Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 30 januari 2025*

”Begäran om förhandsavgörande – Energi – Inre marknaden för naturgas – Direktiv 2009/73/EG – Artikel 3.1 – Medlemsstaternas skyldigheter avseende naturgasföretag – Konsumentskydd – Artiklarna 40 och 41 – Tillsynsmyndighetens befogenheter – Ett naturgasföretags åsidosättande av kravet på transparens i förhållande till kunderna – Kumulering av sanktioner för en och samma gärning – Artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Rätt att inte bli dömd eller straffad två gånger för samma brott – *Ne bis in idem* – Artikel 52.1 – Begränsningar av utövandet av denna grundläggande rättighet – Proportionalitetsprincipen”

I mål C-205/23,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunalul București (Regionala domstolen i Bukarest, Rumänien) genom beslut av den 24 februari 2023, som inkom till domstolen den 28 mars 2023, i målet

Engie România SA

mot

Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av ordföranden på andra avdelningen K. Jürimäe, tillika tillförordnad ordförande på tredje avdelningen, domstolens ordförande K. Lenaerts, tillförordnad domare på tredje avdelningen, samt domarna N. Jääskinen, M. Gavalec och N. Piçarra (referent),

generaladvokat: A. Rantos,

justitiesekreterare: handläggaren R. Șereș,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 24 april 2024,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

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

* Rättegångsspråk: rumänska.

– Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei, genom G.-S. Niculescu, A.-M. Riling, C. Vernea och A. Zorzoană, samtliga i egenskap av ombud,

– Rumäniens regering, genom R. Antonie, E. Gane, R.I. Hațieganu och A. Rotăreanu, samtliga i egenskap av ombud,

– Greklands regering, genom K. Boskovits och C. Kokkosi, båda i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom O. Beynet, L. Nicolae och T. Scharf, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 11 juli 2024 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 3.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/73/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 2003/55/EG (EUT L 211, 2009, s. 94) och av artiklarna 50 och 52 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

2 Begäran har framställts inom ramen för en tvist mellan Engie România SA (nedan kallat Engie), ett naturgasföretag, och Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei (energitillsynsmyndigheten, Rumänien) (nedan kallad Anre) om ett beslut från denna myndighet där den konstaterade att Engie begått en administrativ överträdelse och påförde företaget en sanktion.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Stadgan

3 I artikel 50 i stadgan, med rubriken ”Rätt att inte bli dömd eller straffad två gånger för samma brott”, föreskrivs följande:

”Ingen får lagföras eller straffas på nytt för en lagöverträdelse för vilken han eller hon redan har blivit frikänd eller dömd i [Europeiska] unionen genom en lagakraftvunnen brottmålsdom i enlighet med lagen.”

4 Artikel 52 i stadgan har rubriken ”Rättigheternas och principernas räckvidd och tolkning”. Artikel 52.1 föreskriver följande:

”Varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga

och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.”

Direktiv 2009/73

5 Skäl 48 i direktiv 2009/73 har följande lydelse:

”Konsumenternas intresse bör stå i centrum för detta direktiv och tjänsternas kvalitet bör höra till naturgasföretagens centrala ansvarsområden. Befintliga konsumenträttigheter behöver stärkas och tryggas och bör innefatta ökad transparens. Konsumentskyddet bör säkerställa att alla konsumenter inom gemenskapens utökade ansvarsområde kan dra nytta av en konkurrensutsatt marknad. Medlemsstaterna eller, om en medlemsstat föreskrivit detta, tillsynsmyndigheterna, bör se till att konsumenträttigheterna tillgodoses.”

6 I artikel 2 i direktivet anges följande:

”I detta direktiv avses med

…

25. *hushållskund*: kund som köper naturgas för sin egen hushållsförbrukning.

…

27. *slutförbrukare*: kund som köper naturgas för eget bruk.

…”

7 Artikel 3 i direktivet, med rubriken ”Skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster och skyddet av kunderna”, har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna ska, utan att det påverkar tillämpningen av punkt 2, på grundval av sin institutionella organisation och med vederbörlig hänsyn till subsidiaritetsprincipen, se till att naturgasföretag drivs i enlighet med principerna i detta direktiv för att uppnå en konkurrensutsatt, säker och miljömässigt hållbar naturgasmarknad, och de får inte göra någon diskriminerande åtskillnad mellan dessa företag när det gäller deras rättigheter eller skyldigheter.

2. Medlemsstaterna får med beaktande fullt ut av tillämpliga bestämmelser i fördraget, särskilt [artikel 106 FEUF], för att tillgodose det allmänna ekonomiska intresset ålägga företag som bedriver verksamhet inom gassektorn att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, vilka kan avse tillförlitlighet, inbegripet försörjningstrygghet, leveransernas regelbundenhet, kvalitet och pris samt miljöskydd, inbegripet energieffektivitet, energi från förnybara energikällor och klimatskydd. …

3. Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att skydda slutförbrukare och de ska särskilt se till att utsatta kunder får tillräckligt skydd. … De ska säkerställa en hög konsumentskyddsnivå, särskilt i form av transparenta avtalsvillkor, allmän information och mekanismer för tvistlösning. … Åtminstone när det gäller hushållskunder ska dessa åtgärder omfatta dem som anges i bilaga I.

…”

8 I artikel 40 i samma direktiv, med rubriken ”Tillsynsmyndigheternas allmänna mål”, föreskrivs följande:

”När tillsynsmyndigheten utför de uppgifter som anges i detta direktiv ska den vidta alla rimliga åtgärder för att bidra till följande mål inom ramen för sina skyldigheter och befogenheter enligt artikel 41, i förekommande fall i samarbete med andra relevanta nationella myndigheter, inklusive konkurrensmyndigheterna, och utan att inkräkta på deras behörighet:

…

g) Säkerställa att kunderna drar nytta av att den inhemska marknaden fungerar effektivt, främja effektiv konkurrens och bidra till att säkerställa konsumentskyddet.

…”

9 Artikel 41 i direktivet har rubriken ”Tillsynsmyndighetens skyldigheter och befogenheter”. Artikel 41.1 och 41.4 stadgar följande:

”1. Tillsynsmyndigheten ska ha följande skyldigheter:

…

i) Övervaka graden av transparens, också i grossistpriserna, och säkerställa att naturgasföretagen fullgör sina skyldigheter vad gäller transparens.

…

o) Tillsammans med andra relevanta myndigheter bidra till att konsumentskyddsåtgärderna, inklusive åtgärderna i bilaga I, är effektiva och genomförs.

…

4. Medlemsstaterna ska säkerställa att tillsynsmyndigheterna tilldelas befogenheter som gör det möjligt för dem att utföra de uppgifter som anges i punkterna 1, 3 och 6 på ett effektivt och snabbt sätt. För detta ändamål ska tillsynsmyndigheten åtminstone få befogenheter att

a) fatta bindande beslut om naturgasföretag,

b) göra undersökningar av gasmarknadernas funktion och att besluta om och införa nödvändiga och proportionerliga åtgärder för att främja effektiv konkurrens och säkerställa att marknaden fungerar korrekt; …

…

d) besluta om effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner för naturgasföretag som inte fullgör sina skyldigheter enligt detta direktiv eller enligt relevanta och rättsligt bindande beslut som fattats av tillsynsmyndigheten eller byrån, eller att föreslå en behörig domstol att besluta om sådana sanktioner; …

…”

10 I bilaga I till detta direktiv, med rubriken ”Konsumentskyddsåtgärder”, anges följande i punkt 1:

”Om inte annat följer av gemenskapsreglerna om konsumentskydd … ska de åtgärder som avses i artikel 3 tillförsäkra kunderna följande:

…

c) Transparent information om priser, tariffer och standardvillkor för tillgång till och utnyttjande av gastjänster.

…”

Rumänsk rätt

Lag nr 363/2007

11 Legea nr. 363/2007 privind conduerea practicilor incorecte ale Comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația Europeană privind protecția consumatorilor (lag nr 363/2007 om bekämpande av otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenter och om harmonisering av lagstiftningen med Europeiska unionens konsumentskyddslagstiftning), av den 21 december 2007 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr 899, av den 28 december 2007) införlivar Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG av den 11 maj 2005 om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenter på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 (direktiv om otillbörliga affärsmetoder) (EUT L 149, 2005, s. 22) med rumänsk rätt.

Lag nr 123/2012

12 I artikel 143.1 k i Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012 (lag nr 123/2012 om elektricitet och naturgas) av den 10 juli 2012 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr 485, av den 16 juli 2012), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet, föreskrivs följande:

”En leverantör av naturgas har bland annat följande skyldigheter:

…

k) Att till slutförbrukarna lämna ut transparent information om priser, tariffer och villkor för tillgång till och utnyttjande av de tjänster som leverantören tillhandahåller.”

13 I artikel 194 led 24 bis i denna lag föreskrivs följande:

”Följande omständigheter utgör överträdelser av de bestämmelser som reglerar verksamhet inom naturgassektorn: … deltagare på naturgasmarknaden har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 143.1, 144 bis och 145.4 g.”

14 Enligt artikel 195.1 led 2 c i nämnda lag är dessa överträdelser belagda med sanktionsavgifter på mellan 20 000 och 400 000 rumänska lei (RON) (ungefär 4 000–80 000 euro).

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

15 Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor (konsumentskyddsmyndigheten, Rumänien) (nedan kallad ANPC) fann i beslut av den 14 september 2021 med stöd av lag nr 363/2007 att Engie gjort sig skyldigt till vilseledande och aggressiva affärsmetoder i sin näringsverksamhet. Den konstaterade att Engie hade vilselett konsumenterna genom att ensidigt underrätta dem om en ändring av det pris som hade fastställts i det ursprungliga anbudet efter en frist på tre månader, trots att detta pris var giltigt under en tolvmånadersperiod.

16 Genom beslut samma dag ålade denna myndighet Engie att upphöra med dessa metoder, att frysa verksamheten till dess att dessa metoder upphörde och att inte ändra priset på naturgas som levereras till hushållskunder.

17 Den 11 oktober 2021 upprättade Anre ett beslut om fastställande av och sanktion för en administrativ överträdelse (nedan kallat Anres beslut). Anre konstaterade att Engie, i egenskap av godkänd naturgasleverantör, bland annat hade åsidosatt kravet på transparens enligt artikel 143.1 k i lag nr 123/2012, genom vilken direktiv 2009/73 införlivades med rumänsk rätt. Den ålade därför Engie en rad administrativa sanktionsavgifter på sammanlagt 800 000 RON (ungefär 160 000 euro). Myndigheten ansåg att Engie dels hade gjort sig skyldigt till oegentligheter avseende innehållet i vissa erbjudanden om naturgas, dels inte i tillräcklig utsträckning hade visat att företaget förbehöll sig rätten att senare ändra priset för leverans av naturgas i de avtal som ingåtts med dess kunder.

18 Anre förelade således Engie att underrätta de tolv slutförbrukare som identifierats i Anres beslut om att det fasta pris på naturgas som företaget hade förbundit sig till i det preliminära avtalserbjudandet bibehölls och att upphäva de tilläggsavtal som hade sänts över till dessa kunder. Den förelade dessutom Engie att identifiera alla slutkunder som hade accepterat standarderbjudanden till ett fast pris som gällde för den period som angavs i anbuden och till vilka meddelanden och tilläggsavtal senare hade skickats med prishöjningar för den naturgas som levererades före utgången av denna period, att underrätta dessa kunder om att det fasta gaspriset skulle bibehållas, i enlighet med nämnda anbud, och att häva tilläggsavtalen.

19 Engie överklagade Anres beslut till Judecătoria Sectorului 4 București (Förstainstansdomstolen för distrikt 4 i Bukarest, Rumänien). Talan ogillades genom dom av den 14 mars 2022.

20 Engie överklagade den domen till Tribunalul București (Regionala domstolen i Bukarest), som är den hänskjutande domstolen.

21 Den hänskjutande domstolen vill för det första få klarhet i huruvida Anre kan kräva att ett naturgasföretag, som enligt myndigheten har åsidosatt kravet på transparens gentemot konsumenterna, tillämpar ett annat pris än det marknadspris som fastställts på grundval av principen om fri prisbildning, vilken enligt den hänskjutande domstolen framgår av artikel 3.1 i direktiv 2009/73.

22 För det andra har den hänskjutande domstolen påpekat att såväl Anre som ANPC har konstaterat samma omständighet: Den första myndigheten betecknade den som ett ”åsidosättande av kravet på transparens” enligt artikel 143.1 k i lag nr 123/2012, och den andra som en ”vilseledande och aggressiv affärsmetod gentemot konsumenter” i den mening som avses i lag nr 363/2007. Den hänskjutande domstolen har vidare konstaterat att såväl Anre som ANPC genom olika rättsakter har ålagt Engie samma skyldighet att reparera skadan, nämligen skyldigheten att återgå till det pris som fastställts i ”standarderbjudandet i april 2021”, vilket var klart lägre än inköpspriset för naturgas på den fria marknaden.

23 Den hänskjutande domstolen har därför begärt att EU-domstolen ska tolka artiklarna 50, 52.1 och 52.3 i stadgan i samband med tillämpningen av lag nr 363/2007 och lag nr 123/2012, för att klargöra tillämpligheten av denna artikel 50 ”vid dubbelbestraffning för samma gärning på olika rättsliga grunder”.

24 Mot denna bakgrund beslutade Tribunalul București (Regionala domstolen i Bukarest) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Kan ett påstått åsidosättande av det transparenskrav som åvilar leverantörer av naturgas gentemot hushållskunder – vilket har införlivats med den nationella lagstiftningen och enligt denna lagstiftning anses vara en administrativ överträdelse – medföra att den behöriga nationella myndigheten även får ålägga en leverantör av naturgas att gentemot konsumenterna tillämpa ett pris som fastställs på administrativ väg utan att beakta principen om fri prissättning på naturgasmarknaden, vilken fastställs i artikel 3.1 [i direktiv 2009/73]?

2) Kan den omständigheten att en leverantör av naturgas påförs en sanktion av såväl den nationella konsumentskyddsmyndigheten som den nationella energitillsynsmyndigheten på så sätt att leverantören genom två separata beslut, i vilka administrativa överträdelser konstateras, åläggs att vidta samma åtgärder (kumulering av administrativa beslut med åläggande om att vidta åtgärder) anses vara en motiverad begränsning av [rätten att inte bli dömd eller straffad två gånger för samma brott] enligt artikel [50 i stadgan], eller strider ovanstående mot denna [rättighet]?

Är en sådan kumulering av beslut från olika myndigheter, där dessa vidtar samma åtgärder, för samma gärning, förenlig med proportionalitetsprincipen?”

Begäran om återupptagande av den muntliga delen av förfarandet

25 Efter att ha tagit del av generaladvokatens förslag till avgörande av den 11 juli 2024 begärde Engie, genom handling som inkom till domstolens kansli den 28 augusti 2024, att den muntliga delen av förfarandet skulle återupptas, med tillämpning av artikel 83 i domstolens rättegångsregler, för att anföra ytterligare rättsliga argument som enligt Engie skulle kunna ha ett avgörande inflytande på tolkningen av artikel 50 i stadgan, vilket skulle göra det nödvändigt att nyansera de bedömningskriterier som fastställts i rättspraxis avseende denna bestämmelse.

26 Enligt artikel 83 i rättegångsreglerna får domstolen efter att ha hört generaladvokaten, när som helst, besluta att den muntliga delen av förfarandet ska återupptas, bland annat om domstolen anser att den inte har tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet, eller om en part, efter det att den muntliga delen har förklarats avslutad, har lagt fram en ny omständighet som kan ha

ett avgörande inflytande på målets utgång, eller om målet ska avgöras på grundval av ett argument som inte har avhandlats mellan parterna eller mellan de berörda som avses i artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol.

27 I förevarande fall konstaterar domstolen, efter att ha hört generaladvokaten, att Engie inte har åberopat någon ny omständighet som kan ha ett avgörande inflytande på målets utgång. Domstolen anser dessutom att den förfogar över alla uppgifter som är nödvändiga för att avgöra målet och att målet inte ska avgöras på grundval av ett argument som inte har avhandlats inför domstolen.

28 Mot denna bakgrund saknas det anledning att återuppta den muntliga delen av förfarandet.

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till prövning

29 Anre och den rumänska regeringen har gjort gällande att den första frågan inte kan tas upp till prövning, eftersom den grundar sig på bedömningar av faktiska omständigheter som inte motsvarar den situation som är aktuell i det nationella målet. I Anres beslut föreskrivs nämligen varken något specifikt pris för leverans av naturgas till Engies kunder eller några sanktionsåtgärder mot Engie på grund av det pris som tillämpas. Beslutet ålade endast Engie att återinföra det pris för gasleveranser som tillämpades före det påstådda åsidosättandet av kravet på transparens gentemot kunderna.

30 I ett förfarande enligt artikel 267 FEUF, som grundar sig på en tydlig funktionsfördelning mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen, är den nationella domstolen ensam behörig att fastställa och bedöma de faktiska omständigheterna i det nationella målet. EU-domstolen är enbart behörig att tolka unionsrätten eller pröva dess giltighet mot bakgrund av de faktiska och rättsliga omständigheter som beskrivits av den hänskjutande domstolen, för att ge denna de uppgifter som den behöver för att avgöra det mål som den ska pröva. Det ankommer därför inte på EU-domstolen att ifrågasätta den bedömning av de faktiska omständigheterna som ligger till grund för begäran om förhandsavgörande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 december 2017, Schweppes, C-291/16, EU:C:2017:990, punkterna 21 och 22).

31 Vidare finns en presumtion för att tolkningsfrågor som berör unionsrätten är relevanta. En fråga från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågeställningen är hypotetisk eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 2 april 2020, Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

32 Så är emellertid inte fallet i förevarande mål. Det framgår nämligen av begäran om förhandsavgörande att de bestämmelser i direktiv 2009/73 som begäran om tolkning avser har ett direkt samband med det nationella målet, som rör åtgärder som en nationell tillsynsmyndighet har ålagt ett naturgasföretag med tillämpning av den nationella lagstiftning genom vilken

direktivet införlivats med rumänsk rätt. Begäran innehåller också tillräckliga uppgifter för att EU-domstolen ska kunna fastställa den första tolkningsfrågans innebörd och ge ett användbart svar på den.

33 Denna fråga kan således tas upp till prövning.

Prövning i sak

34 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 3.1 och 3.3 i direktiv 2009/73 ska tolkas så, att den hindrar att en nationell energitillsynsmyndighet, när den konstaterar att en naturgasleverantör har åsidosatt kravet på transparens i förhållande till sina kunder, i samband med ändring av priset för leverans av denna produkt, ålägger denna leverantör att bibehålla det pris som fastställts i de avtal som ursprungligen ingicks med dessa kunder.

35 Enligt artikel 3.1 i direktiv 2009/73 ska medlemsstaterna på grundval av sin institutionella organisation och med vederbörlig hänsyn till subsidiaritetsprincipen, se till att naturgasföretag drivs i enlighet med principerna i detta direktiv för att uppnå en konkurrensutsatt, säker och miljömässigt hållbar naturgasmarknad, och de får inte göra någon diskriminerande åtskillnad mellan dessa företag när det gäller deras rättigheter eller skyldigheter.

36 Även om det inte framgår av någon bestämmelse i direktiv 2009/73 att priset för leverans av naturgas endast ska fastställas genom samspelet mellan utbud och efterfrågan, följer detta krav av nämnda direktivs syfte och systematik, vilket syftar till att uppnå en i praktiken fullständigt öppen och konkurrensutsatt inre marknad för naturgas där alla konsumenter fritt kan välja leverantör och där alla leverantörer kan leverera fritt till sina kunder (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 september 2016, Anode, C-121/15, EU:C:2016:637, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

37 Enligt artikel 3.2 i direktivet får medlemsstaterna emellertid ålägga gasföretag att ”tillhandahålla allmännyttiga tjänster”. Företagens skyldigheter därvidlag kan bland annat avse priset för leveransen. Sådana åtgärder ska vidtas i det allmänna ekonomiska intresset och vara klart definierade, transparenta, icke-diskriminerande och kontrollerbara samt garantera att naturgasföretag i unionen kan nå ut till nationella konsumenter på lika villkor, med beaktande ”fullt ut” av relevanta bestämmelser i EUF-fördraget, särskilt artikel 106 (se, analogt, dom av den 20 april 2010, Federutility m.fl., C-265/08, EU:C:2010:205, punkterna 21 och 22).

38 Enligt artikel 3.3 i direktiv 2009/73 ska medlemsstaterna dessutom vidta lämpliga åtgärder för att skydda slutförbrukarna, i den mening som avses i artikel 2 led 27 i direktivet, och säkerställa en hög konsumentskyddsnivå, särskilt i form av transparenta avtalsvillkor och allmän information. Åtminstone när det gäller hushållskunder, i den mening som avses i artikel 2 led 25 i direktivet, ska dessa åtgärder omfatta de åtgärder som föreskrivs i bilaga I till samma direktiv.

39 Enligt punkt 1 c i denna bilaga ska de åtgärder som avses i artikel 3 i direktiv 2009/73 tillförsäkra kunderna transparent information om priser, tariffer och allmänna villkor för tillgång till och utnyttjande av gastjänster, så att kunderna i enlighet med målet att skydda konsumenterna särskilt kan utöva rätten att säga upp avtalet eller bestrida prisändringar för leverans av gas (se, analogt, dom av den 2 april 2020, Stadtwerke Neuwied, C-765/18, EU:C:2020:720, punkt 29).

40 I detta syfte har den nationella tillsynsmyndigheten, i enlighet med artikel 41.1 leden i och o i direktiv 2009/73, fått i uppdrag att säkerställa att naturgasföretagen uppfyller kravet på transparens och att tillsammans med andra behöriga myndigheter säkerställa att konsumentskyddsåtgärder, inbegripet de som anges i bilaga I till direktivet, genomförs och är effektiva.

41 Det framgår dessutom av artikel 40 led g i direktiv 2009/73 att den nationella tillsynsmyndigheten är skyldig att, inom ramen för sina skyldigheter och befogenheter enligt artikel 41 i direktivet, vidta alla rimliga åtgärder för att säkerställa att kunderna drar nytta av att de nationella marknaderna fungerar effektivt och för att bidra till att skydda konsumenterna, vilkas intressen står i centrum för direktivet, såsom anges i skäl 48 i direktivet.

42 Slutligen följer det av artikel 41.4 i direktiv 2009/73 att tillsynsmyndigheterna särskilt ska kunna fatta bindande beslut om naturgasföretag (led a), göra undersökningar av gasmarknadernas funktion och att besluta om och införa nödvändiga och proportionerliga åtgärder för att främja effektiv konkurrens och säkerställa att marknaden fungerar korrekt (led b) samt besluta om effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner för naturgasföretag som inte fullgör sina skyldigheter enligt detta direktiv (led d).

43 I förevarande fall framgår det av begäran om förhandsavgörande att Anre konstaterade att Engie hade åsidosatt kravet på transparens enligt artikel 143.1 k i lag nr 123/2012 genom att inte i tillräcklig utsträckning informera sina kunder om att det förbehöll sig rätten att ändra priset för leverans av naturgas i de avtal som ingåtts med dessa kunder på grundval av ett ”standarderbjudande” under den inledande tolvmånadersperioden. Anre påförde följaktligen Engie böter och ålade bolaget, som en korrigerande åtgärd, att återgå till det pris som fastställts i april 2021 inom ramen för det ursprungliga avtalet.

44 Domstolen konstaterar att sådana åtgärder – vilka medlemsstaterna såsom framgår av punkterna 35 och 42 har ett utrymme att välja mellan utifrån en skönsmässig bedömning – ingår bland de befogenheter som de nationella tillsynsmyndigheterna har enligt artiklarna 40 och 41 i direktiv 2009/73, vilka syftar till att säkerställa transparenta villkor i konsumentavtal. Dessa åtgärder syftar således till att säkerställa ett effektivt konsumentskydd.

45 Åtgärden att återgå till det pris som fastställts i det ursprungliga leveransavtalet strider inte heller mot kravet, som erinras om i punkt 36 ovan, på att priset för leverans av naturgas ska avgöras av utbud och efterfrågan. Genom denna åtgärd använde sig den nationella tillsynsmyndigheten nämligen inte av sina befogenheter att fastställa ett pris i avtalen om leverans av gas, utan ålade leverantören att i dessa avtal återinföra ett pris som överenskommits mellan leverantören och den berörda kunden.

46 Mot denna bakgrund ska den första frågan besvaras på följande sätt. Artikel 3.1 och 3.3 i direktiv 2009/73 ska tolkas så, att den inte hindrar att en nationell energitillsynsmyndighet, när den konstaterar att en naturgasleverantör, i samband med ändring av priset för leverans av denna produkt, har åsidosatt kravet på transparens i förhållande till sina kunder, ålägger denna leverantör att bibehålla det pris som fastställts i de avtal som ursprungligen ingicks med dessa kunder.

Den andra frågan

47 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 50 jämförd med artikel 52.1 i stadgan ska tolkas så, att den hindrar att en naturgasleverantör påförs två sanktioner för samma gärningar på grundval av olika nationella regelverk, vilka införlivar direktiv 2009/73 respektive direktiv 2005/29.

48 Enligt artikel 50 i stadgan ”får [ingen] lagföras eller straffas på nytt för en lagöverträdelse för vilken han eller hon redan har blivit frikänd eller dömd i unionen genom en lagakraftvunnen brottmålsdom i enlighet med lagen”. Denna grundläggande rättighet – som är ett uttryck för principen *ne bis in idem* – förbjuder kumulering av såväl lagföring som påföljder av straffrättslig karaktär för samma gärning och mot samma person (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 mars 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punkt 25, och dom av den 22 mars 2022, Bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punkt 22 och där angiven rättspraxis).

49 För det första är tillämpningen av artikel 50 i stadgan inte begränsad till sådana förfaranden och påföljder som kvalificeras som ”straffrättsliga” i nationell rätt, utan omfattar – oavsett kvalificeringen i nationell rätt – även förfaranden och påföljder som ska anses vara av straffrättslig karaktär på grundval av överträdelsens art eller hur sträng påföljd som den berörde kan påföras (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 2022, Bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punkterna 25 och 26 samt där angiven rättspraxis). Bedömningen av strängheten ska göras med hänsyn till den högsta påföljd som föreskrivs i de tillämpliga bestämmelserna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 september 2023, Volkswagen Group Italia och Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, EU:C:2023:663, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

50 Vad gäller det andra kriteriet, avseende överträdelsens art, innebär det en undersökning av huruvida den aktuella sanktionsåtgärden bland annat har ett repressivt syfte: Att åtgärden även har ett förebyggande syfte är ovidkommande. Straffrättsliga påföljder är nämligen till sin natur sådana att de syftar till att både bestraffa och förebygga olagliga handlingar. En åtgärd som vidtas endast för att gottgöra den skada som åsamkats genom den aktuella överträdelsen är däremot inte av straffrättslig karaktär (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 september 2023, Volkswagen Group Italia och Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, EU:C:2023:663, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

51 I förevarande fall framgår det, bland de åtgärder som nämns i punkterna 16 och 43 ovan, att den korrigerande åtgärd som ålägger leverantören att återgå till det pris som fastställts i april 2021 inom ramen för det ursprungliga avtalet utgör en åtgärd som a priori är begränsad till att ersätta den skada som orsakats av den aktuella överträdelsen, i den mening som avses i den rättspraxis som erinras om i punkten ovan, vilket det emellertid ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

52 Vad vidare gäller de ekonomiska sanktioner som ANPC och Anre har ålagt Engie, framgår det av begäran om förhandsavgörande att enligt artikel 194 led 24 bis och artikel 195.1 led 2 c i lag nr 123/2012 kan ett åsidosättande av kravet på transparens enligt artikel 143.1 k i den lagen medföra en sanktionsavgift på mellan 20 000 och 400 000 RON. På grundval av detta och med beaktande av de olika administrativa överträdelser som Engie ansågs ansvarig för, ålade Anre företaget en sanktionsavgift på sammanlagt 800 000 RON (ungefär 160 000 euro). Den rumänska regeringen och Engie har dessutom i sina respektive skriftliga yttranden preciserat att ANPC har ålagt Engie en sanktionsavgift på 150 000 RON (ungefär 30 000 euro).

53 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att, med beaktande av samtliga uppgifter som den förfogar över och de maximibelopp som föreskrivs i de relevanta nationella bestämmelser som ANPC och Anre har tillämpat på Engie, pröva huruvida dessa sanktioner är tillräckligt stränga för att kvalificeras som påföljder av ”straffrättslig karaktär”.

54 För det andra måste två villkor vara uppfyllda för att artikel 50 i stadgan ska kunna tillämpas, nämligen dels att det finns ett tidigare lagakraftvunnet avgörande (*bis*-villkoret), dels att det tidigare avgörandet och senare rättsliga åtgärder eller avgöranden avser samma gärning (*idem* -villkoret) (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 2022, Bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punkt 28).

55 När det gäller *bis*-villkoret krävs det, för att ett domstolsavgörande ska kunna anses ha slutgiltigt avgjort de faktiska omständigheter som är föremål för ett andra förfarande, inte bara att avgörandet har vunnit laga kraft, i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning, utan även att det har meddelats efter en bedömning i sak av målet (dom av den 22 mars 2022, Bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punkt 29 och där angiven rättspraxis). När ett sådant avgörande föreligger, utesluter artikel 50 i stadgan att handläggningen av ett straffrättsligt förfarande påbörjas eller fortsätter för samma gärningar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 september 2023, Volkswagen Group Italia och Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, EU:C:2023:663, punkt 59).

56 I förevarande fall indikerar handlingarna i målet att den sanktion som ANPC ålagt Engie bestreds vid rumänsk domstol och slutgiltigt ogiltigförklarades på grund av bristande behörighet för den myndigheten. Om den hänskjutande domstolen bekräftar dessa omständigheter är *bis*-villkoret, som diskuteras i punkten ovan, inte uppfyllt.

57 För det fall den hänskjutande domstolen skulle finna att *bis*-villkoret är uppfyllt i förevarande fall, ska det däremot påpekas, vad gäller *idem*-villkoret, att det följer av själva ordalydelsen i artikel 50 i stadgan att den bestämmelsen förbjuder att samma person lagförs eller straffas mer än en gång för samma gärning. Det avgörande kriteriet därvidlag är huruvida de faktiska omständigheterna är desamma, varmed avses en samling konkreta omständigheter som är oupplösligt förbundna med varandra och som lett till att den berörda personen slutligt frikänts eller dömts till ansvar. Frågan hur omständigheterna ska kvalificeras enligt nationell rätt och det skyddade rättsliga intresset saknar relevans för frågan huruvida det är fråga om samma gärning, eftersom omfattningen av det skydd som ges i artikel 50 i stadgan inte kan variera från en medlemsstat till en annan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 2022, Bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punkterna 31, 33 och 34 samt där angiven rättspraxis).

58 Eftersom *idem*-villkoret kräver att de konkreta gärningarna är identiska, är artikel 50 i stadgan inte tillämplig när gärningarna i fråga endast liknar varandra. Att de konkreta gärningarna är identiska ska förstås som en samling konkreta omständigheter till följd av händelser som i allt väsentligt är desamma, eftersom de involverar samma gärningsman och är oupplösligt förbundna med varandra i tid och rum (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 2022, Bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punkterna 36 och 37).

59 I förevarande fall anser den hänskjutande domstolen, såsom framgår av punkt 22 ovan, att både Anre och ANPC, efter sina respektive administrativa förfaranden, konstaterade samma faktiska omständigheter. Anre kvalificerade dessa omständigheter som ett ”åsidosättande av kravet på transparens” enligt artikel 143.1 k i lag nr 123/2012, medan ANCP kvalificerade dem som en ”vilseledande och aggressiv affärsmetod gentemot konsumenter” i den mening som avses i lag nr 363/2007.

60 För det tredje kan en begränsning av den grundläggande rättighet att inte bli dömd eller straffad två gånger för samma brott som garanteras i artikel 50 i stadgan, och följaktligen en kumulering av förfaranden eller straffrättsliga påföljder, motiveras med stöd av artikel 52.1 i stadgan. Enligt den första meningen i den bestämmelsen ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Enligt den andra meningen i samma bestämmelse får begränsningar, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

61 Vad för det första gäller det väsentliga innehållet i den grundläggande rättighet som garanteras i artikel 50 i stadgan, respekteras detta innehåll i princip när nationell rätt endast föreskriver en möjlighet att kumulera förfaranden och sanktioner enligt olika regelverk (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 2022, C-117/20, EU:C:2022:202, punkt 43). Så är fallet i förevarande mål, eftersom de sanktioner som ålagts Engie har antagits på grundval av olika nationella regelverk, som införlivar direktiv 2009/73 respektive direktiv 2005/29.

62 Vad för det andra gäller proportionalitetsprincipen, fordrar den att en kumulering av förfaranden och sanktioner enligt nationell lagstiftning inte går utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med lagstiftningen i fråga. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande, och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen (dom av den 20 mars 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

63 En kumulering av sanktioner kan emellertid vara motiverad när de förfaranden som inletts av två olika myndigheter har kompletterande syften som rör olika aspekter av samma överträdelse. De offentliga myndigheterna har rätt att välja att vidta kompletterande rättsliga reaktioner för att bemöta vissa beteenden som är skadliga för samhället genom olika förfaranden som bildar en sammanhängande helhet på så sätt att det aktuella sociala problemet kan behandlas i olika hänseenden, förutsatt att dessa sammantagna rättsliga reaktioner inte utgör en orimlig börda för den berörda personen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 2022, Bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punkterna 49 och 50).

64 Såsom erinras om i punkterna 38–41 ovan syftar de åtgärder för transparenta villkor i konsumentavtal som de nationella regleringsmyndigheterna får vidta i enlighet med direktiv 2009/73 till att säkerställa ett effektivt konsumentskydd. Som erinras om i punkt 36 ovan säkerställer nämnda åtgärder följaktligen förverkligandet av en fullständigt och faktiskt öppen och konkurrensutsatt inre marknad för naturgas, där alla konsumenter tack vare denna öppenhet bland annat fritt kan välja leverantör.

65 Det framgår emellertid av punkt 1 i bilaga I till direktivet att dessa åtgärder inte påverkar tillämpningen av unionslagstiftningen om konsumentskydd. En medlemsstat får således föreskriva sanktioner mot överträdelser dels av den sektorsspecifika lagstiftning som har till syfte att liberalisera naturgasmarknaden, dels av reglerna om otillbörliga affärsmetoder i direktiv 2005/29, för att säkerställa en hög konsumentskyddsnivå i den sektorn (se, analogt, dom av den 22 mars 2022, Bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punkt 47).

66 När det gäller frågan huruvida en sådan kumulering av förfaranden och sanktioner är absolut nödvändig, ska det bedömas om det finns klara och exakta bestämmelser som gör att det går att förutse vilka handlingar och underlåtenheter som kan bli föremål för en kumulering av förfaranden och sanktioner och även möjliggör en samordning mellan de olika myndigheterna, om de båda förfarandena har genomförts på ett sätt som är tillräckligt samordnat och ligger tillräckligt nära varandra i tiden, och huruvida den sanktionsåtgärd som eventuellt vidtas i samband med det första förfarandet i kronologisk ordning har beaktats vid bedömningen av den andra sanktionen, på ett sådant sätt att de besvär som de berörda personerna orsakas genom en sådan kumulering är begränsade till vad som är absolut nödvändigt och huruvida de samlade påföljderna står i proportion till överträdelsernas allvar (dom av den 22 mars 2022, Bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punkt 51).

67 Som generaladvokaten påpekat i punkt 49 i sitt förslag till avgörande är det inte ovanligt att ett bolag som är verksamt på marknaden för produktion eller distribution av energi måste rätta sig efter olika sektorsspecifika bestämmelser som har olika eller kompletterande syften och, i förekommande fall, kan ställas inför olika sanktioner för samma beteende på grundval av dessa sektorsspecifika bestämmelser.

68 I förevarande fall innehåller handlingarna i målet uppgifter som tyder på ett nära tidsmässigt samband mellan de två administrativa förfaranden som är aktuella i det nationella målet och de beslut som fattats efter dessa förfaranden, varav det ena inletts med stöd av sektorsspecifik energilagstiftning och det andra med stöd av konsumentskyddslagstiftningen, samt samarbetet och informationsutbytet mellan de berörda myndigheterna. Detta ankommer det emellertid på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

69 Mot denna bakgrund ska den andra frågan besvaras enligt följande. Artikel 50 jämförd med artikel 52.1 i stadgan ska tolkas så, att den inte hindrar att en naturgasleverantör påförs två påföljder ”av straffrättslig karaktär för samma gärningar” på grundval av olika nationella regelverk, vilka införlivar direktiv 2009/73 respektive direktiv 2005/29, förutsatt

– att det finns klara och exakta bestämmelser som gör att det går att förutse vilka handlingar och underlåtenheter som kan bli föremål för en kumulering av förfaranden och sanktioner och även möjliggör en samordning mellan de båda behöriga myndigheterna,

– att de båda förfarandena har genomförts på ett sätt som är tillräckligt samordnat, samtidigt som förfarandena ligger nära varandra i tiden, och

– att de samlade påföljderna står i proportion till överträdelsernas allvar.

Rättegångskostnader

70 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

1) **Artikel 3.1 och 3.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/73/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 2003/55/EG**

   ska tolkas så,

   att den inte hindrar att en nationell energitillsynsmyndighet, när den konstaterar att en naturgasleverantör, i samband med ändring av priset för leverans av denna produkt, har åsidosatt kravet på transparens i förhållande till sina kunder, ålägger denna leverantör att bibehålla det pris som fastställts i de avtal som ursprungligen ingicks med dessa kunder.

2) **Artikel 50 jämförd med artikel 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna**

   ska tolkas så,

   att den inte hindrar att en naturgasleverantör påförs två sanktioner ”av straffrättslig karaktär för samma gärningar” på grundval av olika nationella regelverk, vilka införlivar direktiv 2009/73 respektive Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG av den 11 maj 2005 om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenter på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 (direktiv om otillbörliga affärsmetoder), förutsatt

   – **att det finns klara och exakta bestämmelser som gör att det går att förutse vilka handlingar och underlåtenheter som kan bli föremål för en kumulering av förfaranden och sanktioner och även möjliggör en samordning mellan de båda behöriga myndigheterna,**

   – **att de båda förfarandena har genomförts på ett sätt som är tillräckligt samordnat, samtidigt som förfarandena ligger nära varandra i tiden, och**

   – **att de samlade påföljderna står i proportion till överträdelsernas allvar.**

Underskrifter