GENERALINIO ADVOKATO
ATHANASIOS RANTOS IŠVADA,
pateikta 2024 m. liepos 11 d.[1]

Byla C-205/23

Engie România SA
prieš
Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei

(*Tribunalul Bucureşti* (Bukarešto apygardos teismas, Rumunija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Energetika – Direktyva 2009/73/EB – Gamtinių dujų vidaus rinka – 3 straipsnis – Viešųjų paslaugų įsipareigojimai ir vartotojų apsauga – Gamtinių dujų tiekėjui tenkančios skaidrumo pareigos namų ūkio vartotojų atžvilgiu neįvykdymas – Administracijų sankcijų už tą patį nusižengimą kumuliacija – Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija – 50 straipsnis – Principas *ne bis in idem* – 52 straipsnio 1 dalis – Principo *ne bis in idem* ribojimai – Proporcingumas“

I. Įvadas

1. Šis *Tribunalul Bucureşti* (Bukarešto apygardos teismas, Rumunija) prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 50 ir 52 straipsnių ir proporcingumo principo išaiškinimo.

2. Šis prašymas pateiktas nagrinėjant *Engie România SA* (toliau – *Engie* arba apeliantė), gamtinių dujų tiekėjos, ir *Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei* (Nacionalinė energetikos sektoriaus reguliavimo institucija, Rumunija, toliau – ANRE) ginčą dėl pastarosios institucijos surašyto protokolo, kuriuo konstatuojamas *Engie* padarytas administracinis pažeidimas ir skiriama sankcija.

3. Atsižvelgiant į Teisingumo Teismo prašymą, šioje išvadoje pagrindinis dėmesys bus skiriamas antrojo prejudicinio klausimo, susijusio su principu *ne bis in idem*, įtvirtintu Chartijos 50 straipsnyje, siejamame su jos 52 straipsnio 1 dalimi, kurioje nustatyti šio principo ribojimai, analizei. Konkrečiau kalbant, iš esmės kyla klausimas, ar administracinė sankcija, kurią gamtinių dujų tiekėjui dėl tų pačių veikų, bet remdamosi skirtingomis nuostatomis atskirai skiria tiek energetikos sektoriaus reguliavimo institucija, tiek vartotojų apsaugos institucija, reiškia pateisinamą šio principo taikymo ribojimą.

[1] Originalo kalba: prancūzų.

4. Ši byla suteikia Teisingumo Teismui progą, viena vertus, labiau patikslinti jurisprudenciją, susijusią su atsižvelgimu į principą *ne bis in idem*, kai yra taikomos dvi juridinio asmens kontrolės ir sankcijų skyrimo administracinės procedūros, kurias tuo pačiu metu vykdo dvi skirtingos kompetentingos institucijos, priėmusios atskirus individualius sankcijos skyrimo dėl tariamai tokių pačių veikų aktus, ir, kita vertus, nustatyti, kiek tokia aktų kumuliacija atitinka Sąjungos teisėje įtvirtintą proporcingumo principą.

II. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisė

5. Principas *ne bis in idem*, kuris nurodytas Chartijos 50 straipsnyje „Teisė nebūti du kartus teisiamam ar baudžiamam už tą pačią nusikalstamą veiką“, suformuluotas taip:

„Niekas negali būti antrą kartą teisiamas ar baudžiamas už nusikalstamą veiką, dėl kurios Sąjungoje jis jau buvo galutinai išteisintas ar pripažintas kaltu pagal įstatymą.“

6. Chartijos 51 straipsnio „Taikymo sritis“ 1 dalyje nurodyta:

„Šios Chartijos nuostatos skirtos Sąjungos institucijoms, įstaigoms ir organams, tinkamai atsižvelgiant į subsidiarumo principą, bei valstybėms narėms tais atvejais, kai šios įgyvendina Sąjungos teisę. Todėl jie turi gerbti teises, laikytis principų ir juos taikyti pagal turimus atitinkamus įgaliojimus, nepažeisdami Sąjungos įgaliojimų, suteiktų jai Sutartimis, ribų.“

7. Chartijos 52 straipsnio „Teisių ir principų taikymo sritis ir aiškinimas“ 1 dalyje nustatyta:

„Bet koks šios Chartijos pripažintų teisių ir laisvių įgyvendinimo apribojimas turi būti numatytas įstatymo ir nekeisti šių teisių ir laisvių esmės. Remiantis proporcingumo principu, apribojimai galimi tik tuo atveju, kai jie būtini ir tikrai atitinka Sąjungos pripažintus bendrus interesus arba reikalingi kitų teisėms ir laisvėms apsaugoti.“

B. Rumunijos teisė

8. 2012 m. liepos 10 d. *Legea nr. 123, energiei electrice și a gazelor naturale* (Įstatymas Nr. 123 dėl elektros energijos ir gamtinių dujų)[2] (toliau – Įstatymas Nr. 123/2012) 143 straipsnio 1 dalies k punkte nustatyta:

„Gamtinių dujų tiekėjas, be kita ko, privalo:

<…>

k) pateikti galutiniams vartotojams skaidrią informaciją apie taikomas kainas ir tarifus, atsižvelgiant į aplinkybes, taip pat apie bendras prieigos prie jo teikiamų paslaugų ir naudojimosi jomis sąlygas.“

[2] *Monitorul Oficial al României*, I dalis, Nr. 485, 2012 m. liepos 16 d.

9. Šio įstatymo 194 straipsnio 24bis punkte nurodyta:

„Nuostatų, reglamentuojančių veiklą gamtinių dujų sektoriuje, pažeidimu laikomas: <…> gamtinių dujų rinkos dalyvių įsipareigojimų, jiems tenkančių pagal 143 straipsnio 1 dalį, 144bis straipsnį ir 145 straipsnio 4 dalies g punktą, nevykdymas.“

10. Pagal minėto įstatymo 195 straipsnio 2 punkto c papunktį už tokį administracinį nusižengimą skiriama nuo 20 000 Rumunijos lėjų (RON) iki 400 000 RON (nuo maždaug 4 057 EUR iki maždaug 81 147 EUR) bauda.

III. Pagrindinė byla, prejudiciniai klausimai ir procesas Teisingumo Teisme

11. 2021 m. rugsėjo 14 d. sprendimu *Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor* (Nacionalinė vartotojų apsaugos institucija, Rumunija, toliau – ANPC) konstatavo, kad vykdydama ekonominę veiklą *Engie* pasitelkė klaidinančią ir agresyvią komercinę praktiką[3], ir nurodė jai nutraukti tokią praktiką, sustabdyti veiklą iki nustatytos nesąžiningos komercinės praktikos nutraukimo ir nekeisti gamtinių dujų tiekimo namų ūkio vartotojams kainos.

12. 2021 m. spalio 11 d. ANRE konstatavo, kad *Engie*, kaip licencijuota gamtinių dujų tiekėja, neįvykdė skaidrumo pareigos, nustatytos Įstatymo Nr. 123/2012 143 straipsnio 1 dalies k punkte, ir skyrė jai administracinę baudą, kurios bendra suma – 800 000 RON (maždaug 160 000 EUR) (toliau – aptariamas protokolas), nes ši tiekėja, viena vertus, padarė pažeidimų, susijusių su tam tikrų gamtinių dujų tiekimo pasiūlymų turiniu, ir, kita vertus, pakankamai aiškiai nenurodė, kad dvylikos mėnesių laikotarpiu, kurio pagrindu buvo sudarytos sutartys su vartotojais, gamtinių dujų tiekimo kaina gali būti keičiama. Be to, ANRE nurodė *Engie* imtis visų būtinų priemonių, pirma, pranešti savo dvylikai galutinių vartotojų, kad nustatyta gamtinių dujų kaina, dėl kurios ji įsipareigojo, bus išlaikyta, antra, panaikinti sutarties pakeitimus, apie kuriuos pranešta šiems vartotojams, trečia, nustatyti visus galutinius vartotojus, kurie priėmė fiksuotos kainos tipinius pasiūlymus šiuose pasiūlymuose numatytu laikotarpiu ir kuriems vėliau buvo išsiųsti pranešimai bei sutarties pakeitimai siekiant padidinti gamtinių dujų kainą prieš pasibaigiant šiam laikotarpiui, ir, ketvirta, pranešti šiems vartotojams apie šiuose pasiūlymuose nurodytos fiksuotos gamtinių dujų kainos išlaikymą ir sutarties pakeitimų panaikinimą.

13. Šiomis aplinkybėmis *Engie* pateikė skundą *Judecătoria Sectorului 4 București* (Bukarešto 4 -osios apylinkės pirmosios instancijos teismas, Rumunija) dėl aptariamo protokolo. 2022 m. kovo 14 d. tas teismas atmetė šį skundą kaip nepagrįstą. Tada *Engie* pateikė apeliacinį skundą *Tribunalul București* (Bukarešto apygardos teismas), prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui.

14. Pirma, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pabrėžia, kad reikia išsiaiškinti, ar ANRE gali gamtinių dujų tiekėjui nurodyti taikyti kitokią kainą nei pagal Direktyvos 2009/73/EB[4] 3 straipsnio 1 dalį reglamentuojama rinkos kaina, remdamasi tuo, kad tariamai nebuvo įvykdyta skaidrumo pareiga vartotojų atžvilgiu.

[3] ANPC priekaištavo apeliantei dėl to, kad ši vėliau informuodavo vartotojus apie pasiūlymus, kuriuose būdavo nurodytos skirtingos kainos, taip juos suklaidindama. Iš tikrųjų apeliantė pranešdavo vartotojams apie pradiniame pasiūlyme nustatytos kainos pasikeitimą praėjus tik trims mėnesiams, nors pradinė kaina turėjo galioti dvylika mėnesių.

[4] 2009 m. liepos 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl gamtinių dujų vidaus rinkos bendrųjų taisyklių, panaikinanti Direktyvą 2003/55/EB (OL L 211, 2009, p. 94).

15. Antra, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad tiek ANRE, tiek ANPC iš esmės konstatavo tą pačią veiką, bet skirtingai ją kvalifikavo ir skirtingais aktais skyrė *Engie* administracines baudas bei nustatė tą pačią pareigą ištaisyti padėtį, t. y. grąžinti tipiniame pasiūlyme nustatytą kainą, nagrinėjamu atveju – 2021 m. balandžio mėn. galiojusią kainą. Taigi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad reikia nustatyti, ar principas *ne bis in idem* taikomas sankcijoms, pirmosios institucijos skirtoms pagal Įstatymą Nr. 123/2012, kuriuo į Rumunijos teisės sistemą perkelta Direktyva 2009/73, ir antrosios institucijos skirtoms remiantis Rumunijos teisės aktais, susijusiais su vartotojų apsauga.

16. Šiomis aplinkybėmis *Tribunalul București* (Bukarešto apygardos teismas) nutarė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar dėl tariamo skaidrumo pareigos, perkeltos į nacionalinę teisę ir tenkančios gamtinių dujų tiekėjams namų ūkio vartotojų atžvilgiu, pažeidimo, kuris pagal šią teisę laikomas administraciniu nusižengimu, kompetentinga nacionalinė institucija taip pat gali įpareigoti gamtinių dujų tiekėją savo santykiuose su vartotojais taikyti administracine tvarka nustatytą kainą, kurią apskaičiuojant neatsižvelgiama į laisvo kainų formavimo gamtinių dujų rinkoje principą, įtvirtintą [Direktyvos 2009/73] 3 straipsnio 1 dalyje?

2. Ar aplinkybė, kad sankcijas gamtinių dujų tiekėjui skiria tiek vartotojų apsaugos institucija, tiek energetikos sektoriaus reguliavimo institucija, parengdamos du atskirus nusižengimų protokolus, kuriuose tiekėjui nustatomos tos pačios priemonės (administracinių aktų, kuriais nustatomos priemonės, dubliavimas), gali būti laikoma pateisinamu principo *ne bis in idem* apribojimu, kaip tai suprantama pagal [Chartijos] 52 straipsnį, o gal taip šis principas pažeidžiamas?

   Ar toks skirtingų valdžios institucijų priimtų aktų, kuriais už tapačias veikas taikomos tos pačios priemonės, kumuliavimas atitinka proporcingumo principą?“

17. Rašytines pastabas pateikė *Engie*, ANRE, Rumunijos ir Graikijos vyriausybės, taip pat Europos Komisija. Per posėdį, įvykusį 2024 m. balandžio 24 d., šios šalys pateikė ir žodines pastabas.

IV. Analizė

A. Dėl antrojo prejudicinio klausimo

18. Antruoju prejudiciniu klausimu, kuris yra šios tikslinės išvados dalykas, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar Chartijos 50 ir 52 straipsniai turi būti aiškinami taip, kad sankcija, kurią gamtinių dujų tiekėjui atskirai skiria tiek energetikos sektoriaus reguliavimo institucija, tiek vartotojų apsaugos institucija dėl tapačių veikų, bet remdamosi skirtingais teisiniais pagrindais, reiškia pateisinamą principo *ne bis in idem* taikymo ribojimą.

1. Pirminės pastabos

a) Dėl Chartijos 50 straipsnio taikymo srities

19. Pirmiausia primintina, kad Chartijos taikymo sritis, kiek tai susiję su valstybių narių veiksmais, apibrėžiama jos 51 straipsnio 1 dalyje, pagal kurią Chartijos nuostatos skirtos valstybėms narėms tais atvejais, kai šios įgyvendina Sąjungos teisę [5].

20. Nagrinėjamu atveju iš prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nurodytos informacijos matyti, kad abu aptariami protokolai buvo surašyti remiantis Rumunijos teisės aktais, kuriais atitinkamai perkeltos direktyvos 2009/73 ir 2005/29/EB [6]. Kadangi šiais nacionalinės teisės aktais įgyvendinama Sąjungos teisė, jie patenka į Chartijos taikymo sritį, kaip tai suprantama pagal jos 51 straipsnį, todėl šios Chartijos 50 straipsnis taikytinas pagrindinėje byloje.

21. Taip pat primintina, kad principas *ne bis in idem*, įtvirtintas Chartijos 50 straipsnyje, yra pagrindinis Sąjungos teisės principas [7], pagal kurį draudžiama kartu ir vykdyti persekiojimą, ir taikyti baudžiamojo pobūdžio sankcijas, kaip tai suprantama pagal šį straipsnį, už tą pačią to paties asmens veiką [8]. Vis dėlto principo *ne bis in idem* ribojimai gali būti pateisinami remiantis Chartijos 52 straipsnio 1 dalimi, jeigu yra įvykdytos šioje nuostatoje nurodytos sąlygos [9].

b) Dėl inkriminuojamo nusižengimo „baudžiamojo“ pobūdžio

22. Pirmiausia pažymėtina, kad iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos matyti, jog vertinant aptariamą persekiojimą ir sankcijų baudžiamąjį pobūdį reikšmingi trys kriterijai. Pirmasis susijęs su teisiniu pažeidimo kvalifikavimu pagal vidaus teisę, antrasis – su pačiu pažeidimo pobūdžiu ir trečiasis – su suinteresuotam asmeniui gresiančios sankcijos griežtumo laipsniu [10].

23. Pirma, dėl kriterijaus, susijusio su teisiniu pažeidimo kvalifikavimu pagal vidaus teisę, reikia konstatuoti, kad, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo teigimu, sankcijos skirtos už veikas, kurios pagal nacionalinę teisę kvalifikuojamos kaip „administraciniai nusižengimai“, ir kad procedūros, kurias įvykdžius šios sankcijos buvo skirtos, yra administracinės procedūros.

5 2017 m. birželio 13 d. Sprendimas *Florescu ir kt.* (C-258/14, EU:C:2017:448, 44 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

6 Konkrečiau kalbant, Įstatymu Nr. 123/20212 į nacionalinę teisę perkelta Direktyva 2009/73/EB, o Įstatymu Nr. 363/2007 – 2005 m. gegužės 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2005/29/EB dėl nesąžiningos įmonių komercinės veiklos vartotojų atžvilgiu vidaus rinkoje ir iš dalies keičianti Tarybos direktyvą 84/450/EEB, Europos Parlamento ir Tarybos direktyvas 97/7/EB, 98/27/EB bei 2002/65/EB ir Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 2006/2004 („Nesąžiningos komercinės veiklos direktyva“) (OL L 149, 2005, p. 22).

7 2002 m. spalio 15 d. Sprendimas *Limburgse Vinyl Maatschappij ir kt. / Komisija* (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ir C-254/99 P, EU:C:2002:582, 59 punktas).

8 2018 m. kovo 20 d. Sprendimas *Menci* (C-524/15, EU:C:2018:197, 25 punktas) ir 2022 m. kovo 22 d. Sprendimas *bpost* (C-117/20, toliau – Sprendimas *bpost*, EU:C:2022:202, 22 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

9 2018 m. kovo 20 d. Sprendimas *Menci* (C-524/15, EU:C:2018:197, 41, 44, 46, 49, 53 ir 55 punktai).

10 Sprendimo *bpost* 25 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija. Taip pat žr. 1976 m. birželio 8 d. Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimą *Engel ir kiti prieš Nyderlandus* (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, 82 punktas).

24. Vis dėlto iš Teisingumo Teismo suformuotos jurisprudencijos matyti, kad Chartijos 50 straipsnis taikomas ne tik persekiojimui ir sankcijoms, kurie pagal nacionalinę teisę kvalifikuojami kaip „baudžiamieji“, bet jis taip pat apima, neatsižvelgiant į tokį kvalifikavimą pagal vidaus teisę, persekiojimą ir sankcijas, kurie turi būti laikomi esančiais baudžiamojo pobūdžio remiantis kitais dviem kriterijais, minėtais šios išvados 22 punkte [11].

25. Antra, kalbant apie kriterijų, susijusį su pažeidimo pobūdžiu, reikia patikrinti, ar atitinkama sankcija siekiama baudžiamojo tikslo, neatsižvelgiant į tai, kad ja siekiama ir prevencinio tikslo. Iš tikrųjų baudžiamosios sankcijos jau vien dėl savo pobūdžio skirtos ir už neteisėtus veiksmus nubausti, ir jų prevencijai užtikrinti [12]. O priemonė, kuria siekiama tik atlyginti dėl atitinkamo pažeidimo padarytą žalą, nėra baudžiamojo pobūdžio [13].

26. Nagrinėjamu atveju iš Teisingumo Teismo turimos informacijos matyti, kad už gamtinių dujų tiekėjui tenkančių skaidrumo ir vartotojų informavimo pareigų nevykdymą pagal Įstatymo Nr. 123/2012 nuostatas skiriama piniginė bauda [14]. Tas pats pasakytina ir apie sankcijas, ANPC skiriamas remiantis Įstatymu Nr. 363/2007, kuriame numatyta, kad už nesąžiningą ar klaidinančią komercinę veiklą taip pat skiriamos piniginės baudos [15]. Be to, iš šios informacijos matyti, kad, be piniginių sankcijų, šios dvi institucijos ėmėsi papildomų taisomųjų priemonių (kurias prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas kvalifikuoja kaip „pareigą (-as) ištaisyti padėtį“), nurodydamos *Engie* atstatyti 2021 m. balandžio mėn. pateiktame tipiniame pasiūlyme nustatytą kainą.

27. Šiuo klausimu pažymėtina, kad reikia skirti, viena vertus, ANPC ir ANRE skirtas administracines sankcijas ir, kita vertus, jų taikomas papildomas taisomąsias priemones. Iš tikrųjų, nors neatrodo – su sąlyga, jog prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas atliks atitinkamus vertinimus, – kad būtų galima ginčyti, jog *Engie* skirtomis piniginėmis sankcijomis siekiama ir baudžiamojo, ir prevencinio tikslo, to paties negalima pasakyti apie papildomas priemones, atsižvelgiant į šios išvados 25 punkte primintą Teisingumo Teismo jurisprudenciją, pagal kurią priemonė, apsiribojanti dėl atitinkamo pažeidimo padarytos žalos atlyginimu (ar ištaisymu), nėra baudžiamojo pobūdžio.

28. Trečia, dėl kriterijaus, susijusio su skirtos sankcijos griežtumu, kuris turi būti vertinamas atsižvelgiant į numatytą *maksimalią* sankciją [16], reikia konstatuoti, kad iš Teisingumo Teismo turimos bylos medžiagos matyti, jog *Engie* buvo skirtos dvi sankcijos, siekiančios atitinkamai 800 000 RON (maždaug 160 000 EUR) (ANRE skirta sankcija) [17] ir 150 000 RON (maždaug 30 000 EUR) (ANPC skirta sankcija) [18].

[11] Sprendimo *bpost* 26 punktas.

[12] 2018 m. kovo 20 d. Sprendimas *Menci* (C-524/15, EU:C:2018:197, 31 punktas) ir 2023 m. rugsėjo 14 d. Sprendimas *Volkswagen Group Italia ir Volkswagen Aktiengesellschaft* (C-27/22, EU:C:2023:663, 49 punktas).

[13] 2018 m. kovo 20 d. Sprendimas *Garlsson Real Estate ir kt.* (C-537/16, EU:C:2018:193, 33 punktas).

[14] Konkrečiau kalbant, Įstatymo Nr. 123/2012 143 straipsnio 1 dalies k punkte nurodytos pareigos nevykdymas reiškia administracinį nusižengimą, už kurį skiriama nuo 20 000 iki 400 000 RON (nuo maždaug 4 057 EUR iki maždaug 81 147 EUR) bauda.

[15] Nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nėra jokios nuorodos į taikomuose teisės aktuose nustatytų baudų dydį. Be to, šalių pateiktose pastabose nėra jokios papildomos informacijos apie galimas mažiausias ir didžiausias baudas.

[16] 2023 m. gegužės 4 d. Sprendimas *MV–98* (C-97/21, EU:C:2023:371, 46 punktas).

[17] Pažymėtina, kad skiriant šią baudą atsižvelgta į kelis administracinius nusižengimus, kuriuos konstatavo ANRE.

[18] Nors nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą neminimas baudos *Engie* skyrimas remiantis minėtais nacionalinės teisės aktais, tiek iš apeliantės, tiek iš Rumunijos vyriausybės rašytinių pastabų matyti, kad, be *Engie* nustatytos pareigos atstatyti pirminę kainą, dėl kurios buvo susitarta su atitinkamais vartotojais, ANPC jai skyrė 150 000 RON (maždaug 30 000 EUR) baudą.

29. Taigi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, remdamasis visa savo turima informacija, turi patikrinti, ar šių sankcijų dydžiai yra pakankamai griežti, kad jas būtų kvalifikuoti kaip „baudžiamojo pobūdžio“ [19].

2. Dėl principo „ne bis in idem“ taikymo sąlygų

30. Nustatytos dvi principo *ne bis in idem* taikymo sąlygos: pirma, turi būti priimtas ankstesnis galutinis sprendimas (sąlyga *bis*) ir, antra, ankstesnis sprendimas ir vėlesnis persekiojimas ar sprendimai turi būti susiję su tomis pačiomis veikomis (ir tais pačiais suinteresuotais asmenimis) (sąlyga *idem*) [20].

a) Dėl sąlygos „bis“

31. Dėl sąlygos *bis* pažymėtina, jog tam, kad teismo sprendimas būtų laikomas galutiniu sprendimu dėl faktinių aplinkybių, dėl kurių vyksta antras procesas, būtina ne tik tai, kad sprendimas būtų įsiteisėjęs, bet ir tai, kad jis būtų priimtas įvertinus bylos esmę [21].

32. Teisingumo Teismas šiuo klausimu taip pat yra nurodęs, kad, nors principo *ne bis in idem* taikymas suponuoja ankstesnio galutinio sprendimo buvimą, tai nebūtinai reiškia, kad vėlesni sprendimai, kurie pagal šį principą yra draudžiami, gali būti tik tie, kurie priimti vėliau nei šis ankstesnis galutinis sprendimas. Iš tikrųjų pagal šį principą, kai yra priimtas galutinis sprendimas, baudžiamasis persekiojimas už tą pačią veiką negali būti pradėtas ar tęsiamas [22].

33. Nagrinėjamu atveju iš Teisingumo Teismui pateiktos bylos medžiagos matyti, kad ANPC sprendimą galutinai panaikino kompetentingas teismas dėl jurisdikcijos nebuvimo, nenagrinėjęs bylos iš esmės [23]. Tačiau, kaip priminta šios išvados 31 punkte, pagal sąlygą *bis* reikalaujama, kad būtų priimtas sprendimas, kuris tapo galutinis nusprendus dėl bylos esmės, o ši sąlyga nagrinėjamu atveju, atrodo, nėra įvykdyta.

34. Bet kuriuo atveju prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, prieš pradėdamas nagrinėti sąlygą *idem*, turi nustatyti, ar, atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, sąlyga *bis* tikrai yra įvykdyta.

b) Dėl sąlygos „idem“

35. Kalbant apie sąlygą *idem*, iš Chartijos 50 straipsnio pačios formuluotės matyti, kad pagal ją draudžiama persekioti ar bausti *tą patį asmenį daugiau kaip vieną kartą už tą pačią nusikalstamą veiką*.

[19] Primintina, kad pagal Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudenciją administracinės baudos švelnumas savaime negali trukdyti ją laikyti „baudžiamąja sankcija“ (2020 m. spalio 6 d. EŽTT sprendimo *Pfenning Distributie S.R.L prieš Rumuniją* (CE:ECHR:2020:1006JUD007588213) 27 punktas). Taip pat žr. 2019 m. liepos 8 d. EŽTT sprendimo *Mihalache prieš Rumuniją* (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210) 62 punktą.

[20] Sprendimo *bpost* 28 punktas.

[21] Sprendimo *bpost* 29 punktas.

[22] 2023 m. rugsėjo 14 d. Sprendimas *Volkswagen Group Italia ir Volkswagen Aktiengesellschaft* (C-27/22, EU:C:2023:663, 59 punktas).

[23] Pažymėtina, kad nors ši informacija nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nepateikiama, ją savo rašytinėse pastabose pateikė ir vėliau per žodinę proceso dalį patvirtino Rumunijos vyriausybė, o kitos posėdyje dalyvavusios šalys jos neginčijo.

36. Pagal Teisingumo Teismo suformuotą jurisprudenciją svarbus to paties pažeidimo buvimo vertinimo kriterijus yra faktinių aplinkybių tapatumas. Taigi pagal Chartijos 50 straipsnį draudžiama už tą pačią veiką skirti kelias baudžiamojo pobūdžio sankcijas pasibaigus įvairiems tam skirtiems procesams [24]. Be to, iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos taip pat matyti, kad tai, kaip pagal nacionalinę teisę teisiškai kvalifikuojama veika, ir tai, koks teisinis interesas yra saugomas, neturi reikšmės siekiant konstatuoti tą patį pažeidimą, nes pagal Chartijos 50 straipsnį teikiamos apsaugos apimtis įvairiose valstybėse narėse negali skirtis [25].

37. Nors pagal sąlygą *idem* reikalaujama, kad faktinės aplinkybės būtų identiškos, principas *ne bis in idem* netaikomas, kai atitinkamos faktinės aplinkybės yra ne identiškos, o tik panašios. Iš tikrųjų faktinių aplinkybių tapatumas suprantamas kaip konkrečių aplinkybių, susiklosčiusių dėl įvykių, kurie iš esmės yra tie patys, nes juose dalyvauja tas pats asmuo ir jie neatskiriamai tarpusavyje susiję laiko ir erdvės atžvilgiu, visuma [26].

38. Nagrinėjamu atveju prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas konstatavo, viena vertus, kad abi pagrindinėje byloje aptariamos procedūros susijusios su tuo pačiu juridiniu asmeniu, t. y. *Engie*, ir, kita vertus, kad ANRE ir ANPC nustatytos faktinės aplinkybės, t. y. apeliantės praktika, kai buvo keičiama gamtinių dujų kaina, iš esmės yra identiškos, neatsižvelgiant į tai, kad šios dvi institucijos šias aplinkybes kvalifikavo skirtingai.

39. Nors Rumunijos vyriausybė ir ANRE, atrodo, ginčija prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pateiktą faktinių aplinkybių aprašymą, teigdamos, kad šių institucijų konstatuotos faktinės aplinkybės, dėl kurių skirtos sankcijos, nėra identiškos [27], primintina, kad nacionalinio teismo pateiktiems klausimams dėl Sąjungos teisės aiškinimo, atsižvelgiant į jo paties nurodytus teisinius pagrindus ir faktines aplinkybes, kurių tikslumo Teisingumo Teismas neprivalo tikrinti, taikoma svarbos prezumpcija [28]. Taigi, jei nacionalinis teismas manytų, kad faktinės aplinkybės, dėl kurių abi institucijos *Engie* skyrė baudas, yra identiškos, kaip tai suprantama pagal šios išvados 37 punkte nurodytą Teisingumo Teismo jurisprudenciją, ši kumuliacija reikštų pagrindinės teisės, užtikrinamos Chartijos 50 straipsniu, ribojimą.

40. Bet kuriuo atveju galiausiai prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turės nustatyti, ar faktinės aplinkybės, dėl kurių buvo vykdomos abi pagrindinėje byloje aptariamos procedūros, pradėtos atitinkamai pagal sektoriaus teisės aktus ir konkurencijos teisę, yra identiškos. Šiuo tikslu jis turi išnagrinėti faktines aplinkybes, į kurias buvo atsižvelgta vykdant kiekvieną procedūrą, ir nurodytą pažeidimo laikotarpį [29].

3. Dėl galimo pagrindinės teisės, užtikrinamos Chartijos 50 straipsniu, ribojimo pateisinimo

41. Primintina, kad Chartijos 50 straipsniu užtikrinamos pagrindinės teisės ribojimas gali būti pateisinamas tik remiantis jos 52 straipsnio 1 dalimi. Šios nuostatos pirmame sakinyje nurodyta, kad bet koks Chartijos pripažintų teisių ir laisvių įgyvendinimo apribojimas turi būti numatytas įstatymo ir nekeisti šių teisių ir laisvių esmės. Šios nuostatos antrame sakinyje nurodyta, kad

[24] Sprendimo *bpost* 33 punktas.

[25] Sprendimo *bpost* 34 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija.

[26] Sprendimo *bpost* 31, 33, 36 ir 37 punktai.

[27] Šių šalių teigimu, ANRE nubaudė *Engie* už skaidrumo pareigos nevykdymą pateikiant tipinį pasiūlymą, o ANPC – už klaidinančią ar agresyvią komercinę praktiką pateikiant paskesnius pranešimus, susijusius su tarifų pakeitimais.

[28] 2024 m. sausio 11 d. Sprendimas *Societatea Civilă Profesională de Avocați AB & CD* (C-252/22, EU:C:2024:13, 38 punktas).

[29] Šiuo klausimu žr. Sprendimo *bpos*t 38 punktą.

remiantis proporcingumo principu šių teisių ir laisvių apribojimai galimi tik tuo atveju, kai jie būtini ir tikrai atitinka Sąjungos pripažintus bendrus interesus arba reikalingi kitų teisėms ir laisvėms apsaugoti.

a) Dėl vieno ar kelių bendrojo intereso tikslų apsaugos

42. Kaip matyti iš neseniai priimto Sprendimo *bpost*, Teisingumo Teismas laikėsi nuomonės, kad sankcijų kumuliacija gali būti pateisinama, kai dviejų skirtingų institucijų pradėtu persekiojimu siekiama vienas kitą papildančių tikslų, susijusių su skirtingais tų pačių pažeidimų aspektais [30]. Šiame sprendime Teisingumo Teismas, be kita ko, pažymėjo, kad susidūrusios su tam tikrais bendrovei žalingais veiksmais viešosios valdžios institucijos gali teisėtai pasirinkti vienas kitą papildančius teisinius sprendimus, taikydamos įvairias nuoseklią visumą sudarančias procedūras, tam, kad įvairiais aspektais spręstų atitinkamą socialinę problemą, su sąlyga, kad šie siejami teisiniai sprendimai atitinkamam asmeniui nereikštų pernelyg didelės naštos [31].

43. Nagrinėjamu atveju atrodo, kad ši sąlyga yra įvykdyta, nes ANPC nurodytomis priemonėmis buvo siekiama vien to, kad būtų nutraukta nesąžininga ir klaidinanti komercinė veikla vartotojų atžvilgiu, o ANRE nurodytomis priemonėmis – užtikrinti kainų skaidrumą Rumunijos energetikos rinkoje, atsižvelgiant į konkrečias gamtinių dujų sektoriaus liberalizavimo aplinkybes, taigi ir tinkamą jo veikimą [32]. Taigi atrodo, kad, siekiant užtikrinti aukštą vartotojų apsaugos lygį, valstybė narė gali teisėtai bausti, viena vertus, už sektoriaus teisės aktų, kuriais siekiama liberalizuoti gamtinių dujų rinką, pažeidimus ir, kita vertus, už taisyklių, susijusių su nesąžininga komercine praktika, pažeidimus [33].

44. Tai reiškia, kad iš esmės principas *ne bis in idem* nepažeidžiamas, kai dėl to paties elgesio vykdomos atskiros tyrimo procedūros, grindžiamos skirtingomis teisės nuostatomis, kuriomis siekiama skirtingų ir vienas kitą papildančių tikslų, kaip antai vartotojų apsaugos ir kainų skaidrumo užtikrinimo energetikos rinkoje.

45. Be to, aplinkybė, kad vartotojų apsaugos, kaip bendrojo intereso tikslo, gali būti siekiama ne tik nacionalinės vartotojų apsaugos teisės aktais, bet ir (netiesiogiai ir kitu aspektu) energetikos sektorių reglamentuojančiais aktais [34], negali paneigti to, kad abiejų rūšių taisyklėmis siekiama vienas kitą papildančių tikslų.

46. Pirmiau pateiktą aiškinimą, grindžiamą tuo, kad dviejų rūšių taisyklėmis siekiama vienas kitą papildančių tikslų, atrodo, patvirtina ir pats Direktyvos 2009/73 tekstas (perkeltas į nacionalinę teisę Įstatymu Nr. 123/2012); šios direktyvos I priedo 1 punkte numatyta, jos 3 straipsnyje nurodytos su vartotojų apsauga susijusios priemonės nepažeidžia vartotojų apsaugą reglamentuojančių Sąjungos teisės aktų.

30 Šiuo klausimu žr. Sprendimo *bpost* 50 punktą.

31 Sprendimo *bpost* 49 punktas.

32 Vertėtų pažymėti, kad kainų skaidrumo užtikrinimas yra tik netiesioginis vartotojų apsaugos tikslas.

33 Pagal analogiją žr. Sprendimo *bpost* 47 punktą.

34 Nors iš tikrųjų vartotojų apsaugos siekiama „tiesiogiai“ kaip pagrindinio vartotojų teisės tikslo, jos tik „netiesiogiai“ siekiama pagal energetikos sektorių reglamentuojančius teisės aktus, kurie iš esmės skirti tinkamam atitinkamos rinkos veikimui užtikrinti.

b) Dėl ribojimo proporcingumo ir būtinumo

47. Dėl proporcingumo principo laikymosi primintina, jog pagal jį reikalaujama, kad nacionalinės teisės aktuose numatytas kumuliatyvus persekiojimo ir sankcijų taikymas neviršytų to, kas tinkama ir būtina šiais teisės aktais siekiamiems teisėtiems tikslams įgyvendinti. Vadovaujantis Teisingumo Teismo suformuota jurisprudencija, galint pasirinkti iš kelių tinkamų priemonių, reikia imtis mažiausiai suvaržančios, užtikrinant, kad kilę nepatogumai nebūtų neproporcingi siekiamiems tikslams [35].

48. Kalbant apie tokios persekiojimo ir sankcijų kumuliacijos būtinumą, pagal Teisingumo Teismo suformuotą jurisprudenciją reikia išsiaiškinti, ar yra nustatytos aiškios ir tikslios taisyklės, leidžiančios numatyti veiksmus ir neveikimą, kurie gali būti persekiojimo ir sankcijų kumuliacijos dalykas. Be to, reikia nustatyti, ar abi procedūros buvo vykdomos pakankamai koordinuotai ir panašiu laiku ir ar į sankciją, prireikus skirtą per ankstesnę procedūrą, buvo atsižvelgta vertinant antrąją sankciją, todėl atitinkamiems asmenims dėl tokios kumuliacijos atsirandanti našta neviršija to, kas būtina, o skirtų sankcijų visuma atitinka padarytų pažeidimų sunkumą [36].

49. Pirmiausia pažymėtina, jog tai, kad esama dviejų rūšių skirtingų teisės aktų, kurie taikomi tuo pačiu metu, leidžia atitinkamoms bendrovėms iš anksto ir gana tiksliai žinoti, kokios sankcijos joms gali būti skirtos. Be to, nekeista, kad energijos gamybos ar paskirstymo rinkoje veikianti bendrovė turi laikytis įvairių sektorių reglamentuojančių teisės aktų, kuriais siekiama skirtingų arba vienas kitą papildančių tikslų, ir prireikus jai gali būti taikomos kelios skirtingos sankcijos už tą patį elgesį, remiantis teisės aktais, kuriais siekiama skirtingų tikslų.

50. Be to, Teisingumo Teismo turimoje bylos medžiagoje yra nuorodų, patvirtinančių glaudžią laiko sąsają tarp dviejų vykdytų procedūrų ir sprendimų, priimtų remiantis energetikos sektorių reglamentuojančiais teisės aktais bei vartotojų apsaugos teise, taip pat atitinkamų institucijų bendradarbiavimą ir keitimąsi informacija (aiškiai numatytus Rumunijos teisės aktuose); prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat turės tai patikrinti.

51. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, esu tos nuomonės, kad Chartijos 50 straipsnis, siejamas su jos 52 straipsnio 1 dalimi, turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį nedraudžiama, jog gamtinių dujų tiekėjui būtų taikomos sankcijos, vartotojų apsaugos institucijai ir energetikos sektoriaus reguliavimo institucijai surašius du atskirus protokolus, jei:

– persekiojimas ir sankcijos grindžiami skirtingomis teisinėmis nuostatomis, kuriomis siekiama skirtingų ir vienas kitą papildančių bendrojo intereso tikslų, tuo pateisinant persekiojimo ir sankcijų kumuliaciją,

– yra nustatytos aiškios ir tikslios taisyklės, leidžiančios numatyti, už kokius veiksmus ir neveikimą gali būti vykdomi keli persekiojimai ir taikomas sankcijų sumavimas, taip pat užtikrinti dviejų kompetentingų institucijų veiklos koordinavimą,

– abi procedūros buvo atliktos pakankamai koordinuotai per trumpą laiką ir

– skirtų sankcijų visuma atitinka padarytų pažeidimų sunkumą.

[35] 2018 m. kovo 20 d. Sprendimas *Menci* (C-524/15, EU:C:2018:197, 46 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

[36] Sprendimo *bpost* 51 punktas.

V. Išvada

52. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Tribunalul Bucureşti* (Bukarešto apygardos teismas, Rumunija) pateiktą antrąjį prejudicinį klausimą:

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 50 straipsnis, siejamas su jos 52 straipsnio 1 dalimi, turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį nedraudžiama, jog gamtinių dujų tiekėjui būtų taikomos sankcijos, vartotojų apsaugos institucijai ir energetikos sektoriaus reguliavimo institucijai surašius du atskirus protokolus, jei:

– persekiojimas ir sankcijos grindžiami skirtingomis teisinėmis nuostatomis, kuriomis siekiama skirtingų ir vienas kitą papildančių bendrojo intereso tikslų, tuo pateisinant persekiojimo ir sankcijų kumuliaciją,

– yra nustatytos aiškios ir tikslios taisyklės, leidžiančios numatyti, už kokius veiksmus ir neveikimą gali būti vykdomi keli persekiojimai ir taikomas sankcijų sumavimas, taip pat užtikrinti dviejų kompetentingų institucijų veiklos koordinavimą,

– abi procedūros buvo atliktos pakankamai koordinuotai per trumpą laiką ir

– skirtų sankcijų visuma atitinka padarytų pažeidimų sunkumą.