



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. TANCHEV
fremsat den 22. maj 2019¹

Sag C-236/18

**GRDF SA
mod
Eni Gas & Power France SA,
Direct énergie,
Commission de régulation de l'énergie,
Procureur général près la cour d'appel de Paris**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Cour de cassation (kassationsdomstol, Frankrig))

»Direktiv 2009/73 om fælles regler for det indre marked for naturgas –
distributionssystemoperatørers forpligtelser – artikel 41 i direktiv 2009/73 – tidsmæssig virkning af
tvistbilægelsesmyndigheders afgørelser – effektivitetsprincippet og ækvivalensprincippet –
retssikkerhed og beskyttelse af den berettigede forventning«

1. Denne præjudicielle forelæggelse fra Cour de Cassation (kassationsdomstol, Frankrig) (herefter »den forelæggende ret«) vedrører tvistbilægelsesmyndighedernes beføjelser i henhold til artikel 41 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/73/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for naturgas og om ophævelse af direktiv 2003/55/EF². Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, fra hvilket tidspunkt et retsmiddel, der foreslås af en tvistbilægelsesmyndighed med henblik på bilæggelse af en tvist opstået inden for rammerne af direktiv 2009/73, kan virke. Kan en afhjælpende afgørelse truffet af en tvistbilægelsesmyndighed gælde hele den kontraktperiode, som tvisten vedrører, eller bør denne periode indskrænkes?

2. Dette spørgsmål er opstået i en kontekst, hvor en kontrakt mellem en distributionssystemoperatør, GRDF, og en leverandør, Direct énergie, ikke var i overensstemmelse med direktiv 2009/73 i en længere periode. Det skyldtes, at kontrakten gjorde det muligt for leverandøren, Direct énergie, at betale slutkunders restancer, der burde være blevet oppebåret af distributionssystemoperatøren, GRDF. Det er derfor nødvendigt at besvare det præjudicielle spørgsmål med henblik på at fastsætte omfanget af de økonomiske konsekvenser for GRDF i kontraktforholdet med Direct énergie som følge af denne uret. Alt dette er opstået i specifik sammenhæng med såkaldte »enkeltkontrakter« om både forsyning og distribution af naturgas, som i Frankrig er indgået med forbrugere og små virksomheder.

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – EUT 2009, L 211, s. 94.

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

3. I 3., 6., 25., 30., 33. og 48. betragtning til direktiv 2009/73 hedder det:

»(3) De rettigheder, der er sikret EU-borgerne i traktaten, herunder fri bevægelighed for varer og tjenesteydelser og fri etableringsret, kan kun udøves i et helt åbent marked, hvor alle forbrugere frit kan vælge leverandør, og alle leverandører frit kan levere til deres kunder.

[...]

(6) Uden effektiv adskillelse mellem net på den ene side og produktions- og forsyningsvirksomhed på den anden side (»effektiv adskillelse«) er der risiko for forskelsbehandling, ikke kun hvad angår netdriften, men også hvad angår incitamentet for vertikalt integrerede virksomheder til at investere tilstrækkeligt i deres net.

[...]

(25) Ikke-diskriminerende adgang til distributionsnettet er afgørende for downstream-adgangen til detailkunderne. [...]

[...]

(30) Det er nødvendigt, at energireguleringsmyndigheder kan træffe afgørelser i alle reguleringsspørgsmål og være fuldt uafhængige af alle andre offentlige og private interesser, hvis det indre marked for naturgas skal kunne fungere efter hensigten. Dette udelukker hverken domstolskontrol eller parlamentstilsyn i overensstemmelse med medlemsstaternes forfatningsmæssige lovgivning. [...]

[...]

(33) Energireguleringsmyndigheder bør have beføjelse til at træffe bindende afgørelser i forhold til naturgasvirksomheder og til at pålægge naturgasvirksomheder, der ikke opfylder deres forpligtelser, sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning eller til at foreslå en kompetent domstol at pålægge dem sådanne sanktioner. Energireguleringsmyndigheder bør også, uanset anvendelsen af konkurrencereglerne, have beføjelse til at træffe afgørelse om passende foranstaltninger til at sikre kundefordele gennem fremme af den effektive konkurrence, der er en forudsætning for et velfungerende indre marked for naturgas. Oprettelsen af programmer for frigivelse af gas er én af de mulige foranstaltninger, der kan anvendes til at fremme effektiv konkurrence og sikre, at markedet fungerer korrekt. Energireguleringsmyndigheder bør også bemyndiges til at bidrage til at sikre høje standarder for offentlig service under hensyntagen til markedsåbningen, beskyttelsen af sårbare kunder samt den fulde effektivitet af forbrugerbeskyttelsesreglerne. Disse bestemmelser bør hverken indskrænke Kommissionens beføjelser, hvad anvendelsen af konkurrencereglerne angår, herunder dens beføjelse til at undersøge fusioner med en fællesskabsdimension, eller reglerne for det indre marked, som f.eks. de frie kapitalbevægelser. Det uafhængige organ, ved hvilket en part, der er berørt af en afgørelse truffet af en national reguleringsmyndighed, har klageret, kunne være en domstol eller en lignende instans, som har kompetence til at foretage domstolskontrol.

[...]

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

4. Artikel 32 i direktiv 2009/73 har overskriften »Tredjeparts adgang«. I stk. 1 hedder det:

»Medlemsstaterne sikrer, at der indføres en ordning for tredjeparts adgang til transmissions- og distributionssystemerne samt LNG-faciliteter, som bygger på offentliggjorte tariffer, der gælder alle privilegerede kunder, herunder forsyningsvirksomheder, og som anvendes objektivt og uden at diskriminere mellem systembrugere. Medlemsstaterne sikrer, at tarifferne eller de metoder, de er baseret på, er godkendt forud for deres ikrafttræden i overensstemmelse med artikel 41 af en i artikel 39, stk. 1, omhandlet regulerende myndighed, og at disse tariffer – og metoderne, hvor kun disse godkendes – offentliggøres, inden de træder i kraft.«

5. Artikel 40 i direktiv 2009/73 med overskriften »Overordnede mål for den regulerende myndigheds virke« bestemmer:

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

a) i tæt samarbejde med agenturet, andre medlemsstaters regulerende myndigheder og Kommissionen: fremme af et indre marked for naturgas i Fællesskabet præget af konkurrence, sikkerhed og miljømæssig bæredygtighed med en effektiv åbning af markedet for alle kunder og leverandører i Fællesskabet samt sikre passende betingelser med henblik på en effektiv og pålidelig drift af gasnettene under hensyntagen til langsigtede mål

[...]

e) fremme af ny produktionskapacitets netadgang og navnlig fjerne hindringer, der kan forhindre adgangen for nye markedsdeltagere og for gas fra vedvarende energikilder

[...]«

6. Artikel 41 har overskriften »Den regulerende myndigheds opgaver og beføjelser«. Den har følgende ordlyd:

»1. Den regulerende myndighed har følgende opgaver:

a) at fastsætte eller godkende transmissions- eller distributionstariffer eller deres metoder i overensstemmelse med gennemsigtige kriterier

b) at sørge for, at transmissions- og distributionssystemoperatører, og i givet fald systemejere, samt naturgasvirksomheder, overholder deres forpligtelser i henhold til dette direktiv og anden relevant fællesskabslovgivning, også hvad angår grænseoverskridende forhold

[...]

f) at sikre, at der ikke forekommer krydssubsidiering mellem transmissions-, distributions-, oplagrings-, LNG- og forsyningsaktiviteter

[...]

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

a) at træffe afgørelser, der er bindende for naturgasvirksomheder

[...]

d) at pålægge naturgasvirksomheder, der ikke opfylder deres forpligtelser i henhold til dette direktiv eller juridisk bindende afgørelser truffet af den regulerende myndighed eller agenturet, sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, eller at foreslå en kompetent domstol at pålægge sådanne sanktioner. Dette omfatter beføjelse til at pålægge eller til at foreslå at pålægge transmissionssystemoperatøren eller eventuelt den vertikalt integrerede virksomhed sanktioner på op til 10% af transmissionssystemoperatørens eller den vertikalt integrerede virksomheds årlige omsætning, hvis deres respektive forpligtelser i henhold til dette direktiv ikke overholdes [...]

[...]

10. De regulerende myndigheder har beføjelse til at kræve, at transmissions-, oplagrings-, LNG- og distributionssystemoperatørerne om nødvendigt ændrer de vilkår og betingelser, herunder tariffer og metoder, som er omhandlet i denne artikel, for at sikre, at disse er forholdsmæssige og anvendes på en ikke-diskriminerende måde. [...]

11. Enhver part, der ønsker at klage over en transmissions-, oplagrings-, LNG- eller distributionssystemoperatør i forbindelse med den pågældende operatørs forpligtelser i henhold til dette direktiv, kan indbringe en klage for den regulerende myndighed, som i sin egenskab af tvistbilæggelsesmyndighed skal træffe en afgørelse senest to måneder efter modtagelsen af klagen. Denne periode kan forlænges med yderligere to måneder, hvis den regulerende myndighed ønsker yderligere oplysninger. Denne forlængede periode kan forlænges yderligere med klagerens samtykke. Den regulerende myndigheds afgørelse har bindende virkning, medmindre og indtil den underkendes efter påklage.

[...]«

7. Artikel 13, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 715/2009 af 13. juli 2009 om betingelserne for adgang til naturgastransmissionsnet og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1775/2005³ bestemmer:

»De tariffer eller metoder til beregning af disse, som transmissionssystemoperatører anvender, og som er godkendt af de regulerende myndigheder i medfør af artikel 41, stk. 6, i direktiv 2009/73/EF, samt de tariffer, der er offentliggjort i medfør af artikel 32, stk. 1, i samme direktiv, skal være gennemsigtige, tilgodesee behovet for systemintegritet og forbedring deraf og afspejle de faktiske omkostninger, for så vidt sådanne omkostninger svarer til en effektiv og strukturelt sammenlignelig netoperatørs omkostninger og er gennemsigtige, samtidig med at de giver et rimeligt investeringsafkast, og der skal, hvor det er rimeligt, tages hensyn til de regulerende myndigheders benchmarking af tariffer. Tarifferne, eller metoderne til beregning af disse, skal anvendes på en ikke-diskriminerende måde.

3 – EUT 2009, L 211, s. 36.

Medlemsstaterne kan beslutte, at tariffene også kan fastsættes gennem markedsbaserede ordninger, såsom auktioner, forudsat at sådanne ordninger og indtægterne herfra er godkendt af den regulerende myndighed.

Tarifferne eller metoderne til beregning af disse skal bidrage til en effektiv handel med gas samt konkurrence på markedet, samtidig med at krydssubsidiering mellem netbrugerne undgås, og samtidig med at der ansøres til investeringer og opretholdes eller skabes interoperabilitet for transmissionsnet.

Tariffer for netbrugere skal være ikke-diskriminerende og skal fastsættes særskilt for hvert indfødningspunkt til og udtagningspunkt fra transmissionssystemet. Mekanismer til omkostningsfordeling og metoder til takstfastsættelse i forbindelse med indfødningspunkter og udtagningspunkter godkendes af de nationale regulerende myndigheder. Medlemsstaterne sikrer, at netafgifter efter en overgangsperiode, dvs. senest den 3. september 2011, ikke beregnes ud fra kontraktmæssigt fastsatte transportruter.«

B. Nationale retsfor skrifter

8. Ifølge den forelæggende ret bestemmer artikel L. 134-20 i code de l'énergie (herefter »energiloven«) i den version, der gælder i den relevante periode:

»Tvistbilæggelsesorganets afgørelse, der kan omfatte tvangsboeder, er begrundet og præciserer de tekniske og finansielle betingelser for tvistbilæggelsen, der i givet fald sikrer adgang til de net, strukturer og faciliteter, der er nævnt i artikel L. 134-19, eller anvendelsen heraf. Når det er nødvendigt for bilæggelsen af tvisten, kan organet på en objektiv, gennemskuelig, ikke-diskriminerende og forholdsmæssig måde fastsætte vilkårene for adgang til sådanne net, strukturer og faciliteter eller betingelserne for deres anvendelse«⁴.

II. De faktiske omstændigheder, tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

9. Forgængerne til Direct énergie, som er den anden indstævnte i hovedsagen, indgik to kontrakter om transmission af gas gennem det franske naturgasdistributionssystem henholdsvis den 21. juni 2005 og den 21. november 2008. Kontrakterne blev indgået med distributionssystemoperatøren GRDF, som er appellant i hovedsagen.

10. Den 22. juli 2013 anmodede Direct énergie tvistbilæggelses- og sanktionsorganet (herefter »Cordis«), der er tvistbilæggelsesmyndigheden som omtalt i artikel 41, stk. 11, i direktiv 2009/73, under Commission de régulation de l'énergie (tilsynskommissionen for energi, herefter »CRE«), som er håndhævelsesmyndigheden i Frankrig, i henhold til artikel 40 og 41 i direktiv 2009/73 om en afgørelse. Den afgørelse, Direct énergie søgte, vedrørte selskabets økonomiske byrder siden ikrafttrædelsen af begge ovennævnte kontrakter, idet disse byrder burde have påhvilet GRDF (jf. punkt 1 og 2 ovenfor). Eni Gas & Power France, den første indstævnte, var også involveret i disse sager.

4 – Med lov nr. 2017-55 af 20.1.2017 blev der indsat et stk. 4 i energilovens artikel L. 134-20. I henhold hertil kan Cordis på anmodning fra den part, der indbringer en sag for organet, beslutte, at dets afgørelse skal have virkning fra en dato, der ligger forud for datoen for indbringelse af sagen, idet denne dato dog ikke kan ligge forud for den dato, på hvilken en af parterne første gang formelt gjorde indsigelse, og idet denne dato under alle omstændigheder ikke kan ligge mere end to år forud for datoen for indbringelsen. Denne bestemmelse er imidlertid irrelevant for hovedsagen *ratione temporis*. For ikke at være hypotetisk skal der ved en præjudiciel forelæggelse foreligge »et behov med henblik på selve afgørelsen af en retstvist«. Dom af 10.12.2018, Wightman m.fl. (C-621/18, EU:C:2018:999, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

11. Cordis traf en afgørelse den 19. september 2014. I henhold til forelæggelsesafgørelsen skulle GRDF i henhold til denne afgørelse sende en ny kontrakt til Direct énergie om transmission af gas gennem distributionssystemet for naturgas inden for en frist på seks måneder fra meddelelsen af afgørelsen, idet en sådan kontrakt skulle være i overensstemmelse med princippet om, at leverandøren Direct énergie ikke kan være ansvarlig for den manglende betaling af beløb, som slutkunden skylder GRDF. Dette skulle omfatte hele kontraktens løbetid.

12. Direct énergie og Eni Gas & Power France appellerede afgørelsen til cour d'appel de Paris (appeldomstolen i Paris, Frankrig), som stadfæstede afgørelsen den 2. juni 2016 og bl.a. tilføjede følgende:

- GRDF skulle foreslå ændringer i form af tillæg til kontrakterne om adgang til gassystemet indgået mellem GRDF og Direct énergie. Ifølge disse kontrakttillæg skulle kontraktbestemmelser, som gjorde fordelingen ved kontrakten betinget af, at leverandøren, Direct énergie, accepterede at fungere som agent for GRDF, og krævede, at Direct énergie skulle levere ydelser, som GRDF var ansvarlig for, under omstændigheder, hvor GRDF ikke var i stand til at forhandle prisen eller vilkårene for levering af disse ydelser, betragtes, som om de aldrig havde været indarbejdet i kontrakten.
- Direct énergie skulle modtage et ligeligt og passende vederlag svarende til de omkostninger, som GRDF havde undgået i forhold til ydelser, som Direct énergie havde ydet til kunder på GRDF's vegne.

13. GRDF appellerede denne afgørelse til den forelæggende ret med indsigelse mod det, som GRDF betragtede som et påbud, der gav Cordis bemyndigelse til at træffe afgørelse med tilbagevirkende kraft, hvilket resulterede i en ændring af kontraktbestemmelserne med tilbagevirkende kraft. Direct énergie har bestridt dette hovedsageligt på grundlag af kravet om, at EU-retten skal være effektiv. Den forelæggende ret har bemærket, at retssikkerhedsprincippet er forankret i Domstolens dom af 13. marts 2008, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening m.fl.*⁵, som ifølge det af den forelæggende ret anførte kan have forrang for EU-rettens effektivitet.

14. Den forelæggende ret har således forelagt følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal [direktiv 2009/73], særlig artikel 41, stk. 11, fortolkes således, at det kræves, at en regulerende myndighed, der bilægger en tvist, har beføjelse til at træffe en afgørelse, der gælder for hele den periode, der er omfattet af den tvist, der er indbragt for den, uanset hvornår tvisten er opstået mellem parterne, navnlig ved at drage konsekvenserne af en kontrakts manglende overensstemmelse med direktivets bestemmelser ved en afgørelse, hvis virkninger dækker hele kontraktperioden?«

15. GRDF, Direct énergie, Eni Gas & Power France, den franske regering og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen. Alle deltog i retsmødet, som fandt sted den 6. marts 2019.

III. Sammendrag af de skriftlige indlæg

16. Efter GRDF's opfattelse tyder EU-lovgivers tavshed på et ønske om ikke at tillade organer som Cordis at træffe afgørelser med tilbagevirkende kraft⁶. GRDF har også gjort gældende, at den tidsmæssige virkning af afgørelser fra organisationer som Cordis er et spørgsmål om national processuel autonomi⁷.

5 – C-383/06 – C-385/06, EU:C:2008:165.

6 – GRDF har bl.a. henvist til dom af 7.2.2002, *Krauer* (C-28/00, EU:C:2002:82), af 18.4.2002, *Duchon* (C-290/00, EU:C:2002:234), af 17.7.2014, *Panasonic Italia m.fl.* (C-472/12, EU:C:2014:2082), og af 15.7.2004, *Gerekens og Procola* (C-459/02, EU:C:2004:454).

7 – Dom af 13.3.2007, *Unibet* (C-432/05, EU:C:2007:163).

17. Da der ikke findes en national retsregel, som finder anvendelse ratione temporis på hovedsagen⁸, skal en eventuel tilbagevirkende kraft af afgørelser fra Cordis bedømmes ved henvisning til ækvivalensprincippet, effektivitetsprincippet, princippet om ikke-tilbagevirkende kraft, retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Ingen af disse støtter den tilbagevirkende kraft af afgørelser fra Cordis. GRDF har også gjort gældende, at afgørelser truffet af Cordis er af administrativ og ikke retslig karakter.

18. GRDF har angivet, at den tidsmæssige virkning af Cordis' afgørelser, som operatøren støtter, er i overensstemmelse med ækvivalensprincippet. GRDF har yderligere anført, at effektivitetsprincippet skal fortolkes i lyset af artikel 34, stk. 3, i direktiv 2009/73, hvori hurtig tvistbilæggelse fremhæves. Den manglende tilbagevirkende kraft af Cordis' afgørelser underminerer ikke dette⁹.

19. Med hensyn til retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning har GRDF bl.a. gjort gældende, at princippet om administrative afgørelses ikke-tilbagevirkende kraft finder anvendelse, når medlemsstaternes myndigheder træffer administrative afgørelser, som falder inden for EU-rettens anvendelsesområde¹⁰. Retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kræver, at reglerne skal være klare og præcise¹¹, at deres anvendelse skal være forudsigelig, og retsmidler med tilbagevirkende kraft er ikke forenelige med dette eller med forbrugerbeskyttelse.

20. For GRDF ville tildeling af tilbagevirkende kraft til Cordis' afgørelser sætte spørgsmålstegn ved naturgassektorens retlige stabilitet og have økonomiske konsekvenser, således at GRDF skulle øge omkostningerne ved sine ydelser, der skulle tilbagesøges i den endelige pris på naturgas, som opkræves hos kunden.

21. Eni Gas & Power France har gjort gældende, at Cordis' rolle ikke kan være grundlæggende forskellig fra en domstols rolle, eftersom Cordis' rolle er at yde mere effektiv beskyttelse hurtigere end en domstol, ikke i mindre grad. Effektivitetsprincippet har status som en væsentlig bestemmelse i EU-retten¹², således at interne procedurer i medlemsstaten sikrer, at Cordis' afgørelser får fuld retsvirkning. Eni Gas & Power France har også anført, at der ikke er tale om en tilsidesættelse af ækvivalensprincippet, mens retssikkerhedsprincippet i sig selv er fleksibelt og ikke giver ubetinget garanti for, at en given retlig situation ikke vil ændre sig. I henhold til EU-retten har tvistbilæggelsesmyndigheden således beføjelse til at træffe en afgørelse, som omfatter hele uretsperioden.

22. Direct énergie har erklæret sig enig i, at såfremt Cordis' afgørelser ikke havde virkning fra datoen for de kontraktforpligtelser, som er ulovlige, ville sagsøgere systematisk foretrække domstolene, hvor et sådant retsmiddel er tilgængeligt, hvilket ville medføre asymmetri mellem retsmidler og inkonsekvens i forhold til formålet om hurtige retsmidler i henhold til direktiv 2009/73¹³. Direktiv 2009/73 ville miste sin effektive virkning, og i denne henseende har Direct énergie opfordret Domstolen til analogt at anvende retspraksis på forbrugerbeskyttelsesområdet med hensyn til urimelige kontraktbestemmelser samt lovgivning om ligebehandling¹⁴.

8 – Stk. 4 i lov nr. 2017-55 af 20.1.2017 var ikke trådt i kraft på det pågældende tidspunkt. Fodnote 4 ovenfor.

9 – GRDF har i denne henseende fremhævet dom af 21.12.2016, Gutiérrez Naranjo m.fl. (C-154/15, C-307/15 og C-308/15, EU:C:2016:980).

10 – GRDF har henvist til dom af 15.7.2004, Gerekens og Procola (C-459/02, EU:C:2004:454, præmis 24), og af 13.3.2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening m.fl. (C-383/06 – C-385/06, EU:C:2008:165, præmis 60).

11 – GRDF har bl.a. henvist til dom af 25.6.1975, Deuka (5/75, EU:C:1975:88).

12 – Eni Gas & Power France har bl.a. henvist til udtalelse 1/91 (første udtalelse om EØS-aftalen) af 14.12.1991 (EU:C:1991:490), og dom af 13.3.2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163).

13 – Direct énergie har henvist til dom af 14.3.2013, Aziz (C-415/11, EU:C:2013:164, præmis 60), og af 21.1.2015, Unicaja Banco og Caixabank (C-482/13, C-484/13, C-485/13 og C-487/13, EU:C:2015:21, præmis 31).

14 – Direct énergie har påberåbt sig dom af 11.12.1997, Magorrian og Cunningham (C-246/96, EU:C:1997:605, præmis 41), af 16.5.2000, Preston m.fl. (C-78/98, EU:C:2000:247, præmis 40 og 43), af 14.3.2013, Aziz (C-415/11, EU:C:2013:164, præmis 60), og af 21.12.2016, Gutiérrez Naranjo m.fl. (C-154/15, C-307/15 og C-308/15, EU:C:2016:980, præmis 72).

23. Direct énergie har endvidere gjort gældende, at i henhold til direktiv 2009/73 skal de nationale regulerende myndigheder have brede beføjelser, som mere specifikt er anført i artikel 41, stk. 4, litra d).

24. Direct énergie har bemærket, at retssikkerhedsprincippet kun kan påberåbes, når en forvaltningsakt er i åbenbar modstrid med EU-retten, selv om den er blevet endelig¹⁵. Direct énergie har tilføjet, at såfremt Cordis' afgørelser ikke tildeles tilbagevirkende kraft, vil det validere en praksis, som er i modstrid med EU-retten, og Direct énergie har afvist GRDF's argumenter med hensyn til destabilisering af markedet¹⁶. Det følger af EU-rettens forrang, at kontraktprincipper i modstrid hermed tilsidesættes, og det samme gælder kravet om effektive, forholdsmæssige og afskrækkende retsmidler.

25. Endelig har Direct énergie gjort gældende, at den forelæggende rets støtte på dommen i sagen Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening m.fl.¹⁷ er malplaceret.

26. Den franske regering har fremhævet, at hovedsagen kun vedrører såkaldte »enkeltkontrakter«, hvor private forbrugere har indgået én kontrakt om både forsyning og distribution af gas. Leverandører som Direct énergie og Eni Gas & Power France har indgået transmissionskontrakter med GRDF med henblik på derefter at indgå enkeltkontrakter med forbrugere. Beløb, der modtages i henhold til disse kontrakter om distribution, videresendes til GRDF. Som følge af disse kontrakter blev forbrugernes restancer således betalt af leverandørerne Direct énergie and Eni Gas & Power France frem for af distributionssystemoperatøren GRDF. Dette er den sammenhæng, hvori tvisten indgår.

27. Den franske regering har opfordret Domstolen til at omformulere det præjudicielle spørgsmål, idet den især har gjort indsigelse mod, hvorvidt Cordis i henhold til EU-retten »har beføjelse til at træffe en afgørelse, der gælder for hele den periode, der er omfattet af den tvist, der er indbragt for den«. I modsat fald er der ingen garanti for et nyttigt svar for så vidt angår den forelæggende ret, fordi spørgsmålet om, hvorvidt et sådant tidsmæssigt omfang er *tilladt* i henhold til EU-retten, uden at det bliver pålagt¹⁸, ikke behandles. Den franske regering har derfor foreslået omformulering af det præjudicielle spørgsmål, således at det ønskes oplyst, om EU-retten udelukker, at sådanne afgørelser omfatter perioder, der dækker hele den omtvistede kontraktperiode.

28. Den franske regering har gjort gældende, at både den effektive virkning af direktiv 2009/73 og effektivitetsprincippet peger i retning af et negativt svar på det således formulerede spørgsmål. Dette er imidlertid betinget af overholdelsen af retssikkerhedsprincippet, proportionalitetsprincippet og de grundlæggende rettigheder i henhold til EU's charter om grundlæggende rettigheder, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at afgøre.

29. Ifølge den franske regering bør spørgsmålet besvares negativt, medmindre det bliver omformuleret. I mangel af harmonisering falder de tidsmæssige virkninger ind under medlemsstaternes skønsbeføjelser i kraft af deres mulighed for at gennemføre direktiver i henhold til artikel 288 TEUF og deres nationale processuelle autonomi, idet sidstnævnte er underlagt ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet samt andre generelle EU-retlige principper. Den franske regering har bl.a. henvist til en dom afsagt af Domstolen på momsområdet¹⁹ og til en dom vedrørende tilbagebetaling af

15 – Direct énergie har desuden henvist til dom af 4.10.2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, præmis 80-82), og af 19.4.2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278, præmis 38), med hensyn til beskyttelse af den berettigede forventning.

16 – På dette punkt har selskabet støttet sig på dom af 9.9.2008, FIAMM m.fl. mod Rådet og Kommissionen (C-120/06 P og C-121/06 P, EU:C:2008:476, præmis 185).

17 – Dom af 13.3.2008 (C-383/06 – C-385/06, EU:C:2008:165).

18 – Den franske regering har henvist til lov nr. 2017-55, som begrænser den tidsmæssige virkning af afgørelser fra organer som Cordis til to år. Den har dog anerkendt, at denne lov ikke finder anvendelse *ratione temporis* på hovedsagen. Footnote 4 ovenfor.

19 – Dom af 12.4.2018, Biosafe – Indústria de Reciclagens (C-8/17, EU:C:2018:249, præmis 36).

beløb udbetalt med urette²⁰ for at illustrere, hvordan retssikkerhedsprincippet kan fungere med henblik på at begrænse de tidsmæssige virkninger. Det tilkommer imidlertid medlemsstaten at afklare, hvordan disse principper kan forliges²¹. Det tilkommer den forelæggende ret at bedømme overensstemmelsen med ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet²².

30. Kommissionen har gjort gældende, at organer som Cordis er uafhængige administrative myndigheder med beføjelser og funktioner, der ligger meget tæt på konkurrencemyndighedernes. Når myndigheder som Cordis træffer afgørelser på grundlag af artikel 41, stk. 11, i direktiv 2009/73, skal deres afgørelses effektivitet kunne sammenlignes med en domstols afgørelser, navnlig hvad angår deres anvendelse *ratione temporis*. Sådanne afgørelser får hovedsagelig virkning *ex tunc*, men lovgiver eller dommeren kan fravige dette på grundlag af, at det kræver en tidsmæssig begrænsning at finde balancen mellem på den ene side tvingende hensyn til effektivitet samt lovens forrang og på den anden side retssikkerhed og beskyttelse af den berettigede forventning.

31. I kraft af princippet om loyalt samarbejde og EU-rettens effektivitet og forrang skal alle ulovlige konsekvenser således fjernes i en kontrakt, hvis vilkår ikke opfylder kravene i direktiv 2009/73. Ikke desto mindre begrænser Domstolen selv sine afgørelses tidsmæssige virkning af tvingende retssikkerhedsmæssige hensyn. Dette er dog undtagelsesvis²³ og bør være strengt begrænset og begrundet med det mere tungtvejende retssikkerhedsprincip, idet der tages hensyn til alle interesser, offentlige såvel som private²⁴. Retsbeskyttelse er ligeledes relevant²⁵.

32. Endelig har Kommissionen henvist til en dom vedrørende energitariffer og kontraktforhold indgået forud for søgsmålet. Domstolen fandt, at der ikke var grundlag for at begrænse dommens tidsmæssige virkninger²⁶. Kommissionen har givet udtryk for det synspunkt, at der ikke er risici i hovedsagen, der ville begrunde en tidsmæssig begrænsning. En regulerende myndighed som Cordis skal således have beføjelse til at træffe afgørelser, der gælder for hele den periode, som er omfattet af søgsmålet, uanset hvornår tvisten mellem parterne er opstået. Det er i overensstemmelse med ånden i og formålene med direktiv 2009/73. Hvis virkningen af afgørelser truffet af regulerende myndigheder som Cordis var tidsbegrænset, ville deres effektivitet med hensyn til at sikre et velfungerende marked og udviklingen af et konkurrencepræget gasmarked være stærkt begrænset.

IV. Bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

1. Retslig kompetence

33. Jeg bemærker som udgangspunkt, at det ikke detaljeret fremgår af forelæggelsesafgørelsen, hvorfor nærmere angivne bestemmelser i direktiv 2009/73 er relevante med hensyn til at bilægge den materielle tvist mellem parterne, bortset fra den afhjælpende bestemmelse. Kort sagt vedrører den spørgsmålet om, hvorvidt distributionssystemoperatøren eller leverandøren af naturgas bør bære

20 – Dom af 13.3.2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening m.fl. (C-383/06 – C-385/06, EU:C:2008:165, præmis 52).

21 – Den franske lovgiver har netop søgt at finde balancen med vedtagelsen af lov nr. 2017-55.

22 – I denne henseende har den franske regering støttet sig på generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Finanzamt Neuss og Butin (C-374/16 og C-375/16, EU:C:2017:515, punkt 71).

23 – Kommissionen har henvist til dom af 6.3.2007, Meilicke m.fl. (C-292/04, EU:C:2007:132, præmis 35-37).

24 – Dom af 8.11.2001, Silos (C-228/99, EU:C:2001:599, præmis 35-38).

25 – Dom af 26.4.1994, Roquette Frères (C-228/92, EU:C:1994:168).

26 – Dom af 23.10.2014, Schulz og Egbrinchoff (C-359/11 og C-400/11, EU:C:2014:2317, præmis 54 ff.).

byrden af slutkunders restancer i forbindelse med enkeltkontrakter om distribution og levering af gas, og hvad der sker, når det er fastslået, at denne byrde skal påhvile distributionssystemoperatøren og ikke leverandøren. Tvisten handler i bredere forstand om kundestyringstjenester og det vederlag, der skal betales til leverandører for at yde disse på vegne af en distributionssystemoperatør.

34. Dette er problematisk, fordi artikel 41, stk. 11, i direktiv 2009/73 bestemmer, at »[e]nhver part, der ønsker at klage over en transmissions-, oplagrings-, LNG- eller distributionssystemoperatør i forbindelse med den pågældende operatørs forpligtelser *i henhold til dette direktiv*, kan indbringe en klage for den regulerende myndighed« (min fremhævelse). Det ville tilkomme Domstolen at fortolke en afhjælpende bestemmelse, når det er fastslået, at dette er relevant for en hævdet materiel krænkelse af det pågældende direktiv²⁷, givet at EU ikke har generaliseret kompetence uden for de områder, hvor den har materiel kompetence. Mere generelt tilkommer det den forelæggende ret at forklare forbindelsen mellem de omhandlede EU-retlige bestemmelser og tvisten i den foreliggende sag og deres emne²⁸.

35. De mundtlige indlæg om dette kan opsummeres som følger.

36. GRDF har gjort gældende, at den tjenesteydelse, som er omfattet af tvisten, er kundestyring vedrørende slutkunden, leveret af leverandøren på vegne af distributionssystemoperatøren, og denne specifikke ydelse er slet ikke omfattet af direktiv 2009/73. Den er snarere omfattet af fransk ret, således at hovedsagen falder uden for det materielle anvendelsesområde for direktiv 2009/73.

37. Eni Gas & Power France har påpeget, at direktiv 2009/73 omhandler fælles regler for gasdistribution og -forsyning til slutkunder. Eni Gas & Power France har henvist til artikel 1 i direktiv 2009/73, som definerer genstand og anvendelsesområde, og har anført, at de områder, der er omfattet af hovedsagen, er opkrævning af tariffen for adgang til distributionsnettet og leverandørens ydelse af kundestyringstjenester på vegne af distributionssystemoperatøren. Vederlaget for denne tjenesteydelse er kernen i tvisten. I lyset heraf har Eni Gas & Power France gjort gældende, at tvisten falder inden for anvendelsesområdet for direktiv 2009/73, eftersom tvistens genstand er adgang til nettet og distributions- og forsyningsforhold.

38. Direct énergie har gjort gældende, at i henhold til direktiv 2009/73 handler distributionssystemoperatørens forpligtelse om at sikre adgang til nettet i medfør af artikel 32 i direktiv 2009/73, og adgangen må ikke være diskriminerende, idet undtagelserne fremgår af artikel 35. Direct énergie har anført, at hvis en distributionssystemoperatør havde den holdning, at en leverandør ville blive nægtet adgang, medmindre leverandøren leverede tjenesteydelser til distributionssystemoperatøren, ville dette være en nægtelse af adgang i henhold til direktiv 2009/73. Direct énergie har også henvist til den regulerende myndigheds forpligtelser i henhold til artikel 40, navnlig med hensyn til at opretholde konkurrencen.

27 – Eksempelvis dom af 5.12.2013 Asociación de Consumidores Independientes de Castilla y León, (C-413/12, EU:C:2013:800), som omhandlede de retsmidler, der var til rådighed i en horisontal tvist, og hvori Domstolen fastslog i præmis 25: »[Denne] sag blev anlagt af en forbrugerbeskyttelsesforening med henblik på at forbyde de urimelige kontraktvilkår, som en erhvervsdrivende anvender.« I præmis 26 fastslog Domstolen, at »[n]år de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, har Domstolen derfor kompetence til at træffe afgørelse herom«. Jf. generaladvokat Wahls opfattelse i forslag til afgørelse Sánchez Morcillo og Abril García, C-169/14, EU:C:2014:2110, punkt 72-74). I punkt 70 udtrykte generaladvokaten tvivl om, hvorvidt den retlige situation, der var tvist om, som vedrørte de tilgængelige retsmidler til at håndhæve EU-retten på forbrugerområdet horisontalt mellem to private parter, var reguleret af EU-retten.

28 – Dom af 13.2.2014, Airport Shuttle Express m.fl. (C-162/12 og C-163/12, EU:C:2014:74, præmis 39). Jf. senere dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 20).

39. De mundtlige indlæg afgivet af Frankrig har bibragt afklaring. Repræsentanten for Frankrig har anført, at de kundestyringstjenester, der i Frankrig ydes af leverandører på vegne af distributionssystemoperatører som GRDF, udgør en måde at få adgang til nettet, som den franske lovgiver har indført i forbindelse med gennemførelsen af artikel 32 i direktiv 2009/73 om tredjeparts adgang til transmissions- og distributionssystemet, med det system af enkeltkontrakter, som dette medfører, idet kundernes frie valg af leverandør respekteres, som det fremgår af tredje betragtning til direktiv 2009/73.

40. Kommissionen har påberåbt sig, at to gasleverandører i hovedsagen står over for hinanden, og at hovedsagen vedrører distributionstjenester, idet GRDF selv er en distributionssystemoperatør, hvorved direktiv 2009/73 finder anvendelse.

41. Jeg har draget den konklusion, at hovedsagen falder ind under anvendelsesområdet for direktiv 2009/73, da de ovenfor opsummerede mundtlige indlæg skaber den nødvendige forbindelse mellem den materielle tvist mellem parterne og direktiv 2009/73²⁹. I denne forbindelse har jeg taget hensyn til formålene med direktiv 2009/73 (jf. punkt 3 ovenfor), dets anvendelsesområde³⁰ som defineret i artikel 1, og at det i forelæggelsesafgørelsen flere steder er anført, at betydningen af ordet »distribution« i artikel 2, stk. 5, i direktiv 2009/73 er af relevans for hovedsagen, selv om der ikke foreligger et præjudicielt spørgsmål herom. Tvisten handler grundlæggende om tarifferne for de tjenester, som en leverandør leverer som repræsentant for en distributionssystemoperatør. Den vedrører derfor fastsættelse af tariffer og adgang til nettet, som begge falder inden for anvendelsesområdet ratione materie for direktiv 2009/73, og forholdet til artikel 41, stk. 11.

2. Ingen omformulering af det præjudicielle spørgsmål

42. Samtidig er jeg ikke enig i de argumenter, som Frankrig har fremført, om, at det præjudicielle spørgsmål kræver omformulering. Brugen af ordet »kræves«, eller som det hedder i originalversionen af forelæggelsesafgørelsen »ils commandent qu'une autorité de régulation [...] ait le pouvoir«, i forbindelse med en regulerende myndigheds beføjelser med hensyn til den tidsmæssige virkning af dens afgørelse, udelukker ikke, at Domstolen giver et mere nuanceret svar.

3. Hovedsagen vedrører ikke tilbagevirkende kraft og en delvis formalitetsindsigelse mod spørgsmålet

43. Endelig er jeg, i modsætning til de argumenter, som GRDF har fremført, ikke enig med GRDF i, at hovedsagen vedrører et tilfælde, hvor Cordis er involveret i anvendelse af EU-retten med tilbagevirkende kraft.

44. Efter Domstolens faste praksis belyser og præciserer den fortolkning, som Domstolen giver en EU-retlig regel under udøvelse af sin kompetence i henhold til artikel 267 TEUF, i nødvendigt omfang betydningen og rækkevidden af den pågældende regel, således som den skal forstås og anvendes, henholdsvis burde have været forstået og anvendt fra sin ikrafttræden. Det følger heraf, at den således fortolkede regel kan og skal anvendes af retten endog i forbindelse med retsforhold, der er stiftet og består, før der afsiges dom vedrørende fortolkningsanmodningen, såfremt betingelserne for at forelægge en tvist om anvendelsen af den nævnte regel i øvrigt er opfyldt³¹.

29 – Domstolen accepterer, at national ret kan gælde aktiviteter, som falder inden for et direktivs anvendelsesområde, hvorved kompetencen træder i kraft. Jf. f.eks. dom af 2.10.2018, Ministerio Fiscal (C-207/16, EU:C:2018, 788, præmis 38).

30 – Eksempelvis dom af 12.1.2010, Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, præmis 32).

31 – Eksempelvis dom af 22.10.1998, IN. CO. GE.'90 m.fl. (C-10/97 – C-22/97, EU:C:1998:498, præmis 23).

45. Domstolen har fastslået, at direktiv 2009/73 finder anvendelse *ratione temporis* fra den 3. marts 2011, hvor fristen for dets gennemførelse i henhold til artikel 54 i direktiv 2009/73 udløb³². Enhver fortolkning af artikel 41, stk. 11, i direktiv 2009/73, som Domstolen måtte anlægge, skal således gælde fra denne dato (den 3.3.2011). Cordis' afhjælpende beføjelser som den ansvarlige tvistbilæggelsesmyndighed i henhold til artikel 41, stk. 11, skal nødvendigvis gå tilbage til denne dato med forbehold af national processuel autonomi, som igen er underlagt effektivitetsprincippet og ækvivalensprincippet samt ordlyden i artikel 41, stk. 11, i direktiv 2009/73, med kravet om, at der skal træffes en afgørelse senest to måneder efter modtagelsen af en klage.

46. Kan artikel 41, stk. 11, i direktiv 2009/73 imidlertid påberåbes som støtte for, at Cordis har beføjelse til at udstede retsmidler med virkning i perioden før den 3. marts 2011? Dette er vigtigt, fordi de kontrakter, der er relevante for hovedsagen, blev indgået den 21. juni 2005 og den 21. november 2008.

47. Besvarelsen af dette spørgsmål afhænger af fortolkningen af de relevante begreber i det foregående direktiv, nemlig direktiv 2003/55/EF, og af, hvorvidt Cordis fungerer som tvistbilæggelsesmyndighed i henhold til fransk ret med henblik på direktiv 2003/55, hvilket det tilkommer en national domstol at afgøre. Direktiv 2009/73, med hensyn til hvilket den forelæggende ret har anmodet om fortolkning, kan ikke tjene som grundlag for Cordis' udstedelse af retsmidler, der træder i kraft før den 3. marts 2011.

48. Hverken forelæggelsesafgørelsen eller de skriftlige indlæg indeholder oplysninger om forholdet mellem Cordis og direktiv 2003/55. Ganske vist anerkender jeg, at det fremgår af en dom afsagt af Domstolen, at artikel 41 i direktiv 2009/73 »i det væsentlige« gengiver indholdet i artikel 25 i direktiv 2003/55³³, men direktiv 2003/55 adskiller sig fra direktiv 2009/73 i relevante materielle henseender.

49. For det første er der ingen betragtning til direktiv 2003/55, som svarer til 33. betragtning og dens krav om retsmidler, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning (jf. endvidere punkt 54-57 nedenfor). For det andet er der i direktiv 2003/55 ingen bestemmelse svarende til artikel 41, stk. 17, i direktiv 2009/73. I artikel 41, stk. 17, hedder det: »Medlemsstaterne sørger for, at der på nationalt plan findes passende mekanismer, inden for hvilke en part, der er berørt af en afgørelse truffet af en regulerende myndighed, har klageret ved et organ, der er uafhængigt af de berørte parter og af enhver regering.« For det tredje fremgår det af forarbejderne til direktiv 2009/73, at et af formålene med det nye direktiv var at styrke de regulerende myndigheders beføjelser, herunder at tilføje en beføjelse til at pålægge afskrækkende sanktioner, hvorved det antydes, at sanktionerne ville adskille sig fra de sanktioner, der kunne pålægges i medfør af direktiv 2003/55³⁴. Det præjudicielle spørgsmål må således afvises, for så vidt som det vedrører perioder før den 3. marts 2011³⁵.

50. Jeg vil nu besvare det præjudicielle spørgsmål ud fra denne forudsætning og udelukkende under henvisning til direktiv 2009/73, som er det eneste grundlag for et præjudicielt spørgsmål.

32 – Med undtagelse af artikel 11 i direktiv 2009/73, som ikke er relevant for hovedsagen. Jf. dom af 19.3.2015, E.ON Földgáz Trade (C-510/13, EU:C:2015:189, præmis 33). Fra den 3.9.2009, hvor direktiv 2009/73 trådte i kraft, og den 3.3.2011, hvor fristen for dets gennemførelse udløb, var medlemsstaterne forpligtet til at afholde sig fra at vedtage foranstaltninger, der kunne bringe det ved direktivet foreskrevne resultat i alvorlig fare. Jf. generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse E.ON Földgáz Trade (C-510/13, EU:C:2014:2325, punkt 22 og 23). Generaladvokaten henviser til dom af 18.12.1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, præmis 45), af 26.5.2011, Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-165/09 – C 167/09, EU:C:2011:348, præmis 78), og af 11.9.2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias m.fl. (C-43/10, EU:C:2012:560, præmis 57). Før den 3.3.2011 var det gældende direktiv Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/55/EF af 26.6.2003 om fælles regler for det indre marked for naturgas og om ophævelse af direktiv 98/30/EF (EUT 2003, L 176, s. 57). Jf. generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse E.ON Földgáz Trade (C-510/13, EU:C:2014:2325, punkt 26 og 27).

33 – Jf. dom af 19.3.2015, E.ON Földgáz Trade (C-510/13, EU:C:2015:189, præmis 4).

34 – KOM(2007) 529 endelig, 19.9.2007, punkt 2.1.

35 – Det fremgår af Domstolens faste praksis, at et spørgsmål skal afvises, for så vidt som det ikke indeholder tilstrækkelige oplysninger om tvistens faktiske og retlige omstændigheder som krævet i henhold til procesreglementets artikel 94. Jf. eksempelvis dom af 28.3.2019, Verlezza m.fl. (C-487/17 – C-489/17, EU:C:2019:270, præmis 30). Med hensyn til delvis formalitetsindsigelse jf. bl.a. dom af 13.2.2014, Crono Service m.fl. (C-419/12 og C-420/12, EU:C:2014:81, præmis 31-33).

B. Besvarelse af det præjudicielle spørgsmål

51. Jeg har konkluderet, at Kommissionen som led i fastlæggelsen af svaret på det præjudicielle spørgsmål har gjort ret i at vurdere Cordis' ansvarsområder som en uafhængig myndighed med håndhævelsesforpligtelser i henhold til EU-retten. Et fast princip i EU-retten er netop, at »princippet om EU-rettens forrang ikke kun for domstolene, men for alle instanser i medlemsstaterne, medfører en forpligtelse til at sikre, at EU-retlige bestemmelser gennemføres fuldt ud«³⁶. For nylig anførte en generaladvokat, at bredden af denne forpligtelse omfatter følgende:

»Det er [...] ubestridt, at forpligtelsen til umiddelbar anvendelse af EU-retten gælder på samme måde for nationale retter som for administrative myndigheder. Begge er inden for rammerne af deres respektive kompetencer forpligtede til at sikre den fulde virkning af EU-rettens bestemmelser, uden at de behøver at anmode om eller afvente en forudgående ophævelse af en modstridende bestemmelse i national ret ad lovgivningsvejen eller ved ethvert andet forfatningsmæssigt middel. Endelig indebærer fuld virkning af EU-rettens bestemmelser anvendelse af alle principper for national anvendelse af EU-retten såsom forrang, direkte virkning eller overensstemmende fortolkning«³⁷.

52. I den hidtidige retspraksis påhviler det medlemsstaternes statsorganer, inden for rammerne af deres respektive kompetencer til at anvende EU-rettens bestemmelser, at *undlade* at anvende en national lovgivning, der strider mod EU-retten³⁸. Det må følge heraf, at medlemsstaters organer med specifikke afhjælpende forpligtelser, som f.eks. Cordis, er omfattet af den veletablerede pligt til håndhævelse af EU-retten i god tro, som nu fremgår af artikel 4, stk. 3, og artikel 19, stk. 1, TEU, i det mindste med hensyn til bestemmelser som artikel 41, stk. 11, i direktiv 2009/73³⁹ og de deraf følgende afhjælpende forpligtelser (jf. punkt 54-57 nedenfor). Domstolen har faktisk for nylig behandlet en tvist vedrørende omfanget af den afhjælpende bestemmelse i Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv⁴⁰ samt vedrørende begrænsning af de beføjelser, der ved national lov er tillagt en kommission oprettet med henblik på at håndhæve ligebehandling⁴¹.

53. I dommen i sagen Minister for Justice and Equality og Commissioner of An Garda Síochána fastslog Domstolen, at når der er oprettet en kommission som alternativ til domstolene med henblik på at sikre håndhævelsen af ligebehandling i henhold til direktiv 2000/78, »[ville det] være selvmodsigende, hvis borgere kan påberåbe sig bestemmelser i EU-retten på et særligt område ved et organ, som ifølge national ret er tillagt kompetence til at træffe afgørelse om tvister på dette område, og det pågældende organ imidlertid ikke er forpligtet til at anvende disse bestemmelser og undlade at anvende de bestemmelser i national ret, der ikke er i overensstemmelse hermed«⁴².

36 – Dom af 4.12.2018, Minister for Justice and Equality og Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, præmis 39).

37 – Generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494, punkt 106). Generaladvokaten henviser til dom af 9.3.1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, præmis 24), af 22.6.1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, præmis 31), af 12.1.2010, Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, præmis 80), af 19.1.2010, Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, præmis 55), af 5.7.2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, præmis 34), af 10.10.2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, præmis 34), og af 14.9.2017, The Trustees of the BT Pension Scheme (C-628/15, EU:C:2017:687, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis). Jf. generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Minister for Justice and Equality og Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:698, punkt 71): »Efter min opfattelse kan et administrativt organ eller en ret være forpligtet til at undlade at anvende en bestemmelse i national ret for at give EU-retten fuld virkning, hvis det indledningsvis er blevet fastslået, at det pågældende organ har materiel kompetence til at behandle sagen (eller, mere generelt med hensyn til myndigheder, at træffe afgørelse om et bestemt spørgsmål).«

38 – Min fremhævelse. Dom af 4.12.2018, Minister for Justice and Equality og Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

39 – Domstolen har gentagne gange fastslået, at »det bl.a. i medfør af det i artikel 4, stk. 3, første afsnit, TEU fastsatte princip om loyalt samarbejde påhviler medlemsstaterne på deres respektive områder at sikre gennemførelse og håndhævelse af EU-retten, og at medlemsstaterne i medfør af artikel 4, stk. 3, andet afsnit, TEU træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af traktaterne eller af retsakter vedtaget af EU-institutionerne. Endvidere pålægger artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU medlemsstaterne at tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten«. Jf. præmis 47 i dom af 14.9.2017, The Trustees of the BT Pension Scheme (C-628/15, EU:C:2017:687).

40 – EFT 2000, L 303, s. 16.

41 – Dom af 4.12.2018, Minister for Justice and Equality og Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979).

42 – Ibidem, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis.

54. Det er ubestridt, at Cordis er den tvistbilæggelsesmyndighed, som den franske regering har oprettet med henblik på opfyldelse af sine forpligtelser i henhold til artikel 41, stk. 11, i direktiv 2009/73. Det er ligeledes ubestridt, at der findes en alternativ fremgangsmåde, hvilket også var tilfældet i sagen *Minister for Justice and Equality og Commissioner of An Garda Síochána*, nemlig prøvelse ved de almindelige domstole (jf. artikel 41, stk. 15, i direktiv 2009/73 samt artikel 41, stk. 17). På samme måde som kommissionen i sagen *Minister for Justice and Equality og Commissioner of An Garda Síochána* ikke skulle have begrænset sine beføjelser i forhold til de almindelige domstole, er jeg derfor af den opfattelse, i overensstemmelse med de argumenter, som *Direct énergie* og *Eni Gas & Power France* har fremført, at såfremt de retsmidler, som Cordis har beføjelse til at udstede, havde en mere begrænset tidsmæssig virkning i forhold til retsmidler udstedt af de franske domstole, ville dette afholde sagsøgere fra at indbringe en sag for Cordis samt lægge hindringer i vejen for formålet med direktiv 2009/73 med hensyn til tilgængeligheden af hurtige retsmidler⁴³.

55. De retsmidler, som Cordis er forpligtet til at anvende, skal derfor dække hele perioden tilbage til den 3. marts 2011. Bortset herfra henhører spørgsmålet om, hvilke særlige sanktioner der skal være tilgængelige, under den nationale processuelle autonomi under iagttagelse af effektivitetsprincippet og ækvivalensprincippet og de afhjælpende bestemmelser i selve direktiv 2009/73.

56. Selv om det fremgår af 33. betragtning til og artikel 41, stk. 4, litra d), i direktiv 2009/73, at energireguleringsmyndigheder og domstole er de eneste, der kan pålægge »sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning«, henfører ordlyden af artikel 41, stk. 11, endvidere tvistbilæggelsesmyndigheder under regulerende myndigheder. Henset hertil tilkommer det Cordis og de franske domstole at anvende fransk ret i denne forbindelse under behørig hensyntagen til ordlyden af og formålene med direktiv 2009/73, og at fastlægge, hvad der forstås ved sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, for perioden tilbage til den 3. marts 2011, idet direktiv 2009/73 ikke fastsætter kriterier for vurdering heraf⁴⁴. Dette betyder f.eks., at en fransk domstol eller Cordis kan betragte en ændring af kontrakterne med tillæg fra 2005 og 2008 som uforholdsmæssig⁴⁵ i betragtning af de brede formål med direktiv 2009/73 (jf. punkt 3 ovenfor), som strækker sig fra formålet om at sikre forbrugerne en retfærdig og lige adgang til nettet til formålet om at forsvare systemets driftssikkerhed og at afspejle de faktiske omkostninger (jf. punkt 7 ovenfor med hensyn til forordning nr. 7165/2009) samt de konsekvenser, som ifølge GRDF's argumenter vil være resultatet for gassektoren (jf. punkt 20 ovenfor).

57. Det er imidlertid ikke dette spørgsmål, der er forelagt Domstolen. Spørgsmålet vedrører det tidsmæssige omfang af de effektive, forholdsmæssige og afskrækkende retsmidler, som Cordis er forpligtet til at udstede i henhold til direktiv 2009/73 i løbet af en nærmere angivet periode.

58. Den ovenstående bedømmelse er derfor tilstrækkelig til at besvare det præjudicielle spørgsmål, idet det er begrænset til de »beføjelser«, som Cordis skal tillægges i henhold til direktiv 2009/73. Jeg tilføjer nedenstående for fuldstændighedens skyld.

43 – Jeg bemærker, at i dom af 4.12.2018, *Minister for Justice and Equality og Commissioner of An Garda Síochána* (C-378/17, EU:C:2018:979), var Domstolen ikke i stand til at konstatere, at de i den pågældende dom omhandlede forpligtelser var begrænset til organer med beføjelse til at forelægge præjudicielle spørgsmål i henhold til artikel 267 TEUF og henviste til domme vedrørende rent administrative organer med hensyn til at pålægge disse forpligtelser (f.eks. dom af 22.6.1989, *Costanzo*, 103/88, EU:C:1989:256). Domstolen afsluttede ved at anføre i præmis 47, at »[f]or så vidt som Workplace Relations Commission skal anses for en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF [...], kan den i henhold til denne artikel forelægge Domstolen et spørgsmål om fortolkningen af de relevante bestemmelser i EU-retten, og idet den er bundet af Domstolens dom i den præjudicielle sag, skal den øjeblikkeligt anvende denne dom ved om fornødent af egen drift at undlade at anvende de modstående bestemmelser i national lovgivning«. Min fremhævelse.

44 – Dom af 23.12.2009, *Spector Photo Group og Van Raemdonck* (C-45/08, EU:C:2009:806, præmis 71).

45 – Domstolen har f.eks. fastslået, at det inden for rammerne af bedømmelsen af, hvorvidt en sanktion eller et retsmiddel er forholdsmæssigt afpasset, påhviler den nationale ret at tage hensyn til overtrædelsens grovhed. Jf. eksempelvis dom af 26.9.2018, *Van Gennip m.fl.* (C-137/17, EU:C:2018:771, præmis 99 og den deri nævnte retspraksis).

59. Domstolen har fået forelagt omfattende materiale vedrørende retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, som utvivlsomt er bindende for medlemsstaternes myndigheder, når de gennemfører EU-retten⁴⁶. Disse principper synes kun at være relevante for hovedsagen i følgende omfang.

60. For så vidt angår retssikkerhedsprincippet begrundet det anvendelsen af rimelige nationale søgsmålsfrister, som faktisk »overtrumfer« kravet om direktivers effektive virkning i perioder forud for Domstolens afsigelse af en dom om fortolkning heraf, forudsat at disse frister til gengæld overholder ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet og ikke er omfattet af en række begrænsede undtagelser⁴⁷. Når dette er sagt, og når de nationale søgsmålsfrister er overholdt, er det kun Domstolen, og ikke de franske domstole eller Cordis, som kan justere den tidsmæssige virkning af direktiv 2009/73 for at udelukke perioder fra den 3. marts 2011 til dags dato⁴⁸.

61. Domstolen har imidlertid inden for konkurrenceretten fastslået, at med hensyn til sanktioner, som medlemsstaternes konkurrencemyndigheder kan pålægge virksomheder, følger det af retssikkerhedsprincippet, at den omstændighed, at de nationale konkurrencemyndigheder skal undlade at anvende en konkurrencebegrænsende lov »ikke må udsætte de omhandlede virksomheder for sanktioner, hverken af strafferetlig eller administrativ karakter for en tidligere adfærd, når denne adfærd var *pålagt* ved loven« (min fremhævelse)⁴⁹. Såfremt sådanne omstændigheder skulle opstå ved de franske domstole eller Cordis, skal den samme regel anvendes til fordel for GRDF.

62. For så vidt angår princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kan jeg ikke se relevansen af denne regel for de retsmidler, som Cordis har kompetence til at udstede i henhold til EU-retten med hensyn til de faktiske omstændigheder i hovedsagen, når Domstolen i sin praksis har fastslået, at en national domstol ikke kan lægge beskyttelse af den berettigede forventning til grund i en tvist mellem privatpersoner med henblik på at anvende en national retsforskrift, som er i strid med de generelle principper i direktiverne⁵⁰. Her er Cordis' forpligtelse til at udstede effektive, forholdsmæssige og afskrækkende retsmidler forankret i et direktiv.

63. Endelig er jeg enig i de indlæg, som Direct énergie har afgivet med hensyn til, at dommen i sagen Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening m.fl.⁵¹ er til begrænset nytte i bilæggelsen af tvisten i hovedsagen. Sagen vedrører tilbagetrækning og tilbagesøgning af økonomisk støtte fra EU og den begrænsede rolle, som princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet kan spille i forhold til forrang af de EU-regler, der gælder i den specifikke kontekst.

V. Forslag til afgørelse

64. På denne baggrund foreslår jeg at besvare det præjudicielle spørgsmål forelagt af Cour de cassation (kassationsdomstol, Frankrig) som følger.

46 – Eksempelvis dom af 21.3.2019, Unareti (C-702/17, EU:C:2019:233, præmis 34).

47 – Eksempelvis dom af 19.5.2011, Iaia m.fl. (C-452/09, EU:C:2011:323, præmis 17 og 18).

48 – Eksempelvis dom af 23.10.2014, Schulz og Egbringhoff (C-359/11 og C-400/11, EU:C:2014:2317, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

49 – Dom af 9.9.2003, CIF (C-198/01, EU:C:2003:430, præmis 53).

50 – Dom af 19.4.2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278, præmis 38). Jf. tilsvarende dom af 13.10.2016, Polkomtel (C-231/15, EU:C:2016:769, præmis 25).

51 – Dom af 13.3.2008 (C-383/06 – C-385/06, EU:C:2008:165). Mange af de domme, som GRDF har påberåbt sig, henviser til omstændigheder, hvorunder EU-retlige foranstaltninger kan finde anvendelse på faktiske omstændigheder, der er opstået før ikrafttrædelsesdatoen. Jf. eksempelvis fodnote 6 ovenfor. Disse faktiske omstændigheder opstår ikke i hovedsagen med den tilgang, jeg foreslår her.

»Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/73/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for naturgas og om ophævelse af direktiv 2003/55/EF, særlig artikel 41, stk. 11, skal fortolkes således, at det kræves, at en regulerende myndighed ved bilæggelse af en tvist skal have beføjelse til at træffe en afgørelse, som finder anvendelse på hele den periode, der er omfattet af direktiv 2009/73, dvs. indtil den 3. marts 2011, uanset datoen for ikrafttrædelsen af de pågældende kontrakter.«