

Sag C-205/23

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

28. marts 2023

Forelæggende ret:

Tribunalul București (appeldomstol i Bukarest, Rumænien)

Afgørelse af:

24. februar 2023

Appellant:

Engie România SA

Indstævnt:

Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei

Hovedsagens genstand

Appel iværksat til prøvelse af dom afsagt af Judecătoria Sectorului 4 București (ret i første instans i 4. distrikt i Bukarest, Rumænien), hvorved indstævnte blev frifundet i søgsmålet anlagt af Engie România SA med påstand om annullation af rapporten om konstatering af og pålæggelse af en sanktion for forvaltningsretlige overtrædelser udstedt af Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei (den nationale myndighed for regulering af energisektoren, Rumænien, herefter »ANRE«).

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

I henhold til artikel 267 TEUF ønskes en fortolkning af artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/73/EF, artikel 50 og artikel 52, stk. 1 og 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder samt proportionalitetsprincippet.

De præjudicielle spørgsmål

1) Kan en angivelig tilsidesættelse af den pligt til gennemsigtighed, som påhviler naturgasleverandørerne i forhold til privatkunderne, der er fastsat i nationalt ret og heri anses for at udgøre en forvaltningsretlig overtrædelse (*contraventia*), foranledige den kompetente nationale myndighed til også at pålægge naturgasleverandøren i forholdene med forbrugerne at anvende en administrativt fastsat pris, som ikke tager hensyn til princippet om den frie prisdannelse på naturgasmarkedet, hvilket princip er fastlagt i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/73/EF om fælles regler for det indre marked for naturgas og om ophævelse af direktiv 2003/55/EF?

2) Kan den omstændighed, at naturgasleverandøren pålægges en sanktion af såvel forbrugerbeskyttelsesmyndigheden som af myndigheden for regulering af energisektoren ved to særskilte rapporter om forvaltningsretlig overtrædelse, hvorved leverandøren pålægges de samme foranstaltninger (gentagelse af de administrative retsakter om pålæggelse af foranstaltninger), anses for at udgøre en begrundet begrænsning af princippet *ne bis in idem* som omhandlet i artikel 52 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, eller er dette i strid med dette princip?

Er en sådan kumulering af forskellige myndigheders retsakter om pålæggelse af de samme foranstaltninger på baggrund af identiske faktiske forhold i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet?

Anførte EU-retlige bestemmelser

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder: artikel 50 og artikel 52, stk. 1 og 3.

Direktiv 2009/73/EF om fælles regler for det indre marked for naturgas og om ophævelse af direktiv 2003/55/EF: artikel 3, stk. 1.

Anførte bestemmelser i national ret

Legea nr. 363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor (lov nr. 363/2007 om bekæmpelse af erhvervsdrivendes urimelige praksis over for forbrugere og om tilnærmelse af lovgivningerne til EU-retten vedrørende forbrugerbeskyttelse).

Legea nr. 123/2012 a energiei electrice și a gazelor naturale (lov nr. 123/2012 om elektricitet og naturgas):

– I henhold til artikel 143, stk. 1, litra k), har en naturgasleverandør bl.a. pligt til at tilsende de endelige kunder gennemskuelige oplysninger om de anvendte

priser/satser samt om betingelserne for adgangen til og anvendelsen af leverandørens tjenester, idet en tilsidesættelse af denne forpligtelse udgør en forvaltningsretlig overtrædelse (contravenția) (artikel 194, nr. 24¹), som straffes med bøde på mellem 20 000 rumænske lei (RON) og 400 000 RON [artikel 195, nr. 2, litra c)].

- I henhold til artikel 194, nr. 33, udgør tilsidesættelsen af bestemmelserne om oplysninger til naturgaskunderne en forvaltningsretlig overtrædelse (contravenția), som straffes med bøde på mellem 10 000 RON og 200 000 RON [artikel 195, nr. 2, litra b)].

Regulamentul privind furnizarea gazelor naturale la clienții finali, aprobat prin Ordinul ANRE nr. 29/2016 (bekendtgørelse om naturgasforsyning til de endelige kunder, godkendt ved ANRE's afgørelse nr. 29/2016):

- I henhold til artikel 22, stk. 1, sker naturgasforsyningen på det konkurrenceprægede marked i henhold til en konkurrencebaseret ordning på grundlag af en forsyningsaftale indgået mellem leverandøren og den endelige kunde til den forsyningspris og på de handelsvilkår, som disse har aftalt, eller som er fastsat i standardtilbud.

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 (ANRE's afgørelse nr. 106/2014 om reglerne for naturgasleverandørens oplysning til de endelige kunder om handelsvilkårene for naturgas):

- artikel 4, stk. 1, 2, 5 og 6, bestemmer, at den endelige kunde enten kan indgå forsyningsaftalen efter direkte forhandling eller ved at acceptere det standardtilbud, som leverandøren har udarbejdet, og såfremt kunden accepterer dette standardtilbud, har leverandøren pligt til i aftalen i det mindste at inkludere samtlige oplysninger heri, som skal være affattet og fremlagt på en enkel, klar, læselig og tilgængelig måde, som letter forståelsen heraf.

Ordinul ANRE nr. 27/2020 pentru stabilirea unor măsuri privind furnizarea gazelor naturale la clienții casnici în perspectiva eliminării prețurilor reglementate (ANRE's afgørelse nr. 27/2020 om fastsættelse af foranstaltninger vedrørende naturgasforsyninger til privatkunderne med henblik på ophævelse af administrativt fastsatte satser):

- artikel 7, stk. 1, bestemmer, at såfremt en privatkunde inden den 30. juni 2021 ikke har udøvet sin valgret og ikke med den nuværende eller en anden leverandør har indgået naturgasforsyningsaftale på konkurrencemæssige vilkår, anses det af den nuværende leverandør foreslåede tilbud for accepteret, og aftalen om det pågældende tilbud anses for stiltiende accepteret på betingelserne i Codul civil (den civile lovbog), medmindre kunden inden dette tidspunkt meddeler leverandøren sit afslag på at indgå aftalen eller anmoder om ændring/supplering af kontraktvilkårene.

Regulamentul de constatare, notificare și sancționare a abaterilor de la reglementările emise în domeniul energiei, aprobat prin Ordinul ANRE nr. 62/2013 (bekendtgørelse om konstatering af, meddelelse om og pålæggelse af sanktioner for overtrædelser af reglerne fastsat i energisektoren, godkendt ved ANRE's afgørelse nr. 62/2013):

- artikel 21, stk. 1 og 2, bestemmer, at der med henblik på at genskabe lovligheden og/eller den korrekte anvendelse af lovgivningen og afhjælpe den ulovlige situation samtidig med anvendelsen af en administrativ sanktion (sanctiunea contravențională) træffes foranstaltninger og fastsættes frister for opfyldelsen, og at ophavsmanden til overtrædelsen med hensyn til de fastsatte frister ved rapport om konstatering af og pålæggelse af en sanktion for en forvaltningsretlig overtrædelse pålægges at afhjælpe ulovligheden ved at gennemføre de besluttede lovliggørende foranstaltninger.

Ordonanța Guvernului (OG) nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor (regeringsdekret nr. 2/2001 om den retlige ordning for forvaltningsretlige overtrædelser):

- Artikel 5, stk. 7, bestemmer, at der for den samme forvaltningsretlige overtrædelse (contravenția) kan anvendes en administrativ sanktion (sanctiunea contravențională) og en eller flere supplerende sanktioner.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Ved rapport af 11. oktober 2021 om konstatering af og pålæggelse af en sanktion for en forvaltningsretlig overtrædelse (herefter rapporten af »11. oktober 2021«) fastslog ANRE, at appellanten [for Tribunalul București (appeldomstol i Bukarest) (herefter »appellanten«)] som autoriseret naturgasleverandør havde gjort sig skyldig i flere overtrædelser af naturgasforsyningspligten i forhold til de endelige kunder.
- 2 For det første fastslog ANRE således, at indholdet af standardaftalerne om naturgasforsyning var ulovligt, for så vidt som aftalerne var behæftet med følgende: i) manglende angivelse af udfærdigelsestidspunktet, (ii) manglende angivelse af gyldighedsperioden og (iii) manglende angivelse af et alternativ til fremsendelse af regningen på digital vis.
- 3 For det andet fastslog ANRE, at visse standardaftaler savnede en udtrykkelig angivelse af muligheden for under bestemte omstændigheder at ændre prisen på naturgasforsyning, selv om kontraktvilkårene indeholdt en sådan bestemmelse, og privatkunderne var blevet behørigt informeret i medfør af oplysningspligten og om mulighederne herfor, hvorfor prisændringen kunne ske som følge af udefrakommende og uforudsigelige begivenheder.

- 4 Kunderne blev således oplyst om »ophævelsen af de af ANRE fastsatte priser for naturgasforsyning til privatkunderne« og blev gjort opmærksom på den forhøjelse af prisen for naturgasforsyning, som kunderne havde accepteret den 1. juli 2021, for 155,24 RON/MWh, ekskl. moms, svarende til 175 RON/MWh, inkl. moms, fra den 1. november 2021, idet denne senere meddelelse også omfattede en tillægsakt om forhøjelsen til dette beløb af prisen for naturgasforsyning.
- 5 På grundlag af konstateringerne i rapporten af 11. oktober 2011 besluttede ANRE at pålægge appellanten en bøde på i alt 800 000 RON og i et konkret tilfælde en advarsel.
- 6 ANRE pålagde endvidere appellanten visse lovliggørende foranstaltninger, som skulle opfyldes inden for 15 dage fra forkyndelsen af ovennævnte rapport. De lovliggørende foranstaltninger bestod i meddelelse til de i denne rapport identificeret kunder samt i identificering af og meddelelse til samtlige kunder, som havde accepterede standardtilbuddene om faste priser, der var gældende for den med henblik herpå fastsatte periode, af opretholdelsen af den faste naturgaspris, som appellanten havde forpligtet sig til ved standardtilbuddene, og i annullation af de tillægsakter om forhøjelse af prisen for naturgasforsyning, som de berørte kunder var blevet tilsendt.
- 7 Inden vedtagelsen af rapporten af 11. oktober 2021 var appellanten blevet underkastet kontrol af Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor (den nationale forbrugerbeskyttelsesmyndighed, Rumænien, herefter »ANPC«), hvilken kontrol var blevet afsluttet ved en rapport af 14. september 2021 om konstatering af og pålæggelse af en sanktion for en forvaltningsretlig overtrædelse, hvorved denne myndighed havde fastslået, at appellanten ved udøvelsen af sin økonomiske virksomhed havde gennemført vildledende og aggressiv handelspraksis, hvorved selskabet havde overtrådt bestemmelserne i lov nr. 363/2007.
- 8 ANPC anførte, at den pågældende praksis bestod i at tilsende forbrugerne meddelelser med de oprindelige tilbud, som foreskrev en bestemt pris og bestemte vilkår, med en gyldighed på 12 måneder, og som forbrugerne havde accepteret stiltiende efter tre måneder fra afsendelsen af nye meddelelser med tilbud på en anden pris. Herved havde appellanten vildledt forbrugerne, for så vidt som prisændringen skete under de oprindelige tilbuds gyldighedsperiode.
- 9 På baggrund af konstateringen af denne ulovlige handelspraksis pålagde ANPC ved afgørelse af 14. september 2021 appellanten foranstaltninger med henblik på at bringe denne praksis til ophør, at udsætte denne virksomhed, indtil denne handelspraksis var bragt til ophør, og at afholde sig fra at ændre prisen for naturgasforsyning til privatkunderne.
- 10 Med søgsmålet (plângerea contravențională) anlagt for Judecătoria Sectorului 4 București (ret i første instans i 4. distrikt i Bukarest) anfægtede appellanten rapporten af 11. oktober 2021.

- 11 Ved dom af 14. marts 2022 frifandt Judecătoria Sectorului 4 Bucureşti (plângere contravenţională) (ret i første instans i 4. distrikt i Bukarest) indstævnte og stadfæstede rapporten af 11. oktober 2021.
- 12 Den 14. marts 2022 har appellanten iværksat appel til prøvelse af denne dom for den forelæggende ret, som skal træffe endelig afgørelse i sagen. For appeldomstolen har appellanten anmodet om, at Domstolen forelægges sagen med henblik på en præjudiciel afgørelse vedrørende de af de præjudicielle spørgsmål omhandlede aspekter.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 13 Ved rapporten af 11. oktober 2011 fastslog ANRE for det første, at appellantens ikke havde opfyldt sin retlige forpligtelse til på en åben, udtrykkelig og gennemsigtig måde at stille klare oplysninger om sine priser for naturgasforsyning på forbrugsstedet til rådighed for sine endelige kunder.
- 14 For det andet fastslog ANRE, at de standardtilbud, som kunderne havde accepteret, og som lå til grund for indgåelsen af visse aftaler, foreskrev en fast pris, der var gyldig i en periode på 12 måneder, uden at tilbuddene præciserede, at leverandøren forbeholdt sig ret til at ændre/ajourføre prisen i den pågældende periode, hvilken mulighed imidlertid var fastsat i de indgåede aftaler.
- 15 ANRE fastslog derfor, at eftersom enhver prisændring efter indgåelsen af en aftale vedrørende et standardtilbud betyder, at naturgasleverandøren har tilsidesat den gennemsigtighedsforpligtelse, som påhviler vedkommende i medfør af artikel 143, stk. 1, litra k), i lov nr. 123/2012, udgjorde de konstaterede faktiske omstændigheder de forvaltningsretlige overtrædelser (contravenţia), der er fastsat i denne lovs artikel 194, nr. 24¹.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 16 Den forelæggende ret har navnlig anført, at ANPC og ANRE har pålagt appellantens en sanktion for de samme faktiske forhold, som disse myndigheder har kvalificeret forskelligt, idet ANPC har kvalificeret dem som en tilsidesættelse af en retlig forpligtelse i forhold til forbrugerne, som er fastsat i lov nr. 363/2007, mens ANRE har kvalificeret dem som en tilsidesættelse af gennemsigtighedsforpligtelsen, der er fastsat i artikel 143, stk. 1, litra k), i lov nr. 123/2012.
- 17 Den forelæggende ret har herefter fastslået, at begge myndigheder har pålagt appellantens den samme forpligtelse til afhjælpning, som består i at genskabe den pris, der var fastsat i standardtilbuddet af april 2021, som var væsentligt lavere end prisen for køb af naturgas på det frie marked, sammenholdt med udviklingen af denne pris på markedet i perioden juli-september 2021 og senere.

- 18 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret, at Domstolen foretager en fortolkning af artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/73, som er gennemført i national ret ved afsnit II i lov nr. 123/2012, der er grundlag for vedtagelsen af rapporten af 11. oktober 2021.
- 19 Den forelæggende ret har i denne henseende anført, at det er nødvendigt at forelægge Domstolen sagen med henblik på at afklare, om en medlemsstats regulerende myndighed kan pålægge en naturgasleverandør en anden pris end markedsprisen som fastsat i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/73 i en situation, hvor denne myndighed har tilregnet den pågældende leverandør en tilsidesættelse af gennemsigtighedsforpligtelsen i forhold til kunderne i henhold til en lovgivningsmæssig retsakt, hvorved nævnte direktiv er blevet gennemført i national ret.
- 20 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret, at Domstolen foretager en fortolkning af chartrets artikel 50 og artikel 52, stk. 1 og 3, for så vidt som besvarelsen af dette spørgsmål er nødvendig for at afgøre, om anvendelsen af princippet *ne bis in idem* (som i den foreliggende sag også er fastsat i national ret i medfør af regeringsdekret nr. 2/2001) kan begrænses, når der pålægges en dobbelt sanktion i henhold til forskellige retsgrundlag (henholdsvis lov nr. 123/2012 og lov nr. 363/2007) for de samme faktiske forhold.