



# Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS  
EVGENI TANCHEV  
vom 24. Oktober 2019<sup>1</sup>

**Rechtssache C-578/18**

**Energiavirasto,  
Beteiligte:  
A,  
Caruna Oy**

(Vorabentscheidungsersuchen des Korkein hallinto-oikeus [Oberster Verwaltungsgerichtshof, Finnland])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Elektrizitätsbinnenmarkt – Richtlinie 2009/72/EG – Sachlicher Geltungsbereich – Rechtsbehelfe – Art. 37 Abs. 17 – Begriff der von einer Entscheidung einer Regulierungsbehörde ‚betroffenen Partei‘ – Klagebefugnis eines Verbraucherkunden eines Netzunternehmens – Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes“

## I. Einleitung

1. Kann ein Kunde, der eine nationale Regulierungsbehörde um Überprüfung ersucht, ob die Fakturierungsvereinbarungen seines Stromversorgers mit dem Recht des Mitgliedstaats in Einklang stehen, als eine von einer Entscheidung einer Regulierungsbehörde „betroffene Partei“ gemäß Art. 37 Abs. 17 der Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG<sup>2</sup> angesehen werden, so dass der Kunde das Recht hat, gegen die von der Behörde getroffene Entscheidung bei einer von den beteiligten Parteien und Regierungen unabhängigen Stelle im Sinne dieser Vorschrift eine Beschwerde einzulegen?
2. Diese Problematik bildet den eigentlichen Kern des vom Korkein hallinto-oikeus (Oberster Verwaltungsgerichtshof, Finnland) beim Gerichtshof eingereichten Vorabentscheidungsersuchens.
3. Der vorliegende Fall gibt dem Gerichtshof erstmals Gelegenheit, über die Auslegung von Art. 37 Abs. 17 der Richtlinie 2009/72 und die Konsequenzen zu entscheiden, die sich im Fall der Anwendbarkeit der Vorschrift für das Recht auf gerichtliche Kontrolle ergeben.

<sup>1</sup> Originalsprache: Englisch.

<sup>2</sup> ABl. 2009, L 211, S. 55.

## II. Rechtlicher Rahmen

### A. Unionsrecht

4. Art. 37 Abs. 17 der Richtlinie 2009/72 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass auf nationaler Ebene geeignete Verfahren bestehen, die einer betroffenen Partei das Recht geben, gegen eine Entscheidung einer Regulierungsbehörde bei einer von den beteiligten Parteien und Regierungen unabhängigen Stelle Beschwerde einzulegen.“

### B. Finnisches Recht

5. Gemäß § 2 des Laki sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (590/2013) (Gesetz Nr. 590/2013 über die Aufsicht über den Elektrizitäts- und Gasmarkt, im Folgenden: Aufsichtsgesetz) findet dieses Gesetz u. a. auf die Wahrnehmung der Aufsichts- und Kontrollaufgaben Anwendung, die der Energiavirasto (Energiebehörde, Finnland) im Sähkömarkkinalaki (588/2013) (Gesetz Nr. 588/2013 über den Elektrizitätsmarkt; im Folgenden: Elektrizitätsmarktgesetz) sowie den auf dessen Grundlage erlassenen Vorschriften und behördlichen Anordnungen als Aufgaben zugewiesen sind.

6. Gemäß § 5 des Aufsichtsgesetzes ist es Aufgabe der Energiavirasto, die Einhaltung der in § 2 des Gesetzes genannten nationalen und unionsrechtlichen Rechtsvorschriften sowie der behördlichen Anordnungen zu überwachen und die übrigen in § 2 genannten, ihr durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben wahrzunehmen.

7. Gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 13 des Aufsichtsgesetzes ist es Aufgabe der Energiavirasto, bei ihrer Tätigkeit als nationale Regulierungsbehörde im Sinne der den Elektrizitäts- und Gassektor betreffenden Rechtsvorschriften der Union dazu beizutragen, die Effizienz und die Durchsetzung von Verbraucherschutzmaßnahmen, die den Elektrizitäts- und Gasmarkt betreffen, zu gewährleisten.

8. § 57 Abs. 2 des Elektrizitätsmarktgesetzes bestimmt u. a., dass ein Verteilernetzbetreiber den Verbrauchern unterschiedliche Zahlungsmodalitäten für das Bezahlen der Rechnungen für die Verteilung von Elektrizität anbieten muss. In den angebotenen Alternativen dürfen keine unbegründeten oder unterschiedliche Kundengruppen diskriminierenden Bedingungen enthalten sein.

9. § 106 Abs. 2 des Elektrizitätsmarktgesetzes bestimmt, dass die Energiavirasto dafür verantwortlich ist, die Einhaltung dieses Gesetzes und der auf seiner Grundlage erlassenen Vorschriften und behördlichen Anordnungen sowie die Befolgung der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Genehmigungsbeschlüsse zu überwachen. Gemäß dieser Vorschrift ist die Aufsicht gesondert im Aufsichtsgesetz geregelt. Gemäß Abs. 4 desselben Paragraphen überwacht der Kuluttaja-asiamies (Verbraucherombudsmann, Finnland) die Rechtmäßigkeit der Klauseln der in Kapitel 13 des Gesetzes genannten Verträge (Stromverträge) im Hinblick auf den Verbraucherschutz.

10. § 114 des Elektrizitätsmarktgesetzes bestimmt, dass gegen eine aufgrund dieses Gesetzes erlassene Entscheidung der Energiavirasto ein Rechtsbehelf nach Maßgabe des Hallintolainkäyttölaki (586/1996) (Verwaltungsgerichtsordnung [586/1996]) eingelegt werden kann. Gemäß § 5 Abs. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung ist mit einer durch Beschwerde anfechtbaren Entscheidung eine Maßnahme gemeint, durch die eine Rechtssache in der Sache entschieden oder als unzulässig zurückgewiesen worden ist. Gemäß § 6 Abs. 1 desselben Gesetzes kann gegen eine Entscheidung von der Partei Beschwerde eingelegt werden, an die sich die Entscheidung richtet oder deren Rechte, Pflichten und Interessen sie unmittelbar berührt.

### III. Sachverhalt, Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

11. Wie der Vorlageentscheidung zu entnehmen ist, hatte A als Verbraucherkunde mit der Betreiberin des Elektrizitätsverteilernetzes, der Caruna Oy (vormals Fortum Sähkönsiirto Oy), einen Vertrag über Stromübertragung abgeschlossen<sup>3</sup>.

12. A stellte am 5. September 2013 per E-Mail einen Antrag bei der als nationale Regulierungsbehörde im Sinne der Richtlinie 2009/72 fungierenden Energiavirasto auf Überprüfung, ob das Fakturierungssystem der Caruna Oy mit § 57 Abs. 2 des Elektrizitätsmarktgesetzes in Einklang stehe, wonach der Übertragungsnetzbetreiber verpflichtet ist, seinen Kunden unterschiedliche Zahlungsmodalitäten für die Bezahlung von Rechnungen für die Verteilung von Elektrizität anzubieten. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts ging es bei dem Antrag von A somit um das einem Verbraucherkunden gemäß Anhang I Nr. 1 Buchst. d der Richtlinie 2009/72 zustehende Recht, zwischen mehreren unterschiedlichen Zahlungsmodalitäten wählen zu können. Auf den Antrag von A hin prüfte die Energiavirasto die Rechtmäßigkeit des Fakturierungssystems der Caruna Oy.

13. Mit Entscheidung vom 31. März 2014 befand die Energiavirasto, dass die Caruna Oy nicht gegen § 57 Abs. 2 des Elektrizitätsmarktgesetzes verstoßen habe und dass es in der Angelegenheit keiner weiteren Maßnahmen bedürfe. In dieser Entscheidung wurde die Caruna Oy als Beteiligte und A als Untersuchungsantragsteller bezeichnet.

14. Die Energiavirasto wies den Widerspruch von A mit Entscheidung vom 28. April 2014 als unzulässig zurück und lehnte seinen Antrag, ihm die Stellung einer beteiligten Partei einzuräumen und die Entscheidung in der Sache abzuändern, ab.

15. A legte gegen die Entscheidung der Energiavirasto einen Rechtsbehelf beim Helsingin hallinto-oikeus (Verwaltungsgericht Helsinki, Finnland) ein und beantragte, dass ihm in der von der Energiavirasto behandelten Rechtssache die Stellung einer beteiligten Partei eingeräumt werde. Des Weiteren beantragte A, die am 31. März 2014 und 28. April 2014 erlassenen Entscheidungen aufzuheben und die Rechtssache an die Energiavirasto zur erneuten Behandlung zurückzuverweisen.

16. Der Helsingin hallinto-oikeus (Verwaltungsgericht Helsinki) gab dem Begehren von A mit Entscheidung vom 23. Mai 2016 statt.

17. Die Energiavirasto hat gegen diese Entscheidung einen Rechtsbehelf beim Korkein hallinto-oikeus (Oberster Verwaltungsgerichtshof) eingelegt. Die Energiavirasto stützt ihren Rechtsbehelf darauf, dass der Umstand, dass A einen Untersuchungsantrag bei der Energiavirasto gestellt habe, ihn nicht berechtige, an der Behandlung seines Antrags teilzunehmen oder Rechtsbehelfe gegen seinen Antrag betreffende Entscheidungen bei einem nationalen Gericht einzulegen.

18. Der Korkein hallinto-oikeus (Oberster Verwaltungsgerichtshof) hat im Hinblick auf die richtige Auslegung von Art. 37 Abs. 17 der Richtlinie 2009/72 Zweifel, ob ein Verbraucherkunde eines Netzunternehmens, der wie A der Ansicht sei, durch das Fakturierungssystem dieses Unternehmens geschädigt worden zu sein, und die Rechtssache vor die nationale Regulierungsbehörde gebracht habe, als von einer Entscheidung einer Regulierungsbehörde „betroffene Partei“ im Sinne dieser Vorschrift zu qualifizieren und daher berechtigt sei, einen Rechtsbehelf gegen diese Entscheidung bei einem nationalen Gericht einzulegen.

<sup>3</sup> Es ist anzumerken, dass ein Verbraucherkunde in der Richtlinie 2009/72 gemäß der dort in Art. 2 Abs. 10 festgelegten Definition als „Haushalts-Kunde“ bezeichnet wird und dass eine Definition eines „Verteilernetzbetreibers“ in Art. 2 Abs. 6 dieser Richtlinie enthalten ist. In den vorliegenden Schlussanträgen werde ich in Übereinstimmung mit dem Wortlaut der Vorlageentscheidung die Begriffe „Verbraucherkunde“ und „Netzunternehmen“ verwenden.

19. Der Korkein hallinto-oikeus (Oberster Verwaltungsgerichtshof) ist insbesondere der Auffassung, dass in der Rechtsprechung des Gerichtshofs keine Fälle zu finden seien, in denen ein Verbraucherkunde oder eine sonstige als Kunde auftretende natürliche Person als berechtigt angesehen worden wäre, bei einem Gericht einen Rechtsbehelf gegen Entscheidungen einer nationalen Regulierungsbehörde in einer Konstellation einzulegen, die den Umständen des vorliegenden Falles gleichgelagert seien, wobei zu berücksichtigen sei, dass die Entscheidung, die die Energiavirasto als nationale Regulierungsbehörde über die Vereinbarkeit der Rechnungsstellung des Netzunternehmens mit dem Elektrizitätsmarktgesetz erlassen habe, auch im Zusammenhang mit einer sich auf die Fakturierung beziehenden Klausel des Stromübertragungsvertrags zwischen diesem Unternehmen und dem Verbraucherkunden gestanden habe. Darüber hinaus weist der Korkein hallinto-oikeus (Oberster Verwaltungsgerichtshof) darauf hin, dass die Kontrolle der Rechtmäßigkeit von Stromverträgen unter dem Gesichtspunkt des Verbraucherschutzes in den nationalen Rechtsvorschriften als Aufgabe des Verbraucherombudsmanns geregelt sei und dass ein Verbraucher zudem Streitigkeiten vor den Kuluttajariitalautakunta (Ausschuss für Verbraucherstreitigkeiten, Finnland) oder vor die ordentlichen Gerichte bringen könne, wobei jedoch die Zuständigkeit für eine rechtlich bindende Entscheidung über eine einzelne Verbraucherrechtsstreitigkeit nur bei den ordentlichen Gerichten und nicht den Verwaltungsgerichten liege, da es in Finnland für geringfügige Verbraucherrechtsstreitigkeiten kein spezielles Rechtsinstitut gebe.

20. Unter diesen Umständen hat der Korkein hallinto-oikeus (Oberster Verwaltungsgerichtshof) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist Art. 37 der Richtlinie 2009/72 dahin auszulegen, dass eine Person, die Verbraucherkunde eines Netzunternehmens ist und die vor der nationalen Regulierungsbehörde eine das Netzunternehmen betreffende Sache anhängig gemacht hat, als „betroffene Partei“ im Sinne von Abs. 17 des genannten Artikels anzusehen ist, die von der Entscheidung der Regulierungsbehörde betroffen und somit befugt ist, gegen eine das Netzunternehmen betreffende Entscheidung der nationalen Regulierungsbehörde einen Rechtsbehelf bei einem nationalen Gericht einzulegen?
2. Hat, sofern die in der ersten Frage bezeichnete Person nicht als „betroffene Partei“ im Sinne von Art. 37 der Richtlinie 2009/72 anzusehen ist, ein Verbraucherkunde in einer Stellung wie der des Rechtsbehelfsführers des Ausgangsverfahrens ein sich auf irgendeiner anderen rechtlichen Grundlage aus dem Unionsrecht ergebendes Recht, sich vor der Regulierungsbehörde an der Behandlung eines von ihm gestellten Antrags auf Einleitung einer Maßnahme zu beteiligen bzw. die Sache von einem nationalen Gericht überprüfen zu lassen, oder richtet sich diese Frage nach nationalem Recht?

21. A, die finnische, die ungarische und die niederländische Regierung sowie die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen beim Gerichtshof eingereicht. A, die Energiavirasto, die finnische Regierung und die Kommission haben an der mündlichen Verhandlung vom 19. Juni 2019 teilgenommen.

#### **IV. Zusammenfassung der Erklärungen der Verfahrensbeteiligten**

22. A, die niederländische Regierung und die Kommission sind der Auffassung, dass ein Verbraucherkunde in der Stellung von A als „betroffene Partei“ im Sinne von Art. 37 Abs. 17 der Richtlinie 2009/72 einzustufen sei, während die Energiavirasto sowie die finnische und die ungarische Regierung die gegenteilige Auffassung vertreten.

23. A macht geltend, dass sein das Fakturierungssystem der Caruna Oy betreffender Antrag an die Energiavirasto eine Beschwerde darstelle, die dazu berechtige, sich gemäß Art. 37 Abs. 11 der Richtlinie 2009/72 mit einem Rechtsbehelf an die nationale Regulierungsbehörde zu wenden. Die nach finnischem Recht zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe für die Behandlung von Verbraucherbeschwerden ersetzen in Anbetracht u. a. der Zeit und der Gebühren, die mit der Anrufung der ordentlichen Gerichte verbunden seien, sowie der Tatsache, dass die Entscheidung des Ausschusses für Verbraucherstreitigkeiten lediglich eine unverbindliche Empfehlung an die Parteien darstelle, nicht Art. 37 Abs. 11 der Richtlinie 2009/72. In der mündlichen Verhandlung hat A ausgeführt, dass er sich mit einer denselben Streitgegenstand betreffenden Beschwerde an den Ausschuss für Verbraucherstreitigkeiten gewandt habe, er es aber infolge der Entscheidung der Energiavirasto für nicht vernünftig gehalten habe, dieses Verfahren weiter zu betreiben, da es in der Praxis unwahrscheinlich sei, dass dieser Ausschuss eine Entscheidung treffe, die von der Entscheidung der nationalen Regulierungsbehörde abweiche.

24. Die Energiavirasto macht geltend, dass Art. 37 der Richtlinie 2009/72 keine Anwendung auf Verbraucherkunden finde und dass die nationalen Regulierungsbehörden nach dieser Richtlinie nicht dazu verpflichtet seien, sich mit Verbraucherbeschwerden zu befassen. Untersuchungsanträge seien nach nationalem Recht vorgesehen, und die in Rede stehenden Entscheidungen beruhten nicht auf Art. 37 Abs. 11 der Richtlinie 2009/72. A sei lediglich ein Informant gewesen. Effektiver gerichtlicher Rechtsschutz werde durch den Ausschuss für Verbraucherstreitigkeiten und die ordentlichen Gerichte garantiert; dem Verbraucher im Ausgangsverfahren das Recht auf Anrufung der Verwaltungsgerichte einzuräumen, würde bedeuten, dass alle potenziellen Verbraucherkunden in Finnland diese Rechte ebenfalls hätten.

25. Die finnische Regierung, die weitgehend durch die ungarische Regierung unterstützt wird, macht geltend, dass nationale Rechtsvorschriften, die jeder natürlichen oder juristischen Person die Möglichkeit einräumten, einen Untersuchungsantrag an die Energiavirasto zu richten, eine rein nationale Lösung darstellten, die nicht an die Richtlinie 2009/72 anknüpfte. Nationale Regulierungsbehörden seien nach der Richtlinie 2009/72 nicht dazu verpflichtet, sich mit Verbraucherbeschwerden zu befassen, und im Hinblick auf Wortlaut, Entstehungsgeschichte, Systematik und Zweck der Richtlinie 2009/72 finde Art. 37 Abs. 11, 12 und 17 dieser Richtlinie ausschließlich auf Elektrizitätsunternehmen Anwendung. Die finnische Regierung betont, dass das finnische Recht Verfahren für die Behandlung von Verbraucherbeschwerden durch den Ausschuss für Verbraucherstreitigkeiten und den Verbraucherombudsmann vorsehe und dass Verbraucher gegen Elektrizitätsunternehmen, die angeblich ihre Rechte verletztten, bei den ordentlichen Gerichten Klage erheben könnten und somit gerichtlicher Schutz garantiert sei.

26. Die niederländische Regierung macht ausgehend von der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Klagebefugnis von Parteien, die von Entscheidungen der nationalen Regulierungsbehörden betroffen sind<sup>4</sup>, geltend, dass ein Verbraucherkunde als „betroffene Partei“ im Sinne des Art. 37 Abs. 17 der Richtlinie 2009/72 anzusehen sei, soweit die Entscheidungen der nationalen Regulierungsbehörde seine aus dem Unionsrecht folgenden Rechte beeinträchtigten. Dies sei im Ausgangsverfahren der Fall, in dem A einen Antrag an die nationale Regulierungsbehörde gerichtet habe, von dem die niederländische Regierung annimmt, dass er als Beschwerde im Sinne des Art. 37 Abs. 11 der Richtlinie 2009/72 behandelt worden sei, und die Entscheidung der nationalen Regulierungsbehörde beeinträchtige das Recht von A aus Art. 3 Abs. 7 und Nr. 1 Buchst. d des Anhangs I der Richtlinie 2009/72, die Zahlungsmodalitäten zu wählen. Die niederländische Regierung betont, dass sich Art. 3 Abs. 13 der Richtlinie 2009/72 von Art. 37 Abs. 11 dieser Richtlinie unterscheide, der in keiner Weise das Recht auf Zugang zu einem Gericht einschränke, wenn eine Entscheidung einer nationalen Regulierungsbehörde die Rechte des Verbrauchers aus der Richtlinie beeinträchtige.

<sup>4</sup> Die niederländische Regierung bezieht sich insbesondere auf das Urteil vom 21. Februar 2008, Tele2 Telecommunication (C-426/05, EU:C:2008:103, Rn. 26, 30 und 32).

27. Die Kommission teilt diesen Standpunkt. Art. 37 Abs. 17 der Richtlinie 2009/72 finde nach Wortlaut und Systematik auf Verbraucherkunden Anwendung und sei, wie sie in der mündlichen Verhandlung unterstrichen habe, allgemeiner formuliert als Art. 37 Abs. 11 und 12 dieser Richtlinie. Außerdem ergäben sich aus Art. 3 Abs. 13 und Art. 37 Abs. 17 der Richtlinie 2009/72 unterschiedliche Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, und da die ordentlichen Gerichte in Finnland offenbar nicht zuständig seien, die Rechtmäßigkeit von Entscheidungen der nationalen Regulierungsbehörde zu überprüfen, könne der Verbraucherkunde, wenn er nicht das Recht auf einen Rechtsbehelf nach Art. 37 Abs. 17 dieser Richtlinie habe, eine bestandskräftig gewordene Entscheidung einer nationalen Regulierungsbehörde nicht anfechten.

## V. Analyse

28. Im Mittelpunkt der Vorlagefragen des Korkein hallinto-oikeus (Oberster Verwaltungsgerichtshof) steht die Erwägung, ob ihn die Richtlinie 2009/72 und das Unionsrecht allgemein dazu verpflichten, unter den Umständen des Ausgangsverfahrens einen Weg für ein Verfahren der gerichtlichen Kontrolle zu eröffnen, der nach dem mitgliedstaatlichen nationalen Recht nicht existiert.

29. Bevor ich mich der Auslegung von Art. 37 Abs. 17 der Richtlinie 2009/72 zuwende, müssen meines Erachtens zunächst die Urteile des Gerichtshofs zur Klagebefugnis von Parteien, die von Entscheidungen nationaler Regulierungsbehörden betroffen sind, sowie die Frage, ob die in Rede stehende Entscheidung der Energiavirasto in den sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie 2009/72 fällt, erörtert werden.

30. Dies vorausgeschickt halte ich die zweite Frage für unzulässig, soweit sie die Rechte von A betrifft, an dem Verfahren teilzunehmen, das zu der in Rede stehenden Entscheidung der Energiavirasto geführt hat. Weder haben die Parteien hinsichtlich dieses Aspekts etwas vorgetragen, noch wurde dessen Relevanz in der Vorlageentscheidung erörtert. In den Akten finden sich daher keine hinreichenden Informationen über den einschlägigen Sachverhalt und das einschlägige Recht, die dem Gerichtshof eine Entscheidung ermöglichen würden<sup>5</sup>. Da sich das, was von der zweiten Frage übrigbleibt, auf das Recht auf Überprüfung durch ein mitgliedstaatliches Gericht bezieht, handelt es sich um eine Wiederholung der ersten Frage. Ich werde nur die erste Frage beantworten.

31. Meine Analyse besteht aus drei Teilen. Als Erstes werde ich in Abschnitt A im Hinblick auf die vorliegende Rechtssache die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Klagebefugnis von Parteien, die von Entscheidungen einer nationalen Regulierungsbehörde betroffen sind, prüfen. Als Zweites werde ich in Abschnitt B untersuchen, ob die in Rede stehende Entscheidung der Energiavirasto in den materiellen Anwendungsbereich der Richtlinie 2009/72 fällt. Als Drittes werde ich in Abschnitt C Art. 37 Abs. 17 der Richtlinie 2009/72 unter den Umständen des Ausgangsverfahrens auslegen.

32. Auf der Grundlage dieser Analyse bin ich zu dem Ergebnis gelangt, dass ein Verbraucherkunde eines Elektrizitätsnetzunternehmens wie A unter den Umständen des Ausgangsverfahrens nicht als eine von einer Entscheidung einer Regulierungsbehörde „betroffene Partei“ im Sinne von Art. 37 Abs. 17 der Richtlinie 2009/72 angesehen werden kann.

<sup>5</sup> Vgl. z. B. Urteile vom 13. Dezember 2018, Tilo Rittinger u. a. (C-492/17, EU:C:2018:1019, Rn. 37 bis 39), und vom 2. Mai 2019, Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, Rn. 16 bis 20).

### ***A. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu von Entscheidungen nationaler Regulierungsbehörden betroffenen Parteien***

33. Wie in den Erklärungen der finnischen, der ungarischen und der niederländischen Regierung sowie der Kommission ausgeführt, hat der Gerichtshof im Hinblick auf die Auslegung unionsrechtlicher Maßnahmen zu anderen regulierten Märkten, wie Telekommunikation und Erdgas in den Urteilen *Tele2 Telecommunication*<sup>6</sup>, *T-Mobile Austria*<sup>7</sup>, *Arcor*<sup>8</sup> und *E.ON Földgáz Trade*<sup>9</sup>, bereits die Klagebefugnis von Parteien, die von Entscheidungen einer nationalen Regulierungsbehörde betroffen sind, erörtert. Jedoch bin ich der Auffassung, dass die Umstände, die den Rechtssachen, in denen diese Urteile ergangen sind, zugrunde liegen, von denen des Ausgangsverfahrens abweichen, da es in keiner dieser Rechtssachen um die materielle Reichweite des Unionsrechts ging. Wie ich in Abschnitt B dieser Schlussanträge darlegen werde, ist dies wesentlich für die Entscheidung des Rechtsstreits des Ausgangsverfahrens.

34. Das Urteil *Tele2 Telecommunication*<sup>10</sup> betraf u. a. die Auslegung von Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie)<sup>11</sup>. Gegenstand des Ausgangsverfahrens war das Recht eines Unternehmens, eine an einen Wettbewerber gerichtete Entscheidung einer nationalen Regulierungsbehörde im Zusammenhang mit einem von dieser Behörde gemäß der genannten Richtlinie durchgeführten Verwaltungsverfahren zur Marktanalyse anzufechten. Der materielle Anwendungsbereich der Rahmenrichtlinie war mit anderen Worten bereits eröffnet, als der Gerichtshof im Urteil *Tele2 Telecommunication* entschied, dass Art. 4 dieser Richtlinie und der unionsrechtlich garantierte Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes in dieser Rechtssache die Rechte Dritter schützten, die von der Entscheidung der in dieser Rechtssache in Rede stehenden nationalen Regulierungsbehörde betroffen seien.

35. Im Urteil *T-Mobile Austria*<sup>12</sup> folgte der Gerichtshof dem im Urteil *Tele2 Telecommunication* gesteckten Rahmen für die Beurteilung der Befugnis eines Unternehmens, eine von einer nationalen Regulierungsbehörde erlassene Entscheidung in einem Verfahren anzufechten, in dem es um die Genehmigung der aus der Übernahme bestimmter Unternehmen nach den unionsrechtlichen Telekommunikationsregelungen folgenden Änderung der Eigentümerstruktur ging. Der Gerichtshof stellte fest, dass ein solches Unternehmen als betroffene Partei gemäß Art. 4 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie angesehen werden müsse, wenn es sich um einen Wettbewerber des Unternehmens oder der Unternehmen handle, an das bzw. an die die Entscheidung der nationalen Regulierungsbehörde gerichtet sei, und wenn diese Entscheidung im Zusammenhang mit einem Verfahren ergangen sei, das dem Schutz des Wettbewerbs diene, und die fragliche Entscheidung geeignet sei, sich auf die Marktstellung des erstgenannten Unternehmens auszuwirken.

6 Urteil vom 21. Februar 2008 (C-426/05, EU:C:2008:103).

7 Urteil vom 22. Januar 2015 (C-282/13, EU:C:2015:24).

8 Urteil vom 24. April 2008 (C-55/06, EU:C:2008:244).

9 Urteil vom 19. März 2015 (C-510/13, EU:C:2015:189).

10 Urteil vom 21. Februar 2008 (C-426/05, EU:C:2008:103, insbesondere Rn. 2, 12 bis 15, 27, 30 bis 39 und 43 bis 48).

11 ABl. 2002, L 108, S. 33. Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2002/21 bestimmt: „Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass es auf nationaler Ebene wirksame Verfahren gibt, nach denen jeder Nutzer oder Anbieter elektronischer Kommunikationsnetze und/oder -dienste, der von einer Entscheidung einer nationalen Regulierungsbehörde betroffen ist, bei einer von den beteiligten Parteien unabhängigen Beschwerdestelle Rechtsbehelf gegen diese Entscheidung einlegen kann.“

12 Urteil vom 22. Januar 2015 (C-282/13, EU:C:2015:24, insbesondere Rn. 12 bis 26, 32 bis 39 und 46 bis 48).

36. Im Urteil Arcor<sup>13</sup> folgte der Gerichtshof einem ähnlichen Ansatz bei seiner Auslegung von Art. 5a Abs. 3 der Richtlinie 90/387/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikationsdienste durch Einführung eines offenen Netzzugangs<sup>14</sup>, dessen Wortlaut mit dem von Art. 37 Abs. 17 der Richtlinie 2009/72 nahezu identisch ist. Wie die Urteile Tele2 Telecommunication und T-Mobile Austria betraf das Urteil Arcor die Befugnis eines Dritten, eine in den sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie 90/387 fallende Entscheidung einer nationalen Regulierungsbehörde anzufechten, nämlich eine Entscheidung, die die Genehmigung der Preise für den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss betraf. Der Gerichtshof wies im Urteil Arcor darauf hin, dass es keiner Vertragsbeziehung zwischen dem Dritten und der von der Entscheidung der nationalen Regulierungsbehörde betroffenen Partei bedürfe, damit dieser Dritte nach dieser Richtlinie und dem Unionsrecht allgemein zur Inanspruchnahme effektiver gerichtlicher Kontrolle berechtigt sei.

37. Das Urteil E.ON Földgáz Trade<sup>15</sup> betraf die Befugnis einer Wirtschaftsteilnehmerin auf dem ungarischen Erdgasmarkt, die Inhaberin einer Genehmigung für den Transport von Erdgas war, die Entscheidung einer nationalen Regulierungsbehörde anzufechten, mit der die Vorschriften für den Netzkodex zur Entscheidung über Anträge auf Zuweisung langfristiger Kapazität geändert wurden. Der Gerichtshof entschied, dass die Richtlinie 2003/55/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 98/30/EG<sup>16</sup> zwar keine speziellen Vorschriften zu Rechtsbehelfen zugunsten eines solchen Wirtschaftsteilnehmers enthalten habe, die nationale Regulierungsbehörde jedoch durch den Erlass ihrer Entscheidung den unionsrechtlichen Vorschriften über den Zugang der Marktteilnehmer zum Erdgasfernleitungsnetz unterworfen gewesen sei. Auf dieser Grundlage entschied der Gerichtshof, dass diese unionsrechtlichen Vorschriften und der durch das Unionsrecht verbürgte Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes Dritten, deren Rechte möglicherweise von der maßgeblichen Entscheidung der nationalen Regulierungsbehörde verletzt worden seien, gerichtliche Kontrolle gewährleisten. Wie den Urteilen Tele2 Telecommunication, T-Mobile Austria und Arcor lag auch dem Urteil E.ON Földgáz Trade eine Entscheidung einer nationalen Regulierungsbehörde zugrunde, die in den materiellen Anwendungsbereich der einschlägigen unionsrechtlichen Vorschriften fiel, nämlich eine Entscheidung, die den Zugang zum Erdgasfernleitungsnetz betraf.

38. Die Umstände in den Rechtssachen, auf die sich die vorgenannten Urteile beziehen, weichen daher von den Umständen in der vorliegenden Rechtssache in mindestens zwei wesentlichen Punkten ab. Erstens hat in allen Rechtssachen ein Dritter, der nicht Adressat einer Entscheidung einer nationalen Regulierungsbehörde war, seine Rechte auf gerichtliche Kontrolle geltend gemacht. Im vorliegenden Fall hingegen kann A als Adressat der fraglichen Entscheidung der Energiavirasto angesehen werden, da A den Untersuchungsantrag stellte und auch in der Entscheidung genannt wurde (vgl. Nr. 13 dieser Schlussanträge). Zweitens wurde der sachliche Anwendungsbereich des jeweiligen Unionsrechtsakts in allen vorgenannten Urteilen unzweifelhaft durch das Verfahren eröffnet, zu dessen Einleitung die nationale Regulierungsbehörde nach dem unionsrechtlichen Akt berechtigt – oder verpflichtet – war. Im Gegensatz hierzu ist es im vorliegenden Fall notwendig, festzustellen, ob die Entscheidung der Energiavirasto in den sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie 2009/72 fällt.

13 Urteil vom 24. April 2008 (C-55/06, EU:C:2008:244, insbesondere die Rn. 32 bis 39 und 171 bis 178).

14 ABl. 1990, L 192, S. 1, in der Fassung der Richtlinie 97/51/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 1997 zur Änderung der Richtlinien 90/387/EWG und 92/44/EWG des Rates zwecks Anpassung an ein wettbewerbsorientiertes Telekommunikationsumfeld (ABl. 1997, L 295, S. 23). Art. 5a Abs. 3 der Richtlinie 90/387 bestimmte: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass geeignete Verfahren auf nationaler Ebene bestehen, um einer von einer Entscheidung einer nationalen Regulierungsbehörde betroffenen Partei das Recht zu gewähren, bei einer von den betroffenen Parteien unabhängigen Stelle gegen diese Entscheidung Einspruch zu erheben.“

15 Urteil vom 19. März 2015 (C-510/13, EU:C:2015:189, Rn. 17 bis 29 und 37 bis 51).

16 ABl. 2003, L 176, S. 57, berichtet in ABl. 2004, L 16, S. 74. In seinem Urteil vom 19. März 2015, E.ON Földgáz Trade (C-510/13, EU:C:2015:189, Rn. 30 bis 35), hat der Gerichtshof entschieden, dass die Richtlinie 2009/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/55 (ABl. 2009, L 211, S. 94) zeitlich nicht anwendbar sei, so dass er keine Gelegenheit hatte, Art. 41 Abs. 17 dieser Richtlinie, der mit Art. 37 Abs. 17 der Richtlinie 2009/72 identisch ist, auszulegen.

## ***B. Anwendung der Richtlinie 2009/72 im Ausgangsverfahren***

39. Es ist daran zu erinnern, dass die Europäische Union außerhalb der Bereiche des Unionsrechts, für die sie die materielle Zuständigkeit besitzt, über keine allgemeine Zuständigkeit für Rechtsbehelfe verfügt<sup>17</sup>. Da Art. 37 Abs. 17 der Richtlinie 2009/72 im Wesentlichen eine Rechtsbehelfsregelung ist, die der Feststellung der Personen dient, die befugt sind, eine Entscheidung einer nationalen Regulierungsbehörde anzufechten, hängt die Beantwortung der Vorlagefrage davon ab, ob der materielle Anwendungsbereich der Richtlinie 2009/72 die in Rede stehende Entscheidung der Energiavirasto umfasst. Ist dies der Fall, kommen die in der Richtlinie 2009/72 und im Unionsrecht allgemein vorgesehenen Rechtsschutzgarantien zwingend zur Anwendung.

40. Erstens gelange ich zu dem Ergebnis, dass die Richtlinie 2009/72 den nationalen Regulierungsbehörden bei wörtlicher Auslegung keine Verpflichtung auferlegt, einem Untersuchungsantrag wie dem im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nachzukommen. Wie von der Energiavirasto und der finnischen Regierung dargelegt, beruht die nach finnischem Recht gegebene Möglichkeit natürlicher und juristischer Personen, Untersuchungsanträge an die nationale Regulierungsbehörde zu richten, auf einer nationalen Lösung, die nicht an die Richtlinie 2009/72 geknüpft ist.

41. Wie von der Energiavirasto sowie der finnischen und der ungarischen Regierung dargelegt wurde, folgt aus dem Wortlaut der Richtlinie 2009/72 auch keine Verpflichtung der nationalen Regulierungsbehörden, sich mit Verbraucherbeschwerden zu befassen. Wie der Gerichtshof festgestellt hat<sup>18</sup>, enthält die Richtlinie 2009/72 verschiedene Vorschriften über den Verbraucherschutz. Sie sieht in Art. 3 Abs. 7 vor, dass die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen zum Schutz der Kunden zu ergreifen und einen hohen Verbraucherschutz u. a. in Bezug auf Streitbeilegungsverfahren zu gewährleisten haben. Insbesondere verpflichtet diese Richtlinie die Mitgliedstaaten, für Verbraucherbeschwerden angemessene Verfahren zur Behandlung der Beschwerden und zur außergerichtlichen Einigung sicherzustellen<sup>19</sup>.

42. Wie sich aus bestimmten Vorschriften und Erwägungsgründen der Richtlinie 2009/72 ergibt, handelt die nationale Regulierungsbehörde im Benehmen mit anderen zuständigen Behörden, um die volle Wirksamkeit und die Durchsetzung der zum Schutz der Kunden in dieser Richtlinie<sup>20</sup> vorgesehenen Maßnahmen zu gewährleisten, was auch die Behandlung von Beschwerden umfassen kann. Art. 3 Abs. 13 der Richtlinie 2009/72 bestimmt: „Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass ein unabhängiger Mechanismus, beispielsweise ein unabhängiger Beauftragter für Energie oder eine Verbraucherschutzinstitution, geschaffen wird, um sicherzustellen, dass Beschwerden effizient behandelt und gütliche Einigungen herbeigeführt werden.“ Aus dem Wort „beispielsweise“ in dieser Vorschrift kann geschlossen werden, dass die Auswahl der Behörde für die Behandlung von Verbraucherbeschwerden und die Streitbeilegung in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt wird. Diese Argumentation wird zusätzlich durch die Erklärungen der finnischen Regierung zur

<sup>17</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang Schlussanträge des Generalanwalts Tanchev in der Rechtssache GRDF (C-236/18, EU:C:2019:441, Nr. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).

<sup>18</sup> Vgl. z. B. Beschluss vom 14. Mai 2019, Acea Energia u. a. (C-406/17 bis C-408/17 und C-417/17, nicht veröffentlicht, EU:C:2019:404, Rn. 55).

<sup>19</sup> Vgl. Richtlinie 2009/72, insbesondere Erwägungsgründe 42 und 54; Anhang I Nr. 1 Buchst. f.

<sup>20</sup> Vgl. Richtlinie 2009/72, insbesondere Erwägungsgründe 37 und 51; Art. 36 Buchst. g, Art. 37 Abs. 1 Buchst. j und n sowie Abs. 2. Vgl. z. B. auch Auslegungshilfen der Kommission vom 22. Januar 2010 zu Endkundenmärkten in den Richtlinien 2009/72 und 2009/73, zu finden unter <https://ec.europa.eu/energy/>, insbesondere Abschnitte 3 und 4.5.

Entstehungsgeschichte der Richtlinie 2009/72 gestützt, nämlich dass die vom Europäischen Parlament vorgeschlagenen Änderungen zur Behandlung von Verbraucherbeschwerden durch die nationalen Regulierungsbehörden aus dem jetzigen Art. 37 in Art. 3 der Richtlinie 2009/72 verlagert worden seien<sup>21</sup>.

43. Es mag hilfreich sein, hinzuzufügen, dass diese Analyse mit der Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU (Neufassung)<sup>22</sup>, die die Richtlinie 2009/72 mit Wirkung vom 1. Januar 2021 aufhebt<sup>23</sup>, in Einklang zu stehen scheint. Bemerkenswert ist, dass die Richtlinie 2019/944 eine Vorschrift enthält, die mit Art. 37 Abs. 17 identisch ist<sup>24</sup>, und dass die Mitwirkungsfunktion der nationalen Regulierungsbehörde beim Verbraucherschutz beibehalten wird<sup>25</sup>. Insbesondere Art. 26 Abs. 1 dieser Richtlinie sieht eine außergerichtliche Beilegung von Streitigkeiten „über eine unabhängige Einrichtung wie einen Bürgerbeauftragten für Energie, einen Verbraucherverband *oder eine nationale Regulierungsbehörde*“<sup>26</sup> vor, was die fakultative Rolle der nationalen Regulierungsbehörden untermauert.

44. Drittens scheint es vorbehaltlich der Überprüfung durch das vorlegende Gericht nicht so, dass die fragliche Entscheidung der Energiavirasto eine in die Kategorie einer Streitbeilegung nach Art. 37 Abs. 11 oder 12 der Richtlinie 2009/72 fallende Entscheidung ist. Wie in verschiedenen Bestimmungen der Richtlinie 2009/72 zum Ausdruck gebracht wird, bezieht sich Art. 37 Abs. 11 und 12 auf Entscheidungen, die von der nationalen Regulierungsbehörde als Streitbeilegungsinstanz<sup>27</sup> im Hinblick auf die Beilegung horizontaler Streitigkeiten zwischen zwei oder mehr Parteien in den von dieser Vorschrift vorgesehenen Situationen erlassen wurden. Art. 37 Abs. 11 sieht ein besonderes Verfahren für Beschwerden vor, die „jeder Betroffene“ gegen einen Übertragungs- und Verteilernetzbetreiber im Hinblick auf dessen Verpflichtungen aus der Richtlinie einlegen kann, was in eine verbindliche Entscheidung der nationalen Regulierungsbehörde mündet, sofern oder solange diese nicht im Rahmen eines Rechtsbehelfs aufgehoben wird. Art. 37 Abs. 12 betrifft „Beschwerde[n] im Hinblick auf ... die Überprüfung“, die sich auf Entscheidungen der nationalen Regulierungsbehörde zu Tarifen oder Methoden beziehen, die „[j]eder Betroffene“, der hinsichtlich solcher Entscheidungen „beschwerdeberechtigt ist“, einreichen kann; gleichzeitig legt diese Vorschrift bestimmte verfahrensrechtliche Einschränkungen für solche Beschwerden in Bezug auf die Frist für die Einlegung der Beschwerde und das Fehlen eines Suspensiveffekts fest<sup>28</sup>.

45. Wenn sich die Rechtssache hierauf beschränken würde, hätte ich keine Schwierigkeiten damit, die erste Frage zu verneinen. Wie jedoch vom vorlegenden Gericht ausgeführt wurde (vgl. Nrn. 12 und 19 dieser Schlussanträge), betrifft die in Rede stehende Entscheidung der Energiavirasto die Einhaltung des § 57 Abs. 2 des Elektrizitätsmarktgesetzes, der auf Art. 3 Abs. 7 und Nr. 1 Buchst. d des

21 Das Parlament schlug in seiner ersten Lesung des Vorschlags, der in die Richtlinie 2009/72 mündete, vor, dem Artikel, aus dem nunmehr Art. 37 geworden ist, einen Absatz hinzuzufügen: „Die nationalen Regulierungsbehörden richten eine unabhängige Beschwerdestelle oder alternative Rechtsbehelfe, beispielsweise einen unabhängigen Bürgerbeauftragten oder eine Verbraucherschutzeinrichtung für den Energiesektor, ein. Diese Stellen oder Verfahrenswege dienen der wirksamen Behandlung von Beschwerden und erfüllen die Kriterien bewährter Praktiken. Die nationalen Regulierungsbehörden legen Normen und Leitlinien für die Behandlung von Beschwerden durch Hersteller und Netzbetreiber fest.“ Die legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. Juni 2008 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/54/EG über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt (ABl. 2009, C 286 E, S. 106) schlug hierfür einen Art. 22c Abs. 13 vor. Der Vorschlag wurde nicht in den Gemeinsamen Standpunkt des Rates aufgenommen (ABl. 2009, C 70 E, S. 1), und in der zweiten Lesung wurden dem heutigen Art. 3 vergleichbare Bestimmungen hinzugefügt. Vgl. Empfehlung des Europäischen Parlaments für die zweite Lesung, 2. April 2009, A6-0216/2009.

22 ABl. 2019, L 158, S. 125.

23 Vgl. Richtlinie 2019/944, Art. 72 Abs. 1.

24 Vgl. Richtlinie 2019/944, Art. 60 Abs. 8.

25 Vgl. Richtlinie 2019/944, insbesondere den 86. Erwägungsgrund sowie Art. 58 Buchst. g und Art. 59 Buchst. r.

26 Hervorhebung hinzugefügt. Vgl. auch Richtlinie 2019/944, 36. Erwägungsgrund.

27 Vgl. Richtlinie 2009/72, insbesondere Art. 34 Abs. 4 und Art. 37 Abs. 3 Buchst. b, Abs. 4 Buchst. e und Abs. 5 Buchst. e. Gemäß Art. 37 Abs. 15 dieser Richtlinie lassen Beschwerden nach den Abs. 11 und 12 „die nach [dem Unionsrecht und/oder] den nationalen Rechtsvorschriften möglichen Rechtsbehelfe unberührt“.

28 Vgl. in diesem Zusammenhang Cabau, E., und Ennser, B., „Chapter 6. National Regulatory Authorities“, in Jones, C. (Hrsg.), *EU Energy Law. Volume I: The Internal Energy Market*, 4. Aufl., Claeys & Casteels, 2016, Abschnitte 6.107 bis 6.115.

Anhangs I der Richtlinie 2009/72 gestützt ist, wonach die Mitgliedstaaten sicherstellen müssen, dass die Verbraucherkunden über ein breites Spektrum an Zahlungsmodalitäten verfügen können, und diese Entscheidung betrifft auch eine Klausel des im Ausgangsverfahren zwischen dem Verbraucherkunden und dem Stromunternehmen geschlossenen Vertrags.

46. Vorliegend handelt es sich folglich um eine komplizierte Sachlage, in der die Energiavirasto, soweit ich es verstehe, nach den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats nicht verpflichtet ist, über einen Untersuchungsantrag zu entscheiden; da sie jedoch auf den Antrag hin tätig geworden ist und eine Entscheidung über Maßnahmen zum Schutz von Verbraucherkunden (wie A) entsprechend der Richtlinie 2009/72 erlassen hat, scheint hiermit die erforderliche materielle Verknüpfung zwischen der fraglichen Entscheidung der Energiavirasto und der Richtlinie 2009/72 geschaffen worden zu sein. Tatsächlich betrifft die Entscheidung der Energiavirasto nationale Rechtsvorschriften, die eine Umsetzung bestimmter, gemäß der Richtlinie 2009/72 Verbraucherkunden gewährter Absicherungen in finnisches Recht darstellen. Auf dieser Grundlage kann davon ausgegangen werden, dass die Entscheidung der Energiavirasto in den materiellen Anwendungsbereich der Richtlinie 2009/72 fällt und damit die durch Art. 37 Abs. 17 der Richtlinie 2009/72 und das Unionsrecht allgemein gewährten Rechtsbehelfsgarantien Anwendung finden.

### ***C. Auslegung von Art. 37 Abs. 17 der Richtlinie 2009/72***

47. Die Neuartigkeit der vorliegenden Rechtssache beruht auf der Frage, wie Art. 37 Abs. 17 der Richtlinie 2009/72 und der unionsrechtlich garantierte Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes in Bezug auf einen Verbraucherkunden wie A unter den gegebenen Umständen auszulegen sind. Stellt die nationale Gesetzgebung in ausreichendem Umfang Wege zur Verfügung, um das Recht eines Verbraucherkunden auf wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz sicherzustellen, oder verhält es sich vielmehr so, dass das Unionsrecht von dem Mitgliedstaat verlangt, im Rahmen des Verwaltungsverfahrens über Untersuchungsanträge an die nationale Regulierungsbehörde einen neuen Rechtsbehelfsweg zu schaffen?

48. Nach ständiger Rechtsprechung handelt es sich bei dem Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes um einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts, der sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergibt, der in den Art. 6 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert ist, der durch Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1 EUV abermals bekräftigt wurde und wonach die Mitgliedstaaten den gerichtlichen Schutz der Rechte zu gewährleisten haben, die dem Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsen<sup>29</sup>. Demnach ist es zwar grundsätzlich Sache des nationalen Rechts, die Klagebefugnis und das Rechtsschutzinteresse des Einzelnen zu bestimmen, das Unionsrecht verlangt jedoch u. a., dass die nationalen Rechtsvorschriften das Recht auf einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz nicht beeinträchtigen<sup>30</sup>. Wichtig ist, wie der Gerichtshof erstmals im Urteil Unibet<sup>31</sup> festgestellt hat, dass die Mitgliedstaaten nur dann verpflichtet sind, neue Rechtsbehelfe nach nationalem Recht zu schaffen, um den dem Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Anspruch auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz zu gewährleisten, wenn es solche Rechtsbehelfe noch nicht gibt.

<sup>29</sup> Vgl. z. B. Urteile vom 13. März 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, Rn. 37 und 38 sowie die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 24. Juni 2019, Kommission/Polen (Unabhängigkeit des Obersten Gerichts) (C-619/18, EU:C:2019:531, Rn. 48 und 49 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

<sup>30</sup> Vgl. z. B. auch Urteile vom 16. Juli 2009, Mono Car Styling (C-12/08, EU:C:2009:466, Rn. 49 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 19. März 2015, E.ON Földgáz Trade (C-510/13, EU:C:2015:189, Rn. 50).

<sup>31</sup> Urteil vom 13. März 2007 (C-432/05, EU:C:2007:163, insbesondere Rn. 40 und 41). Vgl. z. B. auch Urteile vom 3. Oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat (C-583/11 P, EU:C:2013:625, Rn. 103 und 104), und vom 24. Oktober 2018, XC u. a. (C-234/17, EU:C:2018:853, Rn. 51).

49. In der vorliegenden Rechtssache ist der Vorlageentscheidung zu entnehmen (vgl. Nr. 19 dieser Schlussanträge), dass das finnische Recht Rechtsbehelfe vorsieht, die es einem Verbraucherkunden ermöglichen, eine individuelle Beschwerde gegen einen Elektrizitätsnetzbetreiber einzubringen, um die Verpflichtungen des Unternehmens aus der Richtlinie 2009/72 festzustellen. Diese Rechtsbehelfe umfassen die Möglichkeit eines Verbrauchers, sich mit einer Beschwerde an den Ausschuss für Verbraucherstreitigkeiten und an den Verbraucherombudsmann zu wenden sowie eine Klage vor den ordentlichen Gerichten zu erheben.

50. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass keiner der Beteiligten, die in der vorliegenden Rechtssache Erklärungen abgegeben haben, das Vorbringen der finnischen Regierung in der mündlichen Verhandlung bestritten hat, dass ein Verbraucherkunde eine Klage vor den ordentlichen Gerichten erheben könne, um feststellen zu lassen, ob das Netzunternehmen die Richtlinie 2009/72 einhalte, womit der Anspruch des Verbraucherkunden auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz nach Unionsrecht gewährleistet werde, und dass die Entscheidungen der nationalen Regulierungsbehörde für die ordentlichen Gerichte oder den Ausschuss für Verbraucherstreitigkeiten nicht bindend seien. Außerdem beweist das Vorbringen von A hinsichtlich eventueller Nachteile durch Einlegung einer Beschwerde vor dem Ausschuss für Verbraucherstreitigkeiten oder einer Klage vor den ordentlichen Gerichten (vgl. Nr. 23 dieser Schlussanträge) nicht, dass Verbraucherkunden von diesen Rechtsbehelfen nicht Gebrauch machen könnten oder dass das Recht eines Verbraucherkunden auf effektiven Rechtsschutz anderweitig ausgeschlossen wäre.

51. Angesichts der vorstehenden Erwägungen bin ich der Ansicht, dass der Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes nach dem Unionsrecht einen Mitgliedstaat grundsätzlich nicht dazu zwingt, einen neuen Rechtsbehelf für das Verfahren der an die nationale Regulierungsbehörde gerichteten Untersuchungsanträge zu schaffen, soweit es andere Rechtsbehelfe gibt, die es einem Verbraucherkunden ermöglichen, feststellen zu lassen, ob das Netzunternehmen seinen Verpflichtungen aus der Richtlinie 2009/72 nachkommt, was zu prüfen Sache des vorliegenden Gerichts ist.

52. Ich komme daher zu dem Ergebnis, dass A angesichts der ihm nach finnischem Recht zur Verfügung stehenden Wege und gemäß den oben im Einzelnen angeführten Bestimmungen der Richtlinie 2009/72 nicht als eine von einer Entscheidung einer Regulierungsbehörde „betroffene Partei“ gemäß Art. 37 Abs. 17 dieser Richtlinie angesehen werden kann, obwohl Vorschriften über Rechtsbehelfe wie Art. 37 Abs. 17 dieser Richtlinie vom Gerichtshof üblicherweise weit ausgelegt werden<sup>32</sup>. Die Auslegung dieser Vorschrift kann nicht den rechtlichen Rahmen für die Behandlung von Verbraucherbeschwerden, wie oben im Einzelnen beschrieben und in der Richtlinie 2009/72 festgelegt, sprengen, selbst wenn sich eine nationale Regulierungsbehörde dazu entscheidet, sich mit einer Beschwerde zu befassen, die als eine Beschwerde angesehen werden kann, die die Anwendung dieser Richtlinie nach sich zieht. Sofern diese Wege geeignet sind, einen effektiven gerichtlichen Schutz der Verbraucherrechte zu sichern, was ein vom vorliegenden Gericht zu prüfender Aspekt ist, können weder der Wortlaut von Art. 37 Abs. 17 der Richtlinie 2009/72 noch sein Kontext oder Zweck herangezogen werden, um die von A, der niederländischen Regierung und der Kommission befürwortete Auslegung dieser Bestimmung zu rechtfertigen.

<sup>32</sup> Dies veranschaulichen in der Tat die oben im Abschnitt A dieser Schlussanträge erörterten Urteile des Gerichtshofs. Vgl. z. B. auch Urteil vom 13. Oktober 2016, Polkomtel (C-231/15, EU:C:2016:769, Rn. 20 und 21).

53. Ich bin mir der Tatsache bewusst, dass Art. 37 Abs. 16 und 17 der Richtlinie 2009/72 gleichzeitig mit anderen neuen Vorschriften, die die Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden und deren Ziele, Aufgaben und Kompetenzen stärken sollen, eingeführt wurde<sup>33</sup>. Wie in der Auslegungsnote der Kommission zu den nationalen Regulierungsbehörden<sup>34</sup> ausgeführt, bezieht sich Art. 37 Abs. 16 und 17 auf die rechtliche Verantwortlichkeit der nationalen Regulierungsbehörde, namentlich darauf, dass es möglich sein muss, gegen Entscheidungen der nationalen Regulierungsbehörde vor Gericht zu klagen, was mit der Unabhängigkeit und den Verantwortlichkeiten der nationalen Regulierungsbehörde in direktem Zusammenhang steht<sup>35</sup>. Diese Note macht auch auf die Möglichkeit aufmerksam, dass die Regierung eines Staates eine Entscheidung einer nationalen Regulierungsbehörde anfechten kann<sup>36</sup>. Obwohl dies den Schluss nahelegt, dass der Begriff „betroffene Partei“ gemäß Art. 37 Abs. 17 der Richtlinie 2009/72 im Prinzip auf jede Art eines Beteiligten, der von einer Entscheidung einer nationalen Regulierungsbehörde betroffen ist, anwendbar ist, berücksichtigt dies nicht die untypische Situation, in der eine nationale Regulierungsbehörde ersucht wird, eine Entscheidung zu erlassen, die mit dem in der Richtlinie 2009/72 und nach dem Recht des Mitgliedstaats vorgesehenen System der Rechtsbehelfe unvereinbar ist.

## VI. Ergebnis

54. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorlagefragen des Korkein hallinto-oikeus (Oberster Verwaltungsgerichtshof, Finnland) wie folgt zu beantworten:

Art. 37 Abs. 17 der Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG ist dahin auszulegen, dass ein Verbraucherkunde eines Stromnetzbetreibers unter den Umständen des Ausgangsverfahrens nicht als eine von einer Entscheidung einer Regulierungsbehörde „betroffene Partei“ im Sinne dieser Vorschrift angesehen werden kann.

33 Vgl. Richtlinie 2009/72, insbesondere den 33. Erwägungsgrund. Art. 37 Abs. 16 dieser Richtlinie bestimmt: „Die von den Regulierungsbehörden getroffenen Entscheidungen sind umfassend zu begründen, um eine gerichtliche Überprüfung zu ermöglichen. Die Entscheidungen sind der Öffentlichkeit unter Wahrung der Vertraulichkeit wirtschaftlich sensibler Informationen zugänglich zu machen.“

34 Vgl. die Auslegungsnote der Kommission vom 22. Januar 2010 zu den nationalen Regulierungsbehörden in den Richtlinien 2009/72 und 2009/73, verfügbar unter <https://ec.europa.eu/energy/> („Auslegungsnote der Kommission zu den nationalen Regulierungsbehörden“), Abschnitt 5.

35 Vgl. in diesem Zusammenhang Schlussanträge des Generalanwalts Geelhoed in der Rechtssache Connect Austria (C-462/99, EU:C:2001:683, Nrn. 43 bis 49). Für weitere Erläuterungen z. B. De Somer, S., „The powers of national regulatory authorities as agents of EU law“, *ERA Forum*, Bd. 18, 2018, S. 581 bis 595, insbesondere S. 589 bis 593.

36 Vgl. die Auslegungsnote der Kommission zu den NRB (vgl. oben, Fn. 34), S. 20.