



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

19 december 2019*

„Prejudiciële verwijzing – Gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas – Richtlijn 2009/73/EG – Artikel 41, lid 11 – Beslechting van geschillen inzake de verplichtingen van de systeembeheerder – Werking in de tijd van besluiten van de instantie voor geschillenbeslechting – Rechtszekerheid – Gewettigd vertrouwen”

In zaak C-236/18,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Cour de cassation (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Frankrijk) bij beslissing van 21 maart 2018, ingekomen bij het Hof op 29 maart 2018, in de procedure

GRDF SA

tegen

Eni Gas & Power France SA,

Direct énergie,

Commission de régulation de l'énergie,

Procureur général près la cour d'appel de Paris,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev, kamerpresident, T. von Danwitz en C. Vajda (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: E. Tanchev,

griffier: V. Giacobbo-Peyronnel, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 6 maart 2019,

gelet op de opmerkingen van:

- GRDF SA, vertegenwoordigd door F. Boucard, H. Savoie en D. Théophile, avocats,
- Eni Gas & Power France SA, vertegenwoordigd door J. Rousseau en F. Prunet, avocats,

* Procestaal: Frans.

- Direct énergie, vertegenwoordigd door F. Molinié, O. Fréget en L. Eskenazi, avocats,
 - de Franse regering, vertegenwoordigd door S. Horrenberger, D. Colas, A.-L. Desjonquères en C. Mosser als gemachtigden,
 - de Europese Commissie, vertegenwoordigd door O. Beynet en Y. G. Marinova als gemachtigden,
- gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 22 mei 2019,
het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van richtlijn 2003/55/EG (PB 2009, L 211, blz. 94), en meer in het bijzonder artikel 41, lid 11, van die richtlijn.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen GRDF SA, beheerder van het distributiesysteem voor aardgas in Frankrijk, enerzijds en Eni Gas & Power France SA (hierna: „Eni Gas”) en Direct énergie, aardgasleveranciers, de Commission de régulation de l'énergie (regelgevende commissie voor energie, Frankrijk; hierna: „CRE”) en de procureur général près la cour d'appel de Paris (procureur-generaal bij het gerecht in tweede aanleg Parijs, Frankrijk) anderzijds over transmissiecontracten op grond waarvan het risico op niet-betaling door de eindafnemer en de kosten voor klantenbeheer door de leveranciers worden gedragen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2003/55

- 3 Artikel 18, met als opschrift „Toegang van derden”, van richtlijn 2003/55/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en houdende intrekking van richtlijn 98/30/EG (PB 2003, L 176, blz. 57) bepaalde in lid 1:

„De lidstaten dragen zorg voor de invoering van een regeling voor toegang van derden tot het transmissie- en distributiesysteem en de [installatie voor vloeibaar aardgas (LNG)], op basis van gepubliceerde tarieven die gelden voor alle in aanmerking komende afnemers, inclusief leveringsbedrijven, en die objectief worden toegepast, zonder onderscheid te maken tussen systeemgebruikers. De lidstaten zorgen ervoor dat die tarieven dan wel de methoden voor de berekening ervan, alvorens in werking te treden, worden goedgekeurd door een regelgevende instantie als bedoeld in artikel 25, lid 1, en dat deze tarieven, en de methoden indien alleen de methoden zijn goedgekeurd, worden gepubliceerd alvorens van kracht te worden.”
- 4 Volgens artikel 33, lid 1, van die richtlijn moeten de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk op 1 juli 2004 aan die richtlijn te voldoen.

Richtlijn 2009/73

5 De overwegingen 4, 6, 25, 30, 32 en 40 van richtlijn 2009/73 luiden:

„(4) Momenteel bestaan er evenwel belemmeringen voor de verkoop van aardgas onder gelijke voorwaarden en zonder discriminatie of achterstelling in de Gemeenschap. Er is met name nog steeds geen sprake van een niet-discriminerende nettoegang en van een gelijk niveau van toezicht door de regelgevende instanties in de lidstaten.

[...]

(6) Zonder een effectieve scheiding van netten en productie- en leveringsactiviteiten (‘effectieve ontvlechting’) bestaat er een risico op discriminatie, niet alleen bij de exploitatie van de netten, maar ook wat betreft de stimulansen voor verticaal geïntegreerde bedrijven om in toereikende mate in hun netten te investeren.

[...]

(25) Niet-discriminerende toegang tot het distributienet is bepalend voor de toegang tot afnemers op kleinhandelsniveau. De ruimte voor discriminatie wat toegang voor derden en investeringen betreft, is echter kleiner op distributieniveau dan op transmissieniveau omdat congestie en de invloed van de productiebelangen op het distributieniveau doorgaans minder groot zijn dan op transmissieniveau. Bovendien is de wettelijke en functionele ontvlechting van de distributiesysteembeheerders overeenkomstig richtlijn [2003/55] pas verplicht sinds 1 juli 2007 en moeten de effecten daarvan op de interne markt voor aardgas nog worden geëvalueerd. De momenteel geldende regels voor juridische en functionele ontvlechting kunnen resulteren in effectieve ontvlechting op voorwaarde dat zij duidelijker worden geformuleerd, goed ten uitvoer worden gelegd en nauwlettend worden gemonitord. Om gelijke mededingingsvoorwaarden op kleinhandelsniveau te creëren, moeten de activiteiten van de distributiesysteembeheerders daarom worden gemonitord om te voorkomen dat zij profiteren van hun verticale integratie ten gunste van hun concurrentiepositie op de markt, met name ten aanzien van huishoudelijke en kleine niet-huishoudelijke afnemers.

[...]

(30) Om de interne markt voor aardgas goed te laten functioneren, moeten de energieregulators besluiten kunnen nemen over alle relevante reguleringskwesties en moeten zij volledig onafhankelijk zijn van alle andere publieke of particuliere belangen. Dit sluit rechterlijke toetsing en parlementair toezicht overeenkomstig het constitutionele recht van de lidstaten niet uit. [...]

[...]

(32) De nationale regulerende instanties moeten in staat zijn de tarieven of de methoden voor de berekening van de tarieven vast te stellen of goed te keuren op basis van een voorstel van de transmissiesysteembeheerder(s), van de distributiesysteembeheerder(s) of van de LNG-systeembeheerders, dan wel op basis van een voorstel dat is overeengekomen tussen deze systeembeheerder(s) en de gebruikers van het net. Bij de uitvoering van deze taken moeten de nationale regulerende instanties ervoor zorgen dat de transmissie- en distributietarieven niet-discriminerend zijn en een weerspiegeling van de kosten vormen, en rekening houden met de op lange termijn, marginale, vermeden netkosten van vraagzijdebeheersmaatregelen.

[...]

(40) In het belang van de leverings- en voorzieningszekerheid moet het evenwicht tussen vraag en aanbod in de afzonderlijke lidstaten worden gemonitord en in vervolg op zulk monitoren moet een verslag worden uitgebracht over de situatie op het niveau van de Gemeenschap, met inachtneming van de interconnectiecapaciteit tussen de verschillende regio's. Met dergelijke monitoring moet tijdig genoeg een begin worden gemaakt, zodat passende maatregelen kunnen worden genomen indien de leverings- en voorzieningszekerheid in gevaar komt. De bouw en het onderhoud van de noodzakelijke netinfrastructuur, met inbegrip van interconnectiecapaciteit, moeten bijdragen aan een stabiele gasvoorziening."

6 Artikel 1, lid 1, van die richtlijn omschrijft het toepassingsgebied van deze richtlijn als volgt:

„Bij deze richtlijn worden gemeenschappelijke regels vastgesteld voor de transmissie, de distributie, de levering en de opslag van aardgas. De richtlijn stelt de regels vast met betrekking tot de organisatie en de werking van de aardgassector, de toegang tot de markt, de criteria en procedures voor de verlening van vergunningen voor de transmissie, de distributie, de levering en de opslag van aardgas en het beheer van systemen."

7 Artikel 32 van die richtlijn, met als opschrift „Toegang van derden”, bepaalt in lid 1:

„De lidstaten dragen zorg voor de invoering van een systeem voor toegang van derden tot het transmissie- en distributiesysteem en LNG-installaties, gebaseerd op bekendgemaakte tarieven die gelden voor alle in aanmerking komende afnemers, inclusief leveringsbedrijven, en die objectief worden toegepast zonder onderscheid te maken tussen systeemgebruikers. De lidstaten zorgen ervoor dat deze tarieven of de aan de berekening daarvan ten grondslag liggende methoden voorafgaand aan hun toepassing overeenkomstig artikel 41 worden goedgekeurd door een in artikel 39, lid 1, bedoelde regulerende instantie, en dat deze tarieven en, wanneer alleen de methoden zijn goedgekeurd, de methoden worden bekendgemaakt voordat zij in werking treden."

8 Artikel 40 van die richtlijn, met als opschrift „Algemene doelstellingen van de regulerende instantie”, bepaalt:

„Bij de uitvoering van de in deze richtlijn omschreven regulerings taken neemt de regulerende instantie alle redelijke maatregelen om de volgende doelstellingen te bereiken binnen het kader van haar taken en bevoegdheden zoals vastgesteld in artikel 41, waar nodig in nauw overleg met de andere betrokken nationale autoriteiten, waaronder mededingingsautoriteiten, en zonder dat wordt geraakt aan hun bevoegdheden:

a) de bevordering, in nauwe samenwerking met het Agentschap, de regulerende instanties van andere lidstaten en de Commissie, van een door concurrentie gekenmerkte, zekere en vanuit milieuoogpunt duurzame interne markt voor aardgas binnen de Gemeenschap en van een daadwerkelijke openstelling van de markt voor alle afnemers en leveranciers in de Gemeenschap, en waarborging dat gasnetten op een doeltreffende en betrouwbare manier werken, rekening houdend met doelstellingen op lange termijn;

[...]

d) bijdragen tot de ontwikkeling, op de meest kosteneffectieve manier, van veilige, betrouwbare en efficiënte niet-discriminerende systemen die klantgericht zijn, de adequaatheid van systemen bevorderen, alsmede aansluitend bij de doelstellingen van het algemene energiebeleid, energie-efficiëntie en de integratie van groot- en kleinschalige productie van gas uit hernieuwbare energiebronnen en gedistribueerde productie in transmissie- en distributienetwerken;

[...]"

- 9 Artikel 41 van richtlijn 2009/73, met als opschrift „Taken en bevoegdheden van de regulerende instantie”, luidt:

„1. De regulerende instantie heeft de volgende taken:

- a) vaststellen of goedkeuren, volgens transparante criteria, van transmissie- of distributietarieven of de berekeningsmethodes hiervoor;
- b) waarborgen van de naleving door de transport- en distributiesysteembeheerders en waar relevant de desbetreffende systeemeigenaars, alsmede door alle aardgasbedrijven, van hun verplichtingen overeenkomstig deze richtlijn en de andere relevante communautaire wetgeving, inclusief bij grensoverschrijdende kwesties;

[...]

4. De lidstaten zorgen erover dat de regulerende instantie de bevoegdheden krijgt die hen in staat stellen de hun overeenkomstig de leden 1, 3 en 6 toevertrouwde taken op een efficiënte en snelle wijze uit te voeren. Daartoe beschikt de regulerende instantie ten minste over de volgende bevoegdheden:

- a) vaststellen van bindende besluiten voor aardgasbedrijven;

[...]

6. De regulerende instanties zijn bevoegd om ten minste de methodes voor het berekenen of tot stand komen van de volgende voorwaarden vast te stellen of voldoende ruim vóór hun inwerkingtreding goed te keuren:

- a) de aansluiting op en toegang tot nationale netten, inclusief de transmissie- en distributietarieven en voorwaarden en tarieven voor toegang tot LNG-installaties. Deze tarieven of methoden maken het mogelijk dat de noodzakelijke investeringen in de netten en LNG-installaties op een zodanige wijze worden uitgevoerd dat deze investeringen de levensvatbaarheid van de netten en de LNG-installaties kunnen waarborgen;

[...]

10. De regulerende instanties zijn bevoegd om zo nodig van de beheerders van transmissie-, opslag-, LNG- en distributiesystemen te verlangen dat zij de voorwaarden, inclusief de in dit artikel bedoelde tarieven en methodologieën, wijzigen om ervoor te zorgen dat deze evenredig zijn en op niet-discriminerende wijze worden toegepast. [...]

11. Partijen die een klacht hebben tegen de beheerder van een transmissie-, opslag-, LNG- of distributiesysteem met betrekking tot diens verplichtingen overeenkomstig deze richtlijn, kunnen deze klacht voorleggen aan de nationale regulerende instantie die fungeert als geschillenbeslechtsinstantie en een besluit neemt binnen twee maanden na ontvangst van de klacht. [...]

[...]”

Richtlijn 2009/72

- 10 Richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van richtlijn 2003/54/EG (PB 2009, L 211, blz. 55) bepaalt in artikel 37, lid 11: „Partijen die een klacht hebben

tegen een transmissie- of distributiesysteembeheerder met betrekking tot diens verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn, kunnen de klacht voorleggen aan de regulerende instantie die, fungerend als geschillenbeslechtsinstantie, binnen twee maanden na ontvangst van de klacht een beslissing neemt.”

Frans recht

- 11 Artikel L. 134-20, tweede en derde alinea, van de code de l'énergie (energiewet) luidt, in de ten tijde van de feiten in het hoofdgeding geldende versie, als volgt:

„Het besluit van het comité [voor geschillenbeslechting en sancties], waaraan een dwangsom kan worden verbonden, is met redenen omkleed vermeldt de gronden en de technische en financiële voorwaarden inzake de beslechting van het geschil waaronder de toegang tot de netten, gebouwen en installaties als bedoeld in artikel L. 134-19 of het gebruik ervan, in voorkomend geval, is verzekerd.

Indien nodig voor de geschillenbeslechting kan het comité op een objectieve, transparante, niet-discriminerende en evenredige manier de wijze waarop toegang kan worden verkregen tot deze netten, gebouwen en installaties of de voorwaarden voor het gebruik ervan vaststellen.”

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

- 12 Poweo en Direct énergie, twee ondernemingen die aardgas leveren, hebben respectievelijk op 21 juni 2005 en 21 november 2008 twee contracten voor de transmissie via het aardgasdistributienetwerk gesloten met GRDF, de beheerder van het distributiesysteem voor aardgas in Frankrijk (hierna: „aan de orde zijnde contracten”). Poweo en Direct énergie werden later Poweo-Direct énergie en daarna Direct énergie.
- 13 De aan de orde zijnde contracten bevatten een bemiddelingsclausule die de leveranciers verplichtte om in het kader van de zogenoemde „enkelvoudige contracten” met de eindafnemer, dat wil zeggen contracten waarin de gaslevering en -distributie worden gecombineerd, bemiddelingsdiensten voor rekening van GRDF aan eindafnemers te verlenen, zonder dat zij konden onderhandelen over de prijs van deze diensten of de voorwaarden waaronder zij moeten worden verricht. Uit het bij het Hof ingediende dossier blijkt dat de leveranciers van de eindafnemers de bedragen moesten innen die deze laatsten verschuldigd waren op grond van het tarief van de door GRDF geleverde diensten en deze vervolgens aan GRDF moesten overmaken. De leveranciers zouden echter verplicht zijn geweest deze bedragen over te maken, zelfs wanneer de eindafnemer ze niet had betaald. Door middel van de bemiddelingsclausule zou GRDF dus het risico van niet-betaling hebben overgedragen aan Direct énergie.
- 14 Op 22 juli 2013 heeft Direct énergie de zaak voorgelegd aan het bij de CRE ingestelde Comité de règlement des différends et des sanctions (comité voor geschillenbeslechting en sancties; hierna: „Cordis”), daar zij van mening was dat de bemiddelingsclausule in strijd was met de toepasselijke nationale regelgeving. Direct énergie heeft het Cordis verzocht GRDF op te dragen haar overeenkomsten in overeenstemming te brengen met de regelgeving die van toepassing is op de energiesector en voorts het tarief vast te stellen voor de bemiddelingsdiensten die de leverancier voor rekening van de systeembeheerder verricht in het kader van het enkelvoudige contract dat met de eindafnemer wordt gesloten. Tijdens de procedure heeft het Cordis Eni Gas, een andere aardgasleverancier, gehoord.
- 15 Aangezien het Cordis van mening was dat de bemiddelingsclausule in strijd was met de toepasselijke nationale regeling, heeft het bij besluit van 19 september 2014 GRDF gelast om aan Direct énergie „een aanhangsel [bij de aan de orde zijnde contracten] toe te zenden, waardoor de contractuele

situatie wordt teruggebracht in de toestand waarin zij zich had moeten bevinden indien [deze contracten] ab initio in overeenstemming met de geldende regelgeving waren geweest”. Het Cordis heeft bovendien ook gepreciseerd dat het, onverminderd van de ter zake toepasselijke verjaringsregels, bevoegd was gedurende de gehele periode waarop het bij het comité aanhangige geschil betrekking heeft, ongeacht de datum waarop het geschil tussen de partijen is ontstaan.

- 16 GRDF, Direct énergie en Eni Gas hebben elk beroep ingesteld tegen dat besluit bij de cour d’appel de Paris (rechter in tweede aanleg Parijs, Frankrijk).
- 17 Bij arrest van 2 juni 2016 heeft de cour d’appel de Paris in wezen het besluit van het Cordis bevestigd. Deze rechter heeft GRDF opgedragen addenda bij de aan de orde zijnde contracten voor te stellen, waarin is bepaald dat de bemiddelingsclausule wordt geacht nooit te hebben bestaan. Bovendien heeft deze rechter GRDF verplicht om Direct énergie een billijke en evenredige vergoeding te betalen voor de kosten die werden vermeden voor de bemiddelingsdiensten die Direct énergie vanaf de dag van ondertekening van die contracten aan haar klanten heeft verleend.
- 18 GRDF heeft tegen deze uitspraak cassatieberoep ingesteld bij de verwijzende rechter, de cour de cassation (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Frankrijk). Een van de bezwaren van GRDF tegen het arrest van de cour d’appel de Paris is het middel waarmee zij in wezen aanvoert dat het recht van de Unie zich ertegen verzet dat het besluit van het Cordis terugwerkende kracht heeft tot vóór het ontstaan van het geschil.
- 19 De verwijzende rechter brengt in herinnering, onder verwijzing naar het arrest van 13 maart 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening e.a. (C-383/06–C-385/06, EU:C:2008:165, punt 55), dat het Hof het beginsel van de rechtszekerheid heeft bekrachtigd en heeft erkend dat dit beginsel voorrang kan hebben boven de doeltreffendheid van het recht van de Unie.
- 20 In die omstandigheden heeft de Cour de cassation de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet richtlijn 2009/73 [...] en in het bijzonder artikel 41, lid 11, ervan, aldus worden uitgelegd dat een regulerende instantie bij de beslechting van een geschil bevoegd moet zijn om een besluit te nemen dat geldt voor de gehele periode waarop het bij haar aanhangige geschil betrekking heeft, ongeacht de datum waarop dit geschil tussen de partijen is ontstaan, en daarbij met name aan het feit dat een contract niet in overeenstemming is met de richtlijn consequenties moet verbinden middels een besluit dat effect sorteert voor de gehele contractperiode?”

Bevoegdheid van het Hof

- 21 Ter terechtzitting voor het Hof heeft GRDF betoogd dat het onderhavige geschil betrekking had op een dienst die door een aardgasleverancier aan een distributiesysteembeheerder werd verleend en dat een dergelijke dienst niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 2009/73 viel. Die richtlijn zou alleen van toepassing zijn op de diensten die een systeembeheerder voor aardgasdistributie ten behoeve van de leveranciers verleent.
- 22 Dit argument kan niet slagen.
- 23 Volgens artikel 1 van richtlijn 2009/73 worden bij deze richtlijn gemeenschappelijke regels vastgesteld voor de transmissie, de distributie, de levering en de opslag van aardgas. De richtlijn stelt de regels vast met betrekking tot de organisatie en de werking van de aardgassector, de toegang tot de markt, de criteria en procedures voor de verlening van vergunningen voor de transmissie, de distributie, de levering en de opslag van aardgas en het beheer van systemen.

- 24 Artikel 32, lid 1, van richtlijn 2009/73 bepaalt dat de lidstaten zorg dragen voor de invoering van een systeem voor toegang van derden tot het distributiesysteem, gebaseerd op bekendgemaakte tarieven die gelden voor alle in aanmerking komende afnemers, inclusief leveringsbedrijven, en die objectief worden toegepast zonder onderscheid te maken tussen systeemgebruikers. Daartoe bepaalt artikel 41, lid 1, onder a) en b), van die richtlijn dat de regulerende instantie tot taak heeft volgens transparante criteria distributietarieven of de berekeningsmethodes hiervoor vast te stellen of goed te keuren, en de naleving te waarborgen door de distributiesysteembeheerders van hun verplichtingen overeenkomstig deze richtlijn. Volgens artikel 41, lid 10, van die richtlijn is de regulerende instantie bevoegd om zo nodig van de systeembeheerders te verlangen dat zij de voorwaarden voor aansluiting en toegang en de tarieven wijzigen. Voorts kunnen volgens artikel 41, lid 11, van richtlijn 2009/73 partijen die een klacht hebben tegen de beheerder van een distributiesysteem met betrekking tot diens verplichtingen overeenkomstig deze richtlijn, deze klacht voorleggen aan de nationale regulerende instantie die fungeert als geschillenbeslechtsinstantie (hierna: „geschillenbeslechtsinstantie”) en een bindend besluit neemt binnen twee maanden na ontvangst van de klacht.
- 25 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt echter dat het geschil voor het Cordis tussen Direct énergie, een aardgasleverancier, en GRDF, de beheerder van het distributiesysteem voor deze energie in Frankrijk, in wezen betrekking had op de verplichting om het risico te dragen van niet-betaling van de door de eindafnemers uit hoofde van het aardgasdistributietarief verschuldigde bedragen, welke verplichting GRDF als voorwaarde voor toegang tot het Franse distributienet aan Direct énergie had opgelegd. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is gebaseerd op de overweging dat een dergelijke praktijk niet verenigbaar is met de bepalingen van richtlijn 2009/73. Het geschil valt dus wel degelijk binnen de werkingssfeer van richtlijn 2009/73.
- 26 Het Hof is derhalve bevoegd om op de prejudiciële vraag te antwoorden.

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 27 Vooraf dient te worden opgemerkt dat het verzoek om een prejudiciële beslissing is gebaseerd op de premisse dat de contractuele praktijk van een distributiesysteembeheerder om de gasleverancier als voorwaarde voor toegang tot het nationale distributienet de verplichting op te leggen om het risico te dragen van niet-betaling van de door de eindafnemers uit hoofde van het aardgasdistributietarief verschuldigde bedragen, onverenigbaar is met de bepalingen van richtlijn 2009/73. Aangezien deze premisse voor het Hof niet is aangevochten, wordt voor het onderzoek van de gestelde vraag daarvan uitgegaan.
- 28 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of richtlijn 2009/73 aldus moet worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzet dat de gevolgen van een besluit van een geschillenbeslechtsinstantie als bedoeld in artikel 41, lid 11, van deze richtlijn, zich uitstrekken tot de situatie waarin de partijen bij het voor die instantie aanhangige geschil zich vóór het ontstaan van dat geschil bevonden, met name, in het geval van een aardgastransmissiecontract, door van een partij bij dat geschil te eisen dat zij dat contract voor de gehele contractperiode in overeenstemming met het recht van de Unie brengt.
- 29 Krachtens artikel 41, lid 11, van richtlijn 2009/73 kunnen partijen die een klacht hebben tegen de beheerder van een aardgasdistributiesysteem met betrekking tot diens verplichtingen overeenkomstig deze richtlijn, deze klacht voorleggen aan de nationale regulerende instantie die fungeert als geschillenbeslechtsinstantie en een bindend besluit neemt binnen twee maanden na ontvangst van de klacht.
- 30 Volgens vaste rechtspraak van het Hof vereisen de eenvormige toepassing van het Unierecht en het gelijkheidsbeginsel dat de bewoordingen van een bepaling van Unierecht die voor de vaststelling van de betekenis en de draagwijdte ervan niet uitdrukkelijk verwijst naar het recht van de lidstaten, in de

regel in de gehele Unie autonoom en op eenvormige wijze worden uitgelegd, niet alleen rekening houdend met de bewoordingen van de bepaling, maar ook met de context van deze bepaling en de doelstelling van de betrokken regeling (arrest van 23 mei 2019, WB, C-658/17, EU:C:2019:444, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 31 Zoals de verwijzende rechter terecht opmerkt, wordt in artikel 41, lid 11, van richtlijn 2009/73 niet aangegeven wat de werking in de tijd is van de besluiten van de geschillenbeslechtingsinstantie, en met name of die besluiten gevolgen kunnen hebben voordat het geschil ontstaat.
- 32 Wat de context van die bepaling betreft, zij in herinnering gebracht dat volgens artikel 41, lid 1, onder b), van richtlijn 2009/73 de regulerende instantie als taak heeft te waarborgen dat de distributiesysteembeheerders hun verplichtingen overeenkomstig die richtlijn naleven. Tot de verplichtingen van de systeembeheerder behoort met name die van artikel 32, lid 1, van die richtlijn om het systeem voor toegang van derden tot het distributiesysteem objectief toe te passen zonder onderscheid te maken tussen systeemgebruikers.
- 33 Om deze regulerende instanties in staat te stellen zich van deze taak te kwijten, zorgen de lidstaten er overeenkomstig artikel 41, lid 10, van richtlijn 2009/73 voor dat deze instanties over de nodige bevoegdheden beschikken, met inbegrip van de bevoegdheid om bindende besluiten ten aanzien van de aardgasbedrijven te nemen opdat deze zo nodig de voorwaarden voor aansluiting en toegang tot het net, met inbegrip van met name de tarieven, wijzigen om ervoor te zorgen dat deze evenredig zijn en op niet-discriminerende wijze worden toegepast.
- 34 De doelstelling van richtlijn 2009/73 is een geleidelijke en volledige liberalisering van de aardgasmarkt te verwezenlijken waar alle consumenten hun leveranciers vrijelijk kunnen kiezen en alle aanbieders vrijelijk aan hun afnemers kunnen leveren (zie in die zin arrest van 7 september 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, punt 26). Daarom worden bij deze richtlijn, zoals blijkt uit artikel 1 ervan, gemeenschappelijke regels vastgesteld voor de transmissie, de distributie, de levering en de opslag van aardgas (zie in die zin beschikking van 14 mei 2019, Acea Energia e.a., C-406/17–C-408/17 en C-417/17, niet gepubliceerd, EU:C:2019:404, punt 54). Uit de overwegingen 4, 6, 25 en 40 van die richtlijn blijkt in dat verband de wil van de Uniewetgever om voor niet-discriminerende toegang tot de gasdistributienetten te zorgen (zie in die zin arrest van 22 oktober 2013, Essent e.a., C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, punt 65).
- 35 In dit verband dient om te beginnen het argument van GRDF te worden afgewezen dat de besluiten van de geschillenbeslechtingsinstantie administratieve besluiten zijn die geen gevolgen kunnen hebben voordat het geschil tussen de partijen is ontstaan. Een dergelijke interpretatie zou indruisen tegen de doelstellingen van richtlijn 2009/73 en zou het nuttige effect ervan ondermijnen. Zoals de Europese Commissie deed in haar schriftelijke opmerkingen, dient de vaste rechtspraak van het Hof in herinnering te worden gebracht volgens welke de verplichting om volle werking te geven aan het Unierecht rust op de nationale rechters, maar ook, in het kader van hun respectieve bevoegdheden, op alle organen van de betrokken lidstaat, met inbegrip van de administratieve autoriteiten (zie in die zin arresten van 12 juni 1990, Duitsland/Commissie, C-8/88, EU:C:1990:241, punt 13; 7 januari 2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, punt 64, en 4 december 2018, Minister for Justice and Equality en Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, punten 38 en 39).
- 36 Vervolgens is het juist dat volgens artikel 41, lid 11, van richtlijn 2009/73 de geschillenbeslechtingsinstantie een besluit moet nemen binnen twee maanden na ontvangst van de klacht. Anders dan GRDF in haar schriftelijke opmerkingen betoogt, betekent dit echter niet dat die instantie geen besluiten mag nemen waarvan de gevolgen zich tot een periode vóór het ontstaan van het geschil tussen de partijen uitstrekken. De procedurele termijnen zijn immers niet van invloed op de eventuele aanpassing van de werking van het besluit van de geschillenbeslechtingsinstantie in de tijd.

- 37 Wat ten slotte de gevolgen betreft van het feit dat in casu de aan de orde zijnde contracten vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2009/73 zijn gesloten, zij in herinnering gebracht dat deze richtlijn geen nieuwe regeling heeft gecreëerd, maar een rechtstreekse voortzetting vormt van richtlijn 2003/55, die bij richtlijn 2009/73 is ingetrokken en door deze is vervangen. Richtlijn 2009/73 streeft dus dezelfde doelstellingen na als richtlijn 2003/55 en heeft overigens niets gewijzigd aan de inhoud van de materiële bepalingen ervan, met name de bepalingen inzake de toegang tot het distributienet, die zijn opgenomen in respectievelijk artikel 18 van richtlijn 2003/55 en artikel 32 van richtlijn 2009/73 (zie in die zin arrest van 26 maart 2015, Commissie/Moravia Gas Storage, C-596/13 P, EU:C:2015:203, punt 37).
- 38 In het onderhavige geval blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de aan de orde zijnde contracten in de loop van 2005 en 2008 zijn gesloten, dat wil zeggen na 1 juli 2004, de datum waarop de lidstaten richtlijn 2003/55 overeenkomstig artikel 33, lid 1, van die richtlijn ten uitvoer moesten leggen.
- 39 Uit het voorgaande volgt dat de gevolgen van een besluit van een in artikel 41, lid 11, van die richtlijn bedoelde geschillenbeslechtsinstantie zich uitstrekken tot de situatie waarin de partijen bij het voor die instantie aanhangige geschil zich vóór het ontstaan van dat geschil bevonden. Deze bepaling staat dus niet in de weg aan een besluit dat een partij bij dat geschil verplicht om het transmissiecontract voor de gehele contractperiode in overeenstemming te brengen met het recht van de Unie.
- 40 Aan die uitlegging van artikel 41, lid 11, van richtlijn 2009/73 wordt niet afgedaan door het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel waarop GRDF zich beroept.
- 41 Wanneer de lidstaten maatregelen nemen ter uitvoering van het Unierecht, zijn zij gehouden om de algemene beginselen van dit recht in acht te nemen (arrest van 7 augustus 2018, Ministru kabinet, C-120/17, EU:C:2018:638, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 42 Het zij in herinnering gebracht dat het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat rechtsregels duidelijk, nauwkeurig en voorzienbaar zijn voor de justitiabelen (zie in die zin arrest van 11 september 2019, Călin, C-676/17, EU:C:2019:700, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 43 In dat verband heeft het Hof inderdaad geoordeeld dat het, bij wijze van uitzondering en om dwingende redenen van rechtszekerheid, een voorlopige opschorting kan toestaan van het effect dat een regel van het Unierecht op het daarmee strijdige nationale recht heeft, namelijk de terzijdestelling daarvan, en voorts dat het een nationale rechter, onder de voorwaarden die uitsluitend door het Hof worden bepaald, bij wijze van uitzondering is toegestaan een nationaal voorschrift toe te passen op grond waarvan hij bepaalde gevolgen van een nietig verklaarde nationale handeling kan handhaven gelet op het bestaan van dwingende redenen die verband houden met de bescherming van het milieu en de bevoorradingszekerheid van de betrokken lidstaat inzake elektriciteit (zie in die zin arrest van 29 juli 2019, Inter-Environnement Wallonie en Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, punten 177-179).
- 44 Zelfs indien het betoog van GRDF aldus moet worden opgevat dat zij daarom verzoekt, moet echter meteen worden uitgesloten dat de verwijzende rechter de gevolgen van de nietigverklaring van een met het recht van de Unie strijdige nationale handeling in de tijd mag beperken. De verwijzende rechter heeft namelijk geen concrete elementen genoemd die het specifieke risico van rechtsonzekerheid kunnen staven dat zou voortvloeien uit het feit dat de besluiten van het Cordis krachtens artikel 41, lid 11, van richtlijn 2009/73 zich uitstrekken tot de situatie waarin de partijen bij het voor die instantie aanhangige geschil zich vóór het ontstaan van dat geschil bevonden (zie naar analogie arrest van 27 juni 2019, Belgisch Syndicaat van Chiropraxie e.a., C-597/17, EU:C:2019:544, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 45 Ten slotte beroept GRDF zich op het vertrouwensbeginsel, aangezien de marktdeelnemers in het onderhavige geval, op grond van het feit dat die contracten zijn gesloten onder de auspiciën en controle van de CRE overeenkomstig artikel 41, lid 6, onder a), van richtlijn 2009/73, erop konden vertrouwen dat de transmissiecontracten rechtmatig waren.
- 46 In dat verband kan iedere justitiabele bij wie een nationale administratieve autoriteit met door haar gedane precieze toezeggingen gegronde verwachtingen heeft gewekt, zich op het vertrouwensbeginsel beroepen (arrest van 7 augustus 2018, Ministru kabinet, C-120/17, EU:C:2018:638, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 47 Bijgevolg moet worden nagegaan of de handelingen van de administratieve instantie in kwestie bij de betrokken justitiabele een redelijk vertrouwen hebben gewekt en, zo ja, of dat vertrouwen gewettigd is (arrest van 7 augustus 2018, Ministru kabinet, C-120/17, EU:C:2018:638, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 48 In de onderhavige zaak voert GRDF weliswaar aan dat de aan de orde zijnde contracten onder de auspiciën en onder toezicht van de CRE zijn gesloten, doch zij heeft niet aangegeven dat die nationale instantie precieze toezeggingen heeft gedaan over de conformiteit van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bemiddelingsclausule.
- 49 Bovendien lijkt uit de verwijzingsbeslissing en uit de schriftelijke opmerkingen van Eni Gas te volgen dat het Cordis, dat tevens de in artikel 37, lid 11, van richtlijn 2009/72 bedoelde instantie voor de beslechting van geschillen inzake elektriciteit is, reeds in 2008 besluiten in de elektriciteitssector heeft genomen die vergelijkbaar zijn met de besluiten die in het hoofdgeding aan de orde zijn met betrekking tot de aardgassector. Onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, lijkt het Cordis derhalve te hebben besloten dat richtlijn 2009/72 zich verzet tegen een contractuele clausule op grond waarvan de beheerder van het elektriciteitsdistributienet het risico van niet-betaling van de tarieven voor elektriciteitsdistributie bij de elektriciteitsleveranciers legt. In dat verband dient te worden vastgesteld dat richtlijnen 2009/72 en 2009/73 identieke doelstellingen nastreven, waaronder met name te zorgen voor niet-discriminerende toegang tot de elektriciteits- en gasdistributienetten (zie in die zin arrest van 22 oktober 2013, Essent e.a., C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, punt 65).
- 50 Volgens de rechtspraak van het Hof kan het vertrouwensbeginsel bovendien niet tegen een duidelijke Unierechtelijke bepaling worden aangevoerd, en kan een met het Unierecht strijdige gedraging van een met de toepassing ervan belaste nationale instantie voor een justitiabele geen grond opleveren om erop te vertrouwen dat hij een behandeling kan genieten die strijdig is met het recht van de Unie (arrest van 7 augustus 2018, Ministru kabinet, C-120/17, EU:C:2018:638, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 51 In die omstandigheden blijkt, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, dat de handelingen van de regulerende instantie, te weten de goedkeuring van de distributievoorwaarden, met inbegrip van de tarieven, overeenkomstig artikel 41, lid 6, onder a), van richtlijn 2009/73, geen gewettigd vertrouwen konden wekken bij GRDF dat de bemiddelingsclausule zelf in overeenstemming was met het in deze richtlijn neergelegde beginsel van niet-discriminerende toegang tot het distributienet.
- 52 Uit voorgaande overwegingen volgt dat op de gestelde vraag moet worden geantwoord dat richtlijn 2009/73 aldus moet worden uitgelegd dat zij zich niet ertegen verzet dat de gevolgen van een besluit van een geschillenbeslechtingsinstantie als bedoeld in artikel 41, lid 11, van deze richtlijn, zich uitstrekken tot de situatie waarin de partijen bij het voor die instantie aanhangige geschil zich vóór het ontstaan van dat geschil bevonden, met name, in het geval van een aardgastransmissiecontract, door van een partij bij dat geschil te eisen dat zij dat contract voor de gehele contractperiode in overeenstemming met het recht van de Unie brengt.

Kosten

- 53 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van richtlijn 2003/55/EG moet aldus worden uitgelegd dat zij zich niet er tegen verzet dat de gevolgen van een besluit van een regulerende instantie die fungeert als geschillenbeslechtsinstantie als bedoeld in artikel 41, lid 11, van deze richtlijn, zich uitstrekken tot de situatie waarin de partijen bij het voor die instantie aanhangige geschil zich vóór het ontstaan van dat geschil bevonden, met name, in het geval van een aardgastransmissiecontract, door van een partij bij dat geschil te eisen dat zij dat contract voor de gehele contractperiode in overeenstemming met het recht van de Unie brengt.

ondertekeningen