Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
GIOVANNIJA PITRUZZELLE
od 4. lipnja 2020.[1]

Predmet C-360/19

Crown Van Gelder BV
protiv
Autoriteit Consument en Markt,
uz sudjelovanje:
TenneT TSO BV

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio College van Beroep voor het bedrijfsleven (Žalbeni sud za upravne sporove u gospodarstvu, Nizozemska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Unutarnje tržište električne energije – Direktiva 2009/72/EZ – Članak 37. – Dužnosti i ovlasti regulatornog tijela – Pojam ‚stranka koja ima pritužbu' – Pritužba podnesena regulatornom tijelu protiv operatora nacionalnog prijenosnog sustava – Dopuštenost – Potreba izravnog ili ugovornog odnosa s tim operatorom – Nepostojanje"

1. Je li za podnošenje pritužbe nacionalnom regulatornom tijelu za električnu energiju protiv nacionalnog operatora prijenosnog sustava potrebno biti priključen na taj sustav na temelju izravnog ugovornog odnosa s tim operatorom?

2. To je u biti pitanje postavljeno Sudu u ovom predmetu koji se odnosi na zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio College van Beroep voor het bedrijfsleven (Žalbeni sud za upravne sporove u gospodarstvu, Nizozemska) u pogledu tumačenja članka 37. stavka 11. Direktive 2009/72/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2003/54/EZ[2].

3. Prethodno pitanje suda koji je uputio zahtjev postavlja se u okviru spora koji se odnosi na tužbu koju je društvo Crown Van Gelder BV (u daljnjem tekstu: Crown) podnijelo protiv odluke Autoriteita Consument en Markt (Tijelo za potrošače i tržišta, Nizozemska, u daljnjem tekstu: ACM) kojom je potonje tijelo odbilo kao nedopuštenu pritužbu koju je podnio Crown, nakon velikog prekida napajanja električnom energijom, kako bi se utvrdilo da je nizozemski operator prijenosnog sustava povrijedio obveze koje ima na temelju Direktive 2009/72. ACM je tu tužbu odbio kao nedopuštenu zbog nepostojanja izravnog odnosa između Crowna, koji je priključen na regionalni distribucijski sustav, i navedenog operatora prijenosnog sustava.

1 Izvorni jezik: talijanski

2 SL 2009., L 211, str. 55. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 4., str. 29.). Direktiva 2009/72 stavljena je izvan snage od 1. siječnja 2021. Direktivom (EU) 2019/944 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i izmjeni Direktive 2012/27/EU (preinaka) (SL 2019., L 158, str. 125.). U tom pogledu vidjeti članak 72. stavak 1. Direktive 2019/944.

4. U ovom predmetu Sud ima priliku pojasniti subjektivni doseg prava podnošenja pritužbe nacionalnim regulatornim tijelima za električnu energiju na temelju članka 37. stavka 11. Direktive 2009/72[3].

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

5. U uvodnim izjavama 34., 37., 42., 51. i 54. Direktive 2009/72 navodi se sljedeće:

„(34) Energetski regulatori moraju imati mogućnost donošenja odluka povezanih sa svim relevantnim regulatornim pitanjima kako bi unutarnje tržište električne energije funkcioniralo ispravno te da budu potpuno neovisni o bilo kojim drugim javnim ili privatnim interesima. To ne isključuje ni sudski nadzor […]

(37) Energetski bi regulatori trebali biti ovlašteni za donošenje obvezujućih odluka u odnosu na elektroenergetska poduzeća i za izricanje učinkovitih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija elektroenergetskim poduzećima koja propuste djelovati u skladu sa svojim obvezama, ili za predlaganje da im takve sankcije izrekne nadležni sud. Energetski regulatori također bi trebali biti ovlašteni za donošenje odluka […] o odgovarajućim mjerama kojima se osigurava korist za potrošače. […] Energetski regulatori također bi trebali biti ovlašteni da doprinose osiguravanju visokih standarda univerzalnih i javnih usluga u skladu s otvaranjem tržišta, zaštiti ugroženih potrošača te potpunoj učinkovitosti mjera zaštite potrošača. […]

(42) Cjelokupna industrija i trgovina Zajednice, uključujući mala i srednja poduzeća, te svi građani Unije koji uživaju gospodarske koristi unutarnjeg tržišta trebali bi također imati mogućnost uživanja visokih razina zaštite potrošača, a posebno bi kupci iz kategorije kućanstvo […]. Ti bi kupci također trebali imati pristup mogućnosti izbora, pravičnosti, zastupanju i mehanizmima rješavanja sporova.

[…]

(51) Interesi potrošača trebali bi biti u središtu ove Direktive […]. Postojeća prava potrošača trebalo bi ojačati i jamčiti, a trebala bi i uključivati veću transparentnost. Zaštita potrošača trebala bi osigurati da svi potrošači u široj nadležnosti [Unije] imaju koristi od konkurentnog tržišta. Prava potrošača trebale bi provoditi države članice ili, kada je država članica tako predvidjela, regulatorna tijela.

[…]

(54) Bolja zaštita potrošača jamči se dostupnošću učinkovitih sredstava rješavanja sporova svim potrošačima. Države članice trebale bi uvesti brze i učinkovite postupke obrade pritužbi.”

6. U skladu s člankom 1. Direktive 2009/72 „[o]vom se Direktivom uspostavljaju zajednička pravila za proizvodnju, prijenos, distribuciju i opskrbu električne energije, zajedno s odredbama o zaštiti potrošača, radi poboljšavanja i integriranja konkurentnih tržišta električne energije u [Uniji]. […] Njome se također utvrđuju obveze univerzalne usluge i prava potrošača električne energije te se pojašnjavaju zahtjevi tržišnog natjecanja.”

3 Tekst članka 37. stavka 11. Direktive 2009/72 u potpunosti odgovara tekstu članka 60. stavka 2. Direktive 2019/944.

7. Članak 2. Direktive 2009/72, naslovljen „Definicije”, propisuje:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

4. ‚operator prijenosnog sustava’ znači fizička ili pravna osoba odgovorna za rad, održavanje i, ako je potrebno, razvoj prijenosnog sustava za električnu energiju na danom području i, kada je to primjenjivo, njegova međusobna povezivanja s drugim sustavima te za osiguravanje dugoročne sposobnosti sustava da udovolji razumnoj potražnji za prijenosom električne energije;

[…]

9. ‚krajnji kupac’ znači kupac koji kupuje električnu energiju za vlastitu uporabu;

[…]”.

8. Članak 3. stavak 7. Direktive 2009/72 određuje:

„Države članice poduzimaju odgovarajuće mjere radi zaštite krajnjih kupaca i posebno osiguravaju postojanje prikladnih mjera zaštite radi zaštite ugroženih kupaca. […] Osiguravaju visoke razine zaštite potrošača, posebno u pogledu […] mehanizama rješavanja sporova. […]”.

9. U skladu s člankom 12. Direktive 2009/72, naslovljenim „Zadaci operatora prijenosnog sustava”:

„Svaki operator prijenosnog sustava odgovoran je za:

(a) osiguravanje dugoročne sposobnosti sustava da udovoljava razumnoj potražnji za prijenosom električne energije, pogon, održavanje i razvoj na temelju ekonomskih uvjeta sigurnih, pouzdanih i učinkovitih prijenosnih sustava, vodeći računa o zaštiti okoliša;

(b) osiguravanje prikladnih sredstava za udovoljavanje obveza pružanja usluge;

(c) doprinošenje sigurnosti opskrbe kroz prikladne kapacitete prijenosa i pouzdanost sustava;

(d) upravljanje tokovima električne energije u sustavu, vodeći računa o razmjenama s drugim međusobno povezanim sustavima. U tu je svrhu operator prijenosnog sustava odgovoran za osiguravanje sigurnog, pouzdanog i učinkovitog elektroenergetskog sustava i u tom kontekstu za osiguravanje dostupnosti svih nužnih pomoćnih usluga, uključujući one koje se pružaju kao odgovor na potražnju, u onoj mjeri u kojoj takva dostupnost nije ovisna ni o jednom drugom prijenosnom sustavu s kojim je njegov sustav međusobno povezan;

(e) pružanje informacija operatoru bilo kojeg drugog sustava, s kojim je njegov sustav međusobno povezan, dostatnih za osiguravanje sigurnog i učinkovitog rada, koordiniranog razvoja i interoperabilnosti međusobno povezanog sustava;

[…]”.

10. Člankom 32. stavkom 2. navedene direktive propisuje se:

„Operator prijenosnog sustava ili distribucijskog sustava može odbiti pristup kada ne raspolaže nužnim kapacitetima. […]. Regulatorna tijela, kada su države članice tako predvidjele, ili države članice osiguravaju dosljednu primjenu tih kriterija te da korisnik sustava kojem je pristup odbijen može koristiti postupak za rješavanje sporova. […]”.

11. U članku 37. Direktive 2009/72, naslovljenom „Dužnosti i ovlasti regulatornog tijela”, navodi se:

„1. Regulatorno tijelo ima sljedeće dužnosti:

[…]

(b) osiguravanje da operatori prijenosnog sustava i distribucijskog sustava i, prema potrebi, vlasnici sustava, kao i elektroenergetska poduzeća, ispunjavaju svoje obveze na temelju ove Direktive i drugog relevantnog zakonodavstva Zajednice, uključujući u pogledu prekograničnih pitanja;

[…]

(h) praćenje poštovanje pravila sigurnosti i pouzdanosti mreže i ocjenjivanje njihove učinkovitosti u prošlom razdoblju […].

[…]

(m) praćenje vremena koje je operatorima prijenosnog sustava i distribucijskog sustava potrebno za priključke i popravke;

(n) pomoć pri osiguravanju, zajedno s drugim odgovarajućim tijelima, učinkovitosti i provedbe mjera za zaštitu potrošača, uključujući onih predviđenih u Prilogu I.;

[…]

4. Države članice osiguravaju da regulatorna tijela dobiju ovlasti koje im omogućuju izvršavanje dužnosti iz stavaka 1., 3. i 6. na učinkovit i brz način. U tu svrhu regulatorno tijelo raspolaže najmanje sljedećim ovlastima:

[…]

(a) donošenja obvezujućih odluka o elektroenergetskim poduzećima;

[…]

(d) izricanja učinkovitih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija elektroenergetskim poduzećima koja ne poštuju svoje obveze na temelju ove Direktive ili bilo koje odgovarajuće pravno obvezujuće odluke regulatornog tijela ili Agencije, ili predlaganja da nadležni sud izrekne takve sankcije. To uključuje ovlast izricanja ili predlaganja izricanja sankcija […] za nepoštovanje njihovih obveza na temelju ove Direktive; i

[…]

11. Svaka stranka koja ima pritužbu na operatora prijenosnog sustava ili distribucijskog sustava u vezi s obvezama tog operatora na temelju ove Direktive može uputiti pritužbu regulatornom tijelu koje, djelujući u svojstvu tijela za rješavanje sporova, donosi odluku unutar razdoblja od dva mjeseca od primitka pritužbe. To se razdoblje može produljiti za dva mjeseca kada regulatorno tijelo zatraži dodatne informacije. To se produljeno razdoblje može dodatno produljiti uz suglasnost podnositelja pritužbe. Odluka regulatornog tijela obvezujuća je ako i sve dok ne bude ukinuta povodom žalbe.

12. Svaka stranka koja je oštećena i koja ima pravo na pritužbu o odluci o metodologijama donesenoj na temelju ovog članka ili, kada regulatorno tijelo ima dužnost savjetovati se, u vezi s predloženim tarifama ili metodologijama, može najkasnije u roku od dva mjeseca ili u kraćem vremenskom razdoblju ako tako predvide države članice, nakon objavljivanja odluke ili prijedloga odluke, podnijeti pritužbu na preispitivanje. Takva pritužba nema suspenzivni učinak.

[…]

17. Države članice osiguravaju postojanje odgovarajućih mehanizama na nacionalnoj razini, na temelju kojih strana oštećena odlukom regulatornog tijela ima pravo žalbe tijelu koje je neovisno o uključenim stranama i o bilo kojoj vladi."

B. Nizozemsko pravo

12. Članak 37. stavak 11. Direktive 2009/72 prenesen je u nizozemsko pravo člankom 51. stavkom 1. Weta houdende regels met betrekking tot de productie, het transport en de levering van elektriciteit (Elektriciteitswet 1998) (Zakon o proizvodnji, prijenosu i opskrbi električnom energijom (Zakon o električnoj energiji iz 1998.)) od 2. srpnja 1998.[4].

II. Činjenice, glavni postupak i prethodno pitanje

13. Dana 27. ožujka 2015. nastupio je veliki prekid napajanja električnom energijom uslijed smetnje u transformatorskoj stanici (380 kV) u Diemenu (Nizozemska). Ta stanica dio je nizozemskog prijenosnog visokonaponskog sustava čiji je operator TenneT TSO B. V. (u daljnjem tekstu: TenneT). Navedena smetnja je dovela do potpunog kvara stanice zbog čega veliki dio regije Noord-Holland (Sjeverna Holandija) i manji dio regije Flevoland nisu imali električnu energiju nekoliko sati.

14. Crown je društvo koje upravlja tvornicom papira koja se nalazi u nizozemskoj regiji Noord-Holland. Navedena tvornica priključena je na distribucijski sustav kojim upravlja Liander N. V. koji se pak napaja iz nacionalnog prijenosnog visokonaponskog sustava kojim upravlja TenneT. Zbog navedenog prekida napajanja električnom energijom, prijenos električne energije Crownovoj tvornici prekinut je 27. ožujka 2015. na nekoliko sati.

15. Crown je podnio pritužbu ACM-u, pri čemu je od njega zahtijevao da utvrdi, s jedne strane, da TenneT nije poduzeo sve razumne mjere koje su mu bile na raspolaganju kako bi izbjegao prekid prijenosa i, s druge strane, da mrežna struktura transformatorske stanice u Diemenu nije bila u skladu sa zakonskim zahtjevima. Crown je u biti tvrdio da se prekid prijenosa električne energije može pripisati povredi navedenih obveza TenneTa kao operatora nacionalnog prijenosnog sustava u kojem je nastupila smetnja.

16. ACM je odlukom od 30. travnja 2018. odbio Crownovu pritužbu protiv TenneTa kao nedopuštenu zbog nepostojanja izravnog odnosa između Crowna i TenneTa, s obzirom na to da je Crownova tvornica isključivo priključena na distribucijski sustav kojim upravlja Liander, a ne na prijenosni sustav kojim upravlja TenneT. Stoga je ACM na temelju toga isključio mogućnost da se Crown može smatrati „strankom" u smislu članka 51. stavka 1. Zakona o električnoj energiji iz 1998. i članka 37. stavka 11. Direktive 2009/72.

17. S obzirom na prethodno navedeno, Crown Van Gelder podnio je tužbu protiv navedene ACM-ove odluke sudu koji je uputio zahtjev.

4 Stb. 1998., br. 427

18. Navedeni sud ističe da postoji neslaganje među strankama u pogledu tumačenja pojma „stranka koja ima pritužbu" iz članka 37. stavka 11. Direktive 2009/72 i, konkretnije, u pogledu subjekata koji imaju pravo podnositi pritužbe. Taj sud dvoji u pogledu značenja navedenog pojma i pita može li, u situaciji kao što je ona u predmetu koji se pred njim vodi, subjekt poput Crowna podnijeti pritužbu ACM-u.

19. U tim okolnostima sud koji je uputio zahtjev odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članak 37. stavak 11. Direktive 2009/72/EZ […] tumačiti na način da se tom odredbom pravo na prigovor protiv operatora nacionalne mreže (operator prijenosnog sustava) priznaje i stranci koja nema priključak na mrežu tog operatora sustava (operator prijenosnog sustava) nego je priključen isključivo na regionalnu mrežu (distribucijski sustav) u kojem prijenos električne energije zastaje zbog prekida napajanja u nacionalnoj mreži (prijenosni sustav) koja napaja regionalnu mrežu (distribucijska mreža)?"

III. Pravna analiza

20. Svojim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita Sud treba li pojam „stranka koja ima pritužbu" iz članka 37. stavka 11. Direktive 2009/72 tumačiti na način da krajnji kupac ima pravo podnošenja pritužbe nacionalnom regulatornom tijelu protiv operatora nacionalnog prijenosnog sustava ako taj krajnji kupac nije izravno priključen na navedeni prijenosni sustav, nego je priključen isključivo na distribucijski sustav koji se napaja iz navedenog prijenosnog sustava i ako nastupi prekid prijenosa energije u prijenosnom sustavu koji napaja distribucijski sustav na koji je priključen krajnji kupac.

21. U skladu s člankom 37. stavkom 11. Direktive 2009/72, svaka stranka koja ima pritužbu na operatora prijenosnog sustava ili distribucijskog sustava u vezi s obvezama tog operatora na temelju ove Direktive može uputiti pritužbu regulatornom tijelu koje, djelujući u svojstvu tijela za rješavanje sporova, donosi odluku unutar razdoblja od dva mjeseca od primitka pritužbe.

22. Pitanje suda koji je uputio zahtjev odnosi se na područje subjektivne primjene te odredbe i, konkretnije, na opseg pojma „stranka koja ima pritužbu" koji ona sadržava.

23. Stranke koje su podnijele očitovanja Sudu ne slažu se u pogledu tumačenja tog pojma. S jedne strane, Crown i Europska komisija predlažu široko tumačenje i smatraju da krajnji kupac ima pravo podnošenja pritužbe protiv operatora prijenosnog sustava i u slučaju nepostojanja izravnog priključka ili ugovornog odnosa među njima. S druge strane, suprotno tomu, nizozemska i finska vlada i TenneT predlažu uže tumačenje tog pojma i smatraju da pravo podnošenja pritužbe, predviđeno člankom 37. stavkom 11. Direktive 2009/72, pretpostavlja izravni odnos između subjekta koji podnosi pritužbu i operatora prijenosnog sustava protiv kojeg se pritužba podnosi.

24. Stoga, kako bi se odgovorilo na prethodno pitanje suda koji je uputio zahtjev, valja tumačiti pojam „stranka koja ima pritužbu" u smislu članka 37. stavka 11. Direktive 2009/72.

25. Najprije ističem da ta direktiva ne sadržava nikakvu definiciju ni tog pojma kao cjeline, ni pojmova od kojih se sastoji, odnosno pojmova „stranka" i „pritužba" razmatranih zasebno [5].

5 Vidjeti u tom pogledu presudu od 23. siječnja 2020., Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, t. 29.).

26. U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, iz zahtjeva za ujednačenu primjenu prava Unije kao i načela jednakosti proizlazi da se izrazi odredbe prava Unije koja ne sadržava nikakvo izravno upućivanje na pravo država članica radi utvrđenja njezina smisla i dosega moraju u pravilu autonomno i ujednačeno tumačiti u cijeloj Uniji, uzimajući u obzir ne samo tekst te odredbe nego i njezin kontekst i cilj koji se želi postići propisom o kojem je riječ [6].

27. Što se tiče, prije svega, teksta članka 37. stavka 11. Direktive 2009/72, valja istaknuti da se u toj odredbi upotrebljava vrlo široka formulacija kojom se predviđa da *svaka* stranka koja ima pritužbu na operatora prijenosnog sustava ili distribucijskog sustava u vezi s obvezama tog operatora na temelju te direktive, može uputiti pritužbu regulatornom tijelu.

28. Iz teksta te odredbe jasno proizlazi da se njome postojanje nadležnosti regulatornog tijela za postupanje s pritužbom podvrgava dvama uvjetima: s jedne strane, pritužbu treba podnijeti protiv operatora prijenosnog ili distribucijskog sustava i, s druge strane, ta pritužba treba se odnositi na obveze navedenog operatora koje proizlaze iz Direktive 2009/72. Međutim, tom odredbom ne predviđa se da je pravo podnošenja pritužbe dodijeljeno Direktivom 2009/72 [7] uvjetovano postojanjem izravnog odnosa između subjekta koji ima pritužbu i operatora protiv kojeg je pritužba podnesena. Suprotno tomu, izričita uporaba pojma „svaka” upućuje na široki subjektivni opseg predmetne odredbe.

29. Naravno, upotreba pojma „stranka” u predmetnoj odredbi može dovesti do dvosmislenosti ako se taj pojam tumači u smislu da pravo podnošenja pritužbe imaju isključivo subjekti koji su stranke ugovora.

30. Međutim, smatram da takvo tumačenje nije pravilno.

31. Kao prvo, u tom pogledu valja napomenuti da s doslovnog gledišta pojam „stranka” ne označava nužno samo stranu ugovora, nego se može shvatiti i u „postupovnom” smislu, kao da se odnosi na subjekte koji imaju interes upućivanja pritužbe regulatornom tijelu.

32. Kao drugo, valja istaknuti da se pojam koji može dovesti do navedene dvosmislenosti ne upotrebljava u svim jezičnim verzijama predmetne odredbe. Naime, ako se, primjerice, u engleskoj, francuskoj, španjolskoj i nizozemskoj verziji upotrebljava pojam koji odgovara talijanskom pojmu *parte* (stranka) [8], u drugim verzijama, primjerice, njemačkoj i portugalskoj, upotrebljavaju se pojmovi koji nemaju nikakvu moguću konotaciju ugovorne prirode, nego se, naprotiv, u njima nedvosmisleno upućuje na interes subjekta da uputi pritužbu regulatornom tijelu [9]. Ta okolnost ide u prilog tumačenju pojma „stranka” u smislu koji se razlikuje od pojma „ugovorna strana” i stoga se njome podupire tumačenje predmetne odredbe na način da ona ne uvjetuje mogućnost podnošenja pritužbe postojanjem ugovornog odnosa između subjekta koji podnosi pritužbu i operatora prijenosne ili distribucijske mreže protiv kojeg je podnesena pritužba.

33. Takvo tumačenje potvrđeno je kontekstualnom analizom.

34. U tom pogledu valja prije svega napomenuti da se pojam „stranka”, osim u članku 37. stavku 11. Direktive 2009/72, upotrebljava i u drugim dvama stavcima tog članka, odnosno u stavcima 12. i 17. [10].

6 Vidjeti među ostalim presudu od 19. prosinca 2019., (C-236/18, EU:C:2019:1120, t. 30. i navedena sudska praksa). Vidjeti i presudu od 23. siječnja 2020., Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, t. 24. i navedena sudska praksa).

7 U pogledu kvalifikacije mogućnosti podnošenja pritužbe kao subjektivnog prava, vidjeti presudu od 29. listopada 2009., Komisija/Belgija (C-474/08, neobjavljena, EU:C:2009:681, t. 20.), u vezi s člankom 23. stavkom 5. Direktive 2003/54 koja je naknadno stavljena izvan snage Direktivom 2009/72.

8 Pojmovi: *party*, *partie*, *parte* i *partijen*

9 Tako se u njemačkoj verziji upotrebljava pojam *Betroffene*, a u portugalskoj verziji pojam *interessado*, a oba ta pojma na talijanski se mogu prevesti pojmom *interessato* (dotična osoba).

10 Tekst tih dviju odredbi u potpunosti odgovara tekstu članka 60. stavaka 3. i 8. Direktive 2019/944.

35. Što se tiče članka 37. stavka 12. Direktive 2009/72, njime se predviđa postupak kojim se svakoj stranci koja je oštećena i koja ima pravo podnošenja pritužbe na odluku o metodologijama donesenoj na temelju članka 37. te direktive ili, kada regulatorno tijelo ima dužnost savjetovati se, u vezi s predloženim tarifama ili metodologijama, omogućuje podnošenje pritužbe na preispitivanje [11].

36. Međutim, člankom 37. stavkom 17. Direktive 2009/72 predviđa se da države članice osiguravaju postojanje odgovarajućih mehanizama na nacionalnoj razini, na temelju kojih stranka oštećena odlukom regulatornog tijela ima pravo žalbe tijelu koje je neovisno o uključenim strankama i o bilo kojoj vladi.

37. Analiza tih dviju odredbi pokazuje da ni iz jedne od tih odredbi ne proizlazi da pojam „stranka" koji se upotrebljava u članku 37. Direktive 2009/72, koji, kao što se to navodi u točki 26. ovog mišljenja, treba biti predmet ujednačenog tumačenja, treba tumačiti na način da je njegov opseg ograničen isključivo na subjekte u izravnom ili ugovornom odnosu s operatorom prijenosnog ili distribucijskog sustava.

38. Suprotno tomu, valja istaknuti da se Direktivom 2009/72 konkretno predviđa barem jedan slučaj u kojem bi subjekt koji nije u postojećem ugovornom odnosu s operatorom prijenosnog ili distribucijskog sustava trebao moći uputiti pritužbu regulatornom tijelu protiv tog operatora u skladu s člankom 37. stavkom 11. te direktive. Naime, člankom 32. stavkom 2. Direktive 2009/72 predviđa se da u slučaju u kojem operator prijenosnog ili distribucijskog sustava odbija pristup sustavu kojim upravlja, dotični korisnik treba moći koristiti postupak za rješavanje sporova protiv tog operatora.

39. U tom je pogledu Sud u presudi od 29. listopada 2009., Komisija/Belgija (C–474/08, neobjavljena, EU:C:2009:681), pojasnio da su države članice obvezne predvidjeti da se slučajevi odbijanja pristupa distribucijskoj ili prijenosnoj mreži mogu uputiti regulatornom tijelu podnošenjem pritužbe u skladu s odredbom članka 37. stavka 11. Direktive 2009/72 [12].

40. Stoga kontekstualna analiza također ide u prilog tumačenju predmetne odredbe u smislu da pravo upućivanja pritužbe regulatornom tijelu protiv operatora prijenosnog ili distribucijskog sustava ne treba biti uvjetovano postojanjem ugovornog odnosa s tim operatorom.

41. Nadalje, s teleološkog gledišta smatram da se usko tumačenje pojma „stranka koja ima pritužbu" u smislu članka 37. stavka 11. Direktive 2009/72, koje su predložili nizozemska i finska vlada i TenneT, protivi cilju odredbe članka 37. stavka 11. Direktive 2009/72, funkciji i dužnostima koje su tom direktivom dodijeljeni regulatornim tijelima i da je također moguće da nije u skladu s općim ciljem osiguravanja visoke razine zaštite potrošačâ koji se želi postići navedenom direktivom.

42. Kao prvo, što se tiče svrhe članka 37. stavka 11. Direktive 2009/72, cilj te odredbe je da se strankama na koje su utjecali radnja ili propust operatora prijenosnog ili distribucijskog sustava omogući da se obrate neovisnom i specijaliziranom izvansudskom tijelu kako bi od njega ishodile obvezujuću odluku u odnosu na operatora kojom se utvrđuju i, eventualno, prekidaju i sankcioniraju povrede odredbi Direktive 2009/72.

43. Kao što je to Komisija točno istaknula, usko tumačenje pojma „stranka koja ima pritužbu", kao ono koje su predložili nizozemska i finska vlada i TenneT, moglo bi negativno utjecati na učinkovitost mehanizma rješavanja sporova predviđenog člankom 37. stavkom 11. Direktive 2009/72. Naime, u slučaju da se mogućnost podnošenja pritužbe uvjetuje postojanjem ugovornog odnosa između podnositelja pritužbe i dotičnog operatora prijenosnog ili distribucijskog sustava, to bi tumačenje

11 Vidjeti presudu od 23. siječnja 2020., Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, t. 26).

12 Vidjeti točku 23. Ta presuda odnosila se na članak 23. stavak 5. Direktive 2003/54 koja je stavljena izvan snage Direktivom 2009/72. Taj članak odgovara članku 37. stavku 11. Direktive 2009/72.

dovelo do isključenja znatnog dijela korisnikâ iz područja primjene prava podnošenja pritužbe regulatornim tijelima, odnosno svih onih na koje je, iako nisu u ugovornom odnosu s operatorom prijenosnog ili distribucijskog sustava, unatoč tomu ipak utjecala eventualna povreda obveza tog operatora koje on ima na temelju Direktive 2009/72.

44. Kao drugo, u istom smislu smatram da navedeno usko tumačenje također nije u skladu sa zadaćom i funkcijama koje su Direktivom 2009/72 dodijeljene regulatornim tijelima koja, kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 34. i 37. te članka 37. te direktive, imaju ključnu ulogu u strukturi te direktive.

45. Konkretnije, prema mojem mišljenju, navedenim tumačenjem dovodi se u pitanje ključna funkcija koja je člankom 37. stavkom 1. točkom (b) Direktive 2009/72 dodijeljena regulatornim tijelima i koja se odnosi na osiguravanje da operatori prijenosnog i distribucijskog sustava ispunjavaju svoje obveze na temelju te direktive i drugog relevantnog zakonodavstva Unije.

46. Naime, ograničavanjem mogućnosti korisnika da podnesu pritužbu regulatornom tijelu samo na slučajeve u kojima postoji izravni priključak na predmetni sustav ili ugovorni odnos između zainteresiranih subjekata, nužno bi se umanjila sposobnost tih regulatornih tijela da osiguraju da operatori prijenosnog i distribucijskog sustava ispunjavaju obveze koje imaju na temelju Direktive 2009/72. Naime, takvim pristupom ograničila bi se mogućnost da ta tijela prepoznaju i utvrde eventualne povrede relevantnog zakonodavstva Unije koje su izvršili navedeni operatori i, slijedom toga, mogućnost donošenja obvezujućih odluka i odluka o sankcijama u skladu s člankom 37. stavkom 4. točkama (a) i (d) Direktive 2009/72 u odnosu na operatore koji su počinili povredu tog zakonodavstva.

47. U tom pogledu smatram da je važno naglasiti da, suprotno onomu što tvrdi TenneT u svojim očitovanjima, Direktiva 2009/72 nije ograničena na to da operatorima prijenosnih sustava propisuje funkcije i obveze isključivo u odnosu na korisnike koji su priključeni na njihov sustav. Naime, iz članka 12. te direktive, u kojem se konkretno navode zadaci operatora prijenosnog sustava, očito proizlazi da oni obavljaju funkcije sustavne prirode, s obzirom na to da podliježu obvezama koje se odnose, primjerice na sigurnost opskrbe električne energije ili na sigurnost i učinkovitost međusobno povezanih sustava koje uvelike nadilaze obveze koje proizlaze iz ugovornih odnosa s njihovim potrošačima koji su priključeni na prijenosnu mrežu. Stoga se u prilog navedenom uskom tumačenju dosega prava na podnošenje pritužbe u skladu s člankom 37. stavkom 11. Direktive 2009/72 ne može pozvati na doseg obveza koje imaju operatori prijenosnih sustava.

48. Zatim, osobito s obzirom na predmetni slučaj o kojem odlučuje sud koji je uputio zahtjev, također napominjem da se člankom 37. stavkom 1. točkama (h) i (m) Direktive 2009/72 regulatornim tijelima konkretno dodjeljuju dužnosti „praćenj[a] poštovanj[a] pravila sigurnosti i pouzdanosti mreže i ocjenjivanj[a] njihove učinkovitosti u prošlom razdoblju” i „praćenj[a] vremena koje je operatorima prijenosnog sustava […] potrebno za priključke i popravke”.

49. Kao treće, smatram da je moguće da usko tumačenje pojma „stranka koja ima pritužbu” koje predlažu nizozemska i finska vlada i TenneT nije u skladu s ciljem Direktive 2009/72 da se osigura visoka razina zaštite potrošača koja je okosnica same direktive [13].

50. Kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 37., 42., 51. i 54. te iz članka 1. Direktive 2009/72, jedan od glavnih ciljeva te direktive jest uspostaviti odredbe o zaštiti potrošača i utvrditi prava potrošača električne energije, čime se osigurava visoka razina zaštite. U tom smislu, Sud je već istaknuo da se člankom 3. stavkom 7. navedene direktive državama članicama nalaže da osiguraju visoku razinu zaštite potrošača, osobito u pogledu mehanizama rješavanja sporova [14].

13 Vidjeti presudu od 23. siječnja 2020., Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, t. 33).

14 Vidjeti u tom pogledu i presudu od 23. siječnja 2020., Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, t. 34).

51. U tom pogledu Sud je utvrdio da ako država članica odluči povjeriti regulatornom tijelu ovlast izvansudskog rješavanja sporova koji se odnose na potrošače, iz članka 37. stavaka 11., 16. i 17. navedene direktive jasno proizlazi da se kupcu iz kategorije kućanstvo mora priznati položaj stranke i pravo podnošenja pravnog lijeka protiv odluke regulatornog tijela [15].

52. U slučaju navedenom u prethodnoj točki u kojem se regulatornom tijelu povjerava ovlast izvansudskog rješavanja sporova koji se odnose na potrošače, usko tumačenje odredbe predviđene člankom 37. stavkom 11. Direktive 2009/72, kao što se to već navodi u točki 43. ovog mišljenja, dovelo bi do ograničavanja mogućnosti podnošenja pritužbe regulatornom tijelu samo na potrošače koji su u ugovornom odnosu s operatorom prijenosnog ili distribucijskog sustava koji je navodno povrijedio obveze koje ima na temelju same direktive, čime bi se iz tog pravnog lijeka isključili svi potrošači na koje je, unatoč tomu što ne postoji takav ugovorni odnos, utjecala ta povreda. Tumačenje koje bi dovelo do takvog ograničenja pristupa potrošačâ mehanizmima rješavanja sporova koji su predviđeni Direktivom 2009/72 ne bi bilo u skladu s navedenim ciljem, koji je potvrđen navedenom sudskom praksom Suda, koji se nastoji ostvariti tom direktivom kako bi se osigurala visoka razina zaštite potrošača, osobito u pogledu mehanizama rješavanja sporova.

53. U istom smislu, takvo tumačenje nije u skladu s funkcijom koja se različitim odredbama Direktive 2009/72 [16] izričito dodjeljuje regulatornim tijelima kako bi se osigurala zaštita potrošača i potpuna učinkovitost mjera koje su u tu svrhu predviđene Direktivom [17].

54. Zaključno, prema mojem mišljenju, iz prethodne analize proizlazi da pojam „stranka koja ima pritužbu" predviđen člankom 37. stavkom 11. Direktive 2009/72 treba tumačiti na način da pravo podnošenja pritužbi protiv operatora prijenosnog ili distribucijskog sustava predviđeno tom odredbom nije uvjetovano postojanjem izravnog ili ugovornog odnosa između krajnjeg kupca koji ima pritužbu i operatora na kojeg se odnosi pritužba.

55. U tom pogledu također napominjem, kao što je to potvrđeno diskusijom koja se održala na raspravi, kad su ispunjena oba zahtjeva navedena u točki 28. ovog mišljenja, odnosno, s jedne strane, da je pritužba podnesena protiv operatora prijenosnog ili distribucijskog sustava i, s druge strane, da se ta pritužba odnosi na obveze navedenog operatora koje proizlaze iz Direktive 2009/72, u svrhu dopuštenosti pritužbe nije važan subjektivni razlog zbog kojeg je krajnji kupac podnio pritužbu. Konkretno, ništa ne sprečava krajnjeg kupca koji smatra da je pretrpio štetu koja proizlazi iz povrede odredbi Direktive 2009/72 koju je počinio operator prijenosnog sustava da nadležnim regulatornim tijelima podnese pritužbu protiv tog operatora kako bi pribavio dokaze koje bi eventualno mogao upotrijebiti u okviru tužbe za naknadu štete podnesene nadležnim nacionalnim sudovima.

56. U pogledu toga podredno ističem da nijedna odredba Direktive 2009/72 ne uređuje, u tužbi za naknadu štete podnesenoj građanskim sudovima, dokaznu snagu eventualne odluke regulatornog tijela koja je donesena primjenom te direktive. Stoga pravila u pogledu te dokazne snage ostaju uređena nacionalnim pravom svake države članice. Međutim, kao što je to istaknula Komisija na raspravi, ta tijela imaju specifična sektorska i tehnička znanja koja ih stavljaju u povlašten položaj kako bi mogla utvrditi povrede obveza koje proizlaze iz Direktive 2009/72. Stoga mogućnost upućivanja pritužbe tim tijelima olakšava pristup nacionalnom sudu za zahtjeve za naknadu štete, što konačno čini sudsku zaštitu protiv povreda prava Unije djelotvornijom.

15 Presuda od 23. siječnja 2020., Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, t. 40)

16 Vidjeti osobito članak 36., konkretno točku (g), članak 37. stavak 1. točku (n) kao i uvodnu izjavu 37., zadnji dio uvodne izjave 51. i uvodnu izjavu 54. Direktive 2009/72.

17 Vidjeti u tom pogledu presudu od 23. siječnja 2020., Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, t. 35).

IV. Zaključak

57. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem da Sud na prethodna pitanja koja mu je uputio College van Beroep voor het bedrijfsleven (Žalbeni sud za upravne sporove u gospodarstvu, Nizozemska) odgovori na sljedeći način:

Članak 37. stavak 11. Direktive 2009/72/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2003/54/EZ treba tumačiti na način da krajnji kupac ima pravo podnošenja pritužbe nacionalnom regulatornom tijelu protiv operatora nacionalnog prijenosnog sustava ako taj krajnji kupac nije izravno priključen na navedeni prijenosni sustav, nego je priključen isključivo na distribucijski sustav koji se napaja iz navedenog prijenosnog sustava i ako nastupi prekid prijenosa energije u prijenosnom sustavu koji napaja distribucijski sustav na koji je priključen krajnji kupac.