



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
EVGENIEGO TANCHEVA  
przedstawiona w dniu 24 października 2019 r.<sup>1</sup>

### Sprawa C-578/18

**Energiavirasto**  
**przy udziale:**  
**A,**  
**Caruna Oy**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny, Finlandia)]

Odesłanie prejudycjalne – Rynek wewnętrzny energii elektrycznej – Dyrektywa 2009/72/WE – Przedmiotowy zakres stosowania – Środki odwoławcze – Artykuł 37 ust. 17 – Pojęcie „strony, której dotyczy decyzja krajowego organu regulacyjnego” – Status odbiorcy będącego konsumentem przedsiębiorstwa sieci elektroenergetycznej – Zasada skutecznej ochrony sądowej

### I. Wprowadzenie

1. Czy konsumenta, który zwraca się do krajowego organu regulacyjnego o sprawdzenie, czy rozwiązania dotyczące rozliczania przez dystrybutora energii elektrycznej konsumenta są zgodne z prawem państwa członkowskiego, można uznać za „stronę, której dotyczy decyzja krajowego organu regulacyjnego” na podstawie art. 37 ust. 17 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE<sup>2</sup>, w związku z czym konsumentowi przysługuje prawo odwołania się od decyzji wydanej przez ten organ do organu niezależnego od zaangażowanych stron oraz od jakiegokolwiek rządu, zgodnie z tym przepisem?
2. Jest to zasadniczo najważniejsza kwestia podniesiona w przedmiotowym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonym do Trybunału przez Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny, Finlandia).
3. Niniejsza sprawa stanowi dla Trybunału okazję, aby po raz pierwszy orzec w przedmiocie wykładni art. 37 ust. 17 dyrektywy 2009/72 oraz konsekwencji, jakie wiążą się z zastosowaniem tego przepisu w kontekście prawa do kontroli sądowej.

<sup>1</sup> Język oryginału: angielski.

<sup>2</sup> Dz.U. 2009, L 211, s. 55.

## II. Ramy prawne

### A. Prawo Unii

4. Artykuł 37 ust. 17 dyrektywy 2009/72 stanowi:

„Państwa członkowskie zapewniają ustanowienie na poziomie krajowym odpowiednich mechanizmów przewidujących, że strona, której dotyczy decyzja krajowego organu regulacyjnego, ma prawo do odwołania się do organu niezależnego od zaangażowanych stron oraz od jakiegokolwiek rządu”.

### B. Prawo fińskie

5. Zgodnie z § 2 Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annettu laki (590/2013) (ustawy nr 590/2013 w sprawie nadzoru nad rynkiem energii elektrycznej i gazu, zwanej dalej „ustawą o nadzorze”) ustawa ta znajduje zastosowanie między innymi do wykonywania zadań nadzorczych i kontrolnych przypisanych Energiavirasto (urzędowi energetycznemu, Finlandia, zwanemu dalej „Energiavirastem”) w Sähkömarkkinalaki (588/2013) (ustawie nr 588/2013 o rynku energii elektrycznej, zwanej dalej „ustawą o rynku energii elektrycznej”) oraz w przepisach i zarządzeniach urzędowych wydanych na jej podstawie.

6. Zgodnie z § 5 ustawy o nadzorze zadaniem Energiavirasta jest nadzorowanie przestrzegania wskazanych w § 2 tej ustawy przepisów prawa krajowego i prawa Unii, jak i zarządzeń urzędowych oraz wykonywanie pozostałych wskazanych w § 2 zadań, przydzielonych mu na podstawie ustawy.

7. Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 13 ustawy o nadzorze zadaniem Energiavirasta jest przyczynianie się, w ramach działalności jako krajowego organu regulacyjnego w rozumieniu przepisów prawa Unii w sektorze energii elektrycznej i gazu, do zagwarantowania skuteczności i stosowania środków ochrony konsumentów dotyczących rynku energii elektrycznej i gazu.

8. Paragraf 57 ust. 2 ustawy o rynku energii elektrycznej przewiduje między innymi, że operator systemu dystrybucyjnego musi oferować konsumentom różne metody rozliczania płatności dla zapłaty rachunków z tytułu dystrybucji energii elektrycznej. Oferowane alternatywy nie mogą zawierać warunków nieuzasadnionych lub dyskryminujących różne grupy odbiorców.

9. Stosownie do § 106 ust. 2 ustawy o rynku energii elektrycznej Energiavirasto jest odpowiedzialne za kontrolowanie przestrzegania tej ustawy oraz przepisów i zarządzeń urzędowych wydanych na jej podstawie, jak również przestrzegania decyzji zatwierdzających wydanych na podstawie tej ustawy. Zgodnie z tym przepisem nadzór jest uregulowany odrębnie w ustawie o nadzorze. Stosownie do § 106 ust. 4 Kuluttaja-asiamies (rzecznik praw konsumentów, Finlandia) kontroluje zgodność z prawem klauzul umów wskazanych w rozdziale 13 ustawy o rynku energii elektrycznej (umów dotyczących energii elektrycznej) z punktu widzenia ochrony konsumentów.

10. Paragraf 114 ustawy o rynku energii elektrycznej stanowi, że od decyzji wydanej przez Energiavirasto na podstawie ustawy o rynku energii elektrycznej można wnieść odwołanie zgodnie z procedurą określoną w Hallintolainkäyttölaki (586/1996) [kodeksie postępowania administracyjnego (586/1996), zwanym dalej „kodeksem postępowania administracyjnego”]. Zgodnie z § 5 ust. 1 tego kodeksu za decyzję, od której można wnieść odwołanie, uznaje się środek, przy pomocy którego sprawa została rozstrzygnięta lub odrzucona jako niedopuszczalna. Zgodnie z § 6 ust. 1 tego samego kodeksu odwołanie od decyzji może wnieść ten, do kogo jest skierowana decyzja lub na którego prawa, obowiązki lub interesy decyzja wywiera bezpośredni wpływ.

### III. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

11. Zgodnie z postanowieniem odsyłającym A, posiadający status odbiorcy będącego konsumentem, zawarł umowę przesyłu energii elektrycznej z operatorem systemu dystrybucyjnego Caruna Oy (dawniej Fortum Sähkösiirto Oy)<sup>3</sup>.

12. W dniu 5 września 2013 r. A zwrócił się drogą elektroniczną do Energiavirasta, sprawującego funkcję krajowego organu regulacyjnego w rozumieniu dyrektywy 2009/72, z pytaniem, czy stosowany przez Caruna Oy system rozliczeń jest zgodny z § 57 ust. 2 ustawy o rynku energii elektrycznej, który wymaga od operatora systemu dystrybucyjnego oferowania odbiorcom różnych metod rozliczania płatności dla zapłaty rachunków z tytułu dystrybucji energii elektrycznej. Według sądu odsyłającego pytanie A dotyczyło zatem przysługującego odbiorcy będącemu konsumentem prawa wyboru między kilkoma różnymi metodami rozliczania płatności zgodnie z pkt 1 lit. d) załącznika I do dyrektywy 2009/72. W odpowiedzi na pytanie A Energiavirasto postanowiło zbadać zgodność z prawem systemu rozliczeń Caruna Oy.

13. Decyzją z dnia 31 marca 2014 r. Energiavirasto stwierdziło, że Caruna Oy nie naruszyła § 57 ust. 2 ustawy o rynku energii elektrycznej oraz że w sprawie tej nie były konieczne żadne dalsze kroki. We wspomnianej decyzji spółka Caruna Oy została określona jako strona zaangażowana, zaś A jako wnioskodawca wnoszący o przeprowadzenie kontroli.

14. Decyzją z dnia 28 kwietnia 2014 r. Energiavirasto odrzuciło wniosek A o ponowne rozpatrzenie decyzji z dnia 31 marca 2014 r. jako niedopuszczalny oraz oddalił jego wniosek o przyznanie mu statusu zaangażowanej strony i merytoryczną zmianę wspomnianej decyzji.

15. A wniósł skargę do Helsingin hallinto-oikeus (sądu administracyjnego w Helsinkach, Finlandia), żądając przyznania mu statusu zaangażowanej strony w sprawie rozpatrzonej przez Energiavirasto. Ponadto A wniósł o uchylenie decyzji z dnia 31 marca 2014 r. i z dnia 28 kwietnia 2014 r. oraz o przekazanie sprawy do Energiavirasta do ponownego rozpoznania.

16. Orzeczeniem z dnia 23 maja 2016 r. Helsingin hallinto-oikeus (sąd administracyjny w Helsinkach) uwzględnił roszczenia A.

17. Energiavirasto odwołało się od tego orzeczenia do Korkein hallinto-oikeus (najwyższego sądu administracyjnego, Finlandia). Na poparcie swojej skargi Energiavirasto podnosi, że fakt, iż A wystąpił do Energiavirasta z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli nie uprawnia go ani do udziału w rozpatrywaniu swojego wniosku ani do wniesienia odwołania do sądu krajowego od decyzji tego urzędu w przedmiocie jego wniosku.

18. Odnośnie do właściwej wykładni art. 37 ust. 17 dyrektywy 2009/72 Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny) nie uważa za jasne, czy odbiorcę będącego konsumentem przedsiębiorstwa sieci elektroenergetycznej, takiego jak A, który uważa, że poniósł szkodę z powodu systemu rozliczeń tego przedsiębiorstwa i wniósł sprawę do krajowego organu regulacyjnego, można uznać za „stronę, której dotyczy decyzja krajowego organu regulacyjnego” w rozumieniu tego przepisu i w związku z tym, czy ma on prawo zaskarżyć tę decyzję do sądu.

<sup>3</sup> Należy zauważyć, że odbiorca będący konsumentem jest określony w dyrektywie 2009/72 jako „odbiorca będący gospodarstwem domowym”, zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 10 tej dyrektywy, a definicja „operatora systemu dystrybucyjnego” znajduje się w art. 2 pkt 6 tej dyrektywy. W niniejszej opinii zasadniczo będą stosował, odpowiednio, terminy „odbiorca będący konsumentem” i „przedsiębiorstwo sieciowe”, zgodnie z brzmieniem postanowienia odsyłającego.

19. W szczególności Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny) jest zdania, że w orzecznictwie Trybunału brak jest przypadków, w których odbiorca będący konsumentem lub inna osoba fizyczna występująca jako odbiorca została uznana za uprawnioną do wniesienia do sądu skargi na decyzje krajowego organu regulacyjnego w okolicznościach analogicznych do przedstawionych w niniejszej sprawie, uwzględniając fakt, że decyzja w sprawie zgodności fakturowania przez przedsiębiorstwo sieciowe z ustawą o rynku energii elektrycznej wydana przez Energiavirasto w charakterze krajowego organu regulacyjnego, odnosiła się także do klauzuli dotyczącej fakturowania i znajdującej się w umowie przesyłu energii elektrycznej zawartej pomiędzy wspomnianym przedsiębiorstwem a odbiorcą będącym konsumentem. Ponadto Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny) wskazuje, że uregulowany w przepisach prawa krajowego nadzór nad zgodnością z prawem umów dotyczących energii elektrycznej z punktu widzenia ochrony konsumentów jest zadaniem rzecznika praw konsumentów, przy czym konsument może wnieść także skargę do Kuluttajariitalautakunta (komisji do spraw sporów konsumenckich, Finlandia) – mimo że kompetencja do prawnie wiążącego rozstrzygnięcia konkretnego sporu konsumenckiego przysługuje wyłącznie sądom powszechnym – lub do sądów powszechnych, a nie do sądów administracyjnych, ponieważ w Finlandii nie istnieją specjalne instytucje prawne powołane do rozstrzygania drobnych sporów konsumenckich.

20. To w tych okolicznościach Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie główne i zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy art. 37 [dyrektywy 2009/72] należy interpretować w ten sposób, że osobę, która jest odbiorcą będącym konsumentem przedsiębiorstwa sieciowego, która złożyła skargę do krajowego organu regulacyjnego przeciwko temu przedsiębiorstwu, należy traktować jak »stronę« w rozumieniu ust. 17 wskazanego artykułu, której dotyczy decyzja organu regulacyjnego i tym samym osoba ta ma prawo odwołać się do sądu krajowego od decyzji krajowego organu regulacyjnego dotyczącej tegoż przedsiębiorstwa?
- 2) Jeżeli osoby wskazanej w pytaniu pierwszym nie należy traktować jak »strony« w rozumieniu art. 37 [dyrektywy 2009/72], czy odbiorcy będącemu konsumentem o statusie takim jak skarżący w postępowaniu głównym przysługuje na jakiegokolwiek innej podstawie prawnej wynikającej z prawa Unii prawo do udziału w rozpatrzeniu przed organem regulacyjnym złożonego przez niego wniosku o podjęcie działań bądź do wniesienia tej sprawy do sądu krajowego, czy też kwestię tę regulują przepisy prawa krajowego?».

21. Uwagi na piśmie do Trybunału wnieśli A, rządy fiński, węgierski i niderlandzki oraz Komisja Europejska. A, Energiavirasto, rząd fiński oraz Komisja wzięli udział w rozprawie, która odbyła się w dniu 19 czerwca 2019 r.

#### **IV. Podsumowanie uwag stron**

22. A, rząd niderlandzki i Komisja uważają, że odbiorcę będącego konsumentem, który znajduje się w sytuacji A, należy uznać za „stronę, której dotyczy decyzja” w rozumieniu art. 37 ust. 17 dyrektywy 2009/72, podczas gdy Energiavirasto oraz rządy fiński i węgierski są przeciwnego zdania.

23. A podnosi, że złożony przez niego do Energiavirasta wniosek dotyczący systemu rozliczeń Caruna Oy stanowi skargę z prawem do odwołania w rozumieniu art. 37 ust. 11 dyrektywy 2009/72. Środki prawne dostępne dla rozpatrywania skarg konsumentów w prawie fińskim nie zastępują art. 37 ust. 11 dyrektywy 2009/72, między innymi ze względu na czas i opłaty związane z wnoszeniem skarg do sądów powszechnych, a także ze względu na fakt, że decyzja komisji do spraw sporów konsumenckich stanowi

niewiążące zalecenie dla stron. A stwierdził podczas rozprawy, że wniósł skargę w tej samej sprawie do komisji do spraw sporów konsumenckich, ale w następstwie decyzji Energiavirasta nie uznał za uzasadnione kontynuowanie postępowania, ponieważ w praktyce jest mało prawdopodobne, by komisja ta wydała decyzję odbiegającą od decyzji krajowego organu regulacyjnego.

24. Energiavirasto twierdzi, że art. 37 dyrektywy 2009/72 nie dotyczy odbiorców będących konsumentami, a krajowe organy regulacyjne nie są zobowiązane do rozpatrywania skarg konsumentów na podstawie tej dyrektywy. Wnioski o przeprowadzenie kontroli są przewidziane w prawie krajowym, a sporne decyzje nie są oparte na art. 37 ust. 11 dyrektywy 2009/72. A był jedynie informatorem. Skuteczną ochronę sądową zapewniają komisja do spraw sporów konsumenckich i sądy powszechne, a przyznanie konsumentowi w postępowaniu głównym prawa do odwołania się do sądów administracyjnych oznaczałoby, że wszyscy potencjalni odbiorcy będący konsumentami w Finlandii mieliby takie same prawa.

25. Rząd fiński, zasadniczo popierany przez rząd węgierski, twierdzi, że uregulowanie krajowe przewidujące możliwość skierowania do Energiavirasta przez każdą osobę fizyczną lub prawną wniosku o przeprowadzenie kontroli stanowi rozwiązanie o charakterze czysto krajowym, które nie ma związku z dyrektywą 2009/72. Krajowe organy regulacyjne nie są zobowiązane na podstawie dyrektywy 2009/72 do rozpatrywania skarg konsumentów, a ze względu na brzmienie, źródło, kontekst i cel dyrektywy 2009/72, art. 37 ust. 11, 12 i 17 tej dyrektywy dotyczy wyłącznie przedsiębiorstw energetycznych. Rząd fiński podkreśla, że prawo fińskie przewiduje mechanizmy rozpatrywania skarg konsumentów za pośrednictwem komisji do spraw sporów konsumenckich i rzecznika praw konsumentów, a konsumenci mogą również wносить sprawy do sądów powszechnych przeciwko przedsiębiorstwom energetycznym, które jakoby naruszają przysługujące im prawa na mocy ustawy o rynku energii elektrycznej, a zatem zapewniona jest skuteczna ochrona sądowa.

26. Rząd niderlandzki twierdzi, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału dotyczącym statusu stron, których dotyczą decyzje krajowych organów regulacyjnych<sup>4</sup>, odbiorca będący konsumentem jest uznawany za „stronę, której dotyczy decyzja” w rozumieniu art. 37 ust. 17 dyrektywy 2009/72 w zakresie, w jakim decyzja krajowego organu regulacyjnego narusza jego prawa wynikające z prawa Unii. Taka sytuacja ma miejsce w postępowaniu głównym: A skierował do krajowego organu regulacyjnego wniosek, co do którego rząd ten zakłada, że został on potraktowany jako skarga na podstawie art. 37 ust. 11 dyrektywy 2009/72, a decyzja krajowego organu regulacyjnego narusza prawo A do wyboru metod płatności na podstawie art. 3 ust. 7 i pkt 1 lit. d) załącznika I do dyrektywy 2009/72. Rząd niderlandzki podkreśla, że art. 3 ust. 13 dyrektywy 2009/72 należy odróżnić od art. 37 ust. 11 tej dyrektywy, który w żaden sposób nie ogranicza prawa dostępu do sądu, w sytuacji gdy decyzja krajowego organu regulacyjnego narusza prawa odbiorcy wynikające z tej dyrektywy.

27. Komisja zgadza się z tym stanowiskiem. Artykuł 37 ust. 17 dyrektywy 2009/72, zgodnie ze swoim brzmieniem i kontekstem, obejmuje odbiorców będących konsumentami i, jak podkreślono podczas rozprawy, został sformułowany w sposób ogólny, a zatem ma szerszy zakres niż art. 37 ust. 11 i 12 tej dyrektywy. Komisja twierdzi ponadto, że art. 3 ust. 13 i art. 37 ust. 17 dyrektywy 2009/72 nakładają na państwa członkowskie odrębne obowiązki, a ponieważ wydaje się, że sądy powszechne w Finlandii nie są właściwe do badania zgodności z prawem decyzji krajowych organów regulacyjnych, to jeżeli odbiorca będący konsumentem nie ma prawa do wniesienia odwołania na podstawie art. 37 ust. 17 tej dyrektywy, nie może on zakwestionować decyzji krajowego organu regulacyjnego, która stała się ostateczna.

<sup>4</sup> Rząd niderlandzki odnosi się w szczególności do wyroku z dnia 21 lutego 2008 r., Tele2 Telecommunication (C-426/05, EU:C:2008:103, pkt 26, 30, 32).



## V. Analiza

28. Zasadniczą kwestią poruszoną przez Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny) w pytaniach prejudycjalnych jest rozważenie, czy dyrektywa 2009/72 i prawo Unii w szerszym zakresie zobowiązują go do otwarcia, w okolicznościach postępowania głównego, tego, co jawi się jako droga kontroli sądowej, która nie istnieje w prawie państwa członkowskiego.

29. Uważam, że przed dokonaniem wykładni art. 37 ust. 17 dyrektywy 2009/72 w punkcie wyjścia należy zwrócić uwagę na orzeczenia Trybunału poruszające kwestię statusu stron, których dotyczą decyzje krajowych organów regulacyjnych, oraz na kwestię, czy sporna decyzja Energiavirasta wchodzi w zakres przedmiotowy dyrektywy 2009/72.

30. Jednocześnie uważam, że drugie pytanie jest niedopuszczalne w zakresie, w jakim dotyczy praw A do udziału w procedurze prowadzącej do podjęcia przez Energiavirasto spornej decyzji. Strony nie przedstawiły żadnych uwag w tej kwestii, brak też jakiegokolwiek dyskusji na temat jej znaczenia w postanowieniu odsyłającym. W aktach sprawy brakuje zatem wystarczających informacji dotyczących istotnych okoliczności faktycznych i prawnych, które umożliwiłyby Trybunałowi wydanie orzeczenia<sup>5</sup>. Biorąc pod uwagę fakt, że w pozostałej części pytanie drugie dotyczy prawa do kontroli sądowej przed sądem państwa członkowskiego, jest ono powtórzeniem pytania pierwszego. Przedstawię odpowiedź wyłącznie na pytanie pierwsze.

31. Moja analiza składa się z trzech części. W pierwszej kolejności, w części A ocenię orzeczenia Trybunału poruszające kwestię statusu stron, których dotyczą decyzje krajowych organów regulacyjnych w odniesieniu do niniejszej sprawy. W drugiej kolejności, w części B zbadam, czy sporna decyzja Energiavirasta jest objęta zakresem przedmiotowym dyrektywy 2009/72. W trzeciej kolejności, w części C odniosę się do wykładni art. 37 ust. 17 dyrektywy 2009/72 w kontekście okoliczności postępowania głównego.

32. Na podstawie tej analizy doszedłem do wniosku, że odbiorcy będącego konsumentem przedsiębiorstwa sieci elektroenergetycznej, takiego jak A, nie można w okolicznościach postępowania głównego uznać za „stronę, której dotyczy decyzja krajowego organu regulacyjnego” w rozumieniu art. 37 ust. 17 dyrektywy 2009/72.

### ***A. Orzeczenia Trybunału poruszające kwestię statusu stron, których dotyczą decyzje krajowych organów regulacyjnych***

33. Jak wskazano w uwagach rządów fińskiego, węgierskiego, niderlandzkiego oraz Komisji, Trybunał zbadał już kwestię statusu stron, których dotyczyły decyzje krajowych organów regulacyjnych, w szczególności w orzeczeniach w sprawach Tele2 Telecommunication<sup>6</sup>, T-Mobile Austria<sup>7</sup>, Arcor<sup>8</sup> oraz E.ON Földgáz Trade<sup>9</sup> w odniesieniu do wykładni aktów Unii dotyczących innych rynków regulowanych, a mianowicie rynków telekomunikacyjnego i gazu ziemnego. Uważam jednak, że okoliczności spraw, do których odnoszą się owe orzeczenia, różnią się od okoliczności postępowania głównego, ponieważ w żadnej z nich spór nie dotyczył materialnego zasięgu prawa Unii. Jak wyjaśnię w części B niniejszej opinii, ma to zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym.

5 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 13 grudnia 2018 r., Rittinger i in. (C-492/17, EU:C:2018:1019, pkt 37–39); z dnia 2 maja 2019 r., Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, pkt 16–20).

6 Wyrok z dnia 21 lutego 2008 r. (C-426/05, EU:C:2008:103).

7 Wyrok z dnia 22 stycznia 2015 r. (C-282/13, EU:C:2015:24).

8 Wyrok z dnia 24 kwietnia 2008 r. (C-55/06, EU:C:2008:244).

9 Wyrok z dnia 19 marca 2015 r. (C-510/13, EU:C:2015:189).

34. Wyrok *Tele2 Telecommunication*<sup>10</sup> dotyczył wykładni, między innymi, art. 4 ust. 1 dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy ramowej)<sup>11</sup>. Postępowanie główne dotyczyło legitymacji przedsiębiorstwa do zaskarżenia decyzji krajowego organu regulacyjnego skierowanej do konkurencyjnego przedsiębiorstwa w ramach administracyjnej procedury analizy rynku prowadzonej przez krajowy organ regulacyjny na podstawie tej dyrektywy. Innymi słowy, sprawa dotyczyła materialnego zakresu zastosowania dyrektywy ramowej już w chwili, gdy Trybunał orzekł w wyroku *Tele2 Telecommunication*, że art. 4 tej dyrektywy oraz zasada skutecznej ochrony sądowej gwarantowanej przez prawo Unii chroniły prawa osób trzecich, których dotyczyła przedmiotowa decyzja krajowego organu regulacyjnego w tej sprawie.

35. W wyroku *T-Mobile Austria*<sup>12</sup> Trybunał zastosował ramy określone w wyroku *Tele2 Telecommunication* do oceny, czy przedsiębiorstwo posiada legitymację do zaskarżenia decyzji przyjętej przez krajowy organ regulacyjny w ramach procedury udzielania zgody na zmianę struktury akcjonariatu wynikającą z transakcji o cechach zarazem połączenia, jak i przejęcia pewnych przedsiębiorstw zgodnie z przepisami Unii w dziedzinie telekomunikacji. Trybunał orzekł, że takie przedsiębiorstwo należy uznać za stronę, której dana decyzja dotyczy w rozumieniu art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej, wówczas gdy konkuruje ono z przedsiębiorstwem albo z przedsiębiorstwami będącymi adresatami decyzji krajowego organu regulacyjnego wydanej przez niego w ramach postępowania zmierzającego do ochrony konkurencji i mogącej oddziaływać na pozycję rynkową tego przedsiębiorstwa.

36. W wyroku *Arcor*<sup>13</sup> Trybunał przyjął podobne podejście w odniesieniu do wykładni art. 5a ust. 3 dyrektywy Rady 90/387/EWG z dnia 28 czerwca 1990 r. w sprawie ustanowienia rynku wewnętrznego dla usług telekomunikacyjnych poprzez wdrożenie zasady otwartej sieci<sup>14</sup>, który to przepis jest prawie identyczny z art. 37 ust. 17 dyrektywy 2009/72. Podobnie jak wyroki *Tele2 Telecommunication* i *T-Mobile Austria*, wyrok *Arcor* dotyczył legitymacji osoby trzeciej do zaskarżenia decyzji podjętej przez krajowy organ regulacyjny, która była objęta zakresem przedmiotowym dyrektywy 90/387, a mianowicie decyzji dotyczącej zatwierdzenia opłat za uwolniony dostęp do pętli lokalnej. W wyroku *Arcor* Trybunał podkreślił, że żaden stosunek umowny pomiędzy osobą trzecią a stroną, której dotyczy taka decyzja krajowego organu regulacyjnego, nie był wymagany, aby osoba trzecia była uprawniona do skutecznej kontroli sądowej na podstawie tej dyrektywy i szerzej rozumianego prawa Unii.

37. Wyrok *E.ON Földgáz Trade*<sup>15</sup> dotyczył legitymacji operatora na węgierskim rynku gazu ziemnego do zakwestionowania, jako posiadacza pozwolenia na przesył gazu, decyzji krajowego organu regulacyjnego zmieniającej przepisy kodeksu sieci gazowej w odniesieniu do podejmowania decyzji w sprawie wniosków o długoterminową alokację zdolności przesyłowej. Trybunał stwierdził, że chociaż dyrektywa 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca

10 Wyrok z dnia 21 lutego 2008 r. (C-426/05, EU:C:2008:103, w szczególności pkt 2, 12–15, 27, 30–39, 43–48).

11 Dz.U. 2002, L 108, s. 33; „dyrektywa ramowa”. Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy 2002/21 stanowi: „Państwa członkowskie zapewnią, by na szczeblu krajowym istniały skuteczne mechanizmy, które umożliwią użytkownikom oraz przedsiębiorstwom udostępniającym sieci lub usługi łączności elektronicznej, których dana decyzja wydana przez krajowy organ regulacyjny dotyczy, korzystanie z prawa odwołania się od takiej decyzji do organu odwoławczego niezależnego od stron zaangażowanych w spór”.

12 Wyrok z dnia 22 stycznia 2015 r. (C-282/13, EU:C:2015:24, w szczególności pkt 12–26, 32–39, 46–48).

13 Wyrok z dnia 24 kwietnia 2008 r. (C-55/06, EU:C:2008:244, w szczególności pkt 32–39, 171–178).

14 Dz.U. 1990, L 192, s. 1, zmienionej dyrektywą 97/51/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 października 1997 r. zmieniającą dyrektywę Rady 90/387/EWG i 92/44/EWG dla celów dostosowania do konkurencyjności w dziedzinie telekomunikacji (Dz.U. 1997, L 295, s. 23). Artykuł 5a ust. 3 dyrektywy 90/387 stanowił: „Państwa członkowskie zapewniają ustanowienie na poziomie krajowym odpowiednich mechanizmów przewidujących, że strona, której dotyczy decyzja krajowego organu regulacyjnego, ma prawo do odwołania się do organu niezależnego od zaangażowanych stron”.

15 Wyrok z dnia 19 marca 2015 r. (C-510/13, EU:C:2015:189, pkt 17–29, 37–51).

wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE<sup>16</sup> nie zawierała szczegółowych przepisów dotyczących środków prawnych przysługujących takiemu operatorowi, krajowy organ regulacyjny, wydając swoją decyzję, podlegał przepisom Unii dotyczącym dostępu podmiotów gospodarczych do sieci przesyłowej gazu ziemnego. Na tej podstawie Trybunał orzekł, że te przepisy Unii oraz zasada skutecznej ochrony sądowej gwarantowanej przez prawo Unii zapewniają kontrolę sądową przysługującą osobom trzecim, których prawa zostały potencjalnie naruszone przez przedmiotową decyzję krajowego organu regulacyjnego. Podobnie jak w przypadku spraw *Tele2 Telecommunication*, *T-Mobile Austria* i *Arcor*, sprawa *E.ON Földgáz Trade* dotyczyła decyzji krajowego organu regulacyjnego, która była objęta zakresem przedmiotowym odpowiednich przepisów Unii, a mianowicie decyzji w sprawie dostępu do sieci przesyłowej gazu.

38. Okoliczności spraw, do których odnoszą się powyższe orzeczenia, różnią się zatem od okoliczności niniejszej sprawy co najmniej pod dwoma kluczowymi względami. Po pierwsze, wszystkie dotyczyły sytuacji, w których osoba trzecia niebędąca stroną decyzji wydanej przez krajowy organ regulacyjny, dochodziła swoich praw do kontroli sądowej. Z kolei w niniejszej sprawie A można uznać za adresata spornej decyzji Energiavirasta, ponieważ A złożył wniosek o przeprowadzenie kontroli i został w niej wskazany (zob. pkt 13 niniejszej opinii). Po drugie, we wszystkich powyższych orzeczeniach przedmiotowy zakres właściwego aktu Unii został niewątpliwie przywołany z uwagi na istnienie procedury, do której wszczęcia krajowy organ regulacyjny był upoważniony lub zobowiązany na podstawie właściwego aktu Unii. Natomiast w niniejszej sprawie konieczne jest ustalenie, czy sporna decyzja Energiavirasta jest objęta zakresem przedmiotowym dyrektywy 2009/72.

### ***B. Zastosowanie dyrektywy 2009/72 w postępowaniu głównym***

39. Należy przypomnieć, że Unia Europejska nie ma ogólnej kompetencji w odniesieniu do środków prawnych, które nie wchodzą w zakres jej kompetencji rzeczowej<sup>17</sup>. Biorąc pod uwagę fakt, że art. 37 ust. 17 dyrektywy 2009/72 jest zasadniczo przepisem przewidującym środki prawne i określającym osoby mogące zakwestionować decyzję krajowego organu regulacyjnego, odpowiedź na pytanie prejudycjalne zależy od tego, czy przedmiotowy zakres stosowania dyrektywy 2009/72 obejmuje sporną decyzję Energiavirasta. Jeśli tak jest, to wówczas znajdują zastosowanie gwarancje dotyczące środków prawnych przewidziane w dyrektywie 2009/72 oraz w szerzej rozumianym prawie Unii.

40. Po pierwsze, stwierdzam, że dyrektywa 2009/72, przy zastosowaniu wykładni językowej, nie nakłada na krajowe organy regulacyjne obowiązku rozpatrywania wniosków o przeprowadzenie kontroli takich jak ten w niniejszej sprawie. Jak wskazały Energiavirasto i rząd fiński, przewidziana w fińskim ustawodawstwie możliwość składania przez osoby fizyczne i prawne wniosków o przeprowadzenie kontroli stanowi rozwiązanie o charakterze krajowym, które nie ma związku z dyrektywą 2009/72.

41. Po drugie, jak wskazały Energiavirasto oraz rządy fiński i węgierski, tekst dyrektywy 2009/72 również nie nakłada na krajowe organy regulacyjne obowiązku rozpatrywania skarg konsumentów. Jak orzekł Trybunał<sup>18</sup>, dyrektywa 2009/72 zawiera kilka przepisów dotyczących ochrony konsumentów. Artykuł 3 ust. 7 tej dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie muszą podejmować odpowiednie

<sup>16</sup> Dz.U. 2003, L 176, s. 57; sprostowanie Dz.U. 2004, L 16, s. 74. W swoim wyroku z dnia 19 marca 2015 r., *E.ON Földgáz Trade* (C-510/13, EU:C:2015:189, pkt 30–35) Trybunał orzekł, że dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55 (Dz.U. 2009, L 211, s. 94) nie ma zastosowania *ratione temporis*, a zatem nie miał możliwości dokonania wykładni art. 41 ust. 17 tej dyrektywy, który jest identyczny z art. 37 ust. 17 dyrektywy 2009/72.

<sup>17</sup> Zobacz w tym względzie opinia rzecznika generalnego E. Tancheva w sprawie GRDF (C-236/18, EU:C:2019:441, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

<sup>18</sup> Zobacz na przykład postanowienie z dnia 14 maja 2019 r., *Acea Energia i in.* (od C-406/17 do C-408/17 i C-417/17, niepublikowane, EU:C:2019:404, pkt 55).



środki w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony odbiorców, między innymi w odniesieniu do mechanizmów rozstrzygania sporów. W szczególności dyrektywa ta zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia odpowiednich procedur rozpatrywania skarg i pozasądowego rozstrzygania sporów dotyczących skarg konsumenckich<sup>19</sup>.

42. Jak wskazują niektóre przepisy i motywy dyrektywy 2009/72, krajowe organy regulacyjne odgrywają opartą na współpracy z innymi właściwymi organami rolę w zapewnianiu skuteczności i egzekwowania środków ochrony konsumentów określonych w tej dyrektywie<sup>20</sup>, co może obejmować rozpatrywanie skarg. Zgodnie z art. 3 ust. 13 dyrektywy 2009/72 „[p]aństwa członkowskie zapewniają wdrożenie niezależnego mechanizmu, takiego jak rzecznik praw odbiorców energii lub organ ochrony konsumentów, w celu zapewnienia skutecznego rozstrzygania [rozpatrywania] skarg i pozasądowego rozstrzygania sporów”. Ze sformułowania „takiego jak” w tym przepisie można wywnioskować, że wybór organu właściwego do rozpatrywania skarg konsumentów i rozstrzygania sporów leży w zakresie uznania państw członkowskich. Uwagi rządu fińskiego dotyczące historii legislacyjnej dyrektywy 2009/72, zgodnie z którą proponowane przez Parlament Europejski zmiany dotyczące rozpatrywania skarg konsumentów przez krajowe organy regulacyjne zostały przeniesione z obecnego art. 37 do art. 3 dyrektywy 2009/72<sup>21</sup>, dodatkowo potwierdzają ten argument.

43. Użyteczne dla wyводу może być dodanie, że analiza ta wydaje się być zgodna z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniającą dyrektywę 2012/27/UE (wersja przekształcona)<sup>22</sup>, która uchyla dyrektywę 2009/72 z dniem 1 stycznia 2021 r.<sup>23</sup>. Należy zwrócić uwagę, że dyrektywa 2019/944 zawiera przepis identyczny z art. 37 ust. 17<sup>24</sup>, a współpraca krajowych organów regulacyjnych w zakresie ochrony konsumentów zostaje utrzymana<sup>25</sup>. W szczególności art. 26 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje prawo konsumentów do pozasądowego rozstrzygania sporów „za pośrednictwem niezależnego mechanizmu, takiego jak rzecznik praw odbiorców energii, lub organ ochrony konsumentów, *lub za pośrednictwem organu regulacyjnego*”<sup>26</sup>, co potwierdza fakultatywną rolę krajowych organów regulacyjnych.

44. Po trzecie, z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający, nie wydaje się, aby sporna decyzja Energiavirasta stanowiła decyzję objętą kategorią rozstrzygania sporów w rozumieniu art. 37 ust. 11 lub 12 dyrektywy 2009/72. Jak wskazuje szereg przepisów dyrektywy 2009/72, art. 37 ust. 11 i 12 odnoszą się do decyzji przyjętych przez krajowy organ regulacyjny działający w charakterze organu rozstrzygającego spory<sup>27</sup>, w celu rozstrzygnięcia sporów horyzontalnych między dwiema stronami lub większą liczbą stron w sytuacjach w nich określonych. Artykuł 37 ust. 11 przewiduje szczególną procedurę dotyczącą skarg wniesionych przez „każdą ze stron” przeciwko operatorowi systemu

19 Zobacz dyrektywa 2009/72, w szczególności motywy 42, 54; załącznik I, pkt 1 lit. f).

20 Zobacz dyrektywa 2009/72, w szczególności motywy 37, 51; art. 36 lit. g), art. 37 ust. 1 lit. j), n), art. 37 ust. 2. Zobacz także na przykład nota interpretacyjna Komisji z dnia 22 stycznia 2010 r. w sprawie rynków detalicznych w dyrektywie 2009/72 i dyrektywie 2009/73, dostępna pod adresem: <https://ec.europa.eu/energy/>, w szczególności części 3 i 4.5.

21 W pierwszym czytaniu wniosku w Parlamencie, którego efektem była dyrektywa 2009/72, Parlament zaproponował dodanie następującego ustępu do obecnego art. 37: „Krajowy organ regulacyjny ustanawia niezależną służbę ds. skarg lub alternatywny system dochodzenia roszczeń, taki jak niezależny rzecznik ds. energii lub organ ds. konsumentów. Ta służba lub system odpowiadają za skuteczne rozpatrywanie skarg i są zgodne z kryteriami najlepszych praktyk. Krajowy organ regulacyjny określa normy i wytyczne dotyczące sposobu rozpatrywania skarg przez producentów i operatorów sieci”. W rezolucji legislacyjnej Parlamentu Europejskiego z dnia 18 czerwca 2008 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/54/WE dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz.U. 2009, C 286 E, s. 106) zaproponowano art. 22c ust. 13. Wniosek ten nie został uwzględniony we wspólnym stanowisku Rady (Dz.U. 2009, C 70 E, s. 1), a w drugim czytaniu podobne przepisy dodano do obecnego art. 3. Zobacz zalecenie Parlamentu Europejskiego do drugiego czytania z dnia 2 kwietnia 2009 r., A6-0216/2009.

22 Dz.U. 2019, L 158, s. 125.

23 Zobacz dyrektywa 2019/944, art. 72 akapit pierwszy.

24 Zobacz dyrektywa 2019/944, art. 60 ust. 8.

25 Zobacz dyrektywa 2019/944, w szczególności motyw 86; art. 58 lit. g) i art. 59 lit. r).

26 Wyróżnienie moje. Zobacz także dyrektywa 2019/944, motyw 36.

27 Zobacz dyrektywa 2009/72, w szczególności art. 34 ust. 4, art. 37 ust. 3 lit. b), art. 37 ust. 4 lit. e), art. 37 ust. 5 lit. c). Zgodnie z art. 37 ust. 15 tej dyrektywy skargi, o których mowa w art. 37 ust. 11 i 12, „pozostają bez uszczerbku dla możliwości wykonywania praw do odwołania zgodnie z prawem [Unii] lub z prawem krajowym”.

przesyłowego lub dystrybucyjnego odnoszącą się do obowiązków tego operatora określonych na mocy tej dyrektywy, co skutkuje wiążącą decyzją krajowego organu regulacyjnego, jeżeli nie zostanie unieważniona w wyniku odwołania. Artykuł 37 ust. 12 obejmuje „skargi do rozpatrzenia” dotyczące decyzji krajowego organu regulacyjnego w sprawie taryf lub metod przedłożone przez „każdą stronę, której to dotyczy i która ma prawo do składania skargi” dotyczącej takich decyzji oraz ustanawia pewne ograniczenia proceduralne w odniesieniu do takich skarg w zakresie terminu ich złożenia i braku skutku zawieszającego<sup>28</sup>.

45. Gdyby na tym sprawa się kończyła, nie miałbym trudności z udzieleniem odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze. Jednakże, jak wskazał sąd odsyłający (zob. pkt 12 i 19 niniejszej opinii), sporna decyzja Energiavirasta dotyczy przestrzegania, przez przedsiębiorstwo sieci elektroenergetycznej, § 57 akapit drugi ustawy o rynku energii elektrycznej, który jest oparty na art. 3 ust. 7 dyrektywy 2009/72 i na pkt 1 lit. d) jej załącznika I, zobowiązującymi państwa członkowskie do zapewnienia odbiorcom będącym konsumentami szerokiego wyboru metod płatności; decyzja ta wiąże się również z klauzulą zawartą w umowie między odbiorcą będącym konsumentem a przedsiębiorstwem sieciowym w postępowaniu głównym.

46. W związku z tym w niniejszej sprawie mamy do czynienia ze skomplikowaną sytuacją, w której, jak rozumiem, zgodnie z ustawodawstwem państwa członkowskiego Energiavirasto nie jest zobowiązane do wydania decyzji w przedmiocie wniosku o przeprowadzenie kontroli, ale ponieważ urząd ten podjął działanie na wniosek A i przyjął decyzję dotyczącą środków w celu ochrony odbiorców będących konsumentami, takich jak A, objętą dyrektywą 2009/72, to wydaje się, że powstał wymagany związek przedmiotowy między sporną decyzją Energiavirasta a dyrektywą 2009/72. W rezultacie decyzja Energiavirasta dotyczy przepisów prawa krajowego, które stanowią wdrożenie do prawa fińskiego określonych środków ochrony przyznanych konsumentom w dyrektywie 2009/72. Na tej podstawie decyzję Energiavirasta można uznać za objętą zakresem przedmiotowym dyrektywy 2009/72, a zatem gwarancjami dotyczącymi środków prawnych przewidzianymi w art. 37 ust. 17 dyrektywy 2009/72 oraz w szerzej rozumianym prawie Unii.

### **C. Wykładnia art. 37 ust. 17 dyrektywy 2009/72**

47. Nowatorski charakter niniejszej sprawy dotyczy zatem kwestii, w jaki sposób należy dokonać wykładni art. 37 ust. 17 dyrektywy 2009/72 oraz zasady skutecznej ochrony sądowej gwarantowanej przez prawo Unii w odniesieniu do odbiorcy będącego konsumentem, takiego jak A, w okolicznościach niniejszej sprawy. Czy prawo państwa członkowskiego przewiduje wystarczające środki prawne w celu zagwarantowania odbiorcy będącego konsumentem skutecznej ochrony sądowej, czy też prawo Unii wymaga raczej, aby państwo członkowskie stworzyło nowe środki prawne w kontekście procedury administracyjnej związanej z wnioskami o przeprowadzenie kontroli przed krajowym organem regulacyjnym?

48. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada skutecznej ochrony sądowej jest zasadą ogólną prawa Unii wynikającą ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, chronioną na mocy art. 6 i 13 europejskiej Konwencji praw człowieka i podstawowych wolności, potwierdzoną również w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, a także w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zgodnie z którym państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić ochronę sądową praw jednostki wynikających z prawa Unii<sup>29</sup>. Z powyższego wynika, że o ile co do zasady to prawo krajowe normuje legitymację i interes podmiotów prawa do wniesienia sprawy do sądu, o tyle prawo Unii wymaga

<sup>28</sup> Zobacz w tym względzie E. Cabau, B. Ennsner, Chapter 6. National Regulatory Authorities, w: ed. C. Jones, *EU Energy Law. Volume I: The Internal Energy Market*, 4<sup>th</sup> ed., Claeys & Casteels, 2016, pkt 6.107–6.115.

<sup>29</sup> Zobacz na przykład wyroki: z dnia 13 marca 2007 r., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 37, 38 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (niezawisłość Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 48, 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

między innymi, by przepisy krajowe nie naruszały prawa do skutecznej ochrony sądowej<sup>30</sup>. Co ważne, jak orzekł Trybunał w wyroku Unibet<sup>31</sup>, państwa członkowskie są zobowiązane do stworzenia w prawie krajowym nowych środków prawnych w celu zapewnienia skutecznej ochrony sądowej praw przysługujących jednostkom na mocy prawa Unii tylko wtedy, gdy środki takie nie istnieją.

49. W niniejszej sprawie z postanowienia odsyłającego (zob. pkt 19 niniejszej opinii) wynika, że prawo fińskie przewiduje środki prawne, które umożliwiają odbiorcy będącemu konsumentem wniesienie indywidualnej skargi przeciwko przedsiębiorstwu sieci elektroenergetycznej w celu ustalenia obowiązków tego przedsiębiorstwa na podstawie dyrektywy 2009/72. Te środki prawne obejmują możliwość wniesienia przez konsumenta skargi do komisji do spraw sporów konsumenckich oraz rzecznika praw konsumentów, a także do sądów powszechnych.

50. W tym względzie należy podkreślić, że żadna ze stron przedstawiających uwagi w niniejszej sprawie nie odparła stwierdzeń rządu fińskiego podczas rozprawy, że odbiorca będący konsumentem może wnieść sprawę do sądu powszechnego w celu ustalenia, czy przedsiębiorstwo sieciowe przestrzega dyrektywy 2009/72, która to okoliczność zapewnia mu prawo do skutecznej ochrony sądowej zgodnie z prawem Unii, oraz że decyzje krajowych organów regulacyjnych nie wiążą ani sądów powszechnych ani komisji do spraw sporów konsumenckich. Ponadto A, poprzez swoją argumentację dotyczącą ewentualnych niedogodności związanych z wniesieniem skargi do komisji do spraw sporów konsumenckich i sądów powszechnych (zob. pkt 23 niniejszej opinii) nie wykazał, że odbiorcy będący konsumentami nie mogą skorzystać z tych środków prawnych lub że ich prawo do skutecznej ochrony sądowej jest w inny sposób wykluczone.

51. Na podstawie powyższych rozważań uważam, że zasada skutecznej ochrony sądowej w prawie Unii zasadniczo nie wymaga od państwa członkowskiego stworzenia nowego środka prawnego w ramach procedury rozpatrywania wniosków o przeprowadzenie kontroli przed krajowym organem regulacyjnym, w sytuacji gdy istnieją inne skuteczne środki prawne umożliwiające odbiorcy będącemu konsumentem ustalenie, czy przedsiębiorstwo sieciowe przestrzega swoich obowiązków wynikających z dyrektywy 2009/72, czego ustalenie należy do sądu odsyłającego.

52. W związku z tym dochodzę do wniosku, że biorąc pod uwagę środki prawne dostępne dla A na gruncie prawa fińskiego oraz zgodnie z wyszczególnionymi powyżej przepisami dyrektywy 2009/72, nie można uznać, iż A jest „stroną, której dotyczy decyzja krajowego organu regulacyjnego” w rozumieniu art. 37 ust. 17 dyrektywy 2009/72, mimo że przepisy prawne, takie jak art. 37 ust. 17 dyrektywy 2009/72, są zazwyczaj interpretowane szeroko przez Trybunał<sup>32</sup>. Wykładnia tego przepisu nie może naruszać ram prawnych regulujących rozpatrywanie skarg konsumentów przedstawionych powyżej i określonych w dyrektywie 2009/72, nawet jeśli krajowy organ regulacyjny zdecyduje się rozpatrzyć skargę, która może być postrzegana jako związana z wdrożeniem tej dyrektywy. Z zastrzeżeniem, że wspomniane środki prawne pozwalają zapewnić skuteczną ochronę sądową praw konsumentów, co powinien zbadać sąd odsyłający, należy uznać, że ani brzmienie art. 37 ust. 17 dyrektyw 2009/72, ani jego kontekst i cel nie uzasadniają wykładni tego przepisu, którą popierają A, rząd niderlandzki i Komisja.

30 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 16 lipca 2009 r., Mono Car Styling (C-12/08, EU:C:2009:466, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 19 marca 2015 r., E.ON Földgáz Trade (C-510/13, EU:C:2015:189, pkt 50).

31 Wyrok z dnia 13 marca 2007 r. (C-432/05, EU:C:2007:163, w szczególności pkt 40, 41). Zobacz także na przykład wyroki: z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 103, 104); z dnia 24 października 2018 r., XC i in. (C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 51).

32 Ilustrują to w rzeczy samej orzeczenia Trybunału omówione powyżej w części A niniejszej opinii. Zobacz również, na przykład, wyrok z dnia 13 października 2016 r., Polkomtel (C-231/15, EU:C:2016:769, pkt 20, 21).

53. Mam świadomość faktu, że art. 37 ust. 16 i 17 wprowadzono do dyrektywy 2009/72 wraz z nowymi przepisami wzmacniającymi niezależność krajowych organów regulacyjnych oraz ich cele, obowiązki i uprawnienia<sup>33</sup>. Jak wskazano w nocie wyjaśniającej Komisji w sprawie krajowych organów regulacyjnych<sup>34</sup>, art. 37 ust. 16 i 17 tej dyrektywy odnosi się do odpowiedzialności prawnej krajowych organów regulacyjnych, która to kwestia jest związana z niezależnością i obowiązkami krajowych organów regulacyjnych<sup>35</sup>, a zatem musi istnieć możliwość wszczynania postępowań sądowych przeciwko decyzjom krajowych organów regulacyjnych. W nocie tej zwraca się również uwagę na możliwość zakwestionowania decyzji krajowego organu regulacyjnego przez rząd państwa<sup>36</sup>. O ile sugeruje to, że pojęcie „strony, której dotyczy decyzja” w rozumieniu art. 37 ust. 17 dyrektywy 2009/72 stosuje się zasadniczo do każdego rodzaju strony, której dotyczy decyzja krajowego organu regulacyjnego, taka wykładnia nie uwzględnia jednak nietypowej sytuacji, w której krajowy organ regulacyjny jest proszony o podjęcie decyzji, która nie jest spójna z ramami prawnymi dotyczącymi środków prawnych przewidzianymi w dyrektywie 2009/72 i w prawie państwa członkowskiego.

## VI. Wnioski

54. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, by na pytania prejudycjalne przedstawione przez Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny, Finlandia) odpowiedział następująco:

Artykuł 37 ust. 17 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE należy interpretować w ten sposób, że odbiorcy będącego konsumentem przedsiębiorstwa sieci elektroenergetycznej w okolicznościach postępowania głównego nie można uznać za „stronę, której dotyczy decyzja krajowego organu regulacyjnego” w rozumieniu tego przepisu.

33 Zobacz dyrektywa 2009/72, w szczególności motyw 33. Artykuł 37 ust. 16 tej dyrektywy stanowi: „Decyzje podjęte przez organy regulacyjne są w pełni umotywowane i uzasadnione, tak, aby możliwa była kontrola sądowa. Decyzje są publicznie dostępne przy jednoczesnym zachowaniu poufności informacji handlowych podlegających szczególnej ochronie”.

34 Zobacz nota wyjaśniająca Komisji z dnia 22 stycznia 2010 r. w sprawie krajowych organów regulacyjnych w dyrektywie 2009/72 i dyrektywie 2009/73, dostępna pod adresem: <https://ec.europa.eu/energy/> (zwana dalej „notą wyjaśniającą Komisji w sprawie krajowych organów regulacyjnych”), część 5.

35 Zobacz w tym względzie opinia rzecznika generalnego L.A. Geelhoeda w sprawie Connect Austria (C-462/99, EU:C:2001:683, pkt 43, 49). Więcej na ten temat zob. na przykład w: S. De Somer, The powers of national regulatory authorities as agents of EU law, *ERA Forum*, Vol. 18, 2018, s. 581–595, w szczególności s. 589–593.

36 Zobacz nota wyjaśniająca Komisji w sprawie krajowych organów regulacyjnych (ww. w przypisie 34), s. 20.