



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
E. TANCHEV
van 24 oktober 2019¹

Zaak C-578/18

**Energiavirasto
in tegenwoordigheid van:
A,
Caruna Oy**

[verzoek van de Korkein hallinto-oikeus (hoogste bestuursrechter, Finland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Interne markt voor elektriciteit – Richtlijn 2009/72/EG – Materiële werkingssfeer – Rechtsmiddelen – Artikel 37, lid 17 – Begrip ‚partij die getroffen wordt door een besluit van de regulerende instantie’ – Rechtspositie van de consument-afnemer van een elektriciteitsnetwerkbedrijf – Beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming”

I. Inleiding

1. Kan een consument die een nationale regulerende instantie verzoekt om na te gaan of de factureringsregelingen van zijn elektriciteitsdistributeur in overeenstemming zijn met het recht van de lidstaat, worden beschouwd als een „partij die getroffen wordt door een besluit van de regulerende instantie” in de zin van artikel 37, lid 17, van richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van richtlijn 2003/54/EG², zodat de consument tegen het door die instantie genomen besluit beroep kan aantekenen bij een instantie die onafhankelijk is van de betrokken partijen en van regeringen, zoals is vastgesteld in die bepaling?
2. Dat is in wezen de kernvraag van het verzoek om een prejudiciële beslissing die de Korkein hallinto-oikeus (hoogste bestuursrechter, Finland) bij het Hof heeft ingediend.
3. De onderhavige zaak biedt het Hof voor het eerst de gelegenheid om zich uit te spreken over de uitlegging van artikel 37, lid 17, van richtlijn 2009/72 en over de gevolgen voor het recht op rechterlijke toetsing wanneer een beroep op die bepaling wordt gedaan.

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

² PB 2009, L 211, blz. 55.

II. Toepasselijke bepalingen

A. *Unierecht*

4. Artikel 37, lid 17, van richtlijn 2009/72 bepaalt:

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

B. *Fins recht*

5. Volgens § 2 van de sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annettu laki (590/2013) (wet nr. 590/2013 inzake toezicht op de markten voor elektriciteit en aardgas; hierna: „valvontalaki”) is deze wet onder meer van toepassing op de uitvoering van toezicht- en controletaken die aan het Energiavirasto (Fins energiebureau; hierna: „Energiavirasto”) zijn opgedragen in de sähkömarkkinalaki (588/2013) (wet nr. 588/2013 inzake de elektriciteitsmarkt; hierna: „sähkömarkkinalaki”) en de krachtens die wet vastgestelde bepalingen en bestuursrechtelijke voorschriften.

6. Volgens § 5 van de valvontalaki ziet het Energiavirasto toe op de naleving van de in § 2 van die wet genoemde nationale en Unierechtelijke bepalingen en de bestuursrechtelijke voorschriften, en voert het de andere taken uit die aan hem worden opgedragen in de in § 2 genoemde wetgeving.

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

8. Volgens § 57, tweede alinea, van de sähkömarkkinalaki dient de distributienetbeheerder onder meer de consumenten de keuze te bieden uit verschillende mogelijkheden voor de betaling van de facturen voor de distributie van elektriciteit. Bij de geboden mogelijkheden mag geen sprake zijn van voorwaarden die ongerechtvaardigd zijn of discriminatie inhouden ten aanzien van een bepaalde groep afnemers.

9. Volgens § 106, tweede alinea, van de sähkömarkkinalaki ziet het Energiavirasto toe op de naleving van deze wet en de krachtens deze wet vastgestelde bepalingen en bestuursrechtelijke voorschriften, alsmede van de in het kader van deze wet genomen besluiten inzake vergunningen. Overeenkomstig die bepaling wordt het toezicht afzonderlijk geregeld in de valvontalaki. Volgens § 106, vierde alinea, ziet de Kuluttaja-asiamies (ombudsman voor consumenten, Finland) toe op de rechtmatigheid van de voorwaarden van de in hoofdstuk 13 van de sähkömarkkinalaki bedoelde overeenkomsten (electriciteitsovereenkomsten) vanuit het oogpunt van consumentenbescherming.

10. § 114 van de sähkömarkkinalaki bepaalt dat tegen een door het Energiavirasto op grond van de sähkömarkkinalaki vastgesteld besluit beroep openstaat overeenkomstig de procedures zoals vastgesteld in de hallintolainkäyttölaki (586/1996) (wet nr. 586/1996 inzake administratieve rechtspleging; hierna: „hallintolainkäyttölaki”). Volgens § 5, eerste alinea, van de hallintolainkäyttölaki wordt met een besluit waartegen beroep kan worden ingesteld, een maatregel bedoeld waarbij een zaak is beslecht of niet-ontvankelijk is verklaard. Volgens § 6, eerste alinea, van de hallintolainkäyttölaki hebben personen op wie een besluit betrekking heeft of die in hun rechten, plichten of belangen rechtstreeks worden geraakt door dit besluit, het recht om beroep in te stellen tegen dat besluit.

III. Feiten, hoofdgeding en prejudiciële vragen

11. Volgens de verwijzingsbeslissing heeft A als consument-afnemer een overeenkomst voor elektriciteitstransmissie gesloten met de distributiesysteembeheerder Caruna Oy (voorheen Fortum Sähkösiirto Oy).³

12. Op 5 september 2013 heeft A per e-mail een verzoek naar het Energiavirasto gestuurd, dat als nationale regulerende instantie (hierna: „NRI”) optreedt in het kader van richtlijn 2009/72, waarin het is gevraagd na te gaan of de factureringsregeling van Caruna Oy voldeed aan § 57, tweede alinea, van de sähkömarkkinalaki, op grond waarvan de distributiesysteembeheerder verplicht is de afnemer verschillende betalingswijzen aan te bieden voor de betaling van de facturen voor elektriciteitsvoorziening. Het verzoek van A had volgens de verwijzende rechter dus betrekking op het recht van de consument-afnemer overeenkomstig bijlage I, punt 1, onder d), bij richtlijn 2009/72 om te kunnen kiezen tussen verschillende betalingswijzen. Het Energiavirasto heeft naar aanleiding van het verzoek van A de rechtmatigheid van de factureringsregeling van Caruna Oy onderzocht.

13. Bij besluit van 31 maart 2014 heeft het Energiavirasto geoordeeld dat Caruna Oy § 57, tweede alinea, van de sähkömarkkinalaki niet had overtreden en dat er in dit verband geen verdere maatregelen nodig waren. In dat besluit was Caruna Oy aangemerkt als partij en A als indiener van het onderzoeksverzoek.

14. Bij besluit van 28 april 2014 heeft het Energiavirasto het verzoek van A om correctie van het besluit van 31 maart 2014 niet-ontvankelijk verklaard en zijn verzoek om toekenning van de hoedanigheid van betrokken partij en om correctie van dat besluit ten gronde afgewezen.

15. A heeft beroep aangetekend bij de Helsingin hallinto-oikeus (bestuursrechter Helsinki, Finland), met het verzoek om hem de hoedanigheid van betrokken partij in de door het Energiavirasto behandelde zaak toe te kennen. A heeft tevens verzocht om nietigverklaring van de besluiten van 31 maart en 28 april 2014 en om terugverwijzing van de zaak naar het Energiavirasto met het oog op een nieuwe hoorzitting.

16. Bij vonnis van 23 mei 2016 heeft de Helsingin hallinto-oikeus de vorderingen van A toegewezen.

17. Het Energiavirasto heeft tegen dat vonnis hoger beroep ingesteld bij de Korkein hallinto-oikeus. Ter staving van zijn hoger beroep voert het Energiavirasto aan dat het feit dat A bij het Energiavirasto een verzoek om een onderzoek heeft ingediend, A niet het recht geeft om deel te nemen aan de behandeling van zijn verzoek of om voor een nationale rechter in beroep te gaan tegen de besluiten die het Energiavirasto met betrekking tot zijn verzoek geeft.

18. Volgens de Korkein hallinto-oikeus is het onduidelijk of artikel 37, lid 17, van richtlijn 2009/72 aldus moet worden uitgelegd dat een consument-afnemer van een elektriciteitsnetwerkbedrijf, zoals A, die stelt schade te hebben geleden door de factureringsregeling van dat bedrijf en de zaak bij de NRI aanhangig heeft gemaakt, een „partij die getroffen wordt door een besluit van de regulerende instantie” in de zin van die bepaling is, en dus het recht heeft om tegen dat besluit beroep aan te tekenen bij een rechter.

³ Opgemerkt zij dat het begrip „consument-afnemer” overeenkomt met het in artikel 2, punt 10, van richtlijn 2009/72 gedefinieerde begrip „huishoudelijke afnemer”, en dat de definitie van „distributiesysteembeheerder” te vinden is in artikel 2, punt 6, van die richtlijn. In deze conclusie zal ik meestal de begrippen „consument-afnemer” en „netwerkbedrijf” gebruiken in overeenstemming met de bewoordingen van de verwijzingsbeslissing.

19. De Korkein hallinto-oikeus constateert met name dat er in de rechtspraak van het Hof geen zaken te vinden zijn waarin een consument-afnemer of een andere als afnemer optredende natuurlijke persoon wordt geacht onder soortgelijke omstandigheden als in casu het recht te hebben om bij een rechter beroep aan te tekenen tegen besluiten van een NRI, rekening houdend met het feit dat het besluit van het Energiavirasto als NRI over de verenigbaarheid van de factureringsregeling van het elektriciteitsnetwerkbedrijf met de sähkömarkkinalaki ook betrekking had op een factureringsclausule in de overeenkomst voor elektriciteitstransmissie tussen dat bedrijf en de consument-afnemer. Bovendien wijst de Korkein hallinto-oikeus erop dat het toezicht op de rechtmatigheid van elektriciteitsovereenkomsten vanuit het oogpunt van consumentenbescherming in de nationale wetgeving is geregeld als een taak van de Kuluttaja-asiamies, en dat het voor de consument ook mogelijk is om een klacht in te dienen bij de Kuluttajariitalautakunta (commissie voor consumentengeschillen, Finland) of de gewone rechter, maar dat enkel een gewone rechter, en niet een bestuursrechter, bevoegd is een juridisch bindende uitspraak te doen in een individueel consumentengeschil, aangezien er in Finland geen specifieke rechterlijke instantie voor kleine consumentengeschillen is.

20. Tegen die achtergrond heeft de Korkein hallinto-oikeus de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Moet artikel 37 van [richtlijn 2009/72] aldus worden uitgelegd dat een persoon die als consument-afnemer van een elektriciteitsnetwerkbedrijf een zaak betreffende dat netwerkbedrijf voorlegt aan een nationale regulerende instantie, moet worden beschouwd als een ‚partij die getroffen wordt’ door een besluit van de regulerende instantie in de zin van lid 17 van het genoemde artikel en die dus bij de nationale rechter beroep kan instellen tegen het op het netwerkbedrijf betrekking hebbende besluit van de nationale regulerende instantie?
- 2) Wanneer de in de eerste vraag bedoelde persoon niet wordt beschouwd als ‚partij die getroffen wordt’ in de zin van in artikel 37 van [richtlijn 2009/72], heeft een consument-afnemer in een situatie als die in het hoofdgeding dan op een andere rechtsgrondslag een uit het Unierecht voortvloeiend recht op deelname aan de behandeling van zijn verzoek door de regulerende instantie of recht op toegang tot een nationale rechter, of is dit een zaak van nationaal recht?”

21. A, de Finse, de Hongaarse en de Nederlandse regering, alsmede de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen bij het Hof ingediend. A, het Energiavirasto, de Finse regering en de Commissie hebben deelgenomen aan de terechtzitting, die op 19 juni 2019 is gehouden.

IV. Samenvatting van de opmerkingen van partijen

22. A, de Nederlandse regering en de Commissie zijn van mening dat een consument-afnemer in dezelfde situatie als A als „getroffen partij” in de zin van artikel 37, lid 17, van richtlijn 2009/72 moet worden beschouwd, terwijl het Energiavirasto en de Finse en de Hongaarse regering het tegenovergestelde standpunt innemen.

23. A betoogt dat zijn verzoek aan het Energiavirasto met betrekking tot de factureringsregeling van Caruna Oy een klacht met recht op beroep is in de zin van artikel 37, lid 11, van richtlijn 2009/72. De rechtswegen die naar Fins recht bestaan voor de behandeling van consumentklachten, komen niet in de plaats van artikel 37, lid 11, van richtlijn 2009/72 gelet onder meer op het feit dat een klacht indienen bij de gewone rechter tijd en geld kost en het feit dat de beslissing van de Kuluttajariitalautakunta een niet-bindende aanbeveling aan de partijen is. A heeft ter terechtzitting verklaard dat hij een klacht met hetzelfde voorwerp had ingediend bij de Kuluttajariitalautakunta, maar dat hij het na het besluit van het Energiavirasto niet redelijk achtte om die klacht voort te zetten, aangezien het in de praktijk niet waarschijnlijk is dat de Kuluttajariitalautakunta een beslissing neemt die afwijkt van een besluit van de NRI.

24. Het Energiavirasto voert aan dat artikel 37 van richtlijn 2009/72 niet van toepassing is op consumenten-afnemers en dat de NRI's op grond van deze richtlijn niet verplicht zijn consumentenklachten te behandelen. Verzoeken om onderzoek zijn geregeld in het nationale recht en de besluiten in kwestie zijn niet gebaseerd op artikel 37, lid 11, van richtlijn 2009/72. A was slechts een informatieverstrekker. De daadwerkelijke rechtsbescherming wordt gewaarborgd via de Kuluttajariitalautakunta en de gewone rechter, en indien de consument in het hoofdgeding recht van beroep bij de bestuursrechter zou krijgen, zou dit betekenen dat alle potentiële consumenten-afnemers in Finland hetzelfde recht zouden hebben.

25. De Finse regering, die op dit punt in grote lijnen wordt ondersteund door de Hongaarse regering, betoogt dat de nationaalrechtelijke bepaling die elke natuurlijke en rechtspersoon de mogelijkheid biedt om het Energiavirasto om een onderzoek te verzoeken, een zuiver nationale rechtsgang is die geen verband houdt met richtlijn 2009/72. Op grond van richtlijn 2009/72 zijn NRI's niet verplicht om consumentenklachten te behandelen, en gelet op de bewoordingen, de ontstaangeschiedenis, de context en het doel van richtlijn 2009/72 heeft artikel 37, leden 11, 12 en 17, enkel betrekking op elektriciteitsbedrijven. Zij benadrukt dat het Finse recht voorziet in mechanismen voor de behandeling van consumentenklachten bij de Kuluttajariitalautakunta en de Kuluttaja-asiamies, en dat consumenten ook bij de gewone rechter kunnen opkomen tegen elektriciteitsbedrijven die hun rechten op grond van de sähkömarkkinalaki zouden hebben geschonden, zodat een daadwerkelijke rechtsbescherming is gewaarborgd.

26. De Nederlandse regering voert aan dat volgens de rechtspraak van het Hof betreffende de procesbevoegdheid van de partijen die getroffen worden door een besluit van de NRI⁴, een consument-afnemer als „getroffen partij” in de zin van artikel 37, lid 17, van richtlijn 2009/72 wordt beschouwd voor zover zijn uit het Unierecht voortvloeiende rechten worden aangetast door het besluit van de NRI. Dat is het geval in het hoofdgeding: A heeft een verzoek ingediend bij de NRI, waarbij de Nederlandse regering ervan uitgaat dat het verzoek als klacht is behandeld overeenkomstig artikel 37, lid 11, van richtlijn 2009/72, en het besluit van de NRI raakt A in zijn recht om te kiezen tussen betalingswijzen op grond van artikel 3, lid 7, van en bijlage I, punt 1, onder d), bij richtlijn 2009/72. De Nederlandse regering benadrukt dat artikel 3, lid 13, van richtlijn 2009/72 los staat van artikel 37, lid 11, van die richtlijn, dat het recht op toegang tot de rechter op geen enkele manier beperkt wanneer een besluit van een NRI de consument raakt in zijn rechten die uit die richtlijn voortvloeien.

27. De Commissie sluit zich bij dit standpunt aan. Op basis van zijn bewoordingen en context heeft artikel 37, lid 17, van richtlijn 2009/72 betrekking op consumenten-afnemers en, zoals de Commissie ter terechtzitting heeft benadrukt, is dat lid op algemene wijze geformuleerd en is het dus ruimer dan artikel 37, leden 11 en 12, van die richtlijn. Voorts betoogt de Commissie dat artikel 3, lid 13, en artikel 37, lid 17, van richtlijn 2009/72 afzonderlijke verplichtingen voor de lidstaten inhouden, en aangezien de gewone rechter in Finland kennelijk niet bevoegd is om de rechtmatigheid van de besluiten van de NRI te onderzoeken, kan de consument-afnemer een definitief geworden besluit van de NRI niet aanvechten indien hij geen recht van beroep heeft op grond van artikel 37, lid 17, van die richtlijn.

V. Analyse

28. De prejudiciële vragen van de Korkein hallinto-oikeus peilen er in wezen naar of richtlijn 2009/72 en het Unierecht in ruimere zin voor deze rechter de verplichting meebrengen om, in de omstandigheden van het hoofdgeding, een mogelijkheid tot rechterlijke toetsing te bieden die niet in het recht van de lidstaat is opgenomen.

⁴ De Nederlandse regering verwijst met name naar het arrest van 21 februari 2008, Tele2 Telecommunication (C-426/05, EU:C:2008:103, punten 26, 30 en 32).

29. Naar mijn mening moet de rechtspraak van het Hof over de procesbevoegdheid van partijen die getroffen worden door besluiten van NRI's, als uitgangspunt dienen en dient daarna te worden nagegaan of het betrokken besluit van het Energiavirasto binnen de materiële werkingssfeer van richtlijn 2009/72 valt, en kan tot slot een uitlegging van artikel 37, lid 17, van richtlijn 2009/72 worden gegeven.

30. Overigens is de tweede vraag mijns inziens niet-ontvankelijk voor zover die vraag betrekking heeft op het recht van A om deel te nemen aan de procedure die heeft geleid tot het betrokken besluit van het Energiavirasto. De partijen hebben hierover geen opmerkingen gemaakt en de relevantie ervan is ook niet nader toegelicht in de verwijzingsbeslissing. Het dossier bevat dus te weinig informatie over relevante feiten en wetgeving om het Hof in staat te stellen tot een uitspraak te komen.⁵ Aangezien het overige deel van de tweede vraag betrekking heeft op het recht op rechterlijke toetsing bij een nationale rechter, wordt hiermee de eerste vraag herhaald. Derhalve zal ik enkel de eerste vraag beantwoorden.

31. Mijn analyse bestaat uit drie delen. Ten eerste zal ik mij in deel A buigen over de arresten van het Hof betreffende de procesbevoegdheid van partijen die worden getroffen door besluiten van NRI's die verband houden met deze zaak. Ten tweede zal ik in deel B nagaan of het betrokken besluit van het Energiavirasto binnen de materiële werkingssfeer van richtlijn 2009/72 valt. Ten derde zal ik in deel C onderzoeken hoe artikel 37, lid 17, van richtlijn 2009/72 in de omstandigheden van het hoofdgeding dient te worden uitgelegd.

32. Op basis van die analyse ben ik tot de slotsom gekomen dat een consument-afnemer van een elektriciteitsnetwerkbedrijf, zoals A, in de omstandigheden van het hoofdgeding niet kan worden beschouwd als een „partij die getroffen wordt door een besluit van de regulerende instantie” in de zin van artikel 37, lid 17, van richtlijn 2009/72.

A. Arresten van het Hof over de procesbevoegdheid van partijen die getroffen worden door besluiten van NRI's

33. Zoals wordt aangegeven in de opmerkingen van de Finse, de Hongaarse en de Nederlandse regering alsmede van de Commissie, heeft het Hof de procesbevoegdheid van partijen die getroffen worden door besluiten van NRI's reeds onderzocht, met name in zijn arresten in de zaken *Tele2 Telecommunication*⁶, *T-Mobile Austria*⁷, *Arcor*⁸ en *E.ON Földgáz Trade*⁹ met betrekking tot de uitlegging van de Uniemaatregelen in verband met andere gereguleerde markten, namelijk telecommunicatie en aardgas. Naar mijn mening zijn de omstandigheden van de zaken die tot die arresten hebben geleid, echter verschillend van de omstandigheden van het hoofdgeding, omdat de materiële werkingssfeer van het Unierecht in geen van die zaken aan de orde was. Zoals ik in deel B van deze conclusie zal uitleggen, is dit aspect cruciaal voor de oplossing van het geschil in het hoofdgeding.

⁵ Zie bijvoorbeeld arresten van 13 december 2018, *Rittinger e.a.* (C-492/17, EU:C:2018:1019, punten 37-39), en 2 mei 2019, *Asendia Spain* (C-259/18, EU:C:2019:346, punten 16-20).

⁶ Arrest van 21 februari 2008 (C-426/05, EU:C:2008:103).

⁷ Arrest van 22 januari 2015 (C-282/13, EU:C:2015:24).

⁸ Arrest van 24 april 2008 (C-55/06, EU:C:2008:244).

⁹ Arrest van 19 maart 2015 (C-510/13, EU:C:2015:189).

34. De zaak *Tele2 Telecommunication*¹⁰ betrof de uitlegging van onder meer artikel 4, lid 1, van richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn)¹¹. In het hoofdgeding was de vraag gerezen of een onderneming procesbevoegdheid bezat om een besluit van een NRI over een concurrent te betwisten in het kader van een administratieve marktanalyseprocedure die de NRI overeenkomstig die richtlijn had uitgevoerd. Met andere woorden, dat de zaak *Tele2 Telecommunication* binnen de materiële werkingssfeer van de kaderrichtlijn viel, stond al buiten kijf toen het Hof oordeelde dat artikel 4 van die richtlijn en het door het Unierecht gewaarborgde beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming de rechten beschermden van derden die getroffen worden door het besluit van de betrokken NRI in die zaak.

35. In het arrest *T-Mobile Austria*¹² heeft het Hof teruggerepen naar het kader dat in de zaak *Tele2 Telecommunication* was opgezet voor de beoordeling of een onderneming procesbevoegdheid bezat om een besluit van een NRI aan te vechten in een procedure voor machtiging van de wijziging van de eigendomsstructuur die gepaard ging met de fusie van bepaalde ondernemingen overeenkomstig de telecommunicatievoorschriften van de Unie. Het Hof heeft geoordeeld dat een dergelijke onderneming als een getroffen partij in de zin van artikel 4, lid 1, van de kaderrichtlijn moet worden beschouwd wanneer zij concurreert met de onderneming of ondernemingen waartoe de beslissing van de NRI is gericht, wanneer de NRI deze beslissing heeft genomen in een procedure die de bescherming van de mededinging dient en wanneer deze beslissing de marktpositie van deze eerste onderneming kan beïnvloeden.

36. In het arrest *Arcor*¹³ heeft het Hof een vergelijkbare benadering toegepast bij zijn uitlegging van artikel 5 bis, lid 3, van richtlijn 90/387/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende de totstandbrenging van de interne markt voor telecommunicatiediensten door middel van de tenuitvoerlegging van Open Network Provision (ONP)¹⁴, dat bijna identiek aan artikel 37, lid 17, van richtlijn 2009/72 is. Net als de zaken *Tele2 Telecommunication* en *T-Mobile Austria* betrof de zaak *Arcor* de vraag of een derde partij procesbevoegdheid bezat om op te komen tegen een besluit van een NRI dat binnen de materiële werkingssfeer van richtlijn 90/387 viel, met name een besluit om de tarieven voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk al dan niet goed te keuren. Het Hof heeft in het arrest *Arcor* benadrukt dat een contractuele band tussen de derde partij en de partij waartoe het besluit van de NRI is gericht niet vereist is opdat de derde partij op grond van die richtlijn en het Unierecht in ruimere zin een recht op daadwerkelijke rechtsbescherming toekomt.

37. De zaak *E.ON Földgáz Trade*¹⁵ had betrekking op de procesbevoegdheid van een beheerder op de Hongaarse aardgasmarkt om als houder van een vergunning voor het vervoer van gas op te komen tegen een besluit van een NRI, waarbij de regels van de gasnetcode voor het nemen van beslissingen over aanvragen voor de toewijzing van capaciteit voor lange duur waren gewijzigd. Het Hof heeft vastgesteld dat richtlijn 2003/55/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en houdende intrekking

10 Arrest van 21 februari 2008 (C-426/05, EU:C:2008:103, met name punten 2, 12-15, 27, 30-39 en 43-48).

11 PB 2002, L 108, blz. 33 (hierna: „kaderrichtlijn”). Artikel 4, lid 1, van richtlijn 2002/21 luidt: „De lidstaten zorgen ervoor dat er op nationaal niveau doeltreffende regelingen voorhanden zijn krachtens welke iedere gebruiker of onderneming die elektronische-communicatienetwerken en/of -diensten aanbiedt, die door een beslissing van een [NRI] is getroffen, het recht heeft om tegen die beslissing beroep in te stellen bij een lichaam van beroep dat onafhankelijk is van de betrokken partijen.”

12 Arrest van 22 januari 2015 (C-282/13, EU:C:2015:24, met name punten 12-26, 32-39 en 46-48).

13 Arrest van 24 april 2008 (C-55/06, EU:C:2008:244, met name punten 32-39 en 171-178).

14 PB 1990, L 192, blz. 1, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/51/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 oktober 1997 tot wijziging van de richtlijnen 90/387/EEG en 92/44/EEG van de Raad met het oog op de aanpassing aan een door concurrentie gekenmerkte context in de telecommunicatie (PB 1997, L 295, blz. 23). In artikel 5 bis, lid 3, van richtlijn 90/387 is het volgende bepaald: „De lidstaten dragen ervoor zorg dat er op nationaal niveau geschikte mechanismen bestaan zodat een partij die door een besluit van de [NRI] wordt geschaad, het recht heeft bij een onafhankelijk lichaam in beroep te gaan.”

15 Arrest van 19 maart 2015 (C-510/13, EU:C:2015:189, punten 17-29 en 37-51).

van richtlijn 98/30/EG¹⁶ weliswaar geen specifieke bepalingen bevatte over de rechtsmiddelen waarover een dergelijke beheerder beschikte, maar dat de NRI bij de vaststelling van haar besluit onderworpen was aan de Unieregels voor de toegang van de marktdeelnemers tot het aardgastransmissienet. Op basis hiervan heeft het Hof geoordeeld dat deze Unieregels en het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming zoals gewaarborgd door het Unierecht een rechterlijke toetsing instelden voor derde partijen van wie de rechten mogelijk waren geschonden door het betrokken besluit van de NRI. Net als bij de zaken *Tele2 Telecommunication*, *T-Mobile Austria* en *Arcor*, had de zaak *E.ON Földgáz Trade* betrekking op een besluit van een NRI dat binnen de materiële werkingssfeer van de relevante Unieregels viel, namelijk een besluit over de toegang tot het aardgastransmissienet.

38. De omstandigheden in de zaken waarop bovenstaande uitspraken betrekking hebben, wijken derhalve op ten minste twee cruciale punten af van de omstandigheden in de onderhavige zaak. In de eerste plaats ging het in alle zaken om een derde partij bij een besluit van een NRI die haar recht op rechterlijke toetsing wilde uitoefenen. In casu daarentegen kan A worden beschouwd als een adressaat van het betrokken besluit van het Energiavirasto, aangezien A om het onderzoek heeft verzocht en daarin wordt vermeld (zie punt 13 van deze conclusie). In de tweede plaats vielen de zaken in alle voorgaande arresten ontegenzeggelijk binnen de materiële werkingssfeer van de betrokken Uniemaatregel aangezien het daarin ging om een procedure die de NRI op grond van de desbetreffende Uniemaatregel mocht of moest instellen. In de onderhavige zaak moet daarentegen nog worden uitgemaakt of het betrokken besluit van het Energiavirasto binnen de materiële werkingssfeer van richtlijn 2009/72 valt.

B. Toepassing van richtlijn 2009/72 op het hoofdgeding

39. Het is belangrijk eraan te herinneren dat de Europese Unie geen algemene bevoegdheid inzake rechtsmiddelen heeft buiten de domeinen die onder haar materiële bevoegdheid vallen.¹⁷ Aangezien artikel 37, lid 17, van richtlijn 2009/72 in wezen bepaalt wie beschikt over een rechtsmiddel tegen een besluit van een NRI, hangt het antwoord op de prejudiciële vraag ervan af of de materiële werkingssfeer van richtlijn 2009/72 zich al dan niet uitstrekt tot het betrokken besluit van het Energiavirasto. Als dat het geval is, zijn de waarborgen die richtlijn 2009/72 en het Unierecht in ruimere zin op het vlak van rechtsmiddelen bieden, noodzakelijkerwijs van toepassing.

40. Ten eerste kom ik tot de conclusie dat richtlijn 2009/72, bij een letterlijke uitlegging, NRI's geen verplichting oplegt om verzoeken om een onderzoek, zoals dat in de onderhavige zaak, in behandeling te nemen. Zoals het Energiavirasto en de Finse regering hebben verklaard, is de mogelijkheid voor natuurlijke en rechtspersonen op grond van de Finse wetgeving om bij de NRI om een onderzoek te verzoeken louter een nationale rechtsgang die geen verband houdt met richtlijn 2009/72.

41. Ten tweede legt de tekst van richtlijn 2009/72, zoals is opgemerkt door het Energiavirasto en de Finse en de Hongaarse regering, NRI's evenmin de verplichting op om consumentenklachten te behandelen. Zoals het Hof heeft geoordeeld¹⁸, bevat richtlijn 2009/72 verschillende bepalingen over consumentenbescherming. In artikel 3, lid 7, van die richtlijn is bepaald dat de lidstaten passende maatregelen moeten nemen om afnemers te beschermen en een hoog niveau van

¹⁶ PB 2003, L 176, blz. 57, met rectificatie in PB 2004, L 16, blz. 94. In zijn arrest van 19 maart 2015, *E.ON Földgáz Trade* (C-510/13, EU:C:2015:189, punten 30-35), heeft het Hof geoordeeld dat richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van richtlijn 2003/55/EG (PB 2009, L 211, blz. 94) *ratione temporis* niet van toepassing was en dat het derhalve niet de mogelijkheid had om artikel 41, lid 17, van die richtlijn, dat identiek is aan artikel 37, lid 17, van richtlijn 2009/72, uit te leggen.

¹⁷ Zie in dat verband de conclusie van advocaat-generaal Tanchev in de zaak *GRDF* (C-236/18, EU:C:2019:441, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹⁸ Zie bijvoorbeeld beschikking van 14 mei 2019, *Acea Energia e.a.* (C-406/17–C-408/17 en C-417/17, niet gepubliceerd, EU:C:2019:404, punt 55).

consumentenbescherming te waarborgen, onder meer met betrekking tot mechanismen voor geschillenbeslechting. Deze richtlijn verplicht de lidstaten er met name toe te zorgen voor adequate procedures voor de afhandeling van klachten en buitengerechtelijke geschillenbeslechting van consumentenklachten.¹⁹

42. Zoals te lezen staat in sommige bepalingen en overwegingen van richtlijn 2009/72, werken de NRI's samen met andere bevoegde autoriteiten bij het waarborgen van de doeltreffendheid en de handhaving van de maatregelen voor consumentenbescherming die in die richtlijn zijn vastgesteld²⁰; daaronder kan ook de behandeling van klachten vallen. Overeenkomstig artikel 3, lid 13, van richtlijn 2009/72 „[waarborgen de] lidstaten [...] dat er een onafhankelijk mechanisme is, zoals een energieombudsman of een consumentenorgaan, voor de efficiënte afhandeling van klachten en buitengerechtelijke geschillenbeslechting”. Uit de gebruik van het woord „zoals” in die bepaling kan worden afgeleid dat de keuze van de bevoegde autoriteit voor de afhandeling van consumentenklachten en geschillenbeslechting onder de bevoegdheid van de lidstaten valt. Dit vindt ook steun in de opmerkingen van de Finse regering over de ontstaansgeschiedenis van richtlijn 2009/72, in de loop waarvan de door het Europees Parlement voorgestelde amendementen met betrekking tot de afhandeling van consumentenklachten door NRI's van wat thans artikel 37 is, zijn overgeheveld naar artikel 3 van richtlijn 2009/72²¹.

43. Het kan nuttig zijn om hieraan toe te voegen dat deze analyse in overeenstemming lijkt te zijn met richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van richtlijn 2012/27/EU (herschikking)²², die richtlijn 2009/72 vanaf 1 januari 2021 intrekt²³. Opgemerkt zij dat richtlijn 2019/944 een bepaling bevat die identiek is aan artikel 37, lid 17²⁴, en dat de samenwerkingsrol van de NRI's op het vlak van consumentenbescherming wordt behouden²⁵. In het bijzonder voorziet artikel 26, lid 1, van die richtlijn in het recht van consumenten op buitengerechtelijke geschillenbeslechting „via een onafhankelijk mechanisme zoals een energie-ombudsman of consumentenorganisatie, of via een nationale regulerende instantie”²⁶, hetgeen de optionele rol van de NRI's kracht bijzet.

44. Ten derde lijkt het, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, niet erop dat het betrokken besluit van het Energiavirasto een besluit is dat onder geschillenbeslechting valt zoals vastgesteld in artikel 37, lid 11 of lid 12, van richtlijn 2009/72. Zoals in verschillende bepalingen van richtlijn 2009/72 is vermeld, hebben artikel 37, leden 11 en 12, betrekking op besluiten die door een NRI zijn vastgesteld wanneer zij optreedt als geschillenbeslechtingsinstantie²⁷ om horizontale geschillen tussen twee of meer partijen in de daarin beschreven omstandigheden op te lossen.

19 Zie richtlijn 2009/72, met name de overwegingen 42 en 54; bijlage I, punt 1, onder f).

20 Zie richtlijn 2009/72, met name de overwegingen 37 en 51; artikel 36, onder g), artikel 37, lid 1, onder j) en n), en lid 2. Zie bijvoorbeeld ook de interpretatienota van de Commissie van 22 januari 2010 over kleinhandelsmarkten in richtlijn 2009/72 en richtlijn 2009/73, die beschikbaar is op <https://ec.europa.eu/energy/>, in het bijzonder de delen 3 en 4.5.

21 In de eerste lezing van het Parlement van het voorstel dat tot richtlijn 2009/72 heeft geleid, stelde het voor om een lid toe te voegen aan het huidige artikel 37: „De [NRI's] voorzien in de opzet van een onafhankelijke klachtendienst of een alternatieve beroepsregeling zoals een onafhankelijke energieombudsman of een consumentenorganisatie. Deze dienst en regeling staan in voor een efficiënte behandeling van klachten en voldoen aan criteria van beste praktijken. De [NRI's] stellen normen en richtsnoeren op voor de behandeling van klachten door producenten en netbeheerders.” Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 18 juni 2008 over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 2003/54/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit (PB 2009, C 286 E, blz. 106), voorgesteld artikel 22 quater, lid 13. Dit voorstel was niet opgenomen in het gemeenschappelijk standpunt van de Raad (PB 2009, C 70 E, blz. 1) en in de tweede lezing zijn soortgelijke bepalingen toegevoegd aan het huidige artikel 3. Zie de aanbeveling van het Europees Parlement voor de tweede lezing van 2 april 2009, A6-0216/2009.

22 PB 2019, L 158, blz. 125.

23 Zie richtlijn 2019/944, artikel 72, eerste alinea.

24 Zie richtlijn 2019/944, artikel 60, lid 8.

25 Zie richtlijn 2019/944, met name overweging 86; artikel 58, onder g), en artikel 59, onder r).

26 Cursivering van mij. Zie ook richtlijn 2019/944, overweging 36.

27 Zie richtlijn 2009/72, met name artikel 34, lid 4, en artikel 37, lid 3, onder b), lid 4, onder e), en lid 5, onder c). Overeenkomstig artikel 37, lid 15, van die richtlijn doen klachten en bezwaren zoals bedoeld in artikel 37, leden 11 en 12, „geen afbreuk aan de uitoefening van de beroepsmogelijkheden uit hoofde van het [Unierecht] of de nationale wetgeving”.

Artikel 37, lid 11, voorziet in een specifieke procedure voor klachten die door „partijen” worden ingediend tegen een transmissie- of distributiesysteembeheerder met betrekking tot diens verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn. Het besluit van de NRI heeft bindende kracht tenzij of totdat het in beroep wordt herroepen. Artikel 37, lid 12, heeft betrekking op „bezwaar [...] met het oog op herziening” tegen besluiten van NRI’s over tarieven of methoden dat wordt gemaakt door „benadeelde partijen die gerechtigd zijn om bezwaar te maken” tegen dergelijke besluiten, en stelt bepaalde procedurele beperkingen aan dergelijke bezwaren met betrekking tot de uiterste termijn voor de indiening en het ontbreken van een schorsende werking.²⁸

45. Indien daarmee de kous af zou zijn, zou ik zonder twijfel de eerste vraag ontkennend beantwoorden. Zoals de verwijzende rechter heeft aangegeven (zie de punten 12 en 19 van deze conclusie), heeft het betrokken besluit van het Energiavirasto echter betrekking op de naleving door het elektriciteitsnetwerkbedrijf van artikel 57, tweede alinea, van de *sähkömarkkinalaki*, dat is gebaseerd op artikel 3, lid 7, van en bijlage I, punt 1, onder d), bij richtlijn 2009/72, op grond waarvan de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de consumenten-afnemers een ruime keuze aan betalingswijzen wordt geboden. Bovendien houdt dat besluit verband met een factureringsclausule in de overeenkomst tussen de consument-afnemer en dat netwerkbedrijf in het hoofdgeding.

46. Bijgevolg gaat het in casu om een complexe situatie waarin, naar ik heb begrepen, het Energiavirasto op grond van de wetgeving van de lidstaat niet verplicht is om een besluit te nemen over een verzoek om onderzoek, maar wel is ingegaan op het verzoek van A en een besluit over maatregelen tot bescherming van consumenten-afnemers, zoals A, heeft genomen op grond van richtlijn 2009/72, waardoor het vereiste inhoudelijke verband tussen het betrokken besluit van het Energiavirasto en richtlijn 2009/72 kennelijk tot stand is gebracht. Het besluit van het Energiavirasto betreft immers nationale bepalingen tot omzetting in Fins recht van bepaalde beschermingsregelingen die richtlijn 2009/72 aan consumenten-afnemers toekent. Op die grond kan het besluit van het Energiavirasto worden geacht te vallen binnen de materiële werkingssfeer van richtlijn 2009/72, en dus zijn de waarborgen die artikel 37, lid 17, van richtlijn 2009/72 en het Unierecht in ruimere zin bieden op het vlak van rechtsmiddelen, van toepassing.

C. Uitlegging van artikel 37, lid 17, van richtlijn 2009/72

47. Nieuw aan de onderhavige zaak is dus de wijze waarop artikel 37, lid 17, van richtlijn 2009/72 en het door het Unierecht gewaarborgde beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming moeten worden uitgelegd ten aanzien van een consument-afnemer als A in deze omstandigheden. Bestaan er naar het recht van de lidstaat voldoende rechtsgangen om het recht van de consument-afnemer op daadwerkelijke rechtsbescherming te waarborgen, of vereist het Unierecht dat de lidstaat in het kader van de bestuursrechtelijke procedure voor verzoeken om een onderzoek bij de NRI een nieuw rechtsmiddel creëert?

48. Volgens vaste rechtspraak vormt het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming een algemeen beginsel van het Unierecht, dat voortvloeit uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten, en dat is neergelegd in de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en dat ook opnieuw is bevestigd in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, alsook artikel 19, lid 1, VEU op grond waarvan de lidstaten de rechtsbescherming dienen te verzekeren van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontlenuen.²⁹ Ofschoon dus de vaststelling van de procesbevoegdheid en het procesbelang van een justitiabele in beginsel een aangelegenheid van nationaal recht is, verlangt het Unierecht niettemin dat de nationale wetgeving het

²⁸ Zie in dat verband Cabau, E. en Ennser, B., „Chapter 6. National Regulatory Authorities”, in Jones, C. (red.), *EU Energy Law. Volume I: The Internal Energy Market*, 4e editie, Claeys & Casteels, 2016, punten 6.107-6.115.

²⁹ Zie bijvoorbeeld arresten van 13 maart 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, punten 37 en 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531, punten 48 en 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

recht op een daadwerkelijke rechtsbescherming niet aantast.³⁰ Het is hierbij van belang dat het Hof in het arrest Unibet³¹ en vervolgens heeft geoordeeld dat de lidstaten enkel verplicht zijn om in het nationale recht in nieuwe rechtsmiddelen te voorzien om de daadwerkelijke rechtsbescherming van de rechten van justitiabelen op grond van het Unierecht te waarborgen indien er geen rechtsmiddel beschikbaar is.

49. In de onderhavige zaak blijkt uit de verwijzingsbeslissing (zie punt 19 van deze conclusie) dat het Finse recht voorziet in rechtsmiddelen die een consument-afnemer in staat stellen om een individuele klacht in te dienen tegen een elektriciteitsnetwerkbedrijf teneinde de verplichtingen van dat bedrijf op grond van richtlijn 2009/72 vast te stellen. Deze rechtsmiddelen omvatten de mogelijkheid voor een consument om, naast een procedure bij de gewone rechter in te stellen, ook een klacht in te dienen bij de Kuluttajariitalautakunta en de Kuluttaja-asiamies.

50. In dit verband zij erop gewezen dat geen enkele partij die in casu opmerkingen heeft ingediend, ter terechtzitting is ingegaan tegen de verklaringen van de Finse regering dat een consument-afnemer zich tot de gewone rechter kan wenden om na te gaan of het netwerkbedrijf richtlijn 2009/72 naleeft, waardoor het recht van de consument-afnemer op een daadwerkelijke rechtsbescherming krachtens het Unierecht wordt gewaarborgd, en dat de besluiten van de NRI niet bindend zijn voor de gewone rechter of de Kuluttajariitalautakunta. Bovendien blijkt uit de argumenten van A met betrekking tot mogelijke nadelen van het indienen van een klacht bij de Kuluttajariitalautakunta en de gewone rechter (zie punt 23 van deze conclusie) niet dat die rechtsmiddelen niet kunnen worden aangewend door consumenten-afnemers of dat het recht van een consument-afnemer op daadwerkelijke rechtsbescherming anderszins komt te vervallen.

51. Op basis van het voorgaande ben ik van mening dat het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming op grond van het Unierecht in beginsel niet vereist dat een lidstaat een nieuw rechtsmiddel creëert in de procedure voor verzoeken om een onderzoek bij een NRI wanneer andere doeltreffende rechtsmiddelen beschikbaar zijn waarmee een consument-afnemer kan vaststellen of een netwerkbedrijf zijn verplichtingen overeenkomstig richtlijn 2009/72 nakomt, wat aan de verwijzende rechter staat om vast te stellen.

52. Gezien de rechtsgangen die naar Fins recht voor A openstaan en de vereisten in de voornoemde bepalingen van richtlijn 2009/72, kom ik derhalve tot de conclusie dat A niet kan worden beschouwd als een „partij die getroffen wordt door een besluit van de regulerende instantie” in de zin van artikel 37, lid 17, van richtlijn 2009/72, ook al worden bepalingen inzake rechtsmiddelen – zoals artikel 37, lid 17, van richtlijn 2009/72 – doorgaans ruim opgevat door het Hof³². De uitlegging van die bepaling kan het hierboven en in richtlijn 2009/72 beschreven rechtskader voor de afhandeling van klachten van consumenten niet doen wankelen, ook niet indien een NRI ervoor kiest om een klacht af te handelen waarvan kan worden beweerd dat zij betrekking heeft op de uitvoering van die richtlijn. Op voorwaarde dat deze mogelijkheden toereikend zijn om een daadwerkelijke rechtsbescherming van de consument te waarborgen – wat een vraag is die door de verwijzende rechter moet worden beantwoord – kunnen noch de bewoordingen, noch de context of het doel van artikel 37, lid 17, van richtlijn 2009/72 de door A, de Nederlandse regering en de Commissie bepleite uitlegging van die bepaling rechtvaardigen.

30 Zie bijvoorbeeld arresten van 16 juli 2009, *Mono Car Styling* (C-12/08, EU:C:2009:466, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 19 maart 2015, *E.ON Földgáz Trade* (C-510/13, EU:C:2015:189, punt 50).

31 Arrest van 13 maart 2007 (C-432/05, EU:C:2007:163, met name punten 40 en 41). Zie ook bijvoorbeeld arresten van 3 oktober 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punten 103 en 104), en 24 oktober 2018, *XC e.a.* (C-234/17, EU:C:2018:853, punt 51).

32 Voorbeelden hiervan zijn de arresten van het Hof die hierboven in deel A van deze conclusie zijn besproken. Zie bijvoorbeeld ook arrest van 13 oktober 2016, *Polkomtel* (C-231/15, EU:C:2016:769, punten 20 en 21).

53. Hierbij ben ik mij ervan bewust dat artikel 37, leden 16 en 17, in richtlijn 2009/72 zijn opgenomen, samen met nieuwe regels die de onafhankelijkheid van NRI's en hun doelen, verplichtingen en bevoegdheden versterken.³³ Zoals is uiteengezet in de interpretatienota van de Commissie over NRI's³⁴, heeft artikel 37, leden 16 en 17, betrekking op de juridische verantwoordingsplicht van NRI's, namelijk dat het mogelijk moet zijn om juridische procedures tegen besluiten van NRI's in te stellen, wat verband houdt met de onafhankelijkheid en verantwoordelijkheden van NRI's³⁵. Die nota vestigt ook de aandacht erop dat een regering een besluit van een NRI kan betwisten.³⁶ Hoewel dit erop wijst dat het begrip „getroffen partij” in de zin van artikel 37, lid 17, van richtlijn 2009/72 in beginsel van toepassing is op elke soort partij die getroffen wordt door een besluit van een NRI, wordt geen rekening gehouden met de ongebruikelijke situatie waarin een NRI wordt verzocht om een besluit te nemen dat onverenigbaar is met het kader van rechtsmiddelen waarin door richtlijn 2009/72 en het recht van de lidstaat wordt voorzien.

VI. Conclusie

54. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de door de Korkein hallinto-oikeus (hoogste bestuursrechter, Finland) gestelde prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„Artikel 37, lid 17, van richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van richtlijn 2003/54/EG moet aldus worden uitgelegd dat een consument-afnemer van een elektriciteitsnetwerkbedrijf in de omstandigheden van het hoofdgeding niet kan worden beschouwd als een „partij die getroffen wordt door een besluit van de regulerende instantie” in de zin van die bepaling.”

33 Zie richtlijn 2009/72, met name overweging 33. Artikel 37, lid 16, van die richtlijn luidt als volgt: „De door de regulerende instantie genomen besluiten worden volledig gemotiveerd en verantwoord, teneinde door de rechter te kunnen worden getoetst. De besluiten zijn voor het publiek beschikbaar, waarbij de vertrouwelijkheid van commercieel gevoelige informatie behouden blijft.”

34 Zie de interpretatienota van de Commissie van 22 januari 2010 over de regulerende instanties in richtlijn 2009/72 en richtlijn 2009/73, die beschikbaar is op <https://ec.europa.eu/energy/> (hierna: „interpretatienota van de Commissie over NRI's”), deel 5.

35 Zie in die zin de conclusie van advocaat-generaal Geelhoed in de zaak Connect Austria (C-462/99, EU:C:2001:683, punten 43-49). Zie voor een verdere bespreking bijvoorbeeld De Somer, S., „The powers of national regulatory authorities as agents of EU law”, *ERA Forum*, deel 18, 2018, blz. 581-595, in het bijzonder blz. 589-593.

36 Zie de interpretatienota van de Commissie over NRI's (voetnoot 34 hierboven), blz. 20.