Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
GIOVANNI PITRUZZELLA
esitatud 4. juunil 2020[1]

Kohtuasi C-360/19

Crown Van Gelder BV
versus
Autoriteit Consument en Markt,
kolmanda isikuna osaleb menetluses
TenneT TSO BV

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud College van Beroep voor het bedrijfsleven (apellatsiooniastme halduskohus majandusküsimustes, Madalmaad))

Eelotsusetaotlus – Elektrienergia siseturg – Direktiiv 2009/72/EÜ – Artikkel 37 – Reguleeriva asutuse kohustused ja volitused – Mõiste „isik, kellel on kaebusi“– Reguleerivale asutusele esitatud kaebus riikliku põhivõrguettevõtja kohta – Vastuvõetavus – Vajadus omada selle võrguettevõtjaga otsest või lepingulist suhet – Puudumine

1. Kas selleks, et elektrienergia valdkonna riiklikule reguleerivale asutusele saaks esitada kaebuse riikliku põhivõrguettevõtja kohta, on vajalik olla selle võrguga ühendatud otsese lepingulise suhte kaudu kõnealuse ettevõtjaga?

2. See on sisuliselt küsimus, mis esitati Euroopa Kohtule käesolevas kohtuasjas, mis puudutab College van Beroep voor het bedrijfsleveni (apellatsiooniastme halduskohus majandusküsimustes, Madalmaad) esitatud eelotsusetaotlust Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta direktiivi 2009/72/EÜ, mis käsitleb elektrienergia siseturu ühiseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2003/54/EÜ,[2] artikli 37 lõike 11 tõlgendamise kohta.

3. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu tõstatatud küsimus tekkis kohtuasja käigus, mis puudutas kaebust, mille äriühing Crown Van Gelder BV (edaspidi „Crown“) esitas Autoriteit Consument en Markti (tarbija- ja turukaitseamet, Madalmaad, edaspidi „ACM“) otsuse peale, millega viimane tunnistas vastuvõetamatuks kaebuse, mille Crown oli esitanud pärast ulatuslikku elektrikatkestust ja mille eesmärgiks oli tuvastada, et Madalmaade põhivõrguettevõtja oli rikkunud talle direktiiviga 2009/72 kehtestatud kohustusi. ACM jättis selle kaebuse vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata, kuna piirkondliku jaotusvõrguga ühendatud Crowni ja viidatud põhivõrguettevõtja vahel puudub otsene suhe.

4. Käesolev kohtuasi annab Euroopa Kohtule võimaluse selgitada elektrienergia valdkonna riiklikule regulatiivsele asutusele kaebuse esitamise õiguse isikulist kohaldamisala direktiivi 2009/72 artikli 37 lõike 11 tähenduses.[3]

1 Algkeel: itaalia.

2 ELT 2009, L 211, lk 55. Direktiiv 2009/72 tunnistatakse alates 1. jaanuarist 2021 kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuni 2019. aasta direktiiviga (EL) 2019/944 elektrienergia siseturu ühiste normide kohta ja millega muudetakse direktiivi 2012/27/EL (uuesti sõnastatud) (ELT 2019, L 158, lk 125). Vt selle kohta ka direktiivi 2019/944 artikli 72 lõige 1.

3 Direktiivi 2009/72 artikli 37 lõike 11 sõnastus vastab täpselt direktiivi 2019/944 artikli 60 lõike 2 sõnastusele.

I. Õiguslik taust

A. Liidu õigus

5. Direktiivi 2009/72 põhjendustes 34, 37, 42, 51 ja 54 on sätestatud:

(34) „Energeetikasektori reguleerivatel asutustel peaks elektrienergia siseturu nõuetekohaseks toimimiseks olema võimalik teha otsuseid kõikides reguleerimisküsimustes ning nad peaksid olema muudest avalikest ja erahuvidest täiesti sõltumatud. See ei takista kohtulikku läbivaatamist […].

(37) Energeetikasektori reguleerivatel asutustel peaks olema õigus teha elektriettevõtjate suhtes siduvaid otsuseid ning määrata tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid karistusi elektriettevõtjatele, kes oma kohustusi ei täida, või taotleda pädevalt kohtult nimetatud ettevõtjatele selliste karistuste määramist. Samuti peaks energeetikasektori reguleerivatele asutustele […] andma õiguse teha otsuseid asjakohaste meetmete kohta, millega […] tagatakse kasu klientidele. […] Energeetikasektori reguleerivatele asutustele peaks samuti andma volitused aidata tagada avaliku ja universaalteenuse kõrge tase vastavalt turu avamisele, et kaitsta kaitsetumate tarbijaid ja saavutada tarbijakaitsemeetmete täielik tõhusus. […]

(42) Kõikidele ühenduse tööstus- ja kaubandusettevõtetele, sealhulgas väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted, ning kõikidele liidu kodanikele, kes saavad majanduslikku kasu siseturust, peaks laienema ka kõrgetasemeline tarbijakaitse, eelkõige […] kodumajapidamistele […]. Nendel tarbijatel peaks ka olema võimalus valikule, õiglusele, esindatusele ja vaidluste lahendamise mehhanismidele.

[…]

(51) Direktiivi keskmes peaksid olema tarbijate huvid […]. Kehtivaid tarbijaõigusi on vaja tugevdada, need õigused tuleb tagada ja nad peaksid olema läbipaistvamad. Tarbijakaitse peaks tagama, et kõik tarbijad laiemas [liidu] mastaabis saavad kasu konkurentsile rajatud turust. Tarbijaõiguste tagamise peaks kindlustama liikmesriigid või reguleerivad asutused, kui liikmesriik on nii sätestanud.

[…]

(54) Parem tarbijakaitse tagatakse seeläbi, et kõikidele tarbijatele on kättesaadavad tõhusad vaidluste lahendamise võimalused. Liikmesriigid peaksid kehtestama kaebuste käsitlemise kiire ja tõhusa korra.“

6. Direktiivi 2009/72 artiklis 1 on sätestatud, et „[k]äesoleva direktiiviga kehtestatakse elektrienergia tootmise, edastamise, jaotamise ja tarnimise ühiseeskirjad koos tarbijakaitse sätetega konkurentsivõimeliste energiaturgude täiustamiseks ja integreerimiseks [liidus]. […] Direktiivis sätestatakse ka universaalteenuse osutamise kohustused ja elektritarbijate õigused ning selgitatakse konkurentsinõudeid.“

7. Direktiivi 2009/72 artiklis 2 pealkirjaga „Mõisted“ on ette nähtud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[…]

4) „põhivõrguettevõtja“ – füüsiline või juriidiline isik, kes vastutab põhivõrgu kasutamise, hoolduse ja vajadusel arendamise eest teatud piirkonnas, ja vajaduse korral põhivõrgu sidumise eest teiste võrkudega, ning kes tagab võrgu pikaajalise võime rahuldada mõistlikku nõudlust elektrienergia edastamise järele;

[…]

9) „lõpptarbija“ – tarbija, kes ostab elektrienergiat oma tarbeks;

[…]“.

8. Direktiivi 2009/72 artikli 3 lõikes 7 on sätestatud:

„Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et kaitsta lõpptarbijaid ja tagada tarbijakaitse kõrge tase ning tagavad eelkõige kaitsetumate tarbijate piisava kaitse. […] Neil tuleb tagada tarbijakaitse kõrge tase, eriti seoses […] vaidluste lahendamise mehhanismidega. […].“

9. Direktiivi 2009/72 artikli 12 pealkirjaga „Põhivõrguettevõtjate ülesanded“ tähenduses:

„Põhivõrguettevõtja kohustuseks on:

a) tagada võrgu pikaajaline võime rahuldada mõistlikke nõudmisi elektrienergia edastamise järele ning antud majanduslikes tingimustes ja keskkonnanõuetele vastavate turvaliste, töökindlate ja tõhusate põhivõrkude toimimine, hooldus ja arendamine;

b) tagada piisavad vahendid teenuse osutamise kohustuse täitmiseks;

c) toetada tarnekindlust nõuetekohase edastusvõimsuse ja võrgu töökindluse kaudu;

d) korraldada elektrivooge võrgus, võttes arvesse elektrikaubandust teiste ühendatud võrkudega. Seepärast on põhivõrguettevõtjal kohustus tagada elektrisüsteemi turvalisus, usaldusväärsus ja tõhusus, ning sellega seoses tuleb tagada kõikide vajalike abiteenuste kättesaadavus, sealhulgas nende abiteenuste kättesaadavus, mida osutatakse reageerides nõudlusele, kuivõrd see kättesaadavus ei sõltu teistest põhivõrkudest, millega võrk on ühendatud;

e) anda võrguga ühendatud kõikide teiste võrkude võrguettevõtjatele piisavat teavet, et tagada ohutu ja tõhus toimimine, kooskõlastatud areng ning ühendatud süsteemi koostalitlusvõime;

[…]“.

10. Kõnealuse direktiivi artikli 32 lõikes 2 on ette nähtud:

„Põhi- või jaotusvõrguettevõtja võib keelduda juurdepääsu võimaldamast, kui tal puudub vajalik võimsus. […] Reguleerivad asutused, kui liikmesriik on nii sätestanud, või liikmesriik tagavad, et kõnealuseid kriteeriume kohaldatakse järjekindlalt ja et võrgukasutaja, kellele juurdepääsu andmisest on keeldutud, saab kasutada vaidluste lahendamise menetlust. […]“.

11. Direktiivi 2009/72 artiklis 37 pealkirjaga „Reguleeriva asutuse kohustused ja volitused“ on sätestatud:

„1. Reguleerivatel asutustel on järgmised kohustused:

[…]

b) tagada põhi- ja jaotusvõrguettevõtjate ning vajadusel nii võrguomanike kui ka mis tahes elektriettevõtja vastavus käesolevas direktiivis ja muudes ühenduse asjakohastes õigusaktides, sealhulgas piiriüleseid küsimusi käsitlevates õigusaktides sätestatud kohustustele;

[…]

h) jälgida võrgu turvalisust ja usaldusväärsust käsitlevate eeskirjade täitmist ja vaadata läbi nende varasem toimimine […].

[…]

m) jälgida aega, mis põhi- ja jaotusvõrguettevõtjatel kulub ühenduste rajamiseks ja parandustöödeks;

n) aidata koos teiste asjaomaste asutustega tagada, et tarbijakaitsemeetmed, kaasa arvatud need, mis on sätestatud I lisas, oleksid tulemuslikud ja jõustatud.

[…]

4. Liikmesriigid tagavad, et reguleerivatele asutustele antakse volitused, mis võimaldavad neil lõigetes 1, 3 ja 6 osutatud ülesandeid tõhusalt ja kiiresti täita. Selleks peavad reguleerival asutusel olema vähemalt järgmised volitused:

[…]

a) teha otsuseid, mis on elektriettevõtjatele siduvad;

[…]

d) määrata tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid karistusi elektriettevõtjatele, kes ei täida käesolevast direktiivist ega reguleeriva asutuse või ameti asjakohasest õiguslikult siduvast otsustest tulenevaid kohustusi, või taotleda pädevalt kohtult selliste karistuste määramist. See hõlmab volitust määrata käesolevast direktiivist tulenevate kohustuste mittetäitmise eest põhivõrguettevõtjale karistusi […] või taotleda selliste karistuste määramist; ning

[…]

11. Mis tahes isikul, kellel on põhi- või jaotusvõrguettevõtja suhtes kaebusi seoses käesolevast direktiivist kõnealusele võrguettevõtjale tulenevate kohustustega, on õigus esitada kaebus reguleerivale asutusele, kes tegutseb vaidlusi lahendava asutusena ja teeb otsuse kahe kuu jooksul alates kaebuse kättesaamisest. Seda tähtaega võib pikendada kahe kuu võrra, kui reguleeriv asutus nõuab täiendavat teavet. Seda pikendatud ajavahemikku võib pikendada kaebuse esitaja nõusolekul. Reguleeriva asutuse otsus on siduv, välja arvatud edasikaebamise tõttu tühistamise korral või kuni selleni.

12. Kõik mõjutatud isikud ja isikud, kellel on õigus esitada kaebusi käesoleva artikli alusel rakendatud meetoditega seotud otsuse kohta, või kui reguleerival asutusel on kohustus tutvustada soovitatavaid tariife või meetodeid, võivad kahe kuu või liikmesriikide sätestatud lühema aja jooksul alates otsuse või otsuseettepaneku avaldamisest esitada läbivaatamiseks kaebuse. Sellisel kaebusel ei ole tühistavat mõju.

[…]

17. Liikmesriigid tagavad sellised sobivad mehhanismid riigi tasandil, mille kohaselt reguleeriva asutuse otsusest mõjutatud osalisel on õigus otsus edasi kaevata asjaomastest osalistest ja mis tahes valitsusest sõltumatule isikule.“

B. Madalmaade õigus

12. Direktiivi 2009/72 artikli 37 lõige 11 võeti Madalmaade õigusesse üle 2. juuli 1998. aasta seaduse elektrienergia tootmise, tarnimise ja ülekandmise kohta (Wet houdende regels met betrekking tot de productie, het transport en de levering van elektriciteit (Elektriciteitswet 1998))[4] (1998. aasta elektrituru seadus, edaspidi „E-Wet“) artikli 51 lõikega 1.

II. Asjaolud, põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

13. 27. märtsil 2015 toimus ulatuslik elektrikatkestus Diemeni 380 kV alajaama (Madalmaad) rikke tõttu. See alajaam on osa Madalmaade kõrgepingevõrgust, mida käitab äriühing TenneT TSO B.V. (edaspidi „TenneT“). Nimetatud rike tõi kaasa alajaama täieliku seiskumise, mille tagajärjel jäi suur osa Nordhollandi provintsist (Põhja-Holland) ja väike osa Flevolandi provintsist mõneks tunniks täiesti ilma elektrita.

14. Crown on äriühing, mis käitab Madalmaades Põhja-Hollandi provintsis asuvat paberivabrikut. Kõnealune vabrik on ühendatud jaotusvõrguga, mida käitab Liander N.V., ja mis saab omakorda elektrienergiat TenneT käitatud riiklikust kõrgepingevõrgust. Kõnealuse elektrikatkestuse tõttu katkes 27. märtsil 2015 mõneks ajaks elektrienergia tarnimine Crowni vabrikusse.

15. Crown esitas ACMile kaebuse, milles ta palus ACMil tuvastada ühest küljest, et TenneT ei võtnud elektritarne katkemise vältimiseks kõiki tema käsutuses olevaid mõistlikke meetmeid ja teisest küljest, et Diemeni alajaama võrgustruktuur ei olnud kooskõlas seaduses sätestatud nõuetega. Sisuliselt leidis Crown, et elektrienergia tarnimise katkemise eest võib pidada vastutavaks TenneT-d kui riikliku võrgu käitajat, milles katkestus toimus, sest ta jättis oma viidatud kohustused täitmata.

16. 30. aprilli 2018 otsusega jättis ACM Crowni kaebuse TenneT vastu vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata, kuna Crowni ja TenneT vahel puudub otsene suhe seetõttu, et Crowni vabrik on ühendatud ainult Lianderi käitatavasse jaotusvõrku, mitte aga TenneT käitatavasse kõrgepingevõrku. Sel põhjusel välistas ACM, et Crowni võiks pidada mõjutatud osaliseks Elektriciteitswet 1998 artikli 51 lõike 1 tähenduses ning direktiivi 2009/72 artikli 37 lõike 11 tähenduses.

17. Eeltoodud põhjustel esitas Crown Van Gelder ACMi vaidlusaluse otsuse peale eelotsusetaotluse esitanud kohtule kaebuse.

18. Kõnealune kohus märgib, et pooled on eri seisukohal direktiivi 2009/72 artikli 37 lõikes 11 sätestatud mõistele „isik, kellel on kaebusi“ antava tõlgenduse suhtes, ning täpsemalt selles, mis puudutab kaebuse esitamiseks õigustatud isikute ringi piiritlemist. Kõnealusel kohtul on kahtlusi viidatud mõistele omistatava tähenduse osas ning ta küsib, kas tema menetletavas kohtuasjas esinevas olukorras võib selline isik nagu Crown esitada ACMile kaebuse.

19. Neil asjaoludel otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgneva eelotsuse küsimuse:

„Kas […] direktiivi 2009/72 […] artikli 37 lõiget 11 tuleb tõlgendada nii, et viidatud säte annab riikliku elektrivõrgu käitaja (põhivõrguettevõtja) vastu kaebuse esitamise õiguse ka mõjutatud osalisele, kes ei ole ühendatud kõnealuse võrguettevõtja (põhivõrguettevõtja) võrguga, vaid on ühendatud üksnes piirkondliku võrguga (jaotusvõrk), mille varustamine elektrienergiaga on katkenud, kuna piirkondlikku võrku (jaotusvõrk) elektrienergiaga varustavas riiklikus elektrivõrgus (põhivõrk) on tekkinud elektrikatkestus?“

4 *Stb*. 1998, nr 427.

III. Õiguslik analüüs

20. Eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et Euroopa Kohus selgitaks, kas direktiivi 2009/72 artikli 37 lõikes 11 sätestatud mõistet „isik, kellel on kaebusi“ tuleb tõlgendada nii, et lõpptarbijal on õigus esitada riiklikule reguleerivale asutusele kaebus riikliku põhivõrguettevõtja vastu, kui see lõpptarbija ei ole otseselt ühendatud kõnealuse põhivõrguga, vaid on ühendatud üksnes jaotusvõrguga, mida viidatud põhivõrk varustab, juhul kui on tekkinud elektrikatkestus põhivõrgus, mis varustab elektrienergiaga jaotusvõrku, millega see lõpptarbija on ühendatud.

21. Direktiivi 2009/72 artikli 37 lõike 11 tähenduses võib mis tahes isik, kellel on põhi- või jaotusvõrguettevõtja suhtes kaebusi seoses samast direktiivist kõnealusele võrguettevõtjale tulenevate kohustustega, esitada kaebuse reguleerivale asutusele, kes tegutseb vaidlusi lahendava asutusena ja teeb otsuse kahe kuu jooksul alates kaebuse kättesaamisest.

22. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimus puudutab viidatud sätte isikulist kohaldamisala ja täpsemalt selles sisalduva mõiste „isik, kellel on kaebusi“ ulatust.

23. Menetlusosalised, kes esitasid Euroopa Kohtule oma seisukohad, on sellele mõistele antava tõlgenduse suhtes eriarvamusel. Ühest küljest esitavad Crown ja Euroopa Komisjon laia tõlgenduse ja leiavad, et lõpptarbijal on õigus esitada põhivõrguettevõtja vastu kaebus ka juhul, kui nad ei ole otseselt ühendatud või neil puudub lepinguline suhe. Teisest küljest esitavad Madalmaade ja Soome valitsus ning TenneT kõnealuse mõiste kitsama tõlgenduse ja märgivad, et kaebuse esitamise õigus, mis on ette nähtud direktiivi 2009/72 artikli 37 lõikes 11, eeldab otsest suhet kaebuse esitanud isiku ja põhivõrgu käitaja vahel, kelle vastu kaebus on esitatud.

24. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud eelotsuse küsimusele vastamiseks tuleb seega tõlgendada mõistet „isik, kellel on kaebusi“ direktiivi 2009/72 artikli 37 lõikes 11 tähenduses.

25. Sissejuhatavalt märgin, et kõnealune direktiiv ei sisalda ühtki viidatud mõiste kui terviku määratlust, ega ka selle osade – ehk „isik“ ja „kaebus“ – eraldi määratlusi.[5]

26. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt tuleneb nii liidu õiguse ühetaolise kohaldamise nõudest kui ka võrdsuse põhimõtte nõudest, et sellise liidu õigusnormi sõnastust, mis ei viita sõnaselgelt liikmesriikide õigusele õigusnormi tähenduse ja ulatuse kindlaksmääramiseks, tuleb tavaliselt kogu liidus tõlgendada autonoomselt ja ühetaoliselt ning sellise tõlgenduse andmisel ei tule arvesse võtta mitte ainult selle sätte sõnastust, vaid ka sätte konteksti ja asjaomase õigusakti eesmärki.[6]

27. Esiteks tuleb direktiivi 2009/72 artikli 37 lõikes 11 sätestatu suhtes märkida, et selles sättes kasutatakse väga laia sõnastust, mis näeb ette, et *mis tahes* isik, kellel on põhi- või jaotusvõrguettevõtja suhtes kaebusi seoses samast direktiivist viimasele tulenevate kohustustega, võib esitada kaebuse reguleerivale asutusele.

5 Vt selle kohta 23. jaanuari 2020. aasta kohtuotsus Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punkt 29).

6 Vt muu hulgas 19. detsembri 2019. aasta kohtuotsus GRDF (C-236/18, EU:C:2019:1120, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt ka 23. jaanuari 2020. aasta kohtuotsus Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika).

28. Kõnealuse sätte sõnastusest tuleneb selgelt, et see kehtestab reguleeriva asutuse kaebuse menetlemise pädevuse olemasolule kaks tingimust: ühest küljest peab kaebus olema esitatud põhi- või jaotusvõrguettevõtja kohta, ja teisest küljest peab see kaebus puudutama viidatud võrguettevõtjale direktiivist 2009/72 tulenevaid kohustusi. See säte ei näe siiski ette, et direktiiviga 2009/72 antud kaebuse esitamise õigus[7] sõltuks otsese suhte olemasolust kaebusi omava isiku ja võrguettevõtja vahel, kelle kohta kaebus esitatakse. Vastupidi – mõiste „mis tahes“ sõnaselge kasutamine viitab kõnealuse sätte laiale isikulisele kohaldamisalale.

29. Kõnealuses sättes mõiste „isik“ kasutamine võib kindlasti põhjustada mitmetähenduslikkust, kuivõrd seda mõistet võib tõlgendada nii, et kaebuse esitamise õigus on üksnes isikutel, kes on lepingu osapooled.

30. Leian siiski, et selline tõlgendus ei ole õige.

31. Selles osas tuleb esiteks märkida, et grammatilisest seisukohast ei viita mõiste „isik“ tingimata ainult lepingu osapoolele, vaid seda võib mõista ka menetluslikus tähenduses nii, et see viitab isikutele, kel on huvi esitada kaebus reguleerivale asutusele.

32. Teiseks tuleb lisada, et mitte kõigis vaidlusaluse sätte keeleversioonides ei kasutata mõistet, mis võib põhjustada eespool viidatud mitmetähenduslikkust. Kuigi näiteks inglis-, prantsus-, hispaania- ja hollandikeelses versioonis kasutatakse itaaliakeelsele terminile „parte“ vastavat mõistet,[8] siis muudes versioonides, näiteks saksa- ja portugalikeelses, kasutatakse mõisteid, millel ei ole ühtki võimalikku seost lepingulise laadiga, vaid neis viidatakse hoopis ühetähenduslikult isiku huvile esitada reguleerivale asutusele kaebus.[9] See asjaolu räägib selle kasuks, et mõistet „isik“ tuleb tõlgendada „lepingu osapoolest“ erinevas tähenduses, ja toetab seega vaidlusaluse sätte sellist tõlgendust, et selles sättes ei kehtestata kaebuse esitamise võimaluse eeldusena lepingulise suhte olemasolu kaebust esitava isiku ja põhi- või jaotusvõrguettevõtja vahel, kelle kohta kaebus esitatakse.

33. Sellist tõlgendust näib toetavat süstemaatiline analüüs.

34. Selles osas tuleb esiteks märkida, et mõistet „isik“ kasutatakse lisaks direktiivi 2009/72 artikli 37 lõikele 11 ka sama artikli kahes muus lõikes, s.o lõigetes 12 ja 17.[10]

35. Direktiivi 2009/72 artikli 37 lõikes 12 nähakse ette menetlus, mis võimaldab kõigil mõjutatud isikutel ja isikutel, kellel on õigus esitada kaebusi kõnealuse direktiivi artikli 37 alusel rakendatud meetoditega seotud otsuse kohta, või kui reguleerival asutusel on kohustus tutvustada soovitatavaid tariife või meetodeid, kaebuse otsuse läbivaatamiseks.[11]

36. Direktiivi 2009/72 artikli 37 lõikes 17 nähakse seevastu ette, et liikmesriigid tagavad sellised sobivad mehhanismid riigi tasandil, mille kohaselt reguleeriva asutuse otsusest mõjutatud osalisel on õigus otsus edasi kaevata asjaomastest osalistest ja mis tahes valitsusest sõltumatule isikule.

37. Kahe sätte analüüs näitab, et neist kummastki ei tulene, et direktiivi 2009/72 artiklis 37 kasutatud mõistet „isik“ – mida peab, nagu eespool punktis 26 viidatud, tõlgendama ühetaoliselt – tuleks tõlgendada nii, et selle kohaldamisala on piiratud üksnes isikutega, kellel on põhi- või jaotusvõrguettevõtjaga otsene või lepinguline suhe.

7 Vaata kaebuse esitamise õiguse kvalifitseerimise kohta subjektiivse õigusena 29. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Belgia (C-474/08, ei avaldata, EU:C:2009:681, punkt 20), viitega direktiivi 2003/54 artikli 23 lõikele 5, mis tunnistati hiljem direktiiviga 2009/72 kehtetuks.

8 Vastavalt mõisted „party“, „partie“, „parte“ ja „partijen“.

9 Saksakeelses versioonis kasutatakse mõistet „Betroffene“ ja portugali keeleversioonis mõistet „interessado“, mis kumbki tõlgitakse itaalia keelde mõistega „interessato“.

10 Nende kahe sätte sõnastus vastab täpselt direktiivi 2019/944 artikli 60 lõigete 3 ja 8 omale.

11 Vt 23. jaanuari 2020. aasta kohtuotsus Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punkt 26).

38. Vastupidi – tuleb märkida, et direktiivis 2009/72 nähakse konkreetselt ette vähemalt üks olukord, milles isik, kellel ei ole põhi- või jaotusvõrguettevõtjaga olemasolevat lepingulist suhet, peab saama esitada selle ettevõtja kohta kaebuse reguleerivale asutusele sama direktiivi artikli 37 lõike 11 tähenduses. Direktiivi 2009/72 artikli 32 lõikes 2 on sätestatud, et juhul kui põhi- või jaotusvõrguettevõtja keeldub võimaldamast juurdepääsu oma käitatavale võrgule, peab asjaomane võrgukasutaja saama selle ettevõtja suhtes kasutada vaidluste lahendamise menetlust.

39. Selles osas on Euroopa Kohus selgitanud 29. oktoobri 2009. aasta kohtuotsuses komisjon *vs.* Belgia (C-474/08, ei avaldata, EU:C:2009:681), et liikmesriikidel on kohustus näha ette, et reguleerivad asutused võivad menetleda jaotus- või põhivõrgule juurdepääsu võimaldamisest keeldumise juhtumeid direktiivi 2009/72 artikli 37 lõikega 11 kooskõlas esitatud kaebuse alusel.[12]

40. Seetõttu osutab ka süstemaatiline analüüs vaidlusaluse sätte sellise tõlgenduse kasuks, mille kohaselt põhi- või jaotusvõrguettevõtja kohta reguleerivale asutusele kaebuse esitamise õigus ei tohi sõltuda lepingulise suhte olemasolust selle ettevõtjaga.

41. Teleoloogilisest seisukohast leian, et Madalmaade ja Soome valitsuse ning TenneT esitatud kitsas tõlgendus mõistele „isik, kellel on kaebusi“ – mis on sätestatud direktiivi 2009/72 artikli 37 lõikes 11 – on vastuolus direktiivi 2009/72 artikli 37 lõikes 11 ette nähtud sätte eesmärgiga, selle direktiiviga reguleerivatele asutustele antud eesmärgi ja ülesannetega, ning see võib ühtlasi olla vastuolus viidatud direktiiviga taotletud üldise eesmärgiga tagada kõrgetasemeline tarbijakaitse.

42. Mis puudutab esiteks direktiivi 2009/72 artikli 37 lõike 11 eesmärki, soovitakse selle sättega võimaldada isikutel, keda kahjustab põhi- või jaotusvõrguettevõtja tegevus või tegevusetus, pöörduda kohtuvälise sõltumatu ja spetsialiseerunud asutuse poole selleks, et saada sellelt asutuselt ettevõtjale siduv otsus, milles tuvastatakse ja seejärel peatatakse direktiivi 2009/72 sätete rikkumine ning määratakse selle eest sanktsioonid.

43. Nagu komisjon õigesti leidis, tekitaks mõiste „isik, kellel on kaebusi“ kitsas tõlgendus, mille esitasid Madalmaade ja Soome valitsus ning TenneT, ohu kahjustada direktiivi 2009/72 artikli 37 lõikes 11 ette nähtud vaidluste lahendamise menetluse tõhusust. Tehes kaebuse esitamise võimaluse sõltuvaks lepingulise suhte olemasolust kaebuse esitaja ning asjaomase põhi- või jaotusvõrguettevõtja vahel, viiks nimetatud tõlgendus selleni, et reguleerivale asutusele kaebuse esitamise õiguse kohaldamisalast välistatakse märkimisväärne arv võrgukasutajaid, ehk kõik need, kellele vaatamata sellele, et neil puudub põhi- või jaotusvõrguettevõtjaga lepinguline seos, tulenesid tagajärjed seetõttu, et ettevõtja väidetavalt rikkus talle direktiiviga 2009/72 kehtestatud kohustusi.

44. Samast seisukohast leian teiseks, et kõnealune kitsas tõlgendus ei ole kooskõlas ka direktiiviga 2009/72 reguleerivatele asutustele – asutused, kes täidavad sama direktiivi põhjendustest 34 ja 37 ning artiklist 37 tulenevalt selle direktiivi ülesehituses olulist osa – antud eesmärgi ja ülesannetega.

45. Eelkõige kahjustab kõnealune tõlgendus minu arvates direktiivi 2009/72 artikli 37 lõike 1 punktis b reguleerivatele asutustele antud olulist ülesannet tagada põhi- ja jaotusvõrguettevõtjate vastavus kõnealuses direktiivis ja muudes liidu asjakohastes õigusaktides sätestatud kohustustele.

46. Võrgukasutajate võimaluse pöörduda kaebusega reguleerivate asutuste poole piiramine ainult juhtudega, kus on olemas otseühendus kõnealuse võrguga või lepinguline suhe asjaomaste isikute vahel, vähendaks tingimata nende reguleerivate asutuste võimet tagada põhi- ja jaotusvõrguettevõtjate poolt neile direktiiviga 2009/72 kehtestatud kohustuste täitmist. Selline lähenemine piiraks nimelt

12 Vt punkt 23. Kõnealuses kohtuotsuses viidati direktiivi 2003/54 artikli 23 lõikele 5, mis tunnistati direktiiviga 2009/72 kehtetuks. See artikkel vastab direktiivi 2009/72 artikli 37 lõikele 11.

nende asutuste võimalust saada teada kõnealuste võrguettevõtjate poolsetest asjaomaste liidu õigusnormide võimalikest rikkumistest ja neid kindlaks teha, ja seega võimalust teha siduvaid ja sanktsioone kehtestavaid otsuseid direktiivi 2009/72 artikli 37 lõike 4 punktide a ja d tähenduses võrguettevõtjate suhtes, kes panevad toime nende õigusnormide rikkumisi.

47. Selles osas pean oluliseks rõhutada, et vastupidi sellele, mida leidis TenneT oma seisukohtades, ei piirduta direktiivis 2009/72 põhivõrguettevõtjatele üksnes selliste ülesannete ja kohususte kehtestamisega, mis neil on nende võrku ühendatud kasutajate suhtes. Nimelt tuleneb selle direktiivi artiklist 12 – milles loetletakse konkreetselt põhivõrguettevõtjate ülesanded – selgelt, et nad täidavad süsteemset laadi ülesandeid; neile on kehtestatud vastavad kohustused, näiteks elektrienergia tarnekindlus või teiste ühendatud võrkude töökindel ja tõhus toimimine, mis ulatuvad palju kaugemale nende lepingulistest suhetest tulenevatest kohustustest põhivõrku ühendatud tarbijate ees. Seetõttu ei saa tugineda põhivõrguettevõtjate kohustuste ulatusele, et toetada eespool viidatud kitsast tõlgendust kaebuse esitamise õiguse kohaldamisalast direktiivi 2009/72 artikli 37 lõike 11 tähenduses.

48. Pöörates tähelepanu eelkõige eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva menetluse asjaoludele, märgin samuti, et direktiivi 2009/72 artikli 37 lõike 1 punktidega h ja m kehtestatakse reguleerivatele asutustele konkreetsed kohustused vastavalt „jälgida võrgu turvalisust ja usaldusväärsust käsitlevate eeskirjade täitmist ja vaadata läbi nende varasem toimimine“ ja „jälgida aega, mis põhivõrguettevõtjatel […] kulub ühenduste rajamiseks ja parandustöödeks.“

49. Kolmandaks leian, et mõiste „isik, kellel on kaebusi“ kitsas tõlgendus, mille esitasid Madalmaade ja Soome valitsus ning TenneT, võib olla vastuolus direktiivi 2009/72 eesmärgiga tagada kõrgetasemeline tarbijakaitse, mis on sama direktiivi keskmes. [13]

50. Nagu nähtub direktiivi 2009/72 põhjendustest 37, 42, 51 ja 54 ning artiklist 1, on selle direktiivi üks peamine eesmärk kehtestada sätted tarbijakaitse kohta ja määratleda elektrienergia tarbijate õigused, tagades neile kõrge kaitsetaseme. Selle kohta on Euroopa Kohus juba leidnud, et kõnealuse direktiivi artikli 3 lõikega 7 kehtestatakse liikmesriikidele kohustus tagada tarbijakaitse kõrge tase eeskätt seoses vaidluste lahendamise mehhanismidega. [14]

51. Selles osas on Euroopa Kohus leidnud, et kui liikmesriik otsustab anda tarbijatega seotud vaidluste kohtuvälise lahendamise pädevuse reguleerivale asutusele, siis nähtub selle direktiivi artikli 37 lõigetest 11, 16 ja 17 selgelt, et kodutarbija peab saama olla menetlusosaline ja tal peab olema õigus esitada reguleeriva asutuse otsuse peale kaebus. [15]

52. Eelmises punktis viidatud juhul, kus reguleerivale asutusele antakse tarbijatega seotud vaidluste kohtuvälise lahendamise pädevus, viiks direktiivi 2009/72 artikli 37 lõikes 11 ette nähtud sätte kitsas tõlgendamine selleni – analoogselt eespool punktis 43 tehtud järeldusega –, et reguleerivale asutusele kaebuse esitamise võimalus oleks üksnes tarbijatel, kellel on lepinguline suhe põhi- või jaotusvõrguettevõtjaga, kes on väidetavalt rikkunud talle sama direktiiviga kehtestatud kohustusi, välistades selle kaitse tarbijatele, kellele tulenesid kõnealusest rikkumisest tagajärjed, kuigi neil puudub selline lepinguline suhe. Tõlgendus, mis toob kaasa sellise piirangu tarbijate juurdepääsule direktiivis 2009/72 ette nähtud vaidluste kohtuvälise lahendamise menetlusele, ei oleks kooskõlas eespool viidatud eesmärgiga, mis on Euroopa Kohtu praktikas kinnitust leidnud, ning mida direktiiviga taotletakse – tagada kõrgetasemeline tarbijakaitse erilise rõhuga vaidluste lahendamise mehhanismidel.

13 Vt 23. jaanuari 2020. aasta kohtuotsus Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punkt 33).

14 Vt selle kohta ka 23. jaanuari 2020. aasta kohtuotsus Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punkt 34).

15 23. jaanuari 2020. aasta kohtuotsus Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punkt 40).

53. Samast seisukohast ei ole selline tõlgendus kooskõlas ka direktiivi 2009/72 eri sätetega [16] reguleerivatele asutustele sõnaselgelt antud kohustusega tagada tarbijate kaitse ja direktiiviga selleks ette nähtud meetmete täielik tõhusus. [17]

54. Kokkuvõttes tuleneb eelnenud analüüsist, et minu arvates peab direktiivi 2009/72 artikli 37 lõikes 11 sätestatud mõistet „isik, kellel on kaebusi" tõlgendama nii, et selles sättes ette nähtud põhi- või jaotusvõrguettevõtja kohta kaebuse esitamise õigust ei tohi teha tinglikuks otseühenduse või lepingulise suhte olemasolust kaebuse esitanud lõpptarbija ja võrguettevõtja vahel, kelle kohta kaebus esitatakse.

55. Selle kohta märgin veel, nagu kinnitati kohtuistungil toimunud arutelus, et kui on täidetud eespool punktis 28 viidatud kaks tingimust – ehk ühest küljest, et kaebus esitatakse põhi- või jaotusvõrguettevõtja kohta ja teisest küljest, et see kaebus puudutab viidatud võrguettevõtjale direktiivist 2009/72 tulenevaid kohustusi –, siis kaebuse vastuvõetavuse seisukohast ei ole tähtis subjektiivne põhjus, mis ajendas lõpptarbijat kaebust esitama. Eelkõige ei takista miski lõpptarbijal, kelle arvates on talle tekkinud kahju, mis tulenes põhivõrguettevõtja poolt direktiivi 2009/72 sätete rikkumisest, esitada pädevale reguleerivale asutusele kaebus selle võrguettevõtja kohta selleks, et saada tõendeid, mida kasutada hiljem pädevatele riigisisestele kohtutele esitatud kahju hüvitamise hagis.

56. Selles osas märgin täiendavalt, et ühegi direktiivi 2009/72 sättega ei reguleerita reguleeriva asutuse seda direktiivi kohaldades tehtud võimaliku otsuse tõendusjõudu tsiviilkohtule esitatud kahju hüvitamise hagis. Seega reguleeritakse sellist tõendusjõudu iga liikmesriigi riigisiseses õiguses. Siiski, nagu märkis komisjon kohtuistungil, on nendel asutustel konkreetsed erivaldkonna teadmised ja tehnika, mis asetavad nad eelisseisundisse, võimaldades neil tuvastada direktiivist 2009/72 tulenevate kohustuste rikkumisi. Võimalus esitada neile asutustele kaebus soodustab seetõttu riigisisese kohtu poole pöördumist kahju hüvitamise nõuetega, mis kokkuvõttes muudab tõhusamaks kohtuliku kaitse liidu õiguse rikkumiste vastu.

IV. Kokkuvõte

57. Eeltoodud kaalutluste põhjal teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata College van Beroep voor het bedrijfsleveni (apellatsiooniastme halduskohus majandusküsimustes, Madalmaad) esitatud küsimusele järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta direktiivi 2009/72/EÜ, mis käsitleb elektrienergia siseturu ühiseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2003/54/EÜ, artikli 37 lõiget 11 tuleb tõlgendada nii, et lõpptarbijal on õigus esitata riiklikule reguleerivale asutusele kaebus põhivõrguettevõtja vastu, kui see lõpptarbija ei ole ühendatud otse kõnealuse põhivõrguga, vaid ta on ühendatud üksnes jaotuvõrguga, mida viidatud põhivõrk varustab, ja kui tekib elektrikatkestus põhivõrgus, mis toidab jaotusvõrku, millega lõpptarbija on ühendatud.

16 Vt eelkõige direktiivi 2009/72 artikkel 36, täpsemalt punkt g, artikli 37 lõike 1 punkt n ning põhjendus 37, põhjenduse 51 lõpuosa ja põhjendus 54.

17 Vt selle kohta 23. jaanuari 2020. aasta kohtuotsus Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, punkt 35).