



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL EVGENI TANCHEV
 prezentate la 24 octombrie 2019¹

Cauza C-578/18

**Energiavirasto
intervenienți:
A,
Caruna Oy**

[cerere de decizie preliminară formulată de Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă, Finlanda)]

„Trimitere preliminară – Piața internă a energiei electrice – Directiva 2009/72/CE – Domeniul de aplicare material – Căi de atac – Articolul 37 alineatul (17) – Noțiunea de «parte afectată de o decizie a autorității de reglementare» – Calitatea procesuală a unui consumator client al unui operator de rețea de energie electrică – Principiul protecției jurisdicționale efective”

I. Introducere

1. Un consumator care solicită unei autorități naționale de reglementare să verifice dacă procedurile de facturare ale distribuitorului de energie electrică sunt conforme cu dreptul statului membru poate fi considerat „parte afectată de o decizie a autorității de reglementare” în sensul articolului 37 alineatul (17) din Directiva 2009/72/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice și de abrogare a Directivei 2003/54/CE², astfel încât consumatorul să beneficieze de dreptul la o cale de atac împotriva deciziei adoptate de autoritatea menționată în fața unui organism independent de orice parte afectată și de orice guvern, astfel cum prevede dispoziția respectivă?
2. Aceasta este în esență problema principală ridicată de prezenta cerere de decizie preliminară înaintată Curții de Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă, Finlanda).
3. Prezenta cauză oferă Curții prima ocazie de a se pronunța cu privire la interpretarea articolului 37 alineatul (17) din Directiva 2009/72 și a consecințelor care decurg, în ceea ce privește dreptul la control jurisdicțional, din aplicarea acestei dispoziții.

¹ Limba originală: engleza.

² JO 2009, L 211, p. 55.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

4. Articolul 37 alineatul (17) din Directiva 2009/72 prevede:

„Statele membre asigură existența la nivel național a mecanismelor adecvate care să garanteze că partea afectată de o decizie a autorității de reglementare are dreptul de a introduce o cale de atac în fața unui organism independent de orice parte afectată și de orice guvern.”

B. Dreptul finlandez

5. În conformitate cu articolul 2 din Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annettu laki (590/2013) [Legea nr. 590/2013 privind supravegherea pieței de energie electrică și gaze naturale, denumită în continuare: „Legea privind supravegherea”], această lege se aplică, printre altele, exercitării atribuțiilor de supraveghere și control, conferite Energiavirasto (Autoritatea pentru energie, Finlanda, denumită în continuare „Energiavirasto”) prin Sähkömarkkinalaki (588/2013) [Legea privind piața energiei electrice (588/2013), denumită în continuare: „Legea privind piața energiei electrice”], precum și prin dispozițiile și reglementările administrative adoptate pe baza acesteia.

6. În conformitate cu articolul 5 din Legea privind supravegherea, este responsabilitatea Energiavirasto să controleze aplicarea normelor cu putere de lege și a normelor administrative naționale și de drept al Uniunii prevăzute la articolul 2 din legea respectivă, precum și să exercite celelalte responsabilități menționate la articolul 2, care îi sunt conferite prin lege.

7. În conformitate cu articolul 6 primul paragraf punctul 13 din Legea privind supravegherea, este responsabilitatea Energiavirasto să contribuie, în activitatea sa în calitate de autoritate națională de reglementare în sensul dispozițiilor dreptului Uniunii cu privire la sectorul energiei electrice și al gazelor naturale, la asigurarea eficienței și executării măsurilor de protecție a consumatorului pe piața energiei electrice și a gazelor naturale.

8. Articolul 57 al doilea paragraf din Legea privind piața energiei electrice prevede printre altele că operatorul sistemului de distribuție trebuie să ofere consumatorilor diferite modalități de plată în vederea plății facturilor de energie electrică. Între variantele alternative oferite, nu trebuie să existe condiții nejustificate sau care discriminează diferite grupe de clienți.

9. Articolul 106 al doilea paragraf din Legea privind piața energiei electrice prevede că este obligația Energiavirasto să supravegheze respectarea acestei legi și a dispozițiilor și a reglementărilor administrative adoptate în temeiul său, precum și aplicarea deciziilor de autorizare adoptate în temeiul legii respective. Conform acestei prevederi, supravegherea este reglementată în mod distinct în Legea privind supravegherea. Potrivit celui de al patrulea paragraf al aceluiași articol, Kuluttaja-asiamies (Mediatorul consumatorului, Finlanda) supraveghează legalitatea clauzelor contractelor (de furnizare de energie electrică) menționate în capitolul 13 al Legii privind piața energiei electrice, din punctul de vedere al protecției consumatorului.

10. Articolul 114 din Legea privind piața energiei electrice prevede că împotriva unei decizii adoptate de Energiavirasto în temeiul Legii privind piața energiei electrice poate fi introdusă o cale de atac, în conformitate cu procedurile stabilite de Hallintolainkäyttölaki (586/1996) [Codul de procedură administrativă (586/1996), denumit în continuare: „Codul de procedură administrativă”]. Potrivit articolului 5 primul paragraf din acest cod, o decizie împotriva căreia poate fi formulată o cale de atac

este o măsură prin intermediul căreia o cauză este soluționată pe fond sau este respinsă ca inadmisibilă. Potrivit articolului 6 primul paragraf din același cod, poate formula o cale de atac împotriva unei decizii acea persoană împotriva căreia este îndreptată decizia sau acea persoană ale cărei drepturi, obligații sau interese au fost afectate în mod direct prin decizie.

III. Situația de fapt, acțiunea principală și întrebările preliminare

11. Potrivit deciziei de trimitere, A, care avea statutul de client consumator, a încheiat cu operatorul sistemului de distribuție de energie electrică, Caruna Oy (fostă Fortum Sähkösiirto Oy), un contract cu privire la distribuția de energie electrică³.

12. La 5 septembrie 2013, A a trimis, prin e-mail, către Energiavirasto, în calitate de autoritate națională de reglementare (denumită în continuare „ANR”) în sensul Directivei 2009/72, o solicitare cu privire la aspectul dacă sistemul de facturare al Caruna Oy era în conformitate cu articolul 57 al doilea paragraf din Legea privind piața energiei electrice care prevede că operatorul sistemului de distribuție trebuie să ofere clientului diferite modalități de plată în vederea plății facturilor pentru distribuția de energie electrică. Astfel, solicitarea formulată de A implica, potrivit instanței de trimitere, un drept al consumatorului, în conformitate cu punctul 1 litera (d) din anexa I la Directiva 2009/72 de a putea alege între mai multe modalități diferite de plată. Ca răspuns la solicitarea formulată de A, Energiavirasto a examinat legalitatea sistemului de facturare al Caruna Oy.

13. Prin decizia din 31 martie 2014, Energiavirasto a considerat că societatea Caruna Oy nu a încălcat articolul 57 al doilea paragraf din Legea privind piața energiei electrice și că în speță nu ar mai fi necesară adoptarea altor măsuri. În decizia respectivă Caruna Oy era desemnată ca parte interesată, iar A ca persoană care a solicitat investigația.

14. Prin decizia adoptată la 28 aprilie 2014, Energiavirasto a respins ca inadmisibilă contestația formulată de A împotriva deciziei din 31 martie 2014 și a respins cererea acestuia privind acordarea calității de parte interesată și rectificarea pe fond a deciziei.

15. A a introdus o cale de atac la Helsingin hallinto oikeus (Tribunalul Administrativ Helsinki, Finlanda) prin care a solicitat să îi fie acordată calitatea de parte interesată în cauza examinată de Energiavirasto. În plus, A a solicitat anularea deciziilor din 31 martie 2014 și din 28 aprilie 2014 și retrimiteră cauzei la Energiavirasto pentru a pronunța o nouă decizie.

16. Prin decizia din 23 mai 2016, Helsingin hallinto oikeus (Tribunalul Administrativ Helsinki) a admis capetele de cerere formulate de A.

17. Energiavirasto a atacat decizia respectivă la Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă, Finlanda). În susținerea acțiunii sale, Energiavirasto afirmă că depunerea unei solicitări de investigație de către A la Energiavirasto nu dă dreptul lui A să participe la procedura de soluționare a cererii sale și nici să formuleze o cale de atac în fața unei instanțe împotriva deciziilor privind cererea respectivă.

³ Trebuie menționat faptul că un client consumator este denumit „client casnic” de Directiva 2009/72, în conformitate cu definiția prevăzută la articolul 2 punctul 10 din aceasta, iar o definiție a noțiunii de „operator de distribuție” se găsește la articolul 2 punctul 6 din directiva respectivă. În prezentele concluzii vom folosi, în general, termenii „client consumator” și „operator de rețea”, în conformitate cu modul de redactare a deciziei de trimitere.

18. Korkein hallinto-oikeus (Curtea Supremă Administrativă) consideră că nu este clar, din perspectiva unei interpretări corecte a articolului 37 alineatul (17) din Directiva 2009/72, dacă un consumator client al unui operator de rețea de energie electrică, precum A, care consideră că a fost afectat de sistemul de facturare a societății și care a sesizat ANR cu privire la acest aspect, poate fi calificat drept „parte afectată de o decizie a autorității de reglementare” în sensul acestei dispoziții și, în consecință, are dreptul de a formula o cale de atac împotriva deciziei respective în fața unei instanțe judecătorești.

19. În special, Korkein hallinto-oikeus (Curtea Supremă Administrativă) consideră că în jurisprudența Curții nu există cauze în care să se fi constatat existența dreptului unui consumator sau a unei alte persoane fizice care se comportă ca un consumator de a introduce o cale de atac în fața unei instanțe împotriva deciziilor unei ANR în împrejurări similare celor din prezenta cauză, având în vedere că decizia emisă de Energiavirasto în calitate de ANR privind compatibilitatea procedurii de facturare a operatorului de rețea cu Legea privind piața energiei electrice avea de asemenea legătură cu o clauză referitoare la facturare din contractul de transport al energiei electrice încheiat între societatea menționată și consumator. În plus, Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă) precizează că supravegherea legalității contractelor de furnizare a energiei electrice din punctul de vedere al protecției consumatorului, conform legislației naționale, este responsabilitatea Mediatorului consumatorului, iar consumatorul poate sesiza cu litigii și Kuluttajariitalautakunta (Comitetul pentru litigii în materie de protecție a consumatorilor, Finlanda) sau instanțele ordinare, deși competența soluționării definitive, din punct de vedere juridic, a unui litigiu în materie de protecție a consumatorilor aparține doar unei instanțe ordinare, iar nu unei instanțe administrative, deoarece pentru soluționarea litigiilor cu valoare redusă nu există în Finlanda o instituție juridică specială.

20. În aceste condiții, Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă) a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Articolul 37 din [Directiva 2009/72] trebuie interpretat în sensul că o persoană care este client consumator al unui operator de rețea și care sesizează autoritatea de reglementare națională trebuie considerată «parte afectată» în sensul alineatului (17) al articolului menționat, fiind afectată de decizia autorității de reglementare și, deci, autorizată să introducă o cale de atac în fața unei instanțe naționale împotriva deciziei autorității de reglementare cu privire la operatorul de rețea?
- 2) În cazul în care persoana menționată la prima întrebare nu trebuie considerată «parte afectată» în sensul articolului 37 din [Directiva 2009/72], un client consumator cu un statut similar cu cel al recurentului din litigiul principal are dreptul, pe baza unui alt temei juridic în conformitate cu dreptul Uniunii, de a participa, în fața autorității de reglementare, la soluționarea unei cereri de intervenție, sau dreptul de a sesiza cu această cauză o instanță națională, ori această chestiune este reglementată de dreptul național?”

21. A, guvernele finlandez, maghiar și neerlandez, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise. A, Energiavirasto, guvernul finlandez și Comisia au participat la ședința care a avut loc la 19 iunie 2019.

IV. Rezumatul observațiilor părților

22. A, guvernul neerlandez și Comisia consideră că un consumator în poziția lui A este „parte afectată” în sensul articolului 37 alineatul (17) din Directiva 2009/72, în timp ce Energiavirasto și guvernele finlandez și maghiar au o opinie contrară.

23. A susține că solicitarea sa adresată Energiavirasto privind sistemul de facturare al Caruna Oy constituie o plângere supusă unei căi de atac în sensul articolului 37 alineatul (11) din Directiva 2009/72. Căile procesuale prin care sunt soluționate plângerile formulate de consumatori prevăzute în dreptul finlandez nu înlocuiesc prevederile articolului 37 alineatul (11) din Directiva 2009/72, având în vedere, printre altele, timpul și costurile pe care le implică sesizarea instanțelor ordinare, precum și faptul că decizia Comitetului pentru litigii în materie de protecție a consumatorilor constituie o recomandare fără caracter obligatoriu pentru părți. A a declarat în ședință că a introdus o plângere cu același obiect la Comitetul pentru litigii în materie de protecție a consumatorilor, dar că, în urma deciziei Energiavirasto, a considerat că nu este rezonabil să continue pe această cale, întrucât este puțin probabil ca, în practică, Comitetul să adopte o decizie care să contrazică o decizie a ANR.

24. Energiavirasto susține că articolul 37 din Directiva 2009/72 nu privește clienții consumatori, iar ANR-urile nu sunt obligate să soluționeze plângerile clienților consumatori în temeiul acestei directive. Solicitățile de investigare sunt prevăzute în dreptul național, iar deciziile în speță nu se bazează pe articolul 37 alineatul (11) din Directiva 2009/72. A a avut doar un rol de denunțator. Protecția jurisdicțională efectivă este asigurată de Comitetul pentru litigii în materie de protecție a consumatorilor și de instanțele ordinare, iar acordarea unui drept la o cale de atac consumatorului din procedura principală în fața instanțelor administrative ar însemna ca tuturor potențialilor clienți consumatori din Finlanda să li se confere același drept.

25. Guvernul finlandez, susținut în esență de guvernul maghiar, afirmă că legislația națională care prevede posibilitatea oricărei persoane fizice sau juridice de a adresa o solicitare de investigare către Energiavirasto constituie o soluție exclusiv națională care nu are legătură cu Directiva 2009/72. ANR-urile nu sunt obligate în temeiul Directivei 2009/72 să soluționeze plângerile consumatorilor și, având în vedere formularea, originile, contextul și scopul Directivei 2009/72, articolul 37 alineatele (11), (12) și (17) din directiva respectivă se referă doar la întreprinderi din domeniul energiei electrice. Acesta subliniază că dreptul finlandez prevede mecanisme de soluționare a plângerilor consumatorilor prin intermediul Comitetului pentru litigii în materie de protecție a consumatorilor și al Mediatorului consumatorului, iar consumatorii pot, de asemenea, să introducă acțiuni la instanțele ordinare împotriva întreprinderilor din domeniul energiei electrice care le-ar fi încălcat drepturile prevăzute de Legea privind piața energiei electrice și este asigurată astfel o protecție jurisdicțională efectivă.

26. Guvernul neerlandez susține că, potrivit jurisprudenței Curții privind statutul părților afectate de deciziile ANR⁴, un client consumator este considerat „parte afectată” în sensul articolului 37 alineatul (17) din Directiva 2009/72, în măsura în care decizia ANR afectează drepturile sale care decurg din dreptul Uniunii Europene. Aceasta este situația în procedura principală, în măsura în care A a formulat o solicitare către ANR, care se presupune că a fost tratată ca o plângere în sensul articolului 37 alineatul (11) din Directiva 2009/72, iar decizia adoptată de ANR afectează dreptul lui A de a beneficia de o gamă largă de modalități de plată în sensul articolului 3 alineatul (7) și al anexei I punctul 1 litera (d) la Directiva 2009/72. Acesta subliniază că articolul 3 alineatul (13) din Directiva 2009/72 este distinct de articolul 37 alineatul (11) din directiva respectivă, care nu restricționează în niciun fel dreptul de acces la o instanță atunci când o decizie a ANR afectează drepturile clientului care decurg din această directivă.

27. Comisia este de acord cu această opinie. Având în vedere formularea și contextul său, articolul 37 alineatul (17) din Directiva 2009/72 vizează clienții consumatori și, astfel cum a subliniat Comisia în ședință, articolul este redactat în termeni generali și, prin urmare, are un domeniu de aplicare mai larg decât articolul 37 alineatele (11) și (12) din directiva respectivă. În plus, Comisia susține că articolul 3 alineatul (13) și articolul 37 alineatul (17) din Directiva 2009/72 prevăd obligații distincte

4 Guvernul neerlandez se referă în special la Hotărârea din 21 februarie 2008, Tele2 Telecommunication (C-426/05, EU:C:2008:103, punctele 26, 30 și 32).

pentru statele membre, și întrucât rezultă că instanțele ordinare din Finlanda nu au competența de a examina legalitatea deciziilor ANR, în cazul în care clientul consumator nu are dreptul la o cale de atac în temeiul articolului 37 alineatul (17) din directiva respectivă, el nu poate contesta o decizie a ANR care a rămas definitivă.

V. Analiză

28. Esența întrebărilor adresate de Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă) implică examinarea aspectului dacă Directiva 2009/72 și dreptul Uniunii în sens mai general impun să se instituie, în împrejurările din cauza principală, ceea ce pare a fi o cale de atac judiciară care nu există în conformitate cu dreptul statului membru.

29. Considerăm că analiza trebuie să aibă drept punct de plecare hotărârile Curții cu privire la poziția părților afectate de deciziile ANR și chestiunea dacă decizia Energiavirasto în litigiu se încadrează în domeniul de aplicare material al Directivei 2009/72, înainte de a continua cu interpretarea articolului 37 alineatul (17) din Directiva 2009/72.

30. Acestea fiind spuse, considerăm că a doua întrebare este inadmisibilă în măsura în care privește dreptul lui A de a participa la procedura care a condus la decizia Energiavirasto în discuție. Părțile nu au prezentat niciun fel de observații cu privire la această chestiune și nu există nicio discuție cu privire la pertinența sa în ordonanța de trimitere. În consecință, nu există suficiente informații în dosar cu privire la elemente de fapt sau de drept relevante care să permită Curții să pronunțe o hotărâre⁵. Având în vedere că secțiunea rămasă din a doua întrebare privește dreptul la o cale de atac în fața unei instanțe dintr-un stat membru, aceasta reprezintă o repetare a primei întrebări. Vom răspunde doar la prima întrebare.

31. Analiza noastră este alcătuită din trei părți. În primul rând, în secțiunea A, vom examina hotărârile Curții referitoare la poziția părților afectate de deciziile ANR în legătură cu prezenta cauză. În al doilea rând, în secțiunea B, vom examina dacă decizia Energiavirasto intră în domeniul de aplicare material al Directivei 2009/72. În al treilea rând, în secțiunea C, vom aborda interpretarea articolului 37 alineatul (17) din Directiva 2009/72 în împrejurările din litigiul principal.

32. Pe baza acestei analize, am ajuns la concluzia că un consumator client al unui operator de rețea de energie electrică, precum A, în împrejurările din cauza principală, nu poate fi considerat „parte afectată de o decizie a unei autorități de reglementare” în sensul articolului 37 alineatul (17) din Directiva 2009/72.

A. Hotărârile Curții referitoare la părțile afectate de deciziile ANR

33. Astfel cum s-a arătat în observațiile guvernelor finlandez, maghiar și neerlandez și ale Comisiei, Curtea a examinat deja chestiunea privind calitatea procesuală a părților afectate de deciziile ANR în special în hotărârile sale pronunțate în cauzele Tele2 Telecommunication⁶, T-Mobile Austria⁷, Arcor⁸ și E.ON Földgáz Trade⁹ cu privire la interpretarea unor acte ale Uniunii referitoare la alte piețe

5 A se vedea de exemplu Hotărârea din 13 decembrie 2018, Rittinger și alții (C-492/17, EU:C:2018:1019, punctele 37-39), și Hotărârea din 2 mai 2019, Asendia Spania (C-259/18, EU:C:2019:346, alineatele 16-20).

6 Hotărârea din 21 februarie 2008 (C-426/05, EU:C:2008:103).

7 Hotărârea din 22 ianuarie 2015 (C-282/13, EU:C:2015:24).

8 Hotărârea din 24 aprilie 2008 (C-55/06, EU:C:2008:244).

9 Hotărârea din 19 martie 2015 (C-510/13, EU:C:2015:189).

reglementate, și anume telecomunicațiile și gazele naturale. Totuși, considerăm că împrejurările din cauzele soluționate prin aceste hotărâri diferă de împrejurările cauzei principale, întrucât analiza pe fond a dreptului Uniunii nu a format obiectul vreuneia dintre ele. Astfel cum vom explica în secțiunea B a prezentelor concluzii, acest aspect este esențial pentru soluționarea litigiului principal.

34. Hotărârea Tele2 Telecommunication¹⁰ a avut în vedere interpretarea, printre altele, a articolului 4 alineatul (1) din Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directivă-cadru)¹¹. Litigiul principal privea calitatea procesuală a unei întreprinderi de a contesta o decizie ANR adresată unei întreprinderi concurente în contextul procedurii administrative de analiză a pieței desfășurate de ANR în temeiul directivei respective. Cu alte cuvinte, domeniul de aplicare material al directivei-cadru devenise deja relevant atunci când Curtea a statuat în Hotărârea Tele2 Telecommunication că articolul 4 din directiva respectivă și principiul protecției jurisdicționale efective garantat de dreptul Uniunii protejează drepturile terților afectați de decizia ANR în discuție în cauza respectivă.

35. În Hotărârea T-Mobile Austria¹², Curtea a urmat cadrul stabilit în Hotărârea Tele2 Telecommunication pentru a analiza calitatea procesuală a unei întreprinderi de a contesta o decizie emisă de o ANR într-o procedură de autorizare a modificării structurii acționariatului rezultând din preluarea anumitor întreprinderi în temeiul dreptului Uniunii în materia telecomunicațiilor. Curtea a reținut că o astfel de întreprindere trebuie considerată parte afectată în temeiul articolului 4 alineatul (1) din directiva-cadru având în vedere că este un concurent al întreprinderii sau al întreprinderilor cărora le este adresată decizia ANR și în condițiile în care decizia respectivă este adoptată în contextul unei proceduri ce are ca obiectiv protejarea concurenței și care este susceptibilă să aibă efecte asupra poziției pe piață a întreprinderii respective.

36. În Hotărârea Arcor¹³, Curtea a adoptat o abordare similară în interpretarea articolului 5a alineatul (3) din Directiva 90/387/CEE a Consiliului din 28 iunie 1990 de instituire a pieței comune a serviciilor de telecomunicații prin punerea în aplicare a operării de rețele deschise¹⁴, care are un conținut aproape identic cu cel al articolului 37 alineatul (17) din Directiva 2009/72. La fel ca Hotărârile Tele2 Telecomunicații și T-Mobile Austria, Hotărârea Arcor viza calitatea unui terț de a contesta o decizie adoptată de o ANR care se încadra în domeniul de aplicare material al Directivei 90/387, și anume o decizie privind autorizarea tarifelor pentru accesul neîngrădit la bucla locală. Curtea a subliniat în Hotărârea Arcor că nu este necesară nicio legătură contractuală între terț și partea căreia îi este adresată decizia ANR pentru ca terțul să poată beneficia de un control jurisdicțional efectiv în temeiul directivei respective și, în sens mai general, în temeiul dreptului Uniunii.

37. Hotărârea E.ON Földgáz Trade¹⁵ privește calitatea procesuală a unui operator pe piața gazelor naturale din Ungaria de a contesta, în calitate de titular al unei autorizații pentru transportul gazelor naturale, o decizie emisă de o ANR care a modificat normele din codul de rețea gazieră referitoare la alocarea capacității pe termen lung. Curtea a constatat că, deși Directiva 2003/55/CE a Parlamentului

10 Hotărârea din 21 februarie 2008 (C-426/05, EU:C:2008:103, în special punctele 2, 12-15, 27, 30-39 și 43-48).

11 JO 2002, L 108, p. 33, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 195, denumită în continuare „directiva-cadru”. Articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2002/21 prevede: „Statele membre se asigură că există, la nivel național, mecanisme eficiente prin care orice utilizator sau orice întreprindere care furnizează rețele și servicii de comunicații electronice și care este afectat de o decizie a unei [ANR] are dreptul de a ataca decizia în fața unui organism independent de părțile implicate”.

12 Hotărârea din 22 ianuarie 2015 (C-282/13, EU:C:2015:24, în special punctele 12-26, 32-39 și 46-48).

13 Hotărârea din 24 aprilie 2008 (C-55/06, EU:C:2008:244, în special punctele 32-39 și 171-178).

14 JO 1990, L 192, p. 1, astfel cum a fost modificată prin Directiva 97/51/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 6 octombrie 1997 de modificare a Directivelor 90/387/CEE și 92/44/CEE ale Consiliului în scopul adaptării la un mediu concurențial în domeniul telecomunicațiilor (JO 1997, L 295, p. 23). Articolul 5a alineatul (3) din Directiva 90/387 prevede: „statele membre asigură existența la nivel național a mecanismelor adecvate care să garanteze că partea afectată de o decizie a [ANR] are dreptul de a introduce o cale de atac în fața unui organism independent de orice parte afectată”. [traducere neoficială]

15 Hotărârea din 19 martie 2015 (C-510/13, EU:C:2015:189, punctele 17-29 și 37-51).

European și a Consiliului din 26 iunie 2003 privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale și de abrogare a Directivei 98/30/CE¹⁶ nu conținea dispoziții specifice cu privire la căile de atac disponibile pentru un astfel de operator, ANR era supusă normelor dreptului Uniunii în ceea ce privește accesul operatorilor de pe piață la rețeaua de transport a gazelor naturale atunci când a adoptat decizia. Pentru aceste motive, Curtea a statuat că respectivele norme de drept al Uniunii și principiul protecției jurisdicționale efective garantate de dreptul Uniunii asigură controlul jurisdicțional pentru terții ale căror drepturi erau potențial afectate prin decizia ANR în discuție. La fel ca Hotărârile Tele2 Telecommunication, T-Mobile Austria și Arcor, Hotărârea E.ON Földgáz Trade viza o decizie emisă de o ANR care intra în domeniul de aplicare material al dreptului Uniunii relevant, și anume o decizie privind condițiile de acces la rețeaua de transport a gazelor naturale.

38. În consecință, împrejurările din cauzele soluționate prin hotărârile menționate anterior diferă de împrejurările din prezenta cauză cu privire la cel puțin două aspecte esențiale. În primul rând, în toate aceste cauze un terț față de o decizie emisă de o ANR și-a exercitat dreptul la controlul jurisdicțional. În speță, dimpotrivă, A poate fi considerat un destinatar al deciziei Energiavirasto în discuție, întrucât A a formulat cererea de investigare și este menționat în decizia respectivă (a se vedea punctul 13 din prezentele concluzii). În al doilea rând, în toate hotărârile menționate anterior, incidența domeniului de aplicare al actului relevant din dreptul Uniunii a fost, fără îndoială, determinată de o procedură pe care ANR era autorizată, sau obligată, să o instituie în conformitate cu acest act. În schimb, în prezenta cauză, este necesar să se stabilească dacă decizia emisă de Energiavirasto intră în domeniul de aplicare material al Directivei 2009/72.

B. Aplicarea Directivei 2009/72 în litigiul principal

39. Este important să reamintim că Uniunea Europeană nu are o competență generală în ceea ce privește căile de atac în afara domeniilor de drept al Uniunii în care are competență materială¹⁷. Având în vedere că articolul 37 alineatul (17) din Directiva 2009/72 este, în esență, o dispoziție privind căile de atac prin care se identifică persoanele care au calitatea să conteste o decizie a ANR, răspunsul la întrebarea preliminară depinde de aspectul dacă domeniul de aplicare material al Directivei 2009/72 se extinde la decizia Energiavirasto în discuție. În cazul unui răspuns afirmativ, se aplică în mod necesar garanțiile privind accesul la o cale de atac prevăzute de Directiva 2009/72 și, în sens mai general, de dreptul Uniunii.

40. În primul rând, concluzionăm că Directiva 2009/72, într-o interpretare literală, nu impune ANR-urilor obligația de a soluționa solicitări de investigare precum cele în discuție în speță. Astfel cum indică Energiavirasto și guvernul finlandez, posibilitatea persoanelor fizice și juridice, în conformitate cu legislația finlandeză, de a introduce solicitări de investigare la ANR constituie o soluție națională care nu are legătură cu Directiva 2009/72.

41. În al doilea rând, după cum a indicat Energiavirasto și guvernele finlandez și maghiar, nici textul Directivei 2009/72 nu impune ANR-urilor obligația de a soluționa plângerile formulate de consumatori. Astfel cum a statuat Curtea¹⁸, Directiva 2009/72 conține câteva dispoziții privind protecția consumatorilor. Articolul 3 alineatul (7) din respectiva directivă prevede că statele membre

16 JO 2003, L 176, p. 57, Ediție specială, 12/vol. 2, p. 80. Prin Hotărârea din 19 martie 2015, E.ON Földgáz Trade (C-510/13, EU:C:2015:189, punctele 30-35), Curtea a reținut că Directiva 2009/73/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale și de abrogare a Directivei 2003/55 (JO 2009, L 211, p. 94) nu era aplicabilă *ratione temporis*, astfel încât nu a avut ocazia să interpreteze articolul 41 alineatul (17) din directiva respectivă, care are un conținut identic cu cel al articolului 37 alineatul (17) din Directiva 2009/72.

17 A se vedea în această privință Concluziile avocatului general Tanchev prezentate în cauza GRDF (C-236/18, EU:C:2019:441, punctul 34 și jurisprudența citată).

18 A se vedea de exemplu Ordonanța din 14 mai 2019, Acea Energia și alții (C-406/17-C-408/17 și C-417/17, EU:C:2019:404, punctul 55).

trebuie să ia măsurile corespunzătoare pentru protecția consumatorilor și să garanteze un nivel înalt de protecție a consumatorilor în ceea ce privește, printre altele, mecanismele de soluționare a litigiilor. În special, directiva menționată obligă statele membre să instituie proceduri adecvate de soluționare a plângerilor și mecanisme de soluționare extrajudiciară a plângerilor formulate de consumatori¹⁹.

42. După cum indică anumite prevederi și considerente ale Directivei 2009/72, ANR-urile acționează în colaborare cu alte autorități competente pentru a asigura eficacitatea și punerea în aplicare a măsurilor de protecție a consumatorilor stabilite prin directiva respectivă²⁰, care pot include soluționarea plângerilor. Potrivit articolului 3 alineatul (13) din Directiva 2009/72, „statele membre garantează că este înființat un mecanism independent, de exemplu, un mediator pentru energie sau un organism pentru consumatori pentru tratarea eficientă a plângerilor și soluționarea extrajudiciară a litigiilor”. Se poate deduce din sintagma „de exemplu” din această prevedere, că alegerea autorității competente pentru soluționarea plângerilor formulate de consumatori și soluționarea litigiilor este de competența statelor membre. Observațiile guvernului finlandez cu privire la istoricul legislativ al Directivei 2009/72, prin care amendamentele propuse de Parlamentul European cu privire la soluționarea plângerilor formulate de consumatori de către ANR-uri au fost mutate din actualul articol 37 la articolul 3 din Directiva 2009/72²¹, susțin de asemenea această idee.

43. Poate fi util să adăugăm că această analiză pare a fi în conformitate cu Directiva (UE) 2019/944 a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iunie 2019 privind normele comune pentru piața internă de energie electrică și de modificare a Directivei 2012/27/UE (reformare)²², care abrogă Directiva 2009/72 de la 1 ianuarie 2021²³. De remarcat, Directiva 2019/944 conține o dispoziție identică cu articolul 37 alineatul (17)²⁴, iar rolul de colaborare al ANR în domeniul protecției consumatorului se menține²⁵. În special, articolul 26 alineatul (1) din această directivă respectivă prevede dreptul consumatorilor la soluționarea alternativă a litigiilor „prin intermediul unui mecanism independent, cum ar fi un mediator pentru energie sau un organism pentru consumatori, *sau prin intermediul unei autorități de reglementare*”²⁶, care subliniază rolul facultativ al procedurii în fața ANR-urilor.

44. În al treilea rând, sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, nu rezultă că decizia Energiavirasto în discuție constituie o decizie care intră sub incidența soluționării litigiilor în temeiul articolului 37 alineatele (11) sau (12) din Directiva 2009/72. Astfel cum se precizează în diferite dispoziții ale Directivei 2009/72, articolul 37 alineatele (11) și (12) are legătură cu deciziile adoptate de ANR în calitate de autoritate de soluționare a litigiilor²⁷, în vederea soluționării litigiilor orizontale între două sau mai multe părți în situațiile prevăzute în dispozițiile respective. Articolul 37 alineatul (11) prevede o procedură specifică de soluționare a plângerilor depuse de „orice parte”

19 A se vedea Directiva 2009/72, în special considerentele (42) și (54) și anexa I, punctul 1 litera (f).

20 A se vedea Directiva 2009/72, în special considerentele (37) și (51), articolul 36 litera (g), articolul 37 alineatul (1) literele (j) și (n) și articolul 37 alineatul (2). A se vedea de exemplu Nota de interpretare a Comisiei din 22 ianuarie 2010 privind autoritățile de reglementare în Directiva 2009/72 și în Directiva 2009/73, disponibilă la adresa <https://ec.europa.eu/energy/>, în special secțiunile 3 și 4.5.

21 În prima lectură a propunerii care condus la adoptarea Directivei 2009/72, Parlamentul a propus adăugarea unui alineat la actualul articol 37: „[ANR-urile] organizează un serviciu independent pentru reclamații sau un sistem alternativ de recurs, de exemplu un mediator independent pentru energie sau un organism pentru consumatori. Serviciul sau sistemul respectiv sunt responsabile de rezolvarea eficientă a reclamațiilor și respectă criteriile celor mai bune practici. [ANR-urile] stabilesc standarde și orientări cu privire la modul de tratare al reclamațiilor de către producătorii de energie și de către operatorii de rețea”. Rezoluția legislativă a Parlamentului European din 18 iunie 2008 referitoare la propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2003/54/CE privind normele comune pentru piața internă de energie electrică (JO 2009, C 286 E, p. 106), propunere de introducere a articolului 22c alineatul (13). Propunerea respectivă nu a fost reluată în poziția comună a Consiliului (JO 2009, C 70 E, p. 1), iar prin cea de a doua lectură au fost adăugate prevederi similare la actualul articol 3. A se vedea Recomandarea pentru a doua lectură a Parlamentului European din 2 aprilie 2009, A6-0216/2009.

22 JO 2019, L 158, p. 125.

23 A se vedea Directiva 2019/944, articolul 72 primul paragraf.

24 A se vedea Directiva 2019/944, articolul 60 alineatul (8).

25 A se vedea Directiva 2019/944, în special considerentul (86), articolul 58 litera (g) și articolul 59 litera (r).

26 Sublinierea noastră. A se vedea de asemenea Directiva 2019/944, considerentul (36).

27 A se vedea Directiva 2009/72, în special articolul 34 alineatul (4), articolul 37 alineatul (3) litera (b), articolul 37 alineatul (4) litera (e) și articolul 37 alineatul (5) litera (c). Potrivit articolului 37 alineatul (15) din această directivă, plângerile menționate la articolul 37 alineatele (11) și (12) „nu aduc atingere exercitării dreptului de a introduce o cale de atac în temeiul legislației [Uniunii] și/sau naționale”.

împotriva unui operator de transport și de sistem sau de distribuție referitoare la obligațiile care revin operatorului în temeiul directivei menționate, care se finalizează prin emiterea unei decizii obligatorii de către ANR până la o eventuală hotărâre contrară pronunțată în urma unei căi de atac. Articolul 37 alineatul (12) privește „contestațiile în vederea revizuirii” împotriva deciziilor ANR referitoare la tarife sau la metodologii, înaintate de „orice parte care se consideră lezată și care are dreptul de a contesta” o astfel de decizie și stabilește anumite limite procedurale pentru plângerile respective referitoare la termenul de depunere și la lipsa efectului suspensiv²⁸.

45. Dacă acesta ar fi sfârșitul disputei, nu am avea nicio dificultate în a răspunde negativ la prima întrebare. Totuși, după cum a indicat instanța de trimitere (a se vedea punctele 12 și 19 din prezentele concluzii), decizia Energiavirasto în discuție examinează respectarea de către operatorul de rețea de energie electrică a articolului 57 al doilea paragraf din Legea privind piața energiei electrice care este întemeiat pe articolul 3 alineatul (7) și anexa I punctul 1 litera (d) la Directiva 2009/72, care impun statelor membre să asigure consumatorului o gamă largă de modalități de plată, iar decizia respectivă are de asemenea legătură cu o clauză din contractul de transport al energiei electrice încheiat între clientul consumator și operatorul de rețea din litigiul principal.

46. În consecință, prezenta cauză reflectă o situație complexă în care, din câte înțelegem, în temeiul legislației statului membru, Energiavirasto nu este obligată să ia o decizie cu privire la o solicitare de investigare, dar, deoarece a răspuns la solicitarea formulată de A și a adoptat o decizie cu privire la măsurile de protecție a consumatorilor (precum A) în conformitate cu Directiva 2009/72, se pare că astfel s-a creat legătura materială necesară între decizia emisă de Energiavirasto în discuție și Directiva 2009/72. În fapt, decizia Energiavirasto se referă la dispoziții de drept intern care constituie o transpunere în dreptul finlandez a unor reguli privind protecția consumatorilor instituite prin Directiva 2009/72. Pe această bază, se poate considera că decizia Energiavirasto se încadrează în domeniul de aplicare material al Directivei 2009/72 și, prin urmare, sunt aplicabile drepturile privind accesul la căile de atac prevăzute de articolul 37 alineatul (17) din Directiva 2009/72 și, în sens mai larg, de dreptul Uniunii Europene.

C. Interpretarea articolului 37 alineatul (17) din Directiva 2009/72

47. În consecință, elementul de noutate din prezenta cauză constă în modul în care articolul 37 alineatul (17) din Directiva 2009/72 și principiul protecției jurisdicționale efective garantate de dreptul Uniunii trebuie să fie interpretate în raport cu un client consumator precum A în prezentele împrejurări. Există suficiente căi procesuale oferite de dreptul statului membru pentru a garanta dreptul clientului consumator la o protecție jurisdicțională efectivă, sau mai degrabă dreptul Uniunii impune statului membru să creeze o nouă cale de atac în contextul procedurii administrative referitoare la solicitările de investigare adresate ANR?

48. Potrivit unei jurisprudențe constante, principiul protecției jurisdicționale efective este un principiu general al dreptului Uniunii care decurge din tradițiile constituționale comune ale statelor membre, care a fost consacrat la articolele 6 și 13 din Convenția europeană a drepturilor omului și care a fost reafirmat de asemenea prin articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și prin articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, în temeiul căruia statele membre stabilesc căile de atac necesare pentru a asigura justițiabililor respectarea dreptului lor la protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii²⁹. Rezultă că deși dreptul intern este, în principiu, cel care stabilește calitatea procesuală și interesul justițiabilului de a exercita o acțiune, dreptul Uniunii impune totuși, *inter alia*, ca legislația națională să nu aducă atingere dreptului la o protecție jurisdicțională

²⁸ A se vedea în această privință Cabau, E. și Ennsner, B., „Chapter 6. National Regulatory Authorities” în Jones, C. (ed.), *UE Energy Law, Volume 1: The Internal Energy Market*, ediția a 4-a, Claeys & Casteels, 2016, punctele 6.107-6.115.

²⁹ A se vedea de exemplu Hotărârea din 13 martie 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, punctele 37 și 38 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 24 iunie 2019, Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme) (C-619/18, EU:C:2019:531, punctele 48 și 49 și jurisprudența citată).

efectivă³⁰. Ca aspect important, astfel cum a statuat Curtea în Hotărârea Unibet³¹, statele membre sunt obligate să creeze noi căi de atac în temeiul dreptului național pentru a asigura protecția jurisdicțională efectivă a drepturilor pe care o persoană le are în temeiul dreptului Uniunii doar atunci când nu există nicio astfel de cale de atac.

49. În prezenta cauză, din ordonanța de trimitere rezultă că (a se vedea punctul 19 din prezentele concluzii), dreptul finlandez stabilește căi de atac care permit unui client consumator să formuleze o plângere individuală împotriva unui operator de rețea de energie electrică pentru a stabili obligațiile pe care le are operatorul respectiv în temeiul Directivei 2009/72. Aceste căi de atac includ posibilitatea unui consumator de a înainta o plângere Comitetului pentru litigii în materie de protecție a consumatorilor și Mediatorului consumatorului, concomitent cu o acțiune în fața instanțelor ordinare.

50. În această privință, trebuie subliniat că niciuna dintre părțile care au prezentat observații în prezenta cauză nu a respins argumentele prezentate de guvernul finlandez în ședință potrivit cărora un client consumator poate introduce o acțiune în fața instanțelor ordinare pentru a stabili dacă operatorul de rețea respectă prevederile Directivei 2009/72, asigurând astfel dreptul clientului consumator la o protecție jurisdicțională efectivă în temeiul dreptului Uniunii și că deciziile ANR nu sunt obligatorii pentru instanțele ordinare sau pentru Comitetul pentru litigii în materie de protecție a consumatorilor. Pe de altă parte, argumentele lui A referitoare la posibile dezavantaje în a înainta o plângere Comitetului pentru litigii în materie de protecție a consumatorilor și instanțelor ordinare (a se vedea punctul 23 din prezentele concluzii) nu demonstrează că acele căi de atac nu pot fi utilizate de clienții consumatori sau că dreptul unui client consumator la protecție jurisdicțională efectivă ar fi afectat în orice alt mod.

51. Pe baza considerentelor de mai sus, considerăm că principiul protecției jurisdicționale efective garantat de dreptul Uniunii nu impune, în principiu, unui stat membru să creeze o nouă cale de atac în cadrul procedurii de soluționare a solicitării de investigare adresate unei ANR, atunci când există alte căi de atac efective care permit unui consumator să stabilească dacă operatorul de rețea respectă obligațiile care îi revin în temeiul Directivei 2009/72, aspect a cărui stabilire este de competența instanței de trimitere.

52. În consecință, am ajuns la concluzia că, având în vedere căile procesuale disponibile pentru A în temeiul dreptului finlandez, și în conformitate cu dispozițiile Directivei 2009/72 detaliate mai sus, A nu poate fi considerat „parte afectată de o decizie a autorității de reglementare” în temeiul articolului 37 alineatul (17) din Directiva 2009/72, chiar dacă dispozițiile privind căile de atac, precum articolul 37 alineatul (17) din Directiva 2009/72, sunt în mod obișnuit interpretate în sens larg de Curte³². Interpretarea acestei dispoziții nu poate afecta cadrul juridic aplicabil soluționării plângerilor înaintate de clienții consumatori detaliat mai sus și instituit în Directiva 2009/72, chiar atunci când o ANR alege să soluționeze o plângere care ar putea fi considerată că implică transpunerea directivei respective. Cu condiția ca aceste căi procesuale să fie adecvate pentru a asigura protecția jurisdicțională efectivă a drepturilor consumatorilor, aspect a cărui stabilire este de competența instanței de trimitere, nici formularea articolului 37 alineatul (17) din Directiva 2009/72 și nici contextul sau scopul său nu pot fi luate în considerare pentru a valida interpretarea acestei dispoziții propusă de A, de guvernul neerlandez și de Comisie.

30 A se vedea de exemplu Hotărârea din 16 iulie 2009, Mono Car Styling (C-12/08, EU:C:2009:466, punctul 49 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 19 martie 2015, E.ON Földgáz Trade (C-510/13, EU:C:2015:189, punctul 50).

31 Hotărârea din 13 martie 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, în special punctele 40 și 41). A se vedea de asemenea de exemplu Hotărârea din 3 octombrie 2013, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctele 103 și 104), și Hotărârea din 24 octombrie 2018, XC și alții (C-234/17, EU:C:2018:853, punctul 51).

32 Într-adevăr, acest lucru este ilustrat de hotărârile Curții discutate mai sus în secțiunea A din prezentele concluzii. A se vedea de exemplu Hotărârea din 13 octombrie 2016, Polkomtel (C-231/15, EU:C:2016:769, punctele 20 și 21).

53. Suntem conștienți de faptul că articolul 37 alineatele (16) și (17) au fost introduse în Directiva 2009/72 împreună cu prevederi noi care consolidează independența ANR-urilor precum și obiectivele, atribuțiile și competențele acestora³³. Astfel cum se menționează în Nota de interpretare a Comisiei privind ANR-urile³⁴, articolul 37 alineatele (16) și (17) vizează răspunderea juridică a ANR în sensul că trebuie să fie permisă formularea unor căi de atac împotriva deciziilor ANR, aspect legat de independența și de responsabilitățile ANR³⁵. Această notă atrage atenția și asupra posibilității ca guvernul unui stat să conteste o decizie a ANR³⁶. Deși acest lucru sugerează că noțiunea de „parte afectată” în sensul articolului 37 alineatul (17) din Directiva 2009/72 se aplică în principiu oricărei părți afectate de o decizie a ANR, el nu ține seama de situația neobișnuită în care este i se solicită unei ANR să adopte o decizie care contravine sistemului căilor de atac prevăzut de Directiva 2009/72 și de dreptul statului membru.

VI. Concluzie

54. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă, Finlanda) după cum urmează:

„Articolul 37 alineatul (17) din Directiva 2009/72/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice și de abrogare a Directivei 2003/54/CE trebuie interpretat în sensul că un client consumator al unui operator de rețea de energie electrică în împrejurările din litigiul principal nu poate fi considerat «parte afectată de o decizie a autorității de reglementare» în sensul prevederii respective”.

33 A se vedea Directiva 2009/72, în special considerentul (33). Articolul 37 alineatul (16) din această directivă prevede: „Deciziile luate de autoritățile de reglementare sunt pe deplin întemeiate și motivate pentru a permite controlul judiciar. Deciziile sunt disponibile publicului, păstrându-se confidențialitatea informațiilor sensibile din punct de vedere comercial”.

34 A se vedea Nota de interpretare a Comisiei din 22 ianuarie 2010 privind autoritățile de reglementare în Directiva 2009/72 și în Directiva 2009/73/CE, disponibilă la adresa <https://ec.europa.eu/energy/en/home> (denumită în continuare „Nota de interpretare a Comisiei privind ANR-urile”), secțiunea 5.

35 A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Geelhoed prezentate în cauza Connect Austria (C-462/99, EU:C:2001:683, punctele 43-49). Pentru o analiză mai aprofundată a se vedea de exemplu De Somer, S., „The powers of national regulatory authorities as agents of EU law”, în *ERA Forum*, vol. 18, 2018, p. 581-595, în special p. 589-593.

36 A se vedea Nota de interpretare a Comisiei privind ANR-urile, (a se vedea nota 34 de mai sus), p. 20.