Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
GIOVANNIHO PITRUZZELLY
přednesené dne 4. června 2020 [1]

Věc C-360/19

Crown Van Gelder BV
proti
Autoriteit Consument en Markt,
za účasti:
TenneT TSO BV

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná College van Beroep voor het bedrijfsleven (odvolací soud pro spory v hospodářské oblasti, Nizozemsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Vnitřní trh s elektřinou – Směrnice 2009/72/ES – Článek 37 – Povinnosti a pravomoci regulačních orgánů – Pojem ‚osoba, která může podat stížnost' – Stížnost podaná k regulačnímu orgánu proti provozovateli přenosové soustavy – Přípustnost – Nezbytnost přímého nebo smluvního vztahu s tímto provozovatelem – Neexistence"

1. Je pro účely podání stížnosti k národnímu regulačnímu orgánu v oblasti elektřiny proti provozovateli přenosové soustavy nezbytné být připojen k této soustavě na základě přímého smluvního vztahu s tímto provozovatelem?

2. Taková je podstata otázky, která byla položena Soudnímu dvoru v projednávané věci, jež se týká žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané College van Beroep voor het bedrijfsleven (odvolací soud pro spory v hospodářské oblasti, Nizozemsko) ohledně výkladu čl. 37 odst. 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/54/ES [2].

3. Předběžná otázka položená předkládajícím soudem vyvstala v rámci sporu týkajícího se žaloby podané společností Crown Van Gelder BV (dále jen „Crown") proti rozhodnutí Autoriteit Consument en Markt (Úřad pro spotřebitele a trhy, Nizozemsko, dále jen „ACM"), kterým ACM prohlásil za nepřípustnou stížnost, kterou společnost Crown v důsledku rozsáhlého výpadku elektrického proudu podala za účelem stanovení toho, že provozovatel přenosové soustavy v Nizozemsku porušil povinnosti, které má na základě směrnice 2009/72. ACM prohlásil tuto žalobu za nepřípustnou z důvodu neexistence přímého vztahu mezi společností Crown, která je napojena na regionální distribuční soustavu, a výše uvedeným provozovatelem přenosové soustavy.

4. Projednávaná věc nabízí Soudnímu dvoru příležitost objasnit subjektivní rozsah práva podat stížnost k národnímu regulačnímu orgánu pro elektřinu ve smyslu čl. 37 odst. 11 směrnice 2009/72 [3].

1 – Původní jazyk: italština.

2 – Úř. věst. 2009, L 211, s. 55. Směrnice 2009/72 se zrušuje od 1. ledna 2021 směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/944 ze dne 5. června 2019 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o změně směrnice 2012/27/EU (přepracované znění) (Úř. věst. 2019, L 158, s. 125). V tomto ohledu viz čl. 72 odst. 1 směrnice 2019/944.

3 – Znění čl. 37 odst. 11 směrnice 2009/72 přesně odpovídá znění čl. 60 odst. 2 směrnice 2019/944.

I. Právní rámec

A. Unijní právo

5. Body 34, 37, 42, 51 a 54 odůvodnění směrnice 2009/72 uvádí následující:

„(34) Energetické regulační orgány by měly být schopny přijímat rozhodnutí o všech relevantních regulačních otázkách, má-li vnitřní trh s elektřinou řádně fungovat, a měly by být plně nezávislé na jakýchkoli veřejných či soukromých zájmech. To nebrání soudnímu přezkumu […]

(37) Energetické regulační orgány by měly mít pravomoc vydávat závazná rozhodnutí týkající se elektroenergetických podniků, ukládat účinné, přiměřené a odrazující sankce těm elektroenergetickým podnikům, které nedodrží své povinnosti, nebo navrhovat příslušným soudům, aby takové sankce uložily. Rovněž by těmto energetickým regulačním orgánům měla být svěřena pravomoc rozhodovat […] o vhodných opatřeních, jež zajistí výhody pro zákazníka. […] Energetickým regulačním orgánům by rovněž měla být svěřena pravomoc přispívat k zajištění vysokých standardů univerzální a veřejné služby v souladu s otevřením trhu a ochranou zranitelných zákazníků a zajistit plnou účinnost opatření na ochranu spotřebitele. […]

(42) Veškerý průmysl a obchod Společenství, včetně malých a středních podniků, a všichni občané Unie, kteří požívají hospodářských výhod vnitřního trhu, by měli mít též možnost požívat vysoké úrovně ochrany spotřebitele a zejména zákazníci v domácnostech […]. Těmto zákazníkům by měla být umožněna volba, spravedlivý přístup, zastoupení a přístup k mechanismům pro urovnávání sporů.

[…]

(51) Tato směrnice by měla zohledňovat především zájmy spotřebitelů […]. Stávající práva spotřebitelů je nezbytné posílit a zaručit a zajistit, aby zahrnovala větší transparentnost. Ochrana spotřebitele by měla zaručovat, aby z konkurenceschopného trhu měli prospěch všichni spotřebitelé [v Unii]. Práva spotřebitelů by měly vymáhat členské státy nebo, pokud tak daný členský stát stanoví, regulační orgány.

[…]

(54) Větší ochrana spotřebitelů je zaručena dostupností efektivních prostředků pro urovnávání sporů všem zákazníkům. Členské státy by měly zavést rychlé a účinné postupy pro vyřizování stížností.“

6. Podle článku 1 směrnice 2009/72 „[t]ato směrnice stanoví společná pravidla pro výrobu, přenos, distribuci a dodávky elektřiny a také opatření na ochranu spotřebitele s cílem zlepšit a integrovat konkurenceschopné trhy s elektřinou [v Unii]. […] Zároveň stanoví povinnosti univerzální služby a práva spotřebitelů elektřiny a upřesňuje požadavky související s hospodářskou soutěží.“

7. Článek 2 směrnice 2009/72, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[…]

4. ‚provozovatelem přenosové soustavy‘ fyzická nebo právnická osoba, která odpovídá za provoz, údržbu a v případě potřeby za rozvoj přenosové soustavy v dané oblasti a případně její propojení s jinými soustavami a dále za zabezpečení dlouhodobé schopnosti soustavy uspokojovat přiměřenou poptávku po přenosu elektřiny;

[…]

9. ‚konečným spotřebitelem' zákazník nakupující elektřinu pro vlastní potřebu;

[…]"

8. Článek 3 odst. 7 směrnice 2009/72 stanoví:

„Členské státy přijmou vhodná opatření na ochranu konečných spotřebitelů, a zejména zabezpečí, aby existovaly dostatečné záruky na ochranu zranitelných zákazníků. […] Členské státy zabezpečí vysokou úroveň ochrany spotřebitele, zejména s ohledem na […] mechanism[y] řešení sporů. […]."

9. Článek 12 směrnice 2009/72, nadepsaný „Úkoly provozovatelů přenosové soustavy", stanoví, že:

„Každý provozovatel přenosové soustavy:

a) zajišťuje dlouhodobou schopnost soustavy uspokojovat přiměřenou poptávku po přenosu elektřiny a úsporným způsobem provozuje, udržuje a rozvíjí bezpečné, spolehlivé a účinné přenosové soustavy s řádným ohledem na životní prostředí;

b) zajišťuje vhodné prostředky, díky nimž lze plnit povinnosti související se službou;

c) přispívá k bezpečnosti dodávek prostřednictvím přiměřené přenosové kapacity a spolehlivosti soustavy;

d) řídí toky elektřiny v soustavě s přihlédnutím k výměnám s jinými propojenými soustavami. Za tímto účelem provozovatel přenosové soustavy odpovídá za bezpečnost, spolehlivost a účinnost elektrizační soustavy a v této souvislosti i za zajištění dostupnosti všech nezbytných pomocných služeb, včetně těch, které jsou poskytovány v reakci na poptávku, pokud je tato dostupnost nezávislá na jakékoli jiné přenosové soustavě, s níž je jeho soustava propojena;

e) poskytuje dostatečné informace provozovateli jakékoli jiné soustavy, s níž je jeho soustava propojena, aby zajistil bezpečný a efektivní provoz, koordinovaný rozvoj a interoperabilitu propojené soustavy;

[…]"

10. Článek 32 odst. 2 výše uvedené směrnice stanoví, že:

„Provozovatel přenosové nebo distribuční soustavy může odmítnout přístup, pokud postrádá nezbytnou kapacitu. […]. Regulační orgány, stanoví-li tak daný členský stát, nebo členské státy zajistí, aby byla tato kritéria důsledně uplatňována a aby uživatel, kterému byl odmítnut přístup, mohl využít postupu pro řešení sporů. […]"

11. Článek 37 směrnice 2009/72, nadepsaný „Povinnosti a pravomoci regulačního orgánu", stanoví, že:

„1. Regulační orgán má tyto povinnosti:

[…]

b) zajistit, aby provozovatelé přenosové a distribuční soustavy a případně příslušní vlastníci soustavy, jakož i všechny elektroenergetické podniky plnili své povinnosti vyplývající z této směrnice a z dalších příslušných právních předpisů Společenství, včetně těch, které se týkají přeshraničních otázek;

[…]

h) sledovat dodržování pravidel pro bezpečnost a spolehlivost sítě a přezkoumávat dosažené výsledky v této oblasti […].

[…]

m) sledovat čas, který provozovatelé přenosové a distribuční soustavy potřebují na provedení připojení a oprav;

n) napomáhat spolu s ostatními příslušnými orgány při zajišťování účinnosti a prosazování opatření na ochranu spotřebitele, včetně opatření stanovených v příloze I.

[…]

4. Členské státy zajistí, aby regulačním orgánům byly uděleny pravomoci, které jim umožní účinně a rychle plnit povinnosti uvedené v odstavcích 1, 3 a 6. Za tímto účelem má regulační orgán alespoň tyto pravomoci:

[…]

a) vydávat závazná rozhodnutí týkající se elektroenergetických podniků;

[…]

d) ukládat účinné, přiměřené a odrazující sankce elektroenergetickým podnikům, které neplní své povinnosti vyplývající z této směrnice nebo z jakýchkoli relevantních právně závazných rozhodnutí regulačního orgánu nebo agentury, nebo uložení takových sankcí navrhnout příslušnému soudu. To zahrnuje pravomoci ukládat nebo navrhovat uložení sankcí […] za případné neplnění příslušných povinností podle této směrnice; a

[…]

11. Každá osoba, která je nespokojena s provozovatelem přenosové nebo distribuční soustavy v souvislosti s povinnostmi daného provozovatele podle této směrnice, může podat stížnost regulačnímu orgánu, který jako orgán pro řešení sporů vydá rozhodnutí do dvou měsíců po obdržení stížnosti. Tuto lhůtu je možné prodloužit o dva měsíce, pokud regulační orgán požaduje další informace. Tuto prodlouženou lhůtu je možné dále prodloužit po dohodě se stěžovatelem. Rozhodnutí regulačního orgánu má závazný účinek, pokud není zrušeno v rámci odvolání.

12. Každá osoba, které se to týká a která má právo si stěžovat na rozhodnutí o metodikách přijaté podle tohoto článku, nebo má-li regulační orgán konzultační povinnost ohledně navrhovaných sazeb nebo metodik, může podat stížnost s ohledem na přezkoumání rozhodnutí ve lhůtě nejvýše dvou měsíců od zveřejnění rozhodnutí nebo návrhu rozhodnutí nebo v kratší lhůtě stanovené členskými státy. Tato stížnost nemá odkladný účinek.

[…]

17. Členské státy zajistí, aby na vnitrostátní úrovni existovaly vhodné mechanismy, v jejichž rámci má strana, které se rozhodnutí regulačního orgánu týká, právo podat opravný prostředek k subjektu, který je na zúčastněných stranách a jakékoli vládě nezávislý.“

B. Nizozemské právo

12. Článek 37 odst. 11 směrnice 2009/72 byl do nizozemského práva proveden článkem 51 odst. 1 Wet houdende regels met betrekking tot de productie, het transport en de levering van elektriciteit (Elektriciteitswet 1998) [zákon o pravidlech pro výrobu, přenos a dodávku elektřiny (zákon z roku 1998 o elektřině)] ze dne 2. července 1998 [4].

II. Skutkový stav, původní řízení a předběžná otázka

13. Dne 27. března 2015 došlo k rozsáhlému výpadku elektrického proudu v důsledku poruchy vysokonapěťové stanice v Diemenu (Nizozemsko). Tato stanice je součástí nizozemské vysokonapěťové rozvodné sítě, jejímž provozovatelem je společnost TenneT TSO B.V. (dále jen „TenneT“). Výše uvedená porucha měla za následek úplné odstavení stanice, což vedlo k tomu, že velká část provincie Noord-Holland (Severní Holandsko) a malá část provincie Flevoland zůstaly po dobu několika hodin bez proudu.

14. Crown je společnost provozující papírnu v regionu Noord-Holland v Nizozemsku. Tato továrna je připojena k vnitrostátní distribuční soustavě provozované společností Liander N.V., která je napájena z vnitrostátní vysokonapěťové přenosové soustavy provozované společností TenneT. V důsledku výše uvedeného výpadku proudu byla 27. března 2015 na několik hodin přerušena dodávka elektřiny do továrny společnosti Crown.

15. Společnost Crown podala stížnost k ACM, přičemž se domáhala toho, aby ACM jednak konstatoval, že společnost TenneT nevynaložila veškeré přiměřené úsilí k zabránění přerušení přepravy elektřiny, a jednak, že síťové uspořádání vysokonapěťové stanice v Diemenu neodpovídalo zákonným požadavkům. Společnost Crown v podstatě uvedla, že přerušení přenosu elektřiny bylo způsobeno tím, že společnost TenneT, jakožto provozovatel vnitrostátní přenosové soustavy, u které došlo k poruše, nesplnila výše uvedené povinnosti.

16. Rozhodnutím ze dne 30. dubna 2018 ACM prohlásil stížnost společnosti Crown proti TenneT za nepřípustnou z důvodu neexistence přímého vztahu mezi společnostmi Crown a TenneT, jelikož továrna společnosti Crown byla připojena výhradně k distribuční soustavě provozované společností Liander, a nikoli k přenosové soustavě provozované společností TenneT. Na základě toho ACM tudíž vyloučil, že by společnost Crown mohla být kvalifikována jako „osoba“ ve smyslu čl. 51 odst. 1 Elektriciteitswet 1998 a čl. 37 odst. 11 směrnice 2009/72.

17. S ohledem na výše uvedené podala společnost Crown Van Gelder proti výše uvedenému rozhodnutí ACM žalobu k předkládajícímu soudu.

18. Předkládající soud uvádí, že mezi účastníky řízení nepanuje shoda ohledně výkladu pojmu „osoba, která […] může podat stížnost“ uvedeného v čl. 37 odst. 11 směrnice 2009/72 a přesněji ohledně vymezení subjektů oprávněných stížnost podat. Tento soud má pochybnosti, pokud jde o význam, který má být připsán výše uvedenému pojmu, a táže se, zda v takové situaci, jako je situace ve věci, kterou projednává, může takový subjekt, jako je společnost Crown, podat stížnost k ACM či nikoli.

4 – Stb. 1998, č. 427.

19. Za těchto okolností se předkládající soud rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být čl. 37 odst. 11 směrnice 2009/72 […] vykládán v tom smyslu, že toto ustanovení přiznává právo podat stížnost proti provozovateli vnitrostátní sítě (provozovatel přenosové soustavy) také osobě, která není připojena k síti tohoto provozovatele (provozovatel přenosové soustavy), ale pouze k regionální síti (distribuční soustava), u které došlo k přerušení přepravy elektřiny v důsledku výpadku ve vnitrostátní síti (přenosová soustava), která napájí regionální síť (distribuční soustava)?“

III. Právní analýza

20. Svou předběžnou otázkou se předkládající soud táže Soudního dvora, zda pojem „osoba, která […] může podat stížnost“, uvedený v čl. 37 odst. 11 směrnice 2009/72, musí být vykládán v tom smyslu, že konečný spotřebitel má právo podat stížnost proti provozovateli vnitrostátní přenosové soustavy k národnímu regulačnímu orgánu, pokud tento konečný spotřebitel není přímo připojen k uvedené přenosové soustavě, ale je připojen výhradně k distribuční soustavě napájené výše uvedenou přenosovou soustavou a pokud dojde k přerušení přepravy elektřiny v přenosové soustavě, která napájí distribuční soustavu, ke které je konečný spotřebitel připojen.

21. Podle čl. 37 odst. 11 směrnice 2009/72 každá osoba, která je nespokojena s provozovatelem přenosové nebo distribuční soustavy v souvislosti s povinnostmi daného provozovatele podle této směrnice, může podat stížnost regulačnímu orgánu, který jako orgán pro řešení sporů vydá rozhodnutí do dvou měsíců po obdržení stížnosti.

22. Otázka položená předkládajícím soudem se týká osobní působnosti tohoto ustanovení a konkrétněji rozsahu pojmu „osoba, která […] může podat stížnost“, který je v něm obsažen.

23. Účastníci řízení, kteří předložili vyjádření k Soudnímu dvoru, se neshodují v tom, jak by měl být tento pojem vykládán. Na jedné straně společnost Crown a Evropská komise navrhují široký výklad a uvádějí, že konečný spotřebitel má právo podat stížnost proti provozovateli přenosové soustavy i v případě, kdy neexistuje přímé spojení nebo smluvní vztah mezi těmito dvěma subjekty. Na straně druhé nizozemská vláda, finská vláda a společnost TenneT naopak navrhují restriktivnější výklad tohoto pojmu a uvádějí, že právo podat stížnost, které je stanoveno v čl. 37 odst. 11 směrnice 2009/72, předpokládá přímý vztah mezi subjektem, který podává stížnost, a provozovatelem přenosové soustavy, proti kterému stížnost směřuje.

24. Pro zodpovězení předběžné otázky položené předkládajícím soudem je tudíž třeba přistoupit k výkladu pojmu „osoba, která […] může podat stížnost“ ve smyslu čl. 37 odst. 11 směrnice 2009/72.

25. Úvodem podotýkám, že tato směrnice neobsahuje žádnou definici tohoto pojmu jako celku ani výrazů, které jej tvoří, tedy „osoba“ a „stížnost“, posuzovaných jednotlivě [5].

26. Podle ustálené judikatury Soudního dvora jak z požadavků jednotného použití unijního práva, tak ze zásady rovnosti vyplývá, že znění ustanovení unijního práva, které výslovně neodkazuje na právo členských států za účelem vymezení svého smyslu a dosahu, musí být zpravidla vykládáno autonomním a jednotným způsobem v celé Unii, přičemž tento výklad je třeba nalézt nejen s přihlédnutím k jeho znění, ale i ke kontextu tohoto ustanovení a k cíli sledovanému dotčenou právní úpravou [6].

5 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 23. ledna 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, bod 29).

6 – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 19. prosince 2019, GRDF (C-236/18, EU:C:2019:1120, bod 30 a citovaná judikatura). Viz také rozsudek ze dne 23. ledna 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, bod 24 a citovaná judikatura).

27. Pokud jde v první řadě o znění čl. 37 odst. 11 směrnice 2009/72, je třeba uvést, že toto ustanovení používá velmi širokou formulaci, která stanoví, že *každá* osoba, která je nespokojena s provozovatelem přenosové nebo distribuční soustavy v souvislosti s povinnostmi daného provozovatele podle této směrnice, může podat stížnost regulačnímu orgánu.

28. Z doslovného znění tohoto ustanovení jednoznačně vyplývá, že toto ustanovení podřizuje existenci pravomoci regulačního orgánu projednat stížnost dvěma podmínkám: jednak musí být stížnost podána proti provozovateli přenosové nebo distribuční soustavy a jednak se tato stížnost musí týkat povinností výše uvedeného provozovatele vyplývajících ze směrnice 2009/72. Toto ustanovení naopak nestanoví, že právo podat stížnost, přiznané směrnicí 2009/72[7], podléhá existenci přímého vztahu mezi subjektem, který má v úmyslu podat stížnost, a provozovatelem, proti kterému byla stížnost podána. Naopak výslovné použití výrazu „každá" svědčí o široké osobní působnosti předmětného ustanovení.

29. Jistě, použití výrazu „osoba" v předmětném ustanovení může vést k určité nejednoznačnosti, a to v rozsahu, v němž by tento výraz mohl být vykládán v tom smyslu, že právo podat stížnost náleží výlučně subjektům, které jsou stranami smlouvy.

30. Mám však za to, že takový výklad je nesprávný.

31. V tomto ohledu je třeba na prvním místě uvést, že z doslovného hlediska výraz „osoba" nutně neoznačuje pouze stranu smlouvy, ale může být chápán také v „procesním" smyslu, tedy jako odkaz na subjekty, které mají zájem na podání stížnosti k regulačnímu orgánu.

32. Na druhém místě je třeba uvést, že ne všechny jazykové verze předmětného ustanovení používají výraz, který může vytvořit výše uvedenou nejednoznačnost. Ačkoli totiž například anglická, francouzská, španělská a nizozemská verze používají výraz, který odpovídá italskému výrazu „parte"[8], jiné verze, jako například německá a portugalská verze, používají výrazy, které nemají žádnou možnou konotaci smluvní povahy, ale naopak jednoznačně odkazují na zájem subjektu na podání stížnosti k regulačnímu orgánu[9]. Tato okolnost svědčí ve prospěch výkladu výrazu „osoba" ve smyslu odlišném od pojmu „smluvní strana", a tudíž podporuje výklad předmětného ustanovení v tom smyslu, že toto ustanovení nepodřizuje možnost podat stížnost existenci smluvního vztahu mezi subjektem, který podává stížnost, a provozovatelem přenosové nebo distribuční sítě, proti němuž je stížnost podána.

33. Takovýto výklad se zdá být potvrzen kontextuální analýzou.

34. V tomto ohledu je třeba především uvést, že výraz „osoba" je použit nejen v čl. 37 odst. 11 směrnice 2009/72, ale také ve dvou dalších odstavcích téhož článku, tedy v odstavcích 12 a 17[10].

35. Článek 37 odst. 12 směrnice 2009/72 stanoví postup, který umožňuje, aby každá osoba, které se to týká a která má právo si stěžovat na rozhodnutí o metodikách přijaté podle článku 37 této směrnice, nebo má-li regulační orgán konzultační povinnost ohledně navrhovaných sazeb nebo metodik, podala stížnost za účelem přezkoumání rozhodnutí[11].

7 – Pokud jde o kvalifikaci možnosti podat stížnost jako subjektivní právo, viz rozsudek ze dne 29. října 2009, Komise v. Belgie (C-474/08, nezveřejněný, EU:C:2009:681, bod 20), s odkazem na čl. 23 odst. 5 směrnice 2003/54, která byla následně zrušena směrnicí 2009/72.

8 – Výrazy: „party", „partie", „parte" a „partijen".

9 – V německé verzi je používán výraz „Betroffene" a v portugalské verzi výraz „interessado", přičemž oba lze do italštiny přeložit výrazem „interessato".

10 – Znění těchto dvou ustanovení přesně odpovídá znění čl. 60 odst. 3 a 8 směrnice 2019/944.

11 – Viz rozsudek ze dne 23. ledna 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, bod 26).

36. Článek 37 odst. 17 směrnice 2009/72 naopak stanoví, že členské státy zajistí, aby na vnitrostátní úrovni existovaly vhodné mechanismy, v jejichž rámci má strana, které se rozhodnutí regulačního orgánu týká, právo podat opravný prostředek k subjektu, který je na zúčastněných stranách a jakékoli vládě nezávislý.

37. Analýza těchto dvou ustanovení ukazuje, že z žádného z nich nevyplývá, že pojem „osoba“ použitý v článku 37 směrnice 2009/72, který, jak bylo uvedeno v bodě 26 výše, musí být vykládán jednotně, by měl být vykládán v tom smyslu, že jeho oblast působnosti je omezena výhradně na subjekty, které mají přímý nebo smluvní vztah s provozovatelem přenosové nebo distribuční sítě.

38. Naopak je třeba uvést, že směrnice 2009/72 konkrétně stanoví alespoň jeden případ, kdy subjekt, který nemá stávající smluvní vztah s provozovatelem přenosové nebo distribuční soustavy, musí mít možnost obrátit se na regulační orgán podáním stížnosti proti tomuto provozovateli ve smyslu čl. 37 odst. 11 této směrnice. Článek 32 odst. 2 směrnice 2009/72 totiž stanoví, že v případě, že provozovatel přenosové nebo distribuční soustavy odepře přístup k soustavě, kterou provozuje, musí mít dotčený uživatel možnost využít postupu pro řešení sporů proti tomuto provozovateli.

39. V tomto ohledu Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 29. října 2009, Komise v. Belgie (C-474/08, nezveřejněný, EU:C:2009:681) upřesnil, že členské státy mají povinnost stanovit, že případy odepření přístupu do distribuční nebo přenosové sítě mohou být postoupeny regulačnímu orgánu prostřednictvím stížnosti podané v souladu s ustanovením uvedeným v čl. 37 odst. 11 směrnice 2009/72 [12].

40. Také kontextuální analýza tedy svědčí ve prospěch výkladu předmětného ustanovení v tom smyslu, že právo obrátit se na regulační orgán se stížností proti provozovateli přenosové nebo distribuční soustavy nesmí být podřízeno existenci smluvního vztahu s tímto provozovatelem.

41. Z teleologického hlediska mám za to, že restriktivní výklad pojmu „osoba, která […] může podat stížnost“ ve smyslu čl. 37 odst. 11 směrnice 2009/72, který navrhly nizozemská a finská vláda a společnost TenneT, je v rozporu s účelem ustanovení uvedeným v čl. 37 odst. 11 směrnice 2009/72, s funkcí a povinnostmi stanovenými touto směrnicí regulačním orgánům, a že tento výklad může být rovněž v rozporu s obecným cílem sledovaným výše uvedenou směrnicí zajistit vysokou úroveň ochrany spotřebitele.

42. Pokud jde zaprvé o účel čl. 37 odst. 11 směrnice 2009/72, toto ustanovení sleduje cíl umožnit osobám, které jsou negativně ovlivněny jednáním nebo opomenutím provozovatele přenosové nebo distribuční soustavy, obrátit se na mimosoudní, nezávislý a specializovaný orgán za účelem domožení se u tohoto orgánu rozhodnutí závazného pro provozovatele, které určí a případně ukončí a sankcionuje porušení ustanovení směrnice 2009/72.

43. Jak správně uvedla Komise, restriktivní výklad pojmu „osoba, která […] může podat stížnost“, jako je výklad, který navrhla nizozemská a finská vláda a společnost TenneT, by mohl ohrozit účinnost mechanismu pro řešení sporů stanoveného v čl. 37 odst. 11 směrnice 2009/72. Pokud by totiž možnost podat stížnost byla podmíněna existencí smluvního vztahu mezi stěžovatelem a dotčeným provozovatelem předmětné přenosové nebo distribuční soustavy, vedl by tento výklad k vyloučení významné části uživatelů, tedy všech těch, kteří ačkoli nejsou smluvně spjati s provozovatelem přenosové nebo distribuční soustavy, jsou přesto dotčeni důsledky případného porušení, ze strany tohoto provozovatele, povinností uložených tomuto provozovateli směrnicí 2009/72, z působnosti práva podat stížnost regulačnímu orgánu.

12 – Viz bod 23. Tento rozsudek odkazoval na čl. 23 odst. 5 směrnice 2003/54, která byla zrušena směrnicí 2009/72. Tento článek odpovídá článku 37 odst. 11 směrnice 2009/72.

44. Stejně tak se zadruhé domnívám, že výše uvedený restriktivní výklad není ani slučitelný s posláním a funkcemi, které směrnice 2009/72 přiznává regulačním orgánům, které – jak vyplývá z bodů 34 a 37 odůvodnění a z článku 37 této směrnice – zastávají zásadní roli v systematice této směrnice.

45. Konkrétně tento výklad podle mého názoru podkopává základní funkci přiznanou regulačním orgánům článkem 37 odst. 1 písm. b) směrnice 2009/72, která spočívá v zajištění toho, aby provozovatelé přenosových a distribučních soustav plnili povinnosti vyplývající z této směrnice a dalších ustanovení relevantních právních předpisů Unie.

46. Omezení možnosti uživatelů získat přístup k regulačnímu orgánu prostřednictvím stížnosti pouze na případy, kdy existuje přímé připojení k předmětné soustavě nebo smluvní vztah mezi dotčenými subjekty, by totiž nutně snížilo schopnost těchto regulačních orgánů zajistit, aby provozovatelé přenosových a distribučních soustav plnili povinnosti vyplývající ze směrnice 2009/72. Takovýto přístup by totiž omezil možnost těchto orgánů zjišťovat a konstatovat případná porušení právních předpisů Unie těmito provozovateli a následně možnost přijímat závazná a sankční rozhodnutí podle čl. 37 odst. 4 písm. a) a d) směrnice 2009/72 ve vztahu k provozovatelům, kteří se dopustí porušení těchto předpisů.

47. V tomto ohledu považuji za důležité zdůraznit, že na rozdíl od toho, co tvrdila společnost TenneT ve svých vyjádřeních, se směrnice 2009/72 neomezuje na ukládání funkcí a povinností provozovatelům přenosových soustav výlučně ve vztahu k uživatelům připojených k jejich soustavě. Z článku 12 této směrnice, který konkrétně uvádí úkoly provozovatelů přenosových soustav, totiž jednoznačně vyplývá, že tito provozovatelé vykonávají funkce systémové povahy, neboť podléhají například povinnostem souvisejícím se zabezpečením dodávek elektřiny nebo s bezpečností a účinností provozu propojených soustav, které jdou daleko nad rámec povinností vyplývajících ze smluvních vztahů s vlastními zákazníky připojenými k přenosové síti. Rozsahu povinností provozovatelů přenosových soustav se tedy nelze dovolávat na podporu výše uvedeného restriktivního výkladu rozsahu práva podat stížnost ve smyslu čl. 37 odst. 11 směrnice 2009/72.

48. Zejména s ohledem na věc projednávanou před předkládajícím soudem rovněž uvádím, že písmena h) a m) v odstavci 1 článku 37 směrnice 2009/72 konkrétně přiznávají regulačním orgánům úkoly „sledovat dodržování pravidel pro bezpečnost a spolehlivost sítě a přezkoumávat dosažené výsledky v této oblasti“ a „sledovat čas, který provozovatelé přenosové […] soustavy potřebují na provedení připojení a oprav“.

49. Zatřetí se domnívám, že restriktivní výklad pojmu „osoba, která […] může podat stížnost“ navrhovaný nizozemskou a finskou vládou a společností TenneT může být v rozporu s cílem směrnice 2009/72 zajistit vysokou úroveň ochrany spotřebitelů, který je jádrem samotné směrnice [13].

50. Jak vyplývá z bodů 37, 42, 51 a 54 odůvodnění, jakož i z článku 1 směrnice 2009/72, jedním z hlavních cílů této směrnice je stanovit ustanovení na ochranu spotřebitele a definovat práva spotřebitelů elektřiny a zajistit jim vysokou úroveň ochrany. V tomto smyslu Soudní dvůr již uvedl, že čl. 3 odst. 7 výše uvedené směrnice ukládá členským státům zajistit vysokou úroveň ochrany spotřebitelů, zejména pokud jde o mechanismy řešení sporů [14].

51. V tomto ohledu Soudní dvůr stanovil, že pokud se členský stát rozhodne svěřit regulačnímu orgánu pravomoc v oblasti mimosoudního urovnávání spotřebitelských sporů, z čl. 37 odst. 11, 16 a 17 uvedené směrnice jasně vyplývá, že postavení účastníka řízení, jakož i právo podat opravný prostředek k soudu proti rozhodnutí regulačního orgánu musí být přiznáno zákazníkovi v domácnosti [15].

13 – Viz rozsudek ze dne 23. ledna 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, bod 33).

14 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 23. ledna 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, bod 34).

15 – Rozsudek ze dne 23. ledna 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, bod 40).

52. V případě uvedeném v předchozím bodě, ve kterém je regulačnímu orgánu přiznána pravomoc v oblasti mimosoudního urovnávání spotřebitelských sporů, by restriktivní výklad ustanovení uvedeného v čl. 37 odst. 11 směrnice 2009/72, obdobně jak je uvedeno v bodě 43 výše, vedl k omezení možnosti podat stížnost regulačnímu orgánu pouze na spotřebitele, kteří mají smluvní vztah s provozovatelem přenosové nebo distribuční soustavy, který se měl dopustit porušení povinností, které jsou mu uloženy touto směrnicí, přičemž by z tohoto nápravného prostředku vyloučil všechny spotřebitele, kteří jsou i přes neexistenci takového smluvního vztahu dotčeni důsledky tohoto porušení. Výklad spočívající v takovémto omezení přístupu spotřebitelů k mechanismům řešení sporů stanoveným směrnicí 2009/72 by nebyl v souladu s výše uvedeným cílem, potvrzeným výše uvedenou judikaturou Soudního dvora, který směrnice sleduje, spočívajícím v zajištění vysoké úrovně ochrany spotřebitelů, zejména pokud jde o mechanismy řešení sporů.

53. Stejně tak takový výklad není v souladu s funkcí, která je výslovně přiznána různými ustanoveními směrnice 2009/72 [16] regulačním orgánům, zajistit ochranu spotřebitele a plnou účinnost opatření stanovených směrnicí za tímto účelem [17].

54. Závěrem, z výše uvedené analýzy podle mého názoru vyplývá, že pojem „osoba, která […] může podat stížnost“ stanovený v čl. 37 odst. 11 směrnice 2009/72 musí být vykládán v tom smyslu, že právo podat stížnost proti provozovateli přenosové nebo distribuční soustavy stanovené tímto ustanovením není podřízeno existenci přímého nebo smluvního vztahu mezi konečným spotřebitelem, který má v úmyslu podat stížnost, a provozovatelem, který je předmětem stížnosti.

55. V tomto ohledu dále uvádím, že, jak potvrzuje diskuze, která proběhla na jednání, jsou-li splněny dva požadavky uvedené v bodě 28 výše – tedy jednak to, že stížnost je podána proti provozovateli přenosové nebo distribuční soustavy, a jednak to, že se tato stížnost týká povinností výše uvedeného provozovatele vyplývajících ze směrnice 2009/72 – není pro účely přípustnosti stížnosti relevantní subjektivní důvod, který vedl konečného spotřebitele k podání stížnosti. Zejména nic nebrání konečnému spotřebiteli, který se domnívá, že utrpěl újmu v důsledku porušení ustanovení směrnice 2009/72 ze strany provozovatele přenosové soustavy, podat stížnost proti tomuto provozovateli k příslušnému regulačnímu orgánu za účelem získání důkazů, které by mohl případně uplatnit v rámci žaloby na náhradu škody podané u příslušných vnitrostátních soudů.

56. V tomto ohledu mimochodem uvádím, že žádné ustanovení směrnice 2009/72 neupravuje důkazní hodnotu případného rozhodnutí regulačního orgánu přijatého na základě uplatnění této směrnice v rámci žaloby na náhradu škody podané u občanskoprávních soudů. Právní úprava této důkazní hodnoty se tedy nadále řídí vnitrostátními právními předpisy každého členského státu. Jak však Komise uvedla na jednání, tyto orgány disponují zvláštními odvětvovými a technickými znalostmi, které je staví do privilegovaného postavení pro účely zjištění porušení povinností vyplývajících ze směrnice 2009/72. Možnost obrátit se na tyto orgány prostřednictvím stížnosti tedy usnadňuje přístup k vnitrostátnímu soudu pro účely nároků na náhradu škody, což v konečném důsledku zefektivňuje soudní ochranu před porušováním unijního práva.

16 – Viz zejména článek 36, konkrétně písm. g), čl. 37 odst. 1 písm. n), jakož i body 37, 51 na konci a 54 odůvodnění směrnice 2009/72.

17 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 23. ledna 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, bod 35).

IV. Závěry

57. Ve světle výše uvedených úvah navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžnou otázku položenou College van Beroep voor het bedrijfsleven (odvolací soud pro správní spory v hospodářské oblasti, Nizozemsko) odpověděl následovně:

„Článek 37 odst. 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/54/ES musí být vykládán v tom smyslu, že konečný spotřebitel má právo podat stížnost proti provozovateli vnitrostátní přenosové soustavy k národnímu regulačnímu orgánu, pokud tento konečný spotřebitel není přímo připojen k uvedené přenosové soustavě, ale je připojen výhradně k distribuční soustavě napájené výše uvedenou přenosovou soustavou, a pokud dojde k přerušení přepravy elektřiny v přenosové soustavě, která napájí distribuční soustavu, ke které je konečný spotřebitel připojen.“