Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIOVANNI PITRUZZELLA
4 päivänä kesäkuuta 2020[1]

Asia C-360/19

Crown Van Gelder BV
vastaan
Autoriteit Consument en Markt,
muuna osapuolena
TenneT TSO BV

(Ennakkoratkaisupyyntö – College van Beroep voor het bedrijfsleven (taloudellis-hallinnollisten asioiden ylioikeus, Alankomaat))

Ennakkoratkaisupyyntö – Sähkön sisämarkkinat – Direktiivi 2009/72/EY – 37 artikla – Sääntelyviranomaisen tehtävät ja toimivaltuudet – Käsite ”osapuoli, joka haluaa tehdä valituksen” – Sääntelyviranomaiselle siirtoverkonhaltijasta tehty valitus – Tutkittavaksi ottaminen – Edellytys, jonka mukaan osapuolella on oltava suora tai sopimukseen perustuva suhde mainittuun verkonhaltijaan – Tällaisen edellytyksen puuttuminen

1. Edellyttääkö siirtoverkonhaltijasta kansalliselle sähköalan sääntelyviranomaiselle tehtävän valituksen tekeminen välttämättä sitä, että valittaja on kytketty kyseiseen verkkoon kyseisen verkonhaltijan kanssa tehdyn suoran sopimuksen nojalla?

2. Tämä on pääpiirteissään se kysymys, joka unionin tuomioistuimelle on esitetty nyt tarkasteltavassa asiassa, jossa on kyse College van Beroep voor het bedrijfslevenin (taloudellis-hallinnollisten asioiden ylioikeus, Alankomaat) sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/54/EY kumoamisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/72/EY[2] 37 artiklan 11 kohdan tulkinnasta esittämästä ennakkoratkaisukysymyksestä.

3. Kansallisen tuomioistuimen esittämä ennakkoratkaisukysymys nousi esiin asiassa, jossa on kyse valituksesta, jonka Crown Van Gelder BV -yhtiö (jäljempänä Crown) teki Autoriteit Consument en Marktin (kuluttaja- ja markkinaviranomainen, Alankomaat; jäljempänä ACM) päätöksestä, jossa viimeksi mainittu totesi, ettei se voinut ottaa tutkittavaksi Crownin laajan sähköhäiriön seurauksena tekemää valitusta, jossa vaadittiin, että Alankomaiden siirtoverkonhaltijan olisi todettu rikkoneen direktiivistä 2009/72 johtuvia velvoitteitaan. ACM ei katsonut voivansa ottaa valitusta tutkittavaksi sillä perusteella, ettei Crownin (joka on liitetty alueelliseen jakeluverkkoon) ja edellä mainitun siirtoverkonhaltijan välillä ole suoraa suhdetta.

1 Alkuperäinen kieli: italia.

2 EUVL 2009, L 211, s. 55. Direktiivi 2009/72 kumotaan 1.1.2021 lähtien sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2012/27/EU muuttamisesta 5.6.2019 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2019/944 (uudelleenlaadittu) (EUVL 2019, L 158, s. 125). Ks. tästä direktiivin 2019/944 72 artiklan 1 kohta.

4. Nyt tarkasteltavassa asiassa unionin tuomioistuimella on mahdollisuus selventää direktiivin 2009/72 37 artiklan 11 kohdassa[3] tarkoitetun kansalliselle sähköalan sääntelyviranomaiselle tehtävän valituksen tekemistä koskevan oikeuden henkilöllistä ulottuvuutta.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

5. Direktiivin 2009/72 johdanto-osan 34, 37, 42, 51 ja 54 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(34) Energia-alan sääntelyviranomaisten olisi voitava tehdä päätöksiä kaikista sähkön sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta merkityksellisistä sääntelykysymyksistä, ja niiden tulisi olla täysin riippumattomia kaikista muista julkisista tai yksityisistä eduista. Tämä ei kuitenkaan estä muutoksenhakumahdollisuutta – –.

– –

(37) Energia-alan sääntelyviranomaisilla olisi oltava toimivalta tehdä sähköalan yrityksiä koskevia sitovia päätöksiä ja määrätä tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia sähköalan yrityksille, jotka eivät täytä velvollisuuksiaan, tai ehdottaa, että toimivaltainen tuomioistuin määrää niille tällaisia seuraamuksia. Energia-alan sääntelyviranomaisille olisi myös annettava toimivalta päättää – – asianmukaisista toimenpiteistä, joilla taataan asiakkaan saama hyöty – –. – – Energia-alan sääntelyviranomaisille olisi lisäksi annettava toimivalta osaltaan varmistaa yleispalvelun ja julkisen palvelun korkea taso markkinoiden avaamisen yhteydessä, heikossa asemassa olevien asiakkaiden suojelu sekä se, että kuluttajansuojatoimenpiteet ovat tehokkaita. – –

– –

(42) On tärkeää, että yhteisön koko teollisuus ja kauppa, pienet ja keskisuuret yritykset mukaan luettuina, sekä kaikki unionin kansalaiset, jotka hyötyvät sisämarkkinoiden taloudellisista eduista, voisivat myös nauttia korkeatasoisesta kuluttajansuojasta, – – erityisesti kotitalousasiakka[at] – –. Näillä asiakkailla pitäisi myös olla oikeus valintaan, oikeudenmukaisuuteen, edustukseen ja riitojenratkaisumenettelyihin.

– –

(51) Kuluttajien etujen olisi oltava keskeisessä osassa tässä direktiivissä – –. Kuluttajien nykyisiä oikeuksia on vahvistettava, ja ne on turvattava, ja niihin liittyvää avoimuutta olisi lisättävä. Kuluttajansuojatoimenpiteillä olisi varmistettava, että kaikki kuluttajat laajemmalla [unionin] toiminta-alalla hyötyvät kilpailulle avoimista markkinoista. Jäsenvaltioiden tai, kun jäsenvaltiossa on niin säädetty, sääntelyviranomaisten olisi huolehdittava kuluttajien oikeuksien toteutumisesta.

– –

(54) Kaikkien kuluttajien saatavilla olevat tehokkaat riitojenratkaisukeinot takaavat paremman kuluttajansuojan. Jäsenvaltioiden olisi otettava käyttöön nopeat ja tehokkaat menettelyt valitusten käsittelemiseksi.”

3 Direktiivin 2009/72 37 artiklan 11 kohdan sanamuoto on sama kuin direktiivin 2019/944 60 artiklan 2 kohdan sanamuoto.

6. Direktiivin 2009/72 1 artiklan mukaan ”direktiivissä vahvistetaan yhteiset säännöt sähkön tuotannolle, siirrolle, jakelulle ja toimitukselle sekä kuluttajansuojaa koskevat säännöt, jotta voidaan tehostaa ja yhdentää [unionin] kilpailulle avoimia sähkömarkkinoita. – – Siinä määritellään myös yleispalvelun velvoitteet ja sähkönkuluttajien oikeudet ja selvennetään kilpailuvaatimuksia”.

7. Direktiivin 2009/72 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

4) ’siirtoverkonhaltijalla’ luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka on vastuussa siirtoverkon käytöstä, ylläpidosta ja tarvittaessa kehittämisestä tietyllä alueella, sen mahdollisista yhteyksistä muihin verkkoihin sekä sen varmistamisesta, että verkko pystyy täyttämään kohtuulliset sähkön siirtovaatimukset pitkällä aikavälillä;

– –

9) ’loppukäyttäjällä’ asiakasta, joka ostaa sähköä omaan käyttöönsä;

– –”

8. Direktiivin 2009/72 3 artiklan 7 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet loppukäyttäjien suojelemiseksi ja varmistettava erityisesti, että heikossa asemassa olevia asiakkaita suojellaan asianmukaisilla toimenpiteillä. – – Niiden on varmistettava kuluttajansuojan korkea taso erityisesti – – riitojenratkaisumenettelyjen – – osalta. – –”.

9. Direktiivin 2009/72 12 artiklassa, jonka otsikko on ”Siirtoverkonhaltijoiden tehtävät”, säädetään seuraavaa:

”Kunkin siirtoverkonhaltijan on vastattava

a) sen varmistamisesta, että verkko pystyy täyttämään kohtuulliset sähkönsiirtovaatimukset pitkällä aikavälillä; varmojen, luotettavien ja tehokkaiden siirtoverkkojen käytöstä, ylläpidosta ja kehittämisestä taloudellisten edellytysten mukaisesti ottaen ympäristö asianmukaisesti huomioon;

b) riittävien resurssien varmistamisesta palvelua koskevien velvoitteiden täyttämiseksi;

c) osaltaan toimitusvarmuuden turvaamisesta varmistamalla riittävä siirtokapasiteetti ja verkon toimintavarmuus;

d) verkon sähkövirtojen ohjaamisesta ottaen huomioon energiavaihto muiden yhteenliitettyjen verkkojen kanssa; tällöin siirtoverkonhaltija on vastuussa siitä, että sähköverkko on varma, luotettava ja tehokas, sekä tässä yhteydessä siitä, että kaikki tarvittavat lisäpalvelut, myös kysyntäjouston edellyttämät palvelut, ovat saatavilla, siltä osin kuin kyseinen saatavuus ei riipu jostain muusta verkon kanssa yhteenliitetystä siirtoverkosta;

e) riittävien tietojen toimittamisesta verkon kanssa yhteenliitettyjen muiden verkkojen haltijoille, jotta yhteenliitetyn verkon varma ja tehokas toiminta, koordinoitu kehittäminen ja yhteentoimivuus voidaan varmistaa;

– –”

10. Mainitun direktiivin 32 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Siirto- tai jakeluverkonhaltija voi evätä verkkoon pääsyn, jos verkon kapasiteetti ei ole riittävä. – – Sääntelyviranomaisten, kun jäsenvaltiossa on niin säädetty, tai jäsenvaltioiden on varmistettava, että näitä kriteerejä sovelletaan johdonmukaisesti ja että verkon käyttäjä, jolta pääsy on evätty, voi turvautua riitojenratkaisumenettelyyn. – –”

11. Direktiivin 2009/72 37 artiklassa, jonka otsikko on ”Sääntelyviranomaisen tehtävät ja toimivaltuudet”, säädetään seuraavaa:

”1. Sääntelyviranomaisen tehtävänä on:

– –

b) varmistaa, että siirto- ja jakeluverkonhaltijat, ja tarvittaessa verkon omistajat, sekä kaikki sähköalan yritykset noudattavat tästä direktiivistä ja muusta asiaa koskevasta yhteisön lainsäädännöstä johtuvia velvollisuuksiaan, myös rajat ylittävien kysymysten osalta;

– –

h) seurata verkon varmuutta ja luotettavuutta koskevien sääntöjen noudattamista ja arvioida niiden aiempaa toimivuutta – –;

– –

m) seurata aikaa, jonka siirto- ja jakeluverkonhaltijat käyttävät liitäntöjen ja korjausten suorittamiseen;

n) osaltaan varmistaa muiden asiaankuuluvien viranomaisten kanssa muun muassa liitteessä I säädettyjen kuluttajansuojatoimenpiteiden tehokkuus ja täytäntöönpano;

– –.

4. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että sääntelyviranomaisille annetaan toimivaltuudet, joiden nojalla ne voivat suorittaa 1, 3 ja 6 kohdassa tarkoitetut tehtävät tehokkaasti ja joutuisasti. Tätä varten sääntelyviranomaisella on oltava vähintään valtuudet:

– –

a) tehdä sähköalan yrityksiä sitovia päätöksiä;

– –

d) määrätä tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia sähköalan yrityksille, jotka eivät täytä velvollisuuksiaan, jotka johtuvat tästä direktiivistä tai asiaan liittyvistä oikeudellisesti sitovista sääntelyviranomaisen tai viraston tekemistä päätöksistä, tai ehdottaa toimivaltaiselle tuomioistuimelle, että tämä määräisi kyseisiä seuraamuksia. Tähän on sisällyttävä toimivalta määrätä tai ehdottaa määrättäväksi – – seuraamuksia, jos nämä eivät täytä tämän direktiivin mukaisia velvoitteitaan; sekä

– –

11. Jos jokin osapuoli haluaa tehdä valituksen siirto- tai jakeluverkonhaltijasta tästä direktiivistä johtuvien kyseisen verkonhaltijan velvoitteiden osalta, se voi osoittaa valituksensa sääntelyviranomaiselle, joka tekee riitojenratkaisuviranomaisena asiasta päätöksen kahden kuukauden kuluessa valituksen vastaanottamisesta. Tätä määräaikaa voidaan pidentää kahdella kuukaudella, jos sääntelyviranomainen pyytää lisätietoja. Tätä pidennettyä määräaikaa voidaan pidentää lisää valituksen tekijän suostumuksella. Sääntelyviranomaisen päätös on sitova, paitsi jos ja siihen asti kun se kumotaan muutoksenhaussa.

12. Kuka tahansa haittaa kärsinyt osapuoli, jolla on oikeus tehdä valitus tämän artiklan mukaisesti tehdystä menetelmiä koskevasta päätöksestä tai, jos sääntelyviranomaisella on velvollisuus neuvotella, ehdotetuista tariffeista tai menetelmistä, voi viimeistään kahden kuukauden kuluessa tai jäsenvaltioiden asettaman lyhyemmän ajanjakson kuluessa päätöksen tai päätösehdotuksen julkaisemisesta esittää valituksen vaatien päätöksen uudelleentarkastelua. Valituksella ei ole lykkäävää vaikutusta.

– –

17. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisella tasolla on olemassa sopivat järjestelmät, joiden mukaisesti osapuoli, jota sääntelyviranomaisen päätös koskee, voi hakea siihen muutosta elimeltä, joka on riippumaton asianomaisista osapuolista ja hallituksista.”

B Alankomaiden oikeus

12. Direktiivin 2009/72 37 artikla on saatettu osaksi Alankomaiden oikeutta sähkön tuotannon, siirron ja toimittamisen sääntelystä 2.7.1998 annetun lain (Wet houdende regels met betrekking tot de productie, het transport en de levering van elektriciteit (Elektriciteitswet 1998), jäljempänä vuoden 1998 sähkölaki)[4] 51 §:n 1 momentilla.

II Tosiseikat, pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymys

13. Diemenin (Alankomaat) korkeajännitettä (380 kV) käyttävällä kytkinasemalla tapahtuneen häiriön seurauksena aiheutui 27.3.2015 erittäin laaja sähköhäiriö. Tämä kytkinasema on osa Alankomaiden korkeajännitesiirtoverkkoa, jonka valtakunnalliseksi verkonhaltijaksi on nimetty TenneT TSO B.V. (jäljempänä TenneT). Häiriö johti kytkinaseman toiminnan täydelliseen lamaantumiseen, minkä seurauksena suuri osa Pohjois-Hollannin alueesta ja pieni osa Flevolandin läänistä jäi muutamaksi tunniksi vaille sähköä.

14. Crown on yhtiö, joka harjoittaa paperitehdastoimintaa Alankomaiden pohjoisosassa. Sen tehdas on liitetty jakeluverkkoon, jonka verkonhaltijana toimii Liander N.V. ja johon sähköä syötetään TenneTin hallinnoimasta valtakunnallisesta korkeajännitesiirtoverkosta. Mainittu sähköhäiriö keskeytti sähkön siirtämisen Crownin tehtaalle 27.3.2015 useiden tuntien ajaksi.

15. Crown valitti ACM:ään ja vaati tätä toteamaan, että TenneT ei ole toteuttanut kaikkia sen käytettävissä olleita kohtuullisia toimenpiteitä sähkön siirtopalvelun keskeytymisen estämiseksi ja että Diemenin kytkinaseman verkkorakenne ei ole lain vaatimusten mukainen. Crown on esittänyt, että sähkönsiirron keskeytyminen johtui siitä, että TenneT oli laiminlyönyt edellä mainitut velvollisuutensa sen valtakunnallisen siirtoverkon haltijana, jossa vika ilmeni.

4 Stb. 1998, nro 427.

16. ACM jätti 30.4.2018 tekemällään päätöksellä TenneTiä koskevan Crownin valituksen tutkimatta sillä perusteella, ettei Crownin ja TenneTin välillä ole suoraa suhdetta; Crownin tehdas on nimittäin liitetty yksinomaan jakeluverkkoon, jonka haltija on Liander, eikä siirtoverkkoon, jonka haltija on TenneT. Tällä perusteella ACM katsoi näin ollen, ettei Crownia voida pitää vuoden 1998 sähkölain 51 §:n 1 momentissa ja direktiivin 2009/72 37 artiklan 11 kohdassa tarkoitettuna ”osapuolena”.

17. Edellä esitetyn perusteella Crown van Gelder valitti mainitusta ACM:n päätöksestä ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen.

18. Kyseinen tuomioistuin toteaa, että osapuolten välillä on erimielisyyttä siitä, miten on tulkittava direktiivin 2009/72 37 artiklan 11 kohdan käsitettä ”osapuoli, joka haluaa tehdä valituksen”, ja tarkemmin sanottuna siitä, miten rajataan ne oikeussubjektit, joilla on oikeus tehdä valitus. Kyseinen tuomioistuin on epävarma merkityksestä, joka kyseiselle käsitteelle tulisi antaa, ja pohtii, voiko Crownin kaltainen oikeussubjekti tehdä valituksen ACM:ään nyt tarkasteltavassa asiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa.

19. Tässä tilanteessa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko – – direktiivin [2009/72] 37 artiklan 11 kohtaa tulkittava siten, että tässä säännöksessä annetaan oikeus valituksen tekemiseen valtakunnallisen verkon haltijasta (siirtoverkonhaltija) myös sellaiselle osapuolelle, jolla ei ole liitäntää kyseisen valtakunnallisen verkon haltijan (siirtoverkonhaltija) verkkoon vaan ainoastaan liitäntä alueelliseen verkkoon (jakeluverkko), jossa sähkönsiirto katkeaa alueelliseen verkkoon (jakeluverkko) sähköä syöttävässä valtakunnallisessa verkossa (siirtoverkko) olleen keskeytyksen takia?”

III Oikeudellinen arviointi

20. Ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta, onko direktiivin 2009/72 37 artiklan 11 kohdassa tarkoitettua käsitettä ”osapuoli, joka haluaa tehdä valituksen” tulkittava siten, että loppukäyttäjällä on oikeus tehdä kansalliselle sääntelyviranomaiselle valitus valtakunnallisen siirtoverkon haltijasta sellaisessa tapauksessa, ettei kyseistä loppukäyttäjää ole suoraan liitetty asianomaiseen siirtoverkkoon vaan ainoastaan jakeluverkkoon, joka ottaa sähkön kyseisestä siirtoverkosta, ja että siirtoverkossa, josta se jakeluverkko, johon loppukäyttäjä on liitetty, ottaa sähkön, ilmenee katkos energian siirrossa.

21. Direktiivin 2009/72 37 artiklan 11 kohdassa säädetään, että ”jos jokin osapuoli haluaa tehdä valituksen siirto- tai jakeluverkonhaltijasta tästä direktiivistä johtuvien kyseisen verkonhaltijan velvoitteiden osalta, se voi osoittaa valituksensa sääntelyviranomaiselle, joka tekee riitojenratkaisuviranomaisena asiasta päätöksen kahden kuukauden kuluessa valituksen vastaanottamisesta”.

22. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämä kysymys koskee kyseisen säännöksen henkilöllistä soveltamisalaa, tarkemmin sanottuna siihen sisältyvän käsitteen ”osapuoli, joka haluaa tehdä valituksen” ulottuvuutta.

23. Unionin tuomioistuimelle huomautuksia esittäneet osapuolet ovat erimielisiä käsitteen tulkinnasta. Crown ja Euroopan komissio puoltavat laveaa tulkintaa ja katsovat, että loppukäyttäjällä on oikeus tehdä valitus siirtoverkonhaltijasta siinäkin tapauksessa, ettei loppukäyttäjän ja siirtoverkonhaltijan välillä ole suoraa yhteyttä tai sopimussuhdetta. Alankomaiden ja Suomen hallitukset sekä TenneT puolestaan kannattavat käsitteen suppeampaa tulkintaa ja katsovat, että direktiivin 2009/72 37 artiklan 11 kohdassa tarkoitettu valitusoikeus edellyttää valituksen tekijän ja valituksen kohteena olevan siirtoverkonhaltijan suoraa keskinäistä suhdetta.

24. Jotta kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisukysymykseen voidaan vastata, on siis ratkaistava, miten on tulkittava direktiivin 2009/72 37 artiklan 11 kohdan käsitettä ”osapuoli, joka haluaa tehdä valituksen”.

25. Aluksi totean, ettei kyseiseen direktiiviin sisälly minkäänlaista määritelmää kyseisestä käsitteestä kokonaisuutena eikä sanoista, joista se koostuu (”osapuoli” ja ”valitus”), yksittäin tarkasteltuina. [5]

26. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sekä unionin oikeuden yhtenäinen soveltaminen että yhdenvertaisuusperiaate edellyttävät, että unionin oikeuden sellaisen säännöksen sanamuotoa, jossa ei ole nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen säännöksen merkityksen ja ulottuvuuden määrittämiseksi, on tavallisesti tulkittava koko unionissa itsenäisesti ja yhtenäisesti ottamalla huomioon paitsi säännöksen sanamuoto myös sen asiayhteys ja kyseessä olevalla säännöstöllä tavoiteltu päämäärä. [6]

27. Direktiivin 2009/72 37 artiklan 11 kohdan sanamuodosta on ensinnäkin todettava, että kyseisessä säännöksessä on käytetty varsin laveaa ilmaisua, jonka mukaan *jokin* (mikä tahansa) osapuoli, joka haluaa tehdä valituksen siirto- tai jakeluverkonhaltijasta mainitusta direktiivistä johtuvien kyseisen verkonhaltijan velvoitteiden osalta, voi osoittaa valituksensa sääntelyviranomaiselle.

28. Kyseisen säännöksen sanamuodosta käy selvästi ilmi, että siinä asetetaan kaksi ehtoa sille, onko sääntelyviranomainen toimivaltainen käsittelemään valituksen: ensinnäkin valitus on tehtävä siirto- tai jakeluverkonhaltijasta ja toiseksi valituksen on koskettava direktiivistä 2009/72 johtuvia edellä mainitun verkonhaltijan velvoitteita. Säännöksessä ei sen sijaan säädetä, että direktiivissä 2009/72 tarkoitettu oikeus tehdä valitus [7] edellyttäisi sen henkilön, joka haluaa tehdä valituksen, ja sen verkonhaltijan, josta valitus tehdään, suoraa keskinäistä suhdetta. Päinvastoin se, että säännöksessä nimenomaisesti viitataan mihin tahansa osapuoleen, viittaa kyseisen säännöksen henkilöllisen soveltamisalan laajuuteen.

29. Se, että kyseisessä säännöksessä käytetään sanaa ”osapuoli”, voi tosin aiheuttaa jonkin verran tulkinnanvaraisuutta sikäli, että kyseistä sanaa voitaisiin tulkita niin, että valitusoikeus on yksinomaan henkilöillä, jotka ovat osapuolena sopimuksessa.

30. Tällainen tulkinta ei kuitenkaan mielestäni ole oikea.

31. Tästä on ensinnäkin todettava, ettei sana ”osapuoli” kirjaimellisesti luettuna välttämättä tarkoita ainoastaan sopimuksen osapuolta, vaan se voidaan ymmärtää myös ”prosessuaalisessa” mielessä niin, että sillä viitataan henkilöihin, joilla on intressi osoittaa valitus sääntelyviranomaiselle.

32. Toiseksi on huomattava, että kaikissa kyseisen säännöksen kieliversioissa ei ole käytetty sanaa, joka voi johtaa tällaiseen tulkinnanvaraisuuteen. Vaikka nimittäin esimerkiksi englannin, ranskan, espanjan ja hollannin kielissä onkin käytetty sanoja, jotka vastaavat italian osapuolta merkitsevää parte-sanaa, [8] muun muassa saksan- ja portugalinkielisissä versioissa on käytetty sanoja, joilla ei ole lainkaan mahdollista sopimukseen viittaavaa merkitystä vaan jotka viittaavat sen sijaan yksiselitteisesti kyseisen henkilön intressiin tehdä valitus sääntelyviranomaiselle. [9] Tämä seikka puhuu sen puolesta, että

5 Ks. tästä tuomio 23.1.2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, 29 kohta).

6 Ks. mm. tuomio 19.12.2019, GRDF (C-236/18, EU:C:2019:1120, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös tuomio 23.1.2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:3519, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

7 Valituksen tekemistä koskevan mahdollisuuden luokittelusta subjektiiviseksi oikeudeksi ks. tuomio 29.10.2009, komissio v. Belgia (C-474/08, ei julkaistu, EU:C:2009:681, 20 kohta), jossa viitataan direktiivillä 2009/72 sittemmin kumotun direktiivin 2003/54 23 artiklan 5 kohtaan.

8 Näillä kielillä vastaavat sanat ovat järjestyksessä seuraavat: party, partie, parte ja partijen.

9 Saksankielisessä versiossa on käytetty sanaa Betroffene ja portugalinkielisessä versiossa sanaa interessado, jotka voidaan molemmat kääntää vastineella ”asianosainen” tai ”se, jonka etua asia koskee”.

osapuoli-sanaa ei pidä tulkita merkityksessä ”sopimuspuoli”, ja niinpä se tukee sellaista nyt tarkasteltavan säännöksen tulkintaa, jonka mukaan mahdollisuus tehdä valitus ei edellytä, että valituksen tekijän ja valituksen kohteena olevan siirto- tai jakeluverkon haltijan välillä on oltava sopimussuhde.

33. Vaikuttaa siltä, että asiayhteyden tarkastelu vahvistaa tämän tulkinnan.

34. Tältä osin on ensinnäkin huomattava, että osapuoli-sanaa käytetään direktiivin 2009/72 37 artiklan 11 kohdan lisäksi myös kahdessa muussa saman artiklan kohdassa, nimittäin 12 ja 17 kohdassa. [10]

35. Direktiivin 2009/72 37 artiklan 12 kohdassa säädetään menettelystä, joka antaa kenelle tahansa haittaa kärsineelle osapuolelle, jolla on oikeus tehdä valitus direktiivin 37 artiklan mukaisesti tehdystä menetelmiä koskevasta päätöksestä tai, jos sääntelyviranomaisella on velvollisuus neuvotella, ehdotetuista tariffeista tai menetelmistä, mahdollisuuden vaatia valituksella päätöksen uudelleentarkastelua. [11]

36. Direktiivin 2009/72 17 artiklan 37 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisella tasolla on olemassa sopivat järjestelmät, joiden mukaisesti osapuoli, jota sääntelyviranomaisen päätös koskee, voi hakea siihen muutosta elimeltä, joka on riippumaton asianomaisista osapuolista ja hallituksista.

37. Näiden kahden säännöksen tarkastelu osoittaa, ettei kummastakaan niistä käy ilmi, että direktiivin 2009/72 37 artiklassa käytettyä osapuolen käsitettä – jolle, kuten edellä 26 kohdassa on todettu, on annettava yhdenmukainen tulkinta – tulisi tulkita niin, että sen soveltamisala rajoittuisi yksinomaan henkilöihin, joilla on suora tai sopimukseen perustuva suhde siirto- tai jakeluverkonhaltijaan.

38. Päinvastoin on todettava, että direktiivissä 2009/72 säädetään nimenomaisesti vähintään yhdestä tapauksesta, jossa henkilön, jolla ei ole sopimussuhdetta siirto- tai jakeluverkonhaltijaan, on voitava tehdä kyseisestä verkonhaltijasta valitus sääntelyviranomaiselle saman direktiivin 37 artiklan 11 kohdan mukaisesti. Direktiivin 2009/72 32 artiklan 2 kohdassa nimittäin säädetään, että jos siirto- tai jakeluverkonhaltija epää käyttäjältä pääsyn järjestelmäänsä, kyseisen käyttäjän on voitava turvautua riitojenratkaisumenettelyyn kyseistä verkonhaltijaa vastaan.

39. Tältä osin 29.10.2009 annetussa tuomiossa komissio v. Belgia (C-474/08, ei julkaistu, EU:C:2009:681) on selvennetty, että jäsenvaltioilla on velvollisuus huolehtia, että tapaukset, joissa pääsy jakelu- tai siirtoverkkoon on evätty, voidaan saattaa sääntelyviranomaisen käsiteltäviksi direktiivin 2009/72 37 artiklan 11 kohdan mukaisesti tehdyllä valituksella. [12]

40. Myös asiayhteyden tarkastelu puoltaa näin ollen nyt tarkasteltavan säännöksen tulkintaa siten, ettei ole katsottava, että oikeus valittaa siirto- tai jakeluverkonhaltijasta sääntelyviranomaiselle edellyttäisi sopimussuhdetta asianomaisen verkonhaltijan kanssa.

41. Teleologiselta kannalta puolestaan katson, että direktiivin 2009/72 37 artiklan 11 kohtaan sisältyvän käsitteen ”osapuoli, joka haluaa tehdä valituksen” suppea tulkinta, jota ovat esittäneet Alankomaiden ja Suomen hallitukset ja TenneT, on direktiivin 2009/72 37 artiklan 11 kohdan tavoitteiden ja kyseisellä direktiivillä sääntelyviranomaisille asetettujen tehtävien vastainen ja ettei se mahdollisesti myöskään sovi yhteen mainitulla direktiivillä tavoitellun, korkeatasoista kuluttajansuojaa koskevan yleisen päämäärän kanssa.

10 Näiden kahden säännöksen sanamuoto on täsmälleen sama kuin direktiivin 2019/944 60 artiklan 3 ja 8 kohdan sanamuoto.

11 Ks. tuomio 23.1.2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, 26 kohta).

12 Ks. 23 kohta. Kyseinen tuomio koski direktiivillä 2009/72 kumotun direktiivin 2003/54 23 artiklan 5 kohtaa. Kyseinen artikla vastaa direktiivin 2009/72 37 artiklan 11 kohtaa.

42. Direktiivin 2009/72 37 artiklan 11 kohdan tavoitteesta on ensinnäkin todettava, että sillä pyritään antamaan siirto- tai jakeluverkonhaltijan toimenpiteestä tai laiminlyönnistä haittaa kärsineille osapuolille mahdollisuus saattaa asia tuomioistuinten ulkopuolisen, riippumattoman ja asiantuntevan elimen käsiteltäväksi niin, että ne saavat tältä asianomaista verkonhaltijaa sitovan ratkaisun, jossa direktiivin 2009/72 säännösten rikkomukset todetaan ja tarvittaessa saadaan lakkaamaan ja niistä määrätään seuraamuksia.

43. Kuten komissio on aivan oikein todennut, on olemassa vaara, että käsitteen ”osapuoli, joka haluaa tehdä valituksen” suppea tulkinta, jota Alankomaiden ja Suomen hallitukset ja TenneT ovat esittäneet, heikentäisi direktiivin 2009/72 37 artiklan 11 kohdassa säädetyn riitojenratkaisumenettelyn tehokkuutta. Jos valitusmahdollisuuden edellytykseksi nimittäin asetettaisiin valittajan ja asianomaisen siirto- tai jakeluverkonhaltijan sopimussuhde, tämä tulkinta johtaisi siihen, että sääntelyviranomaiselle osoitetun valituksen tekemistä koskevan oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle jäisi merkittävä osa käyttäjistä, toisin sanoen kaikki ne, joilla ei ole siirto- tai jakeluverkonhaltijaan sopimussuhdetta mutta jotka ovat silti kärsineet seurauksista, jotka ovat aiheutuneet siitä, että kyseinen verkonhaltija on mahdollisesti rikkonut direktiivin 2009/72 mukaisia velvollisuuksiaan.

44. Samoista lähtökohdista katson myös, ettei edellä mainittu suppea tulkinta ole yhteensopiva myöskään sääntelyviranomaisille direktiivissä 2009/72 annettujen tehtävien kanssa. Kuten kyseisen direktiivin johdanto-osan 34 ja 37 perustelukappaleesta ja sen 37 artiklasta käy ilmi, näillä viranomaisilla on kyseisen direktiivin järjestelmässä perustavanlaatuinen tehtävä.

45. Tarkemmin sanottuna edellä mainittu tulkinta vaarantaa mielestäni sääntelyviranomaisille direktiivin 2009/72 37 artiklan 1 kohdan b alakohdassa annetun perustavanlaatuisen tehtävän, joka on varmistaa, että siirto- ja jakeluverkonhaltijat noudattavat kyseisestä direktiivistä ja muusta asiaa koskevasta unionin lainsäädännöstä johtuvia velvollisuuksiaan.

46. Jos nimittäin käyttäjien mahdollisuus saattaa asia sääntelyviranomaisen käsiteltäväksi valituksen avulla rajataan ainoastaan niihin tapauksiin, joissa on kyseessä suora liityntä kyseiseen verkkoon tai sopimussuhde asianosaisten välillä, se heikentää väistämättä näiden sääntelyviranomaisten kykyä varmistaa, että siirto- ja jakeluverkonhaltijat noudattavat direktiivistä 2009/72 johtuvia velvoitteitaan. Tällainen lähestymistapa rajoittaisi nimittäin näiden viranomaisten mahdollisuutta saada tietää mainittujen verkonhaltijoiden asiaa koskevan unionin lainsäädännön mahdollisista rikkomuksista ja todeta nämä rikkomukset, mikä puolestaan rajoittaisi direktiivin 2009/72 37 artiklan 4 kohdan a ja d alakohdassa tarkoitettua mahdollisuutta tehdä sitovia päätöksiä ja määrätä seuraamuksia kyseistä lainsäädäntöä rikkoville verkonhaltijoille.

47. Tältä osin on mielestäni tärkeää korostaa, että toisin kuin TenneT on huomautuksissaan väittänyt, direktiivissä 2009/72 ei pelkästään määrätä siirtoverkonhaltijoille tehtäviä ja velvoitteita yksinomaan niiden verkkoihin liittyneitä käyttäjiä kohtaan. Kyseisen direktiivin 12 artiklasta, jossa luetellaan nimenomaisesti siirtoverkonhaltijoiden tehtävät, käy nimittäin selvästi ilmi, että kyseisillä verkonhaltijoilla on luonteeltaan verkkoinfrastruktuuria koskevia tehtäviä: niille on asetettu velvoitteita, jotka koskevat esimerkiksi sähkön toimitusvarmuuden turvaamista tai yhteenliitettyjen verkkojen varman ja tehokkaan toiminnan takaamista ja jotka ylittävät selvästi ne velvoitteet, jotka johtuvat verkonhaltijan sopimussuhteista siirtoverkkoon kytkettyjen asiakkaiden kanssa. Edellä mainitun, direktiivin 2009/72 37 artiklan 11 kohdassa tarkoitetun valitusoikeuden soveltamisalan suppean tulkinnan tueksi ei näin ollen voida vedota siirtoverkonhaltijoille asetettujen velvoitteiden ulottuvuuteen.

48. Erityisesti ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevasta asiasta huomautan lisäksi, että direktiivin 2009/72 37 artiklan 1 kohdan h ja m alakohdassa sääntelyviranomaisten tehtäväksi annetaan nimenomaisesti ”seurata verkon varmuutta ja luotettavuutta koskevien sääntöjen noudattamista ja arvioida niiden aiempaa toimivuutta” ja ”seurata aikaa, jonka siirto[– –]verkonhaltijat käyttävät liitäntöjen ja korjausten suorittamiseen”.

49. Kolmanneksi katson, että käsitteen ”osapuoli, joka haluaa tehdä valituksen” suppea tulkinta, jota Alankomaiden ja Suomen hallitukset ja TenneT ovat ehdottaneet, vaikuttaa mahdollisesti yhteensopimattomalta direktiivillä 2009/72 tavoitellun korkeatasoisen kuluttajansuojan takaamisen päämäärän kanssa, joka on direktiivissä keskeisessä osassa. [13]

50. Kuten direktiivin 2009/72 johdanto-osan 37, 42, 51 ja 54 perustelukappaleesta ja sen 1 artiklasta käy ilmi, yksi direktiivin tärkeimmistä päämääristä on vahvistaa kuluttajansuojatoimenpiteitä ja määritellä sähkönkuluttajien oikeudet siten, että kuluttajille taataan korkeatasoinen suoja. Vastaavasti unionin tuomioistuin on jo todennut, että kyseisen direktiivin 3 artiklan 7 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan varmistamaan kuluttajansuojan korkea taso erityisesti riitojenratkaisumenettelyjen osalta. [14]

51. Tältä osin unionin tuomioistuin on vahvistanut, että niissä tilanteissa, joissa jäsenvaltio päättää uskoa sääntelyviranomaiselle toimivallan riitojen ratkaisemiseen tuomioistuinten ulkopuolella, säädetään kyseisen direktiivin 37 artiklan 11, 16 ja 17 kohdassa selvästi, että osapuolen asema ja oikeus muutoksenhakuun tuomioistuimessa sääntelyviranomaisen päätöksestä on tunnustettava kotitalousasiakkaalle. [15]

52. Edellä olevassa kohdassa mainitussa tilanteessa, jossa sääntelyviranomaiselle uskotaan toimivalta kuluttajia koskevien riitojen ratkaisemiseen tuomioistuinten ulkopuolella, direktiivin 2009/72 37 artiklan 11 kohdassa tarkoitetun säännöksen suppea tulkinta johtaisi – vastaavasti kuin edellä 43 kohdassa on todettu – siihen, että sääntelyviranomaiseen voisivat valittaa ainoastaan ne kuluttajat, joilla on sopimussuhde sen siirto- tai jakeluverkonhaltijan kanssa, joka on väitetysti rikkonut sille kyseisessä direktiivissä asetettuja velvoitteita, kun taas kaikki ne kuluttajat, joilla ei ole verkonhaltijaan sopimussuhdetta mutta joille kyseisen rikkomisen seurauksista on joka tapauksessa aiheutunut haittaa, jäisivät ilman tätä oikeussuojakeinoa. Tulkinta, jonka myötä kuluttajien pääsyä direktiivissä 2009/72 säädettyihin riitojenratkaisumenettelyihin tällä tavoin rajoitettaisiin, ei sopisi yhteen edellä todetun, mainitussa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetun tavoitteen kanssa, jonka mukaan direktiivillä pyritään varmistamaan kuluttajansuojan korkea taso erityisesti riitojenratkaisumenettelyjen osalta.

53. Samasta näkökulmasta voidaan todeta, ettei tällainen tulkinta ole yhdenmukainen sen tehtävän kanssa, joka sääntelyviranomaisille on useilla direktiivin 2009/72 säännöksillä [16] nimenomaisesti annettu ja joka koskee kuluttajansuojan varmistamista ja sen varmistamista, että direktiivissä kuluttajansuojan osalta säädetyt toimenpiteet ovat tehokkaita. [17]

54. Edellä olevan tarkastelun perusteella näyttää näin ollen mielestäni siltä, että direktiivin 2009/72 37 artiklan 11 kohtaan sisältyvää käsitettä ”osapuoli, joka haluaa tehdä valituksen” on tulkittava siten, että oikeus tehdä kyseisessä säännöksessä tarkoitettu valitus siirto- tai jakeluverkonhaltijasta ei edellytä loppukäyttäjän, joka haluaa tehdä valituksen, ja valituksen kohteena olevan verkonhaltijan välisen suoran tai sopimukseen perustuvan suhteen olemassaoloa.

55. Tältä osin huomautan vielä, että – kuten istunnossa käyty keskustelukin vahvisti – kun edellä 28 kohdassa mainitut kaksi edellytystä täyttyvät eli kun yhtäältä valitus tehdään siirto- tai jakeluverkonhaltijasta ja kun toisaalta kyseinen valitus koskee kyseisen verkonhaltijan direktiivistä 2009/72 johtuvia velvollisuuksia, on valituksen tutkittavaksi ottamisen kannalta merkityksetöntä, millä subjektiivisella perusteella loppukäyttäjä on päätynyt tekemään valituksen. Erityisesti on todettava, ettei

13 Ks. tuomio 23.1.2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, 33 kohta).

14 Ks. tästä myös tuomio 23.1.2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, 34 kohta).

15 Tuomio 23.1.2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, 40 kohta).

16 Ks. erityisesti direktiivin 2009/72 36 artikla, erityisesti [1 kohdan] g alakohta, 37 artiklan 1 kohdan n alakohta sekä johdanto-osan 37 perustelukappale, 51 perustelukappaleen loppu ja 54 perustelukappale.

17 Ks. tästä tuomio 23.1.2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, 35 kohta).

mikään estä loppukäyttäjää, joka katsoo itselleen aiheutuneen vahinkoa, joka on johtunut siitä, että siirtoverkonhaltija on rikkonut direktiivin 2009/72 säännöksiä, tekemästä tällaisesta verkonhaltijasta valitusta toimivaltaiselle sääntelyviranomaiselle hankkiakseen todisteita, joita se voi mahdollisesti käyttää toimivaltaisissa kansallisissa tuomioistuimissa nostettavassa vahingonkorvauskanteessa.

56. Tältä osin totean sivuhuomautuksena, ettei missään direktiivin 2009/72 säännöksessä säädetä sääntelyviranomaisen tämän direktiivin soveltamiseksi mahdollisesti tekemän ratkaisun näyttöarvosta siviilituomioistuimissa nostetun vahingonkorvauskanteen yhteydessä. Tällaisen näyttöarvon sääntely perustuu siis kunkin jäsenvaltion kansalliseen oikeuteen. Kuten komissio istunnossa huomautti, mainituilla sääntelyviranomaisilla on kuitenkin toimialaa koskevaa ja teknistä erityisosaamista, joka asettaa ne direktiivistä 2009/72 johtuvien velvoitteiden rikkomisen toteamisen kannalta edulliseen asemaan. Mahdollisuus valittaa näihin viranomaisiin helpottaa näin ollen pääsyä kansallisiin tuomioistuimiin vahingonkorvausvaatimusten esittämiseksi, mikä viime kädessä parantaa unionin oikeuden rikkomista koskevan oikeussuojan tehokkuutta.

IV Ratkaisuehdotus

57. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa College van Beroep voor het bedrijfslevenin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/54/EY kumoamisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/72/EY 37 artiklan 11 kohtaa on tulkittava siten, että loppukäyttäjällä on oikeus tehdä kansalliselle sääntelyviranomaiselle valitus valtakunnallisen siirtoverkon haltijasta sellaisessa tapauksessa, ettei kyseistä loppukäyttäjää ole suoraan liitetty asianomaiseen siirtoverkkoon vaan ainoastaan jakeluverkkoon, joka ottaa sähkön kyseisestä siirtoverkosta, ja että siirtoverkossa, josta se jakeluverkko, johon loppukäyttäjä on liitetty, ottaa sähkön, ilmenee katkos energian siirrossa.