CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
G. PITRUZZELLA
van 4 juni 2020[1]

Zaak C-360/19

Crown Van Gelder BV
tegen
Autoriteit Consument en Markt,
in tegenwoordigheid van:
TenneT TSO BV

[verzoek van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Interne markt voor elektriciteit – Richtlijn 2009/72/EG – Artikel 37 – Taken en bevoegdheden van de regulerende instantie – Begrip ‚partijen die een klacht hebben' – Klacht ingediend bij een regulerende instantie tegen een beheerder van het nationale transmissiesysteem – Ontvankelijkheid – Noodzaak van een rechtstreekse of contractuele band met die beheerder – Geen"

1. Moet een klager, om een klacht in te kunnen dienen bij de nationale regulerende instantie voor elektriciteit tegen de nationale beheerder van het transmissiesysteem, op dat systeem zijn aangesloten uit hoofde van een rechtstreekse contractuele band met die beheerder?

2. Dat is in wezen de vraag die het Hof in deze zaak is gesteld. Het verzoek om een prejudiciële beslissing in kwestie is voorgelegd door het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland) en betreft de uitlegging van artikel 37, lid 11, van richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van richtlijn 2003/54/EG[2].

3. De prejudiciële vraag die door de verwijzende rechter is gesteld, is gerezen in een geding over een beroep van Crown Van Gelder BV tegen een besluit van de Autoriteit Consument en Markt, de Nederlandse regulerende instantie (hierna: „ACM"), waarbij de ACM een klacht van Crown Van Gelder naar aanleiding van een grootschalige black-out niet-ontvankelijk had verklaard. Crown Van Gelder had verzocht vast te stellen dat de transmissiesysteembeheerder van Nederland de verplichtingen die krachtens richtlijn 2009/72 op hem rusten, niet was nagekomen. De ACM heeft die klacht niet-ontvankelijk verklaard omdat Crown Van Gelder – die is aangesloten op een regionaal distributiesysteem – geen rechtstreekse band heeft met de transmissiesysteembeheerder.

4. Deze zaak biedt het Hof de gelegenheid om zijn licht te laten schijnen over de personele werkingssfeer van het recht om een klacht in te dienen bij de nationale regulerende instanties voor de sector elektriciteit in de zin van artikel 37, lid 11, van richtlijn 2009/72[3].

1 Oorspronkelijke taal: Italiaans.

2 PB 2009, L 211, blz. 55. Richtlijn 2009/72 wordt met ingang van 1 januari 2021 ingetrokken bij richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van richtlijn 2012/27/EU (herschikking) (PB 2019, L 158, blz. 125). Dat blijkt uit artikel 72, lid 1, van richtlijn 2019/944.

3 De tekst van artikel 37, lid 11, van richtlijn 2009/72 is gelijk aan die van artikel 60, lid 2, van richtlijn 2019/944.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Recht van de Unie

5. De overwegingen 34, 37, 42, 51 en 54 van richtlijn 2009/72 luiden als volgt:

„(34) Om de interne markt voor elektriciteit goed te laten functioneren, moeten de energieregulators besluiten kunnen nemen over alle relevante reguleringskwesties en moeten zij volledig onafhankelijk zijn van alle andere publieke of particuliere belangen. Dit sluit rechterlijke toetsing [...] niet uit.

[…]

(37) Energieregulators moeten de bevoegdheid krijgen om bindende besluiten vast te stellen in verband met elektriciteitsbedrijven, en doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties op te leggen aan elektriciteitsbedrijven die hun verplichtingen niet nakomen, dan wel de bevoegde rechterlijke instantie daartoe voorstellen te doen. Energieregulators moeten ook een bevoegdheid krijgen om [...] een besluit te nemen over passende maatregelen om voordelen voor de afnemers te waarborgen [...]. [...] Energieregulators moeten ook de bevoegdheid krijgen om bij te dragen tot het waarborgen van een hoog niveau van universele en openbare dienstverlening voor wat betreft de openstelling van de markt, van de bescherming van kwetsbare afnemers en van de effectiviteit van de maatregelen ter bescherming van de consument. [...]

[…]

(42) [D]e volledige handel- en industriesector in de [Unie], met inbegrip van het midden- en kleinbedrijf, alsmede alle burgers van de Unie, die de economische voordelen van de interne markt genieten, [moeten] ook kunnen profiteren van een hoge mate van consumentenbescherming, en met name huishoudelijke afnemers [...]. Deze afnemers moeten ook toegang hebben tot vrije keuze, eerlijke behandeling, belangenbehartiging en mechanismen voor geschillenbeslechting.

[...]

(51) De consumentenbelangen zouden in deze richtlijn centraal moeten staan [...]. Bestaande rechten van consumenten moeten worden versterkt en gewaarborgd, en dienen meer transparantie te omvatten. Consumentenbescherming zou moeten waarborgen dat alle consumenten in de ruimere context van de [Unie] profiteren van een concurrerende markt. Consumentrechten dienen te worden gehandhaafd door de lidstaten, of, indien een lidstaat hierin voorziet, door de regulerende instanties.

[...]

(54) Efficiënte en voor alle consumenten toegankelijke middelen van geschillenbeslechting zijn een garantie voor betere consumentenbescherming. De lidstaten moeten voorzien in procedures voor een snelle en doeltreffende afhandeling van klachten."

6. Artikel 1 van richtlijn 2009/72 bepaalt: „Bij deze richtlijn worden, met het oog op het verbeteren en integreren van concurrerende elektriciteitsmarkten in de [Europese Unie], gemeenschappelijke regels vastgesteld voor de productie, de transmissie, de distributie en de levering van elektriciteit, alsook regels voor de bescherming van de consumenten. [...] Ook worden verplichtingen op het gebied van de universele dienstverlening en de rechten voor elektriciteitsconsumenten vastgesteld, en worden de verplichtingen op het gebied van mededinging verduidelijkt."

7. Artikel 2 van richtlijn 2009/72 heeft als opschrift „Definities” en bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn gelden de volgende definities:

[...]

4) ‚transmissiesysteembeheerder’: natuurlijke persoon of rechtspersoon die in een bepaald gebied verantwoordelijk is voor de exploitatie, het onderhoud en, zo nodig, de ontwikkeling van het transmissiesysteem alsook, indien van toepassing, de interconnecties ervan met andere systemen en die ervoor moet zorgen dat het systeem op lange termijn kan voldoen aan een redelijke vraag naar transmissie van elektriciteit;

[...]

9) ‚eindafnemer’: een afnemer die elektriciteit koopt voor eigen gebruik;

[...]”

8. Artikel 3, lid 7, van richtlijn 2009/72 bepaalt:

„De lidstaten nemen passende maatregelen om eindafnemers te beschermen en voorzien met name in adequate waarborgen voor de bescherming van kwetsbare afnemers. [...] Zij waarborgen een hoog niveau van consumentenbescherming, met name met betrekking tot [...] mechanismen voor geschillenbeslechting. [...]”

9. Artikel 12 van richtlijn 2009/72, met het opschrift „Taken van transmissiesysteembeheerders”, bepaalt:

„Elke transmissiesysteembeheerder heeft de volgende verantwoordelijkheden:

a) ervoor zorgen dat het systeem op lange termijn kan voldoen aan een redelijke vraag naar transmissie van elektriciteit en de exploitatie, het onderhoud en de ontwikkeling van veilige, betrouwbare en efficiënte transmissiesystemen, met inachtneming van het milieu;

b) zorgen voor afdoende middelen om te voldoen aan de dienstverplichtingen;

c) bijdragen tot de leverings- en voorzieningszekerheid door te zorgen voor een toereikende transmissiecapaciteit en betrouwbaarheid van het systeem;

d) het beheer van de elektriciteitsstromen op het systeem, waarbij hij rekening houdt met het elektriciteitsverkeer van en naar andere stelsels van systemen. Daartoe zorgt de transmissiesysteembeheerder voor een veilig, betrouwbaar en efficiënt elektriciteitssysteem en ziet er in dit verband op toe dat de nodige ondersteunende diensten beschikbaar zijn, inclusief de diensten die worden verleend als reactie aan de vraag, voor zover die beschikbaarheid onafhankelijk is van ieder ander transmissiesysteem waaraan zijn systeem gekoppeld is;

e) de beheerder van een ander systeem waaraan zijn systeem is gekoppeld, voldoende informatie verschaffen om een zekere en efficiënte exploitatie, een gecoördineerde ontwikkeling en de interoperabiliteit van het stelsel van systemen te waarborgen;

[...]”

10. Artikel 32, lid 2, van die richtlijn bepaalt:

„De beheerder van een transmissie- of distributiesysteem kan de toegang weigeren wanneer hij niet over de nodige capaciteit beschikt. [...] De regulerende instanties, indien de lidstaten hierin voorzien, of de lidstaten zorgen ervoor dat deze criteria op coherente wijze worden toegepast en dat de systeemgebruiker aan wie toegang is geweigerd, gebruik kan maken van een geschillenbeslechtingsprocedure. [...]"

11. Artikel 37 van richtlijn 2009/72, met als opschrift „Taken en bevoegdheden van de regulerende instantie", bepaalt:

„1. De regulerende instantie heeft de volgende taken:

[...]

b) ervoor zorgen dat transmissie- en distributiesysteembeheerders, en in voorkomend geval, de betrokken systeemeigenaars alsmede alle elektriciteitsbedrijven hun verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn en de andere toepasselijke communautaire wetgeving naleven, inclusief bij grensoverschrijdende kwesties;

[...]

h) toezicht houden op de naleving en controleren van de eerdere resultaten van de regels inzake zekerheid en betrouwbaarheid van het net [...];

[...]

m) toezicht houden op de tijd die transmissie- en distributiesysteembeheerders nodig hebben om aansluitingen en herstellingen uit te voeren;

n) samen met andere betrokken instanties helpen waarborgen dat de in bijlage I genoemde maatregelen ter bescherming van de consument doeltreffend zijn en gehandhaafd worden.

[...]

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

[...]

a) vaststellen van bindende besluiten voor elektriciteitsbedrijven;

[...]

d) opleggen van effectieve, evenredige en afschrikkende sancties aan elektriciteitsbedrijven die hun verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn of enig toepasselijk wettelijk bindend besluit van de regulerende instantie of het Agentschap niet naleven, of een bevoegde rechtbank voorstellen dergelijke sancties op te leggen. Daartoe behoort de bevoegdheid om [...] sancties [...] op te leggen of voor te stellen deze op te leggen, wegens niet-naleving van hun respectieve verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn, en

[...].

11. Partijen die een klacht hebben tegen een transmissie- of distributiesysteembeheerder met betrekking tot diens verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn, kunnen de klacht voorleggen aan de regulerende instantie die, fungerend als geschillenbeslechtingsinstantie, binnen twee maanden na ontvangst van de klacht een beslissing neemt. Deze periode kan met twee maanden worden verlengd indien de regulerende instantie aanvullende informatie behoeft. Deze verlengde periode kan met instemming van de klager nog eens verlengd worden. De beslissing van de regulerende instantie heeft bindende kracht tenzij of totdat zij in beroep wordt herroepen.

12. Benadeelde partijen die gerechtigd zijn om bezwaar te maken tegen een overeenkomstig dit artikel genomen besluit over de gehanteerde methoden of, wanneer de regulerende instantie een raadplegingsplicht heeft met betrekking tot de voorgestelde tarieven of methoden, kan binnen maximaal twee maanden of binnen een door de lidstaten vastgestelde kortere termijn, na de bekendmaking van het besluit of voorstel voor een besluit, een bezwaar maken met het oog op herziening. Een dergelijk bezwaar heeft geen schorsende werking.

[...]

17. De lidstaten zorgen ervoor dat er geschikte mechanismen op nationaal niveau bestaan krachtens welke een partij die getroffen wordt door een besluit van de regulerende instantie beroep kan aantekenen bij een instantie die onafhankelijk is van de betrokken partijen en van regeringen."

B. Nederlands recht

12. Artikel 37, lid 11, van richtlijn 2009/72 is omgezet in Nederlands recht bij artikel 51, lid 1, van de Wet houdende regels met betrekking tot de productie, het transport en de levering van elektriciteit (Elektriciteitswet 1998) van 2 juli 1998. [4]

II. Feiten, procedure in het hoofdgeding en prejudiciële vraag

13. Op 27 maart 2015 heeft zich een grootschalige stroomstoring voorgedaan als gevolg van een storing in het 380 kV-station Diemen (Nederland). Dit station is onderdeel van het Nederlandse hoogspanningstransmissiesysteem, waarvan TenneT TSO BV (hierna: „TenneT") de beheerder is. De storing heeft geleid tot volledige uitval van het station, waardoor een groot deel van de provincie Noord-Holland en een klein deel van de provincie Flevoland gedurende enkele uren geen stroom meer hadden.

14. Crown Van Gelder is een vennootschap die een papierfabriek in Noord-Holland (Nederland) exploiteert. Deze fabriek is aangesloten op het distributiesysteem dat door Liander NV wordt beheerd en op zijn beurt wordt gevoed door het door TenneT beheerde nationale hoogspanningstransmissiesysteem. Door deze stroomstoring is het transport van elektriciteit naar de fabriek van Crown Van Gelder op 27 maart 2015 gedurende enkele uren onderbroken geweest.

15. Crown Van Gelder heeft een klacht voorgelegd aan de ACM en verzocht om vast te stellen, ten eerste, dat TenneT niet al hetgeen redelijkerwijs in haar vermogen lag in het werk had gesteld om onderbreking van de transportdienst te voorkomen en, ten tweede, dat het netontwerp van het hoogspanningsstation Diemen niet voldeed aan de wettelijke vereisten. Crown Van Gelder heeft in wezen gesteld dat de onderbreking van de elektriciteitstransmissie toe te rekenen was aan de niet-nakoming van deze verplichtingen door TenneT als beheerder van het nationale transmissiesysteem waarin zich de storing heeft voorgedaan.

4 Stb. 1998, 427.

16. Bij besluit van 30 april 2018 heeft de ACM de klacht van Crown Van Gelder jegens TenneT niet-ontvankelijk verklaard omdat Crown Van Gelder geen rechtstreekse band had met TenneT. Haar fabriek was namelijk uitsluitend aangesloten op het distributiesysteem van Liander en niet op het door TenneT beheerde transmissiesysteem. Op die grond heeft de ACM uitgesloten dat Crown Van Gelder kon worden gekwalificeerd als „partij" in de zin van artikel 51, lid 1, van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 37, lid 11, van richtlijn 2009/72.

17. In het licht daarvan heeft Crown Van Gelder tegen bovengenoemd besluit van de ACM beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

18. Deze rechter merkt op dat partijen van mening verschillen over de uitlegging van het begrip „partijen die een klacht hebben" in de zin van artikel 37, lid 11, van richtlijn 2009/72, meer bepaald over de afbakening van de kring van personen die een recht hebben om een klacht in te dienen. Deze rechter twijfelt over de betekenis die moet worden toegekend aan dat begrip en vraagt zich af of een persoon als Crown Van Gelder in een situatie als in het voor hem hangende geding een klacht aan de ACM kan voorleggen.

19. Onder die omstandigheden heeft de verwijzende rechter de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet artikel 37, elfde lid, van richtlijn 2009/72 [...] aldus worden uitgelegd dat deze bepaling het klachtrecht ten aanzien van de beheerder van het landelijke net (transmissiesysteembeheerder) ook opent voor een partij, indien die partij geen aansluiting heeft op het net van die betreffende landelijk netbeheerder (transmissiesysteembeheerder), maar uitsluitend een aansluiting heeft op een regionaal net (distributiesysteem) waarop het transport van elektriciteit stokt door een onderbreking op het landelijk net (transmissiesysteem) dat het regionale net (distributiesysteem) voedt?"

III. Juridische beoordeling

20. Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of het begrip „partijen die een klacht hebben" in artikel 37, lid 11, van richtlijn 2009/72 aldus moet worden uitgelegd dat een eindafnemer het recht heeft om een klacht in te dienen bij de nationale regulerende instantie jegens de beheerder van het nationale transmissiesysteem indien die eindafnemer niet rechtstreeks is aangesloten op dat transmissiesysteem maar uitsluitend is aangesloten op een distributiesysteem dat door dat transmissiesysteem wordt gevoed en zich een onderbreking voordoet van het transport van energie op het transmissiesysteem waardoor het distributiesysteem wordt gevoed waarop de eindafnemer is aangesloten.

21. Volgens artikel 37, lid 11, van richtlijn 2009/72 kunnen partijen die een klacht hebben tegen een transmissie- of distributiesysteembeheerder met betrekking tot diens verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn de klacht voorleggen aan de regulerende instantie die, fungerend als geschillenbeslechtingsinstantie, binnen twee maanden na ontvangst van de klacht een beslissing neemt.

22. De vraag van de verwijzende rechter heeft betrekking op de personele werkingssfeer van deze bepaling, meer bepaald op de strekking van het begrip „partijen die een klacht hebben" daarin.

23. De partijen die opmerkingen hebben ingediend bij het Hof, verschillen van mening over de uitlegging van dit begrip. Enerzijds bepleiten Crown Van Gelder en de Europese Commissie een ruime uitlegging, waarin een eindafnemer ook het recht heeft een klacht in te dienen jegens een transmissiesysteembeheerder indien er geen rechtstreekse aansluiting of contractuele betrekking

tussen de twee is. Anderzijds bepleiten de Nederlandse en de Finse regering en TenneT een restrictievere uitlegging van dit begrip, waarin het recht om een klacht in te dienen, dat is neergelegd in artikel 37, lid 11, van richtlijn 2009/72, een rechtstreekse band veronderstelt tussen de persoon die de klacht indient en de transmissiesysteembeheerder tegen wie de klacht is gericht.

24. Om antwoord te kunnen geven op de prejudiciële vraag van de verwijzende rechter moet dus het begrip „partijen die een klacht hebben" in de zin van artikel 37, lid 11, van richtlijn 2009/72 worden uitgelegd.

25. Vooraf wijs ik erop dat die richtlijn geen definitie bevat van dat begrip als geheel noch van de afzonderlijke begrippen waaruit het is opgebouwd, te weten „partijen" en „klacht".[5]

26. Volgens vaste rechtspraak van het Hof vereisen de eenvormige toepassing van het Unierecht en het gelijkheidsbeginsel dat de bewoordingen van een bepaling van Unierecht die voor de vaststelling van de betekenis en de draagwijdte ervan niet uitdrukkelijk verwijst naar het recht van de lidstaten, in de regel in de gehele Unie autonoom en op eenvormige wijze worden uitgelegd, waarbij niet alleen rekening moet worden gehouden met de bewoordingen van de bepaling maar ook met de context ervan en de doelstelling van de betrokken regeling.[6]

27. Met betrekking tot de bewoordingen van artikel 37, lid 11, van richtlijn 2009/72 moet worden opgemerkt dat deze bepaling zeer ruim is geformuleerd en suggereert dat om het even welke partij („*qualsiasi* parte" in de Italiaanse taalversie, „*toute* partie" in de Franse taalversie, „*any* party" in de Engelse taalversie, „*jeder* Betroffene" in de Duitse taalversie) die een klacht heeft tegen een transmissie- of distributiesysteembeheerder met betrekking tot diens verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn, die klacht kan voorleggen aan de regulerende instantie.

28. Uit de tekst van die bepaling volgt duidelijk dat de bevoegdheid van de regulerende instantie om een klacht te behandelen, afhankelijk is gesteld van twee voorwaarden: ten eerste moet de klacht zijn gericht tegen een beheerder van een transmissiesysteem of een distributiesysteem en ten tweede moet de klacht betrekking hebben op de verplichtingen van deze beheerder die voortvloeien uit richtlijn 2009/72. Deze bepaling stelt voor het in richtlijn 2009/72 toegekende recht om een klacht in te dienen[7] echter niet de voorwaarde dat er een rechtstreekse band is tussen de persoon die de klacht wil indienen en de beheerder tegen wie de klacht is gericht. Integendeel, het uitdrukkelijke gebruik van een onbepaald bijvoeglijk naamwoord of voornaamwoord in verschillende taalversies van de richtlijn („*qualsiasi*" in de Italiaanse, „*toute*" in de Franse, „*any*" in de Engelse, „*jeder*" in de Duitse) wijst erop dat de personele werkingssfeer van deze bepaling ruim is.

29. Het gebruik van de term „partijen" in deze bepaling kan inderdaad aanleiding geven tot ambiguïteit, voor zover deze zou kunnen worden uitgelegd in de zin dat het klachtrecht uitsluitend toekomt aan personen die partij zijn bij een overeenkomst.

30. Ik denk niettemin dat een dergelijke uitlegging niet juist is.

31. In de eerste plaats duidt de term „partijen", letterlijk opgevat, niet noodzakelijkerwijs enkel partijen bij een overeenkomst aan, maar hij kan ook worden opgevat in de „processuele" zin, als een verwijzing naar personen die een belang hebben op grond waarvan zij zich tot de regulerende instantie kunnen wenden.

5 Zie in dit verband arrest van 23 januari 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punt 29).

6 Zie onder meer arrest van 19 december 2019, GRDF (C-236/18, EU:C:2019:1120, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook arrest van 23 januari 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

7 Zie met betrekking tot de kwalificatie van de mogelijkheid om een klacht in te dienen als subjectief recht arrest van 29 oktober 2009, Commissie/België (C-474/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:681, punt 20), onder verwijzing naar artikel 23, lid 5, van richtlijn 2003/54, die nadien is ingetrokken bij richtlijn 2009/72.

32. In de tweede plaats gebruiken niet alle taalversies van de betrokken bepaling een term die aanleiding kan geven tot deze ambiguïteit. De Engelse, de Franse, de Spaanse en de Italiaanse taalversie gebruiken namelijk een term die overeenkomt met de Nederlandse term „partij” [8], maar andere taalversies, zoals de Duitse en de Portugese, gebruiken termen die geen enkele connotatie van partij bij een overeenkomst hebben. Zij verwijzen daarentegen zonder ambiguïteit naar het belang van een persoon om zich tot de regulerende instantie te wenden. [9] Deze omstandigheid pleit voor een uitlegging van de term „partijen” in een andere zin dan „partijen bij een overeenkomst” en schraagt dus een uitlegging van de betrokken bepaling in de zin dat zij de mogelijkheid om een klacht in te dienen niet afhankelijk stelt van een contractuele band tussen de klager en de transmissie- of distributiesysteembeheerder tegen wie de klacht is gericht.

33. Die uitlegging wordt bevestigd door de analyse van de context.

34. Daarvoor verdient in de eerste plaats vermelding dat de term „partij” of „partijen” niet alleen wordt gebruikt in lid 11 van artikel 37 van richtlijn 2009/72, maar ook in twee andere leden van dat artikel, namelijk de leden 12 en 17. [10]

35. Artikel 37, lid 12, van richtlijn 2009/72 voorziet in een procedure waarmee benadeelde partijen die gerechtigd zijn om bezwaar te maken tegen een overeenkomstig artikel 37 van deze richtlijn vastgesteld besluit over de gehanteerde methoden of, wanneer de regulerende instantie raadplegingsplicht heeft, met betrekking tot de voorgestelde tarieven of methoden, bezwaar kunnen maken met het oog op herziening van dat besluit. [11]

36. Artikel 37, lid 17, van richtlijn 2009/72 bepaalt daarentegen dat de lidstaten ervoor zorgen dat er geschikte mechanismen op nationaal niveau bestaan krachtens welke een partij die getroffen wordt door een besluit van de regulerende instantie beroep kan aantekenen bij een instantie die onafhankelijk is van de betrokken partijen en van regeringen.

37. De analyse van deze twee bepalingen laat zien dat uit geen van beide volgt dat het begrip „partij(en)” in artikel 37 van richtlijn 2009/72 – dat eenvormig moet worden uitgelegd, zoals ik in punt 26 al zei – aldus moet worden uitgelegd dat de werkingssfeer ervan uitsluitend beperkt is tot personen die een rechtstreekse of contractuele band hebben met een beheerder van een transmissiesysteem of distributiesysteem.

38. Integendeel, richtlijn 2009/72 omschrijft uitdrukkelijk ten minste één geval waarin een persoon die geen contractuele band heeft met de beheerder van een transmissiesysteem of een distributiesysteem overeenkomstig artikel 37, lid 11, van die richtlijn een klacht tegen die beheerder moet kunnen voorleggen aan de regulerende instantie. Artikel 32, lid 2, van richtlijn 2009/72 bepaalt namelijk dat een systeemgebruiker aan wie toegang tot een transmissiesysteem of distributiesysteem door de beheerder ervan is geweigerd, gebruik moet kunnen maken van een procedure om het geschil met die beheerder te beslechten.

8 Respectievelijk de termen „party”, „partie”, „parte” en „parte”.

9 De Duitse taalversie gebruikt de term „Betroffene” en de Portugese „interessado”, die beide kunnen worden weergegeven met de term „belanghebbende”.

10 De tekst van die bepalingen is gelijk aan die van de leden 3 en 8 van artikel 60 van richtlijn 2019/944.

11 Zie arrest van 23 januari 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punt 26).

39. In dat verband heeft het Hof in zijn arrest van 29 oktober 2009, Commissie/België (C-474/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:681), duidelijk gemaakt dat lidstaten verplicht zijn te bepalen dat gevallen van weigering van toegang tot het distributie- of transmissiesysteem overeenkomstig artikel 37, lid 11, van richtlijn 2009/72 door middel van een klacht aan de regulerende instantie kunnen worden voorgelegd. [12]

40. Ook de analyse van de context pleit derhalve voor een uitlegging van de litigieuze bepaling in de zin dat het recht om een klacht over de beheerder van een transmissiesysteem of distributiesysteem aan de regulerende instantie voor te leggen niet afhankelijk mag worden gesteld van een contractuele band met die beheerder.

41. Uit teleologisch oogpunt denk ik dat de restrictieve uitlegging van het begrip „partijen die een klacht hebben" in de zin van artikel 37, lid 11, van richtlijn 2009/72, die wordt voorgesteld door de Nederlandse en de Finse regering en door TenneT, in strijd is met de doelstelling van artikel 37, lid 11, van richtlijn 2009/72 en met de functie en de taken die door deze richtlijn aan de regulerende instanties worden toegewezen, en dat zij mogelijk ook niet in overeenstemming is met de door deze richtlijn nagestreefde algemene doelstelling, namelijk een hoog niveau van consumentenbescherming waarborgen.

42. In de eerste plaats de doelstelling van artikel 37, lid 11, van richtlijn 2009/72: deze bepaling ziet erop dat partijen die nadeel hebben ondervonden van het handelen of nalaten van een beheerder van een transmissie- of distributiesysteem zich tot een onafhankelijke en gespecialiseerde buitengerechtelijke instantie kunnen wenden om van die instantie een bindende beslissing te verkrijgen jegens de beheerder waarin wordt vastgesteld dat de bepalingen van richtlijn 2009/72 zijn geschonden en eventueel wordt gelast dat dit handelen of nalaten wordt gestaakt en daarvoor sancties worden opgelegd.

43. Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, riskeert een restrictieve uitlegging van het begrip „partijen die een klacht hebben" zoals voorgesteld door de Nederlandse en de Finse regering en door TenneT de doeltreffendheid van de in artikel 37, lid 11, van richtlijn 2009/72 neergelegde geschillenbeslechtingsprocedure te ondergraven. Doordat in deze uitlegging de mogelijkheid om een klacht voor te leggen afhankelijk is gesteld van een contractuele band tussen de klager en de beheerder van het betrokken transmissie- of distributiesysteem, leidt zij er namelijk toe dat een aanzienlijk deel van de gebruikers wordt uitgesloten van de werkingssfeer van het recht om een klacht aan de regulerende instantie voor te leggen, namelijk alle gebruikers zonder contractuele betrekking met de beheerder van het transmissie- of distributiesysteem die wel de consequenties hebben ondervonden van een eventuele niet-nakoming, door die beheerder, van de verplichtingen die bij richtlijn 2009/72 aan hem zijn opgelegd.

44. Uit dat oogpunt denk ik, in de tweede plaats, dat deze restrictieve uitlegging evenmin verenigbaar is met de taak en de functies die bij richtlijn 2009/72 zijn toegewezen aan de regulerende instanties – instanties die een fundamentele rol hebben in de opzet van deze richtlijn, zoals blijkt uit de overwegingen 34 en 37 en uit artikel 37 ervan.

45. Meer in het bijzonder ondergraaft deze uitlegging volgens mij de fundamentele functie die in artikel 37, lid 1, onder b), van richtlijn 2009/72 aan de regulerende instanties wordt toegewezen, namelijk om ervoor te zorgen dat transmissie- en distributiesysteembeheerders hun verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn en de andere toepasselijke Unieregelgeving naleven.

12 Zie punt 23. In dat arrest werd verwezen naar artikel 23, lid 5, van richtlijn 2003/54, die bij richtlijn 2009/72 is ingetrokken. Dat artikel komt overeen met artikel 37, lid 11, van richtlijn 2009/72.

46. Beperking van de mogelijkheid voor gebruikers om zich met een klacht tot de regulerende instantie te wenden tot enkel de gevallen waarin de klager rechtstreeks is aangesloten op het betrokken systeem of een overeenkomst is gesloten tussen de betrokken personen zou in feite het vermogen van deze regulerende instanties om ervoor te zorgen dat beheerders van transmissie- en distributiesystemen hun verplichtingen uit hoofde van richtlijn 2009/72 naleven, noodzakelijkerwijs inperken. Door een dergelijke benadering zouden de regulerende instanties namelijk minder goed in staat zijn om kennis te nemen van eventuele schendingen, door deze beheerders, van de relevante Unieregelgeving en deze te constateren, en dientengevolge om bindende besluiten vast te stellen en sancties op te leggen in de zin van artikel 37, lid 4, onder a) en d), van richtlijn 2009/72 jegens beheerders die deze regelingen schenden.

47. In dat verband is het volgens mij van belang te onderstrepen dat richtlijn 2009/72, anders dan TenneT in haar opmerkingen betoogt, zich er niet toe beperkt aan transmissiesysteembeheerders functies en verplichtingen op te leggen jegens uitsluitend gebruikers die op hun systeem zijn aangesloten. Uit artikel 12 van die richtlijn, waarin de taken van transmissiesysteembeheerders specifiek zijn opgesomd, blijkt in feite duidelijk dat zij systeemrelevante functies uitoefenen, met verplichtingen inzake bijvoorbeeld de leverings- en voorzieningszekerheid van elektriciteit of de veiligheid en efficiëntie van de werking van andere op het systeem aangesloten systemen, die veel verder gaan dan verplichtingen uit contractuele banden met de eigen klanten die op het transmissiesysteem zijn aangesloten. De omvang van de verplichtingen die op de transmissiesysteembeheerders rusten, kan derhalve niet worden ingeroepen om de zogenoemde restrictieve uitlegging van het klachtrecht in de zin van artikel 37, lid 11, van richtlijn 2009/72 te onderbouwen.

48. Wat betreft het geding dat hangende is voor de verwijzende rechter merk ik voorts op dat de punten h) en m) van lid 1 van artikel 37 van richtlijn 2009/72 aan de regulerende instanties specifiek de taken toewijzen van respectievelijk „toezicht houden op de naleving en controleren van de eerdere resultaten van de regels inzake zekerheid en betrouwbaarheid van het net" en „toezicht houden op de tijd die [transmissiesysteembeheerders] nodig hebben om aansluitingen en herstellingen uit te voeren".

49. In de derde plaats ben ik van mening dat de restrictieve uitlegging van het begrip „partijen die een klacht hebben" die door de Nederlandse en Finse regering en TenneT wordt voorgesteld, mogelijk niet in overeenstemming is met de doelstelling van richtlijn 2009/72 om een hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen, een doelstelling die in die richtlijn een centrale plaats inneemt. [13]

50. Zoals blijkt uit de overwegingen 37, 42, 51 en 54 en uit artikel 1 van richtlijn 2009/72 is het een van de voornaamste doelstellingen van die richtlijn om regels vast te stellen voor de bescherming van de consument en om de rechten van elektriciteitsconsumenten te bepalen en hun daarbij een hoog niveau van bescherming te waarborgen. In die zin heeft het Hof al opgemerkt dat artikel 3, lid 7, van deze richtlijn de lidstaten verplicht een hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen, onder meer met betrekking tot mechanismen voor geschillenbeslechting. [14]

51. In dat verband heeft het Hof vastgesteld dat uit artikel 37, leden 11, 16 en 17, van die richtlijn duidelijk blijkt dat, wanneer een lidstaat ervoor kiest de bevoegdheid voor de beslechting van buitengerechtelijke geschillen met consumenten aan de regulerende instantie toe te vertrouwen, aan een huishoudelijke afnemer de hoedanigheid van partij moet worden toegekend alsmede het recht om tegen besluiten van de regulerende instantie beroep in rechte in te stellen. [15]

13 Zie arrest van 23 januari 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punt 33).

14 Zie in dit verband ook arrest van 23 januari 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punt 34).

15 Zie arrest van 23 januari 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punt 40).

52. In het in het vorige punt genoemde geval, waarin de bevoegdheid om geschillen met consumenten buitengerechtelijk te beslechten wordt toegewezen aan de regulerende instantie, brengt de restrictieve uitlegging van de bepaling van artikel 37, lid 11, van richtlijn 2009/72, analoog aan wat ik in punt 43 supra heb opgemerkt, mee dat enkel consumenten die een contractuele betrekking hebben met de transmissie- of distributiesysteembeheerder die zijn verplichtingen uit de richtlijn zou hebben geschonden, de mogelijkheid zouden hebben om een klacht voor te leggen aan de regulerende instantie, en dat alle consumenten die geen contractuele band met de beheerder hebben maar wel de consequenties van die schending hebben ondervonden, dat recht niet kunnen uitoefenen. Een uitlegging die de toegang van consumenten tot de in richtlijn 2009/72 neergelegde geschillenbeslechtingsprocedures op die manier beperkt, is niet in overeenstemming met de hierboven genoemde doelstelling van de richtlijn – die in de rechtspraak van het Hof meermaals is genoemd – om een hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen, met name met betrekking tot mechanismen voor geschillenbeslechting.

53. Een dergelijke uitlegging is evenmin in overeenstemming met de functie die de regulerende instanties door meerdere bepalingen van richtlijn 2009/72 uitdrukkelijk wordt toegewezen[16] om de bescherming van consumenten en de volledige effectiviteit van de maatregelen van de richtlijn daarvoor te waarborgen[17].

54. Kortom, uit bovenstaande analyse komt naar voren dat het begrip „partijen die een klacht hebben” in artikel 37, lid 11, van richtlijn 2009/72 naar mijn mening aldus moet worden uitgelegd dat het in die bepaling neergelegde recht om een klacht in te dienen tegen een beheerder van een transmissie- of distributiesysteem niet gebonden is aan de voorwaarde van een rechtstreekse of contractuele band tussen de eindafnemer die een klacht wil indienen en de beheerder tegen wie de klacht is gericht.

55. Zoals bevestigd door de behandeling ter terechtzitting is het voor de ontvankelijkheid van de klacht niet van belang wat de subjectieve reden is geweest die de eindafnemer ertoe heeft gebracht de klacht in te dienen zolang is voldaan aan de twee vereisten die ik in punt 28 supra heb genoemd, namelijk dat de klacht is gericht tegen een beheerder van een transmissie- of distributiesysteem en dat zij betrekking heeft op de verplichtingen van die beheerder uit hoofde van richtlijn 2009/72. Met name belet niets een eindafnemer die meent schade te hebben geleden als gevolg van schendingen van bepalingen van richtlijn 2009/72 door een transmissiesysteembeheerder om een klacht tegen deze beheerder voor te leggen aan de bevoegde regulerende instantie om bewijsmateriaal te verkrijgen dat hij eventueel kan gebruiken in geval van een beroep tot schadevergoeding voor de bevoegde nationale rechter.

56. Overigens wordt in geen enkele bepaling van richtlijn 2009/72 de bewijswaarde geregeld van een eventueel besluit van de regulerende instantie uit hoofde van deze richtlijn in een vordering tot schadevergoeding die is aangebracht bij een civiele rechter. Het is dus aan de lidstaten overgelaten om die bewijswaarde in hun nationale recht te bepalen. Zoals de Commissie ter terechtzitting heeft opgemerkt, beschikken die instanties niettemin over specifieke kennis van de sector en technische kennis waardoor zij in een bevoorrechte positie zijn om schendingen van de verplichtingen uit richtlijn 2009/72 te kunnen vaststellen. De mogelijkheid om een klacht aan deze instanties voor te leggen maakt het dus gemakkelijker om toegang te verkrijgen tot de nationale rechter met verzoeken om schadevergoeding, wat de rechterlijke bescherming tegen schendingen van Unierecht in laatste instantie efficiënter maakt.

16 Zie met name artikel 36, inzonderheid punt g), artikel 37, lid 1, onder n), en de overwegingen 37, 51 in fine en 54 van richtlijn 2009/72.

17 Zie in dit verband arrest van 23 januari 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punt 35).

IV. Conclusie

57. In het licht van de voorgaande overwegingen geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van het College van Beroep voor het bedrijfsleven te beantwoorden als volgt:

„Artikel 37, lid 11, van richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van richtlijn 2003/54/EG moet aldus worden uitgelegd dat een eindafnemer het recht heeft om een klacht in te dienen bij de nationale regulerende instantie jegens de beheerder van het nationale transmissiesysteem indien die eindafnemer niet rechtstreeks is aangesloten op dat transmissiesysteem maar uitsluitend is aangesloten op een distributiesysteem dat door dat transmissiesysteem wordt gevoed en zich een onderbreking voordoet van het transport van energie op het transmissiesysteem waardoor het distributiesysteem wordt gevoed waarop de eindafnemer is aangesloten."