



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

17 oktober 2019 *

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 2009/72/EG – Interne markt voor elektriciteit – Artikel 2, punten 3 tot en met 6 – Begrippen ‚elektriciteitstransmissiesysteem’ en ‚elektriciteitsdistributiesysteem’ – Onderscheidingscriteria – Spanningsniveau – Eigendom van de installaties – Artikel 17, lid 1, onder a) – Onafhankelijke transmissiesysteembeheerder – Artikelen 24 en 26 – Distributiesysteembeheerder – Artikel 32, lid 1 – Vrije toegang van derden – Toegang tot middenspanningselektriciteit – Interconnectiepunten tussen de transmissie- en distributiesystemen – Beleidsruimte van de lidstaten”

In zaak C-31/18,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Administrativen sad Sofia-grad (bestuursrechter in eerste aanleg Sofia, Bulgarije) bij beslissing van 4 januari 2018, ingekomen bij het Hof op 17 januari 2018, in de procedure

„Elektrozpredelenie Yug” EAD

tegen

Komisia za energiyno i vodno regulirane (KEVR)

in tegenwoordigheid van:

„BMF Port Burgas” EAD

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: E. Regan (rapporteur), kamerpresident, R. Silva de Lapuerta, vicepresident van het Hof, I. Jarukaitis, E. Juhász en C. Lycourgos, rechters,

advocaat-generaal: G. Pitruzzella,

griffier: R. Șereș, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 6 februari 2019,

gelet op de opmerkingen van:

- „Elektrozpredelenie Yug” EAD, vertegenwoordigd door H. Nihrizov, P. Stanchev, A. Todorov, B. Petrov, M. Baykushev en G. Dimitrov, advocati, bijgestaan door S. Radev, juridisch adviseur,

* Procestaal: Bulgaars.

- de Komisia za energiyno i vodno regulirane (KEVR), vertegenwoordigd door I. Ivanov,
 - „BMF Port Burgas” EAD, vertegenwoordigd door T. Dimitrova, M. Derelieva, M. Peneva en I. Todorov, advocati,
 - de Franse regering, vertegenwoordigd door C. Mosser als gemachtigde,
 - de Europese Commissie, vertegenwoordigd door O. Beynet en Y. G. Marinova als gemachtigden,
- gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 mei 2019,
- het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 2, punten 3 en 5, 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 (PB 2009, L 211, blz. 55).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen „Elektorazpredelenie Yug” EAD (hierna: „ER Yug”), beheerder van het elektriciteitsdistributiesysteem op een gedeelte van het grondgebied van Bulgarije, en de Komisia za energiyno i vodno regulirane (reguleringscommissie voor energie en water, Bulgarije) (hierna: „KEVR”) over het in rekening brengen aan „BMF Port Burgas” EAD (hierna: „BMF”) van de tarieven voor de toegang tot dat systeem en het transport van elektriciteit langs dat systeem.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 De overwegingen 1 tot en met 3, 9, 11, 16, 17, 19 en 44 van richtlijn 2009/72 luiden:
 - „(1) De interne markt voor elektriciteit, die sinds 1999 geleidelijk is ingevoerd in het geheel van de [Europese Unie], heeft tot doel een echte keuzevrijheid te bieden aan alle consumenten in de Europese Unie, zowel particulieren als ondernemingen, nieuwe mogelijkheden voor economische groei te creëren en de grensoverschrijdende handel te bevorderen en zo efficiëntieverbeteringen, concurrerende tarieven en een betere dienstverlening te bewerkstelligen, alsmede bij te dragen tot de leverings- en voorzieningszekerheid en de duurzaamheid van de economie.
 - (2) Richtlijn 2003/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit [(PB 2003, L 176, blz. 37, met rectificatie in PB 2004, L 16, blz. 74)] heeft aanzienlijk bijgedragen tot de totstandbrenging van een dergelijke interne markt voor elektriciteit.
 - (3) De vrijheden die de burgers van de Unie in het [VWEU] worden gegarandeerd, onder meer het vrij verkeer van goederen, de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverlening, kunnen evenwel enkel verwezenlijkt worden in een volledig opengestelde markt waarop alle consumenten hun leveranciers vrijelijk kunnen kiezen en alle aanbieders vrijelijk aan hun afnemers leveren.

[...]

- (9) Zonder een effectieve scheiding van netten van productie- en leveringsactiviteiten (effectieve ontvlechting) bestaat het inherente risico van discriminatie, niet alleen bij de exploitatie van de netten, maar ook wat de stimulansen voor verticaal geïntegreerde bedrijven betreft om op toereikende wijze in hun netten te investeren.

[...]

- (11) Uitsluitend het wegwerken van stimulansen voor verticaal geïntegreerde bedrijven om hun concurrenten met betrekking tot nettoegang en -investeringen te discrimineren, kan een effectieve ontvlechting waarborgen. Ontvlechting van de eigendom, hetgeen met zich brengt dat de neteigenaar wordt aangewezen als de systeembeheerder en onafhankelijk is van belangen bij de productie en levering, is duidelijk een effectieve en stabiele manier om het inherente belangenconflict op te lossen en de leverings- en voorzieningszekerheid te waarborgen. Om deze reden heeft het Europees Parlement in zijn resolutie van 10 juli 2007 inzake de vooruitzichten voor de interne gas- en elektriciteitsmarkt [(PB 2008, C 175 E, blz. 206)] gesteld dat het ontvlechting van de eigendom op het niveau van de transmissie ziet als het efficiëntste middel om investeringen in infrastructuur op niet-discriminerende wijze te bevorderen en te zorgen voor eerlijke toegang tot het net voor nieuwkomers en transparantie op de markt. In het kader van ontvlechting van de eigendom moet van de lidstaten worden geëist dat zij ervoor waken dat dezelfde persoon of personen zeggenschap kan dan wel kunnen uitoefenen over een productie- of leveringsbedrijf en tegelijk zeggenschap of rechten kan dan wel kunnen uitoefenen over een transmissiesysteembeheerder of een transmissiesysteem. Omgekeerd moet zeggenschap over een transmissiesysteem of een transmissiesysteembeheerder de mogelijkheid uitsluiten zeggenschap of rechten uit te oefenen over een productie- of leveringsbedrijf. [...]

[...]

- (16) De aanwijzing van een systeem- of transmissiebeheerder die onafhankelijk is van productie- en leveringsbelangen, dient het voor een verticaal geïntegreerd bedrijf mogelijk te maken om zijn eigendom van netactiva te handhaven en tegelijkertijd een effectieve scheiding van belangen te bewerkstelligen, op voorwaarde dat deze onafhankelijke systeembeheerder of de onafhankelijke transmissiebeheerder alle functies van een systeembeheerder vervult en er is voorzien in gedetailleerde regulerings- en toezichtmechanismen.
- (17) Wanneer, op 3 september 2009 een bedrijf dat eigenaar is van een transmissiesysteem deel uitmaakt van een verticaal geïntegreerd bedrijf, moeten de lidstaten daarom de keuze krijgen tussen, hetzij ontvlechting van de eigendom, hetzij het aanwijzen van een systeem- of transmissiebeheerder die onafhankelijk is van productie- en leveringsbelangen.

[...]

- (19) De volledige doeltreffendheid van de oplossingen van een onafhankelijke systeem- of transmissiebeheerder moet worden gewaarborgd met behulp van specifieke aanvullende regels. De regels voor de onafhankelijke transmissiebeheerder verschaffen een geschikt regelgevingskader voor de waarborging van eerlijke mededinging, voldoende investeringen, toegang voor nieuwkomers op de markt en integratie van de markten voor elektriciteit. Effectieve ontvlechting door middel van de bepalingen inzake de onafhankelijke transmissiebeheerder moet berusten op een pijler met organisatorische maatregelen en maatregelen inzake het bestuur van transmissiesysteembeheerders en op een pijler met maatregelen op het gebied van investeringen, de aansluiting van nieuwe productiecapaciteiten op het net en marktintegratie door middel van regionale samenwerking. [...]

[...]

(44) [...] De bouw en het onderhoud van de noodzakelijke netinfrastructuur, met inbegrip van interconnectiecapaciteit, moeten bijdragen aan een stabiele elektriciteitsvoorziening. De aanleg en het onderhoud van de nodige netinfrastructuur, waaronder interconnectiecapaciteit en gedecentraliseerde elektriciteitsopwekking, zijn belangrijke elementen voor het waarborgen van een stabiele elektriciteitsvoorziening.”

4 Artikel 1 van richtlijn 2009/72, met het opschrift „Werkingssfeer”, bepaalt:

„Bij deze richtlijn worden, met het oog op het verbeteren en integreren van concurrerende elektriciteitsmarkten in de [Unie], gemeenschappelijke regels vastgesteld voor de productie, de transmissie, de distributie en de levering van elektriciteit, alsook regels voor de bescherming van de consumenten. De richtlijn stelt de regels vast met betrekking tot de organisatie en de werking van de elektriciteitssector, de open toegang tot de markt, de criteria en procedures voor aanbestedingen en voor de verlening van vergunningen en het beheer van systemen. Ook worden verplichtingen op het gebied van de universele dienstverlening en de rechten voor elektriciteitsconsumenten vastgesteld, en worden de verplichtingen op het gebied van mededinging verduidelijkt.”

5 In artikel 2 van deze richtlijn, met het opschrift „Definities”, wordt bepaald:

„Voor de toepassing van deze richtlijn gelden de volgende definities:

[...]

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

4. ‚transmissiesysteembeheerder’: natuurlijke persoon of rechtspersoon die in een bepaald gebied verantwoordelijk is voor de exploitatie, het onderhoud en, zo nodig, de ontwikkeling van het transmissiesysteem alsook, indien van toepassing, de interconnecties ervan met andere systemen en die ervoor moet zorgen dat het systeem op lange termijn kan voldoen aan een redelijke vraag naar transmissie van elektriciteit;

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

6. ‚distributiesysteembeheerder’: natuurlijke persoon of rechtspersoon die in een bepaald gebied verantwoordelijk is voor de exploitatie, het onderhoud en, zo nodig, de ontwikkeling van het distributiesysteem alsook, indien van toepassing, de interconnecties ervan met andere systemen, en die ervoor moet zorgen dat het systeem op lange termijn kan voldoen aan een redelijke vraag naar distributie van elektriciteit;

7. ‚afnemer’: een grootafnemer of een eindafnemer van elektriciteit;

8. ‚grootafnemer’: een natuurlijke persoon of rechtspersoon die elektriciteit koopt voor wederverkoop binnen of buiten het systeem waarop hij aangesloten is;

9. ‚eindafnemer’: een afnemer die elektriciteit koopt voor eigen gebruik;

[...]

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

[...]”

- 6 De hoofdstukken IV en V van richtlijn 2009/72, die de artikelen 9 tot en met 23 bevatten, hebben betrekking op respectievelijk de werking van het transmissiesysteem en de onafhankelijke transmissiebeheerder, terwijl hoofdstuk VI van deze richtlijn, dat de artikelen 24 tot en met 29 omvat, de werking van het distributiesysteem betreft.
- 7 Hoofdstuk IV van richtlijn 2009/72 betreffende de werking van het transmissiesysteem bevat artikel 9, met als opschrift „Ontvlechting van transmissiesystemen en van transmissiesysteembeheerders”, dat als volgt luidt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat per 3 maart 2012:

- a) elke onderneming die een transmissiesysteem bezit, handelt als een transmissiesysteembeheerder;
- b) dezelfde persoon of personen niet het recht hebben om:
 - i) direct of indirect zeggenschap uit te oefenen over een bedrijf dat één van de functies productie of levering verricht, en direct of indirect zeggenschap uit te oefenen of enig recht uit te oefenen over een transmissiesysteembeheerder of een transmissiesysteem, of
 - ii) direct of indirect zeggenschap uit te oefenen over een transmissiesysteembeheerder of een transmissiesysteem, en direct of indirect zeggenschap uit te oefenen of enig recht uit te oefenen over een bedrijf dat één van de functies van productie of levering uitvoert;
- c) dezelfde persoon of personen niet het recht hebben om leden aan te wijzen van de raad van toezicht, van de raad van bestuur of van organen die het bedrijf juridisch vertegenwoordigen, van een transmissiesysteembeheerder of een transmissiesysteem, en om [op] directe of indirecte wijze zeggenschap uit te oefenen of enig recht uit te oefenen over een bedrijf dat één van de functies van productie of levering uitvoert, en
- d) dezelfde persoon niet het recht heeft om lid te zijn van de raad van toezicht, van de raad van bestuur of van organen die het bedrijf juridisch vertegenwoordigen, zowel van een bedrijf dat één van de functies van productie of levering uitvoert, als van een transmissiesysteembeheerder of een transmissiesysteem.

[...]

8. De lidstaten kunnen besluiten lid 1 niet toe te passen, als het transmissiesysteem op 3 september 2009 toebehoort aan een verticaal geïntegreerd bedrijf.

In dat geval [...]:

- a) benoemt de [betrokken] lidstaat overeenkomstig artikel 13 een onafhankelijke systeemexploitant, of
- b) [leeft de betrokken lidstaat] de bepalingen van hoofdstuk V na [...].

[...]”

- 8 Artikel 17 van richtlijn 2009/72, met het opschrift „Activa, uitrusting, personeel en identiteit”, is opgenomen in hoofdstuk V van deze richtlijn betreffende de onafhankelijke transmissiebeheerder en bepaalt:

„1. Transmissiesysteembeheerders beschikken over alle menselijke, technische, fysieke en financiële middelen die nodig zijn om hun uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen na te komen en de werkzaamheden van transmissie van elektriciteit uit te voeren, met name:

- a) de activa die nodig zijn voor de werkzaamheden van transmissie van elektriciteit, waaronder het transmissiesysteem, zijn eigendom van de transmissiesysteembeheerder;

[...]”

- 9 Hoofdstuk VI van richtlijn 2009/72 betreffende de werking van het distributiesysteem bevat artikel 24, met het opschrift „Aanwijzing van distributiesysteembeheerders”, dat als volgt luidt:

„De lidstaten wijzen een of meer distributiesysteembeheerders aan, of verlangen van de bedrijven die eigenaar zijn van of verantwoordelijk zijn voor distributiesystemen, dat zij een of meer distributiesysteembeheerders aanwijzen voor een op grond van doelmatigheid en economisch evenwicht door de lidstaten te bepalen periode. De lidstaten zien erop toe dat distributiesysteembeheerders handelen overeenkomstig de artikelen 25 tot en met 27.”

- 10 In artikel 26 van deze richtlijn, met het opschrift „Ontvlechting van distributiesysteembeheerders”, dat in hetzelfde hoofdstuk is opgenomen, staat te lezen:

„1. Wanneer de distributiesysteembeheerder deel uitmaakt van een verticaal geïntegreerd bedrijf, moet hij, althans met betrekking tot zijn rechtsvorm, organisatie en besluitvorming, onafhankelijk van andere, niet met distributie samenhangende activiteiten zijn. Deze regels houden geen verplichting in om de eigendom van de activa van het distributiesysteem af te scheiden van het verticaal geïntegreerde bedrijf.

2. Wanneer de distributiesysteembeheerder deel uitmaakt van een verticaal geïntegreerd bedrijf, moet hij, naast de vereisten zoals bedoeld in lid 1, met betrekking tot zijn organisatie en besluitvorming onafhankelijk zijn van andere, niet met distributie samenhangende activiteiten. Om dit te bereiken, gelden de volgende minimumcriteria:

[...]

- c) de distributiesysteembeheerder beschikt over effectieve bevoegdheden om onafhankelijk van het geïntegreerde elektriciteitsbedrijf besluiten te nemen met betrekking tot de activa die nodig zijn voor de exploitatie, het onderhoud of de ontwikkeling van het net. Om deze taken te vervullen beschikt de distributiesysteembeheerder over de nodige middelen, inclusief personele, technische, fysieke en financiële middelen. [...]”

- 11 Hoofdstuk VIII („Organisatie van de toegang tot het systeem”) van richtlijn 2009/72 bevat artikel 32, met het opschrift „Toegang van derden”, dat in lid 1 bepaalt:

„De lidstaten dragen zorg voor de invoering van een systeem voor toegang van derden tot de transmissie- en distributiesystemen, gebaseerd op bekendgemaakte tarieven die voor alle in aanmerking komende afnemers gelden en die objectief worden toegepast zonder onderscheid te maken tussen systeemgebruikers. [...]”

Bulgaars recht

- 12 Artikel 86, lid 1, van de Zakon za energetikata (energiewet) (DV nr. 107, 2003; hierna: „ZE”) bepaalt:
„Elektriciteitstransmissie wordt uitgevoerd door de transmissiesysteembeheerder die een vergunning voor het transport van elektriciteit heeft verkregen [...]”
- 13 Artikel 88, lid 1, ZE luidt:
„De distributie van elektriciteit en het beheer van elektriciteitsdistributiesystemen zijn in handen van distributiesysteembeheerders die eigenaar van deze systemen in een afgebakend gebied zijn en een vergunning hebben voor de distributie van elektriciteit in dat gebied. [...]”
- 14 Artikel 1 van de aanvullende voorschriften bij de ZE (DV nr. 54, 2012) bevat de volgende definities:
„20. ‚elektriciteitstransmissiesysteem’: een geheel van elektriciteitskabels en -installaties voor het transport, de transformatie van elektriciteit van hoog- naar middenspanning en de herverdeling van elektriciteitsstromen;
[...]
22. ‚elektriciteitsdistributiesysteem’: een geheel van hoog-, midden- en laagspanningskabels en -installaties voor de distributie van elektriciteit;
[...]
44. ‚transmissie van elektriciteit [...]’: het transport van elektriciteit [...] via het transmissiesysteem [...];
[...]
49. ‚distributie’: het transport van elektriciteit [...] via het distributiesysteem”.
- 15 De artikelen 124 en 125 van de Naredba nr. 6 za prisaedynyavane na proizvuditeli i klienti na elektricheska energiya kam prenosnata ili kam razpredelitelki mrezhi (verordening nr. 6 betreffende de aansluiting van elektriciteitsproducenten en -afnemers op elektriciteitstransmissie- of distributiesystemen) van 24 februari 2014, stellen de eigendomsgrens vast tussen de installaties van de transmissiesysteembeheerder en die van de distributiesysteembeheerder.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 16 ER Yug is houder van een exclusieve vergunning voor de distributie van elektriciteit die op 13 augustus 2014 door KEVR is afgegeven en op grond waarvan zij via een door haar beheerd distributiesysteem de distributie van elektriciteit verzekert op het in deze vergunning afgebakende gebied, namelijk Zuidoost-Bulgarije.
- 17 Dit gebied omvat de zone waarin de haventerminals „Burgas West” en „Burgas Oost 2” zijn gelegen, die BMF als concessiehouder beheert en waaraan zij de bijbehorende diensten verleent.
- 18 De installaties van BMF die betrekking hebben op de haventerminal „Burgas Oost 2” zijn met het elektriciteitssysteem verbonden door middel van een middenspanningskabel (20 kV) met de naam „Novo Pristanishte” („nieuwe haven”), die is aangesloten op de middenspanningsvoorziening (eveneens 20 kV) van het onderstation „Ribari” („vissers”). De elektriciteitskabel „Novo Pristanishte” is

staatseigendom en is aan BMF toegewezen als onderdeel van de activa die nodig zijn voor de exploitatie van de in concessie gegeven terminals. Het onderstation „Ribari” is eigendom van de transmissiesysteembeheerder in Bulgarije, „Elektroenergien sistemen operator” EAD (hierna: „ESO”).

- 19 De elektriciteit die vervoerd wordt via het door ESO beheerde hoogspanningssysteem wordt bij de interconnectiepunten tussen het transmissie- en het distributiesysteem – in de transformatoren nr. 1 en nr. 2 – omgezet van hoogspanning (110 kV) naar middenspanning (20 kV) om te kunnen worden gebruikt in de middenspanningsvoorziening (20 kV) van het onderstation „Ribari”. De toestellen voor commerciële verbruiksmeting van de elektriciteit die vanuit het transmissiesysteem van ESO naar het distributiesysteem van ER Yug stroomt, zijn eigendom van ER Yug en zijn direct achter de transformatoren nr. 1 en nr. 2 geplaatst bij de aansluitingen met de cellen nr. 26 en nr. 39 van de middenspanningsvoorziening (20 kV) van het onderstation „Ribari”. De elektriciteitskabel „Novo pristanishte” is aangesloten op deze voorziening ter hoogte van cel nr. 44. Deze kabel wordt uitsluitend gebruikt voor transport en levering van elektriciteit aan BMF.
- 20 Op 30 september 2013 hebben ER Yug en BMF een overeenkomst voor systeemdiensten gesloten op grond waarvan ER Yug BMF toegang bood tot het distributiesysteem en het transport van elektriciteit op dit systeem verzekerde voor de levering van elektriciteit aan de installaties van BMF in het havengebied van Burgas.
- 21 Aangezien BMF meende rechtstreeks op het transmissiesysteem te zijn aangesloten, heeft zij op 6 oktober 2016 de overeenkomst met ER Yug eenzijdig opgezegd en met ESO overeenkomsten gesloten voor toegang tot het transmissiesysteem, de verlening van systeemdiensten en de transmissie van elektriciteit voor de levering van elektriciteit aan de hogergenoemde installaties van BMF. Op basis van deze overeenkomsten heeft ESO haar eigen toestellen geplaatst voor de commerciële verbruiksmeting van de elektriciteit die wordt vervoerd via de elektriciteitskabel „Novo Pristanishte”.
- 22 Aangezien ER Yug echter van mening was dat deze installaties nog steeds aangesloten waren op het distributiesysteem, bleef zij BMF de tarieven voor de toegang tot het distributiesysteem en het transport van elektriciteit langs dat systeem in rekening brengen.
- 23 BMF heeft beroep ingesteld bij KEVR, die bij besluit nr. Zh-37 van 28 februari 2017 heeft geoordeeld dat ER Yug na het verstrijken van de opzegtermijn voor de overeenkomst met BMF niet langer het recht had om BMF de tarieven voor de toegang tot het distributiesysteem en het transport van elektriciteit langs dat systeem in rekening te brengen. Volgens KEVR waren de betrokken installaties van BMF rechtstreeks aangesloten op het transmissiesysteem van ESO en had BMF daardoor rechtstreeks toegang tot dit systeem. KEVR heeft daarom ER Yug gelast de tarieven voor de toegang tot het distributiesysteem en het transport van elektriciteit langs dat systeem niet langer aan BMF in rekening te brengen en het tarief te herzien dat bij het verstrijken van de opzegtermijn van de overeenkomst met BMF in rekening was gebracht.
- 24 ER Yug heeft tegen deze beslissing beroep ingesteld bij de Administrativen sad Sofia-grad (bestuursrechter in eerste aanleg Sofia, Bulgarije).
- 25 In het bij deze rechter aanhangige geding betoogt ER Yug dat zolang BMF op het elektriciteitsdistributiesysteem is aangesloten, zij de overeenkomst voor toegang tot en transport van elektriciteit langs dit systeem niet kan opzeggen. In de opzet van richtlijn 2009/72 is de bepalende factor aan de hand waarvan een onderscheid kan worden gemaakt tussen een elektriciteitstransmissiesysteem en een elektriciteitsdistributiesysteem, het spanningsniveau van de elektriciteit die langs dit systeem wordt vervoerd, namelijk extrahoogspanning en hoogspanning voor het transmissiesysteem, en hoog-, midden- en laagspanning voor het distributiesysteem. De definitie van transmissie van elektriciteit in artikel 1, punten 20 en 44, van de aanvullende voorschriften bij de ZE is onverenigbaar met de definitie in artikel 2, punt 3, van richtlijn 2009/72, die op grond van haar rechtstreekse werking en het beginsel van voorrang van het Unierecht rechtstreeks moet worden

toegepast. Dit betekent dat de verrichting van systeemdiensten op middenspanningsniveau moet worden aangemerkt als distributie van elektriciteit. De transmissiesysteembeheerder, ESO, heeft niet het recht om zijn klanten op de middenspanningsvoorziening aan te sluiten, noch om middenspanningsdiensten aan te bieden, aangezien deze activiteiten onder elektriciteitsdistributiediensten vallen waarvoor ER Yug een exclusieve vergunning heeft in het gebied waarin de betrokken installaties van BMF zich bevinden.

- 26 BMF voert aan dat haar installaties rechtstreeks op het elektriciteitstransmissiesysteem zijn aangesloten via het onderstation „Ribari”, waarvan ESO eigenaar is. Aangezien noch dit onderstation, noch de daarop aangesloten kabel „Novo pristanishte” eigendom van ER Yug is, vormen zij geen bestanddelen van het elektriciteitsdistributiesysteem. BMF is derhalve van mening dat niet is voldaan aan de voorwaarden van de vergunning van ER Yug voor het aanbieden van diensten voor toegang tot en transport langs het elektriciteitsdistributiesysteem, en bijgevolg evenmin voor het in rekening brengen van de betrokken diensten. Bovendien bevat de ZE geen enkele bepaling die de klant verbiedt zich rechtstreeks op het elektriciteitstransmissiesysteem aan te sluiten.
- 27 De verwijzende rechter merkt op dat in de onderhavige zaak moet worden bepaald op welk elektriciteitssysteem – het distributiesysteem of het transmissiesysteem – de betrokken installaties van BMF zijn aangesloten en aan welke beheerder BMF dus het tarief voor de systeemdiensten moet betalen. Vastgesteld moet worden wat het relevante criterium is voor het onderscheid tussen de activiteiten „transmissie” en „distributie” van elektriciteit en tussen de begrippen „transmissiesysteem” en „distributiesysteem”. Mocht het spanningsniveau als het enige onderscheidingscriterium worden aangemerkt, dan zou BMF, aangezien de elektriciteitskabel „Novo pristanishte” op de middenspanningsvoorziening van het onderstation „Ribari” is aangesloten, immers het tarief voor de systeemdiensten moeten betalen aan ER Yug, die het alleenrecht heeft om systeemdiensten te leveren aan alle afnemers die op middenspanningsniveau zijn aangesloten in het gebied waarop haar vergunning betrekking heeft, ongeacht of zij al dan niet eigenaar van de betrokken installaties is.
- 28 De verwijzende rechter is, net als de meerderheid van de Bulgaarse rechters, van oordeel dat uit artikel 88, lid 1, ZE, de artikelen 124 en 125 van verordening nr. 6 betreffende de aansluiting van elektriciteitsproducenten en -afnemers op elektriciteitstransmissie- of distributiesystemen en uit de aan ER Yug verleende vergunning zelf blijkt dat de nationale wetgever de eigendom van de elektrische installaties door de transmissie- of distributiesysteembeheerder heeft gekozen als criterium voor het onderscheid tussen het transmissiesysteem en het distributiesysteem. Met betrekking tot het spanningsniveau is het standpunt van de nationale wetgever evenwel minder duidelijk. Uit de definities in artikel 2, punten 3 en 5, van richtlijn 2009/72 blijkt evenwel dat voor de Uniewetgever het spanningsniveau van de vervoerde elektriciteit het enige relevante criterium is, hetgeen het Hof heeft bevestigd in punt 48 van het arrest van 22 mei 2008, citiworks (C-439/06, EU:C:2008:298).
- 29 Daarop heeft de Administrativen sad Sofia-grad de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Moeten de bepalingen van artikel 2, punten 3 en 5, van richtlijn [2009/72] aldus worden uitgelegd dat voor het onderscheid tussen het distributiesysteem en het transmissiesysteem, en daarmee ook tussen de activiteiten ‚distributie’ en ‚transmissie’ van elektriciteit, als enig criterium het spanningsniveau geldt en dat het de lidstaten ondanks hun vrijheid om systeemgebruikers bij het ene dan wel het andere type systeem (transmissiesysteem of distributiesysteem) onder te brengen, niet is toegestaan om een aanvullend criterium ter onderscheiding van de activiteiten transmissie enerzijds en distributie anderzijds in te voeren, namelijk de eigendom van de activa die ter uitoefening van deze activiteiten worden gebruikt?
 - 2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, moeten de afnemers van elektriciteit die zijn aangesloten op het middenspanningsnet, dan altijd worden beschouwd als klanten van de distributiesysteembeheerder die een vergunning voor het betrokken gebied heeft, zulks ongeacht

de eigendomsverhoudingen ten aanzien van de voorzieningen waarop de elektrische installaties van deze afnemers rechtstreeks zijn aangesloten, en ongeacht de overeenkomsten die de afnemers rechtstreeks met de transmissiesysteembeheerder hebben gesloten?

- 3) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, zijn dan, gelet op de strekking en het doel van richtlijn [2009/72], nationale regelingen als die van [artikel 1], punt 44 juncto punt 20, van de aanvullende voorschriften bij de [ZE] toelaatbaar, die ‚transmissie van elektriciteit’ omschrijven als het transport van elektriciteit via het transmissiesysteem en ‚elektriciteitstransmissiesysteem’ als ‚een geheel van elektriciteitskabels en -installaties voor het transport, de transformatie van elektriciteit van hoog- naar middenspanning en de herverdeling van elektriciteitsstromen’? Zijn onder dezelfde voorwaarden nationale regelingen als die van artikel 88, lid 1, [ZE], die bepalen dat ‚[d]e distributie van elektriciteit en het beheer van elektriciteitsdistributiesystemen [...] in handen [zijn] van distributiesysteembeheerders die eigenaar van deze systemen in een afgebakend gebied zijn en een vergunning hebben voor de distributie van elektriciteit in dat gebied’ verenigbaar met richtlijn [2009/72]?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Ontvankelijkheid

- 30 BMF betoogt dat de gestelde vragen niet relevant zijn voor de beslechting van het hoofdgeding en derhalve niet-ontvankelijk zijn. Dit geding heeft uitsluitend betrekking op het recht van een gebruiker om een einde te maken aan een aansluitingsovereenkomst voor elektriciteit die zonder rechtsgrondslag is gesloten met een vennootschap, ER Yug, die niet de eigenaar is van het elektriciteitssysteem en evenmin verantwoordelijk is voor het beheer en de werking van de installaties ervan. In die context is de hoofdvraag of de gebruiker mag worden aangesloten op een installatie die eigendom is van een onafhankelijke transmissiesysteembeheerder. De verwijzende rechter stelt echter irrelevante vragen over de begrippen „transmissie” en „distributie” van elektriciteit. Overigens bestaat er geen enkele twijfel over de uitlegging van de Unierechtelijke bepalingen die in casu van toepassing zijn en die bovendien in Bulgaars recht zijn omgezet.
- 31 In dit verband zij eraan herinnerd dat het vaste rechtspraak van het Hof is dat het in het kader van de in artikel 267 VWEU geregelde samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om – rekening houdend met de bijzonderheden van het geval – zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de door hem aan het Hof voorgelegde vragen te beoordelen. Aangezien de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging van het Unierecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden (zie met name arrest van 26 oktober 2017, Balgarska energiyna borsa, C-347/16, EU:C:2017:816, punt 30).
- 32 Het vermoeden van relevantie dat op de prejudiciële vragen van de nationale rechterlijke instanties rust, kan enkel in uitzonderlijke gevallen worden weerlegd, wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die voor hem noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen. Een verzoek om een prejudiciële beslissing heeft immers niet tot doel adviezen te formuleren over algemene of hypothetische vraagstukken, maar beoogt te voorzien in de behoefte aan werkelijke beslechting van een geschil betreffende het Unierecht (zie met name arrest van 26 oktober 2017, Balgarska energiyna borsa, C-347/16, EU:C:2017:816, punt 31).

- 33 In casu moet worden opgemerkt dat de vragen van de verwijzende rechter, die worden opgeworpen in het kader van een geding tussen de beheerder van een elektriciteitsdistributiesysteem en een gebruiker die stelt dat hij rechtstreeks op het transmissiesysteem is aangesloten voor de toegang tot middenspanningselektriciteit, met name betrekking hebben op de uitlegging van de begrippen „distributie” en „transmissie” van elektriciteit in artikel 2, punten 3 en 5, van richtlijn 2009/72, teneinde vast te stellen of een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding, die de begrippen „elektriciteitstransmissiesysteem” en „elektriciteitsdistributiesysteem” definieert, in overeenstemming is met deze bepalingen, alsook op welke van deze systemen deze gebruiker in de omstandigheden van het hoofdgeding moet worden geacht te zijn aangesloten en aan welke beheerder hij dus de tarieven voor de toegang tot het systeem en het transport van de elektriciteit moet betalen.
- 34 In die omstandigheden zijn de prejudiciële vragen, die betrekking hebben op de uitlegging van bepalingen van het Unierecht in het kader van een bij de verwijzende rechter aanhangig geding, niet kennelijk irrelevant.
- 35 Dienaangaande is het niet van belang dat de uitlegging van deze bepalingen geen twijfel doet rijzen en dat deze bepalingen in nationaal recht zijn omgezet, aangezien deze overwegingen betrekking hebben op de inhoud van het antwoord op de prejudiciële vragen en niet op de ontvankelijkheid ervan.
- 36 Bijgevolg zijn deze vragen ontvankelijk.

Eerste en derde vraag

- 37 Met zijn eerste en zijn derde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2, punten 3 en 5, van richtlijn 2009/72 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die de begrippen „elektriciteitstransmissiesysteem” en „elektriciteitsdistributiesysteem” niet louter op basis van het criterium van het spanningsniveau van de elektriciteit definieert, maar ook op basis van het criterium van de eigendom van de activa die worden gebruikt voor de transmissie- respectievelijk de distributieactiviteiten, en die bepaalt dat de transformatie van elektriciteit van hoog- naar middenspanning behoort tot de activiteiten van het elektriciteitstransmissiesysteem.
- 38 Er zij aan herinnerd dat richtlijn 2009/72 tot doel heeft, zoals blijkt uit artikel 1 ervan, gemeenschappelijke regels vast te stellen voor onder meer de transmissie en de distributie van elektriciteit met het oog op het verbeteren en integreren van concurrerende elektriciteitsmarkten in de Unie.
- 39 Zoals uit overweging 3 van richtlijn 2009/72 volgt, wordt met deze richtlijn met name beoogd een volledig opengestelde markt tot stand te brengen waarop alle consumenten hun leveranciers vrijelijk kunnen kiezen en alle aanbieders vrijelijk aan hun afnemers kunnen leveren, teneinde de interne elektriciteitsmarkt te voltooien (arrest van 28 november 2018, Solvay Chimica Italia e.a., C-262/17, C-263/17 en C-273/17, EU:C:2018:961, punten 36 en 55).
- 40 In die context is de toegang tot het elektriciteitstransmissie- en distributiesysteem op niet-discriminerende en transparante wijze en tegen redelijke prijzen noodzakelijk voor een goed werkende mededinging en is zij van essentieel belang (zie naar analogie arresten van 22 mei 2008, citiworks, C-439/06, EU:C:2008:298, punt 40, en 9 oktober 2008, Sabatauskas e a., C-239/07, EU:C:2008:551, punt 31).

- 41 Zoals het Hof reeds herhaaldelijk heeft geoordeeld, is de door artikel 32, lid 1, eerste en tweede zin, van richtlijn 2009/72 ingevoerde vrije toegang van derden tot de transmissie- en distributiesystemen één van de essentiële maatregelen die door de lidstaten moeten worden toegepast met het oog op de voltooiing van de interne markt voor elektriciteit (arrest van 28 november 2018, *Solvay Chimica Italia e.a.*, C-262/17, C-263/17 en C-273/17, EU:C:2018:961, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 42 Om deze doelstellingen te bereiken vereist richtlijn 2009/72, zoals blijkt uit overweging 9 ervan, dat de netten juridisch en functioneel daadwerkelijk worden gescheiden van de productie- en leveringsactiviteiten, teneinde discriminatie niet alleen te vermijden bij de exploitatie van de netten, maar ook wat de stimulansen van verticaal geïntegreerde bedrijven betreft om op toereikende wijze in hun netten te investeren.
- 43 De begrippen „distributiesysteem” en „transmissiesysteem” zijn niet als zodanig gedefinieerd in richtlijn 2009/72. Daarentegen wordt in artikel 2, lid 3, van deze richtlijn het begrip „transmissie” gedefinieerd als transport van elektriciteit langs het extra hoogspannings- en hoogspanningsstelsel van systemen, met het oog op de beleving aan eindafnemers of distributiemaatschappijen, de „levering” zelf niet inbegrepen. Artikel 2, punt 5, van deze richtlijn definieert het begrip „distributie” als transport van elektriciteit langs hoog-, midden- en laagspanningsdistributiesystemen met het oog op de beleving aan afnemers, de „levering” zelf niet inbegrepen. Dit begrip „levering” moet volgens artikel 2, punt 19, van deze richtlijn worden opgevat als betrekking hebbend op de verkoop van elektriciteit aan afnemers (zie naar analogie arresten van 22 mei 2008, *citiworks*, C-439/06, EU:C:2008:298, punt 45, en 28 november 2018, *Solvay Chimica Italia e.a.*, C-262/17, C-263/17 en C-273/17, EU:C:2018:961, punt 28).
- 44 Aangezien deze definities niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijzen, vereisen de eenvormige toepassing van het Unierecht en het gelijkheidsbeginsel dat de bepalingen ervan in de gehele Unie autonoom en uniform worden uitgelegd (zie met name arrest van 11 april 2019, *Tarola*, C-483/17, EU:C:2019:309, punt 36).
- 45 Uit deze definities volgt duidelijk dat een transmissiesysteem een systeem met interconnecties is voor het transport van extrahogspannings- en hoogspanningselektriciteit, met het oog op de verkoop ervan aan eindafnemers of distributiemaatschappijen, en dat een distributiesysteem een systeem is voor het transport van hoog-, midden- en laagspanningselektriciteit, met het oog op de verkoop ervan aan grootafnemers of eindafnemers (zie naar analogie arrest van 22 mei 2008, *citiworks*, C-439/06, EU:C:2008:298, punt 46, en 28 november 2018, *Solvay Chimica Italia e.a.*, C-262/17, C-263/17 en C-273/17, EU:C:2018:961, punt 29).
- 46 Hieruit blijkt in de eerste plaats dat, wat de aard van de transmissie- en distributiesystemen in de zin van richtlijn 2009/72 betreft en de hoeveelheid langs deze systemen vervoerde elektriciteit, het enige relevante criterium om te bepalen of een systeem een distributiesysteem dan wel een transmissiesysteem in de zin van deze richtlijn is, de elektriciteitsspanning is (zie naar analogie arrest van 22 mei 2008, *citiworks*, C-439/06, EU:C:2008:298, punt 48, en arrest van 28 november 2018, *Solvay Chimica Italia e.a.*, C-262/17, C-263/17 en C-273/17, EU:C:2018:961, punt 30).
- 47 Zo heeft het Hof reeds verduidelijkt dat noch de datum waarop een dergelijk systeem is opgezet, noch het feit dat dit systeem bedoeld is voor eigen verbruik en wordt beheerd door een particuliere entiteit, waarmee een beperkt aantal productie- en verbruikseenheden is verbonden, noch de grootte of het elektriciteitsverbruik ervan, in dit verband relevante criteria zijn, aangezien de Uniewetgever niet de bedoeling heeft gehad om bepaalde distributiesystemen of transmissiesystemen van de werkingssfeer van deze richtlijn uit te sluiten op grond van dergelijke criteria (zie naar analogie arrest van 22 mei 2008, *citiworks*, C-439/06, EU:C:2008:298, punt 49, en in die zin arrest van 28 november 2018, *Solvay Chimica Italia e.a.*, C-262/17, C-263/17 en C-273/17, EU:C:2018:961, punten 31 en 35).

- 48 In de tweede plaats blijkt uit de definities in artikel 2, punten 3 en 5, van richtlijn 2009/72 dat, wat het doel van de transmissie- en distributiesystemen in de zin van deze richtlijn betreft, het relevante onderscheidingscriterium – zoals de advocaat-generaal in de punten 51 en 53 van zijn conclusie heeft opgemerkt – de categorie van klanten is voor wie de elektriciteit bestemd is, waarbij een transmissiesysteem dient om elektriciteit aan eindafnemers of distributiemaatschappijen te verkopen, terwijl een distributiesysteem bedoeld is om elektriciteit aan grootafnemers of eindafnemers te verkopen.
- 49 Hieruit volgt dat systemen die tot taak hebben extrahoogspannings- en hoogspanningselektriciteit te vervoeren met het oog op de verkoop ervan aan eindafnemers of distributiemaatschappijen, enerzijds, en systemen die tot taak hebben hoog-, midden- en laagspanningselektriciteit te vervoeren met het oog op de verkoop ervan aan grootafnemers of eindafnemers, anderzijds, moeten worden beschouwd als respectievelijk transmissiesystemen en distributiesystemen die binnen de werkingssfeer van richtlijn 2009/72 vallen (zie in die zin arrest van 28 november 2018, *Solvay Chimica Italia e.a.*, C-262/17, C-263/17 en C-273/17, EU:C:2018:961, punt 37).
- 50 Richtlijn 2009/72 beoogt weliswaar geleidelijk een volledig operationele interne elektriciteitsmarkt tot stand te brengen, maar voert geen uitputtende harmonisatie door van de regels betreffende met name de transmissie en de distributie van elektriciteit (zie in die zin arresten van 1 juli 2014, *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037, punt 86, en 6 december 2018, *FENS*, C-305/17, EU:C:2018:986, punten 23-25).
- 51 Voorts somt artikel 2, punten 3 en 5, van richtlijn 2009/72 weliswaar de criteria op aan de hand waarvan een onderscheid kan worden gemaakt tussen de begrippen „elektriciteitstransmissiesysteem” en „elektriciteitsdistributiesysteem”, maar in die bepaling wordt de lidstaten toch enige beleidsruimte gelaten bij de toepassing van deze criteria, zoals met name blijkt uit de overlapping van de definities in dat artikel met betrekking tot hoogspanning en de betrokken afnemers.
- 52 Bij gebreke van een bepaling ter zake in deze richtlijn blijven de lidstaten, mits zij het in artikel 2, punten 3 en 5, gemaakte onderscheid tussen extrahoog-, hoog-, midden- en laagspanning in acht nemen, dus bevoegd om de precieze drempels vast te stellen op grond waarvan deze verschillende spanningsniveaus kunnen worden onderscheiden, zoals de advocaat-generaal in punt 64 van zijn conclusie heeft opgemerkt.
- 53 Voorts blijkt uit artikel 2, punten 4 en 6, van richtlijn 2009/72 dat zowel de transmissie- als de distributiesysteembeheerder verantwoordelijk kunnen zijn voor de betrokken interconnecties tussen de systemen, zodat het de lidstaten vrij staat om, met inachtneming van de definities in de punten 3 en 5 van dit artikel, te bepalen of de interconnectiepunten deel uitmaken van het transmissie- of het distributiesysteem.
- 54 Bijgevolg gaat een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die bepaalt dat de transformatie van elektriciteit van hoog- naar middenspanning in een onderstation behoort tot de activiteiten van het transmissiesysteem, dus niet de beleidsruimte te buiten waarover de lidstaten beschikken bij de uitvoering van artikel 2, punten 3 en 5, van richtlijn 2009/72, aangezien een dergelijke keuze – die door de Uniewetgever open is gelaten – is gemaakt op basis van het spanningsniveau.
- 55 Daarentegen mogen de lidstaten geen aanvullende onderscheidingscriteria toevoegen dan die welke betrekking hebben op het spanningsniveau en de categorie van afnemers die via het systeem worden beleverd, om de begrippen „distributiesysteem” en „transmissiesysteem” te definiëren, omdat anders afbreuk zou kunnen worden gedaan aan de autonome en uniforme uitlegging van artikel 2, punten 3 en 5, van richtlijn 2009/72.

- 56 Zoals de advocaat-generaal in de punten 60 en 61 van zijn conclusie heeft benadrukt, voert richtlijn 2009/72 immers weliswaar geen uitputtende harmonisatie in van de domeinen waarop zij betrekking heeft, maar spelen de begrippen transmissie- en distributiesysteem in de zin van deze richtlijn een fundamentele rol in de opzet van deze richtlijn, aangezien deze richtlijn, met het oog op de voltooiing van de interne elektriciteitsmarkt, een daadwerkelijke juridische en functionele scheiding van deze netten oplegt en afzonderlijke regels bepaalt voor deze systemen en de exploitanten ervan, zoals blijkt uit de bepalingen van de hoofdstukken IV tot en met VI ervan en zoals reeds is opgemerkt in punt 42 van dit arrest.
- 57 In die omstandigheden mogen de lidstaten, teneinde een uniforme toepassing van richtlijn 2009/72 te verzekeren op grond waarvan de door deze richtlijn beoogde, door concurrentie gekenmerkte markt kan worden tot stand gebracht, bij de definitie van de begrippen „elektriciteitsdistributiesysteem” en „elektriciteitstransmissiesysteem” in de zin van deze richtlijn uitsluitend verwijzen naar de twee criteria die in de punten 3 en 5 van artikel 2 van deze richtlijn zijn genoemd en die betrekking hebben op het spanningsniveau respectievelijk de categorie van afnemers die via het systeem worden beleverd.
- 58 Hieruit volgt dat de lidstaten geen onderscheid mogen maken tussen de begrippen „elektriciteitsdistributiesysteem” en „elektriciteitstransmissiesysteem” in de zin van richtlijn 2009/72 op basis van een aanvullend criterium ten opzichte van die welke in artikel 2, punten 3 en 5, van deze richtlijn zijn vastgesteld.
- 59 Bijgevolg moet erop worden gewezen dat deze bepalingen zich verzetten tegen een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die naast het spanningsniveau, de eigendom van de betrokken elektrische installaties als criterium voor het onderscheid tussen het transmissiesysteem en het distributiesysteem hanteert.
- 60 Wat voorts de door de verwijzende rechter genoemde hypothese betreft dat dit onderscheidingscriterium met name zou voortvloeien uit de door een meerderheid van de nationale rechterlijke instanties aan deze regeling gegeven uitlegging, zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de uit een richtlijn voortvloeiende verplichting voor de lidstaten om het ermee beoogde doel te verwezenlijken, alsook de krachtens artikel 4, lid 3, VEU op hen rustende verplichting om alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen die geschikt zijn om de nakoming van die verplichting te verzekeren, geldt voor alle autoriteiten van de lidstaten, en dus, binnen het kader van hun bevoegdheden, ook voor de rechterlijke instanties (arrest van 14 mei 2019, CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 61 Hieruit volgt dat bij de toepassing van het nationale recht de nationale rechterlijke instanties die dit recht dienen uit te leggen, rekening moeten houden met alle regels ervan en de daarin erkende uitleggingsmethoden moeten toepassen teneinde dit recht zo veel mogelijk uit te leggen tegen de achtergrond van de bewoordingen en het doel van de betrokken richtlijn om het met deze richtlijn beoogde resultaat te bereiken en aldus aan artikel 288, derde alinea, VWEU te voldoen (arrest van 14 mei 2019, CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 62 Het vereiste van conforme uitlegging houdt voor de nationale rechterlijke instanties de verplichting in om in voorkomend geval vaste rechtspraak te wijzigen wanneer deze berust op een met de doelstellingen van een richtlijn onverenigbare uitlegging van het nationale recht (arrest van 14 mei 2019, CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, punt 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 63 Tevens moet worden opgemerkt dat indien een lidstaat, zoals de Republiek Bulgarije, heeft besloten om met het oog op de ontvlechting tussen het beheer van het elektriciteitstransmissiesysteem en de productie- en leveringsactiviteiten van elektriciteit gebruik te maken van de in artikel 9, lid 8, onder b), van richtlijn 2009/72 geboden mogelijkheid om een onafhankelijke transmissiesysteembeheerder aan te duiden – welke mogelijkheid deze lidstaat in staat stelt de

bepalingen van artikel 9, lid 1, van deze richtlijn met betrekking tot de ontvlechting van de eigendom niet toe te passen –, deze lidstaat moet voldoen aan de voorschriften van hoofdstuk V van deze richtlijn, waartoe artikel 17, lid 1, onder a), van deze richtlijn behoort (zie in die zin arrest van 26 oktober 2017, *Balgarska energiyna borsa*, C-347/16, EU:C:2017:816, punten 32, 33 en 41).

- 64 Laatstgenoemde bepaling vereist uitdrukkelijk dat de onafhankelijke transmissiesysteembeheerders eigenaar moeten zijn van de activa die nodig zijn voor de transmissie van elektriciteit, in het bijzonder het transmissiesysteem, met name om – zoals blijkt uit de overwegingen 16, 17 en 19 van richtlijn 2009/72 – de volledige en daadwerkelijke onafhankelijkheid van deze beheerders te verzekeren ten opzichte van de productie- en leveringsactiviteiten (zie in die zin arrest van 26 oktober 2017, *Balgarska energiyna borsa*, C-347/16, EU:C:2017:816, punt 34).
- 65 Daarentegen leggen de bepalingen van richtlijn 2009/72 die van toepassing zijn op de distributiesysteembeheerders – die zijn opgenomen in hoofdstuk VI ervan, dat de artikelen 24 tot en met 29 bevat – een dergelijk vereiste niet op met betrekking tot de distributiesysteembeheerders.
- 66 Ten eerste bepaalt artikel 26 van richtlijn 2009/72 betreffende de ontvlechting van de distributiesysteembeheerders in lid 1 immers enkel dat wanneer de distributiesysteembeheerder deel uitmaakt van een verticaal geïntegreerd bedrijf, hij – althans met betrekking tot zijn rechtsvorm, organisatie en besluitvorming – onafhankelijk moet zijn van andere, niet met distributie samenhangende activiteiten, zonder evenwel gehouden te zijn om de eigendom van zijn activa af te scheiden van dit bedrijf.
- 67 Ten tweede moet volgens artikel 26, lid 2, onder c), van deze richtlijn de distributiesysteembeheerder hooguit „beschikken over effectieve bevoegdheden om onafhankelijk van het geïntegreerde elektriciteitsbedrijf besluiten te nemen” met betrekking tot de activa die nodig zijn voor de exploitatie, het onderhoud of de ontwikkeling van het net.
- 68 Zoals de advocaat-generaal in punt 74 van zijn conclusie echter heeft aangegeven, kan het in het nationale recht gestelde vereiste volgens welke de distributiesysteembeheerder eigenaar van dit net moet zijn – hoewel dit vereiste niet is neergelegd in richtlijn 2009/72 – de daadwerkelijke scheiding van de verschillende activiteiten op de elektriciteitsmarkt versterken, zoals het geval is voor het in artikel 9, lid 1, onder a), en artikel 17, lid 1, onder a), van deze richtlijn aan de transmissiesysteembeheerders gestelde vereiste.
- 69 Dit vereiste lijkt ook de distributiesysteembeheerder ertoe aan te kunnen zetten in zijn net te investeren en aldus bij te dragen tot de verwezenlijking van een van de door richtlijn 2009/72 nagestreefde doelstellingen, namelijk – zoals met name blijkt uit de overwegingen 9, 11, 19 en 44 ervan – investeringen in infrastructuur bevorderen teneinde een stabiele elektriciteitsvoorziening te verzekeren.
- 70 Dit vereiste mag echter geen afbreuk doen aan de verwezenlijking van het door deze richtlijn nagestreefde doel, namelijk – zoals blijkt uit de overwegingen 38 tot en met 40 van het onderhavige arrest – een open elektriciteitsmarkt tot stand brengen waarop de goede werking van de mededinging is verzekerd.
- 71 In het bijzonder wanneer een systeem, gelet op het spanningsniveau ervan en de categorie van afnemers die via dit systeem worden beleverd, overeenkomstig artikel 2, punten 3 en 5, van richtlijn 2009/72 als een distributiesysteem moet worden aangemerkt, kan het vereiste dat de beheerder van dit distributiesysteem de eigenaar ervan is, er niet toe leiden dat dit systeem wordt onttrokken aan de verplichting om de daarop toepasselijke bepalingen van deze richtlijn in acht te nemen, zoals de advocaat-generaal in de punten 78 tot en met 81 van zijn conclusie heeft opgemerkt.

- 72 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het Hof reeds heeft erkend dat de lidstaten de systemen die binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen, niet kunnen onderbrengen in een andere categorie systemen dan die welke uitdrukkelijk in deze richtlijn zijn vastgesteld, met name om daaraan ontheffingen te verlenen waarin deze richtlijn niet voorziet (zie in die zin arrest van 28 november 2018, *Solvay Chimica Italia e.a.*, C-262/17, C-263/17 en C-273/17, EU:C:2018:961, punt 48).
- 73 Bijgevolg kan een lidstaat een systeem dat dient voor het transport van hoog-, midden- en laagspanningselektriciteit met het oog op de verkoop aan grootafnemers of eindafnemers, niet uitsluiten van het begrip „distributiesysteem”, op de enkele grond dat de beheerder van dat systeem niet de eigenaar ervan is.
- 74 Zoals de advocaat-generaal in de punten 82 en 83 van zijn conclusie heeft opgemerkt, mag het vereiste dat de beheerder van het distributiesysteem de eigenaar ervan is bovendien niet ertoe leiden dat aan deze beheerder een monopolie van onbepaalde duur wordt toegekend voor de distributie van elektriciteit in een bepaald gebied, omdat dit vereiste een toegangsbelemmering zou kunnen vormen voor derden. Het staat evenwel aan de verwijzende rechter om na te gaan of het betrokken vereiste dergelijke gevolgen kan hebben.
- 75 Gelet op een en ander moet op de eerste en de derde vraag worden geantwoord dat artikel 2, punten 3 en 5, van richtlijn 2009/72 aldus moet worden uitgelegd dat:
- het niet in de weg staat aan een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, volgens welke de transformatie van elektriciteit van hoog- naar middenspanning behoort tot de activiteiten van het elektriciteitstransmissiesysteem;
 - het zich wel verzet tegen een dergelijke regeling die de begrippen „elektriciteitstransmissiesysteem” en „elektriciteitsdistributiesysteem” niet louter op basis van het criterium van het spanningsniveau definieert, maar ook op basis van het criterium van de eigendom van de activa die worden gebruikt voor respectievelijk de transmissie- en de distributieactiviteiten.
- 76 Deze uitlegging doet echter niet af aan de toepassing van artikel 17, lid 1, onder a), van deze richtlijn, volgens hetwelk de onafhankelijke transmissiesysteembeheerder eigenaar van dit systeem moet zijn, noch aan het recht van de lidstaten om de distributiesysteembeheerder te verplichten eigenaar van dit systeem te zijn, mits dit vereiste geen afbreuk doet – hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan – aan de verwezenlijking van de door deze richtlijn nagestreefde doelstellingen, met name door dit systeem te onttrekken aan de verplichting om de regels in acht te nemen die krachtens deze richtlijn daarop van toepassing zijn.

Tweede vraag

- 77 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of richtlijn 2009/72 aldus moet worden uitgelegd dat een gebruiker die via een middenspanningsvoorziening op het elektriciteitssysteem is aangesloten, noodzakelijkerwijs moet worden beschouwd als een klant van de distributiesysteembeheerder die een exclusieve vergunning voor de distributie van elektriciteit in het betrokken gebied heeft, ook al is deze laatste niet de eigenaar van deze voorziening en ongeacht de overeenkomsten tussen deze gebruiker en de transmissiesysteembeheerder.
- 78 In dit verband zij eraan herinnerd dat de vrije toegang van derden tot de elektriciteitsdistributie- en transmissiesystemen, zoals neergelegd in artikel 32, lid 1, eerste en tweede zin, van richtlijn 2009/72, een van de essentiële maatregelen is die door de lidstaten moeten worden toegepast om de interne elektriciteitsmarkt te voltooien, zoals reeds in punt 41 van dit arrest is opgemerkt.

- 79 Dit recht van toegang is nauw verbonden met het recht van afnemers om vrijelijk hun leveranciers te kunnen kiezen en het recht van leveranciers om vrijelijk hun producten aan hun afnemers te kunnen leveren, in die zin dat afnemers, om hun leveranciers vrijelijk te kunnen kiezen, toegang moeten kunnen hebben tot de verschillende transmissie- en distributiesystemen die de afnemers van elektriciteit voorzien (zie naar analogie de arresten van 22 mei 2008, citiworks, C-439/06, EU:C:2008:298, punt 43, en 9 oktober 2008, Sabatauskas e.a., C-239/07, EU:C:2008:551, punten 33 en 43).
- 80 Overeenkomstig artikel 32, lid 1, van richtlijn 2009/72 moet de toegang tot de systemen zijn gebaseerd op objectieve, niet-discriminerende en transparante criteria en op tarieven die worden gepubliceerd voordat zij in werking treden, en vindt deze toegang niet naar eigen goeddunken plaats (zie naar analogie arrest van 9 oktober 2008, Sabatauskas e a., C-239/07, EU:C:2008:551, punt 46).
- 81 Hieruit volgt dat deze bepaling het aan de lidstaten overlaat om daartoe de nodige maatregelen te nemen, waarbij de lidstaten overeenkomstig artikel 288 VWEU bevoegd zijn om vorm en middelen te kiezen om de invoering van een systeem voor toegang van derden tot de transmissie- en distributiesystemen te verwezenlijken, mits zij het beginsel van vrije toegang tot deze systemen in acht nemen, behoudens de in deze richtlijn bepaalde uitzonderingen of ontheffingen (zie in die zin arrest van 28 november 2018, Solvay Chimica Italia e.a., C-262/17, C-263/17 en C-273/17, EU:C:2018:961, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 82 Verder dient in herinnering te worden gebracht dat de in artikel 32, lid 1, van richtlijn 2009/72 vastgestelde verplichtingen van de lidstaten enkel betrekking hebben op de toegang tot de systemen en niet op de aansluiting daarop, namelijk de fysieke verbinding met de systemen (zie in die zin arrest van 9 oktober 2008, Sabatauskas e.a., C-239/07, EU:C:2008:551, punt 42).
- 83 Het in deze bepaling neergelegde recht van klanten om vrijelijk hun leveranciers te kiezen, is gewaarborgd zowel wanneer de leverancier afnemers op een transmissiesysteem aansluit, als wanneer hij hen op een distributiesysteem aansluit (arrest van 9 oktober 2008, Sabatauskas e.a., C-239/07, EU:C:2008:551, punt 43).
- 84 Dit betekent dat de lidstaten over een beleidsruimte beschikken om de systeemgebruikers naar het ene of het andere soort systeem te sturen en derhalve om het soort systeem te bepalen waarop een aansluiting zal worden gemaakt, op voorwaarde echter dat deze aansluiting onder niet-discriminerende en objectieve voorwaarden plaatsvindt. De gebruiker mag dus niet naar goeddunken het systeem kiezen waarop hij wil worden aangesloten (zie in die zin arrest van 9 oktober 2008, Sabatauskas e.a., C-239/07, EU:C:2008:551, punten 46-49).
- 85 In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde gebruiker om aansluiting op het transmissiesysteem verzoekt op grond dat hij is aangesloten op een middenspanningsvoorziening die is geïntegreerd in een installatie die hoogspanning in middenspanning omzet, aangezien een dergelijke transformatie volgens het nationale recht behoort tot de activiteiten van dit transmissiesysteem.
- 86 Dienaangaande is in de punten 53 en 54 van het onderhavige arrest reeds vastgesteld dat uit artikel 2, punten 4 en 6, van richtlijn 2009/72 blijkt dat de lidstaten in het kader van de hun bij deze richtlijn toegekende beleidsruimte kunnen bepalen of de interconnectiepunten tussen een transmissiesysteem en een distributiesysteem deel uitmaken van het eerste dan wel het tweede soort systeem, en dat de lidstaten dus kunnen bepalen dat de transformatie van hoogspanning naar middenspanning behoort tot de activiteiten van het transmissiesysteem.

- 87 In die omstandigheden kan de aansluiting van een gebruiker als in het hoofdgeding op het elektriciteitstransmissiesysteem worden geacht op objectieve en niet-discriminerende gronden te berusten, aangezien deze gebruiker is aangesloten op een middenspanningsvoorziening die overeenkomstig richtlijn 2009/72 en het nationale recht behoort tot de activiteiten van dat transmissiesysteem.
- 88 Hieruit volgt dat deze richtlijn zich niet ertegen verzet dat een dergelijke gebruiker in een zaak als die in het hoofdgeding wordt beschouwd als aangesloten op het elektriciteitstransmissiesysteem.
- 89 Het staat evenwel aan de verwijzende rechter om na te gaan of de betrokken voorziening daadwerkelijk deel uitmaakt van het onderstation van het elektriciteitstransmissiesysteem, zoals lijkt voort te vloeien uit de aan het Hof overgelegde gegevens en de debatten ter terechtzitting, en dus geen extern element vormt dat deel uitmaakt van het elektriciteitsdistributiesysteem.
- 90 Zoals blijkt uit het antwoord op de eerste en de derde vraag, en met name uit punt 71 van het onderhavige arrest, is het in dat verband hoe dan ook irrelevant dat de respectieve distributie- en transmissiesysteembeheerders al dan niet eigenaar zijn van het betrokken systeem, aangezien deze omstandigheid dit systeem niet het karakter van een distributie- of transmissiesysteem in de zin van richtlijn 2009/72 ontnemt.
- 91 Bijgevolg moet op de tweede vraag worden geantwoord dat richtlijn 2009/72, in het bijzonder artikel 2, punten 3 tot en met 6, en artikel 32, lid 1, aldus moet worden uitgelegd dat een gebruiker die via een middenspanningsvoorziening op het elektriciteitssysteem is aangesloten, niet noodzakelijkerwijs moet worden beschouwd als een klant van de distributiesysteembeheerder die een exclusieve vergunning voor de distributie van elektriciteit in het betrokken gebied heeft, ongeacht de overeenkomsten tussen deze gebruiker en de transmissiesysteembeheerder, aangezien deze gebruiker kan worden beschouwd als een klant van het transmissiesysteem wanneer hij is aangesloten op een middenspanningsvoorziening die deel uitmaakt – hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan – van een onderstation waarvan de activiteit van transformatie van hoogspanning naar middenspanning behoort tot de activiteiten van dit transmissiesysteem.

Kosten

- 92 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 (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

- 1) Artikel 2, leden 3 en 5, 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:**
- **het niet in de weg staat aan een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, volgens welke de transformatie van elektriciteit van hoog- naar middenspanning behoort tot de activiteiten van het elektriciteitstransmissiesysteem,**
 - **het zich wel verzet tegen een dergelijke regeling die de begrippen „electriciteitstransmissiesysteem” en „electriciteits-distributiesysteem” niet louter op basis van het criterium van het spanningsniveau definieert, maar ook op basis van het criterium van de eigendom van de activa die worden gebruikt voor respectievelijk de transmissie- en de distributieactiviteiten.**

Deze uitlegging doet echter niet af aan de toepassing van artikel 17, lid 1, onder a), van deze richtlijn, volgens hetwelk de onafhankelijke transmissiesysteembeheerder eigenaar van dit systeem moet zijn, noch aan het recht van de lidstaten om de distributiesysteembeheerder te verplichten eigenaar van dit systeem te zijn, mits dit vereiste geen afbreuk doet, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan, aan de verwezenlijking van de door deze richtlijn nagestreefde doelstellingen, met name door dit systeem te onttrekken aan de verplichting om de regels in acht te nemen die krachtens deze richtlijn daarop van toepassing zijn.

- 2) Richtlijn 2009/72, in het bijzonder artikel 2, punten 3 tot en met 6, en artikel 32, lid 1, moet aldus worden uitgelegd dat een gebruiker die via een middenspanningsvoorziening op het elektriciteitssysteem is aangesloten, niet noodzakelijkerwijs moet worden beschouwd als een klant van de distributiesysteembeheerder die een exclusieve vergunning voor de distributie van elektriciteit in het betrokken gebied heeft, ongeacht de overeenkomsten tussen deze gebruiker en de transmissiesysteembeheerder, aangezien deze gebruiker kan worden beschouwd als een klant van het transmissiesysteem wanneer hij is aangesloten op een middenspanningsvoorziening die deel uitmaakt – hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan – van een onderstation waarvan de activiteit van transformatie van hoogspanning naar middenspanning behoort tot de activiteiten van dit transmissiesysteem.**

ondertekeningen