Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 30. januarja 2025 *

„Predhodno odločanje – Energija – Notranji trg z zemeljskim plinom – Direktiva 2009/73/ES – Člen 3(1) – Obveznosti držav članic do podjetij plinskega gospodarstva – Varstvo potrošnikov – Člena 40 in 41 – Pooblastila regulativnega organa – Kršitev obveznosti preglednosti podjetja plinskega gospodarstva v razmerju do njegovih odjemalcev – Kumulacija sankcij za isto kršitveno ravnanje – Člen 50 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Pravica, da se za isto kaznivo dejanje kazensko ne preganja ali kaznuje dvakrat – *Ne bis in idem* – Člen 52(1) – Omejitve uresničevanja te temeljne pravice – Načelo sorazmernosti“

V zadevi C-205/23,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunalul București (okrožno sodišče v Bukarešti, Romunija) z odločbo z dne 24. februarja 2023, ki je na Sodišče prispela 28. marca 2023, v postopku

Engie România SA

proti

Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi K. Jürimäe, predsednica drugega senata v funkciji predsednice tretjega senata, K. Lenaerts, predsednik Sodišča v funkciji sodnika tretjega senata, N. Jääskinen, M. Gavalec in N. Piçarra (poročevalec), sodniki,

generalni pravobranilec: A. Rantos,

sodna tajnica: R. Şereş, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 24. aprila 2024,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

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

– za Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei G.-S. Niculescu, A.-M. Riling, C. Vernea in A. Zorzoană, agenti,

* Jezik postopka: romunščina.

– za romunsko vlado R. Antonie, E. Gane, R. I. Hațieganu in A. Rotăreanu, agentke,

– za grško vlado K. Boskovits in C. Kokkosi, agenta,

– za Evropsko komisijo O. Beynet, L. Nicolae in T. Scharf, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 11. julija 2024

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 3(1) Direktive 2009/73/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom in o razveljavitvi Direktive 2003/55/ES (UL 2009, L 211, str. 94) ter členov 50 in 52 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Engie România SA (v nadaljevanju: Engie), podjetjem plinskega gospodarstva, in Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei (nacionalni regulativni organ na področju energetike, Romunija, v nadaljevanju: ANRE) zaradi zapisnika, ki ga je sestavil ta organ in v katerem je bil ugotovljen in sankcioniran prekršek, pripisan družbi Engie.

Pravni okvir

Pravo Unije

Listina

3 Člen 50 Listine, naslovljen „Pravica, da se za isto kaznivo dejanje kazensko ne preganja ali kaznuje dvakrat“, določa:

„Nihče ne sme biti ponovno v kazenskem postopku ali kaznovan zaradi kaznivega dejanja, za katero je bil v [Evropski u]niji v skladu z zakonom s pravnomočno sodbo že oproščen ali obsojen.“

4 Člen 52 Listine, naslovljen „Obseg pravic in načel ter njihova razlaga“, v odstavku 1 določa:

„Kakršno koli omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava ta listina, mora biti predpisano z zakonom in spoštovati bistveno vsebino teh pravic in svoboščin. Ob upoštevanju načela sorazmernosti so omejitve dovoljene samo, če so potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.“

Direktiva 2009/73

5 V uvodni izjavi 48 Direktive 2009/73 je navedeno:

„Interesi potrošnikov bi morali biti v središču te direktive, kakovost storitev pa bi morala biti osrednja odgovornost za podjetja plinskega gospodarstva. Že obstoječe pravice potrošnikov je treba okrepiti in zaščititi, vključevati pa bi morale tudi večjo preglednost. Varstvo potrošnikov bi moralo zagotoviti, da lahko vsi potrošniki na področju Skupnosti izkoristijo prednosti konkurenčnega trga. Pravice potrošnikov bi morale uveljavljati države članice ali regulativni organi, kadar država članica tako določi.“

6 Člen 2 te direktive določa:

„Za namene te direktive se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

25. ‚gospodinjski odjemalec‘ pomeni odjemalca, ki kupuje zemeljski plin za svojo lastno rabo v gospodinjstvu;

[…]

27. ‚končni odjemalec‘ pomeni odjemalca, ki kupuje zemeljski plin za svojo lastno rabo;

[…].“

7 Člen 3 navedene direktive, naslovljen „Obveznosti javnih storitev in varstvo odjemalcev“, določa:

„1. Države članice na podlagi svoje institucionalne organiziranosti in ob ustreznem upoštevanju načela subsidiarnosti zagotavljajo, da podjetja plinskega gospodarstva brez poseganja v odstavek 2 delujejo skladno z načeli te direktive z namenom oblikovanja konkurenčnega, zanesljivega in z okoljskega vidika trajnega trga z zemeljskim plinom ter teh podjetij ne diskriminirajo glede njihovih pravic ali obveznosti.

2. Ob doslednem upoštevanju ustreznih določb Pogodbe, zlasti člena [106 PDEU], lahko države članice v splošnem gospodarskem interesu naložijo podjetjem, ki delujejo v plinskem sektorju, obveznosti javnih storitev, ki se lahko nanašajo na zanesljivost, vključno z zanesljivostjo oskrbe, na rednost, kakovost in ceno oskrbe in na varovanje okolja, vključno z učinkovito rabo energije, energijo iz obnovljivih virov in varstvom podnebja. […]

3. Države članice sprejmejo ustrezne ukrepe, da zaščitijo končne odjemalce in poskrbijo zlasti za ustrezne nadzorne ukrepe za zaščito ranljivih odjemalcev. […] Zagotovijo visoko raven varstva potrošnikov, zlasti glede preglednosti pogodbenih pogojev, splošnih informacij in mehanizmov za reševanje sporov. […] Vsaj kar zadeva gospodinjske odjemalce, morajo ti ukrepi vključevati tudi ukrepe, navedene v Prilogi [I].

[…]“

8 Člen 40 iste direktive, naslovljen „Splošni cilji regulativnega organa“, določa:

„Pri opravljanju regulativnih nalog, določenih v tej direktivi, regulativni organ v okviru svojih nalog in pooblastil, opredeljenih v členu 41, ter po potrebi v tesnem posvetovanju z drugimi ustreznimi nacionalnimi organi, tudi z organi, pristojnimi za konkurenco, in brez poseganja v njihove pristojnosti sprejme vse razumne ukrepe za doseganje naslednjih ciljev:

[…]

(g) zagotavljanje koristi odjemalcev prek učinkovitega delovanja nacionalnega trga, spodbujanje učinkovite konkurence in pomoč pri zagotavljanju varstva potrošnikov;

[…].“

9 Člen 41 Direktive 2009/73, naslovljen „Naloge in pooblastila regulativnega organa“, v odstavkih 1 in 4 določa:

„1. Regulativni organ ima naslednje naloge:

[…]

(i) spremljati raven preglednosti, tudi veleprodajnih cen, in zagotavljati, da podjetja plinskega gospodarstva izpolnjujejo obveznosti glede preglednosti;

[…]

(o) skupaj z drugimi pristojnimi organi pomagati zagotavljati, da so ukrepi za varstvo potrošnikov, vključno s tistimi, ki so opredeljeni v Prilogi I, učinkoviti in da se jih izvaja;

[…]

4. Države članice zagotovijo, da se regulativni organi pooblastijo za učinkovito in hitro izvajanje nalog iz odstavkov 1, 3 in 6. V ta namen ima regulativni organi vsaj naslednja pooblastila:

(a) izdaja zavezujoče odločbe podjetjem plinskega gospodarstva;

(b) preverja delovanje trgov s plinom, določa in sprejema kakršne koli ukrepe, ki so potrebni in sorazmerni za spodbujanje učinkovite konkurence in zagotavljanje pravilnega delovanja trga. […];

[…]

(d) podjetjem plinskega gospodarstva, ki ne izpolnjuje svojih obveznosti iz te direktive ali katere koli zadevne pravno zavezujoče odločitve regulativnega organa ali Agencije, naloži učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni, ali pristojnemu sodišču predlaga, da naloži take kazni. […];

[…].“

10 Priloga I k tej direktivi, naslovljena „Ukrepi za varstvo potrošnikov“, v točki 1 določa:

„Ne da bi to posegalo v pravila Skupnosti o varstvu potrošnikov […], je namen ukrepov iz člena 3 zagotoviti odjemalcem:

[…]

(c) pregledne informacije o veljavnih cenah in tarifah ter splošnih veljavnih pogojih v zvezi z dostopom in uporabo teh storitev;

[…].“

Romunsko pravo

Zakon št. 363/2007

11 Z Legea nr. 363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor (zakon št. 363/2007 o preprečevanju nepoštenih praks trgovcev v razmerjih s potrošniki in o uskladitvi zakonodaje s pravom Unije na področju varstva potrošnikov) z dne 21. decembra 2007 (*Monitorul Oficial al României*, del I, št. 899 z dne 28. decembra 2007) je bila v romunsko pravo prenesena Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2005/29/ES z dne 11. maja 2005 o nepoštenih poslovnih praksah podjetij v razmerju do potrošnikov na notranjem trgu ter o spremembi Direktive Sveta 84/450/EGS, direktiv Evropskega parlamenta in Sveta 97/7/ES, 98/27/ES in 2002/65/ES ter Uredbe (ES) št. 2006/2004 Evropskega parlamenta in Sveta (Direktiva o nepoštenih poslovnih praksah) (UL 2005, L 149, str. 22).

Zakon št. 123/2012

12 Člen 143(1)(k) Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012 (zakon št. 123/2012 o električni energiji in zemeljskem plinu) z dne 10. julija 2012 (*Monitorul Oficial al României*, del I, št. 485 z dne 16. julija 2012) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari, določa:

„Dobavitelj zemeljskega plina ima zlasti naslednje obveznosti:

[…]

(k) končnim odjemalcem zagotovi pregledne informacije o veljavnih cenah oziroma tarifah ter o splošnih pogojih dostopa do storitev, ki jih ponuja, in njihove uporabe.“

13 Člen 194, točka 24a, tega zakona določa:

„Naslednja dejanja pomenijo kršitev določb, ki urejajo dejavnosti v sektorju zemeljskega plina: […] udeleženci na trgu zemeljskega plina ne izpolnjujejo obveznosti, ki jih imajo na podlagi člena 143(1), člena 144a in člena 145(4)(g).“

14 V skladu s členom 195(1), točka 2(c), tega zakona se ti prekrški kaznujejo z globo od 20.000 do 400.000 romunskih levov (v nadaljevanju: RON) (približno od 4000 do 80.000 EUR).

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

15 Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor (nacionalni organ za varstvo potrošnikov, Romunija, v nadaljevanju: ANPC) je 14. septembra 2021 na podlagi zakona št. 363/2007 družbi Engie z zapisnikom o ugotovitvi in sankcioniranju prekrška pripisal zavajajoče in agresivne poslovne prakse pri opravljanju njene gospodarske dejavnosti. V tem zapisniku je ugotovil, da je družba Engie potrošnike zavedla s tem, da jih je po treh mesecih enostransko obvestila o spremembi cene, določene v prvotni ponudbi, čeprav je ta cena veljala dvanajst mesecev.

16 Ta organ je z odločbo z istega dne družbi Engie odredil, naj preneha s temi praksami, do njihovega prenehanja začasno prekine svojo dejavnost in naj ne spremeni cene zemeljskega plina, dobavljenega gospodinjskim odjemalcem.

17 ANRE je 11. oktobra 2021 sestavil zapisnik o ugotovitvi in sankcioniranju prekrška (v nadaljevanju: zapisnik ANRE). V njem je ugotovil, da je družba Engie kot pooblaščeni dobavitelj zemeljskega plina kršila zlasti obveznost preglednosti iz člena 143(1)(k) zakona št. 123/2012, s katerim je bila v romunsko pravo prenesena Direktiva 2009/73, in je tej družbi naložil vrsto upravnih glob v skupnem znesku 800.000 romunskih levov (RON) (približno 160.000 EUR). Ta organ je menil, da je družba Engie, na eni strani, storila nepravilnosti v zvezi z vsebino nekaterih ponudb zemeljskega plina in, na drugi strani, ni dovolj poudarila pravice, ki si jo je pridržala, da pozneje spremeni dobavno ceno zemeljskega plina iz pogodb, sklenjenih z njenimi odjemalci.

18 ANRE je tako družbi Engie odredil, naj svojih dvanajst končnih odjemalcev, navedenih v zapisniku ANRE, obvesti o ohranitvi fiksne cene zemeljskega plina, h kateri se je zavezala v predhodni ponudbi pogodbe, in naj razveljavi dodatke k pogodbi, ki jih je poslala tem odjemalcem. Poleg tega je družbi Engie odredil, naj identificira vse končne odjemalce, ki so sprejeli standardne ponudbe po fiksni ceni, veljavni za obdobje, določeno v teh ponudbah, in ki so jim bila naknadno poslana obvestila in dodatki k pogodbi, s katerimi je bila povišana cena dobavljenega zemeljskega plina pred koncem tega obdobja, te odjemalce obvesti o ohranitvi fiksne cene plina v skladu z navedenimi ponudbami in te anekse razglasi za nične.

19 Družba Engie je zoper zapisnik ANRE vložila tožbo pri Judecătoria Sectorului 4 București (sodišče prve stopnje za četrto okrožje Bukarešte, Romunija). Ta tožba je bila s sodbo z dne 14. marca 2022 zavrnjena kot neutemeljena.

20 Družba Engie je zoper to sodbo vložila pritožbo pri Tribunalul București (okrožno sodišče v Bukarešti, Romunija), ki je predložitveno sodišče.

21 Navedeno sodišče, na prvem mestu, sprašuje, ali lahko ANRE od podjetja plinskega gospodarstva, ki mu očita kršitev obveznosti preglednosti v razmerju do potrošnikov, zahteva, da uporabi ceno, ki je drugačna od tržne cene, določene na podlagi načela prostega oblikovanja cen, ki po mnenju navedenega sodišča izhaja iz člena 3(1) Direktive 2009/73.

22 Na drugem mestu, predložitveno sodišče na eni strani ugotavlja, da sta tako ANRE kot ANPC ugotovila isto dejstvo, saj ga je prvi organ opredelil kot „kršitev obveznosti preglednosti“ iz člena 143(1)(k) zakona št. 123/2012, drugi pa kot „zavajajočo in agresivno poslovno prakso v razmerju do potrošnikov“ v smislu zakona št. 363/2007. Na drugi strani ugotavlja, da sta ANRE in ANPC družbi Engie z ločenima aktoma naložila isto obveznost povračila škode, in sicer vrnitev na ceno, določeno s „standardno ponudbo aprila 2021“, ki je bila precej nižja od nabavne cene zemeljskega plina na prostem trgu.

23 Navedeno sodišče tako Sodišče prosi za razlago člena 50 ter člena 52(1) in (3) Listine v okviru uporabe zakona št. 363/2007 in zakona št. 123/2012, da bi se pojasnila uporaba tega člena 50 „v primeru dvojne kazni za ista dejanja na različnih pravnih podlagah“.

24 V teh okoliščinah je Tribunalul București (okrožno sodišče v Bukarešti) prekinilo postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali domnevna kršitev obveznosti preglednosti, ki velja za dobavitelje zemeljskega plina v razmerju do gospodinjskih odjemalcev, ki je prenesena v nacionalno zakonodajo, in ki se v skladu s to zakonodajo šteje za prekršek, lahko pristojni nacionalni organ tudi spodbudi k temu, da od dobavitelja zemeljskega plina zahteva, da v razmerju do odjemalcev uporabi upravno določeno ceno, pri kateri se ne upošteva načelo prostega oblikovanja cen na trgu z zemeljskim plinom, ki je načelo, določeno v členu 3(1) Direktive [2009/73]?

2. Ali je mogoče to, da organ za varstvo potrošnikov in regulativni organ na področju energetike dobavitelja zemeljskega plina kaznujeta s sprejetjem dveh ločenih zapisnikov o prekršku, s katerima je dobavitelju naloženo sprejetje enakih ukrepov (podvajanje upravnih aktov, s katerima so naloženi ukrepi), šteti za upravičeno omejitev [pravice, da se za isto kaznivo dejanje kazensko ne preganja ali kaznuje dvakrat,] iz člena [50] [Listine] ali pa se s tem krši [ta pravica]?

Ali je taka kumulacija aktov, s katerimi različni organi za ista dejanja izrekajo enake ukrepe, v skladu z načelom sorazmernosti?“

Predlog za ponovno odprtje ustnega dela postopka

25 Družba Engie je po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca 11. julija 2024 z vlogo, vloženo v sodnem tajništvu Sodišča 28. avgusta 2024, predlagala ponovno odprtje ustnega dela postopka na podlagi člena 83 Poslovnika Sodišča, da bi predložila dodatne pravne trditve, ki bi po njenem mnenju lahko odločilno vplivale na razlago člena 50 Listine, zaradi česar bi bilo treba merila za presojo, določena v sodni praksi v zvezi s to določbo, prilagoditi.

26 Sodišče lahko na podlagi člena 83 Poslovnika po opredelitvi generalnega pravobranilca kadar koli odredi odprtje ali ponovno odprtje ustnega dela postopka, zlasti če meni, da zadeva ni dovolj razjasnjena, če stranka po koncu ustnega dela postopka navede novo dejstvo, ki je odločilno za sodbo Sodišča, ali če je v zadevi treba odločiti na podlagi trditve, o kateri stranke ali zainteresirani subjekti iz člena 23 Statuta Sodišča Evropske unije niso razpravljali.

27 V obravnavani zadevi je Sodišče po opredelitvi generalnega pravobranilca ugotovilo, da družba Engie ne navaja nobenega novega dejstva, ki je odločilno za odločitev, ki jo mora Sodišče sprejeti v tej zadevi. Poleg tega Sodišče meni, da ima na voljo vse potrebne elemente za odločitev in da o navedeni zadevi ni treba odločiti na podlagi trditve, o kateri se pred njim ni razpravljalo.

28 Zato ni treba odrediti ponovnega odprtja ustnega dela postopka.

Vprašanji za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

Dopustnost

29 ANRE in romunska vlada uveljavljata nedopustnost prvega vprašanja, ker naj bi temeljilo na presoji dejanskega stanja, ki ne ustreza položaju iz postopka v glavni stvari. Z zapisnikom ANRE naj namreč ne bi bila naložena posebna cena za dobavo zemeljskega plina strankam družbe Engie niti naj ta družba ne bi bila kaznovana zaradi uporabljene cene. Ta zapisnik naj bi bil omejen na to, da se tej družbi naloži ponovna vzpostavitev dobavne cene plina, ki je veljala pred zatrjevano kršitvijo obveznosti preglednosti te družbe v razmerju do njenih odjemalcev.

30 V okviru postopka predhodnega odločanja iz člena 267 PDEU, ki temelji na jasni ločitvi nalog med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, je nacionalno sodišče edino pristojno za ugotavljanje in presojo dejanskega stanja spora o glavni stvari. Sodišče je pristojno zgolj za odločitev o razlagi ali veljavnosti prava Unije, ki se uporablja za dejanski in pravni okvir, ki ga je opisalo predložitveno sodišče, da bi temu sodišču dalo koristne napotke za razrešitev spora, ki mu je predložen. Zato Sodišče ni pristojno, da bi podvomilo o presoji dejstev, na kateri temelji predlog za sprejetje predhodne odločbe (glej v tem smislu sodbo z dne 20. decembra 2017, Schweppes, C-291/16, EU:C:2017:990, točki 21 in 22).

31 Poleg tega za vprašanja za predhodno odločanje v zvezi s pravom Unije velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko odločanje o vprašanju za predhodno odločanje, ki ga postavi nacionalno sodišče, zavrne le, če zahtevana razlaga pravila prava Unije očitno nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če gre za hipotetičen problem ali če Sodišče nima na voljo potrebnih dejanskih in pravnih elementov, da bi lahko koristno odgovorilo na postavljena vprašanja (sodba z dne 2. aprila 2020, Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, točka 24 in navedena sodna praksa).

32 Vendar v obravnavani zadevi ni tako. Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe je namreč razvidno, da so določbe Direktive 2009/73, za razlago katerih je zaprošeno, neposredno povezane s sporom o glavni stvari, ki se nanaša na ukrepe, ki jih je nacionalni regulativni organ naložil podjetju plinskega gospodarstva na podlagi nacionalne zakonodaje, s katero je bila ta direktiva prenesena v romunsko pravo. Ta predlog poleg tega vsebuje dovolj elementov za ugotovitev obsega prvega vprašanja in koristen odgovor nanj.

33 Iz tega sledi, da je to vprašanje dopustno.

Vsebinska presoja

34 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 3(1) in (3) Direktive 2009/73 razlagati tako, da nasprotuje temu, da nacionalni regulativni organ za energijo dobavitelju zemeljskega plina naloži, da ohrani ceno, določeno v pogodbah, ki so bile prvotno sklenjene z njegovimi odjemalci, kadar ugotovi, da ta dobavitelj ob spremembi dobavne cene tega proizvoda ni izpolnil svoje obveznosti preglednosti v razmerju do teh odjemalcev.

35 Člen 3(1) Direktive 2009/73 določa, da države članice na podlagi svoje institucionalne organiziranosti in ob ustreznem upoštevanju načela subsidiarnosti zagotavljajo, da podjetja plinskega gospodarstva delujejo skladno z načeli te direktive z namenom oblikovanja konkurenčnega, zanesljivega in z okoljskega vidika trajnega trga z zemeljskim plinom ter teh podjetij ne diskriminirajo glede njihovih pravic ali obveznosti.

36 Čeprav iz nobene določbe Direktive 2009/73 izrecno ne izhaja, da mora biti dobavna cena zemeljskega plina določena na podlagi ponudbe in povpraševanja, namreč ta zahteva izhaja iz namena in splošne sistematike te direktive, katere cilj je vzpostavitev notranjega trga z zemeljskim plinom, ki je popolnoma in dejansko odprt in konkurenčen ter na katerem lahko vsi odjemalci svobodno izbirajo dobavitelje, vsi dobavitelji pa lahko svobodno dobavljajo proizvode svojim odjemalcem (glej v tem smislu sodbo z dne 7. septembra 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, točka 26 in navedena sodna praksa).

37 Vendar člen 3(2) navedene direktive državam članicam omogoča, da podjetjem, ki delujejo v plinskem sektorju, naložijo „obveznosti javnih storitev“, ki se lahko med drugim nanašajo na „ceno oskrbe“. Taki ukrepi morajo biti sprejeti v splošnem gospodarskem interesu in jasno določeni, pregledni, nediskriminatorni in preverljivi, da se podjetjem plinskega gospodarstva v Uniji zagotovi enak dostop do nacionalnih odjemalcev, ob „doslednem upoštevanju“ ustreznih določb PDEU, zlasti člena 106 te pogodbe (glej po analogiji sodbo z dne 20. aprila 2010, Federutility in drugi, C-265/08, EU:C:2010:205, točki 21 in 22).

38 Poleg tega člen 3(3) Direktive 2009/73 državam članicam nalaga, da sprejmejo ustrezne ukrepe, da zaščitijo končne odjemalce v smislu člena 2, točka 27, te direktive, in zagotovijo visoko raven varstva potrošnikov, zlasti glede preglednosti pogodbenih pogojev in splošnih informacij. Vsaj kar zadeva gospodinjske odjemalce v smislu člena 2, točka 25, navedene direktive, morajo ti ukrepi vključevati tudi ukrepe, določene v Prilogi I k tej direktivi.

39 V skladu s točko 1(c) te priloge morajo ukrepi iz člena 3 Direktive 2009/73 zagotavljati, da odjemalci prejmejo pregledne informacije o veljavnih cenah in tarifah ter splošnih veljavnih pogojih v zvezi z dostopom do plinskih storitev in uporabo teh storitev, da se jim v skladu s ciljem varstva potrošnikov omogoči zlasti, da uveljavljajo svojo pravico do odstopa od pogodbe ali do izpodbijanja spremembe dobavne cene (glej po analogiji sodbo z dne 2. aprila 2020, Stadtwerke Neuwied, C-765/18, EU:C:2020:270, točka 29).

40 Zato ima nacionalni regulativni organ v skladu s členom 41(1)(i) in (o) Direktive 2009/73 nalogo zagotavljati, da podjetja plinskega gospodarstva izpolnjujejo obveznosti glede preglednosti, in skupaj z drugimi pristojnimi organi pomagati zagotavljati, da so ukrepi za varstvo potrošnikov, vključno s tistimi, ki so opredeljeni v Prilogi I k tej direktivi, učinkoviti in da se jih izvaja.

41 Poleg tega je iz člena 40(g) Direktive 2009/73 razvidno, da mora nacionalni regulativni organ v okviru svojih nalog in pooblastil, opredeljenih v členu 41 te direktive, sprejeti vse razumne ukrepe za zagotavljanje koristi odjemalcev prek učinkovitega delovanja nacionalnega trga in za pomoč pri zagotavljanju varstva potrošnikov, katerih interesi so, kot je navedeno v uvodni izjavi 48 te direktive, v središču navedene direktive.

42 Nazadnje, iz člena 41(4) Direktive 2009/73 izhaja, da morajo regulativni organi imeti pooblastila, na podlagi katerih zlasti izdajajo zavezujoče odločbe podjetjem plinskega gospodarstva (točka (a)), preverjajo delovanje trgov s plinom, določajo in sprejemajo kakršne koli ukrepe, ki so

potrebni in sorazmerni za spodbujanje učinkovite konkurence in zagotavljanje pravilnega delovanja trga (točka (b)), ter podjetjem plinskega gospodarstva, ki ne izpolnjuje svojih obveznosti iz te direktive, naložijo učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni (točka (d)).

43 V obravnavanem primeru je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidno, da je ANRE ugotovil, da je družba Engie kršila obveznost preglednosti iz člena 143(1)(k) zakona št. 123/2012, ker ta družba svojih odjemalcev ni ustrezno obvestila o tem, da si v začetnem dvanajstmesečnem obdobju pridržuje možnost spremembe dobavne cene zemeljskega plina iz pogodb, ki jih je z njimi sklenila na podlagi „standardne ponudbe“. Zato je ANRE na eni strani družbi Engie naložil globo in ji na drugi strani kot popravni ukrep naložil, naj se vrne na ceno, določeno aprila 2021 v okviru prvotne pogodbe.

44 Ugotoviti pa je treba, da taki ukrepi, katerih izbira, kot je razvidno iz točk 35 in 42 te sodbe, je zajeta z diskrecijsko pravico držav članic, spadajo v okvir izvajanja pooblastil, ki so v skladu s členoma 40 in 41 Direktive 2009/73 podeljena nacionalnim regulativnim organom in katerih namen je zagotoviti preglednost pogojev pogodb, sklenjenih s potrošniki. Zato je namen teh ukrepov zagotoviti učinkovitost varstva potrošnikov.

45 Poleg tega ukrep ponovne vzpostavitve cene, določene v prvotni pogodbi o dobavi, ne krši zahteve, navedene v točki 36 te sodbe, da mora biti dobavna cena zemeljskega plina določena na podlagi ponudbe in povpraševanja. Nacionalni regulativni organ namreč s tem ukrepom ni uporabil svojega pooblastila za določitev cene v pogodbah o dobavi plina, ampak je dobavitelja prisilil, da v teh pogodbah ponovno vzpostavi ceno, ki je bila sporazumno dogovorjena med dobaviteljem in zadevnim odjemalcem.

46 Glede na zgoraj navedene razloge je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 3(1) in (3) Direktive 2009/73 razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da nacionalni regulativni organ za energijo dobavitelju zemeljskega plina naloži, da ohrani ceno, določeno v pogodbah, ki so bile prvotno sklenjene z njegovimi odjemalci, kadar ugotovi, da ta dobavitelj ob spremembi dobavne cene tega proizvoda ni izpolnil svoje obveznosti preglednosti v razmerju do teh odjemalcev.

Drugo vprašanje

47 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 50 Listine v povezavi z njenim členom 52(1) razlagati tako, da nasprotuje temu, da se dobavitelju zemeljskega plina na podlagi različnih nacionalnih zakonodaj, s katerimi sta bili preneseni Direktiva 2009/73 oziroma Direktiva 2005/29, naložita dve sankciji za ista dejanja.

48 V skladu s členom 50 Listine „[n]ihče ne sme biti ponovno v kazenskem postopku ali kaznovan zaradi kaznivega dejanja, za katero je bil v Uniji v skladu z zakonom s pravnomočno sodbo že oproščen ali obsojen“. Ta temeljna pravica, ki je izraz načela *ne bis in idem*, prepoveduje kumulacijo postopkov in sankcij kazenske narave za ista dejanja in proti isti osebi (glej v tem smislu sodbi z dne 20. marca 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, točka 25, in z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 22 in navedena sodna praksa).

49 Na prvem mestu, člen 50 Listine ni omejen le na postopke in sankcije, ki so v nacionalnem pravu opredeljeni kot „kazenski“, ampak – ne glede na tako opredelitev v nacionalnem pravu – zajema tudi postopke in sankcije, za katere je treba šteti, da imajo kazensko naravo zaradi same narave kršitve ali stopnje strogosti sankcije, ki se lahko izreče kršitelju (glej v tem smislu sodbo z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točki 25 in 26 ter navedena sodna praksa). To

stopnjo strogosti je treba presojati glede na najvišjo kazen, določeno v upoštevnih določbah (glej v tem smislu sodbo z dne 14. septembra 2023, Volkswagen Group Italia in Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, EU:C:2023:663, točka 53 in navedena sodna praksa).

50 Merilo v zvezi z naravo kršitve pomeni, da je treba preveriti, ali zadevna sankcija sledi predvsem represivnemu cilju, ne glede na okoliščino, ali se z njo sledi tudi preventivnemu cilju. Že sama narava kazenskih sankcij je namreč taka, da so te namenjene tako represiji kot prevenciji nezakonitih ravnanj. Nasprotno pa ukrepi, ki so omejeni na povrnitev škode, povzročene z zadevno kršitvijo, niso kazenski (glej v tem smislu sodbo z dne 14. septembra 2023, Volkswagen Group Italia in Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, EU:C:2023:663, točka 49 in navedena sodna praksa).

51 V obravnavanem primeru je med ukrepi, navedenimi v točkah 16 in 43 te sodbe, na eni strani očitno, da popravni ukrep, s katerim je dobavitelju naloženo, naj se vrne na ceno, določeno aprila 2021 v okviru prvotne pogodbe, pomeni ukrep, ki je *a priori* omejen na povrnitev škode, povzročene z zadevno kršitvijo, v smislu sodne prakse, navedene v prejšnji točki, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.

52 Na drugi strani je v zvezi z denarnimi sankcijami, ki sta jih družbi Engie naložila ANPC in ANRE, iz predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidno, da se na podlagi člena 194, točka 24a, in člena 195(1), točka 2(c), zakona št. 123/2012 kršitev obveznosti preglednosti iz člena 143(1)(k) tega zakona kaznuje z globo v višini od 20.000 RON (približno 4000 EUR) do 400.000 RON (približno 80.000 EUR). Na tej podlagi in ob upoštevanju različnih prekrškov, ki se očitajo družbi Engie, je ANRE tej družbi naložil globo v skupnem znesku 800.000 RON (približno 160.000 EUR). Poleg tega sta romunska vlada in družba Engie v pisnih stališčih pojasnili, da je ANPC družbi Engie naložil globo v višini 150.000 RON (približno 30.000 EUR).

53 Predložitveno sodišče mora preveriti, ali so ob upoštevanju vseh elementov, ki jih ima na voljo, in najvišjih zneskov, določenih z upoštevnimi nacionalnimi določbami, ki sta jih ANPC in ANRE uporabila za družbo Engie, te sankcije dovolj stroge, da jih je mogoče opredeliti kot „sankcije kazenske narave“.

54 Na drugem mestu, za uporabo člena 50 Listine morata biti izpolnjena dva pogoja, in sicer, prvič, da obstaja prejšnja pravnomočna odločba (pogoj „*bis*“), in drugič, da se ta odločba nanaša na ista dejanja kot so tista, ki so predmet poznejšega pregona ali odločb (pogoj „*idem*“) (glej v tem smislu sodbo z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 28).

55 V zvezi s pogojem „*bis*“ za to, da se lahko šteje, da je bilo s sodno odločbo pravnomočno odločeno o dejanskem stanju, v zvezi s katerim je bil začet drug postopek, ni potrebno le, da je ta odločba postala pravnomočna v skladu z nacionalno zakonodajo, ki se uporablja, ampak tudi, da je bila izdana na podlagi vsebinske presoje zadeve (sodba z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 29 in navedena sodna praksa). Kadar taka odločba obstaja, člen 50 Listine izključuje, da bi se kazenski pregon za ista dejanja začel ali nadaljeval (glej v tem smislu sodbo z dne 14. septembra 2023, Volkswagen Group Italia in Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, EU:C:2023:663, točka 59).

56 V obravnavanem primeru spis, ki je na voljo Sodišču, vsebuje elemente, iz katerih je razvidno, da je bila sankcija, ki jo je ANPC naložil družbi Engie, izpodbijana pred romunskimi sodišči in dokončno odpravljena zaradi nepristojnosti tega organa. Če bi predložitveno sodišče potrdilo te elemente, pogoj „*bis*“, obravnavan v prejšnji točki, ne bi bil izpolnjen.

57 Če pa bi predložitveno sodišče ugotovilo, da je pogoj „*bis*“ v obravnavanem primeru izpolnjen, bi bilo treba v zvezi s pogojem „*idem*“ poudariti, da iz samega besedila člena 50 Listine izhaja, da je s tem členom prepovedan večkratni kazenski pregon ali kazensko sankcioniranje iste osebe za isto kaznivo dejanje. Upoštevno merilo za to je merilo istovetnosti materialnega dejanskega stanja, ki se razume kot obstoj skupka konkretnih, med seboj neločljivo povezanih okoliščin, ki so pripeljale do pravnomočne oprostitve ali obsodbe zadevne osebe. Pravna opredelitev dejstev in pravno zavarovanega interesa v nacionalnem pravu ni upoštevna za ugotovitev obstoja istega kaznivega dejanja, saj se obseg varstva, podeljenega s členom 50 Listine, ne sme razlikovati od ene države članice do druge (glej v tem smislu sodbo z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točke 31, 33 in 34).

58 Ker pogoj „*idem*“ zahteva, da je materialno dejansko stanje istovetno, se člen 50 Listine ne uporablja, kadar so zadevna dejanja zgolj podobna. Istovetnost materialnega dejanskega stanja se namreč razume kot skupek konkretnih okoliščin, ki izhajajo iz dogodkov, ki so v bistvu isti, ker vključujejo istega storilca in so med seboj časovno in prostorsko neločljivo povezani (glej v tem smislu sodbo z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točki 36 in 37).

59 V obravnavanem primeru predložitveno sodišče, kot je razvidno iz točke 22 te sodbe, na eni strani meni, da sta tako ANRE kot ANPC po upravnih postopkih ugotovila ista dejanja, pri čemer jih je prvi organ opredelil kot „kršitev obveznosti preglednosti“ iz člena 143(1)(k) zakona št. 123/2012, drugi pa kot „zavajajočo in agresivno poslovno prakso v razmerju do potrošnikov“ v smislu zakona št. 363/2007.

60 Na tretjem mestu, omejitev uresničevanja temeljne pravice, da se za isto kaznivo dejanje kazensko ne preganja ali kaznuje dvakrat, ki je zagotovljena s členom 50 Listine, in posledično kumulacijo kazenskih postopkov ali sankcij je mogoče upravičiti na podlagi odstavka 1 člena 52 te listine. V skladu s prvim stavkom tega odstavka mora biti kakršno koli omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava Listina, predpisano z zakonom in mora spoštovati bistveno vsebino teh pravic in svoboščin. V skladu z drugim stavkom navedenega odstavka so ob upoštevanju načela sorazmernosti omejitve navedenih pravic in svoboščin dovoljene samo, če so potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.

61 Prvič, bistvena vsebina temeljne pravice, zagotovljene s členom 50 Listine, je načeloma spoštovana, če nacionalno pravo določa zgolj možnost kumulacije postopkov pregona in sankcij na podlagi različnih ureditev (glej v tem smislu sodbo z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 43). Tako je v obravnavani zadevi, saj so bile sankcije, naložene družbi Engie, sprejete na podlagi različnih nacionalnih zakonodaj, s katerimi sta bili preneseni Direktiva 2009/73 oziroma Direktiva 2005/29.

62 Drugič, v zvezi s spoštovanjem načela sorazmernosti je treba opozoriti, da to načelo zahteva, da kumulacija postopkov pregona in sankcij, določenih v nacionalni ureditvi, ne preseže meje tistega, kar je primerno in nujno za uresničitev legitimnih ciljev, ki jim ta ureditev sledi. Kadar je na voljo več primernih ukrepov, je treba izbrati najmanj zavezujočega in povzročene neugodnosti ne smejo biti nesorazmerne s cilji, ki se uresničujejo (sodba z dne 20. marca 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, točka 46 in navedena sodna praksa).

63 Kumulacijo sankcij pa je mogoče upravičiti, če imata postopka, ki sta ju sprožila različna organa, komplementarne cilje, katerih predmet so različni vidiki istega kršitvenega ravnanja. Javni organi se namreč lahko legitimno odločijo za komplementarno pravno spoprijetje z nekaterimi ravnanji,

škodljivimi za družbo, tako da v različnih postopkih, ki tvorijo koherentno celoto, z različnih vidikov obravnavajo zadevni socialni problem, vendar le, če ti kombinirani pravni odgovori ne pomenijo pretiranega bremena za zadevno osebo (glej v tem smislu sodbo z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točki 49 in 50).

64 Kot je bilo opozorjeno v točkah od 38 do 41 te sodbe, je namen ukrepov v zvezi s preglednostjo pogojev pogodb, sklenjenih s potrošniki, ki jih nacionalni regulativni organi lahko sprejmejo v skladu z Direktivo 2009/73, zagotoviti učinkovitost varstva potrošnikov. Zato navedeni ukrepi, kot je bilo opozorjeno v točki 36 te sodbe, zagotavljajo vzpostavitev notranjega trga z zemeljskim plinom, ki je popolnoma in dejansko odprt in konkurenčen ter na katerem lahko vsi odjemalci zaradi te preglednosti med drugim svobodno izbirajo dobavitelje.

65 Vendar je iz Priloge I, točka 1, k tej direktivi razvidno, da ti ukrepi ne posegajo v pravila Unije o varstvu potrošnikov. Tako lahko država članica sankcionira kršitve sektorskih predpisov, katerih cilj je liberalizacija trga z zemeljskim plinom, in kršitev pravil o nepoštenih poslovnih praksah iz Direktive 2005/29, da bi zagotovila visoko raven varstva potrošnikov v tem sektorju (glej po analogiji sodbo z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 47).

66 Za ugotovitev nujne potrebnosti take kumulacije postopkov pregona in sankcij je treba presoditi, ali obstajajo jasna in natančna pravila, na podlagi katerih je mogoče predvideti dejanja in opustitve, ki so lahko predmet kumulacije postopkov pregona in sankcij ter koordinacije med različnimi organi, ali sta bila oba postopka vodena dovolj usklajeno in časovno povezano ter ali je bila sankcija, ki je bila morebiti naložena v kronološko prvem postopku, upoštevana pri naložitvi druge sankcije, tako da so bremena, ki za zadevno osebo izhajajo iz take kumulacije, omejena na nujno potrebno in da celota naloženih sankcij ustreza teži storjenih kršitev (sodba z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 51).

67 Kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 49 sklepnih predlogov, ni neobičajno, da mora družba, ki deluje na trgu proizvodnje ali distribucije energije, upoštevati različne sektorske predpise, s katerimi se uresničujejo različni ali dopolnjujoči se cilji, in se lahko, odvisno od primera, sooča z različnimi vzporednimi sankcijami za isto ravnanje na podlagi teh sektorskih predpisov.

68 V obravnavanem primeru spis, ki je na voljo Sodišču, vsebuje indice o tesni časovni povezanosti med upravnima postopkoma iz postopka v glavni stvari in odločbama, sprejetima ob koncu teh postopkov, pri čemer je bil en postopek začet na podlagi sektorskih predpisov na področju energetike, drugi pa na podlagi predpisov o varstvu potrošnikov, ter o sodelovanju in izmenjavi informacij med zadevnimi organi, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.

69 Glede na vse zgoraj navedene razloge je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 50 Listine v povezavi z njenim členom 52(1) razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da se dobavitelju zemeljskega plina na podlagi različnih nacionalnih zakonodaj, s katerimi sta bili preneseni Direktiva 2009/73 oziroma Direktiva 2005/29, naložita dve sankciji, ki ju je treba opredeliti kot „sankciji kazenske narave za ista dejanja“, če:

– obstajajo jasna in natančna pravila, ki omogočajo, da se predvidi, katera dejanja in opustitve so lahko predmet kumulacije postopkov pregona in sankcij, ter zagotovi usklajevanje med pristojnima organoma;

– sta bila oba zadevna postopka vodena dovolj usklajeno v kratkem časovnem obdobju in

– vse naložene sankcije ustrezajo teži kršitev.

Stroški

70 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

1. Člen 3(1) in (3) Direktive 2009/73/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom in o razveljavitvi Direktive 2003/55/ES

je treba razlagati tako, da

ne nasprotuje temu, da nacionalni regulativni organ za energijo dobavitelju zemeljskega plina naloži, da ohrani ceno, določeno v pogodbah, ki so bile prvotno sklenjene z njegovimi odjemalci, kadar ugotovi, da ta dobavitelj ob spremembi dobavne cene tega proizvoda ni izpolnil svoje obveznosti preglednosti v razmerju do teh odjemalcev.

2. Člen 50 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah v povezavi s členom 52(1) te listine

je treba razlagati tako, da

ne nasprotuje temu, da se dobavitelju zemeljskega plina na podlagi različnih nacionalnih zakonodaj, s katerimi sta bili preneseni Direktiva 2009/73 oziroma Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2005/29/ES z dne 11. maja 2005 o nepoštenih poslovnih praksah podjetij v razmerju do potrošnikov na notranjem trgu ter o spremembi Direktive Sveta 84/450/EGS, direktiv Evropskega parlamenta in Sveta 97/7/ES, 98/27/ES in 2002/65/ES ter Uredbe (ES) št. 2006/2004 Evropskega parlamenta in Sveta (Direktiva o nepoštenih poslovnih praksah), naložita dve sankciji, ki ju je treba opredeliti kot „sankciji kazenske narave za ista dejanja“, če:

– **obstajajo jasna in natančna pravila, ki omogočajo, da se predvidi, katera dejanja in opustitve so lahko predmet kumulacije postopkov pregona in sankcij, ter zagotovi usklajevanje med pristojnima organoma;**

– **sta bila oba zadevna postopka vodena dovolj usklajeno v kratkem časovnem obdobju in**

– **vse naložene sankcije ustrezajo teži kršitev.**

Podpisi