



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
G. PITRUZZELLA
fremsat den 4. juni 2020¹

Sag C-360/19

**Crown Van Gelder BV
mod
Autoriteit Consument en Markt,
procesdeltager:
TenneT TSO BV**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af College van Beroep voor het bedrijfsleven (appeldomstol i sager om handel og industri, Nederlandene))

»Præjudiciel forelæggelse – det indre marked for elektricitet – direktiv 2009/72/EF – artikel 37 – den regulerende myndigheds opgaver og beføjelser – begrebet »[e]nhver part, der ønsker at klage« – klage til den regulerende myndighed mod en national transmissionssystemoperatør – formaliteten – krav om direkte eller aftalemæssig relation til denne operatør – foreligger ikke«

1. Er det for at indgive en klage til den nationale energireguleringsmyndighed mod den nationale transmissionssystemoperatør nødvendigt at være sluttet til dette system på grundlag af en direkte aftalemæssig relation til denne operatør?
2. Dette er nærmere bestemt det spørgsmål, som Domstolen skal besvare i den foreliggende sag, som vedrører en anmodning om præjudiciel afgørelse fra College van Beroep voor het bedrijfsleven (appeldomstol i sager om handel og industri, Nederlandene) angående fortolkningen af artikel 37, stk. 11, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/72/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 2003/54/EF².
3. Det præjudicielle spørgsmål fra den forelæggende ret er opstået inden for rammerne af en tvist vedrørende et søgsmål, som selskabet Crown Van Gelder BV (herefter »Crown«) har anlagt til prøvelse af den afgørelse, hvormed Autoriteit Consument en Markt (forbruger- og markedsmyndighed, Nederlandene, herefter »ACM«) afviste den klage, som Crown som følge af en omfattende strømafbrud indgav med henblik på, at ACM skulle fastslå, at Nederlandenes transmissionssystemoperatør ikke havde opfyldt sine forpligtelser i henhold til direktiv 2009/72. ACM afviste denne klage fra realitetsbehandling, fordi Crown, der er sluttet til et regionalt distributionssystem, ikke står i direkte relation til den nævnte transmissionssystemoperatør.
4. Den foreliggende sag giver Domstolen lejlighed til at afklare den personelle rækkevidde af klageretten ved de nationale energireguleringsmyndigheder i medfør af artikel 37, stk. 11, i direktiv 2009/72³.

1 – Originalsprog: italiensk.

2 – EUT 2009, L 211, s. 55. Med virkning fra den 1.1.2021 ophæves direktiv 2009/72 ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/944 af 5.6.2019 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ændring af direktiv 2012/27/EU (omarbejdning) (EUT 2019, L 158, s. 125). Jf. i denne forbindelse artikel 72, stk. 1, i direktiv 2019/944.

3 – Ordlyden af artikel 37, stk. 11, i direktiv 2009/72 er identisk med ordlyden af artikel 60, stk. 2, i direktiv 2019/944.

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

5. 34., 37., 42., 51. og 54. betragtning til direktiv 2009/72 er affattet således:

»(34) Det er nødvendigt, at energireguleringsmyndigheder kan træffe afgørelser i alle regulerings spørgsmål og være fuldt uafhængige af alle andre offentlige og private interesser, hvis det indre marked for elektricitet skal kunne fungere efter hensigten. Dette udelukker hverken domstolskontrol

[...]

(37) Energireguleringsmyndigheder bør have beføjelse til at træffe bindende afgørelser i forhold til elektricitetsvirksomheder og til at pålægge elektricitetsvirksomheder, der ikke opfylder deres forpligtelser, sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning eller til at foreslå at en kompetent domstol pålægger dem sådanne sanktioner. Energireguleringsmyndigheder bør også [...] have beføjelse til at træffe afgørelse om passende foranstaltninger, der sikrer forbrugerne fordele [...] Energireguleringsmyndigheder bør også bemyndiges til at bidrage til at sikre høje standarder for forsyningspligt og offentlig service under hensyntagen til markedsåbningen, beskyttelsen af sårbare kunder samt den fulde effektivitet af forbrugerbeskyttelsesreglerne.

[...]

(42) Hele Fællesskabets industri og handel, herunder små og mellemstore virksomheder og alle EU-borgere, som har økonomisk gavn af det indre marked, bør også kunne opnå et højt forbrugerbeskyttelsesniveau, og navnlig bør privatkunder [...]. Disse kunder bør også have adgang til valgmuligheder, en fair behandling, repræsentation og tvistbilæggelsesmekanismer.

[...]

(51) Dette direktiv bør fokusere på forbrugernes interesser [...]. Det er nødvendigt at styrke og sikre forbrugernes eksisterende rettigheder, og dette bør indebære øget gennemsigtighed. Forbrugerbeskyttelsen bør sikre, at alle forbrugere på bredere europæisk plan drager fordel af et konkurrencebaseret marked. Forbrugerrettighederne bør håndhæves af medlemsstaterne, eller hvis en medlemsstat har fastsat dette, af de regulerende myndigheder.

[...]

(54) En effektiv bilæggelse af tvister, der er tilgængelig for alle forbrugere, sikrer en øget forbrugerbeskyttelse. Medlemsstaterne bør indføre procedurer for en hurtig og effektiv behandling af klager.«

6. Artikel 1 i direktiv 2009/72 bestemmer, at »[i] dette direktiv fastsættes fælles regler for produktion, transmission, distribution og forsyning af elektricitet samt for forbrugerbeskyttelse med henblik på at forbedre og integrere konkurrencebaserede elektricitetsmarkeder i [Unionen]. [...] Det fastlægger endvidere regler for forsyningspligt og elektricitetsforbrugeres rettigheder og præciserer konkurrencevilkårene«.

7. Artikel 2 i direktiv 2009/72 med overskriften »Definitioner« bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

- 4) »transmissionssystemoperatør«: enhver fysisk eller juridisk person, der er ansvarlig for driften, vedligeholdelsen og om nødvendigt udbygningen af transmissionssystemet i et givet område samt i givet fald dets sammenkoblinger med andre systemer og for at sikre, at systemet på lang sigt kan tilfredsstille en rimelig efterspørgsel efter transmission af elektricitet

[...]

- 9) »endelig kunde«: kunde, der køber elektricitet til eget brug

[...]«

8. Artikel 3, stk. 7, i direktiv 2009/72 foreskriver:

»Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger til at beskytte de endelige kunder og sikrer især, at der er passende sikkerhedsforanstaltninger, der beskytter sårbare kunder. [...] De sikrer et højt forbrugerbeskyttelsesniveau, især for så vidt angår [...] ordninger for bilæggelse af tvister. [...]«

9. Artikel 12 i direktiv 2009/72 med overskriften »Transmissionssystemoperatørernes opgaver« bestemmer:

»Hver transmissionssystemoperatør er ansvarlig for:

- a) at sikre, at systemet til stadighed kan imødekomme rimelige krav om transmission af elektricitet, og på almindelige økonomiske vilkår drive, vedligeholde og udbygge sikre, pålidelige og effektive transmissionssystemer under behørig hensyntagen til miljøet
- b) sikre passende måder at opfylde serviceforpligtelserne på
- c) at bidrage til forsyningsikkerheden ved en passende transmissionskapacitet og et pålideligt system
- d) at styre elektricitetsstrømmene i systemet under hensyn til udvekslingerne med andre sammenkoblede systemer. Med henblik herpå skal transmissionssystemoperatøren sikre et sikkert, pålideligt og effektivt elektricitetssystem og i den forbindelse sørge for, at de nødvendige hjælpefunktioner, herunder dem, som skyldes reaktioner på efterspørgsel, er til rådighed, for så vidt dette kan ske uafhængigt af andre transmissionssystemer, som systemet er sammenkoblet med
- e) at give operatørerne for eventuelle andre systemer, som hans system er sammenkoblet med, de oplysninger, som er nødvendige for en sikker og effektiv drift af det sammenkoblede system og for samordnet udbygning og interoperabilitet

[...]«

10. Direktivets artikel 32, stk. 2, bestemmer:

»En transmissions- eller distributionssystemoperatør kan nægte adgang, hvis systemet ikke har den nødvendige kapacitet. [...]. De regulerende myndigheder, hvis medlemsstater har fastsat dette, eller medlemsstaterne sikrer, at disse kriterier anvendes konsekvent, og at den systembruger, som er blevet nægtet adgang, har mulighed for at gøre brug af en tvistbilæggelsesprocedure. [...]«

11. Artikel 37 i direktiv 2009/72 med overskriften »Den regulerende myndigheds opgaver og beføjelser« bestemmer:

»1. Den regulerende myndighed har følgende opgaver:

[...]

b) at sørge for, at transmissions- og distributionssystemoperatører, og i givet fald systemejere, samt elektricitetsvirksomheder, overholder deres forpligtelser i henhold til dette direktiv og anden relevant fællesskabslovgivning, også hvad angår grænseoverskridende forhold

[...]

h) at overvåge, at reglerne for netsikkerhed og -pålidelighed overholdes, evaluere de hidtidige præstationer for netsikkerhed [...]

[...]

m) at overvåge den tid, det tager transmissions- og distributionssystemoperatørerne at foretage tilkoblinger og reparationer

n) at medvirke til at sikre sammen med andre relevante myndigheder, at forbrugerbeskyttelsesforanstaltninger, herunder de i bilag I fastsatte, er effektive og håndhæves

[...]

4. Medlemsstaterne sørger for, at de regulerende myndigheder får tildelt beføjelser, der sætter dem i stand til at udføre opgaverne i stk. 1, 3 og 6 hurtigt og effektivt. Med dette formål for øje skal den regulerende myndighed mindst have beføjelse til:

[...]

a) at træffe afgørelser, der er bindende for elektricitetsvirksomhederne

[...]

d) at pålægge elektricitetsvirksomheder, der ikke opfylder deres forpligtelser i henhold til dette direktiv eller juridisk bindende afgørelser truffet af den regulerende myndighed eller agenturet, sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, eller at foreslå at en kompetent domstol pålægger sådanne sanktioner. Dette omfatter beføjelse til at pålægge eller til at foreslå at pålægge [...] sanktioner [...], hvis deres respektive forpligtelser i henhold til dette direktiv ikke overholdes, og

[...]

11. Enhver part, der ønsker at klage over en transmissions- eller distributionssystemoperatør i forbindelse med den pågældende operatørs forpligtelser i henhold til dette direktiv, kan indbringe en klage for den regulerende myndighed, som i sin egenskab af tvistbilæggelsesmyndighed skal træffe en afgørelse senest to måneder efter modtagelsen af klagen. Denne periode kan forlænges med yderligere to måneder, hvis den regulerende myndighed ønsker yderligere oplysninger. Denne forlængede periode kan forlænges yderligere med klagerens samtykke. Den regulerende myndigheds afgørelse har bindende virkning, medmindre og indtil den underkendes efter påklage.

12. Enhver berørt part, som har ret til at klage over en afgørelse om metoder i henhold til denne artikel eller – når den regulerende myndighed har høringspligt – over forslag til tariffer eller metoder, kan senest to måneder efter, at afgørelsen eller forslaget til afgørelse er offentliggjort – eller tidligere, hvis fastsat af medlemsstaterne – indgive klage med henblik på fornyet behandling. En sådan klage har ikke opsættende virkning.

[...]

17. Medlemsstaterne sørger for, at der på nationalt plan findes passende mekanismer, inden for hvilke en part, der er berørt af en afgørelse truffet af en regulerende myndighed, har klageret ved et organ, der er uafhængigt af de berørte parter og af enhver regering.«

B. *Nederlandsk ret*

12. Artikel 37, stk. 11, i direktiv 2009/72 er blevet gennemført i den nederlandske retsorden ved artikel 51, stk. 1, i Wet houdende regels met betrekking tot de productie, het transport en de levering van elektriciteit (Elektriciteitswet 1998) (lov med bestemmelser om produktion, forsyning og transmission af elektricitet) (elektricitetsloven af 1998) af 2. juli 1998⁴.

II. Faktiske omstændigheder, hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

13. Den 27. marts 2015 indtraf der en omfattende strømafbrydelse som følge af et nedbrud i transformatorstationen (380 kV) i Diemen (Nederlandene). Denne transformatorstation er en del af det nederlandske højspændingstransmissionssystem, for hvilket TenneT TSO BV (herefter »TenneT«) er udpeget som operatør. Strømafbrydelsen førte til stationens totale udfald, hvorved en stor del af provinsen Noord-Holland (Nordholland) og en lille del af provinsen Flevoland var uden strøm i nogle timer.

14. Selskabet Crown driver en papirfabrik i den nordlige del af Nederlandene. Denne fabrik er sluttet til det distributionssystem, der drives af Liander NV og forsynes af det af TenneT forvaltede nationale højspændingstransmissionssystem. Strømafbrydelsen afbrød således transporten af elektricitet til Crowns fabrik i nogle timer den 27. marts 2015.

15. Crown indgav en klage til ACM og anmodede denne myndighed om at fastslå, at TenneT ikke havde gjort alt, hvad der med rimelighed stod i systemoperatørens magt for at forhindre afbrydelsen af transporten af elektricitet, og at Diemen-stationens netstruktur ikke opfyldte de lovmæssige krav. I det væsentlige gjorde Crown gældende, at TenneT havde ansvaret for afbrydelsen af transmissionen af elektricitet, fordi TenneT ikke havde opfyldt ovennævnte forpligtelser i sin egenskab af operatør af det nationale transmissionssystem, hvor fejlen var indtruffet.

16. Ved afgørelse af 30. april 2018 afviste ACM Crowns klage over TenneT fra realitetsbehandling, fordi Crown ikke stod i nogen direkte relation til TenneT, idet Crowns papirfabrik kun havde tilslutning til det af Liander drevne distributionssystem og ikke var tilsluttet TenneT's transmissionssystem. På dette grundlag udelukkede ACM, at Crown kunne kvalificeres som »part« i henhold til artikel 51, stk. 1, i Elektriciteitswet 1998 og artikel 37, stk. 11, i direktiv 2009/72.

17. I lyset af det ovenstående har Crown anlagt søgsmål til prøvelse af ACM's afgørelse ved den forelæggende ret.

⁴ – Stb. 1998, nr. 427.

18. Den forelæggende ret har konstateret, at parterne er uenige om fortolkningen af begrebet »[e]nhver part, der ønsker at klage«, i artikel 37, stk. 11, i direktiv 2009/72, nærmere bestemt om afgrænsningen af kredsen af klageberettigede. Den forelæggende ret nærer tvivl om betydningen af dette begreb og ønsker oplyst, om en person som Crown kan indgive en klage til ACM i en situation som den i hovedsagen omhandlede.

19. Henset til disse omstændigheder har den nationale ret besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 37, stk. 11, i [direktiv 2009/72] fortolkes således, at denne bestemmelse også giver en part klageret over for den nationale netforvalter (transmissionssystemoperatør), såfremt parten ikke har tilslutning til den nationale netforvalters (transmissionssystemoperatørs) net, men kun en tilslutning til et regionalt net (distributionssystem), hvor strømleveringen går i stå på grund af en strømafbrydelse i det nationale net (transmissionssystem), som forsyner det regionale net (distributionssystem)?«

III. Bedømmelse

20. Med sit præjudicielle spørgsmål anmoder den forelæggende ret Domstolen om nærmere bestemt at afklare, hvorvidt begrebet »[e]nhver part, der ønsker at klage« i artikel 37, stk. 11, i direktiv 2009/72 skal fortolkes således, at en endelig kunde har klageret ved den nationale regulerende myndighed over for den nationale transmissionssystemoperatør, i det omfang denne endelige kunde ikke har direkte tilslutning til dette transmissionssystem, men kun er sluttet til et distributionssystem, som forsynes af det ovennævnte transmissionssystem, i tilfælde af afbrydelse af transporten af elektricitet i det transmissionssystem, som forsyner det distributionssystem, hvortil den endelige kunde er sluttet.

21. I medfør af artikel 37, stk. 11, i direktiv 2009/72 kan enhver part, der ønsker at klage over en transmissions- eller distributionssystemoperatør i forbindelse med den pågældende operatørs forpligtelser i henhold til dette direktiv, indbringe en klage for den regulerende myndighed, som i sin egenskab af tvistbilæggelsesmyndighed skal træffe en afgørelse senest to måneder efter modtagelsen af klagen.

22. Spørgsmålet fra den forelæggende ret vedrører det personelle anvendelsesområde for denne bestemmelse, nærmere bestemt rækkevidden af begrebet »[e]nhver part, der ønsker at klage«, som er indeholdt heri.

23. De parter, som har indgivet indlæg til Domstolen, er uenige om fortolkningen af dette begreb. På den ene side har Crown og Europa-Kommissionen foreslået en bred fortolkning, ifølge hvilken en endelig kunde har klageret over for en transmissionssystemoperatør selv i fravær af en direkte relation eller en aftalemæssig forbindelse mellem de to. På den anden side har den nederlandske regering, den finske regering og TenneT foreslået en mere indskrænkende fortolkning af dette begreb i den forstand, at klageretten i medfør af artikel 37, stk. 11, i direktiv 2009/72 forudsætter en direkte relation mellem klageren og den transmissionssystemoperatør, mod hvilken klagen indgives.

24. Besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål fra den forelæggende ret nødvendiggør således en fortolkning af begrebet »[e]nhver part, der ønsker at klage«, som omhandlet i artikel 37, stk. 11, i direktiv 2009/72.

25. Indledningsvis skal det bemærkes, at dette direktiv ikke indeholder en definition af dette begreb i sin helhed eller af de ord, hvori det består, dvs. »part« og »klage«⁵, set hver for sig.

5 – Jf. i denne forbindelse dom af 23.1.2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, præmis 29).

26. Ifølge Domstolens faste praksis følger det af såvel kravene om en ensartet anvendelse af EU-retten som af lighedsprincippet, at en EU-retlig bestemmelse, som efter sin ordlyd ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge dens betydning og rækkevidde, normalt skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning i hele Unionen, som skal søges under hensyntagen til ikke alene bestemmelsens kontekst, men ligeledes til det med den pågældende lovgivning forfulgte mål⁶.

27. Først og fremmest skal det bemærkes, at artikel 37, stk. 11, i direktiv 2009/72 anvender en meget bred formulering, hvorefter *enhver* part, der ønsker at klage over en transmissions- eller distributionssystemoperatør i forbindelse med den pågældende operatørs forpligtelser i henhold til dette direktiv, kan indbringe en klage for den regulerende myndighed.

28. Det fremgår klart af ordlyden af denne bestemmelse, at den regulerende myndigheds kompetence til at behandle en klage er omfattet af to betingelser; for det første skal klagen indgives mod en transmissions- eller distributionssystemoperatør, og for det andet skal klagen vedrøre denne operatørs forpligtelser i henhold til direktiv 2009/72. Denne bestemmelse foreskriver imidlertid ikke, at klageretten i medfør af direktiv 2009/72⁷ er betinget af en direkte relation mellem klageren og den operatør, mod hvilken klagen indgives. Tværtimod er den udtrykkelige brug af ordet »enhver« tegn på en bred personel rækkevidde af den omhandlede bestemmelse.

29. Naturligvis kan brugen af ordet »part« i den omhandlede bestemmelse give anledning til tvetydighed, for så vidt som dette ord kan fortolkes således, at alene personer, som er parter i en aftale, har klageret.

30. Jeg mener dog ikke, at en sådan fortolkning er korrekt.

31. I denne henseende skal det for det første bemærkes, at ordet »part« ud fra en ordlydsmæssig synsvinkel ikke nødvendigvis kun betegner en aftalepart, men også kan opfattes i »processuel« forstand som en henvisning til personer, der har interesse i at indbringe en tvist for den regulerende myndighed.

32. For det andet skal det bemærkes, at ikke alle sprogversioner af den omhandlede bestemmelse anvender et ord, som kan give anledning til den nævnte tvetydighed. Mens den engelske, den franske, den spanske og den nederlandske version anvender et ord, som svarer til det italienske ord »parte«⁸, anvender andre versioner, såsom eksempelvis den tyske og den portugisiske, ord, som slet ikke har aftalemæssig karakter, men utvetydigt henviser til personens interesse i at indbringe en tvist for den regulerende myndighed⁹. Denne omstændighed taler for, at ordet »part« skal gives en anden betydning end ordet »aftalepart«, og dermed, at den omhandlede bestemmelse skal fortolkes således, at klageretten ikke er betinget af en aftalemæssig relation mellem klageren og den transmissions- eller distributionsnetoperatør, mod hvilken klagen indgives.

33. En sådan fortolkning synes bekræftet ved en kontekstuel analyse.

34. I denne henseende vil jeg indledningsvis fremhæve, at ordet »part«, ud over i artikel 37, stk. 11, i direktiv 2009/72, anvendes i to andre stykker i samme artikel, navnlig stk. 12 og 17¹⁰.

6 – Jf. bl.a. dom af 19.12.2019, GRDF (C-236/18, EU:C:2019:1120, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis). Jf. også dom af 23.1.2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

7 – Med hensyn til kvalificeringen af klageretten som en objektiv rettighed henvises til dom af 29.10.2009, Kommissionen mod Belgien (C-474/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:681, præmis 20), der vedrører artikel 23, stk. 5, i direktiv 2003/54, som efterfølgende blev ophævet ved direktiv 2009/72.

8 – Henholdsvis ordene »party«, »partie«, »parte« og »partijen« [o.a.: i den danske version »part«].

9 – Den tyske version anvender ordet »Betroffene« og den portugisiske version ordet »interessado«, som begge kan oversættes til »berørt«.

10 – Ordlyden af disse to bestemmelser er identisk med ordlyden af artikel 60, stk. 3 og 8, i direktiv 2019/944.

35. I medfør af artikel 37, stk. 12, i direktiv 2009/72 tilvejebringes en procedure, der gør det muligt for enhver, der har lidt skade, og som har ret til at klage over en afgørelse om metoder i henhold til direktivets artikel 37, eller når den regulerende myndighed har høringspligt over forslag til tariffer eller metoder, at indgive klage med henblik på fornyet behandling¹¹.

36. Artikel 37, stk. 17, i direktiv 2009/72 foreskriver, at medlemsstaterne sørger for, at der på nationalt plan findes passende mekanismer, inden for hvilke en part, der er berørt af en afgørelse truffet af en regulerende myndighed, har klageret ved et organ, der er uafhængigt af de berørte parter og af enhver regering.

37. Analysen af disse to bestemmelser viser, at det af ingen af dem fremgår, at ordet »part« i artikel 37 i direktiv 2009/72 – der som anført ovenfor i punkt 26 skal undergives en ensartet fortolkning – skal fortolkes således, at dets rækkevidde skal begrænses til personer, der står i en direkte eller aftalemæssig relation til en transmissions- eller distributionsnetoperatør.

38. Tværtimod skal det bemærkes, at direktiv 2009/72 i hvert fald specifikt omhandler et tilfælde, hvor en person, der uden at stå i nogen eksisterende aftalemæssig relation til en transmissions- eller distributionssystemoperatør, kan indbringe en klage for den regulerende myndighed i henhold til direktivets artikel 37, stk. 11. Faktisk bestemmer artikel 32, stk. 2, i direktiv 2009/72, at den berørte bruger kan gøre brug af en tvistbilæggelsesprocedure mod en transmissions- eller distributionssystemoperatør, som nægter den pågældende adgang til det pågældende system.

39. I denne forbindelse fastslog Domstolen i dom af 29. oktober 2009, Kommissionen mod Belgien (C-474/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:681), at medlemsstaterne skal fastsætte, at tvister i forbindelse med nægtet adgang til distributions- eller transmissionsnettet kan indbringes for den regulerende myndighed ved at indgive en klage i henhold til bestemmelsen i artikel 37, stk. 11, i direktiv 2009/72¹².

40. Derfor taler også den kontekstuelle analyse for, at den omhandlede bestemmelse skal fortolkes således, at retten til at indgive en klage mod transmissions- eller distributionssystemoperatøren til den regulerende myndighed ikke er betinget af en aftalemæssig relation til denne operatør.

41. Ud fra en teleologisk synsvinkel finder jeg endvidere, at den indskrænkende fortolkning af begrebet »[e]nhver part, der ønsker at klage«, i artikel 37, stk. 11, i direktiv 2009/72, som den nederlandske regering, den finske regering og TenneT har foreslået, dels strider mod formålet med bestemmelsen i artikel 37, stk. 11, i direktiv 2009/72 samt de regulerende myndigheders opgaver og forpligtelser i henhold til direktivet, dels også kan være uforenelig med det med direktivet forfulgte overordnede formål om at sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau.

42. For det første sigter bestemmelsen i artikel 37, stk. 11, i direktiv 2009/72 mod, at de parter, som er berørt af en transmissions- eller distributionssystemoperatørs handling eller undladelse, kan indbringe tvisten for en udenretslig, uafhængig og specialiseret instans med henblik på at opnå en bindende afgørelse i forhold til operatøren, hvormed overtrædelsen af bestemmelserne i direktiv 2009/72 fastlægges og eventuelt bringes til ophør og sanktioneres.

43. Som Kommissionen med rette har anført, kan en indskrænkende fortolkning af begrebet »[e]nhver part, der ønsker at klage«, som den af den nederlandske regering, den finske regering og TenneT foreslåede, underminere effektiviteten af tvistbilæggesmekanismen i henhold til artikel 37, stk. 11, i direktiv 2009/72. Hvis klageretten betinges af en aftalemæssig relation mellem klageren og den pågældende transmissions- eller distributionssystemoperatør, leder en sådan fortolkning til, at en

11 – Jf. dom af 23.1.2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, præmis 26).

12 – Jf. præmis 23. Denne dom vedrørte artikel 23, stk. 5, i direktiv 2003/54, som blev ophævet ved direktiv 2009/72. Denne artikel svarer til artikel 37, stk. 11, i direktiv 2009/72.

betydelig andel af brugerne udelukkes fra anvendelsesområdet for klageretten ved den regulerende myndighed, navnlig alle de personer, der selv uden at have en aftalemæssig forbindelse med transmissions- eller distributionssystemoperatøren dog alligevel har måttet bære konsekvenserne af denne operatørs eventuelle tilsidesættelse af vedkommendes forpligtelser i henhold til direktiv 2009/72.

44. Ud fra det samme perspektiv mener jeg for det andet, at den ovennævnte indskrænkende fortolkning heller ikke er forenelig med den mission og de opgaver, som direktiv 2009/72 tildeler de regulerende myndigheder, idet disse myndigheder, som det fremgår af 34. og 37. betragtning til samt af artikel 37 i direktivet, spiller en grundlæggende rolle i opbygningen af dette direktiv.

45. Nærmere bestemt underminerer denne fortolkning efter min opfattelse de regulerende myndigheders grundlæggende opgave ifølge artikel 37, stk. 1, litra b), i direktiv 2009/72 til at sikre, at transmissions- eller distributionssystemoperatørerne opfylder deres forpligtelser i henhold til dette direktiv og bestemmelserne i anden relevant EU-lovgivning.

46. Hvis brugernes ret til at indgive klage til de regulerende myndigheder begrænses til de tilfælde, hvor der foreligger en direkte tilslutning til det pågældende system eller en aftalemæssig relation mellem de pågældende personer, vil disse regulerende myndigheders mulighed for at sikre, at transmissions- eller distributionssystemoperatørerne opfylder deres forpligtelser i henhold til direktiv 2009/72 utvivlsomt mindskes. Ved en sådan tilgang begrænses nemlig disse myndigheders mulighed for at opnå viden om og fastlægge disse operatørers eventuelle overtrædelse af den relevante EU-ret, og i konsekvens heraf muligheden for i henhold til artikel 37, stk. 4, litra a) og d), i direktiv 2009/72 at træffe bindende afgørelser i forhold til operatører, som overtræder disse bestemmelser, og pålægge dem sanktioner.

47. I denne forbindelse er det efter min opfattelse vigtigt at fremhæve, i modsætning til hvad TenneT har gjort gældende i sit indlæg, at direktiv 2009/72 ikke kun pålægger transmissionssystemoperatører opgaver og forpligtelser udelukkende i forhold til brugere, som er sluttet til deres system. Det fremgår nemlig tydeligt af direktivets artikel 12, hvori transmissionssystemoperatørernes opgaver specifikt er opremsat, at disse operatører udfører opgaver af systemisk karakter og således pålægges forpligtelser vedrørende eksempelvis elektricitetsforsyningsikkerheden eller sikker og effektiv drift af sammenkoblede systemer, der går langt videre end de forpligtelser, som følger af de aftalemæssige relationer til deres egne kunder, der er sluttet til transmissionsnettet. Rækkevidden af transmissionssystemoperatørernes forpligtelser kan således ikke påberåbes til støtte for den ovennævnte indskrænkende fortolkning af rækkevidden af klageretten i medfør af artikel 37, stk. 11, i direktiv 2009/72.

48. For så vidt angår særligt hovedsagen vil jeg endvidere fremhæve, at artikel 37, stk. 1, litra h) og m), i direktiv 2009/72 udtrykkeligt tildeler de regulerende myndigheder opgaverne med at »overvåge, at reglerne for netsikkerhed og -pålidelighed overholdes, evaluere de hidtidige præstationer for netsikkerhed« samt »overvåge den tid, det tager [transmissionssystemoperatørerne] at foretage tilkoblinger og reparationer«.

49. For det tredje finder jeg, at den indskrænkende fortolkning af begrebet »[e]nhver part, der ønsker at klage«, som er foreslået af den nederlandske regering, den finske regering og TenneT, kan være uforenelig med formålet med direktiv 2009/72 om at sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau, som er centralt i direktivet¹³.

13 – Jf. dom af 23.1.2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, præmis 33).

50. Som det fremgår af 37., 42., 51. og 54. betragtning til samt artikel 1 i direktiv 2009/72, er et af hovedformålene med direktivet at fastsætte regler for forbrugerbeskyttelse og fastlægge elektricitetsforbrugeres rettigheder, idet disse sikres et højt forbrugerbeskyttelsesniveau. I denne forbindelse har Domstolen allerede fastslået, at direktivets artikel 3, stk. 7, pålægger medlemsstaterne at sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau, især for så vidt angår ordninger for bilæggelse af tvister¹⁴.

51. I denne henseende har Domstolen fastslået, at når medlemsstaten vælger at tillægge den regulerende myndighed kompetencen vedrørende udenretslig bilæggelse af forbrugertvister, fremgår det klart af dette direktivs artikel 37, stk. 11, 16 og 17, at en privatkunde skal indrømmes partsstatus og ret til at påklage den regulerende myndigheds afgørelse¹⁵.

52. I det tilfælde, som er omhandlet i det foregående punkt, hvor den regulerende myndighed tillægges kompetencen vedrørende udenretslig bilæggelse af forbrugertvister, bevirker en indskrænkende fortolkning af bestemmelsen i artikel 37, stk. 11, i direktiv 2009/72 svarende til det, som er anført ovenfor i punkt 43, at retten til at indgive klage til den regulerende myndighed begrænses til forbrugere, som har en aftalemæssig relation til den transmissions- eller distributionssystemoperatør, som angiveligt har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet, mens alle de forbrugere, som selv uden at have en sådan aftalemæssig relation alligevel har måttet bære konsekvenserne af denne tilsidesættelse, er afskåret fra denne ret. En fortolkning, som indebærer en sådan indskrænkning af forbrugernes adgang til de i direktiv 2009/72 fastsatte tvistbilægelsesmekanismer, er ikke forenelig med direktivets ovennævnte formål, som fremhævet i den ovennævnte praksis fra Domstolen, om at sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau, især hvad angår adgang til tvistbilægelsesmekanismer.

53. Ud fra det samme perspektiv er en sådan fortolkning ikke forenelig med den opgave, som flere bestemmelser i direktiv 2009/72¹⁶ tildeler de regulerende myndigheder, med at sikre forbrugerbeskyttelsen og den fulde effektivitet af de i direktivet i dette øjemed fastsatte foranstaltninger¹⁷.

54. Sammenfattende fremgår det af ovenstående analyse, at begrebet »[e]nhver part, der ønsker at klage« i artikel 37, stk. 11, i direktiv 2009/72 efter min opfattelse skal fortolkes således, at den i denne bestemmelse fastsatte ret til at klage over en transmissions- eller distributionssystemoperatør ikke er betinget af en direkte eller aftalemæssig relation mellem den endelige kunde, der ønsker at klage, og den af klagen omfattede operatør.

55. I denne henseende vil jeg endvidere fremhæve, sådan som det bekræftes af den intense debat i retsmødet, at når de to ovenfor i punkt 28 anførte betingelser – dvs. for det første, at klagen indgives mod en transmissions- eller distributionssystemoperatør, og for det andet, at klagen vedrører den ovennævnte operatørs forpligtelser i henhold til direktiv 2009/72 – er opfyldt, savner den subjektive omstændighed, på grundlag af hvilken den endelige kunde indgiver klage, betydning med hensyn til klagens antagelighed til realitetsbehandling. Især er der intet, som hindrer en endelig kunde, der hævder at have lidt skade som følge af en transmissionssystemoperatørs overtrædelse af bestemmelser i direktiv 2009/72, i at indgive klage mod denne operatør til den kompetente regulerende myndighed med henblik på at fremskaffe beviselementer til støtte for et eventuelt erstatningssøgsmål ved den kompetente nationale domstol.

14 – Jf. i denne forbindelse også dom af 23.1.2020, *Energiavirasto* (C-578/18, EU:C:2020:35, præmis 34).

15 – Dom af 23.1.2020, *Energiavirasto* (C-578/18, EU:C:2020:35, præmis 40).

16 – Jf. bl.a. artikel 36, navnlig litra g), og artikel 37, stk. 1, litra n), i samt 37. betragtning, 51. betragtning in fine og 54. betragtning til direktiv 2009/72.

17 – Jf. i denne forbindelse dom af 23.1.2020, *Energiavirasto* (C-578/18, EU:C:2020:35, præmis 35).

56. Om dette emne fremhæver jeg i øvrigt, at ingen bestemmelser i direktiv 2009/72 regulerer den bevisværdi, som en eventuel afgørelse truffet af den regulerende myndighed i henhold til dette direktiv har i et erstatningssøgsmål ved en almindelig domstol. Denne bevisværdi skal således defineres i medlemsstaternes nationale lovgivning. Som Kommissionen har anført i retsmødet, råder disse myndigheder imidlertid over særlige sektorielle og tekniske kundskaber, som sætter dem bedre i stand til at fastlægge brud på forpligtelser i henhold til direktiv 2009/72. Retten til at indgive en klage til disse myndigheder forenkler dermed de nationale domstoles prøvelse af erstatningssøgsmål, hvilket i sidste ende bidrager til en mere effektiv domstolsbeskyttelse mod overtrædelser af EU-retten.

IV. Forslag til afgørelse

57. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål, som College van Beroep voor het bedrijfsleven (appeldomstol i sager om handel og industri, Nederlandene) har forelagt, på følgende måde:

»Artikel 37, stk. 11, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/72/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 2003/54/EF skal fortolkes således, at en endelig kunde har klageret ved den nationale regulerende myndighed over for den nationale transmissionssystemoperatør, i det omfang denne endelige kunde ikke har direkte tilslutning til dette transmissionssystem, men kun er sluttet til et distributionssystem, som forsynes af det ovennævnte transmissionssystem, i tilfælde af afbrydelse af transporten af elektricitet i det transmissionssystem, som forsyner det distributionssystem, hvortil den endelige kunde er sluttet.«