeld op grond van de OG nr. 2/2001) kan worden beperkt in het geval van een dubbele sanctie, die is gebaseerd is op verschillende rechtsgrondslagen (respectievelijk wet nr. 123/2012 en wet nr. 363/2007), voor dezelfde feiten.