Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
GIOVANNIEGO PITRUZZELLI
przedstawiona w dniu 4 czerwca 2020 r.[1]

Sprawa C-360/19

Crown Van Gelder BV
przeciwko
Autoriteit Consument en Markt,
przy udziale:
TenneT TSO BV

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez College van Beroep voor het bedrijfsleven (administracyjny sąd apelacyjny do spraw gospodarczych, Niderlandy)]

Odesłanie prejudycjalne – Rynek wewnętrzny energii elektrycznej – Dyrektywa 2009/72/WE – Artykuł 37 – Obowiązki i uprawnienia organu regulacyjnego – Pojęcie „strony zgłaszającej skargę" – Skarga wniesiona do organu regulacyjnego przeciwko operatorowi krajowego systemu przesyłowego – Dopuszczalność – Konieczność bezpośredniego lub umownego stosunku z danym operatorem – Brak

1. Czy celem złożenia skargi do krajowego organu regulacyjnego w przedmiocie energii elektrycznej przeciwko krajowemu operatorowi systemu przesyłowego, jest konieczne, aby być przyłączonym do tego systemu na podstawie bezpośredniego stosunku umownego z takim operatorem?

2. Takie jest zasadniczo pytanie przedstawione Trybunałowi w niniejszej sprawie, która dotyczy wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonego przez College van Beroep voor het bedrijfsleven (administracyjny sąd apelacyjny do spraw gospodarczych, Niderlandy) w odniesieniu do wykładni art. 37 ust. 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE[2].

3. Pytanie prejudycjalne zadane przez sąd odsyłający powstało w ramach sporu dotyczącego środka odwoławczego wniesionego przez spółkę Crown Van Gelder BV (zwaną dalej: „Crown") od decyzji Autoriteit Consument en Markt (urzędu ochrony konkurencji i konsumentów, Niderlandy, zwanego dalej: „ACM"), mocą której ten ostatni uznał za niedopuszczalną skargę wniesioną przez Crown w następstwie przerwy w dostawie prądu na dużą skalę, w celu stwierdzenia naruszenia przez niderlandzkiego operatora systemu przesyłowego ciążących na nim obowiązków wynikających z dyrektywy 2009/72. ACM uznał taką skargę za niedopuszczalną z powodu braku bezpośredniej relacji pomiędzy Crown, która jest przyłączona do regionalnego systemu dystrybucyjnego, a wyżej wskazanym operatorem systemu przesyłowego.

1 Język oryginału: włoski.

2 Dz.U. 2009, L 211, s. 55. Dyrektywa 2009/72 została uchylona od dnia 1 stycznia 2021 r. dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniającą dyrektywę 2012/27/UE (wersja przekształcona) (Dz.U. 2019, L 158, s. 125). W tym zakresie zob. art. 72 ust. 1 dyrektywy 2019/944.

4. Niniejsza sprawa daje Trybunałowi możliwość wyjaśnienia podmiotowego zakresu prawa do wniesienia skargi do krajowych organów regulacyjnych w przedmiocie energii elektrycznej na podstawie art. 37 ust. 11 dyrektywy 2009/72[3].

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

5. Motywy 34, 37, 42, 51 i 54 dyrektywy 2009/72 wskazują co następuje:

„(34) Jeżeli rynek wewnętrzny energii elektrycznej ma właściwie funkcjonować, organy regulacji energetyki powinny móc podejmować decyzje dotyczące wszelkich istotnych kwestii regulacyjnych oraz być w pełni niezależne od jakichkolwiek innych interesów publicznych lub prywatnych. Nie wyklucza to możliwości stosowania kontroli sądowej […].

(37) Organy regulacji energetyki powinny posiadać uprawnienia do wydawania wiążących decyzji w odniesieniu do przedsiębiorstw energetycznych oraz do nakładania skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji na przedsiębiorstwa energetyczne, które nie wywiązują się ze swoich obowiązków, lub do zaproponowania właściwemu sądowi nałożenia na nie takich sankcji. Organom regulacyjnym należy również przyznać […] uprawnienia do podejmowania decyzji w sprawie stosownych środków zapewniających odbiorcom korzyści. […] Organom regulacji energetyki należy również przyznać uprawnienia do zapewniania wysokich standardów usługi powszechnej i publicznej w zgodzie z otwarciem rynku, ochrony odbiorców wrażliwych, a także pełnej skuteczności środków w zakresie ochrony konsumentów […].

(42) Cały wspólnotowy przemysł i handel, łącznie z małymi i średnimi przedsiębiorstwami, a także wszyscy obywatele Unii korzystający z gospodarczych przywilejów rynku wewnętrznego powinni także móc korzystać z wysokiego poziomu ochrony konsumentów, a w szczególności odbiorcy będący gospodarstwami domowym […]. Odbiorcy ci powinni mieć dostęp do możliwości wyboru, sprawiedliwego traktowania, prawa do reprezentacji i mechanizmów rozstrzygania sporów.

[…]

(51) Interesy konsumentów powinny być głównym elementem niniejszej dyrektywy […]. Należy umocnić i zagwarantować istniejące prawa konsumentów, które powinny obejmować większą przejrzystość. Ochrona konsumentów powinna zapewniać wszystkim konsumentom na jak najszerszym obszarze [Unii] korzystanie z konkurencyjnego rynku. Państwa członkowskie lub – w przypadku gdy państwo członkowskie tak postanowiło – organy regulacyjne, powinny egzekwować prawa konsumentów.

[…]

(54) Lepszą ochronę konsumentów gwarantuje dostępność skutecznych środków rozstrzygania sporów dla wszystkich konsumentów. Państwa członkowskie powinny wprowadzić szybkie i skuteczne procedury rozpatrywania skarg”.

3 Treść art. 37 ust. 11 dyrektywy 2009/72 jest identyczna z treścią art. 60 ust. 2 dyrektywy 2019/944.

6. Zgodnie z art. 1 dyrektywy 2009/72 „[n]iniejsza dyrektywa ustanawia wspólne zasady dotyczące wytwarzania, przesyłu, dystrybucji i dostaw energii elektrycznej, wraz z przepisami dotyczącymi ochrony konsumentów, w celu ulepszenia i zintegrowania konkurencyjnych rynków energii [w Unii Europejskiej] […] Określa ona również obowiązki usługi powszechnej i prawa konsumentów energii elektrycznej oraz wyjaśnia wymogi z zakresu konkurencji”.

7. Artykuł 2 dyrektywy 2009/72, zatytułowany „Definicje”, stanowi:

„Na użytek niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[…]

4) »operator systemu przesyłowego« oznacza osobę fizyczną lub prawną odpowiedzialną za eksploatację, zapewnianie utrzymania i, w razie konieczności, rozbudowę systemu przesyłowego na danym obszarze, a także, w stosownych przypadkach, za jego wzajemne połączenia z innymi systemami oraz za zapewnianie długoterminowej zdolności systemu do zaspokajania uzasadnionych potrzeb w zakresie przesyłania energii elektrycznej;

[…]

9) »odbiorca końcowy« oznacza odbiorcę dokonującego zakupu energii elektrycznej na własne potrzeby;

[…]”.

8. Artykuł 3 ust. 7 dyrektywy 2009/72 stanowi:

„Państwa członkowskie podejmują odpowiednie środki w celu ochrony odbiorców końcowych, a w szczególności zapewniają istnienie odpowiednich zabezpieczeń chroniących odbiorców wrażliwych. […] Państwa członkowskie zapewniają wysoki poziom ochrony konsumenta, w szczególności w odniesieniu do […] mechanizmów rozstrzygania sporów […]”.

9. Zgodnie z art. 12 dyrektywy 2009/72, zatytułowanym „Zadania operatorów systemów przesyłowych”:

„Każdy operator systemu przesyłowego jest odpowiedzialny za:

a) zapewnianie długoterminowej zdolności systemu do zaspokajania uzasadnionego zapotrzebowania na przesył energii elektrycznej, eksploatację, utrzymywanie i rozwój – w warunkach opłacalności ekonomicznej – bezpiecznych, niezawodnych i wydajnych systemów przesyłowych z należytym uwzględnieniem środowiska;

b) zapewnianie odpowiednich środków w celu spełniania obowiązków w zakresie świadczenia usług;

c) przyczynianie się do bezpieczeństwa dostaw przez odpowiednią zdolność i niezawodność systemu;

d) zarządzanie przepływami energii elektrycznej w systemie z uwzględnieniem wymiany z innymi wzajemnie połączonymi systemami. W tym celu operator systemu przesyłowego jest odpowiedzialny za zapewnienie bezpiecznego, niezawodnego i wydajnego systemu elektroenergetycznego oraz, w tym kontekście, za zapewnianie dostępności wszelkich niezbędnych usług pomocniczych, w tym usług świadczonych w ramach odpowiedzi na zapotrzebowanie, w zakresie, w jakim ta dostępność jest niezależna od jakiegokolwiek innego systemu przesyłowego, z którym jego system jest wzajemnie połączony;

e) dostarczanie operatorowi jakiegokolwiek innego systemu, z którym jego system jest wzajemnie połączony, wystarczających informacji w celu zapewnienia bezpiecznego i wydajnego działania, skoordynowanego rozwoju i interoperacyjności wzajemnie połączonego systemu;

[…]".

10. Artykuł 32 ust. 2 wskazanej dyrektywy przewiduje, że:

„Operator systemu przesyłowego lub dystrybucyjnego może odmówić dostępu w przypadku gdy nie dysponuje niezbędną zdolnością. […]. Organy regulacyjne – w przypadku gdy państwa członkowskie tak postanowiły – lub państwa członkowskie zapewniają, aby kryteria te były spójnie stosowane i, aby użytkownik systemu, któremu odmówiono dostępu, mógł skorzystać z procedury rozstrzygania sporów […]".

11. Artykuł 37 dyrektywy 2009/72, zatytułowany „Obowiązki i uprawnienia organu regulacyjnego" stanowi:

„1. Do obowiązków organu regulacyjnego należy:

[…]

b) zapewnienie dopełnienia przez operatorów systemów przesyłowych i dystrybucyjnych oraz, w stosownych przypadkach, właścicieli systemu, jak również przez wszelkie przedsiębiorstwa energetyczne, ich obowiązków zgodnie z niniejszą dyrektywą i z innymi właściwymi przepisami wspólnotowymi, w tym również w odniesieniu do kwestii transgranicznych;

[…]

h) monitorowanie zgodności oraz dokonywanie przeglądu dotychczasowego funkcjonowania zasad dotyczących bezpieczeństwa i niezawodności sieci […].

[…]

m) monitorowanie czasu potrzebnego operatorom systemów przesyłowych i dystrybucyjnych do wykonania połączeń i napraw;

n) pomoc w zapewnieniu, przy udziale innych właściwych organów, aby środki ochrony konsumenta, w tym środki określone w załączniku [I], były skuteczne i egzekwowane.

[…]

4. Państwa członkowskie zapewniają, aby organy regulacyjne otrzymały uprawnienia umożliwiające im wykonywanie obowiązków, o których mowa w ust. 1, 3 i 6, w sposób skuteczny i szybki. W tym celu organ regulacyjny ma przynajmniej następujące uprawnienia:

[…]

a) do wydawania wiążących decyzji w odniesieniu do przedsiębiorstw energetycznych;

[…]

d) do nakładania skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji na przedsiębiorstwa energetyczne, które nie spełniają swoich obowiązków zgodnie z niniejszą dyrektywą lub ze wszelkimi właściwymi prawnie wiążącymi decyzjami organów regulacyjnych lub Agencji, lub do

zaproponowania właściwemu sądowi nałożenia takich sankcji. Obejmuje to uprawnienie do nakładania lub do zaproponowania nałożenia na operatora systemu przesyłowego grzywny […] za nieprzestrzeganie ich obowiązków zgodnie z niniejszą dyrektywą; oraz

[…]

11. Każda ze stron zgłaszających skargę na operatora systemu przesyłowego lub dystrybucyjnego, odnoszącą się do obowiązków tego operatora określonych na mocy niniejszej dyrektywy, może przekazać skargę do organu regulacyjnego, który, działając jako organ rozstrzygający spory, wydaje decyzję w terminie dwóch miesięcy od otrzymania skargi. Termin ten może zostać przedłużony o dwa miesiące, jeżeli organy regulacyjne zwracają się o przekazanie dodatkowych informacji. Ten przedłużony termin może zostać ponownie przedłużony za zgodą wnoszącego skargę. Decyzja organu regulacyjnego jest wiążąca, jeżeli nie zostanie unieważniona w wyniku odwołania.

12. Każda ze stron, której to dotyczy i która ma prawo do składania skargi dotyczącej decyzji w sprawie metod przyjętych zgodnie z niniejszym artykułem lub, w przypadku gdy organ regulacyjny ma obowiązek konsultować się w sprawie proponowanych taryf lub metod, może, najpóźniej w terminie dwóch miesięcy od opublikowania decyzji lub propozycji decyzji lub w krótszym terminie określonym przez państwa członkowskie, złożyć skargę do rozpatrzenia. Taka skarga nie ma skutku zawieszającego.

[…]

17. Państwa członkowskie zapewniają ustanowienie na poziomie krajowym odpowiednich mechanizmów przewidujących, że strona, której dotyczy decyzja krajowego organu regulacyjnego, ma prawo do odwołania się do organu niezależnego od zaangażowanych stron oraz od jakiegokolwiek rządu".

B. Prawo niderlandzkie

12. Artykuł 37 ust. 11 dyrektywy 2009/72 został transponowany do prawa niderlandzkiego przez art. 51 ust. 1 Wet houdende regels met betrekking tot de productie, het transport en de levering van elektriciteit (Elektriciteitswet 1998) [ustawy w przedmiocie wytwarzania, dostarczania i przesyłania energii elektrycznej (ustawa z 1998 r. o energii elektrycznej)] z dnia 2 lipca 1998 r.[4].

II. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

13. W dniu 27 marca 2015 r. na skutek braku zasilania w stacji wysokiego napięcia (380 kV) w Diemen doszło do przerwy w dostawie prądu na dużą skalę. Wspomniana stacja wchodzi w skład niderlandzkiego systemu przesyłowego wysokiego napięcia, w odniesieniu do którego spółka TenneT TSO B.V. (zwana dalej: „TenneT") jest operatorem. Wyżej wskazany brak zasilania spowodował całkowitą awarię stacji, na skutek czego znaczna część prowincji Noord-Holland (Holandia Północna), a także niewielka część prowincji Flevoland nie miały prądu przez kilka godzin.

14. Crown jest spółką prowadzącą działalność w fabryce papieru położonej w prowincji Holandia Północna Niderlandów. Rzeczona fabryka jest przyłączona do systemu dystrybucyjnego zarządzanego przez Liander N.V., który, z kolei, jest zasilany przez krajowy system przesyłowy wysokiego napięcia, w odniesieniu do którego operatorem jest TenneT. Z powodu rzeczonej przerwy w dostawie prądu w dniu 27 marca 2015 r. przesył energii elektrycznej do fabryki Crown został przerwany na kilka godzin.

4 Stb. 1998, nr 427.

15. Crown wniosła skargę do ACM, zwracając się do niego o ustalenie, że, po pierwsze, TenneT nie podjęła wszystkich uzasadnionych kroków, aby zapobiec przerwaniu usługi przesyłowej energii elektrycznej i, po drugie, że projekt sieci dla stacji wysokiego napięcia w Diemen nie był zgodny z wymogami prawa. Crown zasadniczo twierdziła, że przerwa w przesyle energii elektrycznej wynikała z niewypełnienia wyżej wymienionych obowiązków przez TenneT jako operatora krajowego systemu przesyłowego, na którym wystąpił brak zasilania.

16. Decyzją z dnia 30 kwietnia 2018 r. ACM uznała skargę Crown w odniesieniu do TenneT za niedopuszczalną z powodu braku bezpośredniej relacji pomiędzy Crown a TenneT, albowiem fabryka Crown jest przyłączona wyłącznie do systemu dystrybucyjnego zarządzanego przez Liander, a nie do systemu przesyłowego, w odniesieniu do którego operatorem jest TenneT. Na tej podstawie ACM wykluczyła ponadto, aby Crown mogła zostać zakwalifikowana jako „strona" na podstawie art. 51 ust. 1 Elektriciteitswet 1998 i art. 37 ust. 11 dyrektywy 2009/72.

17. W świetle powyższego Crown Van Gelder wniosła środek odwoławczy od wskazanej decyzji ACM do sądu odsyłającego.

18. Rzeczony sąd zauważa istnienie pomiędzy stronami sporu co do interpretacji pojęcia „strony zgłaszającej skargę", o którym mowa w art. 37 ust. 11 dyrektywy 2009/72, a dokładniej, w odniesieniu do określenia podmiotów mających prawo do wniesienia skargi. Sąd ten ma wątpliwości co do znaczenia, jakie należy przypisać wspomnianemu pojęciu i zastanawia się, czy w sytuacji takiej jak mająca miejsce w toczącej się przed nim sprawie, podmiot taki jak Crown może wnieść skargę do ACM.

19. W tym kontekście sąd odsyłający postanowił zawiesić postępowanie i przedłożyć Trybunałowi następujące pytanie prejudycjalne:

„Czy art. 37 ust. 11 dyrektywy 2009/72 […] należy interpretować w ten sposób, że przepis przyznaje legitymację do wniesienia skargi przeciwko operatorowi sieci krajowej (operatorowi systemu przesyłowego) również stronie nieprzyłączonej do sieci tego krajowego operatora sieci (operatora systemu przesyłowego), lecz przyłączonej jedynie do sieci regionalnej (systemu dystrybucyjnego), której zasilanie zostało przerwane na skutek awarii sieci krajowej (system przesyłowy) zasilającej sieć regionalną (system dystrybucyjny)?".

III. Analiza prawna

20. W swoim pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zwraca się do Trybunału z pytaniem, czy pojęcie „strony zgłaszającej skargę", o którym mowa w art. 37 ust. 11 dyrektywy 2009/72, należy interpretować w ten sposób, że odbiorca końcowy ma prawo wnieść skargę do krajowego organu regulacyjnego przeciwko operatorowi krajowego systemu przesyłowego, jeżeli ten odbiorca końcowy nie jest bezpośrednio przyłączony do tego systemu przesyłowego, ale jest on przyłączony wyłącznie do systemu dystrybucyjnego zasilanego przez wspomniany system przesyłowy i jeżeli występuje przerwa w przesyłaniu energii w systemie przesyłowym, który zasila system dystrybucyjny, do którego przyłączony jest odbiorca końcowy.

21. Zgodnie z art. 37 ust. 11 dyrektywy 2009/72 każda ze stron zgłaszających skargę na operatora systemu przesyłowego lub dystrybucyjnego, odnoszącą się do obowiązków tego operatora określonych na mocy tej dyrektywy, może przekazać skargę do organu regulacyjnego, który, działając jako organ rozstrzygający spory, wydaje decyzję w terminie dwóch miesięcy od otrzymania skargi.

22. Pytanie zadane przez sąd odsyłający dotyczy podmiotowego zakresu stosowania tego przepisu, a ściślej, zakresu zawartego w nim pojęcia „strony zgłaszającej skargę".

23. Strony, które przedstawiły uwagi przed Trybunałem, nie zgadzają się co do interpretacji tego pojęcia. Z jednej strony Crown i Komisja Europejska proponują szeroką wykładnię i uważają, że odbiorca końcowy ma prawo wnieść skargę przeciwko operatorowi systemu przesyłowego, nawet w braku bezpośredniego związku lub powiązania umownego pomiędzy nimi. Z drugiej natomiast strony, rząd niderlandzki, rząd fiński oraz TenneT proponują bardziej restrykcyjną wykładnię tego pojęcia i uważają, że prawo do wniesienia skargi przewidziane w art. 37 ust. 11 dyrektywy 2009/72 zakłada istnienie bezpośredniej relacji pomiędzy podmiotem wnoszącym skargę, a operatorem systemu przesyłowego, przeciwko któremu skarga jest skierowana.

24. Aby odpowiedzieć na pytanie zadane przez sąd odsyłający, należy zatem dokonać wykładni pojęcia „strony zgłaszającej skargę" zgodnie z art. 37 ust. 11 dyrektywy 2009/72.

25. Na wstępie pragnę zauważyć, że dyrektywa ta nie zawiera żadnej definicji ani tego pojęcia rozpatrywanego jako całość, ani składających się na nie terminów, to znaczy „strony" i „skargi", traktowanych indywidualnie [5].

26. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału z wymogu jednolitego stosowania prawa Unii oraz zasady równego traktowania wynika, że treść przepisu prawa Unii, który nie zawiera wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich do celów ustalenia jego znaczenia i zakresu, powinna zwykle w całej Unii być przedmiotem autonomicznej i jednolitej wykładni, którą należy ustalić z uwzględnieniem nie tylko jego brzmienia, ale również kontekstu tego przepisu oraz celu danego uregulowania [6].

27. W odniesieniu przede wszystkim do treści art. 37 ust. 11 dyrektywy 2009/72 należy zauważyć, że w przepisie tym zastosowano bardzo szerokie sformułowanie, które przewiduje, że *każda* ze stron zgłaszających skargę na operatora systemu przesyłowego lub dystrybucyjnego, odnoszącą się do obowiązków tego operatora określonych na mocy tej dyrektywy, może przekazać skargę do organu regulacyjnego.

28. Z brzmienia tego przepisu jasno wynika, że uzależnia on istnienie kompetencji organu regulacyjnego do rozpatrzenia skargi od spełnienia dwóch warunków: po pierwsze, skarga musi być wniesiona przeciwko operatorowi systemu przesyłowego lub dystrybucyjnego, a po drugie, taka skarga musi dotyczyć obowiązków wymienionego operatora wynikających z dyrektywy 2009/72. Przepis ten nie stanowi natomiast, że prawo do wniesienia skargi przyznane w dyrektywie 2009/72 [7], zależy od występowania bezpośredniej relacji pomiędzy podmiotem, który zgłasza skargę, a operatorem, przeciwko któremu skargę wniesiono. Przeciwnie, wyraźne użycie terminu „każda [ze stron]" wskazuje na szeroki podmiotowy zakres rozpatrywanego przepisu.

29. Nie ma wątpliwości co do tego, że użycie w omawianym przepisie terminu „strona" może powodować pewne niejasności w zakresie, w jakim termin ten może być interpretowany w taki sposób, że prawo do wniesienia skargi przysługuje wyłącznie podmiotom będącym stronami umowy.

30. Uważam jednakże, że tego rodzaju wykładnia nie jest prawidłowa.

31. W tym względzie należy przede wszystkim zauważyć, że pod względem brzmienia termin „strona" niekoniecznie oznacza jedynie stronę umowy, ale może być również rozumiany w sensie „proceduralnym", jako odnoszący się do podmiotów, które mają interes w skierowaniu skargi do organu regulacyjnego.

5 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 23 stycznia 2020 r., Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, pkt 29).

6 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., GRDF (C-236/18, EU:C:2019:1120, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz także wyrok z dnia 23 stycznia 2020 r., Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).

7 Odnośnie do kwalifikacji możliwości wniesienia skargi jako prawa podmiotowego, zob. wyrok z dnia 29 października 2009 r., Komisja/Belgia (C-474/08, niepublikowany, EU:C:2009:681, pkt 20), w odniesieniu do art. 23 ust. 5 dyrektywy 2003/54, uchylonej następnie dyrektywą 2009/72.

32. Po drugie, należy podkreślić, że nie wszystkie wersje językowe tego przepisu używają terminu, który może prowadzić do wspomnianej niejasności. O ile bowiem na przykład w wersjach angielskiej, francuskiej, hiszpańskiej i niderlandzkiej użyto terminu odpowiadającego włoskiemu wyrażeniu „parte” [8], to w innych wersjach, jak na przykład w wersji niemieckiej i portugalskiej użyto terminów, które nie mają żadnej ewentualnej konotacji umownej, ale natomiast jednoznacznie odnoszą się do interesu podmiotu w skierowaniu skargi do organu regulacyjnego [9]. Okoliczność ta przemawia za wykładnią terminu „strona” w znaczeniu odmiennym od terminu „strona umowy”, wspierając zatem wykładnię rozpatrywanego przepisu w ten sposób, że nie uzależnia on możliwości złożenia skargi od istnienia stosunku umownego pomiędzy podmiotem wnoszącym skargę a operatorem sieci przesyłowej lub dystrybucyjnej, przeciwko któremu skargę złożono.

33. Taka interpretacja okazuje się potwierdzona analizą kontekstową.

34. W tym zakresie należy przede wszystkim zauważyć, że termin „strona” został użyty, poza ustępem 11 art. 37 dyrektywy 2009/72, także w dwóch innych ustępach tego samego artykułu, a mianowicie w ust. 12 i 17 [10].

35. Jeżeli chodzi o art. 37 ust. 12 dyrektywy 2009/72, to przewiduje on procedurę pozwalającą każdej ze stron, której to dotyczy i która ma prawo do składania skargi dotyczącej decyzji w sprawie metod przyjętych zgodnie z art. 37 omawianej dyrektywy lub, w przypadku gdy organ regulacyjny ma obowiązek konsultować się w sprawie proponowanych taryf lub metod, złożenie skargi do rozpatrzenia [11].

36. Artykuł 37 ust. 17 dyrektywy 2009/72 przewiduje natomiast, że państwa członkowskie zapewniają ustanowienie na poziomie krajowym odpowiednich mechanizmów przewidujących, że strona, której dotyczy decyzja krajowego organu regulacyjnego, ma prawo do odwołania się do organu niezależnego od zaangażowanych stron oraz od jakiegokolwiek rządu.

37. Analiza tych dwóch przepisów dowodzi, że z żadnego z nich nie wynika, aby pojęcie „strony” użyte w art. 37 dyrektywy 2009/72, które, jak wskazano w pkt 26 powyżej, musi być przedmiotem jednolitej wykładni, należało interpretować w ten sposób, że jego zakres jest ograniczony tylko do podmiotów mających bezpośredni lub umowny stosunek z operatorem sieci przesyłowej lub dystrybucyjnej.

38. Przeciwnie, należy zauważyć, że dyrektywa 2009/72 wyraźnie przewiduje co najmniej jeden przypadek, w którym podmiot niemający istniejącego stosunku umownego z operatorem systemu przesyłowego lub dystrybucyjnego musi mieć możliwość skierowania do organu regulacyjnego skargi przeciwko takiemu operatorowi zgodnie z art. 37 ust. 11 tej samej dyrektywy. Artykuł 32 ust. 2 dyrektywy 2009/72 stanowi bowiem, że w przypadku gdy operator systemu przesyłowego lub dystrybucyjnego odmawia dostępu do zarządzanego przez niego systemu, zainteresowany użytkownik musi mieć możliwość skorzystania z procedury rozstrzygania sporów w odniesieniu do takiego operatora.

8 Odpowiednio terminy: „party”, „partie”, „parte” i „partijen”.

9 I tak, wersja niemiecka używa terminu „Betroffene” a wersja portugalska terminu „interessado”, które to oba terminy można przetłumaczyć na język włoski jako „interessato” [„zainteresowany”].

10 Tekst tych dwóch przepisów jest identyczny z tekstem ust. 3 i 8 art. 60 dyrektywy 2019/944.

11 Zobacz wyrok z dnia 23 stycznia 2020 r., Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, pkt 26).

39. W tym względzie Trybunał wyjaśni, w wyroku z dnia 29 października 2009 r., Komisja/Belgia (C-474/08, niepublikowanym, EU:C:2009:681), że państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić, aby przypadki odmowy dostępu do sieci dystrybucyjnej lub przesyłowej mogły zostać przedłożone organom regulacyjnym w drodze skargi złożonej zgodnie z przepisem, o którym mowa w art. 37 ust. 11 dyrektywy 2009/72 [12].

40. Również analiza kontekstowa przemawia zatem za taką wykładnią omawianego przepisu, że prawo do skierowania do organu regulacyjnego skargi przeciwko operatorowi systemu przesyłowego lub dystrybucyjnego nie powinno być podporządkowane istnieniu stosunku umownego z tym operatorem.

41. Natomiast z celowościowego punktu widzenia uważam, że zawężająca wykładnia pojęcia „strony zgłaszającej skargę" w rozumieniu art. 37 ust. 11 dyrektywy 2009/72 zaproponowana przez rządy niderlandzki i fiński oraz przez TenneT, jest sprzeczna z celem przepisu zawartego w art. 37 ust. 11 dyrektywy 2009/72, funkcją i zadaniami przypisanymi przez tę dyrektywę organom regulacyjnym i że może ona również okazać się niezgodna z ogólnym celem wspomnianej dyrektywy, jakim jest zagwarantowanie wysokiego poziomu ochrony konsumentów.

42. Jeżeli chodzi w pierwszej kolejności o cel art. 37 ust. 11 dyrektywy 2009/72, przepis ten ma na celu umożliwienie stronom pokrzywdzonym działaniem lub zaniechaniem operatora systemu przesyłowego lub dystrybucyjnego skierowanie skargi do pozasądowego, niezależnego i wyspecjalizowanego podmiotu celem uzyskania od niego wiążącej decyzji w odniesieniu do operatora stwierdzającej i, ewentualnie, nakazującej zaprzestanie naruszenia przepisów dyrektywy 2009/72 oraz nakładającej karę za to naruszenie.

43. Jak słusznie zauważyła Komisja, zawężająca interpretacja „pojęcia strony zgłaszającej skargę", taka jak zaproponowana przez rządy niderlandzki i fiński oraz przez TenneT, godziłaby w skuteczność mechanizmu rozstrzygania sporów przewidzianego w art. 37 ust. 11 dyrektywy 2009/72. Uzależniając możliwość wniesienia skargi od istnienia stosunku umownego pomiędzy skarżącym a danym operatorem systemu przesyłowego lub dystrybucyjnego, taka wykładnia prowadziłaby bowiem do wyłączenia z zakresu zastosowania uprawnienia do wniesienia skargi do organu regulacyjnego znaczną część użytkowników, a mianowicie wszystkich, którzy mimo braku powiązania umownego z operatorem systemu przesyłowego lub dystrybucyjnego, ponieśli jednak konsekwencje ewentualnego naruszenia przez tego operatora obowiązków nałożonych na niego dyrektywą 2009/72.

44. W drugiej kolejności, w tym samym kontekście uważam, że powyższa zawężająca interpretacja jest również niezgodna z zadaniem i funkcjami przypisanymi dyrektywą 2009/72 organom regulacyjnym, które, jak wynika z motywów 34 i 37 oraz z art. 37 tej dyrektywy, odgrywają fundamentalną rolę w systemie tej dyrektywy.

45. Dokładniej, rzeczona interpretacja godzi, moim zdaniem, w podstawową funkcję przypisaną organom regulacyjnym na podstawie art. 37 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2009/72 służącą zagwarantowaniu przestrzegania przez operatorów systemów przesyłowych i dystrybucyjnych ich obowiązków zgodnie z tą dyrektywą i z innymi właściwymi przepisami Unii.

46. Ograniczenie użytkownikom możliwości dostępu do organu regulacyjnego w drodze skargi tylko do przypadków, w których istnieje bezpośrednie powiązanie z omawianym systemem lub stosunek umowny pomiędzy zainteresowanymi podmiotami, nieuchronnie ograniczyłby bowiem zdolność tych organów regulacyjnych do zagwarantowania przestrzegania przez operatorów systemów przesyłowych i dystrybucyjnych obowiązków nałożonych na nich dyrektywą 2009/72. Takie podejście w rzeczywistości ograniczyłoby możliwość dowiedzenia się przez te organy o ewentualnych

12 Zobacz pkt 23. Orzeczenie to dotyczyło art. 23 ust. 5 dyrektywy 2003/54, uchylonej dyrektywą 2009/72. Artykuł ten odpowiada art. 37 ust. 11 dyrektywy 2009/72.

naruszeniach właściwych przepisów unijnych przez wspomnianych operatorów i ustalenia tych naruszeń, a w konsekwencji możliwości wydawania wiążących i nakładających kary decyzji na podstawie art. 37 ust. 4 lit. a) i d) dyrektywy 2009/72 w odniesieniu do operatorów dopuszczających się naruszeń tych przepisów.

47. W tym względzie uważam za istotne podkreślenie, że wbrew twierdzeniom TenneT zawartym w jej uwagach, dyrektywa 2009/72 nie ogranicza się do nakładania na operatorów systemów przesyłowych funkcji i obowiązków wyłącznie w odniesieniu do użytkowników przyłączonych do ich systemu. Z art. 12 tej dyrektywy, w którym szczegółowo wymieniono zadania operatorów systemów przesyłowych, jasno wynika bowiem, że pełnią oni funkcje systemowe podlegając obowiązkom związanym na przykład z bezpieczeństwem dostaw energii elektrycznej lub bezpieczeństwem i wydajnością działania połączonych systemów, które znacznie wykraczają poza zobowiązania wynikające ze stosunków umownych z własnymi klientami przyłączonymi do sieci przesyłowej. Nie można zatem powoływać się na zakres obowiązków ciążących na operatorach systemów przesyłowych na poparcie wspomnianej zawężającej wykładni zakresu prawa do wniesienia skargi zgodnie z art. 37 ust. 11 dyrektywy 2009/72.

48. Następnie, zwłaszcza jeśli chodzi o sprawę toczącą się przed sądem odsyłającym zauważam również, że w art. 37 ust. 1 lit h) i m) dyrektywy 2009/72 wyraźnie przyznano organom regulacyjnym obowiązki, odpowiednio, „monitorowani[a] zgodności oraz dokonywani[a] przeglądu dotychczasowego funkcjonowania zasad dotyczących bezpieczeństwa i niezawodności sieci" oraz „monitorowani[a] czasu potrzebnego operatorom systemów przesyłowych […] do wykonania połączeń i napraw".

49. W trzeciej kolejności uważam, że zawężająca wykładnia „pojęcia strony zgłaszającej skargę", zaproponowana przez rządy niderlandzki i fiński oraz przez TenneT, może być niezgodna z celem dyrektywy 2009/72 służącym zagwarantowaniu wysokiego poziomu ochrony konsumentów, co stanowi sedno samej dyrektywy [13].

50. Jak wynika z motywów 37, 42, 51 i 54, a także z art. 1 dyrektywy 2009/72, jednym z głównych jej celów jest ustanowienie przepisów dotyczących ochrony konsumentów i określenie praw odbiorców energii, gwarantując im wysoki poziom ochrony. W tym zakresie Trybunał stwierdził już, że art. 3 ust. 7 wspomnianej dyrektywy wymaga od państw członkowskich zagwarantowania wysokiego poziomu ochrony konsumentów, ze szczególnym uwzględnieniem mechanizmów rozstrzygania sporów [14].

51. W tym względzie Trybunał ustalił, że w przypadku gdy państwo członkowskie decyduje się na powierzenie organowi regulacyjnemu kompetencji w zakresie pozasądowego rozstrzygania sporów konsumenckich, z art. 37 ust. 11, 16 i 17 omawianej dyrektywy jasno wynika, że odbiorcy będącemu gospodarstwem domowym należy przyznać status strony oraz prawo do zaskarżenia decyzji organu regulacyjnego do sądu [15].

52. W przypadku, o którym mowa w poprzednim punkcie, kiedy organowi regulacyjnemu powierza się kompetencje w zakresie pozasądowego rozstrzygania sporów konsumenckich, zawężająca wykładnia przepisu przewidzianego w art. 37 ust. 11 dyrektywy 2009/72, podobnie jak wskazano w pkt 43 powyżej, oznaczałaby ograniczenie możliwości wniesienia skargi do organu regulacyjnego jedynie do konsumentów pozostających w stosunku umownym z operatorem systemu przesyłowego lub dystrybucyjnego, który rzekomo dopuścił się naruszenia obowiązków nałożonych na niego samą dyrektywą, wyłączając z możliwości skorzystania z tego środka wszystkich tych konsumentów, którzy pomimo braku takiego stosunku umownego niemniej jednak ponieśli konsekwencje tego naruszenia. Wykładnia, która pociąga za sobą takie ograniczenie dostępu konsumenta do mechanizmów

13 Zobacz wyrok z dnia 23 stycznia 2020 r., Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, pkt 33).

14 W tym zakresie zobacz także wyrok z dnia 23 stycznia 2020 r., Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, pkt 34).

15 Wyrok z dnia 23 stycznia 2020 r., Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, pkt 40).

rozstrzygania sporów przewidzianych w dyrektywie 2009/72, nie jest zgodna z wyżej wymienionym, potwierdzonym we wspomnianym orzecznictwie Trybunału, celem realizowanym w tej dyrektywie służącym zagwarantowaniu wysokiego poziomu ochrony konsumentów, ze szczególnym uwzględnieniem mechanizmów rozstrzygania sporów.

53. Z tej samej perspektywy taka interpretacja nie jest zgodna z wyraźnie przypisaną organom regulacyjnym różnymi przepisami dyrektywy 2009/72[16] funkcją zagwarantowania ochrony konsumentów i pełnej skuteczności środków przewidzianych w tym celu dyrektywą[17].

54. Podsumowując, w mojej ocenie z powyższej analizy wynika, że pojęcie „strony zgłaszającej skargę" przewidziane w art. 37 ust. 11 dyrektywy 2009/72 należy interpretować w ten sposób, iż prawo do wniesienia skargi przeciwko operatorowi systemu przesyłowego lub dystrybucyjnego przewidziane tym przepisem nie jest uzależnione od istnienia bezpośredniego lub umownego stosunku pomiędzy odbiorcą końcowym mającym zamiar złożenia skargi, a operatorem, którego skarga dotyczy.

55. W tym względzie zauważam ponadto, co zostało potwierdzone w dyskusji, która miała miejsce na rozprawie, że w przypadku gdy spełnione są dwa warunki wskazane w pkt 28 powyżej – to jest, po pierwsze, iż skarga jest wnoszona na operatora systemu przesyłowego lub dystrybucyjnego i, po drugie, że skarga taka dotyczy obowiązków rzeczonego operatora wynikających z dyrektywy 2009/72 – celem uznania skargi za dopuszczalną subiektywny powód, który skłonił odbiorcę końcowego do złożenia skargi, jest obojętny. W szczególności, nic nie stoi na przeszkodzie, aby odbiorca końcowy, który uważa, że poniósł szkodę wynikającą z naruszenia przez operatora systemu przesyłowego przepisów dyrektywy 2009/72, wniósł skargę przeciwko temu operatorowi do właściwego organu regulacyjnego w celu uzyskania dowodów, które zostaną wykorzystane, w razie potrzeby, w ramach powództwa o odszkodowanie, wniesionego do właściwych sądów krajowych.

56. W tej kwestii na marginesie zauważam, że żaden przepis dyrektywy 2009/72 nie reguluje mocy dowodowej w powództwie o odszkodowanie wniesionym do sądów cywilnych w związku z ewentualną decyzją organu regulacyjnego wydaną w ramach stosowania tej dyrektywy. Uregulowanie tej mocy dowodowej podlega zatem prawu krajowemu każdego państwa członkowskiego. Jednakże, jak zauważyła Komisja na rozprawie, organy te posiadają szczególną wiedzę sektorową i techniczną, która, w celu stwierdzenia naruszenia obowiązków wynikających z dyrektywy 2009/72, stawia je w uprzywilejowanej pozycji. Możliwość zwrócenia się do tych organów w drodze skargi ułatwia zatem dostęp do sądu krajowego w sprawie roszczeń odszkodowawczych, co w efekcie sprawia, że ochrona sądowa przed naruszeniami prawa Unii jest bardziej skuteczna.

IV. Wnioski

57. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, by na pytanie przedstawione przez College van Beroep voor het bedrijfsleven (administracyjny sąd apelacyjny do spraw gospodarczych, Niderlandy), odpowiedział w następujący sposób:

Artykuł 37 ust. 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE należy interpretować w ten sposób, że odbiorca końcowy ma prawo wnieść skargę do krajowego organu regulacyjnego przeciwko operatorowi krajowego systemu przesyłowego, jeżeli ten odbiorca końcowy nie jest bezpośrednio przyłączony do tego systemu przesyłowego, ale jest on przyłączony wyłącznie do systemu dystrybucyjnego zasilanego przez wskazany system przesyłowy i jeżeli występuje przerwa w przesyłaniu energii w systemie przesyłowym, który zasila system dystrybucyjny, do którego przyłączony jest odbiorca końcowy.

16 Zobacz, w szczególności, art. 36, szczególnie lit. g), art. 37 ust. 1 lit. n), a także motywy 37, 51 in fine i 54 dyrektywy 2009/72.

17 W tym zakresie zobacz wyrok z dnia 23 stycznia 2020 r., Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, pkt 35).