CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
H. SAUGMANDSGAARD ØE
van 30 april 2019[1]

Gevoegde zaken C-708/17 en C-725/17

„EVN Bulgaria Toplofikatsia" EAD
tegen
Nikolina Stefanova Dimitrova

[verzoek van de Rayonen sad Asenovgrad (rechter in eerste aanleg Asenovgrad, Bulgarije) om een prejudiciële beslissing]

en

„Toplofikatsia Sofia" EAD
tegen
Mitko Simeonov Dimitrov,
in tegenwoordigheid van:
„Termokomplekt" OOD

[verzoek van de Sofiyski rayonen sad (rechter in eerste aanleg Sofia, Bulgarije) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Stadsverwarming – Gebouwen in mede-eigendom die door een warmtenet worden bediend – Bescherming van de consument – Richtlijn 2011/83/EU – Artikel 27 – Niet-gevraagde levering – Nationale regeling die erin voorziet dat mede-eigenaren verplicht zijn bij te dragen in de kosten voor verwarming, zelfs als zij hiervan in hun appartement geen gebruik maken – Energie-efficiëntie – Richtlijn 2006/32/EG – Artikel 13, lid 2 – Richtlijn 2012/27/EU – Artikel 10, lid 1 – Facturering van energie op basis van het actuele verbruik – Nationale regeling die erin voorziet dat een deel van de verwarmingskosten onder de mede-eigenaren wordt verdeeld naar verhouding van het verwarmbare volume van hun appartement"

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

I. Inleiding

1. Met twee verzoeken om een prejudiciële beslissing hebben de Rayonen sad Asenovgrad (rechter in eerste aanleg Asenovgrad, Bulgarije) en de Sofiyski rayonen sad (rechter in eerste aanleg Sofia, Bulgarije) het Hof verschillende vragen voorgelegd die in wezen betrekking hebben op de verenigbaarheid van de Bulgaarse regeling betreffende de levering van warmte-energie met richtlijn 2011/83/EU[2] betreffende consumentenrechten, richtlijn 2006/32/EG[3] betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten en richtlijn 2012/27/EU[4] betreffende energie-efficiëntie.

2. Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen, enerzijds, de vennootschap EVN Bulgaria Toplofikatsia EAD (hierna: „EVN") en Nikolina Stefanova Dimitrova en, anderzijds, de vennootschap Toplofikatsia Sofia EAD en Mitko Simeonov Dimitrov met betrekking tot de weigering van deze particulieren om hun verwarmingsfacturen te betalen. Zij betwisten de betrokken facturen met het betoog dat hun gebouw weliswaar door een warmtenet wordt bediend, maar dat zij er niet mee hebben ingestemd om stadsverwarming te ontvangen en zij deze in hun respectieve appartementen niet gebruiken.

3. De talrijke door de verwijzende rechters gestelde vragen hebben in wezen betrekking op twee kwesties. Enerzijds vragen deze rechters zich af of de Bulgaarse regeling, voor zover zij bepaalt dat de mede-eigenaren van gebouwen in mede-eigendom die door een warmtenet worden bediend verplicht zijn bij te dragen in de verwarmingskosten, ook al maken zij – zoals Dimitrova en Dimitrov – hiervan geen gebruik in hun appartement, particulieren in hun situatie verplicht om een niet-gevraagde levering van stadsverwarming te aanvaarden die in strijd is met artikel 27 van richtlijn 2011/83.

4. Anderzijds vraagt de Rayonen sad Asenovgrad zich af of de betrokken regeling, voor zover daarin is bepaald dat een deel van deze kosten onder de mede-eigenaren wordt verdeeld naar verhouding van het verwarmbare volume van hun appartement, verenigbaar is met de bepalingen van de richtlijnen 2006/32 en 2012/27 die de lidstaten verplichten om er in bepaalde omstandigheden voor te zorgen dat de aan de eindafnemers gerichte facturering is „gebaseerd op het actuele energieverbruik".

5. In deze conclusie zal ik uitleggen waarom de richtlijnen 2011/83, 2006/32 en 2012/27 mijns inziens niet in de weg staan aan een dergelijke nationale regeling.

2 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende consumentenrechten, tot wijziging van richtlijn 93/13/EEG van de Raad en van richtlijn 1999/44/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van richtlijn 85/577/EEG en van richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB 2011, L 304, blz. 64).

3 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten en houdende intrekking van richtlijn 93/76/EEG van de Raad (PB 2006, L 114, blz. 64).

4 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG (PB 2012, L 315, blz. 1).

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Consumentenrecht

6. Artikel 3 van richtlijn 2011/83, met als opschrift „Toepassingsgebied", luidt:

„1. Deze richtlijn is van toepassing, onder de voorwaarden en in die mate als aangegeven in de bepalingen ervan, op alle tussen een handelaar en een consument gesloten overeenkomsten. Zij is ook van toepassing op overeenkomsten voor de levering van water, gas, elektriciteit of stadsverwarming, ook door openbare leveranciers, voor zover deze producten op een contractuele basis worden geleverd.

[...]

5. Voor zover algemene aspecten van het verbintenissenrecht niet bij deze richtlijn worden geregeld, laat deze richtlijn de algemene bepalingen van het nationale verbintenissenrecht, zoals over de geldigheid, het ontstaan of de gevolgen van overeenkomsten, onverlet.

[...]"

7. Artikel 27 van deze richtlijn, met als opschrift „Niet-gevraagde leveringen", bepaalt:

„Consumenten zijn vrijgesteld van enige betalingsverplichting in gevallen van ongevraagde levering van goederen, water, gas, elektriciteit, stadsverwarming of digitale inhoud, dan wel ongevraagde verstrekking van diensten, zoals verboden door artikel 5, lid 5, en punt 29 van bijlage I van richtlijn 2005/29/EG[5]. In deze gevallen betekent het uitblijven van een reactie van de consument op de ongevraagde levering of verstrekking niet dat hij met deze instemt."

8. Bijlage I bij richtlijn 2005/29, met het opschrift „Handelspraktijken die onder alle omstandigheden als oneerlijk worden beschouwd", vermeldt in punt 29: „[v]ragen om onmiddellijke dan wel uitgestelde betaling of om terugzending of bewaring van producten die de handelaar heeft geleverd, maar waar de consument niet om heeft gevraagd [...] (niet-gevraagde leveringen)".

2. Richtlijnen inzake energie-efficiëntie

9. Richtlijn 2006/32 werd per 5 juni 2014 vervangen door richtlijn 2012/27.[6] Gelet op de door de feiten in de hoofdgedingen bestreken perioden zijn beide richtlijnen evenwel van toepassing.

5 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt en tot wijziging van richtlijn 84/450/EEG van de Raad, richtlijnen 97/7/EG, 98/27/EG en 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad en van verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad („richtlijn oneerlijke handelspraktijken") (PB 2005, L 149, blz. 22).

6 Onder voorbehoud van uitzonderingen die niet relevant zijn voor de onderhavige zaken. Zie artikel 27, lid 1, en artikel 28, lid 1, van richtlijn 2012/27.

10. Artikel 13 van richtlijn 2006/32, met het opschrift „Meteropneming en informatieve facturering van het energieverbruik", bepaalde:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat eindafnemers voor elektriciteit, aardgas, stadsverwarming en/of stadskoelingen en warm water voor huishoudelijke doeleinden, voor zover dit technisch mogelijk en financieel redelijk is en voor zover dit in verhouding staat tot de potentiële energiebesparingen, tegen concurrerende prijzen de beschikking krijgen over individuele meters die het actuele energieverbruik van de eindafnemer nauwkeurig weergeven en informatie geven over de tijd waarin sprake was van daadwerkelijk verbruik.

Wanneer een bestaande meter wordt vervangen, worden deze individuele meters tegen concurrerende prijzen altijd ter beschikking gesteld, tenzij dit technisch onmogelijk is of niet kostenefficiënt in verhouding tot de geraamde potentiële besparingen op lange termijn. Wanneer een nieuwe aansluiting wordt gemaakt in een nieuw gebouw of in geval van een ingrijpende renovatie overeenkomstig richtlijn 2002/91/EG[7] worden deze individuele meters tegen concurrerende prijzen altijd ter beschikking gesteld.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat, indien van toepassing, de facturering door energiedistributeurs, distributienetbeheerders en detailhandelaars in energie is gebaseerd op het actuele energieverbruik en in duidelijke en begrijpelijke taal is gesteld. [...]

[...]"

11. Artikel 9 van richtlijn 2012/27, met als opschrift „Meting", neemt in lid 1 de bepalingen over van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2006/32. Lid 3 van dit artikel bepaalt:

„Ingeval de verwarming en koeling of warmwatervoorziening van een gebouw geleverd wordt door een stadsverwarmingsnet of door een centrale bron die verschillende gebouwen bedient, wordt een warmtemeter of een warmwatermeter geïnstalleerd bij de warmtewisselaar of het leveringspunt.

In appartementengebouwen en multifunctionele gebouwen met een centrale verwarmings-/koelingsbron of met levering vanuit een stadsverwarmingsnet of een centrale bron die verschillende gebouwen bedient, worden uiterlijk op 31 december 2016 ook individuele verbruiksmeters geïnstalleerd om het warmte- of koelingsverbruik of warmwaterverbruik voor iedere eenheid te meten, waar dat technisch haalbaar en kostenefficiënt is. Als het gebruik van individuele verwarmingsmeters technisch niet haalbaar of niet kostenefficiënt is om warmteverbruik te meten, worden individuele warmtekostenverdelers gebruikt om het warmteverbruik van elke radiator te meten, tenzij de lidstaat aantoont dat de installatie van die warmtekostenverdelers niet kostenefficiënt is. In die gevallen kunnen alternatieve kostenefficiënte methoden voor de meting van het warmteverbruik worden overwogen.

In het geval van appartementengebouwen die zijn aangesloten op stadsverwarming of -koeling of waar een eigen gemeenschappelijk verwarmings- of koelingssysteem voor dergelijke gebouwen gangbaar is, kunnen de lidstaten, met het oog op een transparante en accurate berekening van het individuele verbruik, transparante regels invoeren voor de verdeling van de kosten van het thermische of warmwaterverbruik. Waar passend, bevatten deze regels richtsnoeren betreffende de wijze waarop de kosten van warmte en/of warm water verdeeld moeten worden, en wel als volgt:

a) warm water voor huishoudelijk gebruik;

7 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 betreffende de energieprestatie van gebouwen (PB 2003, L 1, blz. 65).

b) warmte uit de installatie van het gebouw voor de verwarming van de gemeenschappelijke ruimten (wanneer trappenhuizen en gangen voorzien zijn van radiatoren);

c) voor het verwarmen van appartementen."

12. Artikel 10 van richtlijn 2012/27, met het opschrift „Informatie over facturering", bepaalt in lid 1:

„In de gevallen waarin de eindgebruiker niet beschikt over een slimme meter als bedoeld in de richtlijnen 2009/72/EG[8] en 2009/73/EG[9], zorgen de lidstaten ervoor dat uiterlijk op 31 december 2014 de factureringsinformatie nauwkeurig is, en gebaseerd is op het werkelijke verbruik, overeenkomstig punt 1.1 van bijlage VII, voor alle sectoren die onder deze richtlijn vallen, waaronder energiedistributeurs, distributiesysteembeheerders en detailhandelaars in energie, mits zulks technisch mogelijk en economisch verantwoord is.

[...]"

13. Punt 1.1 van bijlage VII bij richtlijn 2012/27, met als opschrift „Facturatie op basis van het werkelijke verbruik", bepaalt:

„Om eindafnemers in staat te stellen hun eigen energieverbruik te regelen, moet er ten minste eenmaal per jaar op basis van het werkelijke verbruik worden gefactureerd [...]."

B. Bulgaars recht

14. Artikel 133, lid 2, van de Zakon za energetikata (energiewet)[10] bepaalt dat „[d]e aansluiting van de installatie van afnemers in een gebouw in mede-eigendom geschiedt met schriftelijke instemming van de eigenaren die samen ten minste twee derde van de koopwoningen in het gebouw in mede-eigendom bezitten".

15. Artikel 142, lid 2, van deze wet bepaalt dat „[d]e warmte-energie bestemd voor de verwarming van een gebouw in mede-eigendom wordt onderverdeeld in warmte die wordt afgegeven door de interne installatie, warmte-energie die bestemd is voor de verwarming van de gemeenschappelijke ruimten en warmte-energie die bestemd is voor de verwarming van de afzonderlijke wooneenheden".

16. Artikel 149a, lid 1, van genoemde wet bepaalt dat „[d]e afnemers van warmte-energie in een gebouw in mede-eigendom […] warmte-energie [kunnen] betrekken bij een leverancier die wordt gekozen met de schriftelijke toestemming van de mede-eigenaren die samen ten minste twee derde van de koopwoningen in het gebouw in mede-eigendom bezitten".

17. Artikel 149b van dezelfde wet preciseert de inhoud van de schriftelijke overeenkomst voor de verkoop van warmte-energie door een leverancier aan afnemers die woonachtig zijn in een gebouw in mede-eigendom.

8 Richtlijn 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).

9 Richtlijn 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).

10 DV nr. 107 van 9 december 2003.

18. Artikel 153, leden 1, 2 en 6, van de energiewet bepaalt:

„1. Alle eigenaren en houders van een zakelijk recht op het gebruik van een woning in een gebouw in mede-eigendom dat is aangesloten op het onderstation of op een autonoom onderdeel hiervan, zijn afnemers van warmte-energie en zijn verplicht toestellen als bedoeld in artikel 140, lid 1, punt 2, voor de verdeling van het warmte-energieverbruik te installeren op de warmteafgevers die zich in hun wooneenheid bevinden en de kosten voor het verbruik van warmte-energie te betalen overeenkomstig de in de desbetreffende, in artikel 36, lid 3, bedoelde verordening bepaalde voorschriften en voorwaarden.

2. Wanneer de eigenaren die samen ten minste twee derde van de koopwoningen in het gebouw in mede-eigendom bezitten en op het onderstation of een autonoom onderdeel hiervan zijn aangesloten geen afnemer van warmte-energie bestemd voor verwarming of warm water wensen te zijn, zijn zij verplicht zulks schriftelijk bij het warmte-energiebedrijf te melden en te verzoeken om stopzetting van de levering van warmte-energie voor verwarming of warm water van dit onderstation of van een autonoom onderdeel hiervan.

[...]

6. Afnemers die in een gebouw in mede-eigendom wonen en die de toevoer van warmte-energie van de warmteafgevers in hun woning stopzetten, blijven afnemers van warmte-energie voor wat betreft de warmte die wordt afgegeven door de interne installatie en door de warmteafgevers in de gemeenschappelijke ruimten van het gebouw."

19. Naredba za toplosdyavaneto (stadsverwarmingsverordening) nr. 16-334 van 6 april 2007 bevat technische voorschriften en voorwaarden betreffende stadsverwarming, het operationele beheer van het verwarmingssysteem, de aansluiting van producenten en afnemers op het warmtenet, alsook de distributie, schorsing en opheffing van de aansluiting op de stadsverwarming.

20. Uit artikel 61, lid 1, van deze verordening volgt dat bij gebouwen in mede-eigendom de verdeling van het warmte-energieverbruik onder de mede-eigenaren/energieafnemers moet plaatsvinden overeenkomstig de regels van de in de bijlage bij de genoemde verordening opgenomen methode (hierna: „in de stadsverwarmingsverordening vastgestelde methode").

21. Punt 6.1.3. van deze in de stadverwarmingsverordening vastgestelde methode luidt dat „[d]e hoeveelheid warmte-energie [...] die door de interne installatie wordt afgegeven […] evenredig [wordt] verdeeld naar verhouding van het volgens de plattegrond van het gebouw verwarmbare volume van de appartementen".

III. Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

A. Zaak C-708/17

22. Dimitrova is eigenaar van een appartement in een gebouw in mede-eigendom dat in de stad Plovdiv (Bulgarije) is gelegen. Dit gebouw is uitgerust met een interne verwarmings- en warmwaterinstallatie [11] die is aangesloten op een stadsverwarmingsnet [12]. EVN levert via dit net warmte-energie die wordt gebruikt voor verwarming en warm water voor huishoudelijk gebruik.

11 Dat wil zeggen een geheel van leidingen en installaties voor de distributie en levering van warmte-energie, daaronder begrepen stijgleidingen die door elk appartement lopen.

12 In deze conclusie worden de termen „warmte-energie" en „warmte", alsook de uitdrukkingen „stadsverwarmingsnet" en „warmtenet" als synoniemen aangemerkt.

23. Een derde bedrijf, dat belast is met de meteropneming en de verdeling van het warmte-energieverbruik van het betrokken gebouw onder de verschillende mede-eigenaren, heeft aan het appartement van Dimitrova conform de in de stadsverwarmingsverordening vastgestelde methode een verbruik aangerekend ten belope van 266,25 lev (BGN) (ongeveer 136 EUR) voor de periode van 1 november 2012 tot en met 30 april 2015.

24. Aangezien Dimitrova dit bedrag niet heeft betaald, heeft EVN op 12 juli 2016 bij de Rayonen sad Asenovgrad een verzoek om een betalingsbevel ingediend, dat door deze rechterlijke instantie werd ingewilligd.

25. Dimitrova heeft tegen dit bevel verzet aangetekend. Daarop heeft EVN bij dezelfde rechterlijke instantie beroep ingesteld strekkende tot vaststelling van het bestaan van haar schuldvordering en tot veroordeling van de betrokkene tot betaling van vertragingsrente en wettelijke rente. Dimitrova betwist in dit kader de betrokken schuldvordering. Zij voert met name aan dat er tussen haar en EVN geen verbintenisrechtelijke rechtsbetrekking bestaat. Dimitrova betwist ook de aan haar gerichte facturen, omdat deze niet haar daadwerkelijke warmte-energieverbruik weergeven, hetgeen in strijd is met artikel 13, lid 2, van richtlijn 2006/32.

26. Daarop heeft de Rayonen sad Asenovgrad besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Staat artikel 13, lid 2, van [richtlijn 2006/32] in de weg aan de mogelijkheid voor het stadsverwarmingsbedrijf om de vergoeding voor verbruikte warmte-energie, aangeleverd door de interne verwarmings- en warmwaterinstallatie van een gebouw in mede-eigendom, in rekening te brengen naar verhouding van de verwarmbare volumes van de koopwoningen volgens de plattegrond van het gebouw, zonder daarbij rekening te houden met de daadwerkelijke hoeveelheid afgegeven warmte-energie in de individuele koopwoning?

2) Is een nationale regeling die consumenten die als woningeigenaren in een gebouw aan regels van mede-eigendom onderworpen zijn, ertoe verplicht om de vergoeding voor de niet afgenomen maar door de interne verwarmings- en warmwaterinstallatie van het gebouw aangeleverde warmte-energie te betalen, wanneer zij van de benutting van warmte-energie zijn afgestapt door de verwarmingstoestellen in hun woning buiten gebruik te stellen of de verwarmingstoestellen op hun verzoek door werknemers van het stadsverwarmingsbedrijf technisch onklaar te laten maken zodat ze geen warmte meer afgeven, verenigbaar met artikel 27 van [richtlijn 2011/83]?

3) Kan een dergelijke nationale regeling worden aangemerkt als een oneerlijke handelspraktijk in de zin van [richtlijn 2005/29]?”

B. Zaak C-725/17

27. Dimitrov is eigenaar van een appartement in een gebouw in mede-eigendom gelegen in de stad Sofia (Bulgarije). Dit gebouw is uitgerust met een interne verwarmings- en warmwaterinstallatie die is aangesloten op een stadsverwarmingsnet. Toplofikatsia Sofia levert via dit net warmte-energie die wordt gebruikt voor verwarming en warm water voor huishoudelijk gebruik.

28. Toplofikatsia Sofia heeft Dimitrov voor de Sofiyski rayonen sad gedaagd tot vaststelling van het bestaan van een schuldvordering betreffende de levering van warmte over de periode van 1 mei 2014 tot en met 30 april 2016 en betreffende de door het bedrijf „Termokomplekt” OOD, dat de meteropneming en de verdeling van het warmte-energieverbruik van het gebouw had verzorgd, gemaakte kosten. In dit verband heeft Dimitrov aangevoerd dat er tussen hem en Toplofikatsia Sofia geen verbintenisrechtelijke rechtsbetrekking bestaat, omdat zij geen schriftelijke overeenkomst hebben gesloten en hij in zijn appartement geen gebruik maakt van de stadsverwarming.

29. Daarop heeft de Sofiyski rayonen sad besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) [Richtlijn 2011/83] sluit de rechtsbepalingen van het traditionele verbintenissenrecht over het sluiten van overeenkomsten van haar werkingssfeer uit; sluit zij echter ook de regeling van deze hoogst ongebruikelijke, bij wet vastgestelde structuur voor het ontstaan van contractuele betrekkingen van haar werkingssfeer uit?

2) Voor zover [richtlijn 2011/83] een eigen regeling in dit geval niet uitsluit; gaat het dan om een overeenkomst in de zin van artikel 5 van de richtlijn of om iets anders? Wanneer het een overeenkomst is of wanneer het geen overeenkomst is: vindt de richtlijn in het onderhavige geval toepassing?

3) Valt dit type van de facto overeenkomsten binnen de werkingssfeer van [richtlijn 2011/83] onafhankelijk van het tijdstip waarop zij zijn ontstaan, of vindt de richtlijn enkel toepassing op nieuw verworven woningen of – strikter nog – enkel op nieuwbouwwoningen (dat wil zeggen installaties waarvan de gebruikers om aansluiting op het stadsverwarmingsnet verzoeken)?

4) Voor zover [richtlijn 2011/83] toepassing vindt: maakt de nationale regeling inbreuk op artikel 5, lid 1, onder f), juncto lid 2, [van deze richtlijn], die voorzien in het recht [respectievelijk] de principiële mogelijkheid om de rechtsbetrekking te beëindigen?

5) Voor zover een overeenkomst moet worden gesloten: is hiervoor een vorm voorgeschreven en welke inhoudelijke reikwijdte moet de informatie hebben die de consument (hier: de individuele woningeigenaar en niet de gemeenschap van mede-eigenaren) ter beschikking moet worden gesteld? Heeft de ontstentenis van tijdige en toegankelijk gemaakte informatie invloed op het ontstaan van de rechtsbetrekking?

6) Is een uitdrukkelijk verzoek, dat wil zeggen een formele wilsuiting van de consument, noodzakelijk om partij bij een dergelijke rechtsbetrekking te worden?

7) Wanneer er, al dan niet formeel, een overeenkomst werd gesloten, maakt de verwarming van de gemeenschappelijke ruimten van het gebouw (in het bijzonder het trappenhuis) dan ook deel uit van het voorwerp van de overeenkomst en heeft de consument de dienstverstrekking met betrekking tot dit deel van het gebouw besteld, wanneer daartoe geen uitdrukkelijk verzoek van hemzelf of zelfs van de volledige gemeenschap van mede-eigenaren voorligt (bijvoorbeeld wanneer de radiatoren werden verwijderd, waarvan meestal zal moeten worden uitgegaan – de experts vermelden namelijk geen radiatoren in de gemeenschappelijke ruimten van het gebouw)?

8) Is het van belang (of maakt het een verschil uit) voor de eigenaar, in diens hoedanigheid van consument die om verwarming van de gemeenschappelijke ruimten heeft verzocht, of de levering van warmte in zijn koopwoning is stopgezet?”

IV. Procedure bij het Hof

30. De verwijzingsbeslissingen dateren van 6 december 2017 (C-708/17) en 5 december 2017 (C-725/17). Zij zijn bij het Hof binnengekomen op respectievelijk 19 en 27 december 2017.

31. Bij beschikking van de president van het Hof van 8 februari 2018 zijn de zaken C-708/17 en C-725/17 wegens hun verknochtheid gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest.

32. EVN, Toplofikatsia Sofia, Dimitrova, de Litouwse regering en de Europese Commissie hebben bij het Hof schriftelijke opmerkingen ingediend. Dezelfde partijen, met uitzondering van de Litouwse regering, waren vertegenwoordigd op de pleitzitting van 12 december 2018.

V. Analyse

A. Bevoegdheid van het Hof en ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen

33. EVN voert aan dat het Hof niet bevoegd is om de derde prejudiciële vraag van de Rayonen sad Asenovgrad in de zaak C-708/17 te beantwoorden. Met deze vraag zou deze rechterlijke instantie het Hof namelijk niet verzoeken het Unierecht uit te leggen, maar het bestaan van een oneerlijke handelspraktijk vast te stellen, hetgeen onder de bevoegdheid van de nationale rechter valt.

34. Ik deel deze zienswijze niet. Mijns inziens staat niets eraan in de weg dat een nationale rechter het Hof in het kader van een prejudiciële verwijzing verzoekt om zich uit te spreken over de kwalificatie van een bepaalde feitelijke situatie als oneerlijke handelspraktijk in de zin van richtlijn 2005/29, voor zover deze rechter de noodzakelijke feiten vaststelt en beoordeelt. De kwalificatie volgens het Unierecht van door een nationale rechterlijke instantie vastgestelde feiten veronderstelt immers een uitlegging van dat recht waarvoor het Hof in het kader van de procedure van artikel 267 VWEU bevoegd is. [13]

35. EVN betwist voorts de ontvankelijkheid van alle prejudiciële vragen van de Sofiyski rayonen sad in zaak C-725/17. Volgens dit bedrijf heeft deze rechterlijke instantie geen vraag geformuleerd waarover het Hof zich zou kunnen uitspreken. Deze rechterlijke instantie zou evenmin hebben uitgelegd waarom zij twijfelt over de strekking van de Unierechtelijke bepalingen waarvan zij de uitlegging vraagt of over het verband dat zij ziet tussen deze bepalingen en het op het bij haar aanhangige geding toepasselijke nationale recht.

36. Mijns inziens moet ook dit bezwaar worden afgewezen. De vragen van de Sofiyski rayonen sad hebben in wezen betrekking op de uitlegging van richtlijn 2011/83. Deze rechter heeft in zijn verwijzingsbeslissing uiteengezet waarom deze richtlijn relevant is voor het bij hem aanhangige geding, en heeft uitgelegd dat hij twijfelt aan de verenigbaarheid van de bepalingen van de energiewet met inzonderheid artikel 27 van genoemde richtlijn. De vragen voldoen dus aan de toepasselijke ontvankelijkheidsvereisten [14].

B. Ten gronde

1. Overwegingen vooraf

37. De onderhavige zaken hebben in wezen betrekking op de verdeling van de verwarmingskosten in gebouwen in mede-eigendom die door een stadsverwarmingsnet worden bediend [15].

13 Zie in die zin arrest van 20 december 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Mijns inziens moet deze vraag tezamen worden onderzocht met de vragen betreffende richtlijn 2011/83 (zie voetnoot 36 van deze conclusie).

14 Deze vereisten zijn met name vervat in artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie.

15 Volgens overweging 25 van richtlijn 2011/83 wordt onder stadsverwarming verstaan de levering van centraal geproduceerde warmte, onder meer in de vorm van stoom of heet water, via een transmissie- en distributiesysteem aan meerdere gebouwen met het oog op verwarming.

38. Dimitrova en Dimitrov zijn eigenaren van appartementen die van dergelijke gebouwen deel uitmaken. Verzoeksters in het hoofdgeding, EVN en Toplofikatsia Sofia, zijn energiedistributeurs [16] die aan deze gebouwen, via de warmtenetten waarop zij zijn aangesloten, warmte-energie leveren die wordt gebruikt voor verwarming en warm water voor huishoudelijk gebruik. Deze energie wordt in genoemde gebouwen gedistribueerd door middel van een interne verwarmings- en warmwaterinstallatie die bestaat uit een onderstation [17] en een geheel van distributieleidingen en -installaties, met inbegrip van stijgleidingen die door elk appartement lopen.

39. De levering van verwarming en warm water voor huishoudelijk gebruik wordt in Bulgarije geregeld in de energiewet en de stadsverwarmingsverordening. Deze regeling bepaalt dat wanneer een gebouw door een warmtenet wordt bediend elk van de mede-eigenaren wier appartement op de interne verwarmings- en warmwaterinstallatie is aangesloten, verplicht is bij te dragen in de kosten van de aan dit gebouw geleverde warmte-energie. [18]

40. Dienaangaande bepaalt de regeling dat deze kosten worden verdeeld onder de mede-eigenaren, waarbij de warmte-energie voor warm water en die voor verwarming worden gescheiden. De warmte-energie voor verwarming wordt op haar beurt onderverdeeld in warmte die door de interne installatie wordt afgegeven (dat wil zeggen het warmteverlies van het interne distributienet), warmte gebruikt voor de verwarming van de gemeenschappelijke ruimten (trappenhuizen, vestibules, gemeenschappelijke kelders enzovoort) en warmte gebruikt voor de verwarming van de privégedeelten. [19] De verwarming en het warme water waarvan in de privégedeelten wordt gebruikgemaakt worden gefactureerd volgens het daadwerkelijke individuele verbruik, maar de warmte die door de interne installatie wordt afgegeven en die welke voor de verwarming van de gemeenschappelijke ruimten wordt gebruikt, worden onder de mede-eigenaren verdeeld naar verhouding van het verwarmbare volume van hun appartement zoals vermeld op de plattegrond van het gebouw [20].

41. Dimitrova en Dimitrov maken in hun appartement geen gebruik van de collectieve voorziening voor verwarming en warm water en betwisten het feit dat zij desondanks verplicht zijn bij te dragen in de kosten voor de verwarming van het gebouw, met name die voor de warmte die door de interne installatie wordt afgegeven [21]. In dit verband voeren zij aan dat de bepalingen van de energiewet in strijd zijn met het consumentenrecht van de Unie (afdeling 2).

42. Voorts betwist Dimitrova de in de stadsverwarmingsverordening vastgestelde regel voor de verdeling van de door de interne installatie afgegeven warmte, die gebaseerd is op het criterium van het verwarmbare volume van de appartementen en geen rekening houdt met de door elke mede-eigenaar daadwerkelijk verbruikte hoeveelheid energie, zulks in strijd met de vereisten van de Unieregeling inzake energie-efficiëntie (afdeling 3).

16 In de zin van artikel 2, punt 20, van richtlijn 2012/27.

17 Dit onderstation omvat de wisselaar waarin de energieoverdracht tussen het warmtenet en het interne distributienet van het gebouw plaatsvindt (zie artikel 135, lid 1, van de energiewet). Het onderstation is het punt waar de warmte door de distributeurs wordt aangeleverd en is uitgerust met een meter waarmee de hoeveelheid aan het gebouw geleverde warmte kan worden gemeten. Uit de verwijzingsbeslissing in zaak C-725/17 blijkt echter dat het in die zaak aan de orde zijnde gebouw een zeer hoog gebouw is dat is uitgerust met twee distributiecircuits met elk een onderstation.

18 Zie artikel 153, lid 1, van de energiewet.

19 Zie artikel 140a en artikel 142, lid 2, van de energiewet.

20 Zie punt 6.1.3 van de in de stadsverwarmingsverordening vastgestelde methode.

21 Vast staat dat zaak C-708/17 uitsluitend betrekking heeft op de warmte die door de interne installatie wordt afgegeven. In dit verband heeft de vertegenwoordiger van Dimitrova ter terechtzitting verklaard dat de betrokken woning thans niet in gebruik is en dat de gemeenschappelijke ruimten van het gebouw niet worden verwarmd. De verwijzingsbeslissing berust eveneens op de premisse dat Dimitrova haar radiatoren heeft laten verwijderen. Haar vertegenwoordiger heeft evenwel verklaard dat de radiatoren geïnstalleerd en bruikbaar zijn. Mijns inziens heeft dit detail in ieder geval geen invloed op de gevraagde uitlegging. De zaken zijn minder duidelijk wat Dimitrov betreft. De verwijzingsbeslissing in zaak C-725/17 geeft aan dat Dimitrov de verwarming in zijn appartement niet gebruikt, maar dat hem daarvoor wel een bepaalde hoeveelheid warmte in rekening is gebracht. In deze beslissing wordt ook melding gemaakt van de kosten betreffende de door de interne installatie afgegeven warmte. Ten slotte wordt melding gemaakt van de in de gemeenschappelijke ruimten van het gebouw geïnstalleerde radiatoren, terwijl de zevende vraag in deze zaak gebaseerd is op de premisse dat er geen radiatoren zijn.

43. Tot slot wijs ik erop dat de onderhavige zaken verre van zeldzaam zijn. De vraag betreffende de bijdrage in de stadsverwarmingskosten van mede-eigenaren die ervan hebben afgezien hiervan in hun appartement gebruik te maken, geeft volgens de gegevens in de verwijzingsbeslissingen en de door de partijen verstrekte informatie aanleiding tot massale geschillen voor de Bulgaarse rechters. Deze betwistingen geven uiting aan een heuse sociale crisis die verband houdt met de energieprijs in Bulgarije. Een aanzienlijk deel van het Bulgaarse vastgoedpark bestaat uit thermisch slecht geïsoleerde gebouwen die zijn opgetrokken vóór 1989, een tijdperk waarin de energieprijs streng door de staat werd gecontroleerd. Volgens de door de Commissie genoemde statistieken is deze prijs in die lidstaat sedertdien vermenigvuldigd met 25, zodat de stadsverwarming voor tal van huishoudens onbetaalbaar is geworden.

2. Richtlijn 2011/83 (tweede en derde vraag in zaak C-708/17, en alle vragen in zaak C-725/17)

44. De tweede en de derde vraag in zaak C-708/17 en alle vragen in zaak C-725/17 betreffen in wezen de verenigbaarheid van de bepalingen van de energiewet houdende regeling van de levering van warmte-energie in gebouwen in mede-eigendom met het consumentenrecht van de Unie. Deze bepalingen kunnen als volgt worden samengevat.

45. Voor de aansluiting van de interne installatie van een gebouw in mede-eigendom op een warmtenet is de schriftelijke instemming nodig van de mede-eigenaren die samen ten minste twee derde van de koopwoningen in het betrokken gebouw bezitten.[22] Deze aansluiting vormt het voorwerp van een overeenkomst[23] en voor de levering van warmte-energie aan het gebouw gelden algemene voorwaarden[24].

46. Artikel 153, lid 1, van de energiewet bepaalt dat wanneer een gebouw op het warmtenet is aangesloten alle eigenaren van (of houders van een zakelijk recht van vruchtgebruik of gebruiksrecht op) de op de interne installatie aangesloten privégedeelten afnemers van warmte-energie zijn. In die hoedanigheid dienen zij bij te dragen in de kosten van de warmte-energie die in het gebouw wordt gebruikt, conform de voorschriften en voorwaarden van de stadsverwarmingsverordening. Dit geldt ook voor eigenaren, zoals Dimitrova en Dimitrov, die geen deel uitmaakten van de mede-eigendom op het tijdstip waarop het besluit betreffende de aansluiting werd genomen.

47. Elke mede-eigenaar kan ervoor kiezen om de op deze wijze geleverde warmte-energie in zijn appartement niet te benutten door de radiatoren uit te zetten.[25] Overeenkomstig artikel 153, lid 6, van de energiewet blijven mede-eigenaren die in hun appartement hebben afgezien van verwarming echter verplicht om een deel van de verwarmingskosten van het gebouw te betalen, namelijk de kosten voor de warmte die wordt afgegeven door de interne installatie en die welke voor de verwarming van de gemeenschappelijke ruimten wordt gebruikt. Dit blijft het geval tot de verwijdering van de aansluiting van het gebouw op het warmtenet (waarbij de overeenkomst voor de levering van stadsverwarming wordt ontbonden), waarvoor eveneens de schriftelijke toestemming nodig is van de mede-eigenaren die samen minstens twee derde van de eigendom van het betrokken gebouw bezitten.[26] Vast staat dat een dergelijk besluit niet is genomen door de mede-eigenaren van de gebouwen die in de hoofdgedingen aan de orde zijn.

22 Artikel 133, lid 2, van de energiewet.

23 Artikelen 149a en 149b van de energiewet. Volgens deze bepalingen geeft de aankoop van warmte-energie, waartoe door de mede-eigenaren is besloten, aanleiding tot een schriftelijke overeenkomst met een leverancier die, volgens mijn opvatting, hetzij de distributeur van warmte-energie zelf is, zoals het geval lijkt te zijn in de hoofdgedingen (EVN voor Plovdiv en Toplofikatsia Sofia voor Sofia), hetzij een derde bedrijf dat zelf een overeenkomst voor de levering van de gekochte energie met deze distributeur heeft gesloten.

24 Artikel 150 van de energiewet. Deze algemene voorwaarden worden vastgesteld door de distributeurs, worden goedgekeurd door een bestuurscommissie en moeten in minstens één nationaal dagblad en één plaatselijk dagblad worden gepubliceerd.

25 Of zelfs door een ingrijpendere oplossing die erin bestaat de radiatoren te verwijderen.

26 Artikel 153, leden 2 en 3, van de energiewet.

48. Dimitrova en Dimitrov alsook de verwijzende rechterlijke instanties zijn van mening dat deze situatie onverenigbaar is met het consumentenrecht van de Unie, met name met artikel 27 van richtlijn 2011/83. Zij zijn met name van mening dat de energiewet mede-eigenaren die in hun appartement geen gebruik maken van de stadsverwarming een in de zin van deze bepaling „niet-gevraagde levering" oplegt. Genoemde bepaling voorziet ter zake in een contractueel verweermiddel (*remedy*): consumenten die met een dergelijke levering worden geconfronteerd „zijn vrijgesteld van enige betalingsverplichting". Dimitrova en Dimitrov zouden dus niet verplicht mogen worden om in de verwarmingskosten van hun gebouw bij te dragen.

49. De kritiek van Dimitrova en Dimitrov is toegespitst op artikel 153, leden 1 en 6, van de energiewet. Enerzijds gaat het om het feit dat, volgens dat eerste lid, aan de verplichting voor elke mede-eigenaar om aan de collectieve kosten van verwarming en warm water bij te dragen geen overeenkomst tussen de mede-eigenaar en de distributeur voorligt, maar dat deze verplichting louter bestaat vanwege het bezit van de eigendom van een appartement dat op de interne installatie is aangesloten. In het bijzonder hebben eigenaren die geen deel uitmaakten van de mede-eigendom toen het besluit inzake aansluiting op het warmtenet werd genomen, nooit om stadsverwarming „verzocht". Anderzijds komen zij op tegen het feit dat het tweede genoemde lid mede-eigenaren die de radiatoren van hun appartement hebben uitgeschakeld of verwijderd, verplicht om in de verwarmingskosten van het gebouw bij te dragen, terwijl zij net daarmee hun wil om van stadsverwarming af te zien duidelijk hebben aangegeven.

50. Gelet op het voorgaande moeten de tweede en de derde vraag in zaak C-708/17 en alle vragen in zaak C-725/17, teneinde de verwijzende rechterlijke instanties een nuttig antwoord te geven, naar mijn mening worden herschikt en opnieuw geformuleerd in een enkele vraag, namelijk of richtlijn 2011/83 in de weg staat aan een nationale regeling waarin is bepaald dat de mede-eigenaren in gebouwen in mede-eigendom die door een warmtenet worden bediend verplicht zijn bij te dragen in de verwarmingskosten van het gebouw, ondanks het feit dat zij niet individueel om de levering van stadsverwarming hebben gevraagd en zelfs indien zij hiervan in hun appartement geen gebruik maken.

51. Alvorens over deze vraag uitspraak te doen, moet in beginsel worden nagegaan of richtlijn 2011/83 op de hoofdgedingen van toepassing is.[27] In dit verband herinner ik eraan dat deze richtlijn, volgens artikel 3, lid 1, ervan, onder de voorwaarden en in die mate als aangegeven in de bepalingen ervan, van toepassing is op „alle tussen een handelaar en een consument gesloten overeenkomsten", waaronder „overeenkomsten voor de levering van water, gas, elektriciteit of stadsverwarming, ook door openbare leveranciers, voor zover deze producten op een contractuele basis worden geleverd". Voorts is die richtlijn volgens artikel 28, lid 2, ervan enkel van toepassing op „overeenkomsten gesloten na 13 juni 2014".

52. Niettemin acht ik het niet nodig deze problematiek in de onderhavige zaak diepgaand te behandelen. Ten aanzien hiervan blijkt uit de verwijzingsbeslissingen dat, in het Bulgaars recht, de levering van verwarming en warm water voor huishoudelijk gebruik aan gebouwen in mede-eigendom via een warmtenet aanleiding geeft tot een overeenkomst, de mede-eigendom een rechtsgemeenschap zonder rechtspersoonlijkheid is[28] en elke mede-eigenaar wordt aangemerkt als eindafnemer die verplicht is de kosten van de in het gebouw verbruikte warmte-energie te betalen[29]. Derhalve kan worden uitgegaan van de premisse dat er voor de toepassing van richtlijn 2011/83 duidelijk een

27 Volgens mijn opvatting betreft dit de tweede, de derde en de achtste prejudiciële vraag in zaak C-725/17.

28 Zie dienaangaande ook de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Kerr (C-25/18, EU:C:2019:86, punt 43).

29 Zie punt 46 van deze conclusie. Ik wijs er in dit verband op dat de Uniewetgever in de recente richtlijn (EU) 2018/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 houdende wijziging van [richtlijn 2012/27] (PB 2018, L 328, blz. 210), die nog niet van toepassing is, een onderscheid maakt tussen „eindafnemers" en „eindgebruikers". De „eindgebruikers" zijn overeenkomstig het bij richtlijn 2018/2002 ingevoerde nieuwe artikel 10 bis met name de natuurlijke of rechtspersonen die bewoner zijn van een afzonderlijk gebouw of van een eenheid in een appartementengebouw of multifunctioneel gebouw dat beschikt over een centrale bron voor verwarming, koeling of warm water voor huishoudelijk gebruik en die geen rechtstreekse of individuele overeenkomst met de energieleverancier hebben. Omgekeerd zijn de „eindafnemers" personen die *rechtstreeks met de leverancier zijn verbonden*.

„overeenkomst voor de levering van stadsverwarming" tussen een „handelaar" (de leverancier/distributeur) en een „consument" (elke mede-eigenaar) bestaat en dat deze richtlijn ratione temporis van toepassing is[30], zonder dat deze verschillende aspecten in detail hoeven te worden onderzocht, te meer daar genoemde richtlijn in mijn ogen kennelijk niet in de weg staat aan een regeling als artikel 153, leden 1 en 6, van de energiewet.

53. In dit verband merk ik *in de eerste plaats* op dat artikel 3, lid 5, van richtlijn 2011/83 bepaalt dat „[v]oor zover algemene aspecten van het verbintenissenrecht niet bij deze richtlijn worden geregeld, [...] deze richtlijn de algemene bepalingen van het nationale verbintenissenrecht, zoals over de geldigheid, het ontstaan of de gevolgen van overeenkomsten, onverlet [laat]".[31]

54. De leden 1 en 6 van artikel 153 van de energiewet zien echter juist op het ontstaan, de geldigheid en de rechtsgevolgen van een overeenkomst voor de levering van energie ten aanzien van elke mede-eigenaar en op de voorwaarden voor de opzegging van deze overeenkomst.[32] De voormelde leden bepalen in wezen dat elke mede-eigenaar met de energiedistributeur verbonden is en als zodanig verplicht is bij te dragen in de verwarmingskosten (totdat de aansluiting met de toestemming van een gekwalificeerde meerderheid van de mede-eigenaren is opgezegd). Kort gezegd bestaat er volgens die bepalingen, zolang dit besluit tot beëindiging van de aansluiting niet is genomen, een *geldige en daadwerkelijke* overeenkomst tussen Dimitrova en Dimitrov enerzijds, en de distributeurs anderzijds. De bepalingen van richtlijn 2011/83 doen daaraan niet af, aangezien het ontstaan, de geldigheid en de rechtsgevolgen van overeenkomsten in beginsel juist geen aangelegenheden zijn die door deze richtlijn worden geharmoniseerd.[33] Deze richtlijn legt dus in beginsel geen inhoudelijke of vormvereisten op voor het sluiten en de geldigheid van een dergelijke overeenkomst noch voor de ontbinding ervan.[34]

55. Ik geef toe dat de loutere vaststelling dat de door richtlijn 2011/83 tot stand gebrachte harmonisatie beperkt is, niet volstaat om de gestelde vraag te beantwoorden. Artikel 27 van deze richtlijn, betreffende niet-gevraagde leveringen, heeft immers tot op zekere hoogte betrekking op de totstandkoming van contractuele betrekkingen.[35]

30 Hoewel, zoals de Litouwse regering opmerkt, niets minder zeker is gelet op de perioden van de feiten van de hoofdgedingen.

31 Zie in die zin ook overweging 14 van richtlijn 2011/83. Evenzo bepaalt artikel 3, lid 2, van richtlijn 2005/29 dat deze laatste richtlijn het verbintenissenrecht en, in het bijzonder, de regels betreffende de geldigheid, de opstelling en de rechtsgevolgen van contracten onverlet laat.

32 De leden 1 en 6 van artikel 153 van de energiewet zijn strikt genomen weliswaar geen „algemene bepalingen" van het verbintenissenrecht in de zin van de regels van het gemene recht die op elk soort overeenkomsten van toepassing zijn. Deze bedenking lijkt mij ten grondslag te liggen aan de eerste prejudiciële vraag in de zaak C-725/17. Ten behoeve van de in artikel 3, lid 5, van richtlijn 2011/83 bedoelde uitsluiting is de algemene of bijzondere aard van de regel evenwel minder belangrijk dan het voorwerp ervan: zodra een nationale bepaling over een aangelegenheid handelt die naar haar aard deel uitmaakt van het verbintenissenrecht (ontstaan, geldigheid, oorzaak, voorwerp enzovoort), valt deze regel in beginsel niet binnen de werkingssfeer van deze richtlijn.

33 Ik herinner er dienaangaande aan dat de Commissie in haar voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende consumentenrechten [COM(2008) 614 final] een volledige harmonisatie van het consumentenovereenkomstenrecht overwoog. De Uniewetgever is uiteindelijk overgegaan tot een veel beperktere, op bepaalde bijzondere overeenkomsten en specifieke aangelegenheden gerichte harmonisatie: invoering van een algemene informatieverplichting, herschikking en uniformisering van de informatievoorschriften en van het herroepingsrecht voor overeenkomsten op afstand en buiten verkoopruimten gesloten overeenkomsten, enz.

34 Aan deze uitlegging wordt niet afgedaan door de bepalingen die de Sofiyski rayonen sad in zijn verwijzingsbeslissing vermeldt. In dit verband regelt artikel 5, lid 1, onder f), van richtlijn 2011/83 niet de verbreking van de contractuele verhouding, maar enkel de verplichting voor de handelaar om de consument *informatie* te verstrekken over de in het nationale recht vervatte voorwaarden voor het opzeggen van de overeenkomst. Verder regelen artikel 7, lid 1, en artikel 8, lid 1, van richtlijn 2011/83, los van het feit dat deze bepalingen respectievelijk gelden voor buiten verkoopruimten gesloten overeenkomsten en op afstand gesloten overeenkomsten – en dus niet op contracten voor de levering van stadsverwarming –, enkel de *vorm waarin deze informatie moet worden verstrekt*.

35 Vandaar dat artikel 3, lid 5, van richtlijn 2011/83 preciseert dat „[v]oor zover" algemene aspecten van het verbintenissenrecht niet bij deze richtlijn worden geregeld, deze richtlijn de algemene bepalingen van het nationale verbintenissenrecht onverlet laat.

56. Wat dit betreft herinner ik er *in de tweede plaats* aan dat artikel 27 van richtlijn 2011/83 met betrekking tot het begrip „niet-gevraagde levering" naar punt 29 van bijlage I bij richtlijn 2005/29 verwijst.[36] Dit punt definieert „niet-gevraagde levering" als het feit dat een handelaar met name vraagt om onmiddellijke dan wel uitgestelde betaling van producten die de handelaar heeft geleverd, maar waar de consument niet om heeft gevraagd. Voornoemd artikel 27 preciseert ook dat het uitblijven van een reactie van de consument op de ongevraagde levering niet betekent dat hij met deze instemt.[37]

57. In het Unierecht hebben niet-gevraagde leveringen aanvankelijk geleid tot een bepaling van richtlijn 97/7/EG betreffende de bescherming van de consument bij op afstand gesloten overeenkomsten[38], die is vervangen door richtlijn 2011/83. De gedachte was om de praktijk tegen te gaan waarbij een handelaar een bepaald product naar een consument verzendt met de vermelding dat indien dit niet binnen een bepaalde termijn wordt teruggezonden, de handelaar zijn aanbod van verkoop als aanvaard zal beschouwen en van de consument betaling van de prijs zal eisen — met andere woorden de praktijk waarbij de *aankoopinstemming* van de consument *wordt afgedwongen*. Door de consument vrij te stellen van enige tegenprestatie in gevallen van ongevraagde levering en door te preciseren dat het uitblijven van een reactie van de consument niet betekent dat hij instemt, *verhindert* artikel 27 van richtlijn 2011/83 *dat via een dergelijke praktijk rechtsgeldig een overeenkomst tot stand komt*. In zoverre harmoniseert deze bepaling het nationale verbintenissenrecht.[39]

58. Daarbij zij evenwel aangetekend dat een van de essentiële voorwaarden voor kwalificatie als niet-gevraagde levering in de zin van artikel 27 van richtlijn 2011/83 het feit betreft dat de consument niet *vooraf en uitdrukkelijk* om de betrokken levering *heeft verzocht*. Voorts strekt deze bepaling ertoe *een handelaar* te beletten een contractuele relatie aan de consument op te leggen.

59. *Om te beginnen* is de levering van energie in casu echter niet op initiatief van een handelaar verricht, maar overeenkomstig de voorschriften van de Bulgaarse wetgever. Ingevolge de energiewet is de distributeur van warmte-energie verplicht afnemers die daarom verzoeken, aan te sluiten op het warmtenet[40] en de aangesloten gebouwen warmte-energie te leveren. Het lijkt mij zeer twijfelachtig dat een levering uit hoofde van een wettelijke verplichting als een „niet-gevraagde levering" in de zin van artikel 27 van richtlijn 2011/83 kan worden aangemerkt.[41]

60. *Vervolgens* vloeit de levering van verwarming hoe dan ook voort uit *een uitdrukkelijk en voorafgaand verzoek*. Elke mede-eigenaar is met de distributeur verbonden zodra een gekwalificeerde meerderheid van mede-eigenaren uitdrukkelijk schriftelijk met die levering heeft ingestemd. In werkelijkheid betwisten Dimitrova en Dimitrov het feit dat een bepaalde meerderheid van de mede-eigenaren een verbintenis kan aangaan voor alle mede-eigenaren (met inbegrip van de personen die naderhand eigenaar worden) en dat dezelfde meerderheid nodig is om geheel en al af te zien van de levering van wamte-energie in het gebouw.

36 Mijns inziens is er dus geen aanleiding om afzonderlijk uitspraak te doen over richtlijn 2005/29, zoals de Rayonen sad Asenovgrad met zijn derde vraag heeft verzocht. Deze vraag lijkt mij namelijk te zijn gesteld ten behoeve van de toepassing van het in artikel 27 van richtlijn 2011/83 bedoelde verweermiddel (*remedy*).

37 Artikel 27 van richtlijn 2011/83 is in soortgelijke bewoordingen omgezet in artikel 62 van de Zakon za zashtita na potrebitelite (wet op de consumentenbescherming) (DV nr. 99 van 9 december 2005).

38 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 1997 betreffende de bescherming van de consument bij op afstand gesloten overeenkomsten (PB 1997, L 144, blz. 19). Het betrof artikel 9 van deze richtlijn.

39 Zoals in punt 48 van deze conclusie is aangegeven, biedt dit artikel de consument overigens een contractueel verweermiddel (*remedy*).

40 Zie artikel 133, lid 1, van de energiewet.

41 Daarmee rijst uiteraard wel de nog niet eerder opgekomen vraag op of het verbod op niet-gevraagde leveringen, zoals vervat in artikel 27 van richtlijn 2011/83, kan worden tegengeworpen aan de nationale wetgevers, dat wil zeggen of deze zouden kunnen worden verplicht om de handelaren niet in een situatie te plaatsen waarin zij gedwongen zijn de consumenten dergelijke leveringen op te leggen. In de onderhavige zaak is het echter niet nodig nader op deze vraag in te gaan.

61. Artikel 153, leden 1 en 6, van de energiewet roept geenszins een ongevraagde levering in het leven, maar houdt verband met een complexe „groepssituatie", namelijk die van onroerende zaken in mede-eigendom. Ik wijs er dienaangaande op dat gebouwen waarvoor de status van mede-eigendom geldt, zoals die welke in de hoofdgedingen aan de orde zijn, privégedeelten bevatten waarvoor een exclusief eigendomsrecht geldt, en gemeenschappelijke ruimten waarvoor een stelsel van gedwongen onverdeeldheid geldt en waarvan elke mede-eigenaar noodzakelijkerwijs een evenredig deel bezit. Deze gemeenschappelijke ruimten zijn in beginsel onlosmakelijk en bedoeld voor gezamenlijk gebruik en nut, en zijn dus onderworpen aan een beheer dat is georganiseerd op basis van besluiten die met een bepaalde meerderheid van de mede-eigenaren worden genomen.[42] Een dergelijke regeling is onontbeerlijk voor een efficiënt beheer van deze onroerende zaken: een regel inzake eenparigheid van stemmen zou dit beheer onuitvoerbaar maken.

62. Welnu, de interne verwarmings- en warmwaterinstallatie vormt een gemeenschappelijk deel van de mede-eigendom.[43] Aangezien deze interne installatie nodig is voor de levering van verwarming en warm water in het gebouw, is dit een collectief aan de mede-eigenaren geboden dienst en dus noodzakelijkerwijs een aangelegenheid die de mede-eigendom in zijn geheel aangaat. Het „verzoek" om stadsverwarming berust logischerwijs op een besluit van de mede-eigendom in zijn geheel.[44]

63. Bovendien is het, wanneer dit besluit eenmaal is genomen, eveneens logisch dat elke mede-eigenaar gehouden is bij te dragen in de kosten die overeenkomen met het verlies van de interne installatie en met het warmteverbruik van de andere gemeenschappelijke ruimten van het gebouw: in zijn hoedanigheid van onverdeelde eigenaar van deze ruimten is hij tevens „verbruiker" van deze warmte.[45] In dit verband is het van weinig belang dat hij zich met zijn eigen middelen wenst te verwarmen zonder van de collectieve verwarming gebruik te maken, dat hij de locatie niet bewoont of dat hij zijn radiatoren heeft verwijderd.[46]

64. Dat geldt ook voor eigenaren die tot de mede-eigendom toetreden nadat het besluit tot aansluiting op de stadsverwarming is genomen. Het beginsel dat nieuwe mede-eigenaren gebonden zijn aan besluiten van de mede-eigendom, waaronder de aansluiting op stadsverwarming, beoogt de stabiliteit van de mede-eigendom te verzekeren; bij gebreke hiervan zou om het even welk besluit van de mede-eigendom bij elke eigendomsoverdracht in het gebouw ter discussie komen te staan. Overigens worden alle kopers van een appartement op de hoogte gebracht van het feit dat het betrokken gebouw door een warmtenet wordt bediend en dat aan de gemeenschappelijke ruimten die zij met dit appartement verwerven bepaalde lasten verbonden zijn.[47] Bovendien zijn de op de stadsverwarming toepasselijke algemene voorwaarden publiekelijk bekend.[48]

42 In Bulgarije worden de rechtsverhoudingen die voortvloeien uit appartementseigendom geregeld door de Zakon za sobstvenostta (eigendomswet). De Zakon za upravlenie na etazhnata sobstvenost (wet op het beheer van appartementengebouwen) omschrijft eveneens de respectieve rechten en verplichtingen van de eigenaren, gebruikers en bewoners in het kader van het beheer van het goed dat in mede-eigendom wordt gehouden. Artikel 10 van deze wet wijst de algemene vergadering en een raad van bestuur als beheersorganen aan.

43 Artikel 140, lid 3, van de energiewet. Dezelfde regel is opgenomen in de eigendomswet en in de wet op het beheer van appartementengebouwen.

44 Hetzelfde geldt voor alle verstrekkers van diensten betreffende de gemeenschappelijke ruimten. Hierbij kan worden gedacht aan een dienstverrichter die is belast met het repareren c.q. onderhouden van de interne installatie, een tuinman die een gemeenschappelijke ruimte onderhoudt, enzovoort. Ter zake is het gebruikelijk dat elke mede-eigenaar verplicht is van de door de mede-eigendom aangewezen dienstverrichters gebruik te maken en een deel van de collectieve lasten met betrekking tot dergelijke dienstverrichtingen te betalen. Zie de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Kerr (C-25/18, EU:C:2019:86, punt 43).

45 Ik merk op dat zowel de Konstitutsionen sad (grondwettelijk hof, Bulgarije) bij arrest nr. 5 van 22 april 2010 in constitutionele zaak nr. 15 van 2009 als de Varhoven kasatsionen sad (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Bulgarije) in zijn interpretatieve arrest nr. 2/2016 van 25 mei 2017 op basis van soortgelijke gronden heeft geoordeeld dat er geen conflict bestaat tussen artikel 153, leden 1 en 6, van de energiewet en artikel 62 van de wet op de consumentbescherming die niet-gevraagde leveringen verbiedt.

46 Bovendien dringt een deel van deze warmte zijn appartement binnen. Zie punt 85 van deze conclusie.

47 Zie in die zin arrest nr. 5 van 22 april 2010 van de Konstitutsionen sad.

48 Zie voetnoot 24 van deze conclusie. Zoals de Commissie ter terechtzitting heeft opgemerkt, kan een mede-eigenaar overigens onder bepaalde voorwaarden de algemene vergadering verzoeken de aansluiting van het gebouw op het stadsverwarmingsnet te heroverwegen en in rechte opkomen tegen het eventuele besluit van deze algemene vergadering.

65. In dit verband kan uit artikel 27 van richtlijn 2011/83 niet worden afgeleid – zoals Dimitrova en Dimitrov lijken te doen – dat een consument altijd *persoonlijk moet instemmen* met de levering van elk goed of de verrichting van elke dienst, en dat hij de overeenkomst die in deze levering of verrichting voorziet *persoonlijk* moet kunnen opzeggen. Ik ben van mening dat richtlijn 2011/83 zich er niet tegen verzet dat in bepaalde ingewikkelde situaties die een vorm van consumentengemeenschap en een aan deze gemeenschap collectief geleverd goed of verrichte dienst inhouden, *de door sommige van hen gegeven instemming de anderen verbindt*[49], *daaronder begrepen de nieuwe leden van deze gemeenschap*, zulks onder de in het nationale recht van de lidstaten vastgestelde voorwaarden. Deze richtlijn, net als het recht van de Unie in het algemeen, regelt deze bijzondere kwesties eenvoudigweg niet.

66. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging op de tweede en de derde vraag in zaak C-708/17 en op alle vragen in zaak C-725/17 te antwoorden dat richtlijn 2011/83 aldus moet worden uitgelegd dat zij niet in de weg staat aan een nationale regeling volgens welke de mede-eigenaren in gebouwen in mede-eigendom die door een warmtenet worden bediend, verplicht zijn bij te dragen in de verwarmingskosten van het gebouw, ook al hebben zij niet individueel om de levering van stadsverwarming gevraagd en zelfs indien zij hiervan in hun appartement geen gebruik maken.

3. Richtlijnen betreffende energie-efficiëntie (eerste vraag in zaak C-708/17)

67. De eerste vraag van de Rayonen sad Asenovgrad in zaak C-708/17 betreft de methode voor de verdeling van de kosten van de verbruikte wamte-energie onder de mede-eigenaren van een gebouw dat door een warmtenet wordt bediend. Deze vraag ziet op richtlijn 2006/32. Aangezien de door Dimitrova betwiste schuldvordering evenwel betrekking heeft op de warmte-energie die werd geleverd tussen 1 november 2012 en 30 april 2015[50] en deze richtlijn met ingang van 5 juni 2014 is vervangen door richtlijn 2012/27, moet aan de hand van deze twee richtlijnen worden geantwoord[51].

68. Zoals in punt 40 van deze conclusie is aangegeven, wordt in de Bulgaarse regeling bepaald dat de kosten van de door de interne installatie afgegeven warmte (ter herinnering: het verlies van het interne net) evenredig onder de mede-eigenaren worden verdeeld naar verhouding van het volgens de plattegrond van het gebouw verwarmbare volume van hun appartement.

69. Dimitrova voert aan dat deze verdelingsregel niet in overeenstemming is met de vereisten van artikel 13, lid 2, van richtlijn 2006/32, vervangen door artikel 10, lid 1, van en bijlage VII, punt 1.1, bij richtlijn 2012/27.

70. In dit verband verplichtte artikel 13, lid 2, van richtlijn 2006/32 de lidstaten ervoor te zorgen dat, indien van toepassing, de facturering van energie aan de eindafnemers met name is „gebaseerd op het actuele verbruik". Artikel 10, lid 1, van richtlijn 2012/27 en bijlage VII, punt 1.1, bij deze richtlijn herhalen deze verplichting met de precisering dat deze door de lidstaten uiterlijk op 31 december 2014 ten uitvoer moet zijn gelegd voor alle sectoren die onder deze richtlijn vallen, mits zulks technisch mogelijk en economisch verantwoord is.[52]

49 Op dit punt is het dus niet van belang of de groep in zijn geheel (in casu de mede-eigendom) of elk van de personen die samen deze groep vormen (elke mede-eigenaar) in de zin van richtlijn 2011/83 „consument" is van de dienst of het product waarom wordt gevraagd.

50 Evenzo heeft de litigieuze schuldvordering in zaak C-725/17 betrekking op de tussen 1 mei 2014 en 30 april 2016 geleverde warmte. Hoewel de Sofiyski rayonen sad het Hof geen vragen heeft gesteld over de uitlegging van de richtlijnen inzake energie-efficiëntie, kan een antwoord van het Hof op deze problematiek evenwel ook nuttig zijn voor de beslechting van die zaak.

51 Zie punt 9 van deze conclusie. Volgens vaste rechtspraak van het Hof is een nieuwe regeling van het Unierecht, behalve afwijking, in beginsel onmiddellijk van toepassing op de toekomstige gevolgen van een onder de oude regeling ontstane situatie [zie met name arrest van 10 juni 2010, Bruno e.a. (C-395/08 en C-396/08, EU:C:2010:329, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak)]. Richtlijnen 2006/32 en 2012/27 zijn dus beide ratione temporis van toepassing op de hoofdgedingen: de eerste voor de tot 5 juni 2014 verbruikte warmte-energie en de tweede voor de vanaf die datum verbruikte warmte-energie.

52 Artikel 10, lid 1, van richtlijn 2012/27 preciseert dat deze bepaling niet van toepassing is op eindafnemers die over een slimme meter beschikken als bedoeld in de richtlijnen 2009/72 en 2009/73 betreffende respectievelijk elektriciteit en aardgas. Deze precisering betreft dus niet de levering van warmte.

71. Volgens Dimitrova heeft de in de stadsverwarmingsverordening bedoelde regel inzake de verdeling van de kosten voor de door de interne installatie afgegeven warmte echter tot gevolg dat het bedrag dat aan de mede-eigenaren uit hoofde van die warmte in rekening wordt gebracht, niet afhangt van de hoeveelheid warmte-energie die mogelijk of daadwerkelijk door de interne installatie in hun appartement wordt afgegeven (of eigenlijk aldaar verloren gaat) – en dus door elke mede-eigenaar „daadwerkelijk wordt verbruikt”[53]. De Rayonen sad Asenovgrad lijkt het met dit standpunt eens te zijn.

72. Deze rechter wenst dus in wezen van het Hof te vernemen of artikel 13, lid 2, van richtlijn 2006/32 en artikel 10, lid 1, van en bijlage VII, punt 1.1, bij richtlijn 2012/27 zich tegen een dergelijke verdelingsregel verzetten. Hij wenst eveneens te vernemen of het antwoord op deze vraag afhangt van de vraag of het al dan niet technisch mogelijk is om te bepalen hoeveel warmte door de interne installatie in elk appartement daadwerkelijk wordt afgegeven.

73. Mijns inziens moeten deze vragen ontkennend worden beantwoord. In dit verband acht ik het wenselijk terug te komen (in de eerste plaats) op de voorwaarden waaronder facturering op basis van het daadwerkelijke verbruik moet worden vastgesteld en op de technieken waarop deze facturering voor de levering van warmte en warm water voor huishoudelijk gebruik in gebouwen in mede-eigendom berust, en vervolgens (in de tweede plaats), wat situaties betreft waarin deze factureringsmethode verplicht is, op de omvang van deze verplichting.

74. *In de eerste plaats* moesten de lidstaten op grond van artikel 13, lid 2, van richtlijn 2006/32, zoals ik in herinnering heb gebracht, ervoor zorgen dat de facturering van energie aan eindafnemers „indien van toepassing” is gebaseerd op het actuele verbruik. Artikel 10, lid 1, van richtlijn 2012/27 en bijlage VII, punt 1.1, bij deze richtlijn vermelden dat deze facturering ten uitvoer moet worden gelegd „mits zulks technisch mogelijk en economisch verantwoord is”. Deze voorwaarden moeten mijns inziens worden gelezen in het licht van de bepalingen inzake de meting van het energieverbruik van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2006/32 en van artikel 9 van richtlijn 2012/27.

75. In dit verband voorzien artikel 13, lid 1, van richtlijn 2006/32 en artikel 9, lid 1, van richtlijn 2012/27 in nagenoeg gelijke bewoordingen in de installatie van individuele meters door eindafnemers waarmee hun daadwerkelijk verbruik kan worden gemeten. Op dit gebied variëren de eisen naargelang van het soort gebouw in kwestie: voor nieuwe gebouwen of gebouwen die ingrijpend worden gerenoveerd is de installatie van meters verplicht, terwijl de installatie ervan in bestaande gebouwen afhangt van de voorwaarde dat zulks technisch mogelijk en financieel redelijk is en in verhouding staat tot de potentiële besparingen[54].

76. In artikel 9, lid 3, van richtlijn 2012/27 heeft de Uniewetgever verduidelijkt op welke wijze deze maatregel voor het warmte- en koelingsverbruik en het verbruik van warm water voor huishoudelijk gebruik in gebouwen in mede-eigendom die door een warmtenet worden bediend, ten uitvoer moet worden gelegd.[55]

53 Dimitrova stelt dat er een nauwkeurige raming kan worden gemaakt van de warmte die door de interne installatie in elke woning wordt afgegeven, door per geval vast te stellen of de stijgleidingen van die installatie daadwerkelijk door het betrokken appartement lopen en, in voorkomend geval, door de technische kenmerken van de buizen die door deze woning lopen in ogenschouw te nemen, in het bijzonder hun isolatie (waardoor elke warmte-overdracht wordt verhinderd) en het verwarmde oppervlak (hoe groter het oppervlak van de leiding is – met name gelet op de doorsnede ervan –, hoe groter de hoeveelheid afgegeven warmte is).

54 De opzet is rekening te houden met de configuratie van bestaande gebouwen en kostenefficiëntie in te voeren. Het gaat erom te beoordelen of de kosten van de wijzigingen die aan bestaande en met name oude installaties moeten worden aangebracht om individuele verbruiksmeting mogelijk te maken, evenredig zijn aan de energiebesparingen die dankzij deze maatregel kunnen worden gerealiseerd. Zie overweging 30 van richtlijn 2012/27 en Robinson, S. en Vogt, G., *Guidelines on good practice in cost-effective cost allocation and billing of individual consumption of heating, cooling and domestic hot water in multi-apartment and multi-purpose buildings, Support for the implementation of Articles 9-11 of Directive 2012/27/EU on energy efficiency with respect to thermal energy supplied from collective systems*, empirica GmbH, Bonn, december 2016.

55 Zie overwegingen 32 en 33 van richtlijn 2012/27.

77. Zo preciseert deze bepaling dat in dergelijke gebouwen enerzijds een warmte- of warmwatermeter moet worden geïnstalleerd bij de warmtewisselaar of het leveringspunt [56]. Anderzijds moeten de lidstaten ervoor zorgen dat er uiterlijk op 31 december 2016 ook individuele verbruiksmeters worden geïnstalleerd om het warmte- of koelingsverbruik of warmwaterverbruik voor iedere eenheid te meten, „waar dat technisch haalbaar en kostenefficiënt is". Bij gebreke hiervan moeten individuele warmtekostenverdelers [57] worden gebruikt om het warmteverbruik van elke radiator te meten, „tenzij de lidstaat aantoont dat de installatie van die warmtekostenverdelers niet kostenefficiënt is" [58]. In dit laatste geval kunnen alternatieve kostenefficiënte methoden voor de meting van het warmteverbruik worden overwogen.

78. Hieruit volgt dat met betrekking tot de verwarming in gebouwen in mede-eigendom die door een warmtenet worden bediend, de facturering op basis van het actuele (werkelijke) verbruik als bedoeld in artikel 13, lid 2, van richtlijn 2006/32 en artikel 10, lid 1, van richtlijn 2012/27 moet worden ingevoerd voor bewoners die beschikken over toestellen waarmee dit verbruik kan worden vastgesteld onder de voorwaarden van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2006/32 en artikel 9, leden 1 en 3, van richtlijn 2012/27. Deze wijze van facturering berust op de uitlezing van de individuele warmtemeters in de privégedeelten of, bij gebreke daarvan, op de meetgegevens van de warmtekostenverdelers. [59]

79. In het onderhavige geval staat vast dat de appartementen van Dimitrova en Dimitrov van dergelijke toestellen waren voorzien. [60] Zij moeten derhalve gebruik kunnen maken van facturering op basis van hun werkelijke warmte-energieverbruik. [61]

80. *In de tweede plaats* ben ik van mening dat noch artikel 13, lid 2, van richtlijn 2006/32, noch artikel 10, lid 1, van richtlijn 2012/27 vereist dat, wanneer deze methode van facturering verplicht is, de energiefactuur van eindverbruikers *uitsluitend* afhangt van het werkelijke verbruik.

81. In tegenstelling tot hetgeen Dimitrova stelt, leggen deze bepalingen namelijk geen beginsel op volgens welk elke eindafnemer van energie slechts zou moeten betalen voor wat hij daadwerkelijk heeft verbruikt. De tekst ervan geeft enkel aan dat de facturering is „gebaseerd op" het werkelijke verbruik. Dit vereiste moet mijns inziens worden gelezen tegen de achtergrond van de doelstellingen van deze richtlijnen en van de ontstaansgeschiedenis van deze bepalingen.

56 Dat wil zeggen bij het onderstation (zie voetnoot 17 van deze conclusie).

57 In tegenstelling tot een warmte-energiemeter meet een warmtekostenverdeler niet de daadwerkelijk aan een woning geleverde hoeveelheid warmte, maar slechts een representatieve grootheid hiervan, waarbij het temperatuurverschil tussen een oppervlaktepunt van de radiator waarop de verdeler is bevestigd en de omgevingstemperatuur van het vertrek in de tijd wordt geïntegreerd.

58 Zoals ik heb aangegeven beogen de aangehaalde voorwaarden inzake haalbaarheid en efficiëntie rekening te houden met de bestaande installaties en de kosten van de eventuele wijziging hiervan. Aldus zou voor de installatie van individuele meters in bepaalde gevallen de gehele interne installatie van een gebouw moeten worden vervangen, aangezien dergelijke meters met name niet in distributiesystemen met stijgleidingen kunnen worden geïnstalleerd. In deze gebouwen mogen in plaats daarvan op elke radiator verdelers worden geïnstalleerd. Dergelijke verdelers kunnen echter niet worden geïnstalleerd in gebouwen waar de verwarming functioneert zonder radiatoren of warmtewisselaaroppervlakken waarop zij kunnen worden geplaatst. In elk geval is de installatie van toestellen waarmee het individuele verbruik kan worden vastgesteld niet nuttig in gebouwen waarvan de bewoners geen controle over hun radiatoren hebben. Zie overwegingen 28 en 29 van richtlijn 2012/27 en Robinson, S. en Vogt G., op. cit.

59 Dit wordt bevestigd door de nieuwe richtlijn 2018/2002, die in richtlijn 2012/27 een artikel 10 bis heeft ingevoegd dat specifiek betrekking heeft op de facturering van het verbruik van verwarming, koeling en warm water voor huishoudelijk gebruik en in lid 1 preciseert dat *„[w]anneer [...] meters of warmtekostenverdelers zijn geïnstalleerd*, [...] de lidstaten [...] erop [toezien] dat de facturerings- en verbruiksinformatie [...] gebaseerd is op het werkelijke verbruik *of de meetgegevens van warmtekostenverdelers*" (cursivering van mij).

60 Uit de verwijzingsbeslissingen blijkt dat het appartement van de eerste van een „warmtemeter" en dat van de tweede van verdelers is voorzien.

61 In de onderhavige zaak behoeft geen uitspraak te worden gedaan over de exacte datum waarop facturering op basis van het werkelijke verbruik op grond van het Unierecht in hun gebouwen verplicht is geworden.

82. In dit verband herinner ik eraan dat de richtlijnen 2006/32 en 2012/27 met name tot doel hebben de energie-efficiëntie binnen de Unie te verbeteren, vooral bij het eindgebruik.[62] Zij zijn in overeenstemming met twee aanbevelingen van de Raad[63] en een eerste richtlijn[64] die ertoe strekken de toepassing van regels te bevorderen die met betrekking tot de verdeling van de kosten voor verwarming, koeling en warm water voor sanitair gebruik in gebouwen in mede-eigendom die met collectieve systemen zijn uitgerust, rekening houden met het daadwerkelijke verbruik van elke bewoner. Het verband tussen het daadwerkelijke verbruik en de facturering stimuleert eenieder immers om zich energie-efficiënt te gedragen[65] teneinde het verbruik te verminderen en de factuur navenant te verlagen.

83. Facturering op basis van het actuele (werkelijke) verbruik als bedoeld in artikel 13, lid 2, van richtlijn 2006/32 en artikel 10, lid 1, van richtlijn 2012/27 is dus niet een doel op zich: deze factureringsmethode heeft tot doel de bewoners van gebouwen in mede-eigendom aan te sporen tot energie-efficiënt gedrag teneinde op het niveau van de eindafnemer energiebesparingen te behalen. Dat doel impliceert dat *een deel* van de warmte-energiefactuur van de eindafnemers afhangt van hun werkelijke verbruik, dat overeenkomt met het gebruik dat zij van de radiatoren van hun woning maken, dat wil zeggen met hun individuele gedrag.[66]

84. Daarentegen zou de verdeling van alle in een gebouw verbruikte warmte-energie onder de verschillende mede-eigenaren volgens de door de individuele meters of verdelers van hun appartementen verstrekte gegevens verder strekken dan voor het nagestreefde doel van energiebesparing noodzakelijk is. Bovenal zou een dergelijke verdelingsregel *onbillijk* zijn en *de verwezenlijking van dit doel* op de lange termijn *in gevaar brengen*.

85. *Ten eerste* staan de verschillende appartementen in gebouwen in mede-eigendom, zoals Toplofikatsia Sofia, EVN, de Litouwse regering en de Commissie hebben benadrukt, op thermisch gebied immers niet los van elkaar. De warmte circuleert in zekere mate tussen de wanden van de aangrenzende woningen, van de vertrekken waar de temperatuur het hoogst is naar die waar de temperatuur lager is, zodat het verbruik van eenieder wordt beïnvloed door het verwarmingsgedrag van de anderen[67]. Een verdeling van de verwarmingskosten enkel op basis van het individuele verbruik zou sommige bewoners, wier woningen zich bijvoorbeeld in het midden van het gebouw bevinden, ertoe kunnen aansporen hun radiatoren gedurende het gehele verwarmingsseizoen uit te zetten en uitsluitend af te hangen van de warmte die van hun buren afkomstig is, hetgeen voor deze laatsten extra kosten met zich mee zou brengen.

86. Bovendien hangt het individuele verbruik in de appartementen af van de plaats daarvan in het gebouw. In dit verband kunnen bepaalde ongunstig gelegen appartementen – zoals die welke op de hoogste verdieping, op de eerste verdieping boven een parkeerplaats, een vestibule of een andere onverwarmde ruimte, of op de hoek van het gebouw liggen of die op het noorden uitkijken – van nature kouder zijn en meer warmte vragen om een bepaalde temperatuur te bereiken dan andere woningen waarvan het volume gelijk is. Het zou aldus onbillijk zijn om de in een gebouw in mede-eigendom verbruikte warmte-energie uitsluitend volgens het individuele verbruik te verdelen.

62 Zie overwegingen 1 tot en met 3 en 32 van richtlijn 2006/32 en overwegingen 2 en 60 van richtlijn 2012/27.

63 Aanbevelingen 76/493/EEG van de Raad van 4 mei 1976 betreffende een rationeel energiegebruik in verwarmingsinstallaties van bestaande gebouwen (PB 1976, L 140, blz. 12) en 77/712/EEG van de Raad van 25 oktober 1977 betreffende het regelen van de verwarming, de productie van warm water voor sanitaire doeleinden en het meten van warmtehoeveelheden in nieuwe gebouwen (PB 1977, L 295, blz. 1).

64 Richtlijn 93/76/EEG van de Raad van 13 september 1993 tot beperking van kooldioxide-emissies door verbetering van de energie-efficiëntie (SAVE) (PB 1993, L 237, blz. 28).

65 Bijvoorbeeld niet de ramen openen om te luchten terwijl de radiatoren aanstaan, de temperatuur van de vertrekken verlagen, met name 's nachts of wanneer deze niet worden gebruikt, enzovoort. Zie overweging 29 van richtlijn 2006/32 en overwegingen 30 tot en met 33 van richtlijn 2012/27.

66 Richtlijn 93/76 legde op dat de facturering van energie „op passende wijze proportioneel" op basis van het werkelijke verbruik dient plaats te vinden (zie elfde overweging en artikel 3 van deze richtlijn).

67 Volgens EVN omvatten de factureringsgegevens in de energiewet, die overeenkomen met de door de interne installatie afgegeven warmte, niet alleen de verliezen van de interne installatie in strikte zin, maar meer in het algemeen ook de warmteoverdracht binnen het gebouw.

87. *Ten tweede* zou het gevaar dreigen, wanneer de energiefactuur volledig van het individuele verbruik afhankelijk wordt gemaakt, dat het nemen van maatregelen ter verbetering van de algehele energie-efficiëntie van het gebouw, zoals ingrijpende renovatiewerkzaamheden voor het realiseren van wezenlijke energiebesparingen op de lange termijn, wordt bemoeilijkt. Voor dergelijke maatregelen is in de regel immers een besluit van de vergadering van mede-eigenaren nodig. De wijze waarop de verwarmingskosten onder de mede-eigenaren wordt verdeeld, heeft echter een rechtstreekse weerslag op de prikkels voor elk van hen om een dergelijk besluit te nemen en de kosten van deze werkzaamheden te dragen. Een uitsluitend of in te grote mate op het individuele verbruik gebaseerde verdeling zal de bewoners in een gunstige energiesituatie – bijvoorbeeld bewoners met een ideaal in het midden van het gebouw gelegen appartement dat de warmte van de aangrenzende appartementen benut en weinig warmteverlies naar buiten toe heeft – ertoe aanzetten om niet in te stemmen met een dergelijk besluit, in tegenstelling tot de eigenaren van minder energie-efficiënte appartementen, die zich in de minderheid dreigen te bevinden [68].

88. Zoals de Commissie, EVN en Toplofikatsia Sofia benadrukken, is het in de lidstaten gebruikelijk dat de verwarmingsfactuur in gebouwen in mede-eigendom die door een warmtenet of collectieve installatie worden bediend, een *variabel gedeelte* bevat, dat afhangt van het gemeten werkelijke verbruik of van de meetgegevens van de warmtekostenverdelers van de privégedeelten, en een *vast gedeelte*, dat aan elke mede-eigenaar wordt aangerekend op basis van criteria die losstaan van deze gegevens. Dit vaste gedeelte weerspiegelt aldus het feit dat een deel van de in het gebouw gebruikte verwarming *niet afhangt van het individuele gedrag van elk van de bewoners*. Dit is niet alleen het geval bij de eerder genoemde warmteoverdrachten, maar ook bij *de warmte die* – zoals in de onderhavige zaken – *door de interne installatie wordt afgegeven* (of die in de gemeenschappelijke ruimten wordt gebruikt).

89. In deze context bepaalt artikel 9, lid 3, derde alinea, van richtlijn 2012/27 dat de lidstaten, in het geval van gebouwen in mede-eigendom die zijn aangesloten op een warmtenet, met het oog op een transparante en accurate berekening van het individuele verbruik transparante regels *kunnen* invoeren voor de verdeling van de kosten van het thermische of warmwaterverbruik. Deze bepaling preciseert voorts dat deze regels, *waar passend*, richtsnoeren bevatten betreffende de wijze waarop de kosten van warmte en/of warm water verdeeld moeten worden naargelang het gebruik ervan a) als warm water voor huishoudelijk gebruik, b) als warmte uit de installatie van het gebouw voor de verwarming van de gemeenschappelijke ruimten (wanneer trappenhuizen en gangen voorzien zijn van radiatoren) en c) voor het verwarmen van appartementen.

90. Zoals uit deze bepaling blijkt, is de invoering van deze verdelingsregels facultatief. [69] Zo staat het de lidstaten vrij dergelijke regels vast te stellen of de beslissing over de hoogte van het vaste gedeelte en het variabele gedeelte over te laten aan de contractvrijheid van de mede-eigendommen, of om een algemeen kader vast te stellen dat deze mede-eigendommen speelruimte laat.

91. Bovendien laat artikel 9, lid 3, van richtlijn 2012/27 elke lidstaat de keuze ten aanzien van de inhoud van deze eventuele regels, zoals EVN, Toplofikatsia Sofia en de Litouwse regering hebben benadrukt, mits de vastgestelde regels „transparant" zijn. De lidstaten beschikken dus over een ruime beoordelingsmarge. Zo heeft Bulgarije gekozen voor een verdeling op basis van een opsplitsing van het verbruik in de privégedeelten, dat met meters of verdelers wordt gemeten, en een vast gedeelte waarbij de warmte van de gemeenschappelijke ruimten wordt gescheiden van de door de interne

68 Zie Robinson, S., en Vogt, G., op. cit., blz. 31. Zulks zou ook in strijd zijn met de geest van artikel 19, lid 1, onder a), van richtlijn 2012/27, waaruit kan worden opgemaakt dat de lidstaten gepaste maatregelen moeten overwegen om belemmeringen voor energie-efficiëntie weg te nemen wat betreft „de opsplitsing van prikkels [...] onder eigenaars, ertoe strekkende dat deze partijen er niet van worden weerhouden de investeringen in efficiëntieverbetering te doen die zij anders zouden doen, doordat zij individueel niet de volledige voordelen ontvangen of doordat er geen regels zijn voor de onderlinge verdeling van kosten en voordelen, waaronder de nationale voorschriften en maatregelen betreffende besluitvormingsprocessen in gebouwen met meerdere eigenaars".

69 Ik wijs er evenwel op dat de recente richtlijn 2018/2002 de lidstaten ertoe verplicht verdelingsregels vast te stellen (zie het door deze richtlijn in richtlijn 2012/27 ingevoerde nieuwe artikel 9 ter, lid 3).

installatie afgegeven warmte, die naargelang het verwarmbare volume van elk appartement wordt verdeeld. De meeste lidstaten hebben daarentegen een methode gekozen waarbij een bepaald percentage van het verbruik van het gehele gebouw (bijvoorbeeld 30 %) onder de mede-eigenaren wordt verdeeld aan de hand van een criterium zoals het volume of de oppervlakte van elke woning (zonder onderscheid tussen de in de gemeenschappelijke ruimten afgegeven warmte en die welke door de interne installatie wordt afgegeven), terwijl het resterende percentage afhangt van de meetgegevens van de meters of verdelers. Deze verschillende methoden zijn mijns inziens verenigbaar met de richtlijnen 2006/32 en 2012/27 [70].

92. Ten slotte betekent facturering op basis van het werkelijke verbruik, anders dan Dimitrova lijkt aan te nemen [71], niet dat de door de lidstaten gekozen criteria voor de verdeling van het vaste deel van de factuur – in casu de kosten van de door de interne installatie afgegeven warmte – *het werkelijke verbruik zo getrouw mogelijk weergeven*. Met betrekking tot het deel van de factuur dat niet van de meetgegevens van de toestellen in de privégedeelten afhangt, hebben de lidstaten naar mijn mening de vrijheid om deze te verdelen volgens een door hen passend geachte criterium, zoals de nuttige oppervlakte (in m^2) van elke ruimte of het verwarmde volume ervan (in m^3). De Bulgaarse wetgever was met andere woorden niet verplicht een criterium toe te passen waarbij de daadwerkelijk door de interne installatie in elk appartement afgegeven warmte wordt weergegeven, zelfs al zouden deze gegevens technisch meetbaar zijn. [72]

93. Niettemin impliceert de verwezenlijking van het doel dat wordt nagestreefd met de factureringsregel op basis van het werkelijke verbruik, zoals bedoeld in artikel 13, lid 2, van richtlijn 2006/32 en artikel 10, lid 1, van richtlijn 2012/27, mijns inziens dat het variabele deel significant is. Dit is immers van wezenlijk belang om de ontwikkeling van energie-efficiënt gedrag aan te moedigen.

94. Samenvattend ben ik van mening dat deze bepalingen de lidstaten verplichten ervoor te zorgen dat *een deel* van de factuur afhangt van het werkelijke verbruik en dat dit deel voldoende dient te zijn om de door deze bepalingen nagestreefde gedragswijzigingen tot stand te brengen. [73]

95. Uit de voorgaande overwegingen blijkt naar mijn mening dat de in de energiewet en de stadsverwarmingsverordening vervatte regels voldoen aan de in de richtlijnen 2006/32 en 2012/27 bedoelde vereisten met betrekking tot energiemeting en -facturering. Zoals EVN en Toplofikatsia Sofia benadrukken voorziet de energiewet enerzijds in de installatie van warmte-energiemeters bij het onderstation van elk gebouw en individuele warmtekostenmeters of -verdelers in elk appartement voor de verwarming alsook meters voor warm water voor huishoudelijk gebruik. [74] De facturen omvatten een met het verbruik in de privégedeelten overeenkomend variabel deel dat is gebaseerd op het werkelijke verbruik van elke mede-eigenaar en dat door deze individuele meters wordt gemeten of via de verdelers wordt geschat; gemiddeld genomen is dit variabele deel significant. [75] Anderzijds heeft

70 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat richtlijn 2012/27 in het algemeen een kader vaststelt voor de vermindering van het energieverbruik, maar dat het aan de lidstaten wordt overgelaten om de wijze van uitvoering te kiezen en dat zij dienaangaande over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken. Zie arrest van 7 augustus 2018, Saras Energía (C-561/16, EU:C:2018:633, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Mijns inziens geldt dit a fortiori voor richtlijn 2006/32. De lidstaten hebben aldus op basis van hun voorkeuren en eigen kenmerken verschillende methoden voor de verdeling van de kosten van warmte-energie gekozen. Zie Castellazzi, L., *Analysis of Member States' rules for allocating heating, cooling and hot water costs in multi-apartment/purpose buildings supplied from collective systems – Implementation of EED Article 9(3)*, EUR 28630 EN, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, Luxemburg, 2017.

71 Zie voetnoot 52 van deze conclusie.

72 Afgezien daarvan geeft het door de Bulgaarse wetgever gehanteerde criterium voor het verwarmde volume, zoals Toplofikatsia Sofia betoogt, de verspreiding van warmte weer.

73 Ik merk op dat het feit dat richtlijn 2006/32, anders dan artikel 9, lid 3, van richtlijn 2012/27, niet uitdrukkelijk melding maakt van de mogelijkheid om regels voor de verdeling vast te stellen, niet betekent dat de uitlegging van de eerste richtlijn moet verschillen van die van de tweede richtlijn. Het doel van de regels betreffende facturering op basis het werkelijke verbruik is hetzelfde in beide richtlijnen en de toevoeging door de wetgever van het genoemde artikel 9, lid 3, beoogde slechts de toepassing van deze regels te verduidelijken.

74 Zie artikel 140 van de energiewet.

75 Zie artikel 145, lid 1, van de energiewet. Toplofikatsia Sofia heeft ter terechtzitting verklaard dat uit de toepassing van deze regels blijkt dat het vaste deel van de factuur in Bulgarije tussen 30 % en 70 % varieert naargelang van de kenmerken van elk gebouw en in het bijzonder van de isolatie ervan.

de Bulgaarse wetgever voorzien in verdelingsregels die voldoen aan het transparantievereiste van artikel 9, lid 3, van richtlijn 2012/27: deze regels definiëren duidelijk de wijze waarop de in een gebouw verbruikte energie wordt vastgesteld alsmede de criteria volgens welke de daaraan verbonden kosten onder de mede-eigenaren worden verdeeld.

96. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging op de eerste vraag in zaak C-708/17 te antwoorden dat artikel 13, lid 2, van richtlijn 2006/32 en artikel 10, lid 1, van en bijlage VII, punt 1.1, bij richtlijn 2012/27 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan in gebouwen in mede-eigendom die door een warmtenet worden bediend het deel van de verwarmingskosten dat overeenkomt met de door de interne verwarmings- en warmwaterinstallatie afgegeven warmte die in het gebouw wordt gebruikt onder de mede-eigenaren wordt verdeeld volgens het verwarmbare volume van hun appartement, ongeacht de hoeveelheid warmte die daadwerkelijk in elk appartement wordt afgegeven.

VI. Conclusie

97. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Rayonen sad Asenovgrad in zaak C-708/17 en de Sofiyski rayonen sad in zaak C-725/17 te beantwoorden als volgt:

„1) Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende consumentenrechten, tot wijziging van richtlijn 93/13/EEG van de Raad en van richtlijn 1999/44/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van richtlijn 85/577/EEG en van richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad, moet aldus worden uitgelegd dat zij niet in de weg staat aan een nationale regeling volgens welke de mede-eigenaren in gebouwen in mede-eigendom die door een warmtenet worden bediend, verplicht zijn bij te dragen in de verwarmingskosten van het gebouw, ook al hebben zij niet individueel om de levering van stadsverwarming gevraagd en zelfs indien zij hiervan in hun appartement geen gebruik maken.

2) Artikel 13, lid 2, van richtlijn 2006/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten en houdende intrekking van richtlijn 93/76/EEG van de Raad, en artikel 10, lid 1, van en bijlage VII, punt 1.1, bij richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG, moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan in gebouwen in mede-eigendom die door een warmtenet worden bediend het deel van de verwarmingskosten dat overeenkomt met de door de interne verwarmings- en warmwaterinstallatie afgegeven warmte die in het gebouw wordt gebruikt, onder de mede-eigenaren wordt verdeeld volgens het verwarmbare volume van hun appartement, ongeacht de hoeveelheid warmte die daadwerkelijk in elk appartement wordt afgegeven."