

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

9 oktober 2008\*

In zaak C-239/07,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Litouwen) bij beslissing van 8 mei 2007, ingekomen bij het Hof op 14 mei 2007, in de grondwettelijke toetsingsprocedure die is ingesteld door

**Julius Sabatauskas e.a.,**

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

samengesteld als volgt: A. Rosas, kamerpresident, A. Ó Caoimh, J. N. Cunha Rodrigues, U. Löhmus en P. Lindh (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,  
griffier: C. Strömholm, administrateur,

\* Procestaal: Litouws.

gezien de stukken en na de terechtzitting op 24 april 2008,

gelet op de opmerkingen van:

- J. Sabatauskas e.a., vertegenwoordigd door G. Kaminskas, advocatas,
  
- de Litouwse regering, vertegenwoordigd door D. Kriauciūnas en R. Mackevičienė als gemachtigden,
  
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door W. Ferrante, avvocato dello Stato,
  
- de Finse regering, vertegenwoordigd door J. Heliskoski en A. Guimaraes-Purokoski als gemachtigden,
  
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door B. Schima en A. Steiblytė als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 juni 2008,

het navolgende

### Arrest

- <sup>1</sup> Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 20 van richtlijn 2003/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en houdende intrekking van richtlijn 96/92/EG (PB L 176, blz. 37, en — rectificatie — PB 2004, L 16, blz. 74; hierna: „richtlijn”).
  
- <sup>2</sup> Dit verzoek is ingediend in het kader van een geschil dat aanhangig is voor het Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Grondwettelijk Hof van de Republiek Litouwen), die door J. Sabatauskas e.a., leden van het Litouwse parlement, is verzocht om een toetsing van artikel 15, lid 2, van de elektriciteitswet, in de versie van wet nr. IX-2307 van 1 juli 2004 (Lietuvos Respublikos elektros energetikos įstatymo pakeitimo įstatymas Nr. IX-2307, Žin., 2004, Nr. 107-3964), aan de grondwet.

## Toepasselijke bepalingen

### *Gemeenschapsregeling*

3 Artikel 1 van de richtlijn bepaalt:

„Bij deze richtlijn worden gemeenschappelijke regels vastgesteld voor de productie, de transmissie, de distributie en de levering van elektriciteit. De richtlijn stelt de regels vast met betrekking tot de organisatie en de werking van de elektriciteitssector, de toegang tot de markt, de criteria en procedures voor aanbestedingen, de verlening van vergunningen en het beheer van netten.”

4 De punten 2, 4 tot en met 7, 13, 15 en 17 van de considerans van de richtlijn luiden als volgt:

„(2) Uit de ervaring die met de uitvoering van [richtlijn 96/92/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 december 1996 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit (PB 1997, L 27, blz. 20)] is opgedaan, blijkt dat de interne markt voor elektriciteit voordelen kan opleveren in de vorm van verbeterde efficiëntie, prijsverlagingen, kwalitatief betere dienstverlening en toegenomen concurrentie. Er zijn evenwel nog belangrijke tekortkomingen en mogelijkheden tot verbetering van de werking van de markt, met name door het vaststellen van concrete maatregelen om gelijke concurrentievoorwaarden op het niveau van de elektriciteitsproductie te

waarborgen en het beperken van het risico van marktdominantie en roofzuchtig marktgedrag, het zorgen voor niet-discriminerende transmissie- en distributietarieven doordat toegang tot het net wordt verleend op basis van tarieven die gepubliceerd worden voordat ze in werking treden [...]

[...]

- (4) Met de rechten die de Europese burgers in het EG-Verdrag worden gegarandeerd op het gebied van het vrij verkeer van goederen, de vrijheid van dienstverlening en de vrijheid van vestiging, is evenwel alleen een volledig opengestelde markt in overeenstemming waarop alle consumenten hun leveranciers vrijelijk kunnen kiezen en alle aanbieders vrijelijk aan hun klanten leveren.
- (5) De voornaamste hinderpalen voor de totstandbrenging van een volledig operationele en competitieve interne markt betreffen o.a. de toegang tot het netwerk, de tarifiering en een van lidstaat tot lidstaat uiteenlopende mate van openstelling van de markt.
- (6) Voor een goed werkende concurrentie is vereist dat de toegang tot het netwerk niet-discriminerend en transparant is en tegen redelijke prijzen kan geschieden.

- (7) Voor de voltooiing van de interne elektriciteitsmarkt is niet-discriminerende toegang tot het netwerk van de transmissie- of de distributiesysteembeheerder van het grootste belang. [...]

[...]

- (13) Verder dienen nog maatregelen te worden getroffen om te zorgen voor transparante en niet-discriminerende tarieven voor de netwerktoegang. Deze tarieven moeten op een niet-discriminerende basis voor alle systeemgebruikers gelden.

[...]

- (15) De aanwezigheid van effectieve regelgeving, die door één of meer nationale regelgevende instanties wordt uitgevoerd, vormt een belangrijke factor bij het waarborgen van niet-discriminerende toegang tot het netwerk. De lidstaten specificeren de taken en de administratieve en andere bevoegdheden van de regelgevende instanties. Het is van belang dat de regelgevende instanties in alle lidstaten over dezelfde minimumbevoegdheden beschikken. Deze instanties moeten bevoegd zijn om de tarieven of ten minste de methoden voor de berekening van transmissie- en distributietarieven vast te stellen of goed te keuren. Om onzekerheid te voorkomen en kostbare en tijdrovende geschillen te vermijden, moeten deze tarieven worden gepubliceerd voordat ze in werking treden.

[...]

- (17) Om ervoor te zorgen dat alle marktdeelnemers, waaronder nieuwe deelnemers, daadwerkelijk toegang tot de markt hebben, zijn niet-discriminerende balanceringsmechanismen nodig die de kosten weerspiegelen. Zodra de elektriciteitsmarkt voldoende liquide is, dient dit te worden verwezenlijkt door de invoering van transparante, op de markt gebaseerde mechanismen voor de levering en aankoop van de hoeveelheden elektriciteit die nodig zijn in het kader van de balanceringsbehoeften. Bij gebreke van een dergelijke liquide markt dienen de nationale regelgevende instanties een actieve rol te spelen om te garanderen dat de balanceringsstarieven niet-discriminerend zijn en een weerspiegeling van de kosten vormen. Tegelijkertijd dienen passende stimuleringsmaatregelen te worden vastgesteld om de input en output van elektriciteit op elkaar af te stemmen en het systeem niet in gevaar te brengen.”

5 Artikel 2, van de richtlijn, „Definities”, bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

3. ‚transmissie’: transport van elektriciteit langs het extra hoogspannings- en hoogspanningskoppelnets met het oog op de beleving van eindafnemers of distributiemaatschappijen, de levering zelf niet inbegrepen;

[...]

5. ‚distributie’: transport van elektriciteit langs hoog-, midden- en laagspannings-distributiesystemen met het oog op de levering aan afnemers, de levering zelf niet inbegrepen;

[...]

7. ‚afnemers’: grootafnemers of eindafnemers van elektriciteit;

[...]

9. ‚eindafnemers’: afnemers die elektriciteit kopen voor eigen gebruik;

10. ‚huishoudelijke afnemers’: afnemers die elektriciteit kopen voor eigen huishoudelijk gebruik en niet voor commerciële of professionele activiteiten;



[...]

12. „in aanmerking komende afnemers’: afnemers die vrij zijn om elektriciteit te kopen bij de leverancier van hun keuze, in de zin van artikel 21 van deze richtlijn;

[...]

18. „systeemgebruikers’: natuurlijke personen of rechtspersonen die leveren aan of afnemen van een transmissie- of distributiesysteem;

19. „levering’: verkoop, wederverkoop daaronder begrepen, van elektriciteit aan afnemers;

[...]”

<sup>6</sup> Volgens artikel 21, lid 1, sub c, van de richtlijn moeten de lidstaten erop toezien dat vanaf 1 juli 2007 alle afnemers in aanmerking komende afnemers in de zin van de richtlijn zijn.

7 Artikel 3, van de richtlijn, „Openbardienstverplichtingen en bescherming van de afnemer”, bepaalt:

„[...]

3. De lidstaten waarborgen dat alle huishoudelijke afnemers en, indien zij dat dienstig achten, kleine ondernemingen, namelijk ondernemingen die minder dan 50 personen in dienst hebben en met een jaaromzet of een financiële balans van ten hoogste 10 miljoen EUR, aanspraak kunnen maken op universeledienstverlening, dat wil zeggen het recht op levering van elektriciteit van een bepaalde kwaliteit tegen redelijke, eenvoudig en duidelijk vergelijkbare en doorzichtige prijzen op hun grondgebied. Om de universeledienstverlening te waarborgen, kunnen de lidstaten een noodleverancier aanwijzen. De lidstaten verplichten distributiebedrijven om afnemers op hun netwerk aan te sluiten overeenkomstig de voorwaarden en tarieven die zijn vastgesteld volgens de procedure van artikel 23, lid 2. Niets in deze richtlijn mag de lidstaten ervan weerhouden om de marktpositie van de huishoudelijke, kleine en middelgrote verbruikers te versterken door de mogelijkheden van vrijwillige gezamenlijke vertegenwoordiging voor deze groep consumenten te bevorderen.

Aan bovenstaande alinea wordt uitvoering gegeven op transparante en niet-discriminerende wijze en zonder een belemmering te vormen voor de in artikel 21 voorgeschreven openstelling van de markt.

[...]”

8 Artikel 5 van de richtlijn, „Technische voorschriften”, luidt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat er technische veiligheidscriteria worden opgesteld en dat er technische voorschriften worden opgesteld met de minimeisen inzake het technische ontwerp en de exploitatie, waaraan moet worden voldaan voor de aansluiting op het systeem van productie-installaties, distributiesystemen, apparatuur van direct aangesloten afnemers, interconnectorcircuits en directe lijnen, en dat deze openbaar worden gemaakt. Die technische voorschriften moeten de interoperabiliteit van de netwerken garanderen en objectief en niet-discriminerend zijn. [...]”

9 Artikel 20 van de richtlijn, „Toegang van derden”, luidt:

„1. De lidstaten dragen zorg voor de invoering van een systeem voor toegang van derden tot de transmissie- en distributiesystemen, gebaseerd op gepubliceerde tarieven die voor alle in aanmerking komende afnemers gelden en die objectief worden toegepast zonder onderscheid te maken tussen gebruikers van het systeem. De lidstaten zorgen ervoor dat deze tarieven of de aan de berekening daarvan ten grondslag liggende methoden voorafgaand aan hun toepassing worden goedgekeurd overeenkomstig artikel 23 en dat deze tarieven en, wanneer alleen de methoden zijn goedgekeurd, de methoden worden gepubliceerd voordat zij in werking treden.

2. De beheerder van een transmissie- of distributiesysteem kan de toegang weigeren wanneer hij niet over de nodige capaciteit beschikt. De weigering moet naar behoren met redenen worden omkleed waarbij met name het bepaalde in artikel 3 in acht moet worden genomen. De lidstaten zorgen ervoor dat, waar van toepassing en wanneer de toegang wordt geweigerd, de transmissie- of distributiesysteembeheerder relevante informatie verstrekt over de voor de versterking van het net vereiste maatregelen. Aan degene die om dergelijke informatie verzoekt, kan een redelijke vergoeding in rekening worden gebracht die de aan de verstrekking van die informatie verbonden kosten weerspiegelt.”

10 Artikel 23 van de richtlijn, „Regelgevende instanties”, bepaalt:

„1. De lidstaten wijzen één of meer bevoegde instanties met de functie van regelgevende instantie aan. Deze instanties zijn geheel onafhankelijk van de belangen van de elektriciteitssector. Zij zijn via de toepassing van dit artikel ten minste verantwoordelijk voor het garanderen van non-discriminatie, daadwerkelijke mededinging en een doeltreffende marktwerking, door het monitoren van in het bijzonder:

[...]

- c) de tijd waarbinnen transmissie- en distributiebedrijven interconnecties realiseren en reparaties uitvoeren;

[...]

- f) de bepalingen, voorwaarden en tarieven voor de aansluiting van nieuwe elektriciteitsproducenten, om te waarborgen dat deze objectief, transparant en niet-discriminerend zijn, waarbij zij met name volledig rekening houden met de kosten en de voordelen van de verschillende technologieën inzake duurzame energiebronnen, decentrale productie en warmtekrachtkoppeling;

[...]

2. De regelgevende instanties zijn verantwoordelijk voor de vaststelling of de aan de inwerkingtreding voorafgaande goedkeuring van ten minste de methoden voor het berekenen of vastleggen van de voorwaarden inzake:

- a) de aansluiting op en de toegang tot nationale netwerken, inclusief de transmissie- en distributietarieven. Deze tarieven of methoden maken het mogelijk dat de noodzakelijke investeringen in de netwerken op een zodanige wijze worden uitgevoerd dat deze investeringen de levensvatbaarheid van de netwerken kunnen waarborgen;

[...]”

### *Nationale regeling*

- 11 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat het Litouwse parlement op 1 juli 2004 wet nr. IX-2307 tot wijziging van de elektriciteitswet heeft vastgesteld. Deze wet nr. IX-2307 had met name tot doel de richtlijn om te zetten in nationaal recht. Deze wet is op 10 juli 2004 in werking getreden.

- 12 Artikel 15, lid 2, van de elektriciteitswet, in de versie van wet nr. IX-2307 van 1 juli 2004, luidt als volgt:

„De transmissiesysteembeheerder moet ervoor zorgen dat de voorwaarden voor aansluiting van elektriciteitsproducenten, distributiesysteembeheerders en apparatuur van afnemers op het transmissiesysteem voldoen aan de wettelijke vereisten en niet-discriminerend zijn. De apparatuur van een afnemer mag alleen op een transmissiesysteem worden aangesloten, wanneer de distributiesysteembeheerder wegens vaststaande technische of exploitatievereisten de apparatuur van de afnemer, die zich op het in de vergunning vastgestelde gebied van de distributiesysteembeheerder bevindt, weigert aan te sluiten op het distributiesysteem.”

### **Hoofdedging en prejudiciële vraag**

- 13 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat in Litouwen de apparatuur van de meeste afnemers van elektriciteit, dat wil zeggen de gebruikers van elektriciteit, is aangesloten op de distributiesystemen van twee beheerders van dat soort netwerk. Deze twee beheerders zijn de voornaamste gebruikers van de transmissiesystemen. Voorts beheren vijf bedrijven lokale distributiesystemen ten behoeve van zichzelf en van bewoners in een klein gebied. Tot slot zijn zes bedrijven die fabrieken exploiteren, rechtstreeks aangesloten op transmissiesystemen. Deze aansluitingen dateren uit het Sovjettijdperk, een periode waarin er geen onderscheid bestond tussen de productie, de transmissie en de levering van elektriciteit. Daardoor is een situatie ontstaan waarin sommige afnemers van elektriciteit aangesloten zijn gebleven op de installatie van deze

fabrikanten en de levering aan deze afnemers rechtstreeks afhangt van de technische en financiële capaciteiten van die fabrikanten.

- 14 Na de wijziging van de elektriciteitswet, en met name artikel 15, lid 2, ervan, bij wet nr. IX-2307 van 1 juli 2004 kunnen nieuwe afnemers niet vrijelijk kiezen op welk soort systeem zij hun apparatuur kunnen aansluiten, en moeten zij zich aansluiten op een distributiesysteem. Alleen wanneer de distributiesysteembeheerder wegens technische of met de exploitatie samenhangende beperkingen de aansluiting op zijn systeem weigert, mag de betrokken afnemer zijn apparatuur aansluiten op een transmissiesysteem.
- 15 Het Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas is door een groep leden van het parlement verzocht om een toetsing van artikel 15, lid 2, van de elektriciteitswet, in de versie van wet nr. IX-2307 van 1 juli 2004, aan de grondwet. Deze rechterlijke instantie vermeldt dat zij krachtens artikel 102, lid 1, van de grondwet is belast met de toetsing van wetten aan deze grondwet. Zij preciseert dat een verzoek tot haar kan worden gericht door onder meer een groep leden van het parlement. Wanneer zij de grondwettigheid van wetten onderzoekt, beslecht zij een geschil tussen degenen die het verzoek tot haar hebben gericht, en de instelling die de betrokken wet heeft vastgesteld, te weten het Litouwse parlement. Haar beslissingen zijn niet vatbaar voor beroep.
- 16 Het Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas verklaart dat het recht van de Europese Unie volgens de grondwet integrerend deel uitmaakt van de rechtsorde van de Republiek Litouwen en dat dat recht rechtstreeks toepasselijk is en bij collisie voorrang heeft op het nationale recht, wanneer dat volgt uit de verdragen waarop de Unie is gebaseerd. Aangezien de richtlijn is vastgesteld op grond van de artikelen 45 EG, 55 EG en 95 EG, moet volgens de verwijzende rechter artikel 15, lid 2, van de elektriciteitswet, in de versie van wet nr. IX-2307 van 1 juli 2004, worden uitgelegd in de context van de richtlijn.

- 17 Volgens de leden van het parlement die hun verzoek tot deze rechter hebben gericht, garandeert dit artikel 15, lid 2, de afnemer niet de vrijheid om te kiezen of hij zijn apparatuur aansluit op een transmissiesysteem of op een distributiesysteem. Artikel 20 van de richtlijn bevat echter geen uitdrukkelijk verbod voor een elektriciteitsafnemer om zijn apparatuur op een transmissiesysteem aan te sluiten, en het bevat evenmin een verplichting om alleen op een distributiesysteem aan te sluiten.
- 18 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat het Litouwse parlement daarentegen van mening is dat het de lidstaten vrijstaat om de regels voor aansluiting op het elektriciteitsnet vast te stellen. Voor de verwijzende rechter wordt een beroep gedaan op een brief van 21 december 2005 van de heer Piebalgs, het met energie belaste lid van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, waarin deze verklaarde dat de richtlijn „niet vereist dat de afnemer het recht wordt verleend, naar eigen oordeel te kiezen tussen aansluiting op een transmissiesysteem of een distributiesysteem. De afnemer heeft het recht op aansluiting op een elektriciteitsnet; de concrete uitvoering ervan is een vraag die onder het subsidiariteitsbeginsel valt.”
- 19 De verwijzende rechter stelt vast dat uit de formulering van artikel 20, lid 1, van de richtlijn volgt dat de lidstaten een systeem moeten invoeren waarin de afnemers die erom vragen, toegang kunnen krijgen tot zowel de transmissie- als de distributiesystemen. De verwijzende rechter stelt echter tevens vast dat de vragen met betrekking tot de aansluiting op de elektriciteitsnetwerken moeten worden uitgelegd in het licht van de bepalingen van de richtlijn die sociale oogmerken hebben, zoals universele dienstverlening, consumentenbescherming of milieubescherming, en met name artikel 3 van de richtlijn. Artikel 15, lid 2, van de elektriciteitswet, in de versie van wet nr. IX-2307 van 1 juli 2004, lijkt deze oogmerken te delen.



20 In die omstandigheden heeft het Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas de procedure geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moet artikel 20 van richtlijn 2003/54/EG [...] aldus worden uitgelegd dat de lidstaten verplicht zijn een regeling vast te stellen die derden het recht verleent, naar eigen oordeel het systeem te kiezen — elektriciteitstransmissie- of elektriciteitsdistributiesysteem — waartoe zij toegang willen verkrijgen, voor zover dat systeem de ‚nodige capaciteit’ heeft, en dat de beheerder van het betrokken systeem verplicht is hun toegang te verlenen?”

### **Beantwoording van de prejudiciële vraag**

21 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 20 van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaten een regeling moeten vaststellen die bepaalt dat elke derde naar eigen goeddunken het systeem (transmissie of distributie) kan kiezen waartoe hij toegang wil of waarop hij zich wil aansluiten, en dat de systeembeheerder hem toegang tot zijn systeem moet verlenen of hem daarop moet laten aansluiten indien dat systeem over de nodige capaciteit beschikt.

*Bij het Hof ingediende opmerkingen*

- 22 Verzoekers in het hoofdgeding stellen dat artikel 20 van de richtlijn de lidstaten verplicht tot de invoering van een systeem voor toegang tot de netwerken, op grond waarvan alle afnemers die erom vragen, toegang kunnen krijgen tot zowel de transmissie- als de distributiesystemen. De enige uitzondering op dit beginsel staat in artikel 20, lid 2. Uit de definitie van de term „transmissie” in artikel 2 van de richtlijn volgt dat het transport van elektriciteit naar de afnemer rechtstreeks kan plaatsvinden zonder gebruik van een distributiesysteem.
- 23 Artikel 15, lid 2, van de elektriciteitswet, in de versie van wet nr. IX-2307 van 1 juli 2004, verleent de afnemer niet de vrijheid om te kiezen op welk systeem zijn apparatuur zal worden aangesloten. Deze bepaling is derhalve discriminerend en in strijd met de doelstellingen van de richtlijn. Dit ontbreken van een keuzemogelijkheid is in strijd met de rechten van de consumenten.
- 24 De Litouwse en de Finse regering en ter terechtzitting ook de Commissie stellen dat voor de uitlegging van artikel 20 van de richtlijn onderscheid moet worden gemaakt tussen de begrippen „toegang tot het systeem” en „aansluiting op het netwerk”. Toegang tot het systeem heeft betrekking op de mogelijkheid om het systeem te gebruiken tegen een gepubliceerd tarief. Aansluiting op het netwerk betreft de fysieke verbinding met het netwerk. Genoemd artikel 20 heeft enkel betrekking op de verplichtingen die de lidstaten moeten nakomen om derden vrije toegang te verlenen tot de elektriciteitstransmissie- en elektriciteitsdistributiesystemen, en niet op vragen met betrekking tot aansluiting op deze systemen.
- 25 Volgens de Litouwse regering bevat de richtlijn geen enkele verplichting voor de lidstaten op het gebied van de aansluiting van afnemers op de netwerken, behalve de

verplichtingen ter zake van universeledienstverlening die in artikel 3, lid 3, van de richtlijn zijn vastgelegd.

- 26 Deze regering stelt dat de afnemer toegang krijgt tot een elektriciteitsnet door zich daarop aan te sluiten. De nationale regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, verzekert hem dus welzeker de toegang tot de elektriciteitsnetten en waarborgt voorts de naleving van de openbaredienstverplichtingen en de universeledienstverlening waarin artikel 3, leden 2 en 3, van de richtlijn voorziet.
- 27 Voor het overige behouden de lidstaten de vrijheid om te bepalen dat afnemers bij voorkeur worden aangesloten op het distributiesysteem en pas in de tweede plaats op het transmissiesysteem. Het systeem dat is ingevoerd bij de nationale regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, heeft met name tot doel te vermijden dat grote afnemers zich rechtstreeks op transmissiesystemen aansluiten, wat tot gevolg zou hebben dat de bij de distributiesystemen behorende kosten uitsluitend moeten worden gedragen door de kleine afnemers en dat de elektriciteitsprijzen dus zouden stijgen met 10 tot 30 %. Voorts zou een vrije keuze voor aansluiting op een transmissiesysteem de optimale ontwikkeling van de netwerken schaden.
- 28 Volgens de Finse regering duidt het begrip „derden” in artikel 20 van de richtlijn op een andere elektriciteitsleverancier dan de eenheid van een verticaal geïntegreerd bedrijf dat de taak van de productie of de levering van elektriciteit verricht. Deze bepaling heeft dus geen betrekking op de toegang van consumenten tot de netwerken.
- 29 De Italiaanse regering is van mening dat de richtlijn de afnemer niet de vrijheid toekent om naar eigen oordeel het netwerk te kiezen waarop hij zich wil aansluiten. Hij zal allereerst moeten conformeren aan het „systeem voor toegang” dat bij de nationale regeling is ingevoerd. De afnemer heeft dus een voorwaardelijk recht op toegang tot het systeem. Indien de lidstaten de afnemers ertoe konden verplichten, zich eerst te richten tot een distributiesysteembeheerder, zou er echter sprake zijn van schending van de

keuzevrijheid van de afnemer en zou dat het gevaar van discriminerende toepassing van de toegangsregels door de distributiesysteembeheerder opleveren.

- 30 Volgens de Commissie heeft het aansluitingsvraagstuk geen rechtstreekse invloed op de liberalisering van de interne markt en is het aan de bevoegdheid van de lidstaten overgelaten, met uitzondering van de aansluiting van de kwetsbaarste afnemers, voor wie de lidstaten overeenkomstig artikel 3, lid 3, van de richtlijn moeten zorgen voor universeledienstverlening.

*Antwoord van het Hof*

- 31 Het doel van de richtlijn is de verbetering van de werking van de elektriciteitsmarkt. Volgens de punten 6 en 7 van de considerans daarvan is voor de voltooiing van de interne elektriciteitsmarkt en voor een goed werkende concurrentie vereist dat de toegang tot het systeem niet-discriminerend en transparant is, en tegen redelijke prijzen wordt verleend (zie arrest van 22 mei 2008, citiworks, C-439/06, Jurispr. blz. I-3913, punten 38 en 40).
- 32 In punt 4 van de considerans van de richtlijn wordt verklaard dat in een volledig opengestelde markt de consumenten hun leveranciers vrijelijk moeten kunnen kiezen en de aanbieders vrijelijk aan hun klanten moeten kunnen leveren.
- 33 Het Hof heeft hieruit afgeleid dat, willen de afnemers vrijelijk hun leverancier kunnen kiezen, de leveranciers toegang moeten kunnen hebben tot de transmissie- en distributiesystemen die de afnemers van elektriciteit voorzien, en dat de vrije toegang

van derden tot de transmissie- en distributiesystemen één van de essentiële maatregelen is die door de lidstaten moeten worden toegepast voor de voltooiing van de interne markt voor elektriciteit (zie arrest citiworks, reeds aangehaald, punten 43 en 44).

- 34 Om de gestelde vraag te beantwoorden, moet worden onderzocht wat de begrippen „toegang tot het systeem” en „derden” in de zin van artikel 20 van de richtlijn inhouden, en moet worden vastgesteld welke verplichtingen krachtens dat artikel 20 rusten op de lidstaten om de toegang van derden tot de netwerken te waarborgen.
- 35 Artikel 20, lid 1, van de richtlijn bepaalt dat de lidstaten zorg dragen voor de invoering van „een systeem voor toegang van derden tot de transmissie- en distributiesystemen, [...] voor alle in aanmerking komende afnemers” en dat dit systeem „objectief [wordt] toegepast zonder onderscheid te maken tussen gebruikers van het systeem”.
- 36 Wat ten eerste het begrip „toegang tot het netwerk” betreft, moet worden onderzocht of onderscheid moet worden gemaakt tussen „toegang tot het systeem” en „aansluiting op het netwerk”, zoals de Litouwse en de Finse regering en ter terechtzitting ook de Commissie hebben gesteld.
- 37 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat er een verschil bestaat tussen bepaalde taalversies van de richtlijn. In verscheidene taalversies wordt in zowel de eerste zin van lid 1 van artikel 20 als de eerste zin van lid 2 van dat artikel het woord „toegang” gebruikt. Dat geldt onder meer voor de Franse taalversie („accès”), de Spaanse taalversie („acceso”), de Duitse taalversie („Zugang”), de Engelse taalversie („access”) en de Italiaanse taalversie („accesso”). In de Litouwse taalversie van de richtlijn wordt echter in lid 1 van artikel 20 het woord „prieiga” gebruikt, dat in het Nederlands wordt vertaald met „toegang”, terwijl in lid 2 van hetzelfde artikel het woord „prisijungti” wordt gebruikt, dat in het Nederlands kan worden vertaald met „verbinden” of „aansluiten”. Het woord „prisijungti” wordt tevens gebruikt in de punten 2 en 6 van de considerans

van de Litouwse taalversie van de richtlijn, terwijl in de andere genoemde taalversies het woord „toegang” of de tegenhanger ervan wordt gebruikt.

- 38 Volgens vaste rechtspraak kan de in één van de taalversies van een gemeenschapsbepaling gebruikte formulering niet als enige grondslag voor de uitlegging van die bepaling dienen; evenmin kan daaraan in zoverre voorrang worden toegekend boven de andere taalversies. Een dergelijke benadering zou immers onverenigbaar zijn met het vereiste van eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht (zie arresten van 12 november 1998, *Institute of the Motor Industry*, C-149/97, Jurispr. blz. I-7053, punt 16, en 3 april 2008, *Endendijk*, C-187/07, Jurispr. blz. I-2115, punt 23).
- 39 Wanneer er verschillen bestaan tussen de verschillende taalversies van een bepaling van gemeenschapsrecht, moet bij de uitlegging van de betrokken bepaling worden gelet op de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt (arresten van 9 maart 2000, *EKW en Wein & Co*, C-437/97, Jurispr. blz. I-1157, punt 42, en 1 april 2004, *Borgmann*, C-1/02, Jurispr. blz. I-3219, punt 25, alsmede arrest *Endendijk*, reeds aangehaald, punt 24).
- 40 De termen „toegang” en „aansluiting” hebben in de richtlijn verschillende betekenissen. De term „toegang” houdt verband met de elektriciteitsvoorziening, met inbegrip van onder meer de kwaliteit, de regelmaat en de kosten van de dienst. Deze term wordt vaak gebruikt in de context van het waarborgen van niet-discriminerende tarieven. Zo blijkt uit de punten 2 en 13 van de considerans van de richtlijn dat toegang tot het netwerk op basis van tarieven die worden gepubliceerd voordat zij in werking treden, zorgt voor niet-discriminerende transmissie- en distributietarieven; uit punt 6 van de considerans dat deze toegang niet-discriminerend en transparant moet zijn en tegen redelijke prijzen moet kunnen geschieden; uit punt 15 van de considerans van de richtlijn dat het optreden van regelgevende instanties niet-discriminerende voorwaarden voor toegang tot het netwerk waarborgt; en uit punt 17 van de considerans dat moet worden voorzien

in niet-discriminerende balanceringsmechanismen die de kosten weerspiegelen, om ervoor te zorgen dat alle marktdeelnemers daadwerkelijk toegang tot de markt hebben.

- 41 De term „aansluiting” wordt veeleer gebruikt in een technische context en duidt op de fysieke verbinding met het netwerk. Zo bepaalt artikel 5 van de richtlijn dat de lidstaten ervoor zorgen dat er technische voorschriften worden opgesteld met de minimumeisen inzake het technische ontwerp en de exploitatie, waaraan moet worden voldaan voor de aansluiting op het systeem van productie-installaties, distributiesystemen, apparatuur van direct aangesloten afnemers, interconnectorcircuits en directe lijnen, en dat deze openbaar worden gemaakt. Evenzo bepaalt artikel 23, lid 1, sub c, van de richtlijn dat de regelgevende instanties verantwoordelijk zijn voor het garanderen van non-discriminatie en daadwerkelijke mededinging, onder meer met betrekking tot de tijd waarbinnen transmissie- en distributiebedrijven interconnecties realiseren. Dezelfde instanties zijn volgens artikel 23, lid 2, sub a, van de richtlijn verantwoordelijk voor de vaststelling of goedkeuring van de methoden voor het berekenen of vastleggen van de voorwaarden voor aansluiting op de netwerken. Op deze plaats, in dit artikel 23, lid 2, sub a, worden de termen „toegang” en „aansluiting” in dezelfde zin gebruikt, zoals de advocaat-generaal in punt 33 van haar conclusie terecht heeft opgemerkt. Hieruit volgt dat de twee termen verschillende betekenissen hebben. Voorts moet artikel 3, lid 3, van de richtlijn worden vermeld, dat bepaalt dat de lidstaten distributiebedrijven kunnen verplichten om afnemers op hun netwerk aan te sluiten, teneinde de universeledienstverlening te waarborgen.
- 42 Zoals de advocaat-generaal heeft aangegeven in de punten 34 en 36 van haar conclusie, volgt uit dit onderzoek van de bepalingen van de richtlijn dat toegang tot het netwerk moet worden begrepen als het recht om elektriciteitsnetten te gebruiken, en dat de aansluiting overeenkomt met de fysieke verbinding met het netwerk. Artikel 20 van de richtlijn regelt enkel de verplichtingen van de lidstaten op het gebied van de toegang tot systemen, en niet de aansluiting daarop.
- 43 Gelet op het feit dat de levering van elektriciteit niet onder transmissie of distributie valt en dat de in aanmerking komende afnemers vrijelijk hun leveranciers moeten kunnen kiezen en deze leveranciers het recht dienen te hebben op toegang tot de netwerken, zoals is opgemerkt in punt 33 van het onderhavige arrest, wordt voor de in aanmerking

komende afnemers het recht op toegang tot de netwerken uitgeoefend door de tussenkomst van een leverancier die deze afnemers vrijelijk moeten kunnen kiezen. Zoals de advocaat-generaal heeft verklaard in punt 41 van haar conclusie, is deze keuzevrijheid evenzeer gewaarborgd wanneer de leverancier hen aansluit op een transmissiesysteem, als wanneer hij hen aansluit op een distributiesysteem.

- 44 Wat vervolgens het begrip „derden” betreft, moet worden vastgesteld dat in de tekst van artikel 20, lid 1, van de richtlijn zelf dit begrip wordt verduidelijkt doordat tevens het begrip „systeemgebruikers” wordt gebruikt, dat is gedefinieerd in artikel 2, punt 18, van de richtlijn en natuurlijke personen of rechtspersonen omvat die leveren aan of afnemen van een transmissie- of distributiesysteem. Afnemers behoren tot deze personen.
- 45 Doordat systeemgebruikers onder de werkingssfeer van artikel 20, lid 1, van de richtlijn zijn opgenomen, verleent dit artikel ook aan in aanmerking komende afnemers het recht op niet-discriminerende toegang tot de netwerken.
- 46 Een van de doelstellingen van de richtlijn is vrije netwerktoegang, hetgeen, zoals is vermeld in punt 33 van het onderhavige arrest, een essentiële maatregel is voor de voltooiing van de interne markt voor elektriciteit; deze netwerktoegang moet zijn gebaseerd op objectieve, niet-discriminerende en transparante criteria en op tarieven die worden gepubliceerd voordat zij in werking treden, maar vindt niet naar eigen goeddunken plaats.
- 47 Derhalve behouden de lidstaten manoeuvreerruimte om de systeemgebruikers naar het ene of het andere soort systeem te sturen, op voorwaarde echter dat zij dit doen om niet-discriminerende redenen en op grond van objectieve overwegingen. De systeemgebruikers hebben dus een recht op toegang tot een elektriciteitsnet, maar de lidstaten kunnen beslissen of de aansluiting op het ene of het andere soort systeem plaatsvindt.



Er moet echter worden nagegaan of de door de lidstaten toegepaste criteria objectief en niet-discriminerend zijn.

48 In dat verband kan het streven om te voorkomen dat grote afnemers zich rechtstreeks op transmissiesystemen aansluiten, wat tot gevolg zou hebben dat de bij de distributiesystemen behorende kosten uitsluitend moeten worden gedragen door de kleine afnemers en dat de elektriciteitsprijzen dus zouden stijgen, een verplichting rechtvaardigen om zich bij voorkeur aan te sluiten op een distributiesysteem. Het staat echter aan de nationale rechter om te beoordelen of dat de echte redenen zijn en of zij berusten op objectieve en niet-discriminerende criteria.

49 Uit een en ander volgt dat op de gestelde vraag moet worden geantwoord dat artikel 20 van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat dit artikel enkel de verplichtingen van de lidstaten op het gebied van de toegang van derden tot elektriciteitstransmissie- en elektriciteitsdistributiesystemen, en niet de aansluiting daarop regelt, en dat het niet bepaalt dat het systeem voor toegang tot de netwerken, dat de lidstaten moeten invoeren, de in aanmerking komende afnemer in staat moet stellen om naar eigen goeddunken het soort systeem te kiezen waarop hij zich wil aansluiten. Dit artikel 20 moet voorts aldus worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling die bepaalt dat de apparatuur van een in aanmerking komende afnemer alleen mag worden aangesloten op een transmissiesysteem, wanneer de distributiesysteembeheerder wegens vaststaande technische of exploitatievereisten weigert om de apparatuur van de in aanmerking komende afnemer die zich op het in de vergunning vastgestelde gebied van de distributiesysteembeheerder bevindt, aan te sluiten op zijn systeem. Het staat echter aan de nationale rechter om na te gaan of de invoering en de toepassing van dit systeem plaatsvinden op basis van objectieve criteria en zonder onderscheid te maken tussen gebruikers van het systeem.

## **Kosten**

50 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te

beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Derde kamer) verklaart voor recht:

**Artikel 20 van richtlijn 2003/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en houdende intrekking van richtlijn 96/92/EG, moet aldus worden uitgelegd dat het enkel de verplichtingen van de lidstaten op het gebied van de toegang van derden tot elektriciteitstransmissie- en elektriciteitsdistributiesystemen en niet hun aansluiting daarop regelt, en dat het niet bepaalt dat het systeem voor toegang tot de netwerken, dat de lidstaten moeten invoeren, de in aanmerking komende afnemer in staat moet stellen om naar eigen goeddunken het soort systeem te kiezen waarop hij zich wil aansluiten.**

**Dit artikel 20 moet voorts aldus worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling die bepaalt dat de apparatuur van een in aanmerking komende afnemer alleen mag worden aangesloten op een transmissiesysteem, wanneer de distributiesysteembeheerder wegens vaststaande technische of exploitatievereisten weigert om de apparatuur van de in aanmerking komende afnemer die zich op het in de vergunning vastgestelde gebied van de distributiesysteembeheerder bevindt, aan te sluiten op zijn systeem. Het staat echter aan de nationale rechter om na te gaan of de invoering en de toepassing van dit systeem plaatsvinden op basis van objectieve criteria en zonder onderscheid te maken tussen gebruikers van het systeem.**

ondertekeningen