Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

30. siječnja 2025.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Energija – Unutarnje tržište prirodnog plina – Direktiva 2009/73/EZ – Članak 3. stavak 1. – Obveze država članica u odnosu na poduzeća za prirodni plin – Zaštita potrošača – Članci 40. i 41. – Ovlasti regulatornog tijela – Povreda obveze transparentnosti u odnosu na kupce, koju je počinilo poduzeće za prirodni plin – Kumuliranje sankcija za isto kažnjivo postupanje – Članak 50. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Pravo da se nikome ne sudi niti da ga se kazni dvaput za isto kazneno djelo – *Ne bis in idem* – Članak 52. stavak 1. – Ograničenja ostvarivanja tog temeljnog prava – Načelo proporcionalnosti"

U predmetu C-205/23,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunalul București (Viši sud u Bukureštu, Rumunjska), odlukom od 24. veljače 2023., koju je Sud zaprimio 28. ožujka 2023., u postupku

Engie România SA

protiv

Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: K. Jürimäe, predsjednica drugog vijeća, u svojstvu predsjednice trećeg vijeća, K. Lenaerts, predsjednik Suda, u svojstvu suca trećeg vijeća, N. Jääskinen, M. Gavalec i N. Piçarra (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: A. Rantos,

tajnik: R. Şereş, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 24. travnja 2024.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Engie România SA, L. Chiurtu, N.-V. Dinu, R. Iancu, I. Katona i A. Radu, *avocați*,

* Jezik postupka: rumunjski

– za Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei, G.-S. Niculescu, A.-M. Riling, C. Vernea i A. Zorzoană, u svojstvu agenata,

– za rumunjsku vladu, R. Antonie, E. Gane, R. I. Hațieganu i A. Rotăreanu, u svojstvu agenata,

– za vladu Helenske Republike, K. Boskovits i C. Kokkosi, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, O. Beynet, L. Nicolae i T. Scharf, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 11. srpnja 2024.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 3. stavka 1. Direktive 2009/73/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 2003/55/EZ (SL 2009., L 211, str. 94.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 5., str. 39.) te članaka 50. i 52. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Engie România SA (u daljnjem tekstu: društvo Engie), poduzeća za prirodni plin, i Autoritatee Națională de Reglementare în Domeniul Energiei (Nacionalno regulatorno tijelo za energiju, Rumunjska, u daljnjem tekstu: ANRE), u pogledu zapisnika koji je sastavilo to tijelo, u kojem se utvrđuje i sankcionira upravni prekršaj koji se pripisuje društvu Engie.

Pravni okvir

Pravo Unije

Povelja

3 Člankom 50. Povelje, naslovljenim „Pravo da se ne bude dva puta suđen ili kažnjen za isto kazneno djelo”, određuje se:

„Nikome se ne može ponovno suditi niti ga se može kazniti u kaznenom postupku za kazneno djelo za koje je već pravomoćno oslobođen ili osuđen u [Europskoj u]niji u skladu sa zakonom.”

4 Člankom 52. Povelje, naslovljenim „Opseg i tumačenje prava i načela”, u stavku 1. predviđa se:

„Svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih ovom Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda. Podložno načelu proporcionalnosti, ograničenja su moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.”

Direktiva 2009/73

5 U uvodnoj izjavi 48. Direktive 2009/73 navodi se:

„Interesi potrošača trebali bi biti u središtu ove Direktive, a kvaliteta usluga trebala bi biti središnja odgovornost poduzeća za prirodni plin. Postojeća prava potrošača trebalo bi ojačati i zaštititi te bi ona trebala biti usmjerena ka većoj transparentnosti. Zaštitom potrošača trebalo bi se osigurati da svi kupci u širem kontekstu Zajednice koriste prednosti konkurentnog tržišta. Prava potrošača trebale bi provoditi države članice ili, ako je neka od država članica tako predvidjela, regulatorna tijela."

6 U skladu s člankom 2. te direktive:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

25. ‚kupac iz kategorije kućanstvo' znači kupac koji kupuje prirodni plin za potrošnju u vlastitom kućanstvu;

[…]

27. ‚krajnji kupac' znači kupac koji kupuje prirodni plin za vlastitu uporabu;

[…]"

7 Članak 3. navedene direktive, naslovljen „Obveze javne usluge i zaštita kupaca", glasi kako slijedi:

„1. Države članice na temelju svoje institucionalne organizacije i poštujući načelo supsidijarnosti osiguravaju da, ne dovodeći u pitanje stavak 2., poduzeća za prirodni plin rade u skladu s načelima ove Direktive radi postizanja konkurentnog, sigurnog i s aspekta okoliša održivog tržišta prirodnog plina te da se ne pravi razlika između tih poduzeća u pogledu njihovih prava ili obveza.

2. U potpunosti uzimajući u obzir odgovarajuće odredbe Ugovora, a posebno [članak 106. UFEU-a], države članice mogu poduzećima koja djeluju u sektoru plina, u općem ekonomskom interesu, nametnuti obveze javne usluge koje se mogu odnositi na sigurnost, uključujući sigurnost opskrbe, na redovitost, kvalitetu i cijenu isporuka te na zaštitu okoliša, uključujući energetsku učinkovitost, energiju iz obnovljivih izvora i zaštitu klime. […]

3. Države članice poduzimaju odgovarajuće mjere za zaštitu krajnjih kupaca i posebno osiguravaju postojanje prikladnih mjera zaštite radi zaštite ugroženih kupaca. […] One osiguravaju visoke razine zaštite potrošača, posebno u pogledu transparentnosti općih uvjeta ugovora, općih informacija i mehanizama za rješavanje sporova. […] U pogledu najmanje kupaca iz kategorije kućanstvo te mjere uključuju one koje su navedene u Prilogu I.

[…]"

8 Člankom 40. te direktive, naslovljenim „Opći ciljevi regulatornog tijela”, određuje se:

„Pri izvršavanju regulatornih zadataka navedenih u ovoj Direktivi regulatorno tijelo poduzima sve razumne mjere za ostvarivanje sljedećih ciljeva u okviru svojih dužnosti i ovlasti kako je utvrđeno člankom 41., uz blisko savjetovanje, prema potrebi, s drugim nadležnim nacionalnim tijelima, uključujući tijela za tržišno natjecanje, i ne dovodeći u pitanje njihove nadležnosti:

[…]

(g) osiguravanje koristi za kupce putem učinkovitog funkcioniranja njihovog nacionalnog tržišta, promicanje stvarnog tržišnog natjecanja i doprinos osiguravanju zaštite potrošača;

[…]”

9 Člankom 41. Direktive 2009/73, naslovljenim „Dužnosti i ovlasti regulatornog tijela”, u stavcima 1. i 4. predviđa se:

„1. Regulatorno tijelo ima sljedeće dužnosti:

[…]

(i) praćenje stupnja transparentnosti, uključujući veleprodajne cijene, i osiguravanje da usklađenosti poduzeća za prirodni plin s obvezama transparentnosti;

[…]

(o) pomoć pri osiguravanju, zajedno s drugim nadležnim tijelima, učinkovitosti i provedbe mjera za zaštitu potrošača, uključujući onih predviđenih u Prilogu I.;

[…]

4. Države članice osiguravaju da regulatorna tijela dobiju ovlasti koje im omogućuju izvršavanje dužnosti iz stavaka 1., 3. i 6. na učinkovit i brz način. U tu svrhu regulatorno tijelo ima najmanje sljedeće ovlasti:

(a) donosi obvezujuće odluke o poduzećima za prirodni plin;

(b) provodi istrage o funkcioniranju tržišta plina, odlučuje o bilo kojim nužnim i razmjernim mjerama za promicanje stvarnog tržišnog natjecanja i osiguravanje pravilnog funkcioniranja tržišta te ih određuje. […];

[…]

(d) izriče učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće sankcije poduzećima za prirodni plin koja ne poštuju svoje obveze na temelju ove Direktive ili bilo koje odgovarajuće pravno obvezujuće odluke regulatornog tijela ili Agencije, ili predlaže da nadležni sud izrekne takve sankcije. […];

[…]”

10 U Prilogu I. toj direktivi, naslovljenom „Mjere za zaštitu potrošača”, u njegovoj točki 1. navodi se:

„Ne dovodeći u pitanje pravila Zajednice o zaštiti potrošača, […] mjere iz članka 3. trebaju osigurati da kupci:

[…]

(c) dobiju transparentne informacije o primjenjivim cijenama i tarifama te o standardnim uvjetima u pogledu pristupa uslugama povezanima s plinom i njihovog korištenja;

[…]”

Rumunjsko pravo

Zakon br. 363/2007

11 Legeom nr. 363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor (Zakon br. 363/2007 o borbi protiv nepoštenih praksi trgovaca u odnosima s potrošačima i o usklađivanju propisa s europskim zakonodavstvom u području zaštite potrošača) od 21. prosinca 2007. (*Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 899, od 28. prosinca 2007.), prenosi se u rumunjsko pravo Direktiva 2005/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2005. o nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču na unutarnjem tržištu i o izmjeni Direktive Vijeća 84/450/EEZ, direktiva 97/7/EZ, 98/27/EZ i 2002/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, kao i Uredbe (EZ) br. 2006/2004 Europskog parlamenta i Vijeća (Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi) (SL 2005., L 149, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 8., str. 101. i ispravak SL 2016., L 332, str. 25.).

Zakon br. 123/2012

12 U skladu s člankom 143. stavkom 1. točkom (k) Legee energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012 (Zakon br. 123/2012 o električnoj energiji i prirodnom plinu), od 10. srpnja 2012. (*Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 485, od 16. srpnja 2012.), u verziji primjenjivoj na glavni postupak:

„Opskrbljivač prirodnim plinom ima, među ostalim, sljedeće obveze:

[…]

(k) da krajnjim kupcima pruži transparentne informacije o primjenjivim cijenama ili tarifama te, po potrebi, o standardnim uvjetima u pogledu pristupa uslugama koje nudi i njihovog korištenja.”

13 Člankom 194. točkom 24.a tog zakona određuje se:

„Sljedeće činjenice predstavljaju povrede odredbi kojima se uređuju djelatnosti u sektoru prirodnog plina: […] nepoštovanje sudionika na tržištu prirodnog plina obveza koje imaju na temelju članka 143. stavka 1., članka 144.a i članka 145. stavka 4. točke (g).”

14 Na temelju članka 195. stavka 1. točke 2. podtočke (c) navedenog zakona, te se povrede kažnjavaju novčanom kaznom u iznosu od 20 000 do 400 000 rumunjskih leua (RON) (otprilike 4000 do 80 000 eura).

Glavni postupak i prethodna pitanja

15 U zapisniku kojim se utvrđuje i sankcionira upravni prekršaj, Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor (Nacionalno tijelo za zaštitu potrošača, Rumunjska, u daljnjem tekstu: ANPC) je 14. rujna 2021. na temelju Zakona br. 363/2007 pripisala društvu Engie zavaravajuće i agresivne poslovne prakse prilikom obavljanja njegove gospodarske djelatnosti. To je tijelo u tom zapisniku utvrdilo da je društvo Engie dovodilo potrošače u zabludu time što ih je jednostrano obavještavalo o promjeni cijene utvrđene u prvotnoj ponudi nakon roka od tri mjeseca iako je ta cijena vrijedila za razdoblje od 12 mjeseci.

16 Odlukom donesenom istog dana to je tijelo naložilo društvu Engie da prestane primjenjivati te prakse, da prekine obavljati svoju djelatnost dok ne prestane s tim praksama i da ne izmjenjuje cijenu prirodnog plina kojim opskrbljuje kupce iz kategorije kućanstvo.

17 ANRE je 11. listopada 2021. izradio zapisnik o utvrđivanju i sankcioniranju upravnog prekršaja (u daljnjem tekstu: ANRE-ov zapisnik). U njemu je utvrdio da je društvo Engie, kao ovlašteni opskrbljivač prirodnim plinom, povrijedilo, među ostalim, svoju obvezu transparentnosti iz članka 143. stavka 1. točke (k) Zakona br. 123/2012, kojim se u rumunjsko pravo prenosi Direktiva 2009/73, te mu je izrekao niz upravnih novčanih kazni u iznosu od 800 000 rumunjskih leua (otprilike 160 000 eura). To je tijelo smatralo da je društvo Engie, s jedne strane, počinilo nepravilnosti u pogledu sadržaja određenih ponuda za opskrbu prirodnim plinom i, s druge strane, nije dostatno dokazalo svoje pravo na naknadnu izmjenu cijene opskrbe prirodnim plinom navedene u ugovorima sklopljenima s kupcima.

18 ANRE je tako naložio društvu Engie da obavijesti 12 krajnjih kupaca, utvrđenih u ANRE-ovu zapisniku, o zadržavanju fiksne cijene prirodnog plina na koju se obvezao u ponudi koja je prethodila ugovoru i da poništi izmjene ugovora koje je dostavilo tim kupcima. Usto, naložio je društvu Engie da utvrdi sve krajnje kupce koji su prihvatili standardne ponude po fiksnoj cijeni važećoj za razdoblje koje se za to predviđalo u tim ponudama i kojima su naknadno poslane obavijesti i izmjene ugovora radi povećanja cijene prirodnog plina isporučenog prije isteka tog razdoblja i da obavijesti te kupce o zadržavanju fiksne cijene plina u skladu s navedenim ponudama te da poništi te izmjene ugovora.

19 U tim okolnostima društvo Engie podnijelo je tužbu Judecătoriji Sectorului 4 București (Prvostupanjski sud četvrtog okruga u Bukureštu, Rumunjska) protiv ANRE-ova zapisnika. Ta je tužba odbijena kao neosnovana presudom od 14. ožujka 2022.

20 Društvo Engie stoga je protiv te presude podnijelo žalbu Tribunalului București (Viši sud u Bukureštu, Rumunjska), odnosno sudu koji je uputio zahtjev.

21 Taj sud želi doznati, kao prvo, je li ANRE mogao zahtijevati od poduzeća za prirodni plin, kojem prigovara da je povrijedilo svoju obvezu transparentnosti u odnosu na te potrošače, da primijeni cijenu drukčiju od tržišne cijene utvrđene na temelju načela slobodnog formiranja cijena na tržištu prirodnog plina koje, prema mišljenju navedenog suda, proizlazi iz članka 3. stavka 1. Direktive 2009/73.

22 Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev napominje, s jedne strane, da su ANRE i ANPC utvrdili istu činjenicu, koju je prvonavedeno tijelo kvalificiralo kao „povredu obveze transparentnosti”, navedenu u članku 143. stavku 1. točki (k) Zakona br. 123/2012, a drugonavedeno tijelo kao „zavaravajuću i agresivnu poslovnu praksu prema potrošačima” u smislu Zakona br. 363/2007. S druge strane, utvrđuje da su ANRE i ANPC zasebnim aktima naložili društvu Engie istu obvezu popravljanja štete, odnosno da vrati cijenu utvrđenu u „standardnoj ponudi iz travnja 2021.”, koja je bila znatno manja od kupovne cijene prirodnog plina na slobodnom tržištu.

23 Stoga taj sud traži od Suda tumačenje članka 50. i članka 52. stavaka 1. i 3. Povelje u kontekstu primjene Zakona br. 363/2007 i Zakona br. 123/2012 kako bi pojasnio primjenjivost tog članka 50. „u slučaju dvostruke kazne za iste činjenice na temelju različitih pravnih osnova”.

24 U tim je okolnostima Tribunalul București (Viši sud u Bukureštu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Može li navodna povreda obveze transparentnosti koju opskrbljivači prirodnim plinom imaju prema kupcima iz kategorije kućanstvo, koja je prenesena u nacionalno zakonodavstvo u kojem se smatra upravnim prekršajem, također navesti nadležno nacionalno tijelo na to da opskrbljivaču prirodnim plinom odredi obvezu da u odnosima s potrošačima primjenjuje cijenu određenu u upravnom postupku kojom se ne uzima u obzir načelo slobodnog formiranja cijena na tržištu prirodnog plina koje je utvrđeno odredbama članka 3. stavka 1. [Direktive 2009/73]?

2. Može li se činjenica da su opskrbljivača prirodnim plinom sankcionirali i tijelo za zaštitu potrošača i regulatorno tijelo za energiju sastavljanjem dvaju zasebnih zapisnika o prekršaju kojima se opskrbljivaču određuju iste mjere (udvostručavanje upravnih akata o određivanju mjera) smatrati opravdanim ograničenjem [prava da se nikome ne sudi niti da ga se kazni dvaput za isto kazneno djelo] iz članka 50. [Povelje], odnosno protivi li se to tom [pravu]?

Poštuje li se načelo proporcionalnosti takvom kumulacijom akata kojima različita tijela na temelju istih činjenica određuju iste mjere?”

Zahtjev za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka

25 Nakon objave mišljenja nezavisnog odvjetnika 11. srpnja 2024. društvo Engie zatražilo je aktom podnesenim tajništvu Suda 28. kolovoza 2024. ponovno otvaranje usmenog dijela postupka u skladu s člankom 83. Poslovnika Suda, kako bi podnijelo dodatne pravne argumente koji bi, prema njegovu mišljenju, mogli imati odlučujući utjecaj na tumačenje članka 50. Povelje, zbog čega je potrebno pojasniti kriterije za ocjenu utvrđene u sudskoj praksi koja se odnosi na tu odredbu.

26 Na temelju članka 83. svojeg Poslovnika, Sud može u svakom trenutku, nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, odrediti otvaranje ili ponovno otvaranje usmenog dijela postupka, osobito ako smatra da stvar nije dovoljno razjašnjena ili ako stranka iznese novu činjenicu koja je takve prirode da ima odlučujući utjecaj na presudu Suda ili ako je u predmetu potrebno odlučiti na temelju argumenta o kojem se nije raspravljalo među strankama ili zainteresiranim osobama iz članka 23. Statuta Suda Europske unije.

27 U ovom slučaju Sud, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, utvrđuje da društvo Engie nije istaknulo nijednu novu činjenicu koja može imati odlučujući utjecaj na odluku koju Sud treba donijeti u ovom predmetu. Osim toga, Sud smatra da raspolaže sa svim elementima koji su mu potrebni da donese odluku i da u navedenom predmetu nije potrebno odlučiti na temelju argumenta o kojem se pred njim nije raspravljalo.

28 U tim okolnostima nije potrebno odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka.

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

Dopuštenost

29 ANRE i rumunjska vlada ističu da je prvo pitanje nedopušteno jer se temelji na činjeničnim ocjenama koje ne odgovaraju situaciji o kojoj je riječ u glavnom postupku. Naime, ANRE-ovim zapisnikom ne nalaže se specifična cijena za opskrbu prirodnim plinom kupaca društva Engie niti se to društvo sankcionira zbog primijenjene cijene. Njome mu se samo nalaže da ponovno utvrdi cijenu opskrbe plinom koja se primjenjivala prije navodne povrede obveze transparentnosti u odnosu na njegove kupce.

30 U okviru postupka povodom zahtjeva za prethodnu odluku predviđenog člankom 267. UFEU-a, koji se temelji na jasnom razdvajanju funkcija između nacionalnih sudova i Suda, nacionalni sud jedini je nadležan utvrditi i ocijeniti činjenice glavnog spora. Sud je samo ovlašten očitovati se o tumačenju ili o valjanosti prava Unije koje se primjenjuje na činjenični i pravni okvir koji je opisao sud koji je uputio zahtjev, kako bi tom sudu dao elemente koji će mu koristiti u rješavanju spora. Slijedom toga, nije na Sudu da dovodi u sumnju činjenične ocjene na kojima se temelji zahtjev za prethodnu odluku (vidjeti u tom smislu presudu od 20. prosinca 2017., Schweppes, C-291/16, EU:C:2017:990, t. 21. i 22.).

31 Usto, prethodna pitanja koja se odnose na pravo Unije uživaju presumpciju relevantnosti. Odbijanje Suda da odluči o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud moguće je samo ako je očito da zatraženo tumačenje pravila prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja (presuda od 2. travnja 2020., Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, t. 24. i navedena sudska praksa).

32 Međutim, to ovdje nije slučaj. Naime, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da su odredbe Direktive 2009/73, čije se tumačenje traži, izravno povezane sa sporom u glavnom postupku, koji se odnosi na mjere koje je nacionalno regulatorno tijelo naložilo poduzeću za prirodni plin, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom kojim se ta direktiva prenosi u rumunjsko pravo. Taj zahtjev osim toga sadržava dovoljno elemenata za razumijevanje dosega prvog pitanja i davanje korisnog odgovora.

33 Iz toga slijedi da je to pitanje dopušteno.

Meritum

34 Sud koji je uputio zahtjev prvim pitanjem u biti pita treba li članak 3. stavke 1. i 3. Direktive 2009/73 tumačiti na način da mu se protivi to da nacionalno regulatorno tijelo za energiju, kad utvrdi da je opskrbljivač prirodnim plinom prilikom izmjene cijene opskrbe tim proizvodom povrijedio obvezu transparentnosti koju ima prema svojim kupcima, naloži tom opskrbljivaču da zadrži cijenu utvrđenu u ugovorima koji su prvotno sklopljeni s tim kupcima.

35 U članku 3. stavku 1. Direktive 2009/73 navodi se da države članice na temelju svoje institucionalne organizacije i poštujući načelo supsidijarnosti osiguravaju da poduzeća za prirodni plin rade u skladu s načelima te direktive radi postizanja konkurentnog, sigurnog i s aspekta okoliša održivog tržišta prirodnog plina te da se ne pravi razlika između tih poduzeća u pogledu njihovih prava ili obveza.

36 Iako ni iz jedne odredbe Direktive 2009/73 izričito ne proizlazi da cijenu opskrbe prirodnim plinom treba odrediti na temelju mehanizma ponude i potražnje, taj zahtjev proizlazi iz same svrhe i opće strukture te direktive, čiji je cilj postići potpuno i stvarno otvoreno i konkurentno unutarnje tržište prirodnog plina na kojem svi potrošači mogu slobodno odabrati opskrbljivače i na kojem svi opskrbljivači mogu slobodno isporučivati svoj proizvod kupcima (vidjeti u tom smislu presudu od 7. rujna 2016., ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, t. 26. i navedenu sudsku praksu).

37 Člankom 3. stavkom 2. navedene direktive ipak se državama članicama omogućuje da poduzećima koja posluju u sektoru plina propišu „obveze javne usluge” koje se, među ostalim, mogu odnositi na „cijenu opskrbe”. Takve mjere treba donijeti u općem gospodarskom interesu i one moraju biti jasne, transparentne, nediskriminirajuće i provjerljive, kako bi se poduzećima za plin u Uniji osigurao jednak pristup nacionalnim potrošačima, „u potpunosti” uzimajući u obzir odgovarajuće odredbe UFEU-a i konkretno njegov članak 106. (vidjeti po analogiji presudu od 20. travnja 2010., Federutility i dr., C-265/08, EU:C:2010:205, t. 21. i 22.).

38 Usto, člankom 3. stavkom 3. Direktive 2009/73 nalaže se državama članicama da poduzmu odgovarajuće mjere za zaštitu krajnjih kupaca, u smislu članka 2. točke 27. te direktive, i da osiguraju visoku razinu zaštite potrošača, posebno u pogledu transparentnosti općih uvjeta ugovora i općih informacija. Te mjere trebaju uključivati mjere predviđene u Prilogu I. toj direktivi barem u pogledu kupaca iz kategorije kućanstvo, u smislu članka 2. točke 25. navedene direktive.

39 Na temelju točke 1. podtočke (c) tog priloga, mjere iz članka 3. Direktive 2009/73 trebaju zajamčiti da kupci dobiju transparentne informacije o primjenjivim cijenama i tarifama te o standardnim uvjetima u pogledu pristupa uslugama povezanima s plinom i njihova korištenja kako bi im se u skladu s ciljem zaštite potrošača konkretno omogućilo da ostvare pravo na raskid ugovora ili osporavanje izmjene cijene opskrbe (vidjeti po analogiji presudu od 2. travnja 2020., Stadtwerke Neuwied, C-765/18, EU:C:2020:270, t. 29.).

40 U tu svrhu, u skladu s člankom 41. stavkom 1. točkama (i) i (o) Direktive 2009/73, nacionalnom regulatornom tijelu povjeravaju se zadaće čiji je cilj osigurati da poduzeća za prirodni plin poštuju obveze transparentnosti i pridonijeti, zajedno s drugim nadležnim tijelima, osiguravanju provedbe i učinkovitosti mjera za zaštitu potrošača, uključujući onih navedenih u Prilogu I. toj direktivi.

41 Osim toga, iz članka 40. točke (g) Direktive 2009/73 proizlazi da je nacionalno regulatorno tijelo u okviru svojih dužnosti i ovlasti koje su utvrđene člankom 41. te direktive dužno poduzeti sve razumne mjere kako bi se osigurala korist za kupce putem učinkovitog funkcioniranja njihovog nacionalnog tržišta i pridonijelo osiguravanju zaštite potrošača, čiji su interesi u središtu navedene direktive, kao što se to navodi u njezinoj uvodnoj izjavi 48.

42 Naposljetku, iz članka 41. stavka 4. Direktive 2009/73 proizlazi da regulatorna tijela konkretno moraju moći donijeti obvezujuće odluke o poduzećima za prirodni plin (točka (a)), provoditi istrage o funkcioniranju tržišta plina, odlučivati o bilo kojim nužnim i razmjernim mjerama za promicanje stvarnog tržišnog natjecanja i osigurati pravilno funkcioniranje tržišta (točka (b)) te izricati učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće sankcije poduzećima za prirodni plin koja ne poštuju svoje obveze na temelju te direktive (točka (d)).

43 U ovom slučaju, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je ANRE utvrdio da je društvo Engie počinilo povredu svoje obveze transparentnosti iz članka 143. stavka 1. točke (k) Zakona br. 123/2012 jer to društvo nije dovoljno obavijestilo svoje kupce o svojoj zadržanoj ovlasti da izmijeni cijenu opskrbe prirodnim plinom koja se navodi u ugovorima sklopljenima s tim kupcima na temelju „standardne ponude” tijekom prvotnog razdoblja od 12 mjeseci. Slijedom toga, ANRE je, s jedne strane, izrekao novčanu kaznu društvu Engie te ga je, s druge strane, obvezao da kao korektivnu mjeru ponovno primjenjuje cijenu koja je u travnju 2021. utvrđena u okviru prvotnog ugovora.

44 Međutim, valja utvrditi da su takve mjere, čiji odabir ovisi, kao što to proizlazi iz točaka 35. i 42. ove presude, o margini prosudbe država članica, obuhvaćene izvršavanjem ovlasti koje se dodjeljuju nacionalnim regulatornim tijelima u skladu s člancima 40. i 41. Direktive 2009/73, kojima se nastoji zajamčiti transparentnost uvjeta ugovora sklopljenih s potrošačima. Prema tome, tim se mjerama nastoji osigurati djelotvornost zaštite potrošača.

45 Usto, mjerom koja se odnosi na ponovnu primjenu cijene utvrđene u prvotnom ugovoru o opskrbi ne može se povrijediti zahtjev, koji se navodi u točki 36. ove presude, da se cijena opskrbe prirodnim plinom utvrđuje na temelju mehanizma ponude i potražnje. Naime, nacionalno regulatorno tijelo tom mjerom nije iskoristilo svoje ovlasti kako bi utvrdilo cijenu u ugovorima o opskrbi plinom, nego je primoralo opskrbljivača da u tim ugovorima ponovno primjenjuje cijenu koja je zajedničkim dogovorom ugovorena između opskrbljivača i kupca o kojem je riječ.

46 S obzirom na prethodno navedeno, na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 3. stavke 1. i 3. Direktive 2009/73 treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da nacionalno regulatorno tijelo za energiju, kad utvrdi da je opskrbljivač prirodnim plinom prilikom izmjene cijene opskrbe tim proizvodom povrijedio obvezu transparentnosti koju ima prema svojim kupcima, naloži tom opskrbljivaču da zadrži cijenu utvrđenu u ugovorima koji su prvotno sklopljeni s tim kupcima.

Drugo pitanje

47 Sud koji je uputio zahtjev drugim pitanjem u biti pita treba li članak 50. Povelje, u vezi s njezinim člankom 52. stavkom 1., tumačiti na način da mu se protivi to da se opskrbljivaču prirodnim plinom na temelju različitih nacionalnih zakonodavstava kojima se prenose Direktiva 2009/73 odnosno Direktiva 2005/29 izreknu dvije sankcije za iste činjenice.

48 U skladu s člankom 50. Povelje „[n]ikome se ne može ponovno suditi niti ga se može kazniti u kaznenom postupku za kazneno djelo za koje je već pravomoćno oslobođen ili osuđen u Uniji u skladu sa zakonom”. Tim se temeljnim pravom, koje je izraz načela *ne bis in idem*, zabranjuje kumuliranje kako progona tako i sankcija kaznene prirode za iste činjenice i protiv iste osobe (vidjeti u tom smislu presude od 20. ožujka 2018., Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, t. 25. i od 22. ožujka 2022., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, t. 22. i navedenu sudsku praksu).

49 Na prvom mjestu, članak 50. Povelje nije ograničen samo na progon i sankcije koje nacionalno pravo kvalificira kao „kaznene”, nego obuhvaća – neovisno o samoj kvalifikaciji u nacionalnom pravu – i progon te sankcije za koje treba smatrati da imaju kaznenu prirodu zbog same prirode kažnjivog djela ili stupnja težine sankcije koja se dotičnoj osobi može izreći (vidjeti u tom smislu presudu od 22. ožujka 2022., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, t. 25. i 26. i navedenu sudsku praksu). Taj stupanj težine treba ocijeniti s obzirom na najvišu kaznu predviđenu relevantnim odredbama (vidjeti u tom smislu presudu od 14. rujna 2023., Volkswagen Group Italia i Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, EU:C:2023:663, t. 53. i navedenu sudsku praksu).

50 Kriterij koji se odnosi na prirodu kažnjivog djela podrazumijeva provjeru toga ima li sporna sankcija, među ostalim, represivnu svrhu, bez obzira na to što usto ima i preventivnu. Naime, u samoj je prirodi kaznenih sankcija to da im je cilj kako represija tako i prevencija od nezakonitih postupanja. Nasuprot tomu, mjere kojima se samo popravlja šteta prouzročena pojedinim kažnjivim djelom nije kaznene prirode (vidjeti u tom smislu presudu od 14. rujna 2023., Volkswagen Group Italia i Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, EU:C:2023:663, t. 49. i navedenu sudsku praksu).

51 U ovom slučaju, među mjerama koje se navode u točkama 16. i 43. ove presude, s jedne strane, korektivna mjera kojom se opskrbljivačima nalaže da ponovno primjenjuju cijenu utvrđenu u travnju 2021. u okviru prvotnog ugovora predstavlja mjeru kojom se *a priori* samo popravlja šteta prouzročena kažnjivim djelom o kojem je riječ, u smislu sudske prakse navedene u prethodnoj točki, što je ipak na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

52 S druge strane, kad je riječ o novčanim sankcijama koje su društvu Engie izrekli ANPC i ANRE, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da se, na temelju članka 194. točke 24.a i članka 195. stavka 1. točke 2. podtočke (c) Zakona br. 123/2012, povreda obveze transparentnosti predviđena člankom 143. stavkom 1. točkom (k) tog zakona kažnjava novčanom kaznom između 20 000 i 400 000 rumunjskih leua. Na temelju toga i s obzirom na različite upravne prekršaje koji se stavljaju na teret društvu Engie, ANRE mu je izrekao novčanu kaznu u ukupnom iznosu od 800 000 rumunjskih leua (otprilike 160 000 eura). Usto, rumunjska vlada i Engie pojasnili su u svojim pisanim očitovanjima da je ANPC izrekao društvu Engie novčanu kaznu u iznosu od 150 000 rumunjskih leua (otprilike 30 000 eura).

53 Na sudu koji je uputio zahtjev je da, s obzirom na sve elemente kojima raspolaže i najveće iznose predviđene relevantnim nacionalnim odredbama koje su ANPC i ANRE primijenili na društvo Engie, provjeri jesu li te sankcije dovoljno stroge da ih se može kvalificirati kao „sankcije kaznene prirode”.

54 Na drugom mjestu, primjena članka 50. Povelje ovisi o dvama uvjetima, odnosno, s jedne strane, postojanju prethodne pravomoćne odluke (uvjet „*bis*”) i, s druge strane, tomu da se ta odluka odnosi na iste činjenice na koje se odnosi naknadni progon ili odluka (uvjet „*idem*”) (vidjeti u tom smislu presudu od 22. ožujka 2022., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, t. 28.).

55 Što se tiče uvjeta „*bis*”, da bi se moglo smatrati da je sudskom odlukom pravomoćno odlučeno o činjenicama koja su predmet drugog postupka, nužno je ne samo da je ta odluka postala pravomoćna, u skladu s primjenjivim nacionalnim zakonodavstvom, nego i da je ona donesena nakon ocjene merituma predmeta (presuda od 22. ožujka 2022., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, t. 29. i navedena sudska praksa). Ako takva odluka postoji, članak 50. Povelje isključuje mogućnost pokretanja ili nastavka kaznenog progona za iste činjenice (vidjeti u tom smislu presudu od 14. rujna 2023., Volkswagen Group Italia i Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, EU:C:2023:663, t. 59.).

56 U ovom slučaju, spis kojim raspolaže Sud sadržava elemente koji upućuju na to da se sankcija koju je ANPC izrekao društvu Engie osporavala pred rumunjskim sudovima te je konačno poništena zbog nenadležnosti tog tijela. Iako sud koji je uputio zahtjev treba potvrditi te elemente, uvjet „*bis*”, ispitan u prethodnoj točki, nije ispunjen.

57 Suprotno tomu, u slučaju da sud koji je uputio zahtjev treba utvrditi da je uvjet „*bis*” ispunjen u ovom slučaju, valja istaknuti da, kad je riječ o uvjetu „*idem*”, iz samog teksta članka 50. Povelje proizlazi da se njime zabranjuje ponovno suđenje u kaznenom postupku istoj osobi ili ponovno kažnjavanje u kaznenom postupku iste osobe za isto kazneno djelo. Mjerodavan kriterij u tu svrhu jest kriterij istovjetnosti činjeničnog opisa djela, shvaćen kao postojanje niza međusobno neraskidivo povezanih konkretnih okolnosti koje su dovele do pravomoćnog oslobađanja ili osuđivanja određene osobe. Pravna kvalifikacija činjenica u nacionalnom pravu i zaštićeni pravni interes nisu relevantni za utvrđivanje postojanja istog kažnjivog djela jer se opseg zaštite priznate člankom 50. Povelje ne smije razlikovati ovisno o pojedinoj državi članici (vidjeti u tom smislu presudu od 22. ožujka 2022., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, t. 31., 33. i 34.).

58 Budući da uvjet „*idem*” zahtijeva da je činjenični opis djela istovjetan, članak 50. Povelje ne može se primijeniti ako su predmetne činjenice samo slične. Naime, istovjetnost činjeničnog opisa djela tumači se kao skup konkretnih okolnosti koje proizlaze iz događaja koji su u biti isti, s obzirom na to da podrazumijevaju istog autora i da su međusobno neodvojivo povezani u vremenu i prostoru (vidjeti u tom smislu presudu od 22. ožujka 2022., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, t. 36. i 37.).

59 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz točke 22. ove presude, sud koji je uputio zahtjev smatra, s jedne strane, da su slijedom upravnih postupaka ANRE i ANPC utvrdili iste činjenice, koje je prvonavedeno tijelo kvalificiralo kao „povredu obveze transparentnosti”, navedenu u članku 143. stavku 1. točki (k) Zakona br. 123/2012, a drugonavedeno tijelo kao „zavaravajuću i agresivnu poslovnu praksu prema potrošačima” u smislu Zakona br. 363/2007.

60 Na trećem mjestu, ograničenje ostvarivanja temeljnog prava da se nikoga kazneno ne goni ili kazni dvaput za isto kazneno djelo, zajamčenog člankom 50. Povelje, i stoga kumuliranje kaznenih progona i sankcija može se opravdati na temelju članka 52. stavka 1. Povelje. U skladu s prvom rečenicom tog stavka, svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda. U skladu s drugom rečenicom tog stavka, podložno načelu proporcionalnosti, ograničenja navedenih prava i sloboda moguća su samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima u općem interesu koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.

61 Kao prvo, kad je riječ o poštovanju biti temeljnog prava zajamčenog člankom 50. Povelje, ta bit u načelu se poštuje ako se nacionalnim pravom predviđa mogućnost kumulacije progona i sankcija samo na temelju različitih propisa (vidjeti u tom smislu presudu od 22. ožujka 2022., bpost,

C-117/20, EU:C:2022:202, t. 43.). To je ovdje slučaj jer su sankcije izrečene društvu Engie donesene na temelju različitih nacionalnih zakonodavstava kojima se prenose Direktiva 2009/73 odnosno Direktiva 2005/29.

62 Kao drugo, kad je riječ o poštovanju načela proporcionalnosti, važno je podsjetiti na to da ono zahtijeva da kumuliranje progona i sankcija predviđeno nacionalnim propisom ne prelazi granice onoga što je prikladno i nužno za postizanje legitimnih ciljeva kojima taj propis teži. Ako postoji izbor između više prikladnih mjera, treba izabrati najmanje ograničavajuću, a uzrokovane nepovoljnosti ne smiju biti neproporcionalne u odnosu na ciljeve koje se želi postići (presuda od 20. ožujka 2018., Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, t. 46. i navedena sudska praksa).

63 Kumulacija sankcija može se opravdati kad se progoni koje su pokrenula dva različita tijela odnose na komplementarne ciljeve koji se tiču različitih aspekata istog kažnjivog postupanja. Naime, tijela javne vlasti mogu se legitimno odlučiti za dodatna pravna rješenja za određena postupanja koja su štetna za društvo pomoću različitih postupaka koji čine dosljednu cjelinu na način da se bave različitim aspektima društvenog problema o kojem je riječ, pod uvjetom da ta komplementarna pravna rješenja ne predstavljaju prekomjeran teret za predmetnu osobu (vidjeti u tom smislu presudu od 22. ožujka 2022., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, t. 49. i 50.).

64 Kao što se to navodi u točkama 38. do 41. ove presude, mjerama koje se odnose na transparentnost uvjeta ugovora sklopljenih s potrošačima i koje nacionalna regulatorna tijela mogu donijeti u skladu s Direktivom 2009/73 nastoji se osigurati djelotvornost zaštite potrošača. Slijedom toga, kao što se to navodi u točki 36. ove presude, cilj navedenih mjera jest postići potpuno i stvarno otvoreno i konkurentno unutarnje tržište prirodnog plina na kojem svi potrošači, među ostalim, mogu slobodno odabrati opskrbljivače zahvaljujući toj transparentnosti.

65 Međutim, iz točke 1. Priloga I. toj direktivi proizlazi da te mjere ne dovode u pitanje propis Unije o zaštiti potrošača. Tako je dopušteno da država članica sankcionira povrede, s jedne strane, sektorskih propisa čiji je cilj liberalizacija tržišta prirodnog plina i, s druge strane, pravila koja se odnose na nepoštene poslovne prakse iz Direktive 2005/29, kako bi se osigurala visoka razina zaštite potrošača u tom sektoru (vidjeti po analogiji presudu od 22. ožujka 2022., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, t. 47.).

66 Kad je riječ o utvrđivanju nužnosti takve kumulacije progona i sankcija, valja ocijeniti postoje li jasna i precizna pravila koja omogućuju da se predvide djela i propusti koji mogu biti predmet kumulacije progona i sankcija kao i postoji li koordinacija između različitih tijela, jesu li dva postupka provedena dovoljno usklađeno i u kratkom razdoblju i je li bilo koja sankcija koja je možda izrečena u prvotnom postupku uzeta u obzir pri ocjeni druge sankcije, tako da je teret koji proizlazi iz takve kumulacije za osobu o kojoj je riječ ograničen na ono što je krajnje nužno, dok je težina svih izrečenih sankcija razmjerna težini počinjenih kažnjivih djela (presuda od 22. ožujka 2022., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, t. 51.).

67 Kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 49. svojeg mišljenja, nije neuobičajeno da društvo koje djeluje na tržištu proizvodnje ili distribucije energije treba poštovati različite sektorske propise kojima se nastoje postići različiti ili komplementarni ciljevi i da se može, prema potrebi, suočiti s različitim sankcijama za isto postupanje, na temelju tih sektorskih propisa.

68 U ovom slučaju, spis kojim raspolaže Sud sadržava indicije o dovoljno uskoj vremenskoj povezanosti između dvaju upravnih postupaka o kojima je riječ u glavnom predmetu i između odluka koje su donesene u tim postupcima, od koji je jedan pokrenut na temelju sektorskih

propisa u području energetike, a drugi na temelju propisa koji se odnosi na zaštitu potrošača, te suradnju i razmjenu informacija između tijela o kojima je riječ, što ipak treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev.

69 S obzirom na sve prethodno navedene razloge, na drugo pitanje valja odgovoriti da članak 50. Povelje, u vezi s njezinim člankom 52. stavkom 1., treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da se opskrbljivaču prirodnim plinom na temelju različitih nacionalnih zakonodavstava kojima se prenose Direktiva 2009/73 odnosno Direktiva 2005/29 izreknu dvije sankcije koje treba kvalificirati kao „sankcije kaznene prirode za iste činjenice”, pod uvjetom da:

– postoje jasna i precizna pravila koja omogućuju da se predvidi koja djela i propusti mogu biti predmet kumulacije progona i sankcija te da se zajamči koordinacija između dvaju nadležnih tijela;

– su dva postupka o kojima je riječ provedena dovoljno usklađeno i u kratkom razdoblju, i

– su sve izrečene sankcije razmjerne težini kažnjivih djela.

Troškovi

70 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (treće vijeće) odlučuje:

1. **Članak 3. stavke 1. i 3. Direktive 2009/73/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 2003/55/EZ,**

   treba tumačiti na način da:

   mu se ne protivi to da nacionalno regulatorno tijelo za energiju, kad utvrdi da je opskrbljivač prirodnim plinom prilikom izmjene cijene opskrbe tim proizvodom povrijedio obvezu transparentnosti koju ima prema svojim kupcima, naloži tom opskrbljivaču da zadrži cijenu utvrđenu u ugovorima koji su prvotno sklopljeni s tim kupcima.

2. **Članak 50. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, u vezi s njezinim člankom 52. stavkom 1.,**

   treba tumačiti na način da:

   mu se ne protivi to da se opskrbljivaču prirodnim plinom na temelju različitih nacionalnih zakonodavstava kojima se prenose Direktiva 2009/73 odnosno Direktiva 2005/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2005. o nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču na unutarnjem tržištu i o izmjeni Direktive Vijeća 84/450/EEZ, direktiva 97/7/EZ, 98/27/EZ i 2002/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, kao i Uredbe (EZ) br. 2006/2004 Europskog parlamenta i Vijeća

(Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi) izreknu dvije sankcije koje treba kvalificirati kao „sankcije kaznene prirode za iste činjenice”, pod uvjetom da:

– **postoje jasna i precizna pravila koja omogućuju da se predvidi koja djela i propusti mogu biti predmet kumulacije progona i sankcija te da se zajamči koordinacija između dvaju nadležnih tijela;**

– **su dva postupka o kojima je riječ provedena dovoljno usklađeno i u kratkom razdoblju, i**

– **su sve izrečene sankcije razmjerne težini kažnjivih djela.**

Potpisi