Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
GIOVANNIJA PITRUZZELLE,
predstavljeni 4. junija 2020 [1]

**Zadeva C-360/19**

**Crown Van Gelder BV**
**proti**
**Autoriteit Consument en Markt,**
**ob udeležbi**
**TenneT TSO BV**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo College van Beroep voor het bedrijfsleven (upravno pritožbeno sodišče za gospodarske zadeve, Nizozemska))

„Predhodno odločanje – Notranji trg z električno energijo – Direktiva 2009/72/ES – Člen 37 – Naloge in pooblastila regulativnih organov – Pojem ‚stranka, ki se želi pritožiti' – Pritožba, vložena pri regulativnem organu zoper nacionalnega operaterja prenosnega sistema – Dopustnost – Zahteva po neposredni ali pogodbeni povezavi s tem operaterjem – Neobstoj"

1. Ali se za vložitev pritožbe pri nacionalnem regulativnem organu na področju električne energije zoper nacionalnega operaterja prenosnega sistema zahteva, da je stranka priključena na ta sistem na podlagi neposrednega pogodbenega razmerja s tem operaterjem?

2. To je v bistvu vprašanje, ki se Sodišču zastavlja v obravnavani zadevi, v kateri se obravnava vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je zastavilo College van Beroep voor het bedrijfsleven (upravno pritožbeno sodišče za gospodarske zadeve, Nizozemska) v zvezi z razlago člena 37(11) Direktive 2009/72/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo in o razveljavitvi Direktive 2003/54/ES. [2]

3. Vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, se zastavlja v okviru spora glede tožbe, ki jo je vložila družba Crown Van Gelder BV (v nadaljevanju: Crown) zoper sklep Autoriteit Consument en Markt (organ za potrošniške in tržne zadeve, Nizozemska; v nadaljevanju: ACM), s katerim je ACM kot nedopustno zavrgel pritožbo, ki jo je družba Crown vložila po obsežni motnji v oskrbi z električno energijo in zahtevala, naj se ugotovi, da je operater prenosnega sistema Nizozemske kršil obveznosti, ki mu jih nalaga Direktiva 2009/72. ACM je to pritožbo zavrnil kot nedopustno, ker med družbo Crown, ki je priključena na regionalno omrežje, in zgoraj navedenim operaterjem prenosnega sistema ne obstaja neposredna povezava.

4. V obravnavani zadevi ima Sodišče priložnost, da pojasni subjektivni obseg pravice do vložitve pritožbe pri nacionalnih regulativnih organih na področju električne energije na podlagi člena 37(11) Direktive 2009/72. [3]

1 Jezik izvirnika: italijanščina.

2 UL 2009, L 211, str. 55. Direktiva 2009/72 se od 1. januarja 2021 razveljavi z Direktivo (EU) 2019/944 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2019 o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo in o spremembi Direktive 2012/27/EU (prenovitev) (UL 2019, L 158, str. 125). Glede tega glej člen 72(1) Direktive 2019/944.

3 Besedilo člena 37(11) Direktive 2009/72 je popolnoma enako besedilu člena 60(2) Direktive 2019/944.

## I. Pravni okvir

### *A. Pravo Unije*

5. V uvodnih izjavah 34, 37, 42, 51 in 54 Direktive 2009/72 je navedeno:

(34) Notranji trg z električno energijo bo pravilno deloval le, če bodo lahko energetski regulatorji odločali o vseh ustreznih regulativnih vprašanjih in če bodo popolnoma neodvisni od kakršnih koli drugih javnih ali zasebnih interesov. To pa ne preprečuje […] sodnega […] nadzora […]

(37) Energetski regulatorji bi morali imeti pooblastila, na podlagi katerih bi lahko sprejemali za elektroenergetska podjetja zavezujoče odločitve, elektroenergetskim podjetjem, ki ne izpolnjujejo svojih obveznosti, pa bi lahko nalagali učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni ali bi kaznovanje predlagali pristojnemu sodišču. Energetske regulatorje bi bilo treba pooblastiti tudi, da […] sprejemajo ustrezne ukrepe za zagotavljanje koristi odjemalcev […]. Energetski regulatorji bi morali imeti tudi pooblastila, da bi prispevali k zagotavljanju visokih standardov univerzalnih in javnih storitev v skladu z odpiranjem trga, varstva ranljivih odjemalcev in dejanskega izvajanja ukrepov za varstvo potrošnikov. […]

(42) Vsa industrija in trgovina v Skupnosti, vključno z malimi in srednje velikimi podjetji, in vsi državljani Unije, ki uživajo gospodarske koristi notranjega trga, bi morali uživati tudi visoko stopnjo varstva potrošnikov, še zlasti gospodinjski odjemalci […]. Ti odjemalci bi morali tudi imeti dostop do izbire, poštenosti, zastopanja in mehanizmov za reševanje sporov.

[…]

(51) Interesi potrošnikov bi morali biti v središču te direktive […]. Že obstoječe pravice potrošnikov je treba okrepiti in zaščititi, vključevati pa bi morale tudi večjo preglednost. Varstvo potrošnikov bi moralo zagotoviti, da lahko vsi potrošniki na področju […] [Unije] izkoristijo prednosti konkurenčnega trga. Pravice potrošnikov bi morale uveljavljati države članice ali regulativni organi, kadar država članica tako določi.

[…]

(54) Večje varstvo potrošnikov je zagotovljeno z razpoložljivostjo učinkovitih pravnih sredstev za reševanje sporov za vse potrošnike. Države članice bi morale uvesti hitre in učinkovite postopke za obravnavanje pritožb.“

6. Člen 1 Direktive 2009/72 določa: „Ta direktiva določa skupna pravila za proizvodnjo, prenos, distribucijo in dobavo električne energije, ki vključujejo določbe za varstvo potrošnikov, namenjena pa so izboljšanju in integraciji konkurenčnih trgov z električno energijo v […] [Evropski uniji]. […] Določa tudi obveznosti glede univerzalnih storitev in pravice odjemalcev električne energije ter pojasnjuje obveznosti glede konkurence.“

7. Člen 2 Direktive 2009/72, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„Za namene te direktive se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

4. ‚operater prenosnega sistema‘ pomeni pravno ali fizično osebo, ki je odgovorna za obratovanje prenosnega sistema, zagotavljanje njegovega vzdrževanja in po potrebi za razvoj le-tega na danem območju, za medsebojne povezave z drugimi sistemi, kjer to ustreza, in za zagotavljanje dolgoročne zmogljivosti sistema za zadovoljitev razumnih potreb po transportu električne energije;

[…]

9. ‚končni odjemalec‘ pomeni odjemalca, ki kupuje električno energijo za svojo lastno rabo;

[…]“

8. Člen 3(7) Direktive 2009/72 določa:

„Države članice sprejmejo ustrezne ukrepe, da zaščitijo končne odjemalce in poskrbijo zlasti za ustrezne nadzorne ukrepe za zaščito ranljivih odjemalcev. […] Zagotovijo visoko raven varstva potrošnikov, zlasti glede […] mehanizmov za reševanje sporov. […].“

9. Člen 12 Direktive 2009/72, naslovljen „Naloge operaterjev prenosnega sistema“, določa:

„Operater prenosnega sistema je dogovoren za to, da:

(a) zagotovi dolgoročno sposobnost sistema za izpolnjevanje razumnih potreb po prenosu električne energije, v ekonomsko sprejemljivih pogojih upravlja, vzdržuje in razvija varne, zanesljive in učinkovite prenosne sisteme z upoštevanjem varovanja okolja;

(b) zagotovi primerna sredstva za izpolnjevanje obveznosti storitev;

(c) prispeva k zanesljivosti oskrbe z ustrezno prenosno zmogljivostjo in zanesljivostjo sistema;

(d) uravnava prenos električne energije po sistemu ob upoštevanju izmenjave z drugimi povezanimi sistemi. Zato je operater prenosnega sistema odgovoren za zagotovitev varnega, zanesljivega in učinkovitega elektroenergetskega sistema ter s tem zagotavlja razpoložljivost vseh potrebnih pomožnih storitev, vključno s tistimi, ki se izvajajo kot odziv na povpraševanje, če je takšna razpoložljivost neodvisna od vseh drugih prenosnih sistemov, s katerimi je njegov sistem povezan;

(e) zagotovi operaterju katerega koli drugega sistema, s katerim je njegov sistem povezan, potrebne informacije za zagotovitev varnega in učinkovitega obratovanja, usklajenega razvoja in skladnega delovanja povezanih sistemov;

[…]“

10. Člen 32(2) zgoraj navedene direktive določa:

„Operater prenosnega ali distribucijskega sistema lahko zavrne dostop, če nima potrebnih zmogljivosti. […] Regulativni organi, kjer države članice tako določijo ali države članice zagotovijo, da se ta merila dosledno upoštevajo in da ima uporabnik sistema, ki mu je bil dostop zavrnjen, pravico do dostopa do sistema za reševanje sporov. […]“

11. Člen 37 Direktive 2009/72, naslovljen „Naloge in pooblastila regulativnih organov“, določa:

„1. Regulativni organ ima naslednje naloge:

[…]

(b) zagotavljati, da operaterji prenosnega in distribucijskega sistema in po potrebi tudi lastniki sistema ter elektroenergetska podjetja izpolnjujejo obveznosti, ki jim jih nalagata ta direktiva in druga zadevna zakonodaja Skupnosti, vključno s čezmejnimi zadevami;

[…]

(h) spremljati upoštevanje predpisov o varnosti in zanesljivosti omrežja in pregledovati njegovo učinkovitost v preteklosti […].

[…]

(m) spremljati čas, ki ga operaterji prenosnih in distribucijskih sistemov potrebujejo za priključitve in popravila;

(n) skupaj z drugimi pristojnimi organi pomagati zagotavljati, da so ukrepi za varstvo potrošnikov, vključno s tistimi, ki so opredeljeni v Prilogi I, učinkoviti in da se jih izvaja;

[…]

4. Države članice zagotovijo, da se regulativni organi pooblastijo za učinkovito in hitro izvajanje nalog iz odstavkov 1, 3 in 6. V ta namen ima regulativni organ vsaj naslednja pooblastila:

[…]

(a) izdaja odločitve, zavezujoče za elektroenergetska podjetja;

[…]

(d) elektroenergetskim podjetjem, ki ne izpolnjujejo svojih obveznosti iz te direktive ali katere koli zadevne pravno zavezujoče odločitve regulativnega organa ali Agencije, naloži učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni, ali pristojnemu sodišču predlaga, da naloži take kazni. To vključuje pristojnosti, da naloži ali predlaga kazni […] in sicer za operaterja prenosnega sistema oziroma vertikalno integrirano podjetje, ki morda ne izpolnjujeta svojih obveznosti iz te direktive; in

[…]

11. Stranka, ki se želi pritožiti zoper operaterja prenosnih ali distribucijskih sistemov glede obveznosti operaterja iz te direktive, lahko pošlje pritožbo regulativnemu organu, ki v vlogi organov za poravnavo sporov v dveh mesecih po prejemu pritožbe sprejme svojo odločitev. Navedeni rok se lahko podaljša za dva meseca, če regulativni organ zahteva dodatne informacije. Ta podaljšani rok se lahko dodatno podaljša s soglasjem pritožnika. Odločitev regulativnega organa je zavezujoča, dokler se ne ovrže s pritožbo.

12. Vsaka stranka, ki utrpi škodo in ima pravico do pritožbe na odločitev o metodologijah za izračun, sprejeto v skladu s tem členom, ali če za regulativni organ velja obveznost posvetovanj, glede predlaganih tarif ali metodologij za izračun, lahko najkasneje v dveh mesecih po objavi odločitve ali njenega predloga ali v krajšem roku, če to predvidijo države članice, vloži pritožbo za pregled. Ta pritožba nima odložilnega učinka.

[…]

17. Države članice zagotovijo ustrezne mehanizme na nacionalni ravni, v okviru katerih se lahko stranka, ki jo zadeva odločitev regulativnega organa, pritoži organu, ki je neodvisen od vpletenih strank in katere koli vlade.“

### *B. Nizozemsko pravo*

12. Člen 37(11) Direktive 2009/72 je bil v nizozemsko pravo prenesen s členom 51(1) Wet houdende regels met betrekking tot de productie, het transport en de levering van elektriciteit (Elektriciteitswet 1998) (zakon o proizvodnji, dobavi in distribuciji električne energije (zakon iz leta 1998 o električni energiji)) z dne 2. julija 1998.[4]

## II. Dejansko stanje, postopek v glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

13. Zaradi motnje na visokonapetostni postaji (380 kV) v kraju Diemen (Nizozemska) je 27. marca 2015 prišlo do obsežne motnje v oskrbi z električno energijo. Ta postaja je del nizozemskega visokonapetostnega prenosnega sistema, za katerega je kot nacionalni operater sistema odgovorna družba TenneT TSO B.V. (v nadaljevanju: TenneT). Zgoraj navedena motnja je povzročila popoln izpad postaje, zaradi česar sta velik del pokrajine Noord-Holland (Severna Holandija) in majhen del pokrajine Flevoland nekaj ur ostala brez elektrike.

14. Crown je družba, ki upravlja papirnico v pokrajini Severna Holandija na severu Nizozemske. Papirnica je priključena na distribucijski sistem, ki ga upravlja družba Liander N.V., ki se napaja iz nacionalnega visokonapetostnega prenosnega sistema, ki ga upravlja družba TenneT. Zaradi navedenega izpada električne energije je bil 27. marca 2015 več ur prekinjena dobava električne energije tovarni družbe Crown.

15. Zato je družba Crown vložila pritožbo pri ACM, s katero je zahtevala, naj ugotovi, da po eni strani družba TenneT ni sprejela vseh razumnih ukrepov, ki bi jih lahko sprejela za preprečitev prekinitve dobave električne energije, in po drugi, da struktura omrežne visokonapetostne postaje Diemen ni izpolnjevala zakonskih zahtev. Družba Crown je v bistvu trdila, da je bila prekinitev dobave električne energije posledica tega, da družba TenneT ni izpolnjevala zgoraj navedenih obveznosti, ki jih ima kot operater nacionalnega prenosnega sistema, na katerem je nastala motnja.

16. ACM je s sklepom z dne 30. aprila 2018 pritožbo družbe Crown zoper družbo TenneT zavrgel kot nedopustno, ker naj bi med družbo Crown in družbo TenneT ne obstajala neposredna povezava, glede na to, da je papirnica družbe Crown priključena izključno na distribucijski sistem, ki ga upravlja družba Liander in ne na distribucijski sistem, ki ga upravlja družba TenneT. Zato je ACM na podlagi tega zaključil, da družba Crown ne more biti „stranka“ v smislu člena 51(1) Elektriciteitswet 1998 in člena 37(11) Direktive 2009/72.

17. Glede na zgoraj navedeno je družba Crown Van Gelder pri predložitvenem sodišču vložila tožbo zoper zgoraj navedeni sklep ACM.

18. Predložitveno sodišče ugotavlja, da se stranki ne strinjata glede razlage pojma „stranka, ki se želi pritožiti“, iz člena 37(11) Direktive 2009/72, in natančneje, glede opredelitve subjektov, ki imajo pravico do pritožbe. Predložitveno sodišče se zaradi dvoma glede pomena zgoraj navedenega pojma sprašuje, ali lahko v okoliščinah, kakršne so v obravnavani zadevi, subjekt, kakršen je družba Crown, vloži pritožbo pri ACM ali ne.

4 Stb. 1998, št° 427.

19. V teh okoliščinah je predložitveno sodišče prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 37(11) Direktive 2009/72/ES […] razlagati tako, da se v skladu s to določbo lahko zoper operaterja nacionalnega omrežja (operater prenosnega sistema) pritoži tudi stranka, ki nima priključka na omrežje tega operaterja (operater prenosnega sistema), temveč je priključena izključno na regionalno omrežje (distribucijsko omrežje), v katerem zaradi prekinitve transporta v nacionalnem omrežju (prenosni sistem), iz katerega se napaja regionalno omrežje (distribucijsko omrežje), transport električne energije zastane?“

## III. Pravna presoja

20. Predložitveno sodišče z vprašanjem za predhodno odločanje sprašuje Sodišče, ali je treba pojem „stranka, ki se želi pritožiti“, iz člena 37(11) Direktive 2009/72 razlagati tako, da ima končni odjemalec pravico vložiti pritožbo pri nacionalnem regulativnem organu zoper nacionalnega operaterja prenosnega sistema, če ta končni odjemalec ni neposredno priključen na navedeni prenosni sistem, ampak je priključen izključno na distribucijsko omrežje, ki se napaja iz navedenega prenosnega sistema, če pride do prekinitve transporta električne energije v prenosnem sistemu, iz katerega se napaja distribucijsko omrežje, na katerega je priključen končni odjemalec.

21. V skladu s členom 37(11) Direktive 2009/72, lahko stranka, ki se želi pritožiti zoper operaterja prenosnih ali distribucijskih sistemov glede obveznosti operaterja iz iste direktive, pošlje pritožbo regulativnemu organu, ki v vlogi organa za poravnavo sporov v dveh mesecih po prejemu pritožbe sprejme svojo odločitev.

22. Vprašanje, ki ga zastavlja predložitveno sodišče, zadeva subjektivno področje uporabe te določbe, in natančneje, obseg pojma „stranka, ki se želi pritožiti“, ki ga določba vsebuje.

23. Stranke, ki so Sodišču predložile stališča, se glede razlage tega pojma ne strinjajo. Po eni strani družba Crown in Evropska komisija predlagata široko razlago in menita, da ima končni odjemalec pravico vložiti pritožbo zoper operaterja prenosnega sistema tudi brez neposredne povezave ali pogodbenega razmerja med njima. Po drugi strani pa nizozemska in finska vlada ter družba TenneT predlagajo ožjo razlago tega pojma in menijo, da je neposredna povezava med subjektom, ki vloži pritožbo, in operaterjem prenosnega sistema, zoper katerega je pritožba vložena, predpogoj za pravico do vložitve pritožbe iz člena 37(11) Direktive 2009/72.

24. Da bi se odgovorilo na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je zastavilo predložitveno sodišče, je treba torej razložiti pojem „stranka, ki se želi pritožiti“, v smislu člena 37(11) Direktive 2009/72.

25. Predhodno ugotavljam, da navedena direktiva ne vsebuje nobene opredelitve tega pojma v celoti ali posameznih izrazov, ki ga sestavljata, in sicer „stranka“ in „pritožba“. [5]

26. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča, iz zahtev po enotni uporabi prava Unije in načela enakosti izhaja, da je treba besedilo določbe prava Unije, ki za določitev svojega pomena in obsega ne napotuje izrecno na pravo držav članic, običajno v vsej Uniji razlagati avtonomno in enotno, pri tem pa se ne sme upoštevati le besedilo te določbe, ampak tudi njeno sobesedilo in cilji, ki se uresničujejo z zadevno ureditvijo. [6]

5 Glede tega glej sodbo z dne 23. januarja 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, točka 29).

6 Glej med drugim sodbo z dne 19. decembra 2019, GRDF (C-236/18, EU:C:2019:1120, točka 30 in navedena sodna praksa). Glej tudi sodbo z dne 23. januarja 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:3519, točka 24 in navedena sodna praksa).

27. Glede besedila člena 37(11) Direktive 2009/72 je treba zlasti ugotoviti, da ima ta določba zelo široko formulacijo, ki določa, da lahko [*vsaka*] stranka, ki se želi pritožiti zoper operaterja prenosnih ali distribucijskih sistemov glede obveznosti operaterja iz iste direktive, pošlje pritožbo regulativnemu organu.

28. Iz besedila te določbe jasno izhaja, da je regulativni organ pristojen za obravnavo pritožbe, če sta izpolnjena dva pogoja: po eni strani mora biti pritožba vložena zoper operaterja prenosnega ali distribucijskega sistema, po drugi pa mora ta pritožba zadevati obveznosti navedenega operaterja, ki izhajajo iz Direktive 2009/72. Ta določba pa ne določa, da je pravica do vložitve pritožbe, ki jo določa Direktive 2009/72,[7] pogojena z obstojem neposredne povezave med subjektom, ki želi vložiti pritožbo, in operaterjem, zoper katerega je vložena pritožba. Nasprotno, izrecna uporaba izraza „[vsaka] stranka“ kaže na subjektivno širino zadevne določbe.

29. Seveda se zato, ker je v zadevni določbi uporabljen izraz „stranka“, lahko pojavi dvoumnost, ker se ta izraz lahko razlaga v smislu, da imajo pravico do pritožbe samo subjekti, ki so stranke v pogodbi.

30. Vendar mislim, da taka razlaga ni pravilna.

31. Glede tega je treba ugotoviti, prvič, da z vidika besedila izraz „stranka“ ne pomeni nujno samo stranke v pogodbi, ampak se lahko razume tudi kot stranka „v postopku“, kot da se nanaša na subjekte, ki imajo interes sprožiti postopek pri regulativnem organu.

32. Drugič, ugotoviti je treba, da ni v vseh jezikovnih različicah te določbe uporabljen izraz, ki lahko povzroča zgoraj navedeno dvoumnost. Dejansko je na primer v angleški, francoski, španski in nizozemski različici uporabljen izraz, ki ustreza italijanskemu izrazu „stranka“,[8] v drugih, na primer v nemški in portugalski, pa je uporabljen izraz, ki ga nikakor ni mogoče razumeti kot pogodbenega, ampak se nedvoumno nanaša na interes subjekta, da sproži postopek pri regulativnem organu.[9] Ta okoliščina govori v prid razlagi izraza „stranka“ v pomenu, ki se razlikuje od izraza „pogodbena stranka“, in torej podpira razlago obravnavane določbe v smislu, da ne pogojuje možnosti vložitve pritožbe z obstojem pogodbenega razmerja med subjektom, ki vloži pritožbo, in operaterjem prenosnega ali distribucijskega omrežja, zoper katerega je pritožba vložena.

33. Videti je, da tako razlago potrjuje analiza sobesedila.

34. Glede tega je treba zlasti ugotoviti, da se izraz „stranka“ poleg odstavka 11 člena 37 Direktive 2009/72 uporablja tudi v drugih dveh odstavkih istega člena, in sicer v odstavkih 12 in 17.[10]

35. Člen 37(12) Direktive 2009/72 določa postopek, ki vsaki stranki, ki utrpi škodo in ima pravico do pritožbe na odločitev o metodologijah za izračun, sprejeto v skladu s členom 37 Direktive, ali če za regulativni organ velja obveznost posvetovanj glede predlaganih tarif ali metodologij za izračun, omogoča vložitev pritožbe za pregled.[11]

36. Člen 37(17) Direktive 2009/72 pa določa, da države članice zagotovijo ustrezne mehanizme na nacionalni ravni, v okviru katerih se lahko stranka, ki jo prizadene odločitev regulativnega organa, pritoži organu, ki ni odvisen od vpletenih strank in katere koli vlade.

7 Glede opredelitve možnosti vložitve pritožbe kot subjektivne pravice glej sodbo z dne 29. oktobra 2009, Komisija/Belgija (C-474/08, neobjavljena, EU:C:2009:681, točka 20), v zvezi s členom 23(5) Direktive 2003/54, ki je bila pozneje razveljavljena z Direktivo 2009/72.

8 In sicer izrazi: „party“, „partie“, „parte“ in „partijen“.

9 V nemški različici je tako uporabljen izraz „Betroffene“ in v portugalski „interessado“, ki se v italijanščino lahko prevedeta kot „interessato“ [zainteresirani].

10 Besedilo navedenih dveh določb je enako besedilu odstavkov 3 in 8 člena 60 Direktive 2019/944.

11 Glej sodbo z dne 23. januarja 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, točka 26).

37. Analiza teh dveh določb kaže, da ne iz ene ne iz druge ne izhaja, da bi bilo treba izraz „stranka“ iz člena 37 Direktive 2009/72, ki ga je treba razlagati enotno, kot je navedeno zgoraj v točki 26, razlagati v smislu, da je njegov obseg omejen izključno na subjekte, ki imajo neposredno povezavo ali pogodbeno razmerje z operaterjem prenosnega ali distribucijskega sistema.

38. Nasprotno, ugotoviti je treba, da Direktiva 2009/72 posebej določa vsaj en primer, v katerem subjekt, ki nima obstoječega pogodbenega razmerja z operaterjem prenosnega ali distribucijskega sistema, lahko sproži postopek pri regulativnem organu, tako da vloži pritožbo zoper operaterja v smislu člena 37(11) iste direktive. V členu 32(2) Direktive 2009/72 je namreč določeno, da če operater prenosnega ali distribucijskega sistema zavrne dostop do sistema, ki ga upravlja, mora imeti zadevni uporabnik pravico, da zoper tega operaterja uporabi postopek za reševanje sporov.

39. Glede tega je Sodišče v sodbi z dne 29. oktobra 2009, Komisija/Belgija (C-474/08, neobjavljena, EU:C:2009:681), pojasnilo, da morajo države članice določiti, da se lahko primeri zavrnitve dostopa do distribucijskega ali prenosnega omrežja predložijo v obravnavo regulativnemu organu s pritožbo, vloženo v skladu z določbo iz člena 37(11) Direktive 2009/72. [12]

40. Tudi analiza sobesedila torej podpira razlago obravnavane določbe v smislu, da pravica do sprožitve postopka pri regulativnem organu s pritožbo zoper operaterja prenosnega ali distribucijskega sistema ni pogojena z obstojem pogodbenega razmerja s tem operaterjem.

41. S teleološkega vidika menim tudi, da je ozka razlaga pojma „stranka, ki se želi pritožiti“, v smislu člena 37(11) Direktive 2009/72, ki jo predlagata nizozemska in finska vlada ter družba TenneT, v nasprotju z namenom določbe iz člena 37(11) Direktive 2009/72, s funkcijo in nalogami, ki jih ta direktiva nalaga regulativnim organom, in verjetno tudi s splošnim ciljem zgoraj navedene direktive, in sicer zagotoviti visoko raven varstva potrošnikov.

42. Glede, prvič, namena člena 37(11) Direktive 2009/72 je cilj te določbe omogočiti strankam, na katere je vplivalo dejanje ali opustitev operaterja prenosnega ali distribucijskega sistema, da sprožijo izvensodni, neodvisni in specializirani postopek, s katerim bodo pridobile zavezujoč sklep zoper operaterja, da se odpravijo in kaznujejo kršitve določbe Direktive 2009/72.

43. Kot je pravilno ugotovila Komisija, bi lahko ozka razlaga „pojma stranka, ki se želi pritožiti“, kakršno predlagajo nizozemska in finska vlada ter družba TenneT, oslabila učinkovitost mehanizma reševanja sporov iz člena 37(11) Direktive 2009/72. Dejansko, če bi bila možnost vložitve pritožbe pogojena s pogodbenim razmerjem med pritožnikom in operaterjem prenosnega ali distribucijskega sistema, bi bil s tako razlago iz področja uporabe pravice do vložitve pritožbe pri regulativnem organu izključen velik del uporabnikov, in sicer vsi tisti, ki so utrpeli posledice morebitne kršitve obveznosti, ki so operaterju naložene z Direktivo 2009/72, čeprav nimajo pogodbenega razmerja s tem operaterjem prenosnega ali distribucijskega sistema.

44. Prav tako menim, drugič, da zgoraj navedena ozka razlaga ni v skladu z namenom in funkcijami, ki jih Direktiva 2009/72 nalaga regulativnim organom, ki imajo, kot je razvidno iz uvodnih izjav 34 in 37 ter člena 37 Direktive, temeljno vlogo v sistematiki te direktive.

45. Natančneje, taka razlaga po mojem mnenju ogroža temeljno funkcijo, ki jo regulativnim organom nalaga člen 37(1)(b) Direktive 2009/72, in sicer zagotoviti, da operaterji prenosnih in distribucijskih sistemov izpolnjujejo obveznosti, ki so jim naložene s to direktivo in z drugimi določbami zadevne zakonodaje Unije.

12 Glej točko 23. Navedena sodba se je nanašala na člen 23(5) Direktive 2003/54, ki je bila razveljavljena z Direktivo 2009/72. Navedeni člen ustreza členu 37(11) Direktive 2009/72.

46. Namreč, če se uporabnikom omeji možnost dostopa do regulativnega organa s pritožbo samo na primere, v katerih obstaja neposredna povezava z zadevnim sistemom ali pogodbeno razmerje med zadevnimi subjekti, bi to zagotovo zmanjšalo možnost takih regulativnih organov, da zagotovijo, da operaterji prenosnih in distribucijskih sistemov spoštujejo obveznosti, ki jim jih nalaga Direktiva 2009/72. Tak pristop bi namreč omejil možnost teh organov, da se seznanijo s tem, da navedeni operaterji morebiti kršijo zadevno zakonodajo Unije, in ugotovijo kršitve, posledično pa bi omejil tudi možnost sprejeti zavezujoče sklepe in sankcije v skladu s členom 37(4)(a) in (d) Direktive 2009/72 zoper operaterje, ki kršijo navedene predpise.

47. Glede tega se mi zdi pomembno poudariti, da Direktiva 2009/72, v nasprotju s tem, kar v svojih stališčih trdi družba TenneT, ni omejena na to, da operaterjem prenosnih sistemov nalaga funkcije in obveznosti izključno do uporabnikov, priključenih na njihov sistem. Dejansko je iz člena 12, ki posebej našteva naloge operaterjev prenosnih sistemov, očitno razvidno, da ti opravljajo sistemske funkcije, ker so jim naložene obveznosti, ki se nanašajo, na primer, na varnost oskrbe z električno energijo ali varnost in učinkovitost delovanja medsebojno povezanih sistemov in presegajo obveznosti, ki izhajajo iz pogodbenih razmerij z odjemalci, priključenimi na omrežje. V podporo zgoraj navedene ozke razlage obsega pravice do vložitve pritožbe na podlagi člena 37(11) Direktive 2009/72 se torej ni mogoče sklicevati na obseg obveznosti operaterjev prenosnih sistemov.

48. Zlasti v zvezi z zadevo, ki jo obravnava predložitveno sodišče, ugotavljam tudi, da točki (h) in (m) člena 37(1) Direktive 2009/72 regulativnim organom nalagata posebej naloge „spremljati upoštevanje predpisov o varnosti in zanesljivosti omrežja in pregledovati njegovo učinkovitost v preteklosti“ ter „spremljati čas, ki ga operaterji prenosnih […] sistemov potrebujejo za priključitve in popravila“.

49. Tretjič, menim, da ozka razlaga „pojma stranka, ki se želi pritožiti“, kakršno predlagajo nizozemska in finska vlada ter družba TenneT, ne bi bila v skladu s ciljem Direktive 2009/72, da se zagotovi visoka raven varstva potrošnikov, ki je bistvo Direktive. [13]

50. Kot izhaja iz uvodnih izjav 37, 42, 51 in 54 ter iz člena 1 Direktive 2009/72, je eden od glavnih ciljev te direktive določiti določbe za varstvo potrošnikov in pravice odjemalcev električne energije, da se jim zagotovi visoka stopnja varstva. V tem smislu je Sodišče že ugotovilo, da člen 3(7) navedene direktive državam članicam nalaga, da zagotovijo visoko raven varstva potrošnikov, zlasti glede mehanizmov za reševanje sporov. [14]

51. Glede tega je Sodišče ugotovilo, da iz člena 37(11), (16) in (17) navedene direktive jasno izhaja, da je treba gospodinjskemu odjemalcu, kadar se država članica odloči, da bo regulativnemu organu poverila pristojnost izvensodnega reševanja potrošniških sporov, priznati položaj stranke in pravico do pravnega varstva zoper sklep regulativnega organa. [15]

52. V primeru, ki je naveden v prejšnjem odstavku, v katerem se regulativnemu organu poveri pristojnost na področju izvensodnega reševanja potrošniških sporov, bi ozka razlaga določbe iz člena 37(11) Direktive 2009/72 v skladu z ugotovitvami iz odstavka 43 zgoraj omejila možnosti vlaganja pritožb regulativnemu organu na samo potrošnike, ki imajo pogodbeno razmerje z operaterjem prenosnega ali distribucijskega sistema, ki je domnevno kršil obveznosti, ki mu jih nalaga Direktiva, in iz tega pravnega sredstva izključila tiste potrošnike, ki so utrpeli posledice te kršitve, čeprav nimajo z njim pogodbenega razmerja. Razlaga, ki bi tako omejila dostop potrošnikov do mehanizma reševanja sporov, določenega v Direktivi 2009/72, ne bi bila v skladu z zgoraj navedenim ciljem, poudarjenim v zgoraj navedeni sodni praksi Sodišča, in sicer, da se zagotovi visoka raven varstva potrošnikov, zlasti glede mehanizmov za reševanje sporov.

13 Glej sodbo z dne 23. januarja 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, točka 33).

14 Glede tega glej tudi sodbo z dne 23. januarja 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, točka 34).

15 Glej sodbo z dne 23. januarja 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, točka 40).

53. Tovrstna razlaga prav tako ni v skladu s funkcijo, ki jo več določb Direktive 2009/72[16] izrecno določa regulativnim organom, in sicer zagotavljati varstvo potrošnikov in dejansko izvajanje ukrepov, za to določenih v direktivi.[17]

54. Za zaključek, iz zgornje analize po mojem mnenju izhaja, da je treba pojem „stranka, ki se želi pritožiti“, iz člena 37(11) Direktive 2009/72 razlagati tako, da pravica do vložitve pritožbe zoper operaterja prenosnega ali distribucijskega sistema, določena v navedeni določbi, ni pogojena z neposrednim ali pogodbenim razmerjem med končnim odjemalcem, ki se želi pritožiti, in operaterjem, zoper katerega se želi pritožiti.

55. Glede tega tudi ugotavljam, kot je bilo potrjeno na obravnavi, da če sta izpolnjeni zahtevi, navedeni zgoraj v točki 28 – in sicer po eni strani, da je pritožba vložena zoper operaterja prenosnega ali distribucijskega sistema, in po drugi, da se pritožba nanaša na obveznosti, ki jih ima zgoraj navedeni operater na podlagi Direktive 2009/72 – za dopustnost pritožbe ni pomemben subjektivni razlog, iz katerega je končni odjemalec vložil pritožbo. Končnemu odjemalcu, ki meni, da je bil oškodovan zato, ker je operater prenosnega sistema kršil določbe Direktive 2009/72, zlasti nič ne preprečuje vložiti pritožbo zoper tega operaterja pri pristojnem regulativnem organu, da pridobi dokaze, ki bi jih pozneje lahko uporabil v odškodninski tožbi, vloženi pri pristojnem nacionalnem sodišču.

56. V zvezi s tem poleg tega tudi ugotavljam, da nobena določba Direktive 2009/72 ne ureja dokazne vrednosti morebitnega sklepa regulativnega organa, sprejetega na podlagi te direktive, v odškodninski tožbi, vloženi pri civilnem sodišču. Tako dokazno vrednost še naprej ureja nacionalno pravo posameznih držav članic. Kot pa je Komisija ugotovila na obravnavi, imajo ti organi posebna sektorska in tehnična znanja, zaradi katerih so v prednostnem položaju pri ugotavljanju kršitev obveznosti, ki izhajajo iz Direktive 2009/72. Možnost vložitve pritožbe pri teh organih torej olajša dostop do nacionalnega sodišča za zahtevke za povračilo škode, kar nazadnje tudi povečuje učinkovitost sodnega varstva pred kršitvami prava Unije.

## IV. Predlog

57. Glede na zgoraj navedeno predlagam Sodišču, naj na vprašanje, ki ga je zastavilo College van Beroep voor het bedrijfsleven (upravno pritožbeno sodišče za gospodarske zadeve, Nizozemska), odgovori tako:

Člen 37(11) Direktive 2009/72/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo in o razveljavitvi Direktive 2003/54/ES je treba razlagati tako, da ima končni odjemalec pravico vložiti pritožbo pri nacionalnem regulativnem organu zoper nacionalnega operaterja prenosnega sistema, če ta končni odjemalec ni neposredno priključen na navedeni prenosni sistem, ampak je priključen izključno na distribucijsko omrežje, ki se napaja iz navedenega prenosnega sistema, če pride do prekinitve transporta električne energije v prenosnem sistemu, iz katerega se napaja distribucijsko omrežje, na katerega je priključen končni odjemalec.

16 Glej zlasti člen 36, in sicer posebej točko (g), člen 37(1)(n) ter uvodne izjave 37, 51 na koncu in 54 Direktive 2009/72.

17 Glede tega glej tudi sodbo z dne 23. januarja 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, točka 35).