Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

30. januar 2025*

»Præjudiciel forelæggelse – energi – det indre marked for naturgas – direktiv 2009/73/EF – artikel 3, stk. 1 – medlemsstaternes forpligtelser over for naturgasvirksomheder – forbrugerbeskyttelse – artikel 40 og 41 – den regulerende myndigheds beføjelser – en naturgasvirksomheds tilsidesættelse af sin gennemsigtighedsforpligtelse over for kunderne – kumulation af sanktioner for den samme ulovlige adfærd – artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – ret til ikke at blive retsforfulgt eller straffet to gange for samme lovovertrædelse – ne bis in idem – artikel 52, stk. 1 – begrænsninger i udøvelsen af denne grundlæggende rettighed – proportionalitetsprincippet«

I sag C-205/23,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunalul București (appeldomstolen i Bukarest, Rumænien) ved afgørelse af 24. februar 2023, indgået til Domstolen den 28. marts 2023, i sagen

Engie România SA

mod

Autoritatea Namain-ională de Reglementare în Domeniul Energiei

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden for Anden Afdeling, K. Jürimäe, som fungerende afdelingsformand for Tredje Afdeling, Domstolens præsident, K. Lenaerts, som fungerende dommer i Tredje Afdeling, og dommerne N. Jääskinen, M. Gavalec og N. Piçarra (refererende dommer),

generaladvokat: A. Rantos

justitssekretær: fuldmægtig R. Șereș,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 24. april 2024,

* Processprog: rumænsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

– Engie România SA ved avocați L. Chiurtu, N.-V. Dinu, R. Iancu, I. Katona og A. Radu,

– Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei ved G.-S. Niculescu, A.-M. Riling, C. Vernea og A. Zorzoană, som befuldmægtigede,

– den rumænske regering ved R. Antonie, E. Gane, R.I. Hațieganu og A. Rotăreanu, som befuldmægtigede,

– den græske regering ved K. Boskovits og C. Kokkosi, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved O. Beynet, L. Nicolae og T. Scharf, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 11. juli 2024,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 3, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/73/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for naturgas og om ophævelse af direktiv 2003/55/EF (EUT 2009, L 211, s. 94), og artikel 50 og 52 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Engie România SA (herefter »Engie«), der er naturgasleverandør, og Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei (den nationale energireguleringsmyndighed, Rumænien (herefter »ANRE«) vedrørende en rapport, der blev udfærdiget af denne sidstnævnte, og hvori ANRE konstaterede og pålagde en sanktion for en forvaltningsretlig overtrædelse, som blev tilregnet Engie.

Retsforskrifter

EU-retten

Chartret om grundlæggende rettigheder

3 Chatrets artikel 50, der bærer overskriften »Ret til ikke at blive retsforfulgt eller straffet to gange for samme lovovertrædelse«, bestemmer følgende:

»Ingen skal i en straffesag på ny kunne stilles for en domstol eller dømmes for en lovovertrædelse, for hvilken den pågældende allerede er blevet endeligt frikendt eller domfældt i en af [Den Europæiske Unions] medlemsstater i overensstemmelse med lovgivningen.«

4 Chartrets artikel 52 med overskriften »Rækkevidde og fortolkning af rettigheder og principper« fastsætter i stk. 1:

»Enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.«

Direktiv 2009/73

5 Følgende fremgår af 48. betragtning til direktiv 2009/73:

»Dette direktiv bør fokusere på forbrugernes interesser, og tjenesteydelsernes kvalitet bør være en central del af naturgasvirksomhedernes ansvar. Det er nødvendigt at styrke og sikre forbrugernes eksisterende rettigheder, og dette bør indebære øget gennemsigtighed. Forbrugerbeskyttelsen bør sikre, at alle europæiske forbrugere drager fordel af et konkurrencebaseret marked. Forbrugerrettighederne bør håndhæves af medlemsstaterne eller, når en medlemsstat har fastsat dette, de regulerende myndigheder.«

6 Direktivets artikel 2 har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

25) »privatkunde«: en kunde, der køber naturgas til eget husholdningsforbrug

[...]

27) »endelig kunde«: en kunde, der køber naturgas til eget brug

[...]«

7 Direktivets artikel 3 med overskriften »Offentlige serviceforpligtelser og forbrugerbeskyttelse« har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne påser på grundlag af deres institutionelle opbygning og under behørig iagttagelse af subsidiaritetsprincippet, at naturgasvirksomheder drives efter dette direktivs principper, jf. dog stk. 2, med henblik på at etablere et konkurrencebaseret, sikkert og miljømæssigt bæredygtigt naturgasmarked. De afstår fra at forskelsbehandle disse virksomheder for så vidt angår såvel rettigheder som forpligtelser.

2. Medlemsstaterne kan under fuld iagttagelse af de relevante bestemmelser i traktaten, særlig [artikel 106 TEUF], ud fra almindelig økonomisk interesse pålægge virksomheder i gassektoren offentlige serviceforpligtelser, som kan omfatte leveringernes sikkerhed, herunder forsyningssikkerhed, regelmæssighed, kvalitet og pris samt miljøbeskyttelse, herunder energieffektivitet, energi fra vedvarende energikilder og klimabeskyttelse. [...]

3. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger til at beskytte de endelige kunder og sikrer navnlig, at der er passende sikkerhedsforanstaltninger, der beskytter sårbare kunder. [...] De sikrer et højt forbrugerbeskyttelsesniveau, især for så vidt angår gennemsigtighed i kontraktbetingelser og -vilkår, almindelig information og ordninger for bilæggelse af tvister. [...] Med hensyn til i det mindste privatkunder omfatter disse foranstaltninger de tiltag, der omhandles i bilag I.

[...]«

8 Samme direktivs artikel 40 med overskriften »Overordnede mål for den regulerende myndigheds virke« bestemmer følgende:

»Under udførelsen af de reguleringsopgaver, der er anført i dette direktiv, træffer den regulerende myndighed alle rimelige foranstaltninger for at nå følgende mål inden for rammerne af dens opgaver og beføjelser, jf. artikel 41, i tæt samråd med andre relevante nationale myndigheder, herunder konkurrencemyndigheder, når det er hensigtsmæssigt, og uden at det berører disses kompetencer:

[...]

g) sikring af, at kunderne drager fordel af, at deres nationale marked fungerer effektivt, fremme af effektiv konkurrence og bidrag til sikring af forbrugerbeskyttelse

[...]«

9 Artikel 41 i direktiv 2009/73 med overskriften »Den regulerende myndigheds opgaver og beføjelser« bestemmer i stk. 1 og 4:

»1. Den regulerende myndighed har følgende opgaver:

[...]

i) at overvåge graden af gennemsigtighed, herunder engrospriser, og sikre, at naturgasvirksomhederne opfylder deres gennemsigtighedsforpligtelser

[...]

o) at medvirke til at sikre sammen med andre relevante myndigheder, at forbrugerbeskyttelsesforanstaltninger, herunder de i bilag I fastsatte, er effektive og håndhæves

[...]

4. Medlemsstaterne sørger for, at de regulerende myndigheder får tildelt beføjelser, der sætter dem i stand til at udføre opgaverne i stk. 1, 3 og 6 hurtigt og effektivt. Med dette formål for øje skal den regulerende myndighed mindst have beføjelse til:

a) at træffe afgørelser, der er bindende for naturgasvirksomheder

b) at foretage undersøgelser af, hvordan gasmarkederne fungerer, og fastlægge og pålægge foranstaltninger, der er forholdsmæssige og nødvendige for at fremme effektiv konkurrence og sikre, at markedet fungerer, som det skal. [...]

[...]

d) at pålægge naturgasvirksomheder, der ikke opfylder deres forpligtelser i henhold til dette direktiv eller juridisk bindende afgørelser truffet af den regulerende myndighed eller agenturet, sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, eller at foreslå en kompetent domstol at pålægge sådanne sanktioner. [...]

[...]«

10 Bilag I til dette direktiv med overskriften »Foranstaltninger vedrørende forbrugerbeskyttelse« bestemmer i punkt 1:

»Med forbehold af Fællesskabets bestemmelser om forbrugerbeskyttelse [...] skal de foranstaltninger, der henvises til i artikel 3, sikre, at kunder:

[...]

c) modtager gennemsigtige oplysninger om gældende priser og tariffer og om standardvilkår og betingelser for adgang til og brug af gasleverancer

[...]«

Rumænsk ret

Lov nr. 363/2007

11 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 handelspraksis over for forbrugerne og harmonisering af lovgivningen med EU-lovgivningen om forbrugerbeskyttelse) af 21. december 2007 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 899 af 28.12.2007) gennemfører Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/29/EF af 11. maj 2005 om virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne på det indre marked og om ændring af Rådets direktiv 84/450/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF, 98/27/EF og 2002/65/EF og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2006/2004 (»direktivet om urimelig handelspraksis«) (EUT 2005, L 149, s. 22) i rumænsk ret.

Lov nr. 123/2012

12 Artikel 143, stk. 1, litra k), i Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012 (lov nr. 123/2012 om elektricitet og naturgas) af 10. juli 2012 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 485, af 16.7.2012) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, har følgende ordlyd:

»Naturgasleverandøren har bl.a. følgende forpligtelser:

[...]

k) at forsyne de endelige kunder med gennemsigtige oplysninger om gældende priser/tariffer, alt efter omstændighederne, og om standardvilkår og betingelser for adgang til og brug af de tjenester, der tilbydes af leverandøren.«

13 Denne lovs artikel 194, nr. 24a, bestemmer:

»Følgende forhold udgør overtrædelser af de bestemmelser, der gælder for aktiviteter i naturgassektoren: [...] at deltagerne på naturgasmarkedet ikke overholder deres forpligtelser i henhold til artikel 143, stk. 1, artikel 144a og artikel 145, stk. 4, litra g).«

14 I henhold til den nævnte lovs artikel 195, stk. 1, nr. 2, litra c), straffes disse overtrædelser med bøde på mellem 20 000 og 400 000 rumænske lei (RON) (ca. 4 000-80 000 EUR)

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

15 Den 14. september 2021 tilregnede Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor (den nationale forbrugerbeskyttelsesmyndighed, Rumænien) (herefter »ANPC«) ved en rapport om konstatering af og sanktion for en administrativ overtrædelse Engie en vildledende og aggressiv handelspraksis i forbindelse med udøvelsen af selskabets økonomiske virksomhed på grundlag af lov nr. 363/2007. Den fastslog heri, at Engie havde vildledt forbrugerne ved ensidigt at underrette dem om en ændring af den pris, der var fastsat i det oprindelige tilbud, efter en frist på tre måneder, selv om denne pris var gyldig i en periode på 12 måneder.

16 Ved afgørelse af samme dato pålagde myndigheden Engie at ophøre med denne praksis, at indstille sin virksomhed, indtil denne praksis var ophørt, og ikke at ændre prisen på den naturgas, der blev leveret til privatkunder.

17 Den 11. oktober 2021 udfærdigede ANRE en rapport om konstatering af og sanktion for en administrativ overtrædelse (herefter »ANRE's rapport«). Den fastslog heri, at Engie i sin egenskab af godkendt naturgasleverandør bl.a. havde tilsidesat sin gennemsigtighedsforpligtelse i henhold til artikel 143, stk. 1, litra k), i lov nr. 123/2012, som gennemfører direktiv 2009/73 i rumænsk ret, og pålagde Engie en række administrative bøder på i alt 800 000 RON (ca. 160 000 EUR). Denne myndighed fandt, at Engie dels havde begået uregelmæssigheder vedrørende indholdet af visse naturgastilbud, dels ikke i tilstrækkelig grad havde påvist den ret, som selskabet forbeholdt sig, til senere at ændre den pris for levering af naturgas, der fremgik af de kontrakter, som var indgået med selskabets kunder.

18 ANRE pålagde således Engie at underrette de 12 endelige kunder, der var identificeret i ANRE's rapport, om opretholdelse af den faste pris på naturgas, som selskabet havde forpligtet sig til i det forudgående tilbud om en kontrakt, og at annullere de tillægsaftaler, der var blevet fremsendt til disse kunder. Den pålagde endvidere Engie at identificere alle de endelige kunder, der havde accepteret standardtilbud til en fast pris, der var gyldig i den periode, som var fastsat i disse tilbud, og til hvilke kunder der efterfølgende blev sendt meddelelser og tillægsaftaler, som forhøjede prisen på naturgas leveret inden udløbet af denne periode, at underrette disse kunder om opretholdelsen af den faste gaspris i overensstemmelse med de nævnte tilbud og at annullere disse tillægsaftaler.

19 Engie anlagde sag til prøvelse af ANRE's rapport ved Judecătoria Sectorului 4 București (retten i første instans i fjerde distrikt, Bukarest, Rumænien). Ved dom af 14. marts 2022 blev sagsøgte frifundet.

20 Engie har dernæst iværksat appel til prøvelse af denne dom ved Tribunalul București (appeldomstolen i Bukarest, Rumænien), som er den forelæggende ret.

21 Den forelæggende ret ønsker i første række oplyst, om ANRE kan kræve af en naturgasvirksomhed, i forhold til hvilken myndigheden har gjort gældende, at den har tilsidesat sin gennemsigtighedsforpligtelse over for forbrugerne, at den anvender en pris, der er forskellig fra den markedspris, som er fastsat på grundlag af princippet om fri prisdannelse, som ifølge den forelæggende ret fremgår af artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/73.

22 I anden række har den forelæggende ret for det første anført, at både ANRE og ANPC konstaterede den samme faktiske omstændighed, idet den første myndighed kvalificerede den som en »tilsidesættelse af en gennemsigtighedsforpligtelse« som fastsat i artikel 143, stk. 1, litra k), i lov nr. 123/2012, og den anden som »vildledende og aggressiv handelspraksis over for forbrugerne« som omhandlet i lov nr. 363/2007. For det andet fastslog den, at både ANRE og ANPC ved særskilte retsakter pålagde Engie den samme afhjælpningsforpligtelse, nemlig forpligtelsen til at vende tilbage til den pris, der var fastsat i »standardtilbuddet i april 2021«, og som var betydeligt lavere end købsprisen for naturgas på det frie marked.

23 Den forelæggende ret har således anmodet Domstolen om at fortolke chartrets artikel 50 og artikel 52, stk. 1 og 3, i forbindelse med anvendelsen af lov nr. 363/2007 og nr. 123/2012 med henblik på at afklare anvendeligheden af denne artikel 50 »i tilfælde af dobbelt straf for de samme forhold på forskellige retsgrundlag«.

24 På denne baggrund har Tribunalul București (appeldomstolen i Bukarest, Rumænien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende 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 (contravenția), 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]?

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 [retten ti ikke at blive retsforfulgt eller straffet to gange for samme lovovertrædelse] som omhandlet i [chartrets] artikel [50] […], eller er dette i strid med [denne ret]?

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

Anmodningen om genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del

25 Efter generaladvokatens fremsættelse af forslaget til afgørelse den 11. juli 2024 har Engie ved dokument indleveret til Domstolens Justitskontor den 28. august 2024 anmodet om genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del i henhold til artikel 83 i Domstolens procesreglement med henblik på at fremsætte yderligere retlige argumenter, som ifølge Engie kan have afgørende betydning for fortolkningen af chartrets artikel 50, hvilket således gør det nødvendigt at nuancere de bedømmelseskriterier, der er fastsat i retspraksis vedrørende denne bestemmelse.

26 I henhold til procesreglementets artikel 83 kan Domstolen til enhver tid, efter at have hørt generaladvokaten, ved kendelse bestemme, at retsforhandlingernes mundtlige del skal åbnes eller genåbnes, navnlig hvis den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, såfremt en part er fremkommet med nye oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er af afgørende betydning for Domstolens afgørelse, eller såfremt sagen bør afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af parterne eller de berørte, som er omfattet af artikel 23 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol.

27 I det foreliggende tilfælde konstaterer Domstolen, efter at have hørt generaladvokaten, at Engie ikke har fremlagt nye oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er af afgørende betydning for den afgørelse, som Domstolen skal træffe i den foreliggende sag. Domstolen er i øvrigt af den opfattelse, at den råder over alle de oplysninger, der er nødvendige for, at den kan træffe afgørelse, og at den pågældende sag ikke skal afgøres på grundlag af et argument, som ikke er blevet drøftet for den.

28 Under disse omstændigheder er det ufornødent at genåbne retsforhandlingernes mundtlige del.

De præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

Formaliteten

29 ANRE og den rumænske regering har gjort gældende, at det første spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling med den begrundelse, at dette spørgsmål er baseret på faktuelle vurderinger, der ikke svarer til den i hovedsagen omhandlede situation. ANRE's rapport fastsætter nemlig hverken en specifik pris for levering af naturgas til Engies kunder eller sanktionerer Engie på grund af den anvendte pris. Den begrænser sig til at pålægge selskabet at genindføre den gasforsyningspris, der blev anvendt før den angivelige tilsidesættelse af gennemsigtighedsforpligtelsen i forhold til selskabets kunder.

30 Inden for rammerne af den præjudicielle procedure i henhold til artikel 267 TEUF, som er baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner, er det alene den nationale ret, der har kompetence til at fastlægge og vurdere hovedsagens faktiske omstændigheder. Domstolen har alene kompetence til at udtale sig om fortolkningen eller gyldigheden af EU-retten med hensyn til de faktiske og retlige omstændigheder, som de er beskrevet af den forelæggende ret, med henblik på at give denne de relevante elementer til at

afgøre den tvist, som verserer for den. Det tilkommer følgelig ikke Domstolen at rejse tvivl om de faktuelle vurderinger, som anmodningen om præjudiciel afgørelse er baseret på (jf. i denne retning dom af 20.12.2017, Schweppes, C-291/16, EU:C:2017:990, præmis 21 og 22).

31 Endvidere foreligger der en formodning for, at præjudicielle spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af en EU-retlig regel savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 2.4.2020, Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

32 Dette er imidlertid ikke tilfældet i den foreliggende sag. Det fremgår nemlig af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at de bestemmelser i direktiv 2009/73, som ønskes fortolket, har en direkte forbindelse med tvisten i hovedsagen, der vedrører foranstaltninger, som en national regulerende myndighed har pålagt en naturgasvirksomhed i henhold til den nationale lovgivning, som gennemfører dette direktiv i rumænsk ret. Denne anmodning indeholder i øvrigt tilstrækkelige oplysninger til at fastlægge rækkevidden af det første spørgsmål og til at give et nyttigt svar.

33 Det følger heraf, at dette spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

Realiteten

34 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 3, stk. 1 og 3, i direktiv 2009/73 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for, at en national energireguleringsmyndighed, når den konstaterer, at en naturgasleverandør har tilsidesat sin gennemsigtighedsforpligtelse over for sine kunder i forbindelse med en ændring af prisen for levering af dette produkt, pålægger denne leverandør at opretholde den pris, der er fastsat i de kontrakter, som oprindeligt blev indgået med disse kunder.

35 I henhold til artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/73 påser medlemsstaterne på grundlag af deres institutionelle opbygning og under behørig iagttagelse af subsidiaritetsprincippet, at naturgasvirksomheder drives efter dette direktivs principper med henblik på at etablere et konkurrencebaseret, sikkert og miljømæssigt bæredygtigt naturgasmarked. De afstår fra at forskelsbehandle disse virksomheder for så vidt angår såvel rettigheder som forpligtelser.

36 Selv om det ikke fremgår af nogen af bestemmelserne i direktiv 2009/73, at prisen for levering af naturgas bestemmes af forholdet mellem udbud og efterspørgsel, følger dette krav af selve målet med og den generelle opbygning af det pågældende direktiv, der har til formål at etablere et indre marked for naturgas, som reelt er åbent og konkurrencebaseret, hvor alle forbrugerne frit kan vælge deres leverandører, og hvor alle leverandørerne frit kan vælge de produkter, de ønsker at levere til deres kunder (jf. i denne retning dom af 7.9.2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

37 Direktivets artikel 3, stk. 2, giver ikke desto mindre medlemsstaterne mulighed for at pålægge selskaber, der opererer inden for gassektoren, »offentlige serviceforpligtelser«, som kan omfatte »pris«. Sådanne foranstaltninger skal være vedtaget ud fra almindelig økonomisk interesse og være klart definerede, gennemsigtige, ikke-diskriminerende, kontrollerbare med henblik på at

sikre EU-naturgasselskaber lige adgang til nationale forbrugere, idet medlemsstaterne skal handle under »fuld iagttagelse« af de relevante bestemmelser i EUF-traktaten og særligt artikel 106 TEUF (jf. analogt dom af 20.4.2010, Federutility m.fl., C-265/08, EU:C:2010:205, præmis 21 og 22).

38 Desuden pålægger artikel 3, stk. 3, i direktiv 2009/73 medlemsstaterne at træffe passende foranstaltninger til at beskytte de endelige kunder som omhandlet i dette direktivs artikel 2, nr. 27), og til at sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau, navnlig for så vidt angår gennemsigtighed i kontraktbetingelser og -vilkår og almindelig information. Hvad i det mindste angår privatkunder som omhandlet i nævnte direktivs artikel 2, nr. 25), skal disse foranstaltninger omfatte de foranstaltninger, der er fastsat i bilag I til samme direktiv.

39 I henhold til bilagets punkt 1, litra c), skal de foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 3 i direktiv 2009/73, sikre, at kunderne modtager gennemsigtige oplysninger om gældende priser og tariffer og om standardvilkår og betingelser for adgang til og brug af gasleverancer, således at de i overensstemmelse med forbrugerbeskyttelsesformålet navnlig kan udøve deres ret til at ophæve kontrakten eller gøre indsigelse mod ændring af leveringsprisen (jf. analogt dom af 2.4.2020, Stadtwerke Neuwied, C-765/18, EU:C:2020:270, præmis 29).

40 Med henblik herpå har den nationale regulerende myndighed i overensstemmelse med artikel 41, stk. 1, litra i) og o), i direktiv 2009/73 til opgave at sikre, at naturgasvirksomhederne opfylder deres gennemsigtighedsforpligtelser, og at medvirke til at sikre, sammen med andre relevante myndigheder, at forbrugerbeskyttelsesforanstaltninger, herunder de i direktivets bilag I fastsatte, er effektive og håndhæves.

41 Det fremgår i øvrigt af artikel 40, litra g), i direktiv 2009/73, at den nationale regulerende myndighed inden for rammerne af sine opgaver og beføjelser som defineret i dette direktivs artikel 41 skal træffe alle rimelige foranstaltninger for at sikre, at kunderne drager fordel af, at deres nationale marked fungerer effektivt og for at bidrage til at sikre beskyttelsen af forbrugerne, hvis interesser er fokus for det nævnte direktiv, således som det fremgår af 48. betragtning hertil.

42 Endelig følger det af artikel 41, stk. 4, i direktiv 2009/73, at de regulerende myndigheder navnlig skal kunne træffe afgørelser, der er bindende for naturgasvirksomheder [litra a)], foretage undersøgelser af, hvordan gasmarkederne fungerer, og fastlægge og pålægge foranstaltninger, der er forholdsmæssige og nødvendige for at fremme effektiv konkurrence og sikre, at markedet fungerer, som det skal [litra b)], samt pålægge naturgasvirksomheder, der ikke opfylder deres forpligtelser i henhold til dette direktiv, sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning [litra d)].

43 I det foreliggende tilfælde fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at ANRE fastslog, at Engie havde tilsidesat sin gennemsigtighedsforpligtelse som omhandlet i artikel 143, stk. 1, litra k), i lov nr. 123/2012 med den begrundelse, at dette selskab ikke i tilstrækkelig grad havde informeret sine kunder om sin beføjelse til at ændre den pris for levering af naturgas, der var fastsat i de kontrakter, som var indgået med disse kunder, på grundlag af et »standardtilbud« i den indledende periode på 12 måneder. ANRE pålagde derfor for det første Engie en bøde og forpligtede for det andet selskabet som en korrigerende foranstaltning at vende tilbage til den pris, der var fastsat i april 2021 i forbindelse med den oprindelige kontrakt.

44 Det skal imidlertid fastslås, at sådanne foranstaltninger, hvis valg, således som det fremgår af denne doms præmis 35 og 42, henhører under medlemsstaternes skønsmargen, indgår i udøvelsen af de beføjelser, der er tillagt de nationale regulerende myndigheder i

overensstemmelse med artikel 40 og 41 i direktiv 2009/73, og som har til formål at sikre gennemsigtighed i betingelser og vilkår i forbrugeraftaler. Disse foranstaltninger har derfor til formål at sikre effektiviteten af forbrugerbeskyttelsen.

45 Foranstaltningen vedrørende fastsættelse af den pris, der fulgte af den oprindelige leveringskontrakt, kan desuden ikke være i strid med det krav, der er nævnt i denne doms præmis 36, om, at prisen for levering af naturgas skal fastsættes på grundlag af forholdet mellem udbud og efterspørgsel. Med denne foranstaltning gjorde den nationale regulerende myndighed nemlig ikke brug af sine beføjelser til at fastsætte en pris i gasforsyningskontrakterne, men tvang leverandøren til i disse kontrakter at genindsætte den pris, som var blevet aftalt mellem leverandøren og den pågældende kunde.

46 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 3, stk. 1 og 3, i direktiv 2009/73 skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for, at en national energireguleringsmyndighed, når den konstaterer, at en naturgasleverandør har tilsidesat sin gennemsigtighedsforpligtelse over for sine kunder i forbindelse med en ændring af prisen for levering af dette produkt, pålægger denne leverandør at opretholde den pris, der er fastsat i de kontrakter, som oprindeligt blev indgået med disse kunder.

Det andet spørgsmål

47 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om chartrets artikel 50, sammenholdt med dets artikel 52, stk. 1, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for, at en naturgasleverandør på grundlag af forskellige nationale lovgivninger, der gennemfører henholdsvis direktiv 2009/73 og direktiv 2005/29, pålægges to sanktioner for identiske faktiske omstændigheder.

48 Chartrets artikel 50 fastsætter, at »[i]ngen […] i en straffesag på ny [skal] kunne stilles for en domstol eller dømmes for en lovovertrædelse, for hvilken den pågældende allerede er blevet endeligt frikendt eller domfældt i en af Unionens medlemsstater i overensstemmelse med lovgivningen«. Denne grundlæggende rettighed, der er udtryk for princippet ne bis in idem, er til hinder for en kumulation af retsforfølgelse og sanktioner af strafferetlig karakter for de samme forhold og mod samme person (jf. i denne retning dom af 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 25, og af 22.3.2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).

49 For det første er chartrets artikel 50 ikke begrænset til retsforfølgelse og sanktioner, der kvalificeres som »strafferetlige« i national ret, men kan – uafhængigt af en sådan kvalificering i national ret – udvides til retsforfølgelse og sanktioner, der skal anses for at være af strafferetlig karakter på grund af selve lovovertrædelsens art og karakteren og strengheden af den sanktion, som den pågældende risikerer at blive pålagt (jf. i denne retning dom af 22.3.2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, præmis 25 og 26 og den deri nævnte retspraksis). Denne strenghed skal vurderes i forhold til den maksimale straf, der er fastsat i de relevante bestemmelser (jf. i denne retning dom af 14.9.2023, Volkswagen Group Italia og Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, EU:C:2023:663, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

50 Kriteriet vedrørende selve lovovertrædelsens art indebærer, at det skal kontrolleres, at den omhandlede sanktion navnlig har et repressivt formål, uden hensyntagen til den omstændighed, at den ligeledes forfølger et præventivt formål. Det følger nemlig af selve de strafferetlige sanktioners natur, at de både tilsigter at straffe og at forebygge ulovlig adfærd. Foranstaltninger,

der blot kompenserer for skader forårsaget af den pågældende lovovertrædelse, er derimod ikke af strafferetlig karakter (jf. i denne retning dom af 14.9.2023, Volkswagen Group Italia og Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, EU:C:2023:663, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

51 I det foreliggende tilfælde fremgår det for det første af de foranstaltninger, der er nævnt i denne doms præmis 16 og 43, at den korrigerende foranstaltning, der pålægger leverandøren at vende tilbage til den pris, der blev fastsat i april 2021 i forbindelse med den oprindelige kontrakt, udgør en foranstaltning, der a priori begrænser sig til at erstatte det tab, der er forårsaget af den omhandlede overtrædelse, som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i den foregående præmis, hvilket det imidlertid tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

52 Hvad for det andet angår de økonomiske sanktioner, som ANPC og ANRE har pålagt Engie, fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at i henhold til artikel 194, nr. 24a, og artikel 195, stk. 1, nr. 2, litra c), i lov nr. 123/2012 straffes en tilsidesættelse af den gennemsigtighedsforpligtelse, der er fastsat i denne lovs artikel 143, stk. 1, litra k), med en bøde på mellem 20 000 og 400 000 RON. På dette grundlag og henset til de forskellige administrative overtrædelser, som Engie blev foreholdt, pålagde ANRE Engie en bøde på i alt 800 000 RON (ca. 160 000 EUR). Endvidere præciserede den rumænske regering og Engie i deres skriftlige indlæg, at ANPC havde pålagt Engie en bøde på 150 000 RON (ca. 30 000 EUR).

53 Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om disse sanktioner, henset til samtlige de oplysninger, som den råder over, og til de maksimumsbeløb, der er fastsat i de relevante nationale bestemmelser, og som ANPC og ANRE anvender på Engie, er tilstrækkeligt strenge til at kunne kvalificeres som »sanktioner af strafferetlig karakter«.

54 For det andet er anvendelsen af chartrets artikel 50 undergivet en dobbelt betingelse, nemlig dels at der skal foreligge en endelig forudgående afgørelse (betingelsen »bis«), dels at denne afgørelse vedrører de samme faktiske omstændigheder, der er genstand for efterfølgende retsforfølgelser eller afgørelser (betingelsen »idem«) (jf. i denne retning dom af 22.3.2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, præmis 28).

55 Hvad angår betingelsen »bis« skal en retsafgørelse for at kunne anses for at udgøre en endelig stillingtagen til de faktiske omstændigheder, der er undergivet en senere procedure, ikke blot være blevet endelig i henhold til gældende national lovgivning, men skal ligeledes være blevet afsagt efter en vurdering af realiteten i sagen (dom af 22.3.2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis). Når en sådan afgørelse foreligger, udelukker chartrets artikel 50, at der kan indledes eller opretholdes strafferetlig forfølgning for de samme forhold (jf. i denne retning dom af 14.9.2023, Volkswagen Group Italia og Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, EU:C:2023:663, præmis 59).

56 I det foreliggende tilfælde indeholder de sagsakter, som Domstolen råder over, oplysninger, der indikerer, at den sanktion, som ANPC pålagde Engie, blev anfægtet ved de rumænske domstole og endeligt annulleret på grund af denne myndigheds manglende kompetence. Såfremt den forelæggende ret bekræfter disse oplysninger, er betingelsen »bis«, der blev behandlet i den foregående præmis, ikke opfyldt.

57 Såfremt den forelæggende ret derimod måtte fastslå, at betingelsen »bis« er opfyldt i det foreliggende tilfælde, skal det hvad angår betingelsen »idem« bemærkes, at det følger af selve ordlyden af chartrets artikel 50, at bestemmelsen forbyder, at den samme person retsforfølges

eller straffes mere end en gang for den samme lovovertrædelse. Det relevante kriterium i denne henseende er kriteriet om, at de faktiske handlinger, når disse forstås som en helhed af konkrete omstændigheder, der er indbyrdes uadskilleligt forbundne, som har ført til endelig frifindelse eller endelig domfældelse af den pågældende person, er identiske. Den retlige kvalificering i national ret af de faktiske omstændigheder og den retlige interesse, der beskyttes, er ikke relevant for afgørelsen af, om der er tale om samme lovovertrædelse, for så vidt som rækkevidden af beskyttelsen i chartrets artikel 50 ikke kan variere fra den ene medlemsstat til den anden (jf. i denne retning dom af 22.3.2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, præmis 31, 33 og 34).

58 Eftersom betingelsen »idem« kræver, at de faktiske handlinger er de samme, finder chartrets artikel 50 ikke anvendelse, når de pågældende faktiske omstændigheder blot ligner hinanden. Det forhold, at de faktiske handlinger er de samme, skal nemlig forstås som en helhed af konkrete omstændigheder, der følger af begivenheder, som i det væsentlige er de samme, for så vidt som de involverer samme ophavsmand og er indbyrdes uadskilleligt forbundne i tid og rum (jf. i denne retning dom af 22.3.2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, præmis 36 og 37).

59 I det foreliggende tilfælde er den forelæggende ret, således som det fremgår af nærværende doms præmis 22, for det første af den opfattelse, at både ANRE og ANPC efter de respektive administrative procedurer konstaterede de samme faktiske omstændigheder, idet den første myndighed kvalificerede dem som en »tilsidesættelse af den gennemsigtighedsforpligtelse«, som er fastsat i artikel 143, stk. 1, litra k), i lov nr. 123/2012, og den anden som »vildledende og aggressiv handelspraksis over for forbrugerne« som omhandlet i lov nr. 363/2007.

60 For det tredje kan en begrænsning i udøvelsen af den grundlæggende ret til ikke at blive retsforfulgt eller straffet to gange for samme lovovertrædelse, som er sikret ved chartrets artikel 50, og dermed en kumulation af retsforfølgelse eller strafferetlige sanktioner, være begrundet i henhold til chartrets artikel 52, stk. 1. Det fremgår af dette stykkes første punktum, at enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Ifølge det nævnte stykkes andet punktum kan der under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kun indføres begrænsninger af disse rettigheder og friheder, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

61 Hvad for det første angår overholdelsen af det væsentligste indhold af den grundlæggende rettighed, der er sikret ved chartrets artikel 50, er dette indhold i princippet overholdt, når national ret begrænser sig til at fastsætte den eneste mulighed for kumulation af retsforfølgelse og sanktioner i medfør af særskilte lovgivninger (jf. i denne retning dom af 22.3.2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, præmis 43). Dette er tilfældet i den foreliggende sag, idet de sanktioner, som Engie er blevet pålagt, er blevet vedtaget på grundlag af forskellige nationale lovgivninger, der gennemfører henholdsvis direktiv 2009/73 og direktiv 2005/29.

62 Med hensyn til overholdelsen af proportionalitetsprincippet skal det for det andet påpeges, at dette princip kræver, at kumulation af retsforfølgelse og sanktioner, der er fastsat i national lovgivning, ikke overskrider grænserne for, hvad der er egnet til og nødvendigt for gennemførelsen af de formål, der lovligt tilsigtes med denne lovgivning. Såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal der vælges den mindst bebyrdende foranstaltning, og de byrder, som pålægges, må ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede formål (dom af 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

63 En kumulation af retsforfølgelse og sanktioner kan imidlertid begrundes, såfremt den forfølgelse, som disse myndigheder har indledt, har komplementære mål, som vedrører forskellige aspekter af samme ulovlige adfærd. Offentlige myndigheder kan nemlig lovligt vælge komplementære retlige svar på visse former for samfundsskadelig adfærd ved hjælp af forskellige procedurer, der skaber en sammenhængende helhed, således at det pågældende samfundsmæssige problems forskellige aspekter behandles, forudsat at disse kombinerede retlige svar ikke udgør en uforholdsmæssig stor byrde for den berørte person (jf. i denne retning dom af 22.3.2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, præmis 49 og 50).

64 Som anført i denne doms præmis 38-41 har de foranstaltninger vedrørende gennemsigtigheden af vilkår og betingelser i forbrugeraftaler, som de nationale regulerende myndigheder kan vedtage i overensstemmelse med direktiv 2009/73, til formål at sikre effektiviteten af forbrugerbeskyttelsen. Som anført i denne doms præmis 36 sikrer de nævnte foranstaltninger følgelig gennemførelsen af et indre marked for naturgas, som reelt er åbent og konkurrencebaseret, og hvor alle forbrugere bl.a. takket være denne gennemsigtighed frit kan vælge deres leverandører.

65 Det fremgår imidlertid af punkt 1 i bilag I til dette direktiv, at disse foranstaltninger ikke berører EU-reglerne om forbrugerbeskyttelse. Det står således en medlemsstat frit for at sanktionere overtrædelser af dels de sektorspecifikke regler, der har til formål at liberalisere markedet for naturgas, dels de i direktiv 2005/29 omhandlede regler om urimelig handelspraksis med henblik på at sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau i denne sektor (jf. analogt dom af 22.3.2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, præmis 47).

66 Med hensyn til, om en sådan kumulation af retsforfølgning og sanktioner er nødvendig, skal det vurderes, om der foreligger klare og præcise regler, der gør det muligt at forudse, hvilke handlinger og undladelser der kan gøres til genstand for en kumulation af retsforfølgelse og sanktioner samt koordinering mellem de forskellige myndigheder, om de to procedurer er blevet ført tilstrækkeligt koordineret og i nær tidsmæssig tilknytning, og om den sanktion, der i givet fald blev pålagt ved den tidsmæssigt første procedure, blev taget i betragtning ved vurderingen af den anden sanktion, således at byrderne for de berørte personer som følge af en sådan kumulation er begrænset til, hvad der er strengt nødvendigt, og at alle de pålagte sanktioner står i forhold til overtrædelsernes grovhed (dom af 22.3.2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, præmis 51).

67 Som generaladvokaten har anført i punkt 49 i forslaget til afgørelse, er det ikke usædvanligt, at et selskab, der er aktivt på markedet for produktion eller distribution af energi, skal overholde forskellige sektorspecifikke regler, som forfølger forskellige eller komplementære mål, og i givet fald kan blive pålagt forskellige sanktioner for samme adfærd på grundlag af disse sektorspecifikke regler.

68 I det foreliggende tilfælde indeholder de sagsakter, som Domstolen råder over, indicier for en tæt tidsmæssig forbindelse mellem de to i hovedsagerne omhandlede administrative procedurer og de afgørelser, der blev vedtaget efter afslutningen af disse procedurer, hvoraf den ene blev indledt i henhold til den sektorspecifikke lovgivning på energiområdet, og den anden i henhold til lovgivningen om forbrugerbeskyttelse, samt for et samarbejde og udveksling af oplysninger mellem de pågældende myndigheder, hvilket det imidlertid tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

69 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at chartrets artikel 50, sammenholdt med dets artikel 52, stk. 1, skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for, at en naturgasleverandør på grundlag af forskellige nationale lovgivninger til gennemførelse af henholdsvis direktiv 2009/73 og direktiv 2005/29 pålægges to sanktioner, der skal kvalificeres som »sanktioner af strafferetlig karakter for identiske forhold«, på betingelse af:

– at der foreligger klare og præcise regler, som gør det muligt at forudse, hvilke handlinger og undladelser der kan gøres til genstand for en kumulation af retsforfølgelse og sanktioner, og at sikre koordinering mellem de to kompetente myndigheder

– at de to procedurer er blevet ført tilstrækkeligt koordineret og i nær tidsmæssig tilknytning, og

– at alle de pålagte sanktioner står i forhold til overtrædelsernes grovhed.

Sagsomkostninger

70 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

1) Artikel 3, stk. 1 og 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/73/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for naturgas og om ophævelse af direktiv 2003/55/EF

skal fortolkes således, at

denne bestemmelse ikke er til hinder for, at en national energireguleringsmyndighed, når den konstaterer, at en naturgasleverandør har tilsidesat sin gennemsigtighedsforpligtelse over for sine kunder i forbindelse med en ændring af prisen for levering af dette produkt, pålægger denne leverandør at opretholde den pris, der er fastsat i de kontrakter, som oprindeligt blev indgået med disse kunder.

2) Artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, sammenholdt med dets artikel 52, stk. 1,

skal fortolkes således, at

bestemmelsen ikke er til hinder for, at en naturgasleverandør på grundlag af forskellige nationale lovgivninger til gennemførelse af henholdsvis direktiv 2009/73 og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/29/EF af 11. maj 2005 om virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne på det indre marked og om ændring af Rådets direktiv 84/450/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF, 98/27/EF og 2002/65/EF og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2006/2004 (»direktivet om urimelig handelspraksis«) pålægges to sanktioner, der

skal kvalificeres som »sanktioner af strafferetlig karakter for identiske forhold«, på betingelse af:

– **at der foreligger klare og præcise regler, som gør det muligt at forudse, hvilke handlinger og undladelser der kan gøres til genstand for en kumulation af retsforfølgelse og sanktioner, og at sikre koordinering mellem de to kompetente myndigheder**

– **at de to procedurer er blevet ført tilstrækkeligt koordineret og i nær tidsmæssig tilknytning, og**

– **at alle de pålagte sanktioner står i forhold til overtrædelsernes grovhed.**

Underskrifter