Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
G. PITRUZZELLA
представено на 4 юни 2020 година[1]

Дело C-360/19

Crown Van Gelder BV
срещу
Autoriteit Consument en Markt,
в присъствието на:
TenneT TSO BV

(Преюдициално запитване, отправено от College van Beroep voor het bedrijfsleven (Апелативен съд по административните спорове в икономическата област, Нидерландия)

„Преюдициално запитване — Вътрешен пазар на електроенергия — Директива 2009/72/ЕО — Член 37 — Задължения и правомощия на регулаторния орган — Понятие „страна, която има оплакване“ — Жалба, подадена до регулаторния орган срещу оператор на националната преносна система — Допустимост — Необходимост от пряко или договорно отношение с такъв оператор — Липса“

1. Необходимо ли е — за да може да подаде жалба пред националния електроенергиен регулаторен орган срещу националния оператор на преносната система — лицето да е свързано с тази система по силата на пряко договорно отношение с въпросния оператор?

2. Такъв по същество е въпросът, поставен на Съда в настоящото дело по преюдициално запитване, отправено от College van Beroep voor het bedrijfsleven (Апелативен съд по административните спорове в икономическата област, Нидерландия) относно тълкуването на член 37, параграф 11 от Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за отмяна на Директива 2003/54/ЕО[2].

3. Преюдициалният въпрос, повдигнат от запитващата юрисдикция, възниква в рамките на спор по повод на жалба, подадена от дружеството Crown Van Gelder BV (наричано по-нататък „Crown“) срещу решение на Autoriteit Consument en Markt (Орган за въпросите на потребителите и пазарите, Нидерландия, наричан по-нататък „ACM“), с което последният отхвърля като недопустима жалбата на Crown след широко по обхват прекъсване на електроснабдяването, с която се иска установяване на нарушаването от страна на оператора на преносната система в Нидерландия на задълженията му по силата на Директива 2009/72. ACM отхвърля като недопустима тази жалба поради липсата на пряко отношение между Crown, което е свързано с регионална разпределителна система, и горепосочения оператор на преносната система.

1 Език на оригиналния текст: италиански.

2 ОВ L 211, 2009 г., стр. 55. Директива 2009/72/ЕО се отменя от 1 януари 2021 г. с Директива (ЕС) 2019/944 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2019 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за изменение на Директива 2012/27/ЕС (преработен текст) (ОВ L 158, 2019 г., стр. 125). В това отношение вж. член 72, параграф 1 от Директива 2019/944.

4. Настоящото дело предоставя възможност на Съда да изясни субективния обхват на правото на жалба пред националните електроенергийни регулаторни органи съгласно член 37, параграф 11 от Директива 2009/72[3].

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза

5. Съображения 34, 37, 42, 51 и 54 от Директива 2009/72 гласят:

(34) Регулаторите на енергия следва да могат да вземат решения по отношение на всички важни въпроси, свързани с регулирането, за да функционира правилно вътрешният пазар на електроенергия и да бъдат напълно независими от всякакви други обществени или частни интереси. Това не възпрепятства нито съдебния контрол […].

(37) Регулаторите на енергия следва да имат правомощието да издават обвързващи решения спрямо електроенергийните предприятия и да им налагат ефективни, пропорционални и възпиращи санкции, когато не изпълняват задълженията си или да предлагат на компетентен съд да им налага такива санкции. На регулаторите на енергия следва да бъдат предоставени и правомощия да вземат […] подходящи мерки за гарантиране на ползи за клиентите. […] На регулаторите на енергия следва също да се предоставят правомощия да допринасят за осигуряването на високи стандарти за универсални и обществени услуги в съответствие с изискванията за отваряне на пазара, за защита на уязвимите клиенти, както и за пълната ефективност на мерките за защита на потребителите. […]

(42) Цялата промишленост и търговия на Общността, включително малките и средни предприятия, както и всички граждани на Съюза, които се ползват от икономическите предимства на вътрешния пазар, следва също така да имат възможността да се ползват от високи нива на защита на потребителите и по-специално на битовите клиенти […]. Тези клиенти следва също така да имат достъп до избор, справедливи условия, представителство и механизми за уреждане на спорове.

[…]

(51) Интересите на потребителите следва да бъдат в основата на настоящата директива […]. Необходимо е съществуващите права на потребителите да бъдат укрепени и гарантирани и те следва да включват по-голяма прозрачност. Защитата на потребителите следва да гарантира, че всички потребители в рамките на [Съюза] се ползват от конкурентния пазар. Държавите членки, или когато държавата членка е предвидила това — регулаторните органи, следва да осигуряват прилагането на правата на потребителите.

[…]

(54) По-голяма защита на потребителите се гарантира чрез наличието на ефективни средства за уреждане на спорове за всички потребители. Държавите членки следва да въведат бързи и ефективни процедури за обработка на жалби“.

3 Текстът на член 37, параграф 11 от Директива 2009/72 съответства точно на този на член 60, параграф 2 от Директива 2019/944.

6. Съгласно член 1 от Директива 2009/72 „[н]астоящата директива установява общите правила за производството, преноса, разпределението и доставката на електроенергия, както и разпоредби относно защитата на потребителите, с оглед на усъвършенстването и интегрирането на конкурентни пазари на електроенергия в [Съюза]. […] Тя урежда също така задълженията за предоставяне на универсална услуга и правата на потребителите на електроенергия и изяснява изискванията по отношение на конкуренцията“.

7. Член 2 от Директива 2009/72, озаглавен „Определения“, гласи:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

[…]

4) „оператор на преносна система“ означава физическо или юридическо лице, което отговаря за експлоатацията на преносната система, за нейната поддръжка и ако е необходимо — за развитието на преносната система на дадена територия, а където е приложимо — за взаимовръзките на тази система с други системи, както и за осигуряването в дългосрочен план на способността на системата да покрива разумни искания за пренос на електроенергия;

[…]

9) „краен клиент“ означава клиент, купуващ електроенергия за собствено ползване;

[…]“.

8. Член 3, параграф 7 от Директива 2009/72 гласи:

„Държавите членки вземат подходящи мерки за защита на крайните клиенти и по-специално осигуряват адекватни гаранции за защита на уязвими клиенти. […] Те осигуряват високи нива на защита на потребителя, особено по отношение на […] механизмите за уреждане на спорове. […]“.

9. Съгласно член 12 от Директива 2009/72, озаглавен „Задачи на операторите на преносни системи“:

„Всеки оператор на преносна система отговаря за:

а) гарантирането на дълготрайния капацитет на системата да покрива търсенето на пренос на електроенергия в разумни граници, експлоатацията, поддръжката и развитието при икономически приемливи условия на сигурни, надеждни и ефективни преносни мрежи, като се отдава необходимото внимание на околната среда;

б) осигуряването на подходящи средства за изпълнение на задълженията за предоставяне на услуги;

в) подобряването на сигурността на доставките чрез достатъчен преносен капацитет и надеждност на системата;

г) управлението на потоците на електроенергия през системата, като се отчитат обмените с други свързани системи. За тази цел операторът на преносната система отговаря за гарантирането на сигурна, надеждна и ефективна електроенергийна система и в тази връзка

за осигуряване на наличието на всички необходими допълнителни услуги, включително услуги, предоставяни в отговор на търсенето, доколкото наличието на тези услуги е независимо от друга преносна система, с която неговата система е взаимосвързана;

е) предоставянето на оператора на която и да е друга система, с която неговата система е свързана, на достатъчно информация за осигуряване на надеждна и ефективна експлоатация, съгласувано развитие и оперативна съвместимост на свързаната система;

[…]“.

10. Член 32, параграф 2 от посочената директива предвижда, че:

„Операторът на преносна или разпределителна система може да откаже достъп, когато липсва необходимия капацитет. […]. Регулаторните органи, когато държавите членки са предвидили това, или държавите членки гарантират, че тези критерии се прилагат последователно и че ползвателят на системата, на когото е бил отказан достъп, може да се възползва от процедура за уреждане на спорове. […]“.

11. Член 37 от Директива 2009/72, озаглавен „Задължения и правомощия на регулаторния орган“, гласи:

„1. Регулаторният орган има следните задължения:

[…]

б) да осигури изпълнението от страна на операторите на преносни и разпределителни системи и, според случая, на собствениците на системи, както и на всички електроенергийни предприятия, на задълженията им съгласно настоящата директива и съответното законодателство на Общността, включително по отношение на въпроси от трансграничен характер;

[…]

з) да наблюдава съответствието с нормите за сигурност и надеждност на мрежата и да прави преглед на изпълнението им […].

[…]

м) да наблюдава времето, за което операторите на преносни и разпределителни системи извършват свързвания към мрежата и ремонти;

н) да съдейства заедно с други компетентни органи за осигуряване на ефективността и прилагането на мерките за защита на потребителите, включително на определените в приложение I.

[…]

4. Държавите членки гарантират, че регулаторните органи разполагат с правомощия, които им позволяват да изпълняват задълженията, посочени в параграфи 1, 3 и 6, ефективно и без забавяне. За тази цел регулаторният орган има най-малко следните правомощия:

[…]

а) да издава обвързващи за електроенергийните предприятия решения;

[…]

г) да налага ефективни, пропорционални и възпиращи санкции на електроенергийните предприятия, които не изпълняват задълженията си съгласно настоящата директива или другите съответни правно обвързващи решения на регулаторния орган или на Агенцията, или да предлага на компетентен съд да наложи такива санкции. Това включва правомощието да налага или да предлага налагането на санкции […] ако те не спазват задълженията си съгласно настоящата директива; и

[…]

11. [Всяка с]трана, която има оплакване срещу оператор на преносна или разпределителна система във връзка със задълженията на този оператор съгласно настоящата директива, може да отнесе жалбата си към регулаторния орган, който, в качеството си на орган по уреждане на спорове, излиза с решение в срок от два месеца след получаване на жалбата. Този срок може да бъде удължен с два месеца, когато регулаторният орган изиска допълнителна информация. Този удължен срок може да бъде удължен допълнително със съгласието на жалбоподателя. Решението на регулаторния орган има обвързваща сила, ако и докато не бъде отменено при обжалване.

12. Всяка страна, която е заинтересована и която има право да подаде жалба срещу решение за методиките, взето съгласно настоящия член, или в случаите, когато регулаторният орган има задължение да проведе консултация относно предложените тарифи или методики, може най-късно в срок от два месеца или в по-кратък срок, предвиден от държавите членки, от публикуването на решението или предложението за решение, да представи жалба за преразглеждане. Такава жалба няма суспензивен ефект.

[…]

17. Държавите членки гарантират, че на национално равнище съществуват подходящи механизми, съгласно които всяка страна, засегната от решение на регулаторния орган, има право да обжалва пред орган, който е независим от заинтересованите страни и от което и да е правителство“.

Б. Нидерландското право

12. Член 37, параграф 11 от Директива 2009/72 е транспониран в нидерландското право с член 51, параграф 1 от Wet houdende regels met betrekking tot de productie, het transport en de levering van elektriciteit (Elektriciteitswet 1998) (Закон за производството, преноса и доставката на електроенергия (Закон за електроенергията от 1998 г.) от 2 юли 1998 г.[4].

II. Фактите, главното производство и преюдициалният въпрос

13. На 27 март 2015 г. възниква широко по обхват прекъсване на електроснабдяването в подстанцията за електроенергия с високо напрежение (380 kV) в Димен (Нидерландия). Посоченото съоръжение е част от нидерландската преносна мрежа с високо напрежение, чийто оператор е дружеството TenneT TSO B.V. (наричано по-нататък „TenneT“). Посочената авария води до пълно преустановяване на работата на съоръжението, в резултат на което голяма част от провинция Noord-Holland (Северна Холандия) и малка част от провинция Флеволанд остават за няколко часа без електрическа енергия.

4 Stb. 1998 г., бр. 427.

14. Crown е дружество, което стопанисва хартиен завод, намиращ се в провинция Noord-Holland на Нидерландия. Заводът е свързан с разпределителната система, чийто оператор е Liander N.V., който на свой ред е захранван от националната преносна мрежа с високо напрежение, чийто оператор е TenneT. Поради посоченото спиране на електричеството на 27 март 2015 г. за няколко часа в завода на Crown е прекъснато снабдяването с електрическа енергия.

15. Crown подава жалба пред ACM, като иска от него да констатира, от една страна, че TenneT не е взело всички възможни мерки, които разумно може да се изискват, за да предотврати прекъсването на преноса на електрическа енергия, и от друга страна, че структурата на мрежата в подстанцията за електроенергия с високо напрежение в Димен не отговаря на законовите изисквания. По същество Crown твърди, че прекъсването на преноса на електрическа енергия произтича от неизпълнението на горепосочените задължения от страна на TenneT в качеството на оператор на националната преносна система, в която е възникнала аварията.

16. С решение от 30 април 2018 г. ACM обявява за недопустима жалбата на Crown срещу TenneT поради липсата на пряко отношение между Crown и TenneT, тъй като заводът на Crown е свързан единствено с разпределителната система, управлявана от Liander, а не с преносната система, управлявана от TenneT. Въз основа на това ACM съответно изключва възможността Crown да се квалифицира като „страна“ по смисъла на член 51, параграф 1 от Elektriciteitswet 1998 и на член 37, параграф 11 от Директива 2009/72.

17. При тези условия Crown Van Gelder обжалва горепосоченото решение на ACM пред запитващата юрисдикция.

18. Тази юрисдикция посочва наличието на несъгласие между страните относно тълкуването на понятието „страна, която има оплакване“, съдържащо се в член 37, параграф 11 от Директива 2009/72, и по-конкретно относно определянето на лицата, които имат право да подадат жалба. Запитващата юрисдикция има съмнения относно смисъла, който следва да се придава на горепосоченото понятие, и иска да се установи дали в случай като този по висящото пред нея дело лице като Crown може да подаде жалба пред ACM.

19. При тези обстоятелства запитващата юрисдикция решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли член 37, параграф 11 от Директива 2009/72 […] да се тълкува в смисъл, че посочената разпоредба предоставя правото на жалба срещу оператора на националната мрежа (оператор на преносна система) и в полза на заинтересована страна, която не е свързана с мрежата на посочения оператор на мрежа (оператор на преносна система), а само с регионална мрежа (разпределителна система), в която преносът на електроенергия е спрян поради авария в националната мрежа (преносна система), която захранва регионалната мрежа (разпределителна система)?“.

III. Правен анализ

20. С преюдициалния си въпрос запитващата юрисдикция иска от Съда да установи дали понятието „страна, която има оплакване“, съдържащо се в член 37, параграф 11 от Директива 2009/72, трябва да се тълкува в смисъл, че краен клиент има право да подаде жалба пред националния регулаторен орган срещу оператора на националната преносна система, когато този краен клиент не е свързан пряко с въпросната преносна система, а само с разпределителна система, захранвана от гореспоменатата преносна система, при прекъсване на преноса на енергия в преносната система, която захранва разпределителната система, с която е свързан крайният клиент.

21. Съгласно член 37, параграф 11 от Директива 2009/72 всяка страна, която има оплакване срещу оператор на преносна или разпределителна система във връзка със задълженията на този оператор съгласно същата директива, може да отнесе жалбата си към регулаторния орган, който, в качеството си на орган по уреждане на спорове, излиза с решение в срок от два месеца след получаване на жалбата.

22. Поставеният от запитващата юрисдикция въпрос се отнася до субективното приложно поле на тази разпоредба, и по-конкретно до обхвата на съдържащото се в нея понятие „страна, която има оплакване“.

23. Страните, които са представили становища пред Съда, спорят относно тълкуването, което следва да се даде на това понятие. От една страна, Crown и Европейската комисия предлагат широко тълкуване и считат, че крайният клиент има право на жалба срещу оператор на преносна система дори при липсата на пряка връзка или на договорно отношение между тях. От друга страна обаче, нидерландското и финландското правителство и TenneT предлагат по-стеснително тълкуване на това понятие и считат, че правото на жалба, предвидено в член 37, параграф 11 от Директива 2009/72, предполага пряко отношение между лицето, което подава жалбата, и оператора на преносната система, срещу когото е насочена жалбата.

24. Така, за да се отговори на поставения от запитващата юрисдикция преюдициален въпрос, следва да бъде разтълкувано понятието „страна, която има оплакване“ по смисъла на член 37, параграф 11 от Директива 2009/72.

25. В самото начало ще отбележа, че Директивата не съдържа определение нито на това понятие, взето в неговата цялост, нито на съставящите го думи, а именно „страна“ и „оплакване“, взети поотделно [5].

26. Съгласно постоянната практика на Съда както от изискването за еднакво прилагане на правото на Съюза, така и от принципа за равенство следва, че разпоредба от правото на Съюза, чийто текст не съдържа изрично препращане към правото на държавите членки с оглед на определянето на нейния смисъл и обхват, трябва по принцип да получи самостоятелно и еднакво тълкуване навсякъде в Съюза, при което да се отчита не само съдържанието, но и контекстът ѝ и целта, преследвана с правната уредба, от която тя е част [6].

27. Що се отнася, най-напред, до текста на член 37, параграф 11 от Директива 2009/72, трябва да се отбележи, че тази разпоредба използва много широка формулировка, която предвижда, че *всяка* страна, която има оплакване срещу оператор на преносна или разпределителна система във връзка със задълженията на този оператор съгласно самата директива, може да отнесе жалбата си към регулаторния орган.

28. От текста на тази разпоредба следва ясно, че тя поставя наличието на компетентност на регулаторния орган да разгледа жалбата в зависимост от две условия: от една страна, жалбата трябва да бъде подадена срещу оператор на преносна или разпределителна система, и от друга страна, тази жалба трябва да се отнася до задълженията на посочения оператор, произтичащи от Директива 2009/72. Разпоредбата обаче не предвижда, че правото да се подаде жалба,

5 В това отношение вж. решение от 23 януари 2020 г., Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, т. 29).

6 Вж. по-специално решение от 19 декември 2019 г., GRDF (C-236/18, EU:C:2019:1120, т. 30 и цитираната съдебна практика). Вж. също решение от 23 януари 2020 г., Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:3519, т. 24 и цитираната съдебна практика).

предоставено с Директива 2009/72[7], е обусловено от съществуването на пряко отношение между лицето, което има оплакване, и оператора, срещу когото е подадена жалбата. Напротив, изричното използване на думата „всяка“ показва широкия субективен обхват на въпросната разпоредба.

29. Несъмнено употребата във въпросната разпоредба на думата „страна“ може да доведе до известна неяснота, доколкото тази дума би могла да се тълкува в смисъл, че право на жалба имат единствено лицата, които са страна по договор.

30. Считам обаче, че подобно тълкуване е неправилно.

31. В това отношение следва да се отбележи, на първо място, че буквалният смисъл на думата „страна“ не означава непременно само страната по договор, а може да се разбира и в „процесуален“ смисъл като отнасяща се до лица, които имат интерес да отнесат жалбата си към регулаторния орган.

32. На второ място, следва да се посочи, че не всички текстове на различните езици на разглежданата разпоредба използват термин, който може да създаде посочената по-горе неяснота. Всъщност, макар например текстовете на английски, френски, испански и нидерландски език да използват термин, съответстващ на италианската дума „parte“[8], в други текстове, като например текстът на немски език и този на португалски език, се използват термини, които нямат възможна конотация с договорен характер, а недвусмислено сочат интереса на лицето да отнесе оплакването си към регулаторния орган[9]. Това обстоятелство е аргумент в подкрепа на тълкуването на термина „страна“ в смисъл, различен от този на „страна по договор“, и следователно поддържа тълкуването на разглежданата разпоредба в смисъл, че тя не поставя възможността да се подаде жалба в зависимост от наличието на договорно отношение между лицето, което подава жалбата, и оператора на преносна или разпределителна мрежа, срещу когото е представена жалбата.

33. Такова тълкуване намира потвърждение в контекстуалния анализ.

34. В това отношение следва преди всичко да се отбележи, че терминът „страна“ е използван, освен в член 37, параграф 11 от Директива 2009/72, и в други два параграфа от същия член, а именно в параграфи 12 и 17[10].

35. Що се отнася до член 37, параграф 12 от Директива 2009/72, той предвижда производство, позволяващо на всяка засегната страна, която има право да подаде жалба срещу решение за методиките, взето съгласно член 37 от тази директива, или в случаите, когато регулаторният орган има задължение да проведе консултация — срещу предложените тарифи или методики, да представи жалба за преразглеждане[11].

36. Член 37, параграф 17 от Директива 2009/72 предвижда обаче, че държавите членки гарантират, че на национално равнище съществуват подходящи механизми, съгласно които всяка страна, засегната от решение на регулаторния орган, има право да обжалва пред орган, който е независим от заинтересованите страни и от което и да е правителство.

7 Относно квалифицирането на възможността за подаване на жалби като субективно право вж. решение от 29 октомври 2009 г., Комисия/Белгия (C-474/08, непубликувано, EU:C:2009:681, т. 20), във връзка с член 23, параграф 5 от Директива 2003/54, впоследствие отменена с Директива 2009/72.

8 Съответно термините: „party“, „partie“, „parte“ и „partijen“.

9 Така на немски език е използвана думата „Betroffene“, а на португалски език думата „interessado“, които и двете могат да се преведат на италиански език с думата „interessato“.

10 Текстът на тези две разпоредби съответства точно на този на член 60, параграфи 3 и 8 от Директива 2019/944.

11 Вж. решение от 23 януари 2020 г., Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, т. 26).

37. Анализът на тези две разпоредби показва, че от никоя от тях не следва, че понятието „страна“, използвано в член 37 от Директива 2009/72, което, както посочих в точка 26 по-горе, трябва да получи еднакво тълкуване, трябва да се тълкува в смисъл, че неговият обхват е ограничен единствено до лица, които имат пряко или договорно отношение с оператор на преносна или разпределителна мрежа.

38. Напротив, следва да се отбележи, че Директива 2009/72 предвижда конкретно поне един случай, в който лице, което няма съществуващо договорно отношение с оператора на преносна или разпределителна система, трябва да може да се обърне към регулаторния орган, като подаде жалба срещу този оператор на основание член 37, параграф 11 от Директивата. Всъщност член 32, параграф 2 от Директива 2009/72 предвижда, че ако оператор на преносна или разпределителна система откаже достъп до системата, която експлоатира, заинтересованият ползвател трябва да може да се възползва от процедура за уреждане на спорове спрямо този оператор.

39. В този смисъл Съдът е изяснил в решение от 29 октомври 2009 г., Комисия/Белгия (C-474/08, непубликувано, EU:C:2009:681), че държавите членки имат задължението да предвидят, че случаите на отказ за достъп до разпределителната или преносна мрежа могат да бъдат отнесени до регулаторния орган чрез жалба, представена в съответствие с разпоредбата на член 37, параграф 11 от Директива 2009/72 [12].

40. Следователно и контекстуалният анализ е в подкрепа на тълкуването на разглежданата разпоредба, в смисъл че правото на лицето да отнесе към регулаторния орган жалбата си срещу оператора на преносна или разпределителна система не трябва да зависи от наличието на договорно отношение с този оператор.

41. От телеологична гледна точка считам освен това, че стеснителното тълкуване на понятието „страна, която има оплакване“ по смисъла на член 37, параграф 11 от Директива 2009/72, предложено от нидерландското и финландското правителство и от TenneT, противоречи на целта на разпоредбата на член 37, параграф 11 от Директива 2009/72, на функцията и на задачите, възложени с тази директива на регулаторните органи, и че може също да се окаже в несъответствие с общата цел, преследвана с посочената директива, да се осигурят високи нива на защита на потребителите.

42. На първо място, що се отнася до целта на член 37, параграф 11 от Директива 2009/72, тази разпоредба цели да позволи на страните, засегнати от действие или бездействие на оператор на преносна или разпределителна система, да отнесат жалбата си до извънсъдебна, независима и специализирана инстанция, която да излезе с обвързващо спрямо оператора решение, с което да установи и евентуално да прекрати и санкционира нарушения на разпоредбите на Директива 2009/72.

43. Както Комисията правилно отбелязва, стеснително тълкуване на „понятието за страна, която има оплакване“, като предложеното от нидерландското и финландското правителство и от TenneT, рискува да навреди на ефективността на механизма за уреждане на спорове, предвиден в член 37, параграф 11 от Директива 2009/72. Всъщност, като поставя възможността да се подаде жалба в зависимост от наличието на договорно отношение между жалбоподателя и съответния оператор на преносната или разпределителната система, такова тълкуване би довело до изключване от приложното поле на правото на жалба до регулаторния орган на

12 Вж. точка 23. В това решение се посочва член 23, параграф 5 от Директива 2003/54, отменена с Директива 2009/72. Този член съответства на член 37, параграф 11 от Директива 2009/72.

значителна част от ползвателите, т.е. всички онези, които, макар да нямат договорно правоотношение с оператора на преносна или разпределителна система, все пак са претърпели последиците от евентуално нарушение от страна на този оператор на задълженията, наложени му с Директива 2009/72.

44. Аналогично считам, на второ място, че горепосоченото стеснително тълкуване не е съвместимо и със задачите и функциите, възложени съгласно Директива 2009/72 на регулаторните органи, които, видно от съображения 34 и 37 и от член 37, играят основна роля в структурата на тази директива.

45. По-специално, според мен това тълкуване засяга основната функция, възложена на регулаторните органи съгласно член 37, параграф 1, буква б) от Директива 2009/72, да осигурят изпълнението от страна на операторите на преносни и разпределителни системи на задълженията им съгласно тази директива и други разпоредби на релевантното законодателство на Съюза.

46. Всъщност ограничаването на възможността ползвателите да имат достъп до регулаторния орган чрез жалба само до случаите, в които е налице пряка връзка с въпросната система или договорно отношение между заинтересованите страни, непременно ще намали способността на тези регулаторни органи да осигурят спазването от страна на операторите на преносни и разпределителни системи на задълженията, наложени им съгласно Директива 2009/72. Подобен подход всъщност ще ограничи възможността тези органи да се запознават и да установяват евентуални нарушения от страна на посочените оператори на релевантната правна уредба на Съюза и следователно възможността да приемат обвързващи решения и решения за налагане на санкции по смисъла на член 37, параграф 4, букви а) и г) от Директива 2009/72 по отношение на операторите, които нарушават тази уредба.

47. В този смисъл считам за важно да подчертая, че противно на твърденията на TenneT в неговото становище, Директива 2009/72 не се ограничава да налага на операторите на преносни системи функции и задължения единствено спрямо ползвателите, свързани с тяхната система. Всъщност от член 12 от тази директива, в който изрично се изброяват задълженията на операторите на преносни системи, ясно следва, че те изпълняват системни по характер функции, тъй като са обвързани със задължения — отнасящи се например до сигурността на доставките на електрическа енергия или до безопасната и ефективна експлоатация на взаимосвързаните системи — които значително надхвърлят задълженията, произтичащи от договорни отношения с техните клиенти, свързани с преносната мрежа. Поради това обхватът на задълженията на операторите на преносни системи не може да се изтъква в подкрепа на горепосоченото стеснително тълкуване на обхвата на правото да се подаде жалба на основание член 37, параграф 11 от Директива 2009/72.

48. По-нататък, що се отнася по-специално до делото, висящо пред запитващата юрисдикция, ще отбележа също, че член 37, параграф 1, букви з) и м) от Директива 2009/72 конкретно възлага на регулаторните органи задълженията, съответно, „да наблюдава[т] съответствието с нормите за сигурност и надеждност на мрежата и да прав[ят] преглед на изпълнението им“, както и „да наблюдава[т] времето, за което операторите на преносни […] системи извършват свързвания към мрежата и ремонти“.

49. На трето място, считам, че стеснителното тълкуване на „понятието за страна, която има оплакване“, предложено от нидерландското и финландското правителство и от TenneT, може да се окаже в несъответствие с целта на Директива 2009/72 да осигури високи нива на защита на потребителите, която е в основата на самата директива [13].

13 Вж. решение от 23 януари 2020 г., Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, т. 33).

50. Както следва от съображения 37, 42, 51 и 54, както и от член 1 от Директива 2009/72, една от основните цели на тази директива е да установи разпоредби относно защитата на потребителите и да уреди правата на потребителите на електроенергия, като им осигури високи нива на защита. В този смисъл Съдът вече е констатирал, че с член 3, параграф 7 от посочената директива държавите членки са задължени да осигурят високи нива на защита на потребителите, особено по отношение на механизмите за уреждане на спорове [14].

51. В този смисъл Съдът е постановил, че когато държавата членка избере да възложи на регулаторния орган компетентността за извънсъдебно уреждане на спорове, свързани с потребителите, от член 37, параграфи 11, 16 и 17 от посочената директива ясно следва, че на битов клиент следва да се признаят качеството на страна и правото да обжалва по съдебен ред решението на регулаторния орган [15].

52. В посочения в предходната точка случай, в който на регулаторния орган се възлага компетентност за извънсъдебно уреждане на потребителски спорове, стеснителното тълкуване на разпоредбата, предвидена в член 37, параграф 11 от Директива 2009/72, подобно на посоченото в точка 43 по-горе, би довело до ограничаване на възможността да подават жалба до регулаторния орган само потребители, които имат договорно отношение с оператора на преносна или разпределителна система, който е извършил, както се твърди, нарушение на задълженията, наложени му съгласно самата директива, като изключва от това средство за правна защита всички онези потребители, които, макар и без такова договорно отношение, все пак са претърпели последиците от това нарушение. Тълкуване, което води до подобно ограничаване на достъпа на потребителите до механизмите за уреждане на спорове, предвидени в Директива 2009/72, би било несъвместимо с гореспоменатата преследвана с нея цел, потвърдена в цитираната практика на Съда, да осигури високи нива на защита на потребителите, по-специално по отношение на механизмите за уреждане на спорове.

53. Аналогично, подобно тълкуване не е в съответствие с изрично възложената с различни разпоредби на Директива 2009/72 [16] функция на регулаторните органи за осигуряване на защитата на потребителите и пълната ефективност на мерките, предвидени в Директивата за тази цел [17].

54. В заключение, от гореизложения анализ според мен следва, че предвиденото в член 37, параграф 11 от Директива 2009/72 понятие „страна, която има оплакване“ трябва да се тълкува в смисъл, че правото на жалба срещу оператор на преносна или разпределителна система, предвидено в тази разпоредба, не зависи от наличието на пряко или договорно отношение между крайния клиент, който има оплакване, и оператора, който е обект на оплакването.

55. В това отношение ще отбележа още, че както се потвърждава от устните състезания по време на съдебното заседание, когато двете посочени в точка 28 по-горе изисквания са изпълнени — т.е., от една страна, жалбата е подадена срещу оператор на преносна или разпределителна система, и от друга страна, тази жалба се отнася до задълженията на горепосочения оператор, произтичащи от Директива 2009/72 — за целите на допустимостта на жалбата е без значение субективната причина, подтикнала крайния клиент да подаде жалбата. По-специално, нищо не пречи краен клиент, който счита, че е претърпял вреда, произтичаща от

14 В това отношение вж. също решение от 23 януари 2020 г., Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, т. 34).

15 Решение от 23 януари 2020 г., Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, т. 40).

16 Вж. по-специално член 36, конкретно буква ж), член 37, параграф 1, буква н), както и съображения 37, 51 in fine и 54 от Директива 2009/72.

17 В това отношение вж. решение от 23 януари 2020 г., Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, т. 35).

нарушения на разпоредби на Директива 2009/72 от страна на оператора на преносна система, да подаде жалба срещу този оператор пред компетентния регулаторен орган, с цел да си осигури доказателства, които да използва евентуално в рамките на иск за обезщетение за вреди, предявен пред компетентните национални съдилища.

56. По този въпрос ще отбележа между другото, че Директива 2009/72 не съдържа разпоредба, която урежда доказателствената стойност при иск за обезщетение, предявен пред гражданските съдилища, на евентуално решение на регулаторния орган, прието в изпълнение на тази директива. Следователно правилата за тази доказателствена стойност продължават да се уреждат от националното право на всяка държава членка. Както обаче посочва Комисията в съдебното заседание, тези органи притежават специфични секторни и технически познания, които ги поставят в привилегировано положение, за да могат да установят нарушения на задълженията, произтичащи от Директива 2009/72. Поради това възможността да се сезират тези органи чрез жалба улеснява достъпа до националния съд за предявяването на искове за обезщетение, което в крайна сметка прави по-ефективна съдебната защита срещу нарушенията на правото на Съюза.

IV. Заключение

57. Предвид гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалния въпрос, повдигнат от College van Beroep voor het bedrijfsleven (Апелативен съд по административните спорове в икономическата област, Нидерландия), по следния начин:

„Член 37, параграф 11 от Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за отмяна на Директива 2003/54/ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че краен клиент има право да подаде жалба пред националния регулаторен орган срещу оператора на националната преносна система, когато този краен клиент не е свързан пряко с въпросната преносна система, а само с разпределителна система, захранвана от гореспоменатата преносна система, при прекъсване на преноса на енергия в преносната система, която захранва разпределителната система, с която е свързан крайният клиент“.