Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
GIOVANNI PITRUZZELLA
föredraget den 4 juni 2020[1]

Mål C-360/19

Crown Van Gelder BV
mot
Autoriteit Consument en Markt,
ytterligare deltagare i rättegången:
TenneT TSO BV

(begäran om förhandsavgörande från College van Beroep voor het bedrijfsleven (Näringsöverdomstolen, Nederländerna))

”Begäran om förhandsavgörande – Inre marknaden för el – Direktiv 2009/72/EG – Artikel 37 – Tillsynsmyndighetens skyldigheter och befogenheter – Begreppet ’[v]arje part som har ett klagomål’ – Klagomål som har ingetts till tillsynsmyndigheten mot en systemansvarig för det nationella överföringssystemet – Upptagande till sakprövning – Krav på direkt eller avtalsmässigt förhållande till den systemansvarige – Avsaknad”

1. Är det för att kunna inge ett klagomål till den nationella tillsynsmyndigheten på elområdet mot den systemansvarige för det nationella överföringssystemet nödvändigt att vara ansluten till detta system i kraft av ett direkt avtalsförhållande till den systemansvarige?

2. Detta är i huvudsak den fråga som ställs till domstolen i förevarande mål, som gäller en begäran om förhandsavgörande från College van Beroep voor het bedrijfsleven (Näringsöverdomstolen, Nederländerna) angående tolkningen av artikel 37.11 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG.[2]

3. Den hänskjutande domstolens tolkningsfråga har uppstått inom ramen för en tvist angående ett överklagande som bolaget Crown Van Gelder BV (nedan kallat Crown) har ingett mot ett beslut meddelat av Autoriteit Consument en Markt (myndigheten för konsumenter och marknader, Nederländerna, nedan kallad ACM), genom vilket nämnda myndighet avvisade det klagomål som Crown ingav till följd av ett storskaligt strömavbrott. Genom nämnda klagomål ansökte Crown nämligen om att ACM skulle fastställa att den systemansvarige för Nederländernas överföringssystem inte hade uppfyllt sina skyldigheter enligt direktiv 2009/72. ACM avvisade detta klagomål eftersom det saknades ett direkt förhållande mellan Crown, som är anslutet till ett regionalt distributionssystem, och ovannämnda överföringssystemansvarig.

1 Originalspråk: italienska.

2 EUT L 211, 2009, s. 55. Direktiv 2009/72 ska upphöra från och med den 1 januari 2021 och ersättas av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/944 av den 5 juni 2019 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om ändring av direktiv 2012/27/EU (omarbetning) (EUT L 158, 2019, s. 125). Se, i detta avseende, artikel 72.1 i direktiv 2019/944.

4. Genom förevarande mål ges domstolen möjlighet att klargöra den subjektiva räckvidden för rätten att inge klagomål till de nationella tillsynsmyndigheterna på elområdet enligt artikel 37.11 i direktiv 2009/72.[3]

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

5. I skälen 34, 37, 42, 51 och 54 i direktiv 2009/72 anförs följande:

”(34) För att den inre marknaden för el ska kunna fungera korrekt behöver energitillsynsmyndigheterna kunna fatta beslut i alla relevanta tillsynsfrågor, och de måste också vara fullständigt oberoende av övriga offentliga eller privata intressen. Detta hindrar inte domstolsprövning …

(37) Energitillsynsmyndigheterna bör ha befogenhet att fatta bindande beslut avseende elföretag och antingen själva besluta, eller föreslå att en behörig domstol beslutar, om effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner för elföretag som inte fullgör sina skyldigheter. Energitillsynsmyndigheterna bör även ges befogenhet att … fatta beslut om lämpliga åtgärder som säkerställer fördelar för kunderna … Energitillsynsmyndigheterna bör även ges befogenheter att bidra till att säkerställa en hög standard på samhällsomfattande och allmännyttiga tjänster som står i samklang med kraven på öppnande av marknaden, skydd för utsatta kunder och ett verkligt effektivt konsumentskydd. …

(42) [I]ndustrin och handeln i hela gemenskapen, inbegripet små och medelstora företag, och alla unionsmedborgare som åtnjuter de ekonomiska fördelarna med den inre marknaden [bör] också kunna åtnjuta en hög konsumentskyddsnivå, särskilt hushållskunder … Dessa kunder bör också ha rätt till valmöjligheter, rättvisa, representation och mekanismer för tvistlösning.

…

(51) Konsumenternas intresse bör stå i centrum för detta direktiv … Befintliga konsumenträttigheter behöver stärkas och tryggas och bör innefatta ökad transparens. Konsumentskyddet bör säkerställa att alla konsumenter inom [unionens] utökade ansvarsområde kan dra nytta av en konkurrensutsatt marknad. Medlemsstaterna eller, om en medlemsstat föreskrivit detta, tillsynsmyndigheterna, bör se till att konsumenträttigheterna tillgodoses.

…

(54) Effektiva möjligheter till tvistlösning för alla konsumenter borgar för ett bättre konsumentskydd. Medlemsstaterna bör införa snabba och effektiva förfaranden för behandling av klagomål.”

6. I artikel 1 i direktiv 2009/72 anges följande: ”I detta direktiv fastställs gemensamma regler för produktion, överföring, distribution och leverans av el, samt bestämmelser om konsumentskydd, i syfte att förbättra och integrera konkurrensutsatta elmarknader i [unionen]. … Det fastställer även krav på samhällsomfattande tjänster och elkonsumenters rättigheter och klargör konkurrenskraven.”

7. I artikel 2 i direktiv 2009/72, som har rubriken ”Definitioner”, stadgas följande:

”I detta direktiv avses med

3 Ordalydelsen i artikel 37.11 i direktiv 2009/72 är identisk med ordalydelsen i artikel 60.2 i direktiv 2019/944.

…

4) *systemansvarig för överföringssystemet*: varje fysisk eller juridisk person som ansvarar för drift och underhåll och, vid behov, utbyggnad av överföringssystemet inom ett visst område och, i tillämpliga fall, dess sammanlänkningar till andra system och för att säkerställa att systemet på lång sikt kan uppfylla rimliga krav på överföring av el.

…

9) *slutförbrukare*: kund som köper el för eget bruk.

…”

8. I artikel 3.7 i direktiv 2009/72 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att skydda slutförbrukare, och de ska särskilt se till att utsatta kunder får tillräckligt skydd. … De ska säkerställa en hög konsumentskyddsnivå, särskilt vad gäller … mekanismer för tvistlösning. …”

9. I artikel 12 i direktiv 2009/72, som har rubriken ”Uppgifter som åligger de systemansvariga för överföringssystemet (TSO)”, föreskrivs följande:

”Varje systemansvarig för överföringssystemet ska ansvara för följande:

a) Att säkerställa systemets långsiktiga förmåga att uppfylla rimliga krav på överföring av el, att på affärsmässiga villkor och med vederbörlig hänsyn till miljön driva, underhålla och utveckla säkra, tillförlitliga och effektiva överföringssystem.

b) Att säkerställa tillräckliga resurser för fullgörandet av skyldigheten att tillhandahålla tjänster.

c) Att bidra till försörjningstryggheten genom lämplig överföringskapacitet och systemtillförlitlighet.

d) Att styra elkraftflödena i systemet, med beaktande av utbyten med andra sammanlänkade system. Den systemansvarige ska för detta ändamål ansvara för att kraftsystemet är säkert, tillförlitligt och effektivt och därvid säkerställa att alla nödvändiga stödtjänster, även sådana som styrs av efterfrågan, är tillgängliga i den mån som denna tillgänglighet är oberoende av andra överföringssystem med vilket systemet är sammanlänkat.

e) Att förse den systemansvarige för andra system med vilka systemet är sammanlänkat med tillräcklig information för att säker och effektiv drift, samordnad utveckling och driftskompatibilitet i det sammanlänkade systemet ska kunna säkerställas.

…”

10. I artikel 32.2 i nämnda direktiv stadgas följande:

”Den systemansvarige för överförings- eller distributionssystemet får vägra tillträde till systemet om det saknar nödvändig kapacitet. … Tillsynsmyndigheterna, om medlemsstaterna föreskrivit detta, eller medlemsstaterna ska se till att dessa kriterier tillämpas konsekvent och att en systemanvändare som vägrats tillträde har tillgång till ett tvistlösningsförfarande. …”.

11. I artikel 37 i direktiv 2009/72, som har rubriken ”Tillsynsmyndighetens skyldigheter och befogenheter” stadgas följande:

”1. Tillsynsmyndigheten ska ha följande skyldigheter:

…

b) Säkerställa att systemansvariga för och, i förekommande fall, ägare av överförings- och distributionssystem, liksom elföretag, fullgör sina skyldigheter enligt detta direktiv samt övrig relevant gemenskapslagstiftning, inbegripet i fråga om gränsöverskridande aspekter.

…

h) Övervaka efterlevnaden av reglerna för nätens säkerhet och tillförlitlighet, se över hur reglerna efterlevts tidigare …

…

m) Övervaka den tid som överförings- och distributionsföretagen behöver för att genomföra sammanlänkningar och reparationer.

n) Tillsammans med andra relevanta myndigheter bidra till att konsumentskyddsåtgärderna, inklusive åtgärderna i bilaga I, är effektiva och genomförs.

…

4. Medlemsstaterna ska säkerställa att tillsynsmyndigheterna får befogenheter att kunna utföra de skyldigheter som anges i punkterna 1, 3 och 6 på ett effektivt och snabbt sätt. För detta ändamål ska tillsynsmyndigheten åtminstone få befogenheter att

…

a) fatta bindande beslut om elföretag,

…

d) besluta om effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner för elföretag som inte fullgör sina skyldigheter enligt detta direktiv eller enligt relevanta och rättsligt bindande beslut som fattats av tillsynsmyndigheterna eller byrån, eller att föreslå en behörig domstol att besluta om sådana sanktioner; detta ska inbegripa befogenhet att besluta om eller att föreslå att det beslutas om sanktioner …, för att de inte uppfyllt sina skyldigheter enligt detta direktiv, och

…

11. Varje part som har ett klagomål mot en systemansvarig för överförings- eller distributionssystemet vad avser den systemansvariges skyldigheter i enlighet med detta direktiv får inge klagomålet till tillsynsmyndigheten, som i egenskap av tvistlösande myndighet ska fatta ett beslut inom två månader från det att klagomålet mottagits. Denna period får förlängas med två månader om tillsynsmyndigheten begär ytterligare upplysningar. Den förlängda perioden får förlängas ytterligare om den klagande samtycker till detta. Ett sådant beslut ska vara bindande så länge det inte har upphävts vid ett överklagande.

12. Varje berörd part som har rätt att inge klagomål mot ett beslut om metoder som fattats i enlighet med denna artikel eller, om tillsynsmyndigheten är skyldig att samråda, mot de föreslagna tarifferna eller metoderna, får senast inom två månader efter offentliggörandet av beslutet eller förslaget till beslut, eller inom en kortare tidsperiod om medlemsstaterna föreskriver detta, inge ett klagomål för behandling. Ett sådant klagomål ska inte utgöra hinder för verkställighet.

…

17. Medlemsstaterna ska se till att det finns lämpliga mekanismer på nationell nivå som ger den part som berörs av ett beslut fattat av en tillsynsmyndighet rätt att överklaga till ett organ som är oberoende av de berörda parterna och av någon regering.”

B. Nederländsk lagstiftning

12. Artikel 37.11 i direktiv 2009/72 har införlivats med nederländsk lagstiftning genom artikel 51.1 i Wet houdende regels met betrekking tot de productie, het transport en de levering van elektriciteit (Elektriciteitswet 1998) (lag om produktion, leverans och överföring av el) (1998 års elektricitetslag) av den 2 juli 1998. [4]

II. De faktiska omständigheterna, det nationella målet och tolkningsfrågan

13. Den 27 mars 2015 ägde ett storskaligt strömavbrott rum till följd av en störning i högspänningsstationen (380 kV) i Diemen (Nederländerna). Denna högspänningsstation ingår i det nederländska högspänningsöverföringssystemet, där systemansvarig är bolaget TenneT TSO BV (nedan kallat TenneT). Ovannämnda störning ledde till att högspänningsstationen helt slogs ut vilket gjorde att en stor del av provinsen Noord-Holland och en liten del av provinsen Flevoland blev strömlösa under några timmar.

14. Bolaget Crown driver en pappersfabrik i regionen Noord-Holland. Fabriken är ansluten till det distributionssystem som drivs av Liander NV, vilket i sin tur får sin elförsörjning genom det nationella högspänningsöverföringssystemet, som drivs av TenneT. Störningen i strömtillförseln medförde att transporten av el till Crowns fabrik avbröts under flera timmar den 27 mars 2015.

15. Crown ingav klagomål till ACM och ansökte om att ACM skulle fastställa dels att TenneT inte hade vidtagit alla åtgärder som rimligen kunde krävas för att undvika ett avbrott i eltransporttjänsten, dels att utformningen av nätet vid högspänningsstationen i Diemen inte uppfyllde de lagstadgade kraven. Crown gjorde i huvudsak gällande att TenneT bar ansvaret för avbrottet av överföring av el, eftersom TenneT inte hade uppfyllt sina skyldigheter i egenskap av systemansvarig för det nationella överföringssystemet, i vilket strömavbrottet hade inträffat.

16. Genom beslut av den 30 april 2018 avvisade ACM Crowns klagomål mot TenneT, eftersom det inte fanns något direkt förhållande mellan Crown och TenneT, i och med att Crowns fabrik enbart är ansluten till det distributionssystem som drivs av Liander och inte till det överföringssystem som drivs av TenneT. På denna grund uteslöt ACM därför att Crown kunde kvalificeras som ”part” i den mening som avses i artikel 51.1 i Elektriciteitswet 1998 och artikel 37.11 i direktiv 2009/72.

17. Mot ovanstående bakgrund har Crown överklagat ACM:s beslut till den hänskjutande domstolen.

4 Stb. 1998, nr 427.

18. Den hänskjutande domstolen har konstaterat att parterna är oense om hur begreppet ”[v]arje part som har ett klagomål” i artikel 37.11 i direktiv 2009/72 ska tolkas, och närmare bestämt hur gruppen av klagoberättigade ska avgränsas. Den hänskjutande domstolen hyser tvivel om innebörden av ovannämnda begrepp och önskar få klarhet i huruvida en person som Crown får inge klagomål till ACM i en situation såsom den som är aktuell i det nationella målet.

19. Mot denna bakgrund har den hänskjutande domstolen beslutat att vilandeförklara målet och att hänskjuta följande tolkningsfråga till domstolen för ett förhandsavgörande:

”Ska artikel 37.11 i direktiv 2009/72 … tolkas så att denna bestämmelse medför att det föreligger en rätt att framställa klagomål mot operatören för det landsomfattande nätet (den överföringssystemansvarige) även för en part som inte är ansluten till den landsomfattande nätoperatörens (den överföringssystemansvariges) nät, utan endast är ansluten till ett regionalt nät (distributionssystem) i vilket eltillförseln sinar på grund av ett avbrott i det landsomfattande nätet (överföringssystemet) som försörjer det regionala nätet (distributionssystemet)?”

III. Rättslig bedömning

20. Genom sin tolkningsfråga önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida begreppet ”[v]arje part som har ett klagomål” i artikel 37.11 i direktiv 2009/72 ska tolkas på så sätt att en slutförbrukare har rätt att inge klagomål till den nationella tillsynsmyndigheten mot en systemansvarig för det nationella överföringssystemet, om denna slutförbrukare inte är direkt ansluten till ovannämnda överföringssystem utan endast är ansluten till ett distributionssystem som får sin elförsörjning genom ovannämnda överföringssystem, och det inträffar ett avbrott i transporten av el i det överföringssystem som försörjer det distributionssystem till vilket slutförbrukaren är ansluten.

21. Enligt artikel 37.11 i direktiv 2009/72 får varje part som har ett klagomål mot en systemansvarig för överförings- eller distributionssystemet vad avser den systemansvariges skyldigheter i enlighet med detta direktiv inge klagomålet till tillsynsmyndigheten, som i egenskap av tvistlösande myndighet ska fatta ett bindande beslut inom två månader från det att klagomålet mottagits.

22. Den hänskjutande domstolens fråga gäller den aktuella bestämmelsens tillämpningsområde med avseende på person (*ratione personae*) och mer specifikt räckvidden för begreppet ”[v]arje part som har ett klagomål” i denna bestämmelse.

23. De parter som har inkommit med yttranden till domstolen är oeniga om hur detta begrepp ska tolkas. Crown och Europeiska kommissionen har förespråkat en bred tolkning enligt vilken en slutförbrukare har rätt att inge klagomål mot en överföringssystemansvarig även om det inte finns något direkt förhållande eller något avtalsförhållande dem mellan. Den nederländska regeringen, den finländska regeringen och TenneT har i stället förespråkat en mer restriktiv tolkning av detta begrepp enligt vilken rätten att inge klagomål enligt artikel 37.11 i direktiv 2009/72 förutsätter ett direkt förhållande mellan klaganden och den systemansvarige för överföringssystemet mot vilken klagomålet riktar sig.

24. För att kunna besvara den hänskjutande domstolens tolkningsfråga krävs följaktligen en tolkning av begreppet ”[v]arje part som har ett klagomål” i artikel 37.11 i direktiv 2009/72.

25. Inledningsvis vill jag påpeka att detta direktiv inte innehåller någon definition av vare sig detta begrepp i sin helhet eller av de termer som detta begrepp består av, det vill säga ”part” och ”klagomål”, var för sig. [5]

5 Se, i detta hänseende, dom av den 23 januari 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punkt 29).

26. Enligt EU-domstolens fasta praxis följer det såväl av kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten som av likhetsprincipen, att ordalydelsen i en unionsbestämmelse som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för fastställandet av bestämmelsens innebörd och tillämpningsområde, i regel ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela unionen, med beaktande av det sammanhang i vilket bestämmelsen förekommer och det mål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen. [6]

27. Vad beträffar framför allt ordalydelsen i artikel 37.11 i direktiv 2009/72 ska det påpekas att denna bestämmelse använder en mycket bred formulering enligt vilken *varje* part som har ett klagomål mot en systemansvarig för överförings- eller distributionssystemet vad avser den systemansvariges skyldigheter i enlighet med detta direktiv får inge klagomålet till tillsynsmyndigheten.

28. Det framgår klart av denna bestämmelses ordalydelse att tillsynsmyndighetens behörighet att behandla ett klagomål omfattas av två villkor. För det första ska klagomålet inges mot en systemansvarig för ett överförings- eller distributionssystem. För det andra ska klagomålet avse ovannämnda systemansvariges skyldigheter enligt direktiv 2009/72. I bestämmelsen föreskrivs däremot inte att rätten att inge klagomål enligt direktiv 2009/72 [7] är villkorad av att det finns ett direkt förhållande mellan klaganden och den systemansvarige mot vilken klagomålet inges. Tvärtom pekar den uttryckliga användningen av termen ”varje” på att den aktuella bestämmelsen har en bred subjektiv räckvidd.

29. Användningen av termen ”part” i den aktuella bestämmelsen kan visserligen ge upphov till en viss tvetydighet, i den mån denna term kan tolkas i den meningen att enbart avtalsparter har rätt att inge klagomål.

30. Jag anser emellertid inte att en sådan tolkning är korrekt.

31. I detta hänseende ska det för det första erinras om att termen ”part” i bokstavlig mening inte nödvändigtvis enbart betecknar en avtalspart, utan den kan även i ”processuell” mening uppfattas som en hänvisning till personer som har ett intresse av att inge klagomål till tillsynsmyndigheten.

32. För det andra ska det påpekas att termer som kan ge upphov till ovannämnda tvetydighet inte används i alla språkversioner av den aktuella bestämmelsen. I den engelska, den franska, den spanska och den nederländska versionen används till exempel en term som motsvarar den italienska termen ”parte” [8], medan det i andra versioner, som till exempel den tyska och den portugisiska, används termer som inte har någon avtalsmässig karaktär och som i stället otvetydigt hänvisar till personens intresse av att inge klagomål till tillsynsmyndigheten. [9] Denna omständighet talar för att termen ”part” ska ges en annan betydelse än termen ”avtalspart” och följaktligen att den aktuella bestämmelsen ska tolkas på så sätt att rätten att inge klagomål inte är villkorad av att det finns ett avtalsmässigt förhållande mellan klaganden och den överförings- eller distributionsnätsansvarige mot vilken klagomålet inges.

33. En sådan tolkning förefaller bekräftas vid en kontextuell analys.

34. I detta hänseende ska det framför allt påpekas att utöver i artikel 37.11 i direktiv 2009/72 används termen ”part” även i två andra punkter i samma artikel, nämligen punkterna 12 och 17. [10]

6 Se, bland annat, dom av den 19 december 2019, GRDF (C-236/18, EU:C:2019:1120, punkt 30 och där angiven rättspraxis). Se, även, dom av den 23 januari 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

7 Se, beträffande kvalificeringen av rätten att inge klagomål som en subjektiv rättighet, dom av den 29 oktober 2009, kommissionen/Belgien (C-474/08, ej publicerad, EU:C:2009:681, punkt 20), vad gäller artikel 23.5 i direktiv 2003/54, som sedermera upphävts och ersatts av direktiv 2009/72.

8 Termerna ”party”, ”partie”, ”parte” respektive ”partijen”. [I den svenska versionen ”part”. Övers. anm.]

9 I den tyska versionen används termen ”Betroffene” och i den portugisiska versionen termen ”interessado”, som båda kan översättas till ”berörd”.

10 Ordalydelsen i dessa båda bestämmelser är identisk med ordalydelsen i artikel 60.3 och 60.8 i direktiv 2019/944.

35. Enligt artikel 37.12 i direktiv 2009/72 får varje berörd part som har rätt att inge klagomål mot ett beslut om metoder som fattats i enlighet med artikel 37 i nämnda direktiv eller, om tillsynsmyndigheten är skyldig att samråda, mot de föreslagna tarifferna eller metoderna, inge ett klagomål för behandling. [11]

36. I artikel 37.17 i direktiv 2009/72 föreskrivs i stället att medlemsstaterna ska se till att det finns lämpliga mekanismer på nationell nivå som ger den part som berörs av ett beslut fattat av en tillsynsmyndighet rätt att överklaga till ett organ som är oberoende av de berörda parterna och av någon regering.

37. Analysen av dessa båda bestämmelser visar att det inte av någon av dem framgår att termen part i artikel 37 i direktiv 2009/72 – vilket, som anförts ovan i punkt 26, ska ges en enhetlig tolkning – ska tolkas på så sätt att dess räckvidd enbart omfattar personer som har ett direkt eller avtalsmässigt förhållande till en överförings- eller distributionsnätsansvarig.

38. Tvärtemot ska det påpekas att det i direktiv 2009/72 uttryckligen stadgas åtminstone ett fall där en person som inte har något befintligt avtalsmässigt förhållande till en systemansvarig för överförings- eller distributionssystemet får inge klagomål till tillsynsmyndigheten mot den systemansvarige enligt artikel 37.11 i nämnda direktiv. I artikel 32.2 i direktiv 2009/72 föreskrivs det vidare att om en systemansvarig för överförings- eller distributionssystemet vägrar en systemanvändare tillträde till det aktuella systemet ska systemanvändaren ha tillgång till ett tvistlösningsförfarande.

39. I detta hänseende har domstolen i dom av den 29 oktober 2009, kommissionen/Belgien (C-474/08, ej publicerad, EU:C:2009:681), slagit fast att medlemsstaterna är skyldiga att se till att tvister i samband med nekat tillträde till överförings- eller distributionsnätet kan underställas tillsynsmyndigheten genom att det inges klagomål i enlighet med bestämmelsen i artikel 37.11 i direktiv 2009/72. [12]

40. Därför talar även den kontextuella analysen för att den aktuella bestämmelsen ska tolkas på så sätt att rätten att inge ett klagomål till tillsynsmyndigheten mot en systemansvarig för överförings- eller distributionssystemet inte är villkorad av att det finns ett avtalsmässigt förhållande till den systemansvarige.

41. Ur en teleologisk synvinkel anser jag vidare att den restriktiva tolkning av begreppet ”[v]arje part som har ett klagomål” i artikel 37.11 i direktiv 2009/72 som den nederländska regeringen, den finländska regeringen och TenneT har förespråkat dels strider mot syftet med bestämmelsen i artikel 37.11 i direktiv 2009/72 samt de uppgifter och skyldigheter som tillsynsmyndigheterna åläggs genom detta direktiv, dels även kan vara oförenlig med det allmänna mål som eftersträvas genom ovannämnda direktiv, nämligen att säkerställa en hög konsumentskyddsnivå.

42. För det första är syftet med bestämmelsen i artikel 37.11 i direktiv 2009/72 att de parter som berörs av en handling eller underlåtelse av en systemansvarig för överförings- eller distributionssystemet ska kunna inge klagomål till en utomrättslig, oberoende och specialiserad instans så att denna instans kan fatta ett bindande beslut mot den systemansvarige genom vilket överträdelsen av bestämmelserna i direktiv 2009/72 fastställs och den systemansvarige eventuellt föreläggs att bringa dessa överträdelser att upphöra samt påförs sanktioner.

43. Som kommissionen med rätta har påpekat kan en restriktiv tolkning av begreppet ”[v]arje part som har ett klagomål”, såsom den som har förespråkats av den nederländska regeringen, den finländska regeringen och TenneT, underminera den effektiva verkan av den tvistlösningsmekanism som avses i artikel 37.11 i direktiv 2009/72. Om rätten att inge klagomål är villkorad av att det finns ett

11 Se dom av den 23 januari 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punkt 26).

12 Se punkt 23. Denna dom hänförde sig till artikel 23.5 i direktiv 2003/54, som upphävts och ersatts av direktiv 2009/72. Denna artikel motsvarar artikel 37.11 i direktiv 2009/72.

avtalsmässigt förhållande mellan klaganden och den systemansvarige för det aktuella överförings- eller distributionssystemet, leder en sådan tolkning till att en betydande andel användare utesluts från tillämpningsområdet för rätten att inge klagomål till tillsynsmyndigheten, närmare bestämt alla de personer som, trots att de inte har något avtalsmässigt förhållande till den systemansvarige för överförings- eller distributionssystemet, ändå har fått bära konsekvenserna av att den systemansvarige eventuellt har åsidosatt sina skyldigheter enligt direktiv 2009/72.

44. Mot samma bakgrund anser jag för det andra att ovannämnda restriktiva tolkning inte heller är förenlig med det uppdrag och de uppgifter som direktiv 2009/72 tilldelar tillsynsmyndigheterna, då dessa myndigheter, såsom framgår av skälen 34 och 37 och artikel 37 i direktivet, har en grundläggande roll i nämnda direktivs systematik.

45. Närmare bestämt underminerar nämnda tolkning enligt min uppfattning tillsynsmyndighetens huvudsakliga uppgift enligt artikel 37.1 b i direktiv 2009/72 att säkerställa att systemansvariga för överförings- och distributionssystem fullgör sina skyldigheter enligt detta direktiv samt övrig relevant unionslagstiftning.

46. Om användarnas rätt att inge klagomål till tillsynsmyndigheterna begränsas till de fall där det finns en direkt anslutning till det aktuella systemet eller ett avtalsmässigt förhållande mellan de berörda personerna reduceras utan tvekan dessa tillsynsmyndigheters möjlighet att säkerställa att systemansvariga för överförings- och distributionssystem fullgör sina skyldigheter enligt direktiv 2009/72. En sådan tillämpning begränsar nämligen möjligheten för dessa myndigheter att få kännedom om och att fastställa nämnda systemansvarigas eventuella överträdelser av den relevanta unionslagstiftningen och därmed möjligheten att med stöd av artikel 37.4 a och 37.4 d i direktiv 2009/72 fatta bindande beslut, inbegripet beslut om sanktioner mot systemansvariga som överträder dessa bestämmelser.

47. I detta sammanhang anser jag det vara viktigt att understryka att direktiv 2009/72, i motsats till vad TenneT har gjort gällande i sina yttranden, ålägger systemansvariga uppgifter och skyldigheter inte enbart gentemot användare som är anslutna till deras system. Det framgår nämligen klart av artikel 12 i direktivet, i vilken det specificeras vilka uppgifter som åligger de systemansvariga för överföringssystemet, att systemansvariga utför uppgifter av systemisk karaktär, eftersom de åläggs skyldigheter, rörande till exempel försörjningstrygghet i fråga om el eller säker och effektiv drift i sammanlänkade system, som sträcker sig långt utöver de skyldigheter som följer av avtalsmässiga förhållanden till deras kunder som är anslutna till överföringsnätet. Räckvidden för de skyldigheter som systemansvariga för överföringssystem åläggs kan därför inte åberopas som stöd för ovannämnda restriktiva tolkning av räckvidden för rätten att inge klagomål enligt artikel 37.11 i direktiv 2009/72.

48. I synnerhet vad beträffar det nationella målet vill jag även påpeka att artikel 37.1 h och 37.1 m i direktiv 2009/72 specifikt ålägger tillsynsmyndigheterna skyldigheten att ”[ö]vervaka efterlevnaden av reglerna för nätens säkerhet och tillförlitlighet, se över hur reglerna efterlevts tidigare” respektive skyldigheten att ”[ö]vervaka den tid som [överföringsföretagen] behöver för att genomföra sammanlänkningar och reparationer”.

49. För det tredje anser jag att den restriktiva tolkning av begreppet ”[v]arje part som har ett klagomål” som har förespråkats av den nederländska regeringen, den finländska regeringen och TenneT kan vara oförenlig med målet med direktiv 2009/72 att säkerställa en hög konsumentskyddsnivå, som utgör själva kärnan i direktivet. [13]

13 Se dom av den 23 januari 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punkt 33).

50. Som framgår av skälen 37, 42, 51 och 54 samt artikel 1 i direktiv 2009/72 är ett av direktivets huvudmål att fastställa bestämmelser om konsumentskydd och att definiera elkonsumenternas rättigheter så att en hög konsumentskyddsnivå garanteras. I detta avseende har domstolen redan slagit fast att medlemsstaterna enligt artikel 3.7 i ovannämnda direktiv ska säkerställa en hög konsumentskyddsnivå, särskilt i fråga om mekanismer för tvistlösning. [14]

51. I detta sammanhang har domstolen slagit fast att, när en medlemsstat väljer att ge tillsynsmyndigheten den befogenhet som gäller för reglering av konsumenttvister utanför domstol, framgår det tydligt av artikel 37.11, 37.16 och 37.17 i direktivet att en hushållskund ska tillerkännas ställning som part och ha rätt att få tillsynsmyndighetens beslut prövat i domstol. [15]

52. I det fall som nämns i föregående punkt, där tillsynsmyndigheten ges den befogenhet som gäller för reglering av konsumenttvister utanför domstol, medför en restriktiv tolkning av bestämmelsen i artikel 37.11 i direktiv 2009/72, i likhet med vad som anförts ovan i punkt 43, att endast konsumenter som har ett avtalsmässigt förhållande till den systemansvarige för överförings- eller distributionssystemet som påstås ha åsidosatt sina skyldigheter enligt direktivet har rätt att inge klagomål till tillsynsmyndigheten, medan alla de konsumenter som, trots att de inte har ett sådant avtalsmässigt förhållande ändå har fått bära konsekvenserna av detta åsidosättande, utesluts från denna rätt. En tolkning som medför en sådan inskränkning av konsumenternas rätt till de mekanismer för tvistlösning som anges i direktiv 2009/72 är inte förenlig med ovannämnda mål – vilket understrykes i ovannämnda praxis från domstolen – att säkerställa en hög konsumentskyddsnivå, särskilt i fråga om mekanismer för tvistlösning.

53. På motsvarande sätt är en sådan tolkning inte förenlig med den uppgift som tillsynsmyndigheten uttryckligen tilldelas genom flera bestämmelser i direktiv 2009/72 [16] att säkerställa ett verkligt effektivt konsumentskydd. [17]

54. Avslutningsvis framgår det av ovanstående analys att begreppet ”[v]arje part som har ett klagomål” i artikel 37.11 i direktiv 2009/72 enligt min uppfattning ska tolkas på så sätt att rätten enligt denna bestämmelse att inge klagomål mot en systemansvarig för överförings- eller distributionssystemet inte är villkorad av att det finns ett direkt förhållande mellan den slutförbrukare som har ett klagomål och den systemansvarige som är föremål för klagomålet.

55. I detta hänseende vill jag vidare påpeka, såsom bekräftats av den intensiva debatten under förhandlingen, att när båda de villkor som anges ovan i punkt 28 – det vill säga för det första att klagomålet ska inges mot en systemansvarig för överförings- eller distributionssystemet och för det andra att klagomålet ska avse de skyldigheter som ovannämnda systemansvarig har enligt direktiv 2009/72 – är uppfyllda, saknar det subjektiva skäl som har föranlett slutförbrukaren att inge klagomål betydelse vad gäller frågan huruvida klagomålet kan tas upp till sakprövning. Framför allt finns det inget som hindrar att en slutförbrukare som anser sig ha lidit skada till följd av att en systemansvarig för överföringssystemet har överträtt bestämmelser i direktiv 2009/72 inger klagomål mot den systemansvarige till den behöriga tillsynsmyndigheten för att få fram bevismaterial som eventuellt kan användas i skadeståndstalan som väcks vid behörig nationell domstol.

56. I detta avseende vill jag i övrigt påpeka att det i direktiv 2009/72 inte finns någon bestämmelse som reglerar vilket bevisvärde ett eventuellt beslut som fattats av tillsynsmyndigheten med stöd av detta direktiv ska tillmätas i en skadeståndstalan som väcks vid allmän domstol. Detta bevisvärde ska följaktligen regleras av medlemsstaternas nationella lagstiftning. Som kommissionen har påpekat vid förhandlingen besitter dessa myndigheter emellertid specifik sektorrelaterad och teknisk kunskap som

14 Se, i detta hänseende, även dom av den 23 januari 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punkt 34).

15 Dom av den 23 januari 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punkt 40).

16 Se, särskilt, artikel 36, framför allt artikel 36 g, artikel 37.1 n, skäl 37, skäl 51 *in fine* samt skäl 54 i direktiv 2009/72.

17 Se, i detta hänseende, dom av den 23 januari 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punkt 35).

ger dem bättre förutsättningar att kunna fastställa åsidosättanden av skyldigheter som följer av direktiv 2009/72. Rätten att inge klagomål till dessa myndigheter underlättar därmed den nationella domstolens prövning av skadeståndstalan, vilket i slutändan bidrar till ett mera effektivt domstolsskydd mot överträdelser av unionsrätten.

IV. Förslag till avgörande

57. Mot bakgrund av samtliga ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen ska besvara frågan från College van Beroep voor het bedrijfsleven (Näringsöverdomstolen, Nederländerna) på följande sätt:

Artikel 37.11 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG ska tolkas på så sätt att en slutförbrukare har rätt att inge klagomål till den nationella tillsynsmyndigheten mot en systemansvarig för det nationella överföringssystemet, om denna slutförbrukare inte är direkt ansluten till ovannämnda överföringssystem utan endast är ansluten till ett distributionssystem som får sin elförsörjning genom ovannämnda överföringssystem, och det inträffar ett avbrott i transporten av el i det överföringssystem som försörjer det distributionssystem till vilket slutförbrukaren är ansluten.