ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

23 januari 2020*

„Prejudiciële verwijzing – Interne markt voor elektriciteit – Richtlijn 2009/72/EG – Artikel 3 – Consumentenbescherming – Artikel 37 – Taken en bevoegdheden van de regulerende instantie – Buitengerechtelijke beslechting van geschillen – Begrip ‚partij' – Recht om beroep aan te tekenen tegen het besluit van de regulerende instantie – Klacht van een huishoudelijke afnemer tegen een elektriciteitsdistributiesysteembeheerder"

In zaak C-578/18,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Korkein hallinto-oikeus (hoogste bestuursrechter, Finland) bij beslissing van 7 september 2018, ingekomen bij het Hof op 14 september 2018, in de procedure ingeleid door

Energiavirasto

in tegenwoordigheid van:

A,

Caruna Oy,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: E. Regan, kamerpresident, I. Jarukaitis (rapporteur), E. Juhász, M. Ilešič en C. Lycourgos, rechters,

advocaat-generaal: E. Tanchev,

griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 19 juni 2019,

gelet op de opmerkingen van:

– Energiavirasto, vertegenwoordigd door N. Kankaanrinta,

– A, vertegenwoordigd door zichzelf,

– de Finse regering, vertegenwoordigd door H. Leppo en J. Heliskoski als gemachtigden,

* Procestaal: Fins.

– de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér en Z. Wagner als gemachtigden,

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. Bulterman en M. de Ree als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Huttunen en O. Beynet als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 24 oktober 2019,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 37 van richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van richtlijn 2003/54/EG (PB 2009, L 211, blz. 55).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een procedure die is ingeleid door het Energiavirasto (Fins energiebureau) over de weigering van deze instantie om A de hoedanigheid van betrokken partij te verlenen in de naar aanleiding van zijn klacht ingeleide procedure tegen de elektriciteitsdistributiesysteembeheerder Caruna Oy.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 De overwegingen 37, 42, 51 en 54 van richtlijn 2009/72 luiden als volgt:

„(37) […] Energieregulators moeten ook de bevoegdheid krijgen om bij te dragen tot het waarborgen van […] de effectiviteit van de maatregelen ter bescherming van de consument. […]

(42) […] [D]e volledige handel- en industriesector in de [Europese Unie], met inbegrip van het midden- en kleinbedrijf, alsmede alle burgers van de Unie, die de economische voordelen van de interne markt genieten, [moeten] ook kunnen profiteren van een hoge mate van consumentenbescherming, en met name huishoudelijke afnemers […]. Deze afnemers moeten ook toegang hebben tot vrije keuze, eerlijke behandeling, belangenbehartiging en mechanismen voor geschillenbeslechting.

[…]

(51) De consumentenbelangen zouden in deze richtlijn centraal moeten staan, en de kwaliteit van de dienstverlening zou een kerntaak van elektriciteitsbedrijven moeten zijn. Bestaande rechten van consumenten moeten worden versterkt en gewaarborgd, en dienen meer transparantie te omvatten. Consumentenbescherming zou moeten waarborgen dat alle consumenten in de ruimere context van de [Unie] profiteren van een concurrerende markt. Consumentrechten dienen te worden gehandhaafd door de lidstaten, of, indien een lidstaat hierin voorziet, door de regulerende instanties.

[…]

(54) Efficiënte en voor alle consumenten toegankelijke middelen van geschillenbeslechting zijn een garantie voor betere consumentenbescherming. De lidstaten moeten voorzien in procedures voor een snelle en doeltreffende afhandeling van klachten.”

4 Artikel 1 van deze richtlijn luidt als volgt:

„Bij deze richtlijn worden, met het oog op het verbeteren en integreren van concurrerende elektriciteitsmarkten in de [Unie], gemeenschappelijke regels vastgesteld voor de productie, de transmissie, de distributie en de levering van elektriciteit, alsook regels voor de bescherming van de consumenten. […] Ook worden verplichtingen op het gebied van de universele dienstverlening en de rechten voor elektriciteitsconsumenten vastgesteld, en worden de verplichtingen op het gebied van mededinging verduidelijkt."

5 Artikel 2 van deze richtlijn, met als opschrift „Definities", bepaalt onder meer dat voor de toepassing van deze richtlijn de volgende definitie geldt: „‚huishoudelijke afnemer': een afnemer die elektriciteit koopt voor eigen huishoudelijk gebruik en niet voor commerciële of professionele activiteiten".

6 Artikel 3 van de richtlijn, met als opschrift „Openbaredienstverplichtingen en bescherming van de afnemer", bepaalt:

„[…]

7. De lidstaten nemen passende maatregelen om eindafnemers te beschermen en voorzien met name in adequate waarborgen voor de bescherming van kwetsbare afnemers. […] Zij waarborgen een hoog niveau van consumentenbescherming, met name met betrekking tot de transparantie van contractvoorwaarden, algemene informatie en mechanismen voor geschillenbeslechting. […] Wat ten minste de huishoudelijke afnemers betreft, omvatten deze maatregelen de in bijlage I beschreven maatregelen.

[…]

13. De lidstaten waarborgen dat er een onafhankelijk mechanisme is, zoals een energieombudsman of een consumentenorgaan, voor de efficiënte afhandeling van klachten en buitengerechtelijke geschillenbeslechting.

[…]"

7 Artikel 36 van richtlijn 2009/72, met als opschrift „Algemene doelstellingen van de regulerende instantie", luidt als volgt:

„Bij de uitvoering van de in deze richtlijn omschreven reguleringstaken neemt de regulerende instantie alle redelijke maatregelen om de volgende doelstellingen te bereiken binnen het kader van haar taken en bevoegdheden zoals vastgesteld [in] artikel 37, waar nodig in nauw overleg met de andere betrokken nationale autoriteiten, waaronder de mededingingsautoriteiten, en zonder dat wordt geraakt aan hun bevoegdheden:

[…]

g) […] bijdragen tot het waarborgen van consumentenbescherming;

[…]"

8 Artikel 37 van deze richtlijn, met als opschrift „Taken en bevoegdheden van de regulerende instantie", bepaalt:

„1. De regulerende instantie heeft de volgende taken:

[…]

b) ervoor zorgen dat transmissie- en distributiesysteembeheerders, en in voorkomend geval, de betrokken systeemeigenaars alsmede alle elektriciteitsbedrijven hun verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn en de andere toepasselijke [Unie]wetgeving naleven, inclusief bij grensoverschrijdende kwesties;

[…]

j) toezicht houden op […] klachten van huishoudelijke afnemers […];

[…]

n) samen met andere betrokken instanties helpen waarborgen dat de in bijlage I genoemde maatregelen ter bescherming van de consument doeltreffend zijn en gehandhaafd worden;

[…]

2. Indien het in een lidstaat aldus is geregeld, kunnen de in lid 1 bedoelde toezichtstaken door andere instanties dan de regulerende instantie worden uitgevoerd. In dat geval wordt de uit dit toezicht verkregen informatie zo spoedig mogelijk aan de regulerende instantie ter beschikking gesteld.

[…]

3. Wanneer een onafhankelijke systeembeheerder is aangewezen uit hoofde van artikel 13, heeft de regulerende instantie naast de haar uit hoofde van lid 1 van dit artikel toevertrouwde taken de volgende taken:

[…]

b) […] optreden als geschillenbeslechtingsinstantie tussen de onafhankelijke systeembeheerder en de eigenaar van het transmissiesysteem, ten aanzien van een klacht die door één van beide is ingediend overeenkomstig lid 11;

[…]

4. De lidstaten zorgen [ervoor] dat de regulerende instanties de bevoegdheden krijgen die hen in staat stellen de [hun] overeenkomstig de leden 1, 3 en 6 toevertrouwde taken op een efficiënte en snelle wijze uit te voeren. Daartoe beschikt de regulerende instantie ten minste over de volgende bevoegdheden:

[…]

e) passende bevoegdheden om onderzoek uit te voeren en nodige onderzoeksbevoegdheden met het oog op geschillenbeslechting krachtens de leden 11 en 12.

5. Naast de haar krachtens de leden 1 en 4 van dit artikel verleende taken en bevoegdheden worden aan de regulerende instantie, wanneer een transmissiesysteembeheerder is aangewezen overeenkomstig hoofdstuk V, ten minste de volgende taken en bevoegdheden toegekend:

[…]

c) optreden als instantie voor het beslechten van geschillen die zich tussen het verticaal geïntegreerde bedrijf en de transmissiesysteembeheerder kunnen voordoen naar aanleiding van krachtens lid 11 ingediende klachten;

[…]

11. Partijen die een klacht hebben tegen een transmissie- of distributiesysteembeheerder met betrekking tot diens verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn, kunnen de klacht voorleggen aan de regulerende instantie die, fungerend als geschillenbeslechtingsinstantie, binnen twee maanden na ontvangst van de klacht een beslissing neemt. Deze periode kan met twee maanden worden verlengd indien de regulerende instantie aanvullende informatie behoeft. Deze verlengde periode kan met instemming van de klager nog eens verlengd worden. De beslissing van de regulerende instantie heeft bindende kracht tenzij of totdat zij in beroep wordt herroepen.

12. Benadeelde partijen die gerechtigd zijn om bezwaar te maken tegen een overeenkomstig dit artikel genomen besluit over de gehanteerde methoden of, wanneer de regulerende instantie een raadplegingsplicht heeft met betrekking tot de voorgestelde tarieven of methoden, [kunnen] binnen maximaal twee maanden of binnen een door de lidstaten vastgestelde kortere termijn, na de bekendmaking van het besluit of voorstel voor een besluit, een bezwaar maken met het oog op herziening. Een dergelijk bezwaar heeft geen schorsende werking.

[…]

15. Klachten en bezwaren zoals bedoeld in de leden 11 en 12 doen geen afbreuk aan de uitoefening van de beroepsmogelijkheden uit hoofde van het [Unie]recht of de nationale wetgeving.

16. De door de regulerende instantie genomen besluiten worden volledig gemotiveerd en verantwoord, teneinde door de rechter te kunnen worden getoetst. De besluiten zijn voor het publiek beschikbaar, waarbij de vertrouwelijkheid van commercieel gevoelige informatie behouden blijft.

17. De lidstaten zorgen ervoor dat er geschikte mechanismen op nationaal niveau bestaan krachtens welke een partij die getroffen wordt door een besluit van de regulerende instantie beroep kan aantekenen bij een instantie die onafhankelijk is van de betrokken partijen en van regeringen.”

9 Bijlage I bij richtlijn 2009/72 betreft voorschriften inzake consumentenbescherming. Uit punt 1, onder d), van deze bijlage volgt dat de in artikel 3 bedoelde maatregelen bedoeld zijn om klanten in staat te stellen te kiezen tussen verschillende betalingswijzen die geen enkele categorie klanten discrimineren. Punt 1, onder f), van deze bijlage preciseert dat de in artikel 3 van de richtlijn bedoelde maatregelen tot doel hebben ervoor te zorgen dat klanten „transparante, eenvoudige en goedkope procedures ter beschikking krijgen voor het afhandelen van hun klachten. Meer in het bijzonder hebben alle consumenten recht op dienstverlening en klachtenbehandeling door hun elektriciteitsleverancier. Door middel van dergelijke buitengerechtelijke geschillenbeslechting moeten geschillen billijk en snel, en bij voorkeur binnen drie maanden, kunnen worden beslecht, zo nodig via een systeem van terugbetaling en/of vergoeding. Hierbij dienen zoveel mogelijk de beginselen van aanbeveling 98/257/EG van de Commissie van 30 maart 1998 betreffende de principes die van toepassing zijn op de organen die verantwoordelijk zijn voor de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen te worden gevolgd [(PB 1998, L 115, blz. 31)]”.

Fins recht

10 Volgens § 5 van de laki sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (590/2013) (wet nr. 590/2013 inzake toezicht op de markten voor elektriciteit en aardgas; hierna: „valvontalaki”), ziet het Energiavirasto toe op de naleving van de in § 2 van die wet genoemde nationale en Unierechtelijke bepalingen en bestuursrechtelijke voorschriften, en voert het de andere taken uit die aan dit energiebureau worden opgedragen in de in § 2 genoemde regelgeving.

11 Volgens § 6, lid 1, punt 13, van de valvontalaki is het de taak van het Energiavirasto als nationale regulerende instantie in de zin van de Uniewetgeving betreffende de elektriciteits- en aardgassector om eraan bij te dragen dat de maatregelen ter bescherming van de consument met betrekking tot de markten voor elektriciteit en aardgas doeltreffend zijn en gehandhaafd worden.

12 Volgens § 57, lid 2, van de sähkömarkkinalaki (588/2013) (wet nr. 588/2013 inzake de elektriciteitsmarkt; hierna: „sähkömarkkinalaki"), dient de distributienetbeheerder de consumenten de keuze te bieden uit verschillende mogelijkheden voor de betaling van facturen voor de distributie van elektriciteit. Bij de geboden mogelijkheden mag er geen sprake zijn van voorwaarden die ongerechtvaardigd zijn of discriminatie inhouden ten aanzien van een bepaalde groep afnemers.

13 § 106, lid 2, van de sähkömarkkinalaki bepaalt dat het Energiavirasto toeziet op de naleving van deze wet en de krachtens deze wet vastgestelde bepalingen en bestuursrechtelijke voorschriften, alsmede van de in het kader van deze wet genomen besluiten inzake vergunningen. Overeenkomstig die bepaling wordt het toezicht afzonderlijk geregeld in de valvontalaki. Volgens § 106, lid 4, ziet de kuluttaja-asiamies (ombudsman voor consumenten, Finland) toe op de rechtmatigheid van de voorwaarden van de in hoofdstuk 13 van deze wet bedoelde overeenkomsten (elektriciteitsovereenkomsten) vanuit het oogpunt van consumentenbescherming.

14 § 114 van de sähkömarkkinalaki bepaalt dat tegen een door het Energiavirasto op grond van de sähkömarkkinalaki vastgesteld besluit beroep openstaat overeenkomstig de procedures zoals vastgesteld in de hallintolainkäyttölaki (586/1996) (wet nr. 586/1996 inzake administratieve rechtspleging; hierna: „hallintolainkäyttölaki"). § 5, lid 1, van de hallintolainkäyttölaki bepaalt dat er met een „besluit waartegen beroep kan worden ingesteld" wordt bedoeld „een maatregel waarbij een zaak is beslecht of niet-ontvankelijk is verklaard", terwijl volgens § 6, lid 1, van de hallintolainkäyttölaki personen op wie een besluit betrekking heeft of die in hun rechten, plichten of belangen rechtstreeks worden geraakt door dit besluit, het recht hebben om beroep in te stellen tegen dat besluit.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

15 A heeft als huishoudelijke afnemer een overeenkomst voor elektriciteitsvoorziening gesloten met een elektriciteitsdistributiesysteembeheerder die thans Caruna heet. Op 5 september 2013 heeft hij het Energiavirasto per e-mail verzocht om na te gaan of de factureringsregeling van deze onderneming voldeed aan § 57, lid 2, van de sähkömarkkinalaki, op grond waarvan de distributiesysteembeheerder verplicht is om de afnemer overeenkomstig bijlage I, punt 1, onder d), bij richtlijn 2009/72 verschillende betalingswijzen aan te bieden voor de betaling van elektriciteitsfacturen. Na de rechtmatigheid van deze factureringsregeling te hebben onderzocht, heeft het Energiavirasto op 31 maart 2014 beslist dat Caruna § 57, lid 2, van de sähkömarkkinalaki niet had overtreden en dat er geen verdere maatregelen nodig waren. In dat besluit werd A aangemerkt als „indiener van het onderzoeksverzoek".

16 Bij besluit van 28 april 2014 heeft het Energiavirasto het verzoek van A om correctie van het besluit van 31 maart 2014 niet-ontvankelijk verklaard, evenals zijn verzoek om toekenning van de hoedanigheid van betrokken partij. A heeft vervolgens beroep aangetekend bij de Helsingin hallinto-oikeus (bestuursrechter Helsinki, Finland), met het verzoek hem de hoedanigheid van betrokken partij in de door het Energiavirasto behandelde zaak toe te kennen, de door deze instantie vastgestelde besluiten van 31 maart en 28 april 2014 nietig te verklaren en de zaak terug te verwijzen naar het Energiavirasto met het oog op een nieuw besluit. Bij vonnis van 23 mei 2016 werden de vorderingen van A toegewezen.

17 Het Energiavirasto heeft tegen dat vonnis hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, de Korkein hallinto-oikeus (hoogste bestuursrechter, Finland), en daarbij aangevoerd dat het feit dat A bij het Energiavirasto een onderzoeksverzoek heeft ingediend, hem niet de hoedanigheid van betrokken partij bij het door deze instantie vastgestelde besluit geeft, noch het recht verleent om beroep in rechte in te stellen tegen dit besluit.

18 De verwijzende rechter zet uiteen dat hij zich moet uitspreken over de vraag of A het recht had om bij de nationale rechter beroep in te stellen tegen het besluit van het Energiavirasto om geen maatregelen te nemen ten aanzien van de distributiesysteembeheerder.

19 Hij wijst erop dat de rechtspraak van de nationale rechterlijke instanties steun biedt voor het standpunt van het Energiavirasto, namelijk dat A in het hoofdgeding slechts de initiatiefnemer is geweest en niet het recht had om tegen het besluit van die instantie beroep in rechte in te stellen.

20 Bij gebreke van rechtspraak van het Hof en van een definitie van het begrip „partij" in richtlijn 2009/72, stelt hij zich echter de vraag of artikel 37 van die richtlijn aldus dient te worden uitgelegd dat een huishoudelijke afnemer van een distributiesysteembeheerder die stelt dat hij als consument schade heeft geleden door de factureringsregeling van deze onderneming en die zich richt tot de regulerende instantie, kan worden aangemerkt als „partij" in de zin van die bepaling en tegen het door die instantie vastgestelde besluit om geen maatregelen te nemen tegen de onderneming beroep kan aantekenen bij een rechter.

21 In deze omstandigheden heeft de Korkein hallinto-oikeus de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 37 van [richtlijn 2009/72] aldus worden uitgelegd dat een persoon die als huishoudelijke afnemer van een distributiesysteembeheerder een zaak betreffende die distributiesysteembeheerder voorlegt aan een nationale regulerende instantie, dient te worden beschouwd als een ‚partij' die getroffen wordt door een besluit van de regulerende instantie in de zin van lid 17 van het genoemde artikel en die dus bij de nationale rechter beroep kan instellen tegen het op de distributiesysteembeheerder betrekking hebbende besluit van de nationale regulerende instantie?

2) Wanneer de in de eerste vraag bedoelde persoon niet wordt beschouwd als ‚partij' in de zin van artikel 37 van [richtlijn 2009/72], heeft een huishoudelijke afnemer in een situatie als die in het hoofdgeding dan op een andere rechtsgrondslag een uit het Unierecht voortvloeiend recht op deelname aan de behandeling van zijn verzoek om optreden door de regulerende instantie of recht op toegang tot een nationale rechter, of is dit een zaak van nationaal recht?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

22 Met zijn twee vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 37 van richtlijn 2009/72 aldus moet worden uitgelegd dat het de lidstaten ertoe verplicht om de bevoegdheid tot regeling van geschillen tussen huishoudelijke afnemers en distributiesysteembeheerders aan de regulerende instantie toe te kennen, en bijgevolg om aan een huishoudelijke afnemer die tegen een distributiesysteembeheerder een klacht bij die instantie indient, de hoedanigheid van „partij" in de zin van deze bepaling te verlenen en hem het recht te geven om beroep aan te tekenen tegen het besluit dat deze instantie naar aanleiding van die klacht neemt.

23 Volgens artikel 1 heeft richtlijn 2009/72 tot doel om met het oog op het verbeteren en integreren van concurrerende elektriciteitsmarkten in de Unie gemeenschappelijke regels vast te stellen voor de productie, de transmissie, de distributie en de levering van elektriciteit, alsook regels voor de bescherming van de consumenten. In dit kader bepaalt artikel 3 van deze richtlijn met name de

verplichtingen voor de lidstaten met betrekking tot de bescherming van de consument, met inbegrip van verplichtingen inzake de behandeling van klachten en de buitengerechtelijke beslechting van geschillen, terwijl artikel 37 van de richtlijn de taken en bevoegdheden van de regulerende instantie omschrijft.

24 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet er bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet enkel rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en met de doelstelling die de regeling waarvan zij deel uitmaakt, nastreeft (arresten van 19 juli 2012, A, C-33/11, EU:C:2012:482, punt 27, en 15 maart 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, punt 30).

25 Wat in casu artikel 37 van richtlijn 2009/72 betreft, dient te worden vastgesteld dat tot de taken en bevoegdheden die ten minste aan de nationale regulerende instantie moeten worden toevertrouwd op grond van artikel 37, lid 4, onder e), en lid 5, onder c), van deze richtlijn, onder meer passende bevoegdheden om onderzoek uit te voeren en de nodige onderzoeksbevoegdheden met het oog op geschillenbeslechting krachtens artikel 37, leden 11 en 12, van de richtlijn behoren, alsmede het optreden als instantie voor het beslechten van geschillen die zich tussen het verticaal geïntegreerde bedrijf en de transmissiesysteembeheerder kunnen voordoen naar aanleiding van krachtens artikel 37, lid 11, van dezelfde richtlijn ingediende klachten.

26 Laatstgenoemd voorschrift bepaalt dat partijen die een klacht hebben tegen een transmissie- of distributiesysteembeheerder met betrekking tot diens verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn, die klacht kunnen voorleggen aan de regulerende instantie, die, fungerend als geschillenbeslechtingsinstantie, binnen twee maanden na ontvangst van de klacht een beslissing neemt, waarbij deze termijn van twee maanden in bepaalde gevallen kan worden verlengd. De beslissing van deze instantie heeft bindende kracht tenzij of totdat zij in beroep wordt herroepen. Artikel 37, lid 12, van richtlijn 2009/72 voorziet in een procedure waarmee benadeelde partijen die gerechtigd zijn om bezwaar te maken tegen een overeenkomstig artikel 37 van deze richtlijn vastgesteld besluit over de gehanteerde methoden of, wanneer de regulerende instantie raadplegingsplicht heeft, met betrekking tot de voorgestelde tarieven of methoden, bezwaar kunnen maken met het oog op herziening.

27 Voorts bepaalt artikel 37 van richtlijn 2009/72, met name in de leden 15 tot en met 17, dat de in de leden 11 en 12 van dit artikel bedoelde klachten en bezwaren geen afbreuk doen aan de uitoefening van de beroepsmogelijkheden uit hoofde van het Unierecht of de nationale wetgeving, dat de door de regulerende instanties genomen besluiten volledig moeten worden gemotiveerd en verantwoord teneinde door de rechter te kunnen worden getoetst, en dat de lidstaten ervoor dienen te zorgen dat er geschikte mechanismen op nationaal niveau bestaan krachtens welke een partij die getroffen wordt door een besluit van de regulerende instantie, beroep kan aantekenen bij een instantie die onafhankelijk is van de betrokken partijen en van regeringen.

28 Uit al deze bepalingen volgt dat de regulerende instantie bij de behandeling van een klacht uit hoofde van artikel 37, leden 11 en 12, van richtlijn 2009/72 de bevoegdheid heeft van een instantie voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting, en dat de partijen bij die geschillen het recht hebben om beroep in te stellen tegen het besluit dat deze instantie na een dergelijke klacht heeft genomen indien het voor hen nadelig is.

29 Er moet echter worden vastgesteld dat deze bepalingen niet preciseren of die bevoegdheid ook de bevoegdheid omvat om kennis te nemen van geschillen tussen huishoudelijke afnemers en distributiesysteembeheerders, en dat het begrip „partij” of „benadeelde partij” in artikel 37 van richtlijn 2009/72 door deze richtlijn niet wordt gedefinieerd, zodat er op basis van de bewoordingen van artikel 37 niet kan worden bepaald of dit begrip mede ziet op een huishoudelijke afnemer die een klacht tegen een distributiesysteembeheerder indient wegens schending van de bepalingen van die

richtlijn en, bijgevolg, of dit soort geschil verplicht valt onder de bevoegdheid inzake buitengerechtelijke beslechting van geschillen die door de lidstaten aan de regulerende instantie moet worden toegekend.

30 In dit verband moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat artikel 37, lid 1, onder b), van richtlijn 2009/72 – dat de regulerende instantie opdraagt ervoor te zorgen dat transmissie- en distributiesysteembeheerders, en in voorkomend geval de betrokken systeemeigenaars alsmede de elektriciteitsbedrijven, hun verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn en andere toepasselijke Uniewetgeving naleven – niet verwijst naar de bevoegdheid van de regulerende instantie om de geschillen te beslechten.

31 In de tweede plaats maakt geen enkel voorschrift van artikel 37 van richtlijn 2009/72 dat betrekking heeft op de bevoegdheid inzake de beslechting van geschillen van de regulerende instantie, melding van geschillen tussen huishoudelijke afnemers en distributiesysteembeheerders. Dit is met name het geval bij artikel 37, lid 3, onder b), dat uitdrukkelijk betrekking heeft op geschillen tussen de onafhankelijke systeembeheerder en de eigenaar van het transmissiesysteem, bij artikel 37, lid 4, onder e), dat voorziet in onderzoeksbevoegdheden, en bij artikel 37, lid 5, onder c), dat ziet op geschillen tussen het verticaal geïntegreerde bedrijf en de transmissiesysteembeheerder.

32 In de derde plaats draagt artikel 37 van richtlijn 2009/72 de regulerende instantie op – in lid 1, onder j) – om toezicht te houden op de klachten van huishoudelijke afnemers en – in lid 1, onder n) – om samen met andere bevoegde instanties te helpen waarborgen dat de maatregelen ter bescherming van de consument, waaronder de in bijlage I bij deze richtlijn genoemde maatregelen, doeltreffend zijn en gehandhaafd worden. Artikel 37, lid 2, van deze richtlijn bepaalt dat de in lid 1 van dat artikel bedoelde toezichtstaken, indien het in een lidstaat aldus is geregeld, door andere instanties dan de regulerende instanties kunnen worden uitgevoerd.

33 Aangaande de context van artikel 37 van richtlijn 2009/72 en de doelstelling van de regeling waarvan het deel uitmaakt, moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat er in de overwegingen 42, 51 en 54 van deze richtlijn wordt verklaard dat huishoudelijke afnemers toegang moeten hebben tot mechanismen voor geschillenbeslechting, dat de belangen van de consumenten centraal staan in die richtlijn, dat de lidstaten of, indien een lidstaat dit bepaalt, de regulerende instanties moeten toezien op de eerbiediging van de consumentrechten, dat efficiënte en voor alle consumenten toegankelijke middelen van geschillenbeslechting een garantie zijn voor betere consumentenbescherming, en dat de lidstaten moeten voorzien in procedures voor een snelle en doeltreffende afhandeling van klachten.

34 In de tweede plaats, zoals in punt 23 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, is de doelstelling van richtlijn 2009/72 volgens artikel 1 ervan met name om regels vast te stellen voor de bescherming van de consument en om de rechten van elektriciteitsconsumenten te bepalen. Zo preciseert artikel 3 van deze richtlijn welke verplichtingen op de lidstaten rusten teneinde de bescherming van consumenten te verzekeren. In lid 7 ervan wordt hun opgedragen een hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen, met name met betrekking tot de mechanismen voor geschillenbeslechting. De maatregelen die de lidstaten daartoe op grond van deze bepaling en de daarin aangehaalde bijlage I bij deze richtlijn moeten nemen, hebben volgens punt 1, onder f), van die bijlage tot doel om te verzekeren dat de klanten transparante, eenvoudige en goedkope procedures ter beschikking krijgen voor het afhandelen van hun klachten, waarbij deze procedures voor buitengerechtelijke beslechting van geschillen een billijke en snelle beslechting van geschillen mogelijk moeten maken. Daartoe verplicht artikel 3, lid 13, van richtlijn 2009/72 de lidstaten ertoe om te waarborgen dat er een onafhankelijk mechanisme is, zoals een energieombudsman of een consumentenorgaan, voor de efficiënte afhandeling van klachten en buitengerechtelijke geschillenbeslechting.

35 Wat in de derde plaats de regulerende instantie betreft, wordt in overweging 37 van richtlijn 2009/72 verklaard dat energieregulators de bevoegdheid moeten krijgen om de effectiviteit van de maatregelen ter bescherming van de consument te waarborgen. Artikel 36 van deze richtlijn, dat de algemene doelstellingen van deze instantie omschrijft, bepaalt dat zij alle redelijke maatregelen moet nemen om de door dit artikel vastgestelde doelstellingen te bereiken binnen het kader van haar taken en bevoegdheden zoals vastgesteld in artikel 37 van de richtlijn, waar nodig in nauw overleg met de andere betrokken nationale autoriteiten, zonder dat wordt geraakt aan hun bevoegdheden. Een van deze doelstellingen is volgens artikel 36, onder g), van deze richtlijn het bijdragen tot het waarborgen van consumentenbescherming.

36 Noch uit de in de punten 34 en 35 van het onderhavige arrest vermelde bepalingen van richtlijn 2009/72, noch uit enige andere bepaling daarvan blijkt dat de lidstaten aan de regulerende instantie, met uitsluiting van elke andere autoriteit, de bevoegdheid moeten toekennen inzake buitengerechtelijke beslechting van geschillen tussen huishoudelijke afnemers en elektriciteitsbedrijven, in het bijzonder distributiesysteembeheerders.

37 Integendeel, overweging 51 en artikel 36, onder g), van richtlijn 2009/72 bevestigen dat de door deze richtlijn aan de regulerende instantie opgelegde doelstelling erin bestaat om, zoals de advocaat-generaal in punt 42 van zijn conclusie heeft opgemerkt, in samenwerking met andere bevoegde autoriteiten bij te dragen tot het waarborgen van de doeltreffendheid en de handhaving van de maatregelen voor consumentenbescherming, waaronder de behandeling van klachten, en dat de lidstaten de bevoegdheid hebben om taken met betrekking tot de consumentrechten hetzij aan de regulerende instantie, hetzij aan andere autoriteiten toe te vertrouwen.

38 Voorts wordt in artikel 3, lid 13, van richtlijn 2009/72, met betrekking tot de verplichting voor de lidstaten om te waarborgen dat er een onafhankelijk mechanisme is voor de efficiënte afhandeling van klachten en buitengerechtelijke geschillenbeslechting, door het gebruik van de woorden „zoals een energieombudsman of een consumentenorgaan” uitdrukkelijk te kennen gegeven dat de keuze van de instantie die belast is met het beslechten van geschillen tussen consumenten en elektriciteitsbedrijven tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort.

39 Uit al deze bevindingen volgt dat de lidstaten de bevoegdheid inzake buitengerechtelijke beslechting van geschillen tussen huishoudelijke afnemers en elektriciteitsbedrijven aan een andere autoriteit dan de regulerende instantie kunnen toekennen, voor zover de aldus aangewezen autoriteit overeenkomstig overweging 54 en artikel 3, leden 7 en 13, van en bijlage I, punt 1, onder f), bij richtlijn 2009/72 onafhankelijk is en deze bevoegdheid uitoefent door snelle, efficiënte, transparante, eenvoudige en goedkope procedures voor de afhandeling van klachten toe te passen, zodat een eerlijke en snelle beslechting van geschillen mogelijk is.

40 Het staat de lidstaten ook vrij deze bevoegdheid aan de regulerende instantie toe te kennen, aangezien de uitdrukking „de regulerende instantie beschikt ten minste over de volgende bevoegdheden”, die wordt gebruikt in artikel 37, lid 4, van richtlijn 2009/72, erop wijst dat haar nog andere bevoegdheden kunnen worden toegekend dan die welke in artikel 37 van deze richtlijn uitdrukkelijk worden genoemd. Wanneer de lidstaat ervoor kiest deze bevoegdheid aan de regulerende instantie toe te vertrouwen, blijkt uit artikel 37, leden 11, 16 en 17, van die richtlijn duidelijk dat aan een huishoudelijke afnemer de hoedanigheid van partij alsmede het recht om tegen besluiten van de regulerende instantie beroep in rechte in te stellen moeten worden toegekend.

41 In casu hebben de verwijzende rechter, het Energiavirasto en de Finse regering opgemerkt dat de nationale instantie die bevoegd is om de klacht van een consument tegen een elektriciteitsbedrijf te behandelen, de kuluttajariitalautakunta (commissie voor consumentengeschillen, Finland) is, ten overstaan waarvan de klager de status van partij heeft. Deze consument kan bovendien een klacht indienen bij de ombudsman voor consumenten, ten overstaan van wie hij daarentegen niet de status van partij bezit. Zoals voortvloeit uit punt 39 van het onderhavige arrest, is een dergelijke regeling

niet in strijd met richtlijn 2009/72, voor zover de aldus aangewezen buitengerechtelijke instantie onafhankelijk is en deze bevoegdheid uitoefent door snelle, efficiënte, transparante, eenvoudige en goedkope procedures toe te passen voor de afhandeling van klachten, zodat een eerlijke en snelle beslechting van geschillen mogelijk is.

42 Het Energiavirasto en de Finse regering hebben er tevens op gewezen dat de Finse wetgeving deze instantie ertoe verplicht om de bij haar ingediende onderzoeksverzoeken te behandelen en dat de status van verzoeker van een onderzoek niet de status is van een partij maar van een initiatiefnemer, hetgeen de regulerende instantie in staat stelt haar toezichthoudende taak te vervullen. Ter terechtzitting voor het Hof heeft de Finse regering gepreciseerd dat het door deze instantie in dat kader eventueel genomen besluit niet bindend is ten opzichte van andere overheidsinstanties. Een dergelijke oplossing lijkt niet in strijd te zijn met de verplichtingen die richtlijn 2009/72 de lidstaten oplegt, aangezien zij de vervulling van de in artikel 37 van deze richtlijn aan de regulerende instantie opgedragen taken van toezicht en controle mogelijk kan maken zonder dat er afbreuk wordt gedaan aan de in deze richtlijn vastgestelde rechten van de consumenten en in het bijzonder aan hun recht om toegang te hebben tot buitengerechtelijke procedures voor geschillenbeslechting die voldoen aan de in het vorige punt van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte vereisten.

43 Gelet op een en ander moet op de prejudiciële vragen worden geantwoord dat artikel 37 van richtlijn 2009/72 aldus moet worden uitgelegd dat het de lidstaten er niet toe verplicht om de bevoegdheid tot regeling van geschillen tussen huishoudelijke afnemers en distributiesysteembeheerders aan de regulerende instantie toe te kennen, en bijgevolg om aan een huishoudelijke afnemer die tegen een distributiesysteembeheerder een klacht bij die instantie indient, de hoedanigheid van „partij” in de zin van deze bepaling te verlenen en hem het recht te geven om beroep in te stellen tegen het besluit dat deze instantie naar aanleiding van die klacht neemt.

Kosten

44 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 37 van richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van richtlijn 2003/54/EG dient aldus te worden uitgelegd dat het de lidstaten er niet toe verplicht om de bevoegdheid tot regeling van geschillen tussen huishoudelijke afnemers en distributiesysteembeheerders aan de regulerende instantie toe te kennen, en bijgevolg om aan een huishoudelijke afnemer die tegen een distributiesysteembeheerder een klacht bij die instantie indient, de hoedanigheid van „partij” in de zin van deze bepaling te verlenen en hem het recht te geven om beroep in te stellen tegen het besluit dat deze instantie naar aanleiding van die klacht neemt.

ondertekeningen