CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL GIOVANNI PITRUZZELLA
prezentate la 4 iunie 2020[1]

Cauza C-360/19

Crown Van Gelder BV
împotriva
Autoriteit Consument en Markt,
intervenientă:
TenneT TSO BV

[cerere de decizie preliminară formulată de College van Beroep voor het bedrijfsleven (Curtea de Apel pentru Contencios Administrativ în materie Economică, Țările de Jos)]

„Trimitere preliminară – Piața internă a energiei electrice – Directiva 2009/72/CE – Articolul 37 – Atribuțiile și competențele autorității de reglementare – Noțiunea de «parte care depune o plângere» [a se citi «care are o plângere»] – Plângere depusă la autoritatea de reglementare împotriva unui operator de transport și de sistem național – Admisibilitate – Necesitatea unei relații directe sau contractuale cu operatorul în cauză – Inexistență”

1. Pentru a putea depune o plângere la autoritatea națională de reglementare în domeniul energiei electrice împotriva operatorului național de transport și de sistem, este necesară conectarea la sistemul respectiv, în temeiul unei relații contractuale directe cu operatorul în cauză?

2. Aceasta este în esență întrebarea adresată Curții în prezenta cauză, care privește o cerere de decizie preliminară formulată de College van Beroep voor het bedrijfsleven (Curtea de Apel pentru Contencios Administrativ în materie Economică, Țările de Jos) având ca obiect interpretarea articolului 37 alineatul (11) din Directiva 2009/72/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice și de abrogare a Directivei 2003/54/CE[2].

3. Întrebarea preliminară adresată de instanța de trimitere este formulată în cadrul unui litigiu având ca obiect o acțiune introdusă de societatea Crown Van Gelder BV (denumită în continuare „Crown”) împotriva unei decizii a Autoriteit Consument en Markt (Autoritatea pentru Consumatori și Piețe, Țările de Jos, denumită în continuare „ACM”), prin care aceasta din urmă a declarat inadmisibilă plângerea depusă de Crown în urma unei pene de curent de mare amploare, pentru a se constata încălcarea de către operatorul de transport și de sistem din Țările de Jos a obligațiilor care îi revin în temeiul Directivei 2009/72. ACM a declarat inadmisibilă această plângere pentru motivul inexistenței unei relații directe între Crown, care este racordată la un sistem de distribuție regional, și operatorul de transport și de sistem menționat mai sus.

1 Limba originală: italiana.

2 JO 2009, L 211, p. 55. Directiva 2009/72 se abrogă de la 1 ianuarie 2021 prin Directiva (UE) 2019/944 a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iunie 2019 privind normele comune pentru piața internă de energie electrică și de modificare a Directivei 2012/27/UE (reformare) (JO 2019, L 158, p. 125). În această privință, a se vedea articolul 72 alineatul (1) din Directiva 2019/944.

4. Prezenta cauză oferă Curții ocazia de a preciza domeniul de aplicare subiectiv al dreptului de a depune o plângere la autoritățile naționale de reglementare în domeniul energiei electrice în temeiul articolului 37 alineatul (11) din Directiva 2009/72[3].

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

5. Considerentele (34), (37), (42), (51) și (54) ale Directivei 2009/72 au următorul cuprins:

„(34) Este necesar ca autoritățile de reglementare din domeniul energiei să poată lua decizii privind ansamblul aspectelor relevante legate de reglementare, pentru a asigura funcționarea corespunzătoare a pieței interne a energiei electrice și să fie pe deplin independente față de orice alte interese publice sau private. Aceasta nu exclude controlul judiciar […]

[…]

(37) Autoritățile de reglementare din domeniul energiei ar trebui să poată emite decizii obligatorii în ceea ce privește întreprinderile din domeniul energiei electrice, precum și să impună sancțiuni efective, proporționale și cu efect de descurajare împotriva întreprinderilor din domeniul energiei electrice care nu își respectă obligațiile sau să propună unei instanțe competente să impună astfel de sancțiuni întreprinderilor respective. Autorităților de reglementare din domeniul energiei ar trebui să li se confere, de asemenea, puterea de a decide […] cu privire la măsurile corespunzătoare care să garanteze beneficii clienților […] Autoritățile de reglementare din domeniul energiei ar trebui, de asemenea, să aibă competența să contribuie la asigurarea de standarde ridicate ale serviciului universal și public, în conformitate cu principiile legate de deschiderea pieței, la protecția consumatorilor vulnerabili și la asigurarea unei eficiențe depline a măsurilor de protecție a consumatorilor.

[…]

(42) Toate sectoarele industriale și comerciale din Comunitate, inclusiv întreprinderile mici și mijlocii, precum și toți cetățenii Uniunii care beneficiază de avantajele economice ale pieței interne ar trebui, de asemenea, să poată beneficia de un nivel înalt de protecție a consumatorilor și, în special, clienții casnici […] Clienții în cauză ar trebui să beneficieze, de asemenea, de posibilitatea de a alege, de echitate, de reprezentare și de mecanisme de soluționare a litigiilor.

[…]

(51) Interesele consumatorilor ar trebui să se afle în centrul prezentei directive […] Drepturile actuale ale consumatorilor trebuie să fie consolidate și garantate și ar trebui să includă o mai mare transparență. Protecția consumatorilor ar trebui să garanteze că toți consumatorii din spațiul [Uniunii] extins beneficiază de o piață competitivă. Respectarea drepturilor consumatorilor ar trebui asigurată de statele membre sau, atunci când un stat membru a stabilit astfel, de autoritățile de reglementare.

[…]

3 Textul articolului 37 alineatul (11) din Directiva 2009/72 corespunde întocmai celui al articolului 60 alineatul (2) din Directiva 2019/944.

(54) Existența unor căi de soluționare a litigiilor eficace și accesibile tuturor reprezintă garanția unei mai mari protecții a consumatorilor. Statele membre ar trebui să instituie proceduri rapide și eficiente de gestionare a plângerilor."

6. Potrivit articolului 1 din Directiva 2009/72, „[p]rezenta directivă stabilește norme comune pentru producerea, transportul, distribuția și furnizarea energiei electrice, precum și dispoziții privind protecția consumatorilor, în vederea îmbunătățirii și integrării piețelor de energie competitive, conectate printr-o rețea comună, în [Uniunea Europeană]. […] Directiva stabilește, în același timp, obligațiile de serviciu universal și drepturile consumatorilor de energie electrică și clarifică obligațiile privind concurența."

7. Articolul 2 din Directiva 2009/72, intitulat „Definiții", prevede:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[…]

4. «operator de transport și de sistem» înseamnă orice persoană fizică sau juridică care răspunde de exploatarea, de întreținerea și, dacă este necesar, de dezvoltarea sistemului de transport într-o anumită zonă și, după caz, a interconexiunilor acestuia cu alte sisteme, precum și de asigurarea capacității pe termen lung a sistemului de a satisface un nivel rezonabil al cererii de transport de energie electrică;

[…]

9. «client final» înseamnă clientul care cumpără energie electrică pentru uz propriu;

[…]"

8. Articolul 3 alineatul (7) din Directiva 2009/72 prevede:

„Statele membre iau măsurile corespunzătoare pentru protecția clienților finali, garantând în special protecția adecvată a clienților vulnerabili. […] statele membre garantează un nivel înalt de protecție a consumatorilor, în special în ceea ce privește […] mecanismel[e] de soluționare a litigiilor. […]"

9. Potrivit articolului 12 din Directiva 2009/72, intitulat „Atribuțiile operatorilor de transport și de sistem":

„Fiecare operator de transport și de sistem are obligația:

(a) să asigure capacitatea pe termen lung a sistemului de a satisface cererile rezonabile de transport de energie electrică, să exploateze, să întrețină și să dezvolte în condiții economice sisteme de transport sigure, fiabile și eficiente, care să respecte mediul înconjurător;

(b) să garanteze mijloace adecvate pentru îndeplinirea obligațiilor privind serviciul public;

(c) să contribuie la siguranța alimentării prin capacități de transport adecvate și sisteme fiabile;

(d) să gestioneze fluxurile de energie electrică din sistem, ținând seama de schimburile cu alte sisteme interconectate. În acest scop, operatorul de transport și de sistem răspunde de asigurarea unui sistem de energie electrică sigur, fiabil și eficient și, în acest context, de asigurarea disponibilității tuturor serviciilor de sistem, inclusiv acelea oferite ca răspuns la cerere, în măsura în care această disponibilitate nu depinde de niciun alt sistem de transport cu care este interconectat sistemul său;

(e) să furnizeze operatorului oricărui alt sistem interconectat cu sistemul său informații suficiente pentru a asigura siguranța și eficiența exploatării, dezvoltarea coordonată și interoperabilitatea sistemului interconectat;

[…]”

10. Articolul 32 alineatul (2) din directiva menționată prevede:

„Operatorul de transport sau de distribuție poate refuza accesul în cazul în care nu dispune de capacitățile necesare. […] Autoritățile de reglementare, în cazul în care statele membre au decis astfel, sau statele membre se asigură că aceste criterii sunt aplicate în mod consecvent și că utilizatorul sistemului căruia i-a fost refuzat accesul poate utiliza o procedură de soluționare a litigiilor. […]”

11. Articolul 37 din Directiva 2009/72, intitulat „Atribuțiile și competențele autorităților de reglementare”, prevede:

„(1) Autoritățile de reglementare au următoarele atribuții:

[…]

(b) să asigure respectarea de către operatorii de transport și de distribuție, precum și, atunci când este cazul, de către proprietarii de sisteme electrice și de către orice întreprindere din domeniul energiei electrice, a obligațiilor care le revin în temeiul prezentei directive și în temeiul legislației comunitare relevante, inclusiv în ceea ce privește aspectele transfrontaliere;

[…]

(h) să monitorizeze respectarea normelor de siguranță și fiabilitate a rețelei și să revizuiască performanțele lor anterioare […];

[…]

(m) să monitorizeze perioadele de timp necesare operatorilor de transport și de distribuție pentru racordări și reparații;

(n) să contribuie, împreună cu alte autorități competente, la asigurarea eficacității și aplicării măsurilor de protecție a consumatorilor, inclusiv a celor cuprinse în anexa I;

[…]

(4) Statele membre se asigură că autorităților de reglementare le sunt conferite competențele care să le permită să își îndeplinească în mod eficient și rapid atribuțiile prevăzute la alineatele (1), (3) și (6). În acest scop, autoritățile de reglementare au cel puțin următoarele competențe:

[…]

(a) să emită decizii obligatorii pentru întreprinderile din domeniul energiei electrice;

[…]

(d) să impună sancțiuni eficace, proporționale și cu efect de descurajare asupra întreprinderilor din domeniul energiei electrice care nu își respectă obligațiile care le revin în temeiul prezentei directive sau al oricărei decizii relevante și cu forță juridică obligatorie a autorității de

reglementare sau a agenției sau să propună unei instanțe competente să impună astfel de sancțiuni. Aceasta include competența de a impune sau de a propune impunerea de sancțiuni […] pentru nerespectarea obligațiilor respective care le revin în temeiul prezentei directive; precum și

[…]

(11) Orice parte care depune o plângere [a se citi «care are o plângere»] împotriva unui operator de transport și de sistem sau de distribuție referitoare la obligațiile care revin operatorului în temeiul prezentei directive poate înainta această plângere autorității de reglementare care, acționând ca autoritate de soluționare a litigiilor, emite o decizie în termen de două luni de la data primirii plângerii. Acest termen poate fi prelungit cu două luni în cazul în care autoritatea de reglementare are nevoie de informații suplimentare. Acest termen extins poate fi prelungit în continuare cu acordul reclamantului. Decizia autorității de reglementare produce efecte obligatorii până la o eventuală hotărâre contrarie pronunțată în urma unei căi de atac.

(12) Orice parte care se consideră lezată și care are dreptul de a contesta o decizie privind metodologiile luată în temeiul prezentului articol sau, în cazul în care autoritățile de reglementare au obligația de a se consulta, o decizie privind metodologiile sau tarifele propuse, poate să depună o contestație în vederea revizuirii respectivei decizii sau propuneri de decizie, în termen de maximum două luni de la publicarea acesteia sau într-un termen mai scurt prevăzut de statele membre. Contestația nu are efect suspensiv.

[…]

(17) Statele membre asigură existența la nivel național a mecanismelor adecvate care să garanteze că partea afectată de o decizie a autorității de reglementare are dreptul de a introduce o cale de atac în fața unui organism independent de orice parte afectată și de orice guvern."

B. Dreptul Țărilor de Jos

12. Articolul 37 alineatul (11) din Directiva 2009/72 a fost transpus în dreptul Țărilor de Jos prin articolul 51 alineatul 1 din Wet houdende regels met betrekking tot de productie, het transport en de levering van elektriciteit (Elektriciteitswet 1998) [Legea privind reglementarea producției, transportului și furnizării energiei electrice din 2 iulie 1998 (Legea privind energia electrică din 1998)] [4].

II. Situația de fapt, procedura principală și întrebarea preliminară

13. La 27 martie 2015, s-a produs o pană de curent de mare amploare ca urmare a unei defecțiuni intervenite la stația de înaltă tensiune (380 kV) din Diemen (Țările de Jos). Această stație face parte din sistemul de transport de înaltă tensiune din Țările de Jos, al cărei operator este societatea TenneT TSO B.V. (denumită în continuare „TenneT"). Defecțiunea menționată a dus la o pană totală de curent a stației, în urma căreia o mare parte din provincia Noord-Holland [Olanda de Nord] și o mică parte din provincia Flevoland au rămas fără energie electrică timp de câteva ore.

14. Crown este o societate care exploatează o fabrică de hârtie situată în provincia Noord-Holland din Țările de Jos. Fabrica menționată este racordată la sistemul de distribuție exploatat de Liander N.V., care, la rândul său, este alimentat de sistemul de transport național de înaltă tensiune exploatat de TenneT. Din cauza penei de curent amintite mai sus, furnizarea de energie electrică fabricii deținute de Crown a fost întreruptă timp de mai multe ore în ziua de 27 martie 2015.

4 Stb. 1998, nr. 427.

15. Crown a depus o plângere la ACM, solicitându-i să constate, pe de o parte, că TenneT nu a depus toate eforturile posibile în mod rezonabil pentru a preveni întreruperea furnizării de energie electrică și, pe de altă parte, că organizarea rețelei din stația de înaltă tensiune din Diemen nu era conformă cu cerințele legale. Crown a susținut în esență că întreruperea transportului de energie electrică era imputabilă nerespectării obligațiilor menționate mai sus de către TenneT în calitate de operator al sistemului național de transport în care s-a produs defecțiunea.

16. Prin decizia din 30 aprilie 2018, ACM a declarat inadmisibilă plângerea depusă de Crown împotriva TenneT pentru motivul inexistenței unei relații directe între Crown și TenneT, întrucât fabrica deținută de Crown este racordată exclusiv la sistemul de distribuție exploatat de Liander, iar nu la cel de transport exploatat de TenneT. Pe acest temei, ACM a exclus, așadar, posibilitatea ca Crown să fie calificată drept „parte” în sensul articolului 51 alineatul 1 din Elektriciteitswet 1998 și al articolului 37 alineatul (11) din Directiva 2009/72.

17. Având în vedere cele de mai sus, Crown Van Gelder a introdus la instanța de trimitere o acțiune împotriva deciziei ACM menționate anterior.

18. Instanța de trimitere arată că părțile au opinii diferite cu privire la interpretarea noțiunii de „parte care depune o plângere” [a se citi „care are o plângere”] menționate la articolul 37 alineatul (11) din Directiva 2009/72 și, mai precis, în ceea ce privește delimitarea persoanelor care au dreptul să depună o plângere. Instanța de trimitere are îndoieli cu privire la sensul care trebuie dat acestei noțiuni și ridică problema dacă, într-o situație precum cea din cauza aflată pe rolul său, o entitate cum este Crown poate sau nu să introducă o plângere la ACM.

19. În aceste condiții, instanța de trimitere a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 37 alineatul (11) din Directiva 2009/72 […] trebuie interpretat în sensul că această dispoziție conferă, de asemenea, unei părți dreptul de a formula plângere împotriva operatorului rețelei naționale (operatorul de transport și de sistem), în cazul în care acea parte nu este conectată la rețeaua respectivului operator al rețelei naționale (operator de transport și de sistem), ci este racordată doar la o rețea regională (sistem de distribuție), în care transportul de energie electrică este perturbat din cauza unei întreruperi a curentului electric din rețeaua națională (sistem de transport) care alimentează rețeaua regională (sistem de distribuție)?”

III. Analiză juridică

20. Prin intermediul întrebării preliminare, instanța de trimitere solicită Curții să stabilească dacă noțiunea de „parte care depune o plângere” [a se citi „care are o plângere”] prevăzută la articolul 37 alineatul (11) din Directiva 2009/72 trebuie interpretată în sensul că un client final are dreptul de a depune la autoritatea națională de reglementare o plângere împotriva operatorului sistemului național de transport în cazul în care clientul final în cauză nu este conectat direct la sistemul de transport menționat, ci este racordat exclusiv la un sistem de distribuție alimentat de sistemul de transport în discuție, și atunci când se produce o întrerupere a transportului de energie electrică în sistemul de transport care alimentează sistemul de distribuție la care este racordat clientul final.

21. Potrivit articolului 37 alineatul (11) din Directiva 2009/72, orice parte care depune o plângere [a se citi «care are o plângere»] împotriva unui operator de transport și de sistem sau de distribuție referitoare la obligațiile care revin operatorului în temeiul directivei menționate poate înainta această plângere autorității de reglementare care, acționând ca autoritate de soluționare a litigiilor, emite o decizie în termen de două luni de la data primirii plângerii.

22. Întrebarea adresată de instanța de trimitere privește domeniul subiectiv de aplicare al dispoziției menționate și, mai precis, sfera noțiunii de „parte care depune o plângere” [a se citi „care are o plângere”] care figurează în această dispoziție.

23. Părțile care au prezentat observații în fața Curții nu sunt de acord asupra interpretării care trebuie dată acestei noțiuni. Pe de o parte, Crown și Comisia Europeană propun o interpretare extensivă și consideră că un client final are dreptul să depună o plângere împotriva operatorului unui sistem de transport chiar în situația în care între cei doi nu există o conexiune directă sau o relație contractuală. Pe de altă parte, guvernul neerlandez, guvernul finlandez și TenneT propun, în schimb, o interpretare mai restrictivă a acestei noțiuni și consideră că dreptul de a depune o plângere prevăzut la articolul 37 alineatul (11) din Directiva 2009/72 presupune o relație directă între autorul plângerii și operatorul sistemului de transport împotriva căruia este îndreptată plângerea.

24. Pentru a răspunde la întrebarea preliminară adresată de instanța de trimitere, trebuie, așadar, să se procedeze la interpretarea noțiunii de „parte care depune o plângere” [a se citi „care are o plângere”] în sensul articolului 37 alineatul (11) din Directiva 2009/72.

25. Cu titlu introductiv, arătăm că această directivă nu conține o definiție nici a acestei noțiuni considerate în ansamblu său, nici a termenilor care o compun, și anume „parte” și „plângere”, considerați în mod individual [5].

26. Potrivit jurisprudenței constante a Curții, atât din cerințele aplicării uniforme a dreptului Uniunii, cât și din cele ale principiului egalității rezultă că termenii unei dispoziții de drept al Uniunii care nu face nicio trimitere expresă la dreptul statelor membre pentru a stabili sensul și domeniul de aplicare al acesteia trebuie în mod normal să primească în întreaga Uniune o interpretare autonomă și uniformă, care trebuie stabilită ținând seama nu doar de termenii acesteia, ci și de contextul prevederii și de obiectivul urmărit de reglementarea în cauză [6].

27. În ceea ce privește mai ales modul de redactare a articolului 37 alineatul (11) din Directiva 2009/72, trebuie să se arate că această dispoziție utilizează o formulare foarte cuprinzătoare care prevede că *orice* parte care depune o plângere [a se citi „care are o plângere”] împotriva unui operator de transport și de sistem sau de distribuție referitoare la obligațiile care revin operatorului în temeiul aceleiași directive poate înainta această plângere autorității de reglementare.

28. Din modul de redactare a dispoziției în discuție reiese în mod clar că, potrivit acesteia, existența competenței autorității de reglementare de a soluționa o plângere este supusă îndeplinirii a două condiții: pe de o parte, plângerea trebuie să fie depusă împotriva unui operator de transport și de sistem sau de distribuție și, pe de altă parte, o astfel de plângere trebuie să se refere la obligațiile care revin operatorului respectiv în temeiul Directivei 2009/72. Această dispoziție nu prevede însă că dreptul de a depune o plângere conferit de Directiva 2009/72 [7] este condiționat de existența unei relații directe între persoana care are o plângere și operatorul împotriva căruia se depune plângerea. Dimpotrivă, utilizarea explicită a termenului „orice” indică un domeniu subiectiv de aplicare amplu al dispoziției în discuție.

29. Desigur, utilizarea în dispoziția în discuție a termenului „parte” poate da naștere unor ambiguități, în măsura în care acest termen ar putea fi interpretat în sensul că au dreptul de a depune o plângere exclusiv persoanele care sunt părți la un contract.

5 În această privință, a se vedea Hotărârea din 23 ianuarie 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punctul 29).

6 A se vedea printre altele Hotărârea din 19 decembrie 2019, GRDF (C-236/18, EU:C:2019:1120, punctul 30 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea Hotărârea din 23 ianuarie 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punctul 24 și jurisprudența citată).

7 Cu privire la calificarea posibilității de a depune o plângere ca drept subiectiv, a se vedea Hotărârea din 29 octombrie 2009, Comisia/Belgia (C-474/08, nepublicată, EU:C:2009:681, punctul 20), în ceea ce privește articolul 23 alineatul (5) din Directiva 2003/54, abrogată ulterior prin Directiva 2009/72.

30. Considerăm totuși că o astfel de interpretare nu este corectă.

31. În această privință, trebuie să se arate în primul rând că, din punct de vedere literal, termenul „parte” nu indică în mod necesar numai partea la un contract, ci poate fi înțeles și într-un sens „procedural”, ca făcând referire la persoane care au un interes de a sesiza autoritatea de reglementare.

32. În al doilea rând, trebuie să se arate că nu în toate versiunile lingvistice ale dispoziției în cauză se utilizează un termen care poate da naștere ambiguității menționate mai sus. Astfel, deși, de exemplu, în versiunile engleză, franceză, spaniolă și neerlandeză se utilizează un termen care corespunde termenului italian „parte” [8], în alte versiuni, precum, de exemplu, versiunile germană și portugheză, se utilizează termeni care nu au nicio conotație posibilă de natură contractuală, ci fac, în schimb, referire, fără ambiguitate, la interesul persoanei de a sesiza autoritatea de reglementare [9]. Această împrejurare pledează în favoarea unei interpretări a termenului „parte” într-un sens diferit de cel de „parte contractuală” și susține, așadar, o interpretare a dispoziției în cauză în sensul că nu condiționează posibilitatea de a depune o plângere de existența unei relații contractuale între autorul plângerii și operatorul rețelei de transport sau de distribuție împotriva căruia se depune plângerea.

33. O astfel de interpretare pare să fie confirmată de analiza contextuală.

34. În această privință, trebuie să se arate mai întâi că termenul „parte” este utilizat, pe lângă alineatul (11) al articolului 37 din Directiva 2009/72, și în cuprinsul altor două alineate ale aceluiași articol, și anume alineatele (12) și (17) [10].

35. În ceea ce privește articolul 37 alineatul (12) din Directiva 2009/72, acesta prevede o procedură care permite oricărei părți care se consideră lezată și care are dreptul de a contesta o decizie privind metodologiile luată în temeiul articolului 37 din această directivă sau, în cazul în care autoritatea de reglementare are obligația de a se consulta, o decizie privind metodologiile sau tarifele propuse, de a depune o contestație în vederea revizuirii respectivei decizii [11].

36. În schimb, alineatul (17) al articolului 37 din Directiva 2009/72 prevede că statele membre asigură existența la nivel național a mecanismelor adecvate care să garanteze că partea afectată de o decizie a autorității de reglementare are dreptul de a introduce o cale de atac în fața unui organism independent de orice parte afectată și de orice guvern.

37. Analiza acestor două dispoziții arată că din niciuna dintre ele nu reiese că noțiunea de „parte” utilizată la articolul 37 din Directiva 2009/72, care, după cum s-a precizat la punctul 26 de mai sus, trebuie să facă obiectul unei interpretări uniforme, ar trebui interpretată în sensul că domeniul său de aplicare este limitat exclusiv la persoane care au o relație directă sau contractuală cu operatorul unei rețele de transport sau de distribuție.

38. Dimpotrivă, trebuie să se arate că Directiva 2009/72 prevede în mod specific cel puțin un caz în care o persoană care nu are o relație contractuală existentă cu operatorul de transport și de sistem sau de distribuție trebuie să aibă posibilitatea de a sesiza autoritatea de reglementare prin depunerea unei plângeri împotriva operatorului în cauză în temeiul articolului 37 alineatul (11) din această directivă. Astfel, articolul 32 alineatul (2) din Directiva 2009/72 prevede că, în cazul în care un operator de transport și de sistem sau de distribuție refuză accesul la sistemul pe care îl exploatează, utilizatorul în cauză trebuie să poată utiliza o procedură de soluționare a litigiilor împotriva operatorului respectiv.

8 Termenii „party”, „partie”, „parte” și, respectiv, „partijen”.

9 Astfel, în versiunea germană se utilizează termenul „Betroffene”, iar în versiunea portugheză, termenul „interessado”, ambii termeni putând fi traduși în limba italiană prin termenul „interessato” [persoană interesată].

10 Textul acestor două dispoziții corespunde întocmai celui al alineatelor (3) și (8) ale articolului 60 din Directiva 2019/944.

11 A se vedea Hotărârea din 23 ianuarie 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punctul 26).

39. În această privință, în Hotărârea din 29 octombrie 2009, Comisia/Belgia (C-474/08, nepublicată, EU:C:2009:681), Curtea a precizat că statele membre au obligația de a prevedea că situațiile de refuz al accesului la rețeaua de distribuție sau de transport pot fi supuse autorității de reglementare prin depunerea unei plângeri în conformitate cu dispoziția de la articolul 37 alineatul (11) din Directiva 2009/72 [12].

40. Așadar, și analiza contextuală pledează în favoarea unei interpretări a dispoziției în discuție în sensul că dreptul de a sesiza autoritatea de reglementare cu o plângere împotriva operatorului de transport și de sistem sau de distribuție nu trebuie să fie condiționat de existența unei relații contractuale cu operatorul în cauză.

41. Pe de altă parte, din punct de vedere teleologic, considerăm că interpretarea restrictivă a noțiunii de „parte care depune o plângere” [a se citi „care are o plângere”] în sensul articolului 37 alineatul (11) din Directiva 2009/72, propusă de guvernele neerlandez și finlandez și de TenneT, este contrară finalității dispoziției de la articolul 37 alineatul (11) din Directiva 2009/72, funcției și atribuțiilor încredințate prin această directivă autorităților de reglementare și că ea se poate dovedi de asemenea neconformă cu obiectivul general urmărit de directiva menționată, și anume garantarea unui nivel înalt de protecție a consumatorilor.

42. În ceea ce privește, în primul rând, finalitatea articolului 37 alineatul (11) din Directiva 2009/72, această dispoziție are ca obiectiv să permită părților care sunt lezate printr-o acțiune sau o omisiune a unui operator de transport și de sistem sau de distribuție să sesizeze un organism extrajudiciar, independent și specializat în vederea obținerii din partea acestuia a unei decizii obligatorii împotriva operatorului prin care să se constate și, dacă este cazul, să se împiedice și să se sancționeze încălcarea dispozițiilor Directivei 2009/72.

43. După cum corect a arătat Comisia, o interpretare restrictivă a „noțiunii de parte care depune o plângere” [a se citi „care are o plângere”], precum cea propusă de guvernele neerlandez și finlandez și de TenneT, ar risca să aducă atingere eficacității mecanismului de soluționare a litigiilor prevăzut la articolul 37 alineatul (11) din Directiva 2009/72. Astfel, prin condiționarea posibilității de a depune o plângere de existența unei relații contractuale între autorul plângerii și operatorul de transport și de sistem sau de distribuție în cauză, această interpretare ar conduce la excluderea din domeniul de aplicare al dreptului de a depune o plângere la autoritatea de reglementare a unei părți importante a utilizatorilor, adică a tuturor celor care, deși nu există o legătură contractuală între ei și operatorul de transport și de sistem sau de distribuție, au suferit totuși consecințele unei eventuale încălcări de către acest operator a obligațiilor care îi revin în temeiul Directivei 2009/72.

44. Din aceeași perspectivă, considerăm, în al doilea rând, că interpretarea restrictivă menționată mai sus nu este compatibilă nici cu misiunea și cu funcțiile încredințate prin Directiva 2009/72 autorităților de reglementare, autorități care, astfel cum reiese din considerentele (34) și (37) ale directivei menționate și din articolul 37 din aceasta, joacă un rol fundamental în economia acestei directive.

45. Mai precis, interpretarea menționată aduce atingere, în opinia noastră, funcției fundamentale de asigurare a respectării de către operatorii de transport și de sistem și de distribuție a obligațiilor care le revin în temeiul acestei directive și al altor dispoziții ale legislației relevante a Uniunii, încredințată autorităților de reglementare prin articolul 37 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2009/72.

12 A se vedea punctul 23. Hotărârea menționată se referea la articolul 23 alineatul (5) din Directiva 2003/54, abrogată prin Directiva 2009/72. Acest articol corespunde articolului 37 alineatul (11) din Directiva 2009/72.

46. Astfel, o limitare a posibilității utilizatorilor de a avea acces la autoritatea de reglementare prin intermediul unei plângeri numai la cazurile în care există o conexiune directă la sistemul în discuție sau o relație contractuală între persoanele în cauză ar reduce în mod necesar capacitatea respectivelor autorități de reglementare de a asigura respectarea de către operatorii de transport și de sistem și de distribuție a obligațiilor care le revin în temeiul Directivei 2009/72. Astfel, o asemenea abordare ar limita posibilitatea acestor autorități de a lua cunoștință de eventuale încălcări de către operatorii menționați a reglementării relevante a Uniunii și de a le constata, precum și, în consecință, posibilitatea de a emite decizii obligatorii și de sancționare în sensul articolului 37 alineatul (4) literele (a) și (d) din Directiva 2009/72 împotriva operatorilor care săvârșesc încălcări ale unor asemenea reglementări.

47. În această privință, considerăm că este important să subliniem că, contrar celor susținute de TenneT în cadrul observațiilor sale, Directiva 2009/72 nu se limitează la a impune operatorilor de transport și de sistem funcții și obligații exclusiv față de utilizatorii care sunt conectați la sistemul lor. Astfel, din articolul 12 din această directivă, care enumeră în mod specific atribuțiile operatorilor de transport și de sistem, reiese în mod evident că aceștia îndeplinesc funcții cu caracter sistemic, fiind supuși unor obligații privind, de exemplu, siguranța alimentării cu energie electrică sau siguranța și eficiența funcționării sistemelor interconectate, care depășesc cu mult obligațiile care decurg din relații contractuale cu clienții lor conectați la rețeaua de transport. Prin urmare, întinderea obligațiilor care revin operatorilor de transport și de sistem nu poate fi invocată în susținerea acestei interpretări restrictive a domeniului de aplicare al dreptului de a depune o plângere în temeiul articolului 37 alineatul (11) din Directiva 2009/72.

48. În plus, în special în ceea ce privește cauza care se află pe rolul instanței de trimitere, arătăm de asemenea că literele (h) și (m) ale alineatului (1) al articolului 37 din Directiva 2009/72 conferă în mod specific autorităților de reglementare atribuțiile de a „[monitoriza] respectarea normelor de siguranță și fiabilitate a rețelei și [de a revizui] performanțele lor anterioare” și, respectiv, de a „[monitoriza] perioadele de timp necesare operatorilor de transport […] pentru racordări și reparații”.

49. În al treilea rând, considerăm că interpretarea restrictivă a „noțiunii de parte care depune o plângere” [a se citi „care are o plângere”] propusă de guvernele neerlandez și finlandez și de TenneT se poate dovedi neconformă cu obiectivul Directivei 2009/72 de a garanta un nivel înalt de protecție a consumatorilor, obiectiv care se află în centrul acestei directive [13].

50. Astfel cum reiese din considerentele (37), (42), (51) și (54) ale Directivei 2009/72 și din articolul 1 din aceasta, unul dintre obiectivele principale ale directivei menționate este să stabilească dispoziții referitoare la protecția consumatorilor și să definească drepturile consumatorilor de energie electrică, garantând un nivel înalt de protecție a acestora. În acest sens, Curtea a arătat deja că articolul 3 alineatul (7) din directiva menționată impune statelor membre să garanteze un nivel înalt de protecție a consumatorilor, în special în ceea ce privește mecanismele de soluționare a litigiilor [14].

51. În această privință, Curtea a statuat că, atunci când statul membru alege să confere autorității de reglementare competența de soluționare extrajudiciară a litigiilor referitoare la consumatori, reiese cu claritate din articolul 37 alineatele (11), (16) și (17) din directiva menționată că unui client casnic trebuie să îi fie recunoscute calitatea de parte, precum și dreptul de a exercita o cale de atac jurisdicțională împotriva deciziei autorității de reglementare [15].

13 A se vedea Hotărârea din 23 ianuarie 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punctul 33).

14 În această privință, a se vedea de asemenea Hotărârea din 23 ianuarie 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punctul 34).

15 Hotărârea din 23 ianuarie 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punctul 40).

52. În cazul menționat la punctul anterior, în care se conferă autorității de reglementare competența de soluționare extrajudiciară a litigiilor referitoare la consumatori, interpretarea restrictivă a dispoziției de la articolul 37 alineatul (11) din Directiva 2009/72, similar celor arătate la punctul 43 de mai sus, ar determina limitarea posibilității de a depune o plângere la autoritatea de reglementare numai la consumatorii care se află într-o relație contractuală cu operatorul de transport și de sistem sau de distribuție despre care se pretinde că a săvârșit o încălcare a obligațiilor care îi revin în temeiul directivei în discuție prin excluderea de la accesul la această cale de atac a tuturor consumatorilor care, deși nu se află într-o asemenea relație contractuală, au suferit totuși consecințele unei astfel de încălcări. O interpretare care presupune o astfel de restrângere a accesului consumatorilor la mecanismele de soluționare a litigiilor prevăzute de Directiva 2009/72 nu ar fi conformă cu obiectivul urmărit de aceasta, menționat mai sus, și confirmat de jurisprudența Curții citată anterior, și anume garantarea unui nivel înalt de protecție a consumatorilor, în special în ceea ce privește mecanismele de soluționare a litigiilor.

53. Din aceeași perspectivă, o astfel de interpretare nu este conformă cu funcția, încredințată în mod explicit autorităților de reglementare prin mai multe dispoziții ale Directivei 2009/72 [16], de garantare a protecției consumatorilor și a efectului deplin al măsurilor prevăzute de directivă în acest scop [17].

54. În concluzie, din analiza care precedă reiese, în opinia noastră, că noțiunea de „parte care depune o plângere” [a se citi „care are o plângere”] menționată la articolul 37 alineatul (11) din Directiva 2009/72 trebuie interpretată în sensul că dreptul de a depune o plângere împotriva unui operator de transport și de sistem sau de distribuție prevăzut de această dispoziție nu este condiționat de existența unei relații directe sau contractuale între clientul final care are o plângere și operatorul vizat de plângere.

55. În această privință, arătăm de asemenea că, după cum a confirmat dezbaterea care a avut loc în ședință, atunci când sunt îndeplinite cele două condiții enunțate la punctul 28 de mai sus – și anume, pe de o parte, ca plângerea să fie îndreptată împotriva unui operator de transport și de sistem sau de distribuție și, pe de altă parte, ca respectiva plângere să privească obligațiile care revin operatorului menționat în temeiul Directivei 2009/72 –, motivul subiectiv care a determinat clientul final să depună plângerea este lipsit de pertinență în ceea ce privește admisibilitatea plângerii. În special, nimic nu împiedică un client final care consideră că a suferit un prejudiciu care rezultă din încălcarea dispozițiilor Directivei 2009/72 de către operatorul unui sistem de transport să depună la autoritatea de reglementare competentă o plângere împotriva operatorului în cauză pentru a-și procura elemente de probă pe care să le utilizeze, dacă este cazul, în cadrul unei acțiuni în despăgubire introduse la instanța națională competentă.

56. Cu privire la acest aspect, arătăm, cu titlu incident, că niciuna dintre dispozițiile Directivei 2009/72 nu reglementează valoarea probatorie în cadrul unei acțiuni în despăgubire introduse la instanțele civile a unei eventuale decizii a autorității de reglementare adoptate în temeiul acestei directive. Reglementarea unei asemenea valori probatorii rămâne, așadar, guvernată de dreptul național al fiecărui stat membru. Cu toate acestea, după cum a arătat Comisia în ședință, autoritățile menționate dispun de cunoștințe sectoriale și tehnice specifice care le plasează într-o poziție privilegiată pentru a putea constata încălcări ale obligațiilor care decurg din Directiva 2009/72. Prin urmare, posibilitatea de a sesiza astfel de autorități prin intermediul unei plângeri facilitează accesul la instanța națională pentru cererile de despăgubire, ceea ce, în cele din urmă, determină o protecție jurisdicțională mai eficientă împotriva încălcărilor dreptului Uniunii.

16 A se vedea în special articolul 36, îndeosebi litera (g), articolul 37 alineatul (1) litera (n), precum și considerentele (37), (51) *in fine* și (54) ale Directivei 2009/72.

17 În această privință, a se vedea Hotărârea din 23 ianuarie 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punctul 35).

IV. Concluzie

57. Având în vedere considerațiile prezentate mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară adresată de College van Beroep voor het bedrijfsleven (Curtea de Apel pentru Contencios Administrativ în materie Economică, Țările de Jos) după cum urmează:

„Articolul 37 alineatul (11) din Directiva 2009/72/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice și de abrogare a Directivei 2003/54/CE trebuie interpretat în sensul că un client final are dreptul de a depune la autoritatea națională de reglementare o plângere împotriva operatorului sistemului național de transport în cazul în care clientul final în cauză nu este conectat direct la sistemul de transport menționat, ci este racordat exclusiv la un sistem de distribuție alimentat de sistemul de transport în discuție, și atunci când se produce o întrerupere a transportului de energie electrică în sistemul de transport care alimentează sistemul de distribuție la care este racordat clientul final.”