



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

23. siječnja 2020. *

„Zahtjev za prethodnu odluku – Unutarnje tržište električne energije – Direktiva 2009/72/EZ – Članak 3. – Zaštita potrošača – Članak 37. – Dužnosti i ovlasti regulatornog tijela – Izvansudski postupci rješavanja sporova – Pojam ‚stranka‘ – Pravo žalbe na odluke regulatornog tijela – Pritužba kupca iz kategorije kućanstvo protiv operatora distribucijskog sustava električne energije”

U predmetu C-578/18,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud, Finska), odlukom od 7. rujna 2018., koju je Sud zaprimio 14. rujna 2018., u postupku koji je pokrenuo

Energiavirasto

uz sudjelovanje:

A,

Caruna Oy,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: E. Regan, predsjednik vijeća, I. Jarukaitis (izvjestitelj), E. Juhász, M. Ilešič i C. Lycourgos, suci,
nezavisni odvjetnik: E. Tanchev,

tajnik: C. Strömholm, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 19. lipnja 2019.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli;

- za Energiavirasto, N. Kankaanrinta,
- za osobu A, ona osobno,
- za finsku vladu, H. Leppo i J. Heliskoski, u svojstvu agenata,
- za mađarsku vladu, M. Z. Fehér i Z. Wagner, u svojstvu agenata,
- za nizozemsku vladu, M. Bulterman i M. de Ree, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: finski

– za Europsku komisiju, M. Huttunen i O. Beynet, u svojstvu agenata,
saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 24. listopada 2019.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 37. Direktive 2009/72/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2003/54/EZ (SL 2009., L 211, str. 55.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 4., str. 29.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru postupka koji je pokrenuo Energiavirasto (Agencija za energiju, Finska) u vezi s odbijanjem tog tijela da osobi A prizna položaj stranke u postupku povodom pritužbe koju je podnijela osoba A protiv društva Caruna Oy, operatora distribucijskog sustava električne energije.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Uvodnim izjavama 37., 42., 51. i 54. Direktive 2009/72 propisuje se:
„(37) [...] Energetski regulatori također bi trebali biti ovlašteni da doprinose osiguravanju [...] potpunoj učinkovitosti mjera zaštite potrošača. [...]”
(42) Cjelokupna industrija i trgovina [Europske unije], uključujući mala i srednja poduzeća, te svi građani Unije koji uživaju gospodarske koristi unutarnjeg tržišta trebali bi također imati mogućnost uživanja visokih razina zaštite potrošača, a posebno bi kupci iz kategorije kućanstvo [...]. Ti bi kupci također trebali imati pristup mogućnosti izbora, pravičnosti, zastupanju i mehanizmima rješavanja sporova.
[...]
(51) Interesi potrošača trebali bi biti u središtu ove Direktive, a kvaliteta usluge trebala bi biti središnja odgovornost elektroenergetskih poduzeća. Postojeća prava potrošača trebala bi ojačati i jamčiti, a trebala bi i uključivati veću transparentnost. Zaštita potrošača trebala bi osigurati da svi potrošači u široj nadležnosti [Unije] imaju koristi od konkurentnog tržišta. Prava potrošača trebale bi provoditi države članice ili, kada je država članica tako predvidjela, regulatorna tijela.
[...]
(54) Bolja zaštita potrošača jamči se dostupnošću učinkovitih sredstava rješavanja sporova svim potrošačima. Države članice trebale bi uvesti brze i učinkovite postupke obrade pritužaba.”
- 4 Članak 1. te direktive glasi:
„Ovom se Direktivom uspostavljaju zajednička pravila za proizvodnju, prijenos, distribuciju i opskrbu električne energije, zajedno s odredbama o zaštiti potrošača, radi poboljšavanja i integriranja konkurentnih tržišta električne energije u [Uniji]. [...] Njome se također utvrđuju obveze univerzalne usluge i prava potrošača električne energije te se pojašnjavaju zahtjevi tržišnog natjecanja.”

5 Članak 2. navedene direktive, naslovljen „Definicije”, među ostalim propisuje da „Za potrebe ove Direktive, primjenjuju se sljedeće definicije: [...] ‚kupac iz kategorije kućanstvo’ znači kupac koji kupuje električnu energiju za potrošnju u vlastitom kućanstvu, isključujući komercijalne ili profesionalne djelatnosti;”

6 Članak 3. te direktive, naslovljen „Obveze javne usluge i zaštita kupaca” predviđa:

„[...]

7. Države članice poduzimaju odgovarajuće mjere radi zaštite krajnjih kupaca i posebno osiguravaju postojanje prikladnih mjera zaštite radi zaštite ugroženih kupaca. [...] Osiguravaju visoke razine zaštite potrošača, posebno u pogledu transparentnosti općih uvjeta ugovora, općih informacija i mehanizama rješavanja sporova. [...] U pogledu najmanje kupaca iz kategorije kućanstvo, te mjere uključuju one predviđene u Prilogu I.

[...]

13. Države članice osiguravaju postojanje neovisnog mehanizma, kao što je pravobranitelj za energetiku ili potrošačko tijelo, radi osiguravanja učinkovite obrade pritužaba i izvansudskog rješavanja sporova.”

7 Članak 36. Direktive 2009/72, naslovljen „Opći ciljevi regulatornog tijela”, propisuje:

„Pri izvršavanju regulatornih zadataka navedenih u ovoj Direktivi regulatorno tijelo poduzima sve razumne mjere za ostvarivanje sljedećih ciljeva u okviru svojih dužnosti i ovlasti kako je utvrđeno člankom 37., uz blisko savjetovanje, prema potrebi, s drugim relevantnim nacionalnim tijelima, uključujući tijela za tržišno natjecanje, i ne dovodeći u pitanje njihove nadležnosti:

[...]

(g) [...] doprinos osiguravanju zaštite potrošača;

[...]”

8 Članak 37. te direktive, naslovljen „Dužnosti i ovlasti regulatornog tijela”, predviđa:

„1. Regulatorno tijelo ima sljedeće dužnosti:

[...]

(b) osiguravanje da operatori prijenosnog sustava i distribucijskog sustava i, prema potrebi, vlasnici sustava, kao i elektroenergetska poduzeća, ispunjavaju svoje obveze na temelju ove Direktive i drugog relevantnog zakonodavstva [Unije], uključujući u pogledu prekograničnih pitanja;

[...]

(j) praćenje [...] pritužb[i] kupaca iz kategorije kućanstvo [...];

[...]

(n) pomoć pri osiguravanju, zajedno s drugim odgovarajućim tijelima, učinkovitosti i provedbe mjera za zaštitu potrošača, uključujući onih predviđenih u Prilogu I.;

[...]

2. Ako država članica tako predvidi, dužnosti praćenja navedene u stavku 1. mogu provoditi druga tijela, različita od regulatornog tijela. U takvom slučaju informacije dobivene takvim praćenjem stavljaju se na raspolaganje regulatornom tijelu čim je to prije moguće.

[...]

3. Pored dužnosti koje su mu povjerene na temelju stavka 1. ovog članka, ako je neovisan operator sustava određen na temelju članka 13., regulatorno tijelo:

[...]

(b) [...] djeluje kao tijelo za rješavanje sporova između neovisnog operatora sustava i vlasnika prijenosnog sustava u pogledu pritužaba koje podnese bilo koja strana na temelju stavka 11.;

[...]

4. Države članice osiguravaju da regulatorna tijela dobiju ovlasti koje im omogućuju izvršavanje dužnosti iz stavaka 1., 3. i 6. na učinkovit i brz način. U tu svrhu regulatorno tijelo ima najmanje sljedeće ovlasti:

[...]

(e) odgovarajućih prava istraživanja i odgovarajućih ovlasti davanja uputa za rješavanje sporova na temelju stavaka 11. i 12.

5. Pored dužnosti i ovlasti koje su mu povjerene na temelju stavaka 1. i 4. ovog članka, ako je operator prijenosnog sustava određen u skladu s poglavljem V., regulatornom tijelu dodjeljuju se najmanje sljedeće dužnosti i ovlasti:

[...]

(c) djelovanja u svojstvu tijela za rješavanje sporova između vertikalno integriranog poduzeća i operatora prijenosnog sustava u pogledu bilo kojih pritužaba podnesenih na temelju stavka 11.;

[...]

11. Svaka stranka koja ima pritužbu na operatora prijenosnog sustava ili distribucijskog sustava u vezi s obvezama tog operatora na temelju ove Direktive može uputiti pritužbu regulatornom tijelu koje, djelujući u svojstvu tijela za rješavanje sporova, donosi odluku unutar razdoblja od dva mjeseca od primitka pritužbe. To se razdoblje može produljiti za dva mjeseca kada regulatorno tijelo zatraži dodatne informacije. To se produljeno razdoblje može dodatno produljiti uz suglasnost podnositelja pritužbe. Odluka regulatornog tijela obvezujuća je ako i sve dok ne bude ukinuta povodom žalbe.

12. Svaka stranka koja je oštećena i koja ima pravo na pritužbu o odluci o metodologijama donesenoj na temelju ovog članka ili, kada regulatorno tijelo ima dužnost savjetovati se, u vezi s predloženim tarifama ili metodologijama, može najkasnije u roku od dva mjeseca ili u kraćem vremenskom razdoblju ako tako predvide države članice, nakon objavljivanja odluke ili prijedloga odluke, podnijeti pritužbu na preispitivanje. Takva pritužba nema suspenzivni učinak.

[...]

15. Pritužbe iz stavaka 11. i 12. ne dovode u pitanje korištenje prava na žalbu na temelju prava [Unije] ili nacionalnog prava.

16. Odluke koje donose regulatorna tijela u cijelosti su obrazložene i opravdane kako bi se omogućio sudski nadzor. Odluke su dostupne javnosti uz istodobno očuvanje povjerljivosti komercijalno osjetljivih informacija.

17. Države članice osiguravaju postojanje odgovarajućih mehanizama na nacionalnoj razini, na temelju kojih stranka oštećena odlukom regulatornog tijela ima pravo žalbe tijelu koje je neovisno o uključenim strankama i o bilo kojoj vladi.”

- 9 Prilog I. Direktivi 2009/72 odnosi se na mjere za zaštitu potrošača. Osobito iz točke 1. podtočke (d) tog priloga proizlazi da je cilj mjera iz članka 3. te direktive omogućiti kupcima izbor između različitih načina plaćanja koji nisu neopravdano diskriminacijski za njih. Osim toga, u točki 1. podtočki (f) navedenog priloga određuje se da mjere iz članka 3. trebaju osigurati da potrošači „imaju korist od transparentnih, jednostavnih i jeftinih postupaka obrade njihovih pritužaba. Posebno, svi potrošači imaju pravo na dobru kvalitetu usluge i obrade pritužaba od strane svojeg pružatelja elektroenergetskih usluga. Takvi izvansudski postupci rješavanja sporova moraju omogućiti pošteno i brzo rješavanje sporova, po mogućnosti unutar tri mjeseca, te predvidjeti, kada je to opravdano, sustav povrata sredstava i/ili naknade. Trebali bi, kada je god to moguće, biti u skladu s načelima navedenima u Preporuci Komisije 98/257/EZ od 30. ožujka 1998. o načelima koja se primjenjuju na tijela odgovorna za izvansudsko rješavanje potrošačkih sporova [(SL 1998., L 115, str. 31.).”

Finsko pravo

- 10 U skladu s člankom 5. laki sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (590/2013) (Zakon o nadzoru tržišta električne energije i plina (590/2013); u daljnjem tekstu: Zakon o nadzoru), zadaća je Agencije za energiju nadzirati poštovanje nacionalnih odredbi i odredbi prava Unije te naloga upravnih tijela navedenih u članku 2. tog zakona te izvršavati druge zadaće koje su joj povjerene propisima koji se navode u tom članku 2.
- 11 Zadaća je Agencije za energiju u skladu s člankom 6. stavkom 1. točkom 13. Zakona o nadzoru da, djelujući kao regulatorno tijelo u smislu pravnih pravila Unije koja se odnose na područje električne energije i plina, doprinese osiguranju učinkovitosti i provedbe mjera zaštite potrošača koje se odnose na tržište električne energije i plina.
- 12 Članak 57. stavak 2. sähkömarkkinalaki (588/2013) (Zakon o tržištu električne energije (588/2013)) propisuje da je operator distribucijskog sustava dužan potrošačima ponuditi različite načine plaćanja računa za električnu energiju. Ponudene mogućnosti ne smiju sadržavati neopravdane uvjete ili uvjete kojima se diskriminiraju različite skupine korisnika.
- 13 Agencija za energiju nadležna je, u skladu s člankom 106. stavkom 2. Zakona o tržištu električne energije, osigurati poštovanje navedenog zakona, zakonodavnih ili upravnih propisa donesenih na temelju njega kao i odluka o odobrenju izdanih na temelju njega. Nadzor je u skladu s tim propisom posebno uređen Zakonom o nadzoru. Kuluttaja-asiamies (pravobranitelj za potrošače, Finska) u skladu s tim člankom 106. stavkom 4. nadzire zakonitost klauzula ugovora (ugovori o električnoj energiji) navedenih u poglavlju 13. navedenog zakona sa stajališta zaštite potrošača.
- 14 U skladu s člankom 114. Zakona o tržištu električne energije žalba protiv odluke Agencije za energiju na temelju Zakona o tržištu električne energije može se podnijeti u skladu s postupcima iz hallintolainkäyttölakia (586/1996) (Zakon o preudsudskom upravnom postupku i upravnim sporovima (586/1996)). Člankom 5. stavkom 1. tog zakona propisuje se da „odluka protiv koje se može podnijeti žalba” znači „akt kojim se odlučuje o meritumu predmeta ili kojim se on odbija kao nedopušten”, dok se njegovim člankom 6. stavkom 1. predviđa da žalbu protiv odluke može podnijeti svatko na koga se odluka odnosi ili na čija prava, obveze ili interese ona izravno utječe.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 15 Osoba A, koja je kupac iz kategorije kućanstvo, sklopila je ugovor o opskrbi električnom energijom s operatorom distribucijskog sustava električnom energijom, sada društvo Caruna. Agenciji za energiju je 5. rujna 2013. uputila poruku elektroničke pošte kojom je zahtijevala od nje da provjeri je li način izdavanja računa koji primjenjuje taj operator u skladu sa Zakonom o tržištu električne energije, osobito člankom 57. stavkom 2. tog zakona kojim se predviđa da operator distribucijskog sustava potrošačima mora ponuditi različite načine plaćanja njihovih računa za električnu energiju u skladu s Prilogom I. točkom 1. podtočkom (d) Direktive 2009/72. Nakon što je ispitala zakonitost tog načina izdavanja računa, Agencija za energiju je 31. ožujka 2014. donijela odluku iz koje proizlazi da društvo Caruna nije prekršilo članak 57. stavak 2. Zakona o tržištu električne energije i da nije potrebno poduzimati mjere. U toj je odluci osoba A navedena kao „podnositelj zahtjeva za inspekciju”.
- 16 Odlukom od 28. travnja 2014. Agencija za energiju odbacila je kao nedopuštenu pritužbu koju je podnijela osoba A protiv te odluke od 31. ožujka 2014. kao i zahtjev osobe A da joj se prizna položaj stranke u postupku. Osoba A je zatim pred Helsingin hallinto-oikeus (Upravni sud u Helsinkiju, Finska) podnijela žalbu sa zahtjevom da joj se prizna položaj stranke u predmetu koji se vodi pred tom agencijom, da se ponište odluke od 31. ožujka i 28. travnja 2014. koje je donijela potonja i da se predmet vrati toj agenciji na ponovno odlučivanje. Presudom od 23. svibnja 2016. taj je zahtjev prihvaćen.
- 17 Agencija za energiju je protiv te presude podnijela žalbu pred sudom koji je uputio zahtjev, Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud, Finska), u kojoj je istaknula da osoba A podnošenjem zahtjeva za inspekciju nije stekla položaj stranke u odluci koju je donijela ta agencija ni pravo podnošenja pravnog lijeka protiv te odluke.
- 18 Sud koji je uputio zahtjev navodi da mora odlučiti o tome ima li osoba A pravo podnošenja žalbe pred nacionalnim sudom protiv odluke Agencije za energiju da neće poduzimati mjere u pogledu operatora sustava.
- 19 Navodi da sudska praksa nacionalnih sudova podupire stajalište Agencije za energiju prema kojem osoba A u glavnom predmetu ima samo položaj inicijatora i nema pravo podnošenja pravnog lijeka protiv odluke te agencije.
- 20 Međutim, s obzirom na to da ne postoji sudska praksa Suda ni definicija pojma „stranke” u Direktivi 2009/72, pita treba li njezin članak 37. tumačiti na način da se kupac operatora sustava iz kategorije kućanstvo, koji smatra da je kao potrošač oštećen zbog načina izdavanja računa koji primjenjuje taj operator i koji je uputio pritužbu regulatornom tijelu, može smatrati „strankom” u smislu te odredbe i pred sudom podnijeti žalbu protiv odluke tog tijela o tome da neće poduzimati mjere protiv navedenog operatora.
- 21 U tim je okolnostima Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 37. Direktive [...] tumačiti na način da se potrošač čiji je dobavljač mrežno poduzeće i koji je pred nacionalnim regulatornim tijelom pokrenuo postupak koji se odnosi na mrežno poduzeće treba smatrati ‚strankom’ u smislu stavka 17. tog članka, koja je oštećena odlukom regulatornog tijela te stoga ima pravo podnijeti žalbu nacionalnom sudu protiv odluke nacionalnog regulatornog tijela koja se odnosi na mrežno poduzeće?

2. Ako se osoba navedena u prvom prethodnom pitanju ne treba smatrati ‚strankom‘ u smislu članka 37. Direktive 2009/72/EZ, ima li potrošač u položaju poput žalitelja u glavnom postupku po nekoj drugoj pravnoj osnovi koja proizlazi iz prava Unije pravo sudjelovati u postupku pred regulatornim tijelom povodom svojeg zahtjeva za poduzimanje određene mjere odnosno pravo da nacionalni sud preispita predmet ili je to pitanje uređeno nacionalnim pravom?”

O prethodnim pitanjima

- 22 Svojim dvama pitanjima koja treba ispitati zajedno sud koji je uputio zahtjev u biti pita može li se članak 37. Direktive 2009/72 tumačiti na način da nameće državama članicama obvezu da regulatornim tijelima dodijele ovlast rješavanja sporova između kupaca iz kategorije kućanstvo i operatora sustava i, posljedično, da kupcu iz kategorije kućanstvo koji je podnio pritužbu tom tijelu protiv operatora sustava priznaju položaj „stranke” u smislu te odredbe i pravo podnošenja žalbe protiv odluke koju je donijelo navedeno tijelo povodom te pritužbe.
- 23 U skladu s člankom 1. Direktive 2009/72, njezin je predmet uspostavljanje zajedničkih pravila za proizvodnju, prijenos, distribuciju i opskrbu električne energije, zajedno s odredbama o zaštiti potrošača, radi poboljšavanja i integriranja konkurentnih tržišta električne energije u Uniji. U tom kontekstu, člankom 3. te direktive utvrđuju se osobito obveze država članica koje se odnose na zaštitu potrošača, uključujući one koje se odnose na postupke obrade pritužbi i izvansudsko rješavanje sporova, dok se člankom 37. te direktive definiraju dužnosti i ovlasti regulatornog tijela.
- 24 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, prilikom tumačenja određene odredbe prava Unije treba uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i kontekst u kojem se ona nalazi te cilj propisa kojeg je dio (presude od 19. srpnja 2012., A, C-33/11, EU:C:2012:482, t. 27. i od 15. ožujka 2017., Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, t. 30.).
- 25 U ovom slučaju, što se tiče teksta članka 37. Direktive 2009/72, treba utvrditi da dužnosti i ovlasti koje nacionalno regulatorno tijelo mora imati na temelju članka 37. stavka 4. točke (e) i stavka 5. točke (c) te direktive obuhvaćaju odgovarajuća prava istraživanja i odgovarajuće ovlasti davanja uputa za rješavanje sporova u okviru članka 37. stavaka 11. i 12. navedene direktive i dužnost djelovanja u svojstvu tijela za rješavanje sporova između vertikalno integriranog poduzeća i operatora prijenosnog sustava u pogledu svih pritužbi podnesenih na temelju članka 37. stavka 11. te direktive.
- 26 Tom se potonjom odredbom predviđa da svaka stranka koja ima pritužbu na operatora prijenosnog sustava ili distribucijskog sustava u vezi s obvezama tog operatora na temelju te direktive može uputiti pritužbu regulatornom tijelu koje, djelujući u svojstvu tijela za rješavanje sporova, donosi odluku unutar razdoblja od dva mjeseca od primitka pritužbe. Odluka tog tijela obvezujuća je ako i sve dok ne bude ukinuta povodom žalbe. Člankom 37. stavkom 12. Direktive 2009/72 predviđa se postupak kojim se svakoj stranci koja je oštećena i koja ima pravo podnošenja pritužbe na odluku o metodologijama donesenoj na temelju članka 37. te direktive ili, kada regulatorno tijelo ima dužnost savjetovati se, u vezi s predloženim tarifama ili metodologijama, omogućuje podnošenje pritužbe na preispitivanje.
- 27 Usto, članak 37. Direktive 2009/72 u svojim staccima 15. do 17. predviđa, među ostalim, da pritužbe iz stavaka 11. i 12. ne dovode u pitanje korištenje prava na žalbu na temelju prava Unije ili nacionalnog prava, da regulatorna tijela moraju u cijelosti obrazložiti i opravdati svoje odluke kako bi se omogućio sudski nadzor i da države članice osiguravaju postojanje odgovarajućih mehanizama na nacionalnoj razini, na temelju kojih stranka oštećena odlukom regulatornog tijela ima pravo žalbe tijelu koje je neovisno o uključenim strankama i o bilo kojoj vladi.

- 28 Iz svih tih odredaba proizlazi da regulatorno tijelo – kada postupa povodom pritužbe podnesene na temelju članka 37. stavaka 11. i 12. Direktive 2009/72 – ima ovlast tijela za izvansudsko rješavanje sporova i da stranke u tim sporovima imaju pravo na žalbu protiv odluke koju donese to tijelo povodom takve pritužbe ako je ona za njih nepovoljna.
- 29 Međutim, treba utvrditi da se tim odredbama ne pojašnjava uključuje li ta ovlast odlučivanje o sporovima između kupaca iz kategorije kućanstvo i operatora sustava i da pojam „stranka” ili „oštećena stranka” iz članka 37. Direktive 2009/72 nije definiran u toj odredbi, tako da na temelju teksta tog članka 37. nije moguće odrediti uključuje li taj pojam kupca iz kategorije kućanstvo koji je protiv operatora sustava podnio pritužbu zbog povrede odredaba te direktive i, posljedično, je li ta vrsta spora obvezno obuhvaćena ovlastima za izvansudsko rješavanje sporova koje države članice moraju dodijeliti regulatornom tijelu.
- 30 U tom pogledu treba primijetiti, kao prvo, da članak 37. stavak 1. točka (b) Direktive 2009/72 – kojim se regulatornom tijelu dodjeljuje dužnost osiguravanja da operatori prijenosnog sustava i distribucijskog sustava i, prema potrebi, vlasnici sustava, kao i elektroenergetska poduzeća, ispunjavaju svoje obveze na temelju te direktive i drugog relevantnog zakonodavstva Unije – ne upućuje na ovlast regulatornog tijela za rješavanje sporova.
- 31 Kao drugo, nijedna odredba članka 37. Direktive 2009/72 koja upućuje na ovlast regulatornog tijela za rješavanje sporova ne odnosi se na sporove između kupaca iz kategorije kućanstvo i operatora sustava. Tomu je osobito tako u slučaju članka 37. stavka 3. točke (b) koji se izričito odnosi na sporove između neovisnog operatora sustava i vlasnika prijenosnog sustava, članka 37. stavka 4. točke (e) kojim se predviđaju prava istraživanja i članka 37. stavka 5. točke (c) koji se odnosi na sporove između vertikalno integriranog poduzeća i operatora prijenosnog sustava.
- 32 Kao treće, članak 37. Direktive 2009/72 u svojem stavku 1. točki (j) regulatornom tijelu nalaže praćenje pritužbi kupaca iz kategorije kućanstvo i, u svom stavku 1. točki (n), pružanje pomoći pri osiguravanju, zajedno s drugim nadležnim tijelima, učinkovitosti i provedbe mjera za zaštitu potrošača, uključujući onih predviđenih u Prilogu I. te direktive. Člankom 37. stavkom 2. te direktive utvrđuje se da, ako država članica tako predvidi, dužnosti praćenja iz stavka 1. tog članka mogu izvršavati druga tijela, različita od regulatornog tijela.
- 33 Što se tiče konteksta članka 37. Direktive 2009/72 i cilja koji se nastoji postići propisom čiji je dio, treba, kao prvo, utvrditi da se u uvodnim izjavama 42., 51. i 54. te direktive navodi da bi kupci iz kategorije kućanstvo trebali imati pristup mehanizmima rješavanja sporova, da su interesi potrošača u središtu navedene direktive, da bi prava potrošača trebale provoditi države članice ili, kada je država članica tako predvidjela, regulatorna tijela, da se bolja zaštita potrošača jamči dostupnošću učinkovitih sredstava rješavanja sporova svim potrošačima i da bi države članice trebale uvesti brze i učinkovite postupke obrade pritužbi.
- 34 Kao drugo, kao što je istaknuto u točki 23. ove presude, predmet je Direktive 2009/72, među ostalim, u skladu s njezinim člankom 1., uspostaviti odredbe o zaštiti potrošača i utvrditi prava potrošača električne energije. Tako se člankom 3. te direktive predviđaju obveze država članica kako bi se osigurala zaštita potrošača. U stavku 7. državama članicama se nalaže da osiguraju visoku razinu zaštite potrošača, osobito u pogledu mehanizama rješavanja sporova. Cilj mjera koje države članice moraju poduzeti u tom pogledu na temelju te odredbe i Priloga I. navedenoj direktivi na koji ta odredba upućuje, u skladu s točkom 1. podtočkom (f) tog Priloga, je osigurati da potrošači imaju korist od transparentnih, jednostavnih i jeftinih postupaka obrade njihovih pritužbi, pri čemu ti izvansudski postupci rješavanja sporova moraju omogućiti pošteno i brzo rješavanje sporova. U tu svrhu se državama članicama člankom 3. stavkom 13. Direktive 2009/72 nalaže da osiguraju postojanje neovisnog mehanizma, kao što je pravobranitelj za energetiku ili potrošačko tijelo, radi osiguravanja učinkovite obrade pritužbi i izvansudskog rješavanja sporova.

- 35 Kao treće, što se tiče regulatornog tijela, uvodnom izjavom 37. Direktive 2009/72 navodi se da bi energetske regulatori trebali imati ovlast osigurati potpunu učinkovitost mjera zaštite potrošača. Članak 36. te direktive, kojim se definiraju opći ciljevi tog tijela, predviđa da ono mora poduzeti sve razumne mjere za ostvarivanje ciljeva utvrđenih tim člankom u okviru svojih dužnosti i ovlasti definiranih člankom 37. navedene direktive, uz blisko savjetovanje, prema potrebi, s drugim relevantnim nacionalnim tijelima, uključujući tijela za tržišno natjecanje, i ne dovodeći u pitanje njihove nadležnosti. Među tim ciljevima u članku 36. točki (g) iste direktive navodi se doprinos osiguravanju zaštite potrošača.
- 36 Ni iz jedne odredbe Direktive 2009/72 navedene u točkama 34. i 35. ove presude, a ni iz bilo koje druge njezine odredbe ne proizlazi da su države članice dužne regulatornom tijelu, uz isključenje svih drugih tijela, dodijeliti ovlast za izvansudsko rješavanje spora između kupaca iz kategorije kućanstvo i elektroenergetskih poduzeća, osobito operatora sustava.
- 37 Suprotno tomu, s jedne strane, uvodna izjava 51. i članak 36. točka (g) Direktive 2009/72 potvrđuju da je cilj dodijeljen regulatornom tijelu, kao što je nezavisni odvjetnik naveo u točki 42. svojeg mišljenja, doprinositi s drugim nadležnim tijelima osiguravanju učinkovitosti i provedbi mjera zaštite potrošača, uključujući obradu pritužbi, i da države članice dužnosti koje se odnose na prava potrošača mogu povjeriti bilo regulatornom tijelu ili drugim tijelima.
- 38 S druge strane, osobito u pogledu obveze država članica da uspostave neovisni mehanizam za učinkovitu obradu pritužbi i izvansudsko rješavanje sporova, članak 3. stavak 13. Direktive 2009/72 korištenjem izraza „kao što je pravobranitelj za energetiku ili potrošačko tijelo” izričito navodi da je na državama članicama da izaberu tijelo nadležno za rješavanje sporova između potrošača i elektroenergetskih poduzeća.
- 39 Iz svih tih utvrđenja proizlazi da države članice mogu dodijeliti ovlast izvansudskog rješavanja sporova između kupaca iz kategorije kućanstvo i elektroenergetskih poduzeća tijelu koje nije regulatorno tijelo ako je, u skladu s uvodnom izjavom 54. i člankom 3. stavcima 7. i 13. te Prilogom I. točkom 1. podtočkom (f) Direktive 2009/72, nadležno tijelo neovisno i tu ovlast izvršava primjenjujući brze, učinkovite, transparentne, jednostavne i jeftine postupke obrade pritužbi koji omogućuju pošteno i brzo rješavanje sporova.
- 40 Također je moguće da države članice tu ovlast dodijele regulatornom tijelu, pri čemu izraz „regulatorno tijelo raspolaže najmanje sljedećim ovlastima”, koji se upotrebljava u članku 37. stavku 4. Direktive 2009/72, upućuje na to da mu se mogu dodijeliti i ovlasti koje nisu izričito navedene u članku 37. te direktive. Ako država članica odluči povjeriti tu ovlast regulatornom tijelu, iz članka 37. stavaka 11., 16. i 17. navedene direktive jasno proizlazi da se kupcu iz kategorije kućanstvo mora priznati položaj stranke i pravo podnošenja pravnog lijeka protiv odluke regulatornog tijela.
- 41 U ovom slučaju sud koji je uputio zahtjev, Agencija za energiju i finska vlada naveli su da je kuluttajariitalautakunta (Komisija za rješavanje potrošačkih sporova, Finska) nacionalno tijelo nadležno za obradu pritužbe potrošača protiv elektroenergetskog poduzeća, pred kojim podnositelj pritužbe ima položaj stranke. Usto, taj potrošač pritužbu može podnijeti pravobranitelju za potrošače pred kojim potrošač, suprotno tomu, nema položaj stranke. Kao što proizlazi iz točke 39. ove presude, takvo uređenje ne protivi se Direktivi 2009/72 ako je tako određeno izvansudsko tijelo neovisno i ako tu ovlast izvršava primjenjujući brze, učinkovite, transparentne, jednostavne i jeftine postupke obrade pritužbi koji omogućuju pošteno i brzo rješavanje sporova.
- 42 Agencija za energiju i finska vlada također su naveli da finsko zakonodavstvo obvezuje to tijelo da obradi zahtjeve za inspekciju koji su mu upućeni i da podnositelj zahtjeva za inspekciju nema položaj stranke, već informatora, što regulatornom tijelu omogućuje izvršavanje njegove dužnosti nadzora. Finska je vlada na raspravi pred Sudom pojasnila da eventualna odluka koju to tijelo donese u tom pogledu nije obvezujuća za druga javnopravna tijela. Takvo rješenje očito se ne protivi obvezama koje

države članice imaju na temelju Direktive 2009/72 jer omogućuje izvršavanje dužnosti praćenja i nadzora koje regulatorno tijelo ima na temelju članka 37. te direktive a da pritom ne zadire u prava potrošača iz te direktive i, osobito, njihovo pravo na pristup izvansudskim postupcima rješavanja sporova koji ispunjavaju zahtjeve navedene u prethodnoj točki ove presude.

- 43 S obzirom na prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti da se članak 37. Direktive 2009/72 treba tumačiti na način da ne nalaže državama članicama da regulatornom tijelu dodijele ovlast za rješavanje sporova između kupaca iz kategorije kućanstvo i operatora sustava i da, posljedično, kupcu iz kategorije kućanstvo koji je podnio pritužbu regulatornom tijelu protiv operatora sustava priznaju položaj „stranke” u smislu te odredbe i pravo podnošenja žalbe protiv odluke koju donese to tijelo povodom te pritužbe.

Troškovi

- 44 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (peto vijeće) odlučuje:

Članak 37. Direktive 2009/72/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2003/54/EZ treba tumačiti na način da ne nalaže državama članicama da regulatornom tijelu dodijele ovlast za rješavanje sporova između kupaca iz kategorije kućanstvo i operatora sustava i da, posljedično, kupcu iz kategorije kućanstvo koji je podnio pritužbu regulatornom tijelu protiv operatora sustava priznaju položaj „stranke” u smislu te odredbe i pravo podnošenja žalbe protiv odluke koju donese to tijelo povodom te pritužbe.

Potpisi