



# Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
EVGENI TANCHEV  
föredraget den 24 oktober 2019<sup>1</sup>

**Mål C-578/18**

**Energiavirasto**  
**ytterligare deltagare i rättegången:**  
**A,**  
**Caruna Oy**

(begäran om förhandsavgörande från Högsta förvaltningsdomstolen, Finland)

”Begäran om förhandsavgörande – Inre marknaden för el – Direktiv 2009/72/EG – Materiellt tillämpningsområde – Rättsmedel – Artikel 37.17 – Begreppet ’part som berörs av ett beslut fattat av tillsynsmyndigheten’ – Talerätt för konsument som är kund hos ett elnätsföretag – Principen om ett effektivt domstolsskydd”

## **I. Inledning**

1. Kan en konsument som begär att en nationell tillsynsmyndighet ska fastställa huruvida ett elföretags faktureringsrutiner uppfyller medlemsstatens lagstiftning anses vara en ”part som berörs av ett beslut fattat av en tillsynsmyndighet” i den mening som avses i artikel 37.17 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG,<sup>2</sup> så att konsumenten därmed har en rätt att överklaga till ett organ som är oberoende av de berörda parterna såsom anges i denna bestämmelse?
2. Detta är i huvudsak kärnan i denna begäran om förhandsavgörande från Högsta förvaltningsdomstolen (Finland).
3. I detta mål har domstolen för första gången en möjlighet att uttala sig om tolkningen av artikel 37.17 i direktiv 2009/72 och vilken verkan denna artikel har, när den är tillämplig, på rätten till domstolsprövning.

<sup>1</sup> Originalspråk: engelska.

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

## II. Tillämpliga bestämmelser

### A. Unionsrätt

4. Artikel 37.17 i direktiv 2009/72 har följande lydelse:

”Medlemsstaterna ska se till att det finns lämpliga mekanismer på nationell nivå som ger den part som berörs av ett beslut fattat av tillsynsmyndigheten rätt att överklaga till ett organ som är oberoende av de berörda parterna och av någon regering.”

### B. Finländsk rätt

5. Enligt 2 § lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknader (590/2013) (nedan kallad tillsynslagen) ska tillsynslagen tillämpas på skötseln av de tillsyns- och kontrolluppgifter som åligger Energiavirasto (nedan Energimyndigheten) enligt elmarknadslagen (588/2013) (nedan kallad elmarknadslagen) samt bestämmelser och myndighetsföreskrifter som har meddelats med stöd av den.

6. Enligt 5 § tillsynslagen ska Energimyndigheten utöva tillsyn över iakttagandet av den nationella lagstiftning och unionslagstiftning samt de myndighetsföreskrifter som avses i 2 § i denna lag samt sköta andra uppgifter som hör till myndigheten enligt den lagstiftning som avses i 2 §.

7. Enligt 6 § 1 momentet 13 punkten tillsynslagen ska Energimyndigheten i egenskap av den nationella energitillsynsmyndighet som avses i unionens lagstiftning om el- och naturgasbranschen bidra till att säkerställa effektiviteten och genomförandet när det gäller konsumentskyddsåtgärder som riktar sig till el- och naturgasmarknaden.

8. Enligt 57 § 2 momentet elmarknadslagen ska en systemansvarig för distributionssystemet bland annat erbjuda konsumenterna olika sätt för betalning av eldistributionsräkningar. Alternativen får inte vara förenade med grundade villkor eller villkor som diskriminerar någon kundgrupp.

9. I 106 § 2 momentet elmarknadslagen anges att Energimyndigheten har till uppgift att övervaka efterlevnaden av denna lag, de bestämmelser som utfärdats med stöd av den och de myndighetsföreskrifter och tillståndsbeslut som meddelats med stöd av denna lag. Bestämmelser om tillsyn utfärdas särskilt genom tillsynsagen. Enligt 106 § 4 momentet övervakar konsumentombudsmannen att villkoren i de avtal som avses i 13 kapitlet (elavtal) är lagenliga med tanke på konsumentskyddet.

10. I 114 § elmarknadslagen anges att beslut som Energimyndigheten har meddelat med stöd av elmarknadslagen får överklagas på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996) (nedan kallad förvaltningsprocesslagen). Enligt 5 § 1 momentet förvaltningsprocesslagen avses med ett beslut över vilket besvär kan sökas en åtgärd varigenom ett ärende har avgjorts eller lämnats utan prövning. Enligt 6 § 1 momentet i samma lag kan besvär över ett beslut sökas av den som beslutet avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet.

## III. Bakgrund, målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

11. Enligt beslutet om hänskjutande hade A, som konsument, ingått ett avtal om elöverföring med Caruna Oy (tidigare Fortum Sähkösiirto Oy), ansvarig för distributionssystemet.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> I direktiv 2009/72 kallas konsumenten för ”hushållskund”, såsom framgår av definitionen i artikel 2.10 i detta direktiv. ”Systemansvarig för distributionssystemet” definieras i artikel 2.6 i samma direktiv. I detta förslag till avgörande kommer jag i allmänhet att använda begreppen konsument respektive elnätsföretag i enlighet med de begrepp som har använts i beslutet om hänskjutande.

12. Den 5 september 2013 skickade A via e-post en begäran till Energimyndigheten, som är nationell tillsynsmyndighet i den mening som avses i direktiv 2009/72 och bad denna bekräfta huruvida Caruna Oy:s faktureringsrutiner uppfyllde artikel 57 § 2 momentet elmarknadslagen, enligt vilken den systemansvariga för distributionssystemet ska erbjuda kunden olika sätt att betala eldistributionsräkningar. Den hänskjutande domstolen menar därför att A:s begäran hade att göra med konsumentens rätt att erbjudas flera olika betalningssätt i enlighet med bilaga I punkt 1 d i direktiv 2009/72. Energimyndigheten utredde med anledning av A:s begäran huruvida Caruna Oy:s faktureringsrutiner var lagenliga.

13. I ett beslut av den 31 mars 2014 fastställde Energimyndigheten att Caruna Oy inte hade åsidosatt 57 § 2 momentet elmarknadslagen och att det inte fanns anledning att vidta ytterligare åtgärder i ärendet. I beslutet betecknades Caruna Oy som part och A som den som hade framställt en begäran om utredning.

14. Enligt beslut av den 28 april 2014 avvisade Energimyndigheten A:s ansökan om ändring av beslutet av den 31 mars 2014 på grunden att det inte kunde upptas till prövning och avlog A:s ansökan om att beviljas partsställning och ändring av beslutet i materiellt hänseende.

15. A överklagade Energimyndighetens beslut till Helsingfors förvaltningsdomstol med en begäran att beviljas ställning som part i det ärende som handlades av Energimyndigheten. Vidare yrkade A att Energimyndighetens beslut av den 31 mars respektive den 28 april 2014 skulle upphävas och ärendet återförvisas till Energimyndigheten för ny handläggning.

16. Helsingfors förvaltningsdomstol biföll A:s talan genom avgörande av den 23 maj 2016.

17. Energimyndigheten överklagade detta avgörande till Högsta förvaltningsdomstolen. Till stöd för sin talan har Energimyndigheten anfört att det faktum att A har framställt en begäran om utredning till Energimyndigheten inte innebär att A har rätt att delta vid handläggningen av A:s begäran eller överklaga beslut avseende hans begäran till nationell domstol.

18. Högsta förvaltningsdomstolen anser att det är oklart huruvida artikel 37.17 i direktiv 2009/72 ska tolkas så, att en konsument som är kund hos ett elnätstföretag, såsom A, som anser att han har lidit skada på grund av bolagets faktureringsrutiner och har anhängiggjort ett ärende hos tillsynsmyndigheten ska betraktas som en ”part som berörs av ett beslut fattat av tillsynsmyndigheten” i den mening som avses i denna bestämmelse och därmed har rätt att överklaga beslutet till domstol.

19. I synnerhet menar Högsta förvaltningsdomstolen att det inte finns några exempel i domstolens praxis där en konsument eller annan fysisk person som agerar i egenskap av kund, under omständigheter som är jämförbara med dem i förevarande mål, har ansetts ha rätt att överklaga beslut som har fattats av en tillsynsmyndighet till domstol. I samband med detta måste det också beaktas att det beslut som Energimyndigheten, i egenskap av tillsynsmyndighet, utfärdade i frågan huruvida Caruna Oy:s faktureringsrutiner var förenliga med elmarknadslagen också var kopplat till ett faktureringsvillkor i elöverföringsavtalet mellan nämnda bolag och konsumenten. Högsta förvaltningsdomstolen har också angett att när det gäller tillsyn över huruvida elavtal uppfyller nationell konsumentskyddslagstiftning är detta något som ankommer på konsumentombudsmannen. En konsument kan dessutom anhängiggöra tvister om tillämpningen av avtalsvillkor vid konsumenttvistenämnden eller vid allmän domstol. Emellertid tillkommer behörigheten att meddela rättsligt bindande avgöranden i konsumenttvister avseende enskilda endast de allmänna domstolarna och inte förvaltningsdomstolarna, då det i Finland inte finns något särskilt rättsinstitut för mindre konsumenttvister.

20. Under dessa omständigheter beslutade Högsta förvaltningsdomstolen att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfrågor till domstolen för förhandsavgörande:

- ”1. Ska artikel 37 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG tolkas så, att en person som är konsument hos ett elbolag och som har anhängiggjort ett ärende hos den nationella tillsynsmyndigheten, ska anses vara en i artikel 37 punkt 17 avsedd 'part' som berörs av ett beslut fattat av en tillsynsmyndighet och som därmed skulle ha rätt att överklaga den nationella tillsynsmyndighetens beslut avseende ett elnätsbolag till en nationell domstol?
2. Om den person som avses i den första frågan inte ska anses vara en i artikel 37 i direktiv 2009/72/EG avsedd 'part', har en konsument i motsvarande ställning som ändringssökanden i det nationella målet på någon annan rättslig grund enligt EU-rätten rätt att delta i behandlingen av det av honom eller henne anhängiggjorda ärendet i tillsynsmyndigheten eller få det till behandling i en nationell domstol, eller har frågan lämnats att avgöras enligt nationell lag?”

21. Skriftliga yttranden har inkommit från A, den finländska, den ungerska och den nederländska regeringen samt Europeiska kommissionen. A, Energimyndigheten, den finländska regeringen och kommissionen deltog vid förhandlingen den 19 juni 2019.

#### **IV. Sammanfattning av parternas ståndpunkter**

22. A, den nederländska regeringen och kommissionen menar att en konsument i A:s ställning ska anses vara en ”part som berörs” i den mening som avses i artikel 37.17 i direktiv 2009/72. Energimyndigheten, den finländska och den ungerska regeringen har motsatt uppfattning.

23. A har gjort gällande att hans begäran till Energimyndigheten angående Caruna Oy:s faktureringsrutiner är ett klagomål som medför rätt att överklaga enligt artikel 37.11 i direktiv 2009/72. Metoderna för att handlägga klagomål enligt finländsk rätt ersätter inte artikel 37.11 i direktiv 2009/72, bland annat mot bakgrund av tidsåtgången och kostnaden för att väcka talan vid de allmänna domstolarna, samt då beslut som meddelas av konsumenttvistenämnden utgör icke bindande rekommendationer till parterna. Vid förhandlingen angav A att han hade lämnat in ett klagomål i samma fråga till konsumenttvistenämnden, men att han med hänsyn till Energimyndighetens beslut inte fann det skäligt att driva detta vidare, då det i praktiken var osannolikt att denna nämnd skulle fatta ett beslut som skilde sig från tillsynsmyndighetens beslut.

24. Energimyndigheten har gjort gällande att artikel 37 i direktiv 2009/72 inte gäller konsumenter och att tillsynsmyndigheter inte är skyldiga att handlägga klagomål från konsumenter enligt detta direktiv. Begäran om utredning regleras i nationell rätt och det beslut som en sådan begäran leder till grundar sig inte på artikel 37.11 i direktiv 2009/72. A lämnade endast information. Ett effektivt domstolsskydd garanteras genom konsumenttvistenämnden och de allmänna domstolarna. Om konsumenten i det nationella målet skulle ha rätt att överklaga till förvaltningsdomstolarna skulle detta innebära att alla potentiella konsumenter som är kunder skulle ha en sådan rätt i Finland.

25. Den finländska regeringen, i huvudsak med stöd av den ungerska regeringen, har gjort gällande att den nationella lagstiftning som reglerar möjligheten för en fysisk eller juridisk person att framställa en begäran om utredning till Energimyndigheten utgör en rent nationell lösning som inte har någon koppling till direktiv 2009/72. Tillsynsmyndigheter har inte någon skyldighet enligt direktiv 2009/72 att hantera klagomål från konsumenter. Vidare gäller artikel 37.11, 37.12 och 37.17 i direktiv 2009/72, med hänsyn till dess ordalydelse, ursprung, sammanhang och syfte, endast elföretag. Den finländska

regeringen har betonat att klagomål från konsumenter enligt finländsk rätt ska prövas inför konsumenttvistenämnden och konsumentombudsmannen och att konsumenter också kan väcka talan vid de allmänna domstolarna mot elföretag som påstås ha åsidosatt deras rättigheter enligt elmarknadslagen, och att rätten till ett effektivt domstolsskydd därmed är säkerställt.

26. Den nederländska regeringen har anfört att det framgår av domstolens praxis om talerätt för parter som påverkas av tillsynsmyndigheters beslut,<sup>4</sup> att konsumenter anses vara "parter som berörs" i den mening som avses i artikel 37.17 i direktiv 2009/72, om tillsynsmyndighetens beslut påverkar konsumentens rättigheter enligt unionsrätten. Detta är fallet i det nationella målet, då A framställde en begäran till tillsynsmyndigheten, vilken antas ha behandlats som ett klagomål enligt artikel 37.11 i direktiv 2009/72, och tillsynsmyndighetens beslut påverkar A:s rätt att erbjudas flera olika betalningssätt enligt artikel 3.7 och bilaga 1 punkt 1 d i direktiv 2009/72. Den nederländska regeringen har betonat att artikel 3.13 i direktiv 2009/72 skiljer sig från artikel 37.11 i samma direktiv, som inte på något sätt inskränker rätten till domstolsprövning när ett beslut från tillsynsmyndigheten påverkar kundens rättigheter enligt detta direktiv.

27. Kommissionen delar denna uppfattning. Artikel 37.17 i direktiv 2009/72 täcker, baserat på ordalydelsen och sammanhanget, konsumenter och har, såsom betonades vid förhandlingen, formulerats på ett allmänt sätt och är därmed mer vidsträckt än artikel 37.11 och 37.12 i samma direktiv. Kommissionen har vidare gjort gällande att artiklarna 3.13 och 37.17 i direktiv 2009/72 uppställer sinsemellan fristående skyldigheter för medlemsstaterna och att en konsument, då det verkar som om de allmänna domstolarna i Finland inte har rätt att pröva lagenligheten av tillsynsmyndigheters beslut, inte har rätt att överklaga ett beslut från en tillsynsmyndighet som har vunnit laga kraft, om han inte har en rätt att överklaga i enlighet med artikel 37.17 i direktiv 2009/72.

## V. Bedömning

28. Kärnan i de frågor som Högsta förvaltningsdomstolen har hänskjutit till domstolen är huruvida direktiv 2009/72, och unionsrätten mer allmänt, innebär att denna nationella domstol, under de omständigheter som är aktuella i det nationella målet, är skyldig att skapa en möjlighet till domstolsprövning som inte finns enligt medlemsstatens nationella rätt.

29. Innan vi övergår till tolkningen av artikel 37.17 i direktiv 2009/72, är det först nödvändigt att undersöka domstolens praxis om talerätt för parter som berörs av tillsynsmyndigheters beslut och huruvida det aktuella beslutet från Energimyndigheten omfattas av det materiella tillämpningsområdet för direktiv 2009/72.

30. Emellertid anser jag att den andra tolkningsfrågan inte kan upptas till prövning såvitt den rör A:s rätt att delta i det förfarande som ledde till det berörda beslutet från Energimyndigheten. Ingen av parterna har yttrat sig i denna fråga och inte heller har dess relevans diskuterats närmare i beslutet om hänskjutande. Handlingarna i målet innehåller därför inte tillräckligt med uppgifter om faktiska och rättsliga omständigheter för att det ska vara möjligt för domstolen att pröva denna fråga.<sup>5</sup> Med hänsyn till den andra frågans övriga aspekter har dessa att göra med rätten till domstolsprövning inför en nationell domstol vilket är en upprepning av den första frågan. Jag kommer därför bara att besvara den första frågan.

<sup>4</sup> Den nederländska regeringen har särskilt hänvisat till dom av den 21 februari 2008, *Tele2 Telecommunication* (C-426/05, EU:C:2008:103, punkterna 26, 30 och 32).

<sup>5</sup> Se, exempelvis, dom av den 13 december 2018, *Rittinger m.fl.* (C-492/17, EU:C:2018:1019, punkterna 37–39) och dom av den 2 maj 2019, *Asendia Spain* (C-259/18, EU:C:2019:346, punkterna 16–20).

31. Min bedömning är indelad i tre delar. Först kommer jag i avsnitt A bedöma domstolens praxis angående talerätt för parter som berörs av beslut fattade av tillsynsmyndigheter i förhållande till förevarande mål. Sedan kommer jag, i avsnitt B, undersöka huruvida det aktuella beslutet från Energimyndigheten omfattas av det materiella tillämpningsområdet för direktiv 2009/72. Slutligen kommer jag, i avsnitt C, behandla tolkningen av artikel 37.17 i direktiv 2009/72 under de omständigheter som är aktuella i det nationella målet.

32. Mot bakgrund av denna bedömning har jag kommit fram till att konsumenter som är kunder till ett elnätsföretag, såsom A, under omständigheter som dem i det nationella målet, inte kan anses vara ”en part som berörs av ett beslut fattat av en tillsynsmyndighet” i den mening som avses i artikel 37.17 i direktiv 2009/72.

#### ***A. Domstolens praxis angående parter som berörs av beslut fattade av tillsynsmyndigheter***

33. Som har antytts i yttrandena från den finländska, den ungerska och den nederländska regeringen samt kommissionen, har frågan om talerätt för parter som berörs av tillsynsmyndigheters beslut redan prövats av domstolen, bland annat i domarna i målen *Tele2 Telecommunication*,<sup>6</sup> *T-Mobile Austria*,<sup>7</sup> *Arcor*<sup>8</sup> och *E.ON Földgáz Trade*,<sup>9</sup> inom ramen för tolkningen av unionsrättsakter avseende andra reglerade marknader, nämligen telekommunikation och naturgas. Jag anser emellertid att omständigheterna i dessa avgöranden skiljer sig från omständigheterna i det nationella målet, eftersom unionsrättens materiella tillämpningsområde inte hade ifrågasatts i något av dessa mål. Såsom jag kommer att förklara i avsnitt B i detta förslag till avgörande är detta centralt för att lösa tvisten i det nationella målet.

34. Domen i målet *Tele2 Telecommunication*<sup>10</sup> avsåg tolkningen av, bland annat, artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv).<sup>11</sup> Tvisten vid den nationella domstolen rörde ett företags rätt att överklaga ett beslut från en tillsynsmyndighet som var riktat åt ett konkurrerande företag inom ramen för ett administrativt förfarande för marknadsanalys som handlades av tillsynsmyndigheten enligt detta direktiv. Med andra ord var det redan klarlagt att ramdirektivets materiella tillämpningsområde omfattade detta mål när domstolen, i domen i målet *Tele2 Telecommunication*, fann att artikel 4 i detta direktiv och principen om ett effektivt domstolsskydd som garanteras enligt unionsrätten, innebar skydd för tredje parts rättigheter som berördes av ett beslut från tillsynsmyndigheten i fråga i detta mål.

35. I domen i målet *T-Mobile Austria*<sup>12</sup> tillämpade domstolen det ramverk som hade formulerats i domen i målet *Tele2 Telecommunication* när den prövade ett företags rätt att överklaga ett beslut som hade antagits av en tillsynsmyndighet i ett förfarande om tillstånd till en ändring av ägarstrukturen till följd av ett uppköp av vissa företag enligt unionens bestämmelser om telekommunikationer. Domstolen fann att ett sådant företag måste anses vara en ”part som berörs” i

6 Dom av den 21 februari 2008 (C-426/05, EU:C:2008:103).

7 Dom av den 22 januari 2015 (C-282/13, EU:C:2015:24).

8 Dom av den 24 april 2008 (C-55/06, EU:C:2008:244).

9 Dom av den 19 mars 2015 (C-510/13, EU:C:2015:189).

10 Dom av den 21 februari 2008 (C-426/05, EU:C:2008:103, i synnerhet punkterna 2, 12–15, 27, 30–39 och 43–48).

11 EGT L 108, 2002, s. 33. I artikel 4.1 i direktiv 2002/21 anges följande: ”Medlemsstaterna ska säkerställa att det på nationell nivå finns fungerande system enligt vilka varje användare eller företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät och/eller kommunikationstjänster, som berörs av ett beslut av en [tillsynsmyndighet], har rätt att överklaga beslutet till en besvärinstans som är oberoende av de inblandade parterna.”

12 Dom av den 22 januari 2015 (C-282/13, EU:C:2015:24, framför allt punkterna 12–26, 32–39 och 46–48).

den mening som avses i punkt 4.1 i ramdirektivet när företaget konkurrerar med det eller de företag till vilket/vilka tillsynsmyndighetens beslut riktar sig, och när detta beslut hade antagits inom ramen för ett förfarande som syftar till att säkerställa konkurrensen och det troligen skulle påverka det förstnämnda företagets ställning på marknaden.

36. I domen i målet Arcor<sup>13</sup> gjorde domstolen en liknande bedömning vid tolkningen av artikel 5a.3 i rådets direktiv 90/387/EEG av den 28 juni 1990 om upprättandet av den inre marknaden för teletjänster genom att tillhandahålla öppna nät,<sup>14</sup> som är nästan identisk med artikel 37.17 i direktiv 2009/72. I likhet med målen Tele2 Telecommunication och T-Mobile Austria rörde Arcor en tredje parts rätt att överklaga ett beslut fattat av tillsynsmyndigheten som omfattades av det materiella tillämpningsområdet för direktiv 90/387, nämligen ett beslut rörande tillträde till accessnät. Domstolen betonade, i domen i målet Arcor, att det inte krävdes något avtalsförhållande mellan den tredje parten och den part till vilken tillsynsmyndighetens beslut riktar sig för att den tredje parten skulle ha rätt till en effektiv domstolsprövning enligt detta direktiv och unionsrätten mer allmänt.

37. Målet E.ON Földgáz Trade<sup>15</sup> handlade om rätten för en aktör på den ungerska marknaden för naturgas, i egenskap av innehavare av ett tillstånd för naturgasöverföring, att överklaga ett beslut fattat av tillsynsmyndigheten, varigenom föreskrifterna om beslut rörande ansökningar om kapacitet på lång sikt ändrades. Domstolen fann att även om Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/55/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 98/30/EG<sup>16</sup> inte innehöll särskilda bestämmelser om rättsmedel som var tillgängliga för en sådan aktör var unionsbestämmelserna angående tillträde till naturgasöverföringsnäten tillämpliga på tillsynsmyndigheten när den fattade sitt beslut. På denna grund fann domstolen att dessa unionsbestämmelser och principen om ett effektivt domstolsskydd enligt unionsrätten tillförsäkrade en part vars rättigheter eventuellt hade åsidosatts genom det berörda beslutet från tillsynsmyndigheten en rätt att överklaga beslutet. I likhet med målen Tele2 Telecommunication, T-Mobil Austria och Arcor, handlade E.ON Földgáz Trade om ett beslut från en tillsynsmyndighet som omfattades av de relevanta unionsbestämmelsernas materiella tillämpningsområde, nämligen ett beslut rörande tillträde till naturgasöverföringsnäten.

38. Omständigheterna i förutnämnda avgöranden skiljer sig därför från omständigheterna i förevarande mål på åtminstone två avgörande sätt. För det första rörde alla dessa mål en tredje part i förhållande till ett beslut från tillsynsmyndigheten som sökte utöva en rätt till domstolsprövning. I förevarande mål kan A i motsats till detta anses vara en part till vilket det berörda beslutet från Energimyndigheten riktar sig, eftersom A begärde undersökningen och har namngetts i detta beslut (se punkt 13 i detta förslag till avgörande). För det andra var det materiella tillämpningsområdet för den relevanta unionsrättsakten tillämpligt i alla dessa mål, då de rörde förfaranden som tillsynsmyndigheten var berättigad eller skyldig att inleda enligt den relevanta unionsrättsakten. Däremot är det i förevarande mål nödvändigt att fastställa huruvida det aktuella beslutet från Energimyndigheten omfattas av det materiella tillämpningsområdet för direktiv 2009/72.

13 Dom av den 24 april 2008 (C-55/06, EU:C:2008:244, i synnerhet punkterna 32–39 och 171–178).

14 EGT L 192, 1990, s. 1, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 97/51/EG av den 6 oktober 1997 om ändring av rådets direktiv 90/387/EEG och 92/44/EEG för anpassning till en konkurrensutsatt miljö på telekommunikationsområdet (EGT L 295, 1997, s. 23). I artikel 5a.3 i direktiv 90/387 angavs följande: "Medlemsstaterna skall säkerställa att det på nationell nivå finns lämpliga möjligheter för en part som påverkas av ett beslut som har fattats av den nationella regleringsmyndigheten, att överklaga hos ett av parterna oberoende organ."

15 Dom av den 19 mars 2015 (C-510/13, EU:C:2015:189, punkterna 17–29 och 37–51).

16 EUT L 176, 2003, s. 57, och rättelse i EUT L 16, 2004, s. 74. I domen av den 19 mars 2015, E.ON Földgáz Trade (C-510/13, EU:C:2015:189, punkterna 30–35), fann domstolen att Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/73/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 2003/55/EG (EUT L 211, 2009, s. 94) inte var tillämpligt i tiden (*ratione temporis*), vilket innebar att domstolen inte hade möjlighet att tolka artikel 41.17 i detta direktiv, som är identisk med artikel 37.17 i direktiv 2009/72.

## **B. Tillämpning av direktiv 2009/72 i det nationella målet**

39. Det är viktigt att erinra sig att Europeiska unionen inte har någon generell befogenhet i fråga om rättsmedel utanför de områden där den har en materiell befogenhet.<sup>17</sup> Med hänsyn till att artikel 37.17 i direktiv 2009/72 huvudsakligen är en bestämmelse om rättsmedel som fastställer vilka personer som kan överklaga ett beslut från tillsynsmyndigheten, beror svaret på tolkningsfrågan på om det materiella tillämpningsområdet för direktiv 2009/72 omfattar det berörda beslutet från Energimyndigheten. Om detta är fallet är de garantier om domstolsprövning som föreskrivs i direktiv 2009/72 och mer allmänt i unionsrätten tillämpliga.

40. För det första drar jag slutsatsen att direktiv 2009/72, vid en ordagrann tolkning, inte ålägger tillsynsmyndigheter någon skyldighet att pröva en begäran om utredning av det slag som är i fråga i förevarande mål. Såsom har anförts av Energimyndigheten och den finländska regeringen är möjligheten för fysiska och juridiska personer enligt den finländska lagstiftningen att framställa ansökningar om utredning till tillsynsmyndigheten en nationell lösning som inte är kopplad till direktiv 2009/72.

41. För det andra ålägger inte heller, såsom har angetts av Energimyndigheten och den finländska och den ungerska regeringen, ordalydelsen i direktiv 2009/72 tillsynsmyndigheten en skyldighet att pröva klagomål från konsumenter. Såsom domstolen har funnit,<sup>18</sup> finns i direktiv 2009/72 ett antal bestämmelser om konsumentskydd. I artikel 3.7 i detta direktiv anges att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att skydda konsumenter och tillförsäkra en hög konsumentskydds nivå angående, bland annat, mekanismer för tvistlösning. I synnerhet krävs enligt detta direktiv att medlemsstaterna ska se till att det finns lämpliga förfaranden för behandling av klagomål och tvistlösning utanför domstol.<sup>19</sup>

42. Såsom framgår av vissa bestämmelser och skäl i direktiv 2009/72 ska tillsynsmyndigheterna samarbeta med andra behöriga myndigheter när det gäller att säkerställa effektiviteten och verkställbarheten av de konsumentskyddsåtgärder som föreskrivs i detta direktiv.<sup>20</sup> Detta kan inbegripa behandling av klagomål. Enligt artikel 3.13 i direktiv 2009/72 ska medlemsstaterna ”se till att det finns en oberoende mekanism, till exempel i form av en energiombudsman eller ett konsumentorgan, för att säkerställa effektiv behandling av klagomål och tvistlösning utanför domstol”. Det följer av orden ”till exempel” i denna bestämmelse att den behöriga myndighetens alternativ i fråga om behandling av klagomål och tvistlösning omfattas av medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning. Den finländska regeringens anmärkningar rörande förarbetena till direktiv 2009/72, där Europaparlamentets föreslagna ändringar i tillsynsmyndighetens behandling av klagomål från konsumenter flyttades från vad som nu är artikel 37 i direktiv 2009/72 till artikel 3 i detta direktiv,<sup>21</sup> utgör också stöd för detta argument.

17 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Tanchev i målet GRDF (C-236/18, EU:C:2019:441, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

18 Se, exempelvis, beslut av den 14 maj 2019, *Acea Energia m.fl.* (C-406/17–C-408/17 och C-417/17, ej publicerat, EU:C:2019:404, punkt 55).

19 Se direktiv 2009/72, i synnerhet skälen 42 och 54 samt bilaga I punkt 1 f.

20 Se, direktiv 2009/72, i synnerhet skälen 37 och 51 och artiklarna 36 g, 37.1 j och n samt 37.2. Se även, exempelvis, kommissionens tolkningsmeddelande av den 22 januari 2010 avseende kundmarknader i direktiv 2009/72 och direktiv 2009/73, tillgängligt på <https://ec.europa.eu/energy/>, i synnerhet punkterna 3 och 4.5.

21 Vid Europaparlamentets första behandling av det förslag som sedermera ledde fram till direktiv 2009/72 föreslogs att ett nytt stycke skulle läggas till i vad som nu utgör artikel 37. Detta hade följande lydelse: ”[Tillsynsmyndigheten] ska inrätta oberoende instanser för klagomål och alternativa prövningssystem, exempelvis en oberoende energiombudsman eller ett konsumentorgan. Dessa instanser eller system ska ansvara för att klagomål behandlas på ett effektivt sätt och de ska uppfylla kriterierna för bästa praxis. [Tillsynsmyndigheten] ska fastställa standarder och riktlinjer för hur klagomål ska behandlas av producenter och nätoperatörer.” Artikel 22c.13 föreslogs i Europaparlamentets lagstiftningsresolution av den 18 juni 2008 om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/54/EG om gemensamma regler för den inre marknaden (EUT C 286 E, 2009, s. 106). Förslaget togs dock inte med i rådets gemensamma ståndpunkt (EUT C 70 E, 2009, s. 1) och under den andra behandlingen lades liknande bestämmelser till i vad som nu är artikel 3. Se Europaparlamentets andrabehandlingsrekommendation av den 2 april 2009, A6–0216/2009.



43. Det kan vara värdefullt att tillägga att denna bedömning verkar vara förenlig med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/944 av den 5 juni 2019 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om ändring av direktiv 2012/27/EU (omarbetning),<sup>22</sup> genom vilket direktiv 2009/72 upphävs från och med den 1 januari 2021.<sup>23</sup> Det ska noteras att direktiv 2019/944 innehåller en bestämmelse som är identisk med artikel 37.17,<sup>24</sup> och att tillsynsmyndighetens samarbetsroll i frågor om konsumentskydd bibehålls.<sup>25</sup> Bland annat föreskrivs i artikel 26.1 i detta direktiv en rätt för konsumenter till tvistlösning utanför domstol ”genom en oberoende mekanism, såsom en energiombudsman eller ett konsumentorgan, *eller genom en tillsynsmyndighet*”,<sup>26</sup> vilket ger stöd åt tillsynsmyndighetens fakultativa roll.

44. För det tredje verkar det berörda beslutet från Energimyndigheten, med förbehåll för den hänskjutande domstolens fastställande, inte vara ett beslut som omfattas av den kategori av tvistlösning som anges i artikel 37.11 eller 37.12 i direktiv 2009/72. Såsom framgår av tidigare versioner av direktiv 2009/72 avser artikel 37.11 och 37.12 beslut som antas av tillsynsmyndigheten i dess egenskap av tvistlösande myndighet,<sup>27</sup> i syfte att lösa horisontella tvister mellan två eller flera parter i de situationer som där anges. Genom artikel 37.11 inrättas ett särskilt förfarande för klagomål som görs av ”varje part” mot en systemansvarig för överförings- eller distributionssystemet vad avser den systemansvariges skyldigheter i enlighet med detta direktiv, som leder till ett bindande beslut av tillsynsmyndigheten, så länge det inte har upphävts efter ett överklagande. Artikel 37.12 rör ”klagomål för behandling” avseende beslut från tillsynsmyndigheten om tariffer eller metoder som har ingetts av ”varje berörd part som har rätt att inge klagomål” angående sådana beslut och föreskriver vissa processuella begränsningar angående tidsfristen för att inge klagomål och att ett sådant klagomål inte ska utgöra hinder för verkställighet.<sup>28</sup>

45. Om detta var hela saken skulle det inte vara svårt att besvara den första tolkningsfrågan nekande. Såsom har anförts av den hänskjutande domstolen (se punkterna 12 och 19 i detta förslag till avgörande) gäller det aktuella beslutet från Energimyndigheten frågan huruvida elnätsföretaget har agerat i strid med artikel 57.2 i elmarknadslagen, vilken grundar sig på artikel 3.7 och bilaga I punkt 1 d i direktiv 2009/72, som kräver att medlemsstaterna ska se till att kunder som är konsumenter erbjuds ett brett urval av betalningssätt. Beslutet är också kopplat till en bestämmelse i det avtal mellan konsumentkunden och elnätsföretaget som är aktuellt i det nationella målet.

46. Således är omständigheterna i förevarande mål komplicerade och, som jag förstår saken, har Energimyndigheten enligt nationell rätt inte någon skyldighet att fatta beslut om en begäran om utredning. Eftersom Energimyndigheten emellertid har vidtagit åtgärder till följd av A:s begäran och fattat ett beslut angående åtgärder för att skydda konsumentkunder såsom A enligt direktiv 2009/72, verkar detta resultera i ett tillräckligt faktiskt samband mellan det berörda beslutet från Energimyndigheten och direktiv 2009/72. I praktiken gäller Energimyndighetens beslut nationella bestämmelser som genomför vissa skyddsgarantier som konsumentkunder har enligt direktiv 2009/72 i finländsk rätt. På denna grund kan Energimyndighetens beslut anses falla inom det materiella tillämpningsområdet för direktiv 2009/72 och således de rättsmedel som anges i artikel 37.17 i direktiv 2009/72 och mer allmänt gäller i unionsrätten.

22 EUT L 158, 2019, s. 125.

23 Se artikel 72.1 i direktiv 2019/944.

24 Se artikel 60.8 i direktiv 2019/944.

25 Se, bland annat, skäl 86 och artiklarna 58 g och 59 r i direktiv 2019/944.

26 Min kursivering. Se även skäl 36 i direktiv 2019/944.

27 Se, bland annat, artiklarna 34.4, 37.3 b, 37.4 e och 37.5 c i direktiv 2009/72. Enligt artikel 37.15 i direktivet ska klagomål enligt punkterna 11 och 12 ”inte påverka rätten att överklaga enligt gemenskapsrätten eller den nationella lagstiftningen”.

28 Se, Jones, Christopher. (redaktör), *EU Energy Law*, Vol 1, *The Internal Energy Market*, 4:e upplagan, Claeys & Casteels, 2016, punkt 6.107–6.113.

### *C. Tolkning av artikel 37.17 i direktiv 2009/72*

47. Det unika i förevarande mål är därför hur artikel 37.17 i direktiv 2009/72 och principen om ett effektivt domstolsskydd som garanteras genom unionsrätten ska tolkas när det gäller en konsument som A under dessa förhållanden. Finns det i medlemsstaten tillräckligt många sätt att skydda konsumentens rätt till ett effektivt domstolsskydd, eller snarare, krävs enligt unionsrätten att medlemsstaten skapar ett nytt rättsmedel inom ramen för ett förvaltningsförfarande angående en begäran om utredning inför tillsynsmyndigheten?

48. Enligt fast rättspraxis utgör principen om ett effektivt domstolsskydd en allmän princip i unionsrätten. Denna princip följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och den har kommit till uttryck i artiklarna 6 och 13 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, och den har därefter även stadfäst i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 19.1 andra stycket FEU, vari anges att det ankommer på medlemsstaterna att säkerställa domstolsskyddet för de rättigheter som enskilda har enligt unionsrätten.<sup>29</sup> Det framgår att även om det i princip ankommer på den nationella rätten att definiera enskildas talerätt och rättsskyddsintresse, ställer unionslagstiftningen ändå krav på att en nationell regel inte får undergräva rätten till ett effektivt domstolsskydd.<sup>30</sup> Såsom domstolen har funnit, med början i domen i målet Unibet,<sup>31</sup> är medlemsstaterna endast skyldiga att skapa nya rättsmedel enligt nationell rätt för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd för enskildas rättigheter enligt unionsrätten i avsaknad av ett sådant.

49. I förevarande mål framgår det av beslutet om hänskjutande (se punkt 19 i detta förslag till avgörande) att det i finländsk lagstiftning föreskrivs ett rättsmedel som gör det möjligt för en konsument att framställa ett enskilt klagomål mot ett elnätsföretag för att fastställa företagets skyldigheter enligt direktiv 2009/72. En konsument har möjlighet att framställa klagomål till konsumenttvistenämnden och konsumentombudsmannen eller väcka talan vid allmän domstol.

50. I detta avseende bör anmärkas att ingen av de parter som har yttrat sig i förevarande mål har bestritt det argument som den finländska regeringen framställde vid förhandlingen, nämligen att en kund som är konsument, har rätt att väcka talan vid allmän domstol för att fastställa huruvida företaget har åsidosatt direktiv 2009/72 och att kundens rätt till ett effektivt domstolsskydd enligt unionsrätten därmed är säkerställd och att tillsynsmyndighetens beslut inte är bindande för de allmänna domstolarna eller konsumenttvistenämnden. Inte heller visar A:s argument angående de eventuella nackdelarna med att framställa klagomål till konsumenttvistenämnden och de allmänna domstolarna (se punkt 23 i detta förslag till avgörande) att dessa rättsmedel inte kan utnyttjas av konsumentkunder eller att en konsument i övrigt har berövats ett effektivt domstolsskydd.

51. Mot bakgrund av föregående överväganden anser jag att principen om ett effektivt domstolsskydd enligt unionsrätten i princip inte kräver att en medlemsstat inrättar ett nytt rättsmedel inom ramen för ett förfarande med begäran om utredning inför tillsynsmyndigheten, i den utsträckning det finns andra effektiva rättsmedel som gör att konsumenten kan fastställa huruvida ett elnätsföretag uppfyller sina skyldigheter enligt 2009/72, vilket är en fråga som måste fastställas av den hänskjutande domstolen.

<sup>29</sup> Se, exempelvis, dom av den 13 mars 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, punkterna 37 och 38 och där angiven rättspraxis), och dom av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oberoende) (C-619/18, EU:C:2019:531, punkterna 48 och 49 och där angiven rättspraxis).

<sup>30</sup> Se, exempelvis, dom av den 16 juli 2009, Mono Car Styling (C-12/08, EU:C:2009:466, punkt 49 och där angiven rättspraxis), och dom av den 19 mars 2015, E.ON Földgáz Trade (C-510/13, EU:C:2015:189, punkt 50).

<sup>31</sup> Dom av den 13 mars 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, särskilt punkterna 40 och 41). Se även, exempelvis, dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkterna 103 och 104), och dom av den 24 oktober 2018, XC m.fl. (C-234/17, EU:C:2018:853, punkt 51).

52. Min slutsats är därför att A, mot bakgrund av de möjligheter som A har enligt finländsk rätt, och såsom krävs enligt ovan beskrivna bestämmelser i direktiv 2009/72, inte anses vara en ”part som berörs av ett beslut fattat av en tillsynsmyndighet” i den mening som avses i artikel 37.17 i direktiv 2009/72, trots att bestämmelser om rättsmedel av det slag som artikel 37.17 i direktiv 2009/72 vanligen tolkas extensivt av domstolen.<sup>32</sup> Tolkningen av denna bestämmelse kan inte påverka det rättsliga ramverk för att hantera konsumentklagomål som har beskrivits ovan och regleras i direktiv 2009/72. Detta är fallet även om tillsynsmyndigheten väljer att behandla ett klagomål som kan anses vara förenat med genomförandet av detta direktiv. Förutsatt att dessa rättsmedel är tillräckliga för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd för konsumenters rättigheter, vilket är en fråga som den hänskjutande domstolen måste avgöra, kan varken ordalydelsen i artikel 37.17 i direktiv 2009/72, eller dess innehåll eller syfte, anses medge en tolkning av denna bestämmelse som har förordats av A, den nederländska regeringen och kommissionen.

53. Det ska erinras att artikel 37.16 och 37.17 infördes i direktiv 2009/72 tillsammans med nya bestämmelser som stärkte tillsynsmyndigheternas oberoende, mål, uppgifter och rättigheter.<sup>33</sup> Såsom följer av kommissionens tolkningsmeddelande om tillsynsmyndigheter,<sup>34</sup> avser artikel 37.16 och 37.17 tillsynsmyndighetens rättsliga ansvarstagande, det vill säga att det måste vara möjligt att väcka talan mot beslut från tillsynsmyndigheter som har att göra med tillsynsmyndighetens oberoende och ansvar.<sup>35</sup> I detta meddelande uppmärksammas också möjligheten att en medlemsstats regering kan överklaga ett beslut från tillsynsmyndigheten.<sup>36</sup> Även om detta antyder att begreppet ”part som berörs” enligt artikel 37.17 i direktiv 2009/72 i princip skulle vara tillämpligt på varje slags part som påverkas av ett beslut av tillsynsmyndigheten tar det inte hänsyn till den ovanliga situationen där en tillsynsmyndighet har ombetts fatta ett beslut som strider mot de möjligheter till överklagande som föreskrivs i direktiv 2009/72 och nationell rätt i medlemsstaten.

## VI. Förslag till avgörande

54. Mot bakgrund av vad som har anförts ovan föreslår jag att domstolen ska besvara de tolkningsfrågor som ställts av Högsta förvaltningsdomstolen på följande sätt:

Artikel 37.17 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG ska tolkas så, att en person som i egenskap av konsument är kund hos ett elnätsföretag inte kan anses vara en ”part som berörs av ett beslut fattat av en tillsynsmyndighet” i den mening som avses i nämnda bestämmelse, under de omständigheter som är aktuella i det nationella målet.

32 Detta framgår mycket riktigt av de avgöranden från domstolen som diskuterades ovan i avsnitt A i detta förslag till avgörande. Se, även, dom av den 13 oktober 2016, Polkomtel (C-231/15, EU:C:2016:769, punkterna 20 och 21).

33 Se direktiv 2009/72, särskilt skäl 33. I artikel 37.16 i direktivet anges att ”[t]illsynsmyndighetens beslut ska vara fullt motiverade för att medge domstolsprövning. Besluten ska vara tillgängliga för allmänheten samtidigt som den konfidentiella karaktären hos kommersiellt känsliga uppgifter ska bevaras”.

34 Se punkt 5 i kommissionens tolkningsmeddelande av den 22 januari 2010 avseende tillsynsmyndigheter i direktiv 2009/72 och direktiv 2009/73, tillgängligt på [https://ec.europa.eu/energy/](https://ec.europa.eu/energy/(nedan kallat kommissionens tolkningsmeddelande om tillsynsmyndigheter))(nedan kallat kommissionens tolkningsmeddelande om tillsynsmyndigheter).

35 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Geelhoed i målet Connect Austria (C-462/99, EU:C:2001:683, punkterna 43–49). För ytterligare diskussion se, exempelvis, De Somer, Stéphanie, ”The powers of national regulatory authorities as agents of EU law”, ERA Forum, volym 18, 2018, s. 581–595, särskilt s. 589–593.

36 Kommissionens tolkningsmeddelande om tillsynsmyndigheter s. 20 (se fotnot 34 ovan).