YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

9 päivänä lokakuuta 2008 *

Asiassa C-239/07,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Liettua) on esittänyt 8.5.2007 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 14.5.2007, saadakseen ennakkoratkaisun perustuslainmukaisuuden valvontaa koskevassa asiassa, jonka ovat panneet vireille

Julius Sabatauskas ym.,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Rosas sekä tuomarit A. Ó Caoimh, J. N. Cunha Rodrigues, U. Lõhmus ja P. Lindh (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: J. Kokott,
kirjaaja: hallintovirkamies C. Strömholm,

* Oikeudenkäyntikieli: liettua.

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 24.4.2008 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Sabatauskas ym., edustajanaan advokatas G. Kaminskas,

– Liettuan hallitus, asiamiehinään D. Kriaučiūnas ja R. Mackevičienė,

– Italian hallitus, asiamiehenään I. M. Braguglia, avustajanaan avvocato dello Stato W. Ferrante,

– Suomen hallitus, asiamiehinään J. Heliskoski ja A. Guimaraes-Purokoski,

– Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään B. Schima ja A. Steiblytė,

kuultuaan julkisasiamiehen 12.6.2008 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 96/92/EY kumoamisesta 26.6.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/54/EY (EUVL L 176, s. 37 ja oikaisu EUVL 2004, L 16, s. 74; jäljempänä direktiivi) 20 artiklan 1 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismasissa (Liettuan tasavallan perustuslakituomioistuin) vireillä olevassa asiassa, jonka Liettuan parlamentin jäsenet Sabatauskas ym. ovat saattaneet kyseisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jotta tämä tarkistaisi sähkölain, sellaisena kuin se on muutettuna 1.7.2004 annetulla lailla nro IX-2307 (Lietuvos Respublikos elektros energetikos įstatymo pakeitimo įstatymas nro IX-2307; Žin., 2004, nro 107-3964), perustuslainmukaisuuden.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön säännöstö

3 Direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä luodaan yhteiset säännöt sähkön tuotannolle, siirrolle, jakelulle ja toimitukselle. Siinä luodaan säännöt sähköalan järjestämiselle ja toiminnalle, markkinoille pääsylle, tarjouskilpailuihin sovellettaville perusteille ja menettelyille, lupien myöntämiselle ja verkkojen käytölle.”

4 Direktiivin 2, 4–7, 13, 15 ja 17 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”2) [Sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä 19.12.1996 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/92/EY (EYVL 1997, L 27, s. 20)] täytäntöönpanosta saadut kokemukset osoittavat ne merkittävät hyödyt, joita sähkön sisämarkkinat saattavat tuottaa tehokkuuden parantumisena, hintojen laskuna, palvelun tason parantumisena sekä kilpailukyvyn parantumisena. Merkittäviä puutteita esiintyy kuitenkin edelleen, ja näiden markkinoiden toimintaa on mahdollista parantaa; erityisesti tarvitaan konkreettisia säännöksiä

tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamiseksi tuotannossa ja määräävää markkina-asemaa ja markkinoiden valtaukseen tähtäävää toimintaa koskevien riskien vähentämiseksi varmistamalla syrjimättömät siirto- ja jakelutariffit siten, että verkkoon pääsy perustuu tariffeihin, jotka on julkaistu ennen niiden voimaantuloa – –

– –

4) [EY:n] perustamissopimuksessa Euroopan kansalaisille taatut vapaudet – tavaroiden vapaa liikkuvuus, palvelujen tarjoamisen vapaus ja sijoittautumisvapaus – ovat mahdollisia ainoastaan täysin avoimilla markkinoilla, jotka antavat kaikille kuluttajille mahdollisuuden valita vapaasti toimittajansa ja kaikille toimittajille mahdollisuuden toimittaa vapaasti hyödykkeitä asiakkailleen.

5) Täysin toimintakykyisten ja kilpailukykyisten sisämarkkinoiden toteuttamisen suurimmat esteet liittyvät muun muassa verkkoon pääsyyn, hinnoitteluun ja markkinoiden erilaisiin avautumisasteisiin eri jäsenvaltioissa.

6) Jotta kilpailu toimisi, verkkoon pääsyn on oltava syrjimätöntä, avointa ja kohtuullisesti hinnoiteltua.

7) Siirto- tai jakeluverkonhaltijan syrjimätön verkkoon pääsy on sähkön sisämarkkinoiden toteuttamisen kannalta ensiarvoisen tärkeää. – –

– –

13) Olisi toteutettava lisätoimenpiteitä sen varmistamiseksi, että verkkoon pääsyä koskevat tariffit ovat avoimia ja syrjimättömiä. Näitä tariffeja pitäisi soveltaa kaikkiin verkon käyttäjiin syrjimättömin perustein.

– –

15) Yhden tai useamman kansallisen sääntelyviranomaisen harjoittamalla tehokkaalla sääntelyllä on tärkeä osa syrjimättömän verkkoon pääsyn takaamisessa. Jäsenvaltiot määrittelevät sääntelyviranomaisten tehtävät, toimivallan ja hallinnolliset valtuudet. On tärkeää, että kaikilla sääntelyviranomaisilla kaikissa jäsenvaltioissa on sama vähimmäistoimivalta. Näillä viranomaisilla olisi oltava valtuudet määrittää tai hyväksyä tariffit tai ainakin siirto- ja jakelutariffien laskentamenetelmät. Nämä tariffit olisi julkaistava ennen niiden voimaantuloa, jotta vältetään epävarmuus ja kalliit ja aikaavievät riidat.

– –

17) Syrjimättömät ja kustannusvastaavuuden takaavat tasapainottamismekanismit ovat tarpeen kaikkien markkinatoimijoiden, myös uusien yrittäjien, tehokkaan markkinoille pääsyn varmistamiseksi. Tämä olisi saavutettava perustamalla tasapainottamisvaatimusten täyttämiseksi avoimet markkinaperusteiset mekanismit sähkön toimitusta ja ostoa varten niin pian kuin sähkömarkkinat ovat tulleet riittävän likvideiksi. Niin kauan kuin markkinat eivät ole likvidit, kansallisten sääntelyviranomaisten olisi toimittava aktiivisesti sen varmistamiseksi, että tasapainottavat tariffit ovat syrjimättömiä ja vastaavat kustannuksia. Samalla olisi tarjottava asianmukaisia kannustimia sähkön syötön ja ulosoton tasapainottamiseksi ja järjestelmän tukemiseksi.”

5 Direktiivin 2 artiklan otsikkona on ”Määritelmät”, ja siinä säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

3) ’siirrolla’ sähkön siirtämistä yhteenliitetyssä siirtojännite- ja suurjänniteverkossa loppukäyttäjälle tai jakelijoille, mutta ei sähkön toimitusta;

– –

5) ’jakelulla’ sähkön siirtämistä suur-, keski- ja pienjännitteisissä jakeluverkoissa asiakkaille, mutta ei sähkön toimitusta;

– –

7) ’asiakkailla’ sähkön tukkuasiakkaita tai loppukäyttäjiä;

– –

9) ’loppukäyttäjillä’ asiakkaita, jotka ostavat sähköä omaan käyttöönsä;

10) ’kotitalousasiakkailla’ asiakkaita, jotka ostavat sähköä oman kotitaloutensa käyttöön muuta kuin kaupallista tai elinkeinotoimintaa varten;

– –

12) ’vaatimukset täyttävillä asiakkailla’ asiakkaita, jotka voivat tämän direktiivin 21 artiklan mukaisesti vapaasti ostaa sähköä valitsemaltaan toimittajalta;

– –

18) ’verkon käyttäjillä’ luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, jotka toimittavat tai joille toimitetaan sähköä siirto- tai jakeluverkon kautta;

19) ’sähkön toimituksella’ sähkön myyntiä asiakkaille, mukaan lukien jälleenmyynti;

– –”

6 Direktiivin 21 artiklan 1 kohdan c alakohdasta ilmenee, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikki asiakkaat ovat 1.7.2007 lähtien direktiivissä tarkoitettuja vaatimukset täyttäviä asiakkaita.

7 Direktiivin 3 artiklan otsikkona on ”Julkisen palvelun velvoitteet ja kuluttajansuoja”, ja siinä täsmennetään seuraavaa:

”– –

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikilla kotitalousasiakkailla ja jäsenvaltioiden harkinnan mukaan myös pienillä yrityksillä (yritys, jonka palveluksessa on vähemmän kuin 50 työntekijää ja jonka vuosiliikevaihto tai taseen loppusumma on enintään 10 miljoonaa euroa) on niiden alueella oikeus saada yleispalvelua eli määrätynlaatuisia sähköntoimituksia kohtuullisin, helposti ja selkeästi verrattavin sekä avoimin hinnoin. Yleispalvelun varmistamista varten jäsenvaltiot voivat nimetä toimituksista viime kädessä vastaavan tahon. Jäsenvaltioiden on asetettava jakeluyhtiöille velvollisuus liittää asiakkaat verkkoonsa sellaisin ehdoin ja tariffein, jotka on vahvistettu 23 artiklan 2 kohdassa säädetyn menettelyn mukaisesti. Mikään tässä direktiivissä ei estä jäsenvaltioita vahvistamasta yksityisten, pienten ja keskisuurten kuluttajien markkina-asemaa edistämällä tämän kuluttajaryhmän mahdollisuuksia kehittää vapaaehtoista yhteisedustusta.

Ensimmäinen alakohta on pantava täytäntöön avoimella ja syrjimättömällä tavalla eikä se saa haitata 21 artiklan mukaista markkinoiden avaamista.

– –”

8 Direktiivin 5 artiklan otsikkona on ”Tekniset säännöt”, ja siinä säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tekniset turvallisuusperusteet määritellään ja että tekniset säännöt, joilla asetetaan tekniset vähimmäisvaatimukset suunnittelulle ja toiminnalle sähköntuotantolaitosten, jakeluverkkojen, suoraan liitettyjen kuluttajien laitteistojen, rajayhdysjohtojen ja erillisten linjojen liittämiseksi verkkoon, laaditaan ja julkaistaan. Näillä teknisillä säännöillä varmistetaan verkkojen yhteentoimivuus, ja niiden on oltava puolueettomia ja syrjimättömiä – –”

9 Direktiivin 20 artiklassa, jonka otsikkona on ”Kolmannen osapuolen pääsy verkkoon”, täsmennetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kolmansien osapuolten päästämiseksi siirto- ja jakeluverkkoihin luodaan järjestelmä, jossa käytetään julkaistuja tariffeja, jota voidaan soveltaa kaikkiin vaatimukset täyttäviin asiakkaisiin ja jota sovelletaan puolueettomasti ja harjoittamatta syrjintää verkon käyttäjien välillä. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että 23 artiklan mukaisesti hyväksytään nämä tariffit tai niiden laskentamenetelmät ennen niiden voimaantuloa ja että tariffit ja, jos ainoastaan menetelmät hyväksytään, menetelmät julkaistaan ennen niiden voimaantuloa.

2. Siirto- tai jakeluverkonhaltija voi evätä verkkoon pääsyn, jos verkon kapasiteetti ei ole riittävä. Epäämiselle on esitettävä asianmukaiset perustelut ottaen erityisesti huomioon 3 artiklan säännökset. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kun verkkoon pääsy evätään, siirto- tai jakeluverkonhaltija antaa tarvittaessa tietoja toimenpiteistä, joita verkon vahvistaminen edellyttäisi. Tietoja pyytävältä osapuolelta voidaan periä kohtuullinen maksu, jossa on otettu huomioon tietojen antamisesta aiheutuvat kustannukset.”

10 Direktiivin 23 artiklan otsikkona on ”Sääntelyviranomaiset”, ja siinä todetaan seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on nimettävä yksi tai useampi toimivaltainen elin toimimaan sääntelyviranomaisina. Näiden viranomaisten on oltava täysin riippumattomia sähköalan teollisuuden eduista. Niiden on tätä artiklaa soveltamalla varmistettava ainakin syrjimättömyys, tosiasiallinen kilpailu ja markkinoiden tehokas toiminta seuraten erityisesti seuraavia seikkoja:

– –

c) aika, jonka siirto- ja jakeluyritykset käyttävät liitäntöjen ja korjausten suorittamiseen;

– –

f) uusien sähköntuottajien liittämistä koskevat ehdot, edellytykset ja tariffit sen varmistamiseksi, että ne ovat puolueettomia, avoimia ja syrjimättömiä, ottaen erityisesti huomioon erilaisten uusiutuvia energialähteitä koskevien teknologioiden, hajautetun sähköntuotannon sekä sähkön ja lämmön yhteistuotannon kustannukset ja edut;

– –

2. Sääntelyviranomaisten on vahvistettava tai hyväksyttävä ennen niiden voimaantuloa ainakin ne menetelmät, joita käytetään seuraavien seikkojen laskennassa tai niitä koskevien ehtojen ja edellytysten vahvistamisessa:

a) liittäminen ja pääsy kansallisiin verkkoihin, siirto- ja jakelutariffit mukaan luettuina. Näiden tariffien tai menetelmien on mahdollistettava tarvittavien investointien toteuttaminen verkkoihin niin, että kyseisillä investoinneilla voidaan varmistaa verkkojen toimivuus;

– –”

Kansallinen säännöstö

11 Ennakkoratkaisupäätöksestä ilmenee, että Liettuan parlamentti antoi 1.7.2004 sähkölain muuttamisesta lain nro IX-2307. Tällä lailla oli tarkoitus muun muassa saattaa direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä. Laki nro IX-2307 tuli voimaan 10.7.2004.

12 Sähkölain 15 §:n 2 momentissa, sellaisena kuin se on muutettuna lailla nro IX-2307, säädetään seuraavaa:

”Siirtoverkonhaltijan on taattava, että sähköntuottajien, jakeluverkonhaltijoiden ja asiakkaiden laitteiden siirtoverkkoon liittämistä koskevat ehdot täyttävät lainsäädännössä esitetyt vaatimukset ja että ne ovat syrjimättömiä. Asiakkaan laitteet voidaan liittää siirtoverkkoon ainoastaan, jos jakeluverkonhaltija kieltäytyy sille asetettujen teknisten tai toimintaa koskevien vaatimusten vuoksi liittämästä jakeluverkkoon jakeluverkonhaltijan toimiluvassa osoitetulla alueella olevia asiakkaan laitteita.”

Pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymykset

13 Ennakkoratkaisupäätöksestä ilmenee, että Liettuassa sähköasiakkaista, eli sähkön kuluttajista, enemmistön laitteet on liitetty jompaankumpaan kahden jakeluverkonhaltijan jakeluverkoista. Nämä kaksi jakeluverkonhaltijaa ovat siirtoverkon pääasialliset käyttäjät. Lisäksi viisi yhtiötä ylläpitää paikallisia jakeluverkkoja, jotka on tarkoitettu niiden omiin tarpeisiin ja suppealla alueella asuvien henkilöiden tarpeisiin. Lisäksi siirtoverkkoon on liitetty suoraan kuusi teollisuusyrityksiä hallinnoivaa yhtiötä. Nämä liittämiset tehtiin neuvostohallinnon aikana, jolloin sähkön tuotannon, siirtämisen ja jakelun välillä ei tehty eroa. Tästä seuraa, että tietyt sähkön kuluttajat on edelleen liitetty

näiden teollisuusyritysten laitteistoihin ja että heidän sähkönsaantinsa riippuu kyseisten yritysten teknisestä ja taloudellisesta kapasiteetista.

14 Sähkölakiin ja erityisesti sen 15 §:n 2 momenttiin 1.7.2004 annetulla lailla nro IX-2307 tehdyn muutoksen jälkeen uudet asiakkaat eivät voi valita vapaasti, minkä tyyppiseen verkkoon ne liittävät laitteensa, ja niiden on käytettävä jakeluverkkoa. Ainoastaan tilanteessa, jossa jakeluverkonhaltija kieltäytyy teknisten tai toimintaa koskevien vaatimusten vuoksi liittämästä asiakkaan laitteita jakeluverkkoonsa, kyseinen asiakas voi liittää laitteensa siirtoverkkoon.

15 Parlamentin jäsenistä koostuva ryhmä esitti Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismasille hakemuksen, jossa pyydettiin tarkistamaan sähkölain 15 §:n 2 momentin, sellaisena kuin se on muutettuna 1.7.2004 annetulla lailla nro IX-2307, perustuslainmukaisuus. Mainittu tuomioistuin muistuttaa, että Liettuan perustuslain 102 §:n mukaan sen tehtävänä on valvoa lakien perustuslainmukaisuutta. Se täsmentää, että parlamentin jäsenistä koostuva ryhmä voi saattaa asian sen käsiteltäväksi. Tutkiessaan lain perustuslainmukaisuuden kyseinen tuomioistuin ratkaisee oikeudenkäynnin pyynnön esittäneiden henkilöiden ja riitautetun lain antaneen toimielimen, eli Liettuan parlamentin välillä. Tuomioistuimen ratkaisuihin ei voida hakea muutosta.

16 Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas täsmentää, että Liettuan perustuslain mukaan Euroopan unionin oikeussäännöt ovat osa Liettuan tasavallan oikeusjärjestystä ja että tilanteissa, joissa unionin perustana olevissa sopimuksissa näin määrätään, kyseisiä sääntöjä on sovellettava välittömästi ja sääntöjen ollessa ristiriidassa keskenään, unionin oikeussäännöllä on etusija kansalliseen sääntöön nähden. Koska direktiivi siis annettiin EY 45, EY 55 ja EY 95 artiklan nojalla, ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo, että sähkölain 15 §:n 2 momenttia, sellaisena kuin se on muutettuna 1.7.2004 annetulla lailla nro IX-2307, on tulkittava direktiivin valossa.

17 Niiden parlamentin jäsenten mukaan, jotka saattoivat asian edellä mainitun tuomioistuimen käsiteltäväksi, kyseisessä 15 §:n 2 momentissa ei tunnusteta asiakkaan vapautta valita sitä, haluaako hän liittää laitteensa siirto- vai jakeluverkkoon. Direktiivin 20 artiklassa ei kuitenkaan säädetä mistään nimenomaisista rajoituksista sähköasiakkaan laitteiden liittämiselle siirtoverkkoon eikä myöskään velvollisuudesta suorittaa tällainen liittäminen yksinomaan jakeluverkkoon.

18 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Liettuan parlamentti sitä vastoin katsoo, että jäsenvaltiot voivat vapaasti määrittää säännöt, jotka koskevat sähköverkkoon liittämistä. Kansallisessa tuomioistuimessa on vedottu energia-asioista vastaavan Euroopan yhteisöjen komission jäsenen Piebalgsin 21.12.2005 päivättyyn kirjeeseen, jossa täsmennettiin seuraavaa: ”[Direktiivissä] ei edellytetä, että asiakkaalle myönnetään oikeus valita vapaasti, haluaako se tulla liitetyksi siirto- vai jakeluverkkoon. Asiakkaalla on oikeus tulla liitetyksi sähköverkkoon; liittämisen yksityiskohtaisesta täytäntöönpanosta päätetään näin ollen toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.”

19 Kansallinen tuomioistuin toteaa, että direktiivin 20 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että jäsenvaltioiden tehtävänä on luoda järjestelmä, jossa asiakkailla on pyynnöstä pääsy sekä siirtoverkkoon että jakeluverkkoon. Kyseinen tuomioistuin toteaa kuitenkin, että sähköverkkoon liittämistä koskevia kysymyksiä on tulkittava direktiivin ja erityisesti sen 3 artiklan säännösten mukaisesti, joilla tavoitellut päämäärät ovat luonteeltaan sosiaalisia, kuten yleispalvelun tarjoaminen ja kuluttajien tai ympäristön suojeleminen. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että sähkölain 15 §:n 2 momentilla, sellaisena kuin se on muutettuna 1.7.2004 annetulla lailla nro IX-2307, pyritään niin ikään näihin tavoitteisiin.

20 Tässä tilanteessa Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko – – direktiivin – – 20 artiklaa tulkittava siten, että sillä velvoitetaan jäsenvaltiot antamaan säännöksiä, joiden nojalla kaikilla kolmansilla osapuolilla on oikeus valita vapaasti sähköntoimituksessa käytettävä verkko – siirto- tai jakeluverkko –, johon ne haluavat tulla liitetyiksi, ja kyseessä olevan verkon haltijalla on velvollisuus myöntää pääsy verkkoon, jos verkon kapasiteetti on ’riittävä’?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

21 Kansallinen tuomioistuin pyrkii kysymyksellään selvittämään, onko direktiivin 20 artiklaa tulkittava siten, että jäsenvaltioiden on annettava säännökset, joissa säädetään yhtäältä, että kaikilla kolmansilla osapuolilla on oikeus valita vapaasti minkä tyyppiseen verkkoon – siirto- vai jakeluverkkoon – ne haluavat päästä tai tulla liitetyiksi, ja toisaalta, että verkonhaltijan on myönnettävä kyseiselle kolmannelle pääsy verkkoonsa tai liitettävä se siihen, mikäli verkon kapasiteetti on riittävä.

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

22 Pääasian hakijat väittävät, että direktiivin 20 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot luomaan verkkoon pääsyä koskeva järjestelmä, joka mahdollistaa sen, että kaikilla asiakkailla on pyynnöstä pääsy sekä siirto- että jakeluverkkoon. Ainoa poikkeus tähän periaatteeseen esitetään kyseisen artiklan 2 kohdassa. Direktiivin 2 artiklassa esitetystä ”siirron” määritelmästä seuraa, että sähkö voidaan siirtää suoraan asiakkaalle käyttämättä jakeluverkkoa.

23 Sähkölain 15 §:n 2 momentilla, sellaisena kuin se on muutettuna 1.7.2004 annetulla lailla nro IX-2307, ei hakijoiden mukaan myönnetä asiakkaille vapautta valita verkkoa, johon sen laitteet liitetään. Täten kyseinen säännös on syrjivä ja ristiriidassa direktiivin tavoitteiden kanssa. Tällä valintamahdollisuuden puuttumisella rajoitetaan kuluttajien oikeuksia.

24 Liettuan ja Suomen hallitukset, joihin komissio istunnossa on yhtynyt, väittävät, että direktiivin 20 artiklan tulkinnassa on erotettava käsitteet ”verkkoon pääsy” ja ”verkkoon liittäminen”. Verkkoon pääsy kattaa mahdollisuuden käyttää verkkoa julkaistujen tariffien mukaisesti. Verkkoon liittäminen taas koskee fyysistä liittämistä verkkoon. Mainittu 20 artikla koskee ainoastaan niitä velvollisuuksia, jotka jäsenvaltioiden on täytettävä salliakseen kolmansille osapuolille vapaan pääsyn sähkön siirto- ja jakeluverkkoon, mutta ei kysymyksiä näihin verkkoihin liittämisestä.

25 Liettuan hallitus katsoo, että direktiivillä ei aseteta jäsenvaltioille mitään velvollisuuksia siltä osin kuin kyse on asiakkaiden liittämisestä verkkoihin, lukuun ottamatta direktiivin 3 artiklan 3 kohdassa säädettyjä yleispalveluvelvoitteita.

26 Mainittu hallitus toteaa, että liittäessään itsensä sähköverkkoon, asiakas pääsee kyseiseen verkkoon. Pääasiassa kyseessä olevalla lainsäädännöllä taataan täten asiakkaalle pääsy sähköverkkoon ja lisäksi varmistetaan direktiivin 3 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädettyjen julkisen palvelun velvoitteiden noudattaminen ja yleispalvelun tarjoaminen.

27 Muilta osin jäsenvaltiot voivat Liettuan hallituksen mukaan vapaasti säätää siitä, että asiakkaat liitetään ensisijaisesti jakeluverkkoon ja toissijaisesti siirtoverkkoon. Pääasiassa kyseessä olevalla kansallisella lainsäädännöllä luodun järjestelmän tarkoituksena on muun muassa estää suuria asiakkaita liittymästä suoraan siirtoverkkoon, mikä merkitsisi sitä, että jakeluverkkoihin liittyvistä kustannuksista vastaisivat yksinomaan pienet asiakkaat, mikä korottaisi täten sähkön hintaa 10–30 prosentilla. Lisäksi vapaus valita liittäminen siirtoverkkoon haittaisi verkkojen optimaalista kehitystä.

28 Suomen hallituksen mukaan direktiivin 20 artiklassa käsitteellä ”kolmas osapuoli” tarkoitetaan muuta sähkön toimittajaa kuin direktiivin 2 artiklan luetelmakohdassa 21 tarkoitetun vertikaalisesti integroituneen yrityksen sähköntuotannosta tai -toimituksesta vastaavaa osaa. Tämä säännös ei täten koske kuluttajien pääsyä verkkoon.

29 Italian hallituksen mukaan direktiivissä ei myönnetä asiakkaalle oikeutta valita vapaasti verkkoa, johon se haluaa tulla liitetyksi. Asiakkaan on ensin tyydyttävä kansallisella lainsäädännöllä toteutettuun verkkoon pääsyä koskevaan järjestelmään. Asiakkaalla on täten ehdollinen verkkoon pääsyä koskeva oikeus. Jos jäsenvaltiot kuitenkin voisivat

velvoittaa asiakkaat kääntymään ensin jakeluverkon haltijoiden puoleen, tällä loukattaisiin Italian hallituksen mukaan asiakkaan valinnanvapautta ja siihen sisältyisi riski siitä, että jakeluverkon haltija soveltaa verkkoon pääsyä koskevia sääntöjä syrjivästi.

30 Komissio toteaa, että koska liittämistä koskevalla kysymyksellä ei ole välitöntä vaikutusta sisämarkkinoiden vapauttamiseen, tämä on jätetty jäsenvaltioiden toimivallan piiriin lukuun ottamatta heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden liittämistä, joiden osalta jäsenvaltioiden on direktiivin 3 artiklan 3 kohdan mukaisesti tarjottava yleispalvelu.

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

31 On muistutettava, että direktiivin tavoitteena on parantaa sähkön sisämarkkinoiden toimintaa. Direktiivin kuudennessa ja seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan, että syrjimätön, avoin ja kohtuullisesti hinnoiteltu verkkoon pääsy on välttämätöntä, jotta kilpailu toimisi, ja että tämä on sähkön sisämarkkinoiden toteuttamisen kannalta ensiarvoisen tärkeää (ks. asia C-439/06, citiworks, tuomio 22.5.2008, Kok. 2008, s. I–3913, 38 ja 40 kohta).

32 Direktiivin neljännessä perustelukappaleessa täsmennetään, että täysin avoimilla markkinoilla kuluttajilla on oltava oikeus valita vapaasti toimittajansa ja toimittajalla on oltava oikeus toimittaa vapaasti hyödykkeitä asiakkailleen.

33 Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut tästä syystä yhtäältä, että jotta vaatimukset täyttävät asiakkaat voivat valita vapaasti toimittajansa, toimittajilla on oltava pääsy eri siirto- ja jakeluverkkoihin, joilla sähköä toimitetaan asiakkaille, ja toisaalta, että

kolmansien osapuolten vapaa pääsy siirto- ja jakeluverkkoihin on yksi keskeisistä toimenpiteistä, jotka jäsenvaltioiden on toteutettava sähkön sisämarkkinoiden toteuttamisen loppuunsaattamiseksi (ks. em. asia citiworks, tuomion 43 ja 44 kohta).

34 Esitettyyn kysymykseen vastaamiseksi on selvitettävä, mitä direktiivin 20 artiklassa tarkoitettujen käsitteiden ”verkkoon pääsy” ja ”kolmas osapuoli” piiriin kuuluu, ja määritettävä ne velvollisuudet, joita kyseisellä 20 artiklalla asetetaan jäsenvaltioille kolmansien osapuolten verkkoon pääsyn varmistamiseksi.

35 Direktiivin 20 artiklan 1 kohdassa todetaan, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että ”kolmansien osapuolten päästämiseksi siirto- ja jakeluverkkoihin luodaan järjestelmä, [jota voidaan soveltaa kaikkiin vaatimukset täyttäviin asiakkaisiin,]” ja että tätä järjestelmää ”sovelletaan puolueettomasti ja harjoittamatta syrjintää verkon käyttäjien välillä”.

36 Ensinnäkin ”verkkoon pääsyn” käsitteen osalta on tutkittava, onko – kuten Liettuan ja Suomen hallitukset, joihin komissio on istunnossa yhtynyt, ovat esittäneet – käsitteet ”verkkoon pääsy” ja ”verkkoon liittäminen” erotettava toisistaan.

37 Tältä osin on todettava direktiivin eräiden kieliversioiden eroavan toisistaan. Sekä direktiivin 20 artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke että saman artiklan 2 kohdan ensimmäinen virke sisältävät useissa kieliversioissa sanan ”pääsy” Tilanne on näin muun muassa espanjan- (”acceso”), saksan- (”Zugang”), englannin- (”access”), ranskan- ja italiankielisessä (accesso) versioissa. Sitä vastoin direktiivin liettuankielisessä versiossa käytetään 20 artiklan 1 kohdassa sanaa ”prieiga”, joka merkitsee suomeksi

käännettynä ”pääsyä”, kun taas saman artiklan 2 kohdassa käytetään sanaa ”prisijungti”, joka voidaan kääntää suomeksi sanoilla ”yhdistää” tai ”liittää”.

38 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jossakin kieliversiossa käytettyä yhteisön säännöksen sanamuotoa ei voida käyttää tämän säännöksen ainoana tulkintaperusteena, eikä sille voida antaa tältä osin etusijaa muihin kieliversioihin nähden. Tällainen lähestymistapa ei vastaisi yhteisön oikeuden yhtenäisen tulkinnan vaatimusta (ks. asia C-149/97, Institute of the Motor Industry, tuomio 12.11.1998, Kok. 1998, s. I-7053, 16 kohta ja asia C-187/07, Endendijk, tuomio 3.4.2008, Kok. 2008, s. I–2115, 23 kohta).

39 Yhteisön säädöksen erikielisten versioiden poiketessa toisistaan kyseessä olevaa säännöstä on siis tulkittava sen lainsäädännön yleisen systematiikan ja tavoitteen mukaan, jonka osa säännös on (asia C-437/97, EKW ja Wein & Co., tuomio 9.3.2000, Kok. 2000, s. I-1157, 42 kohta; asia C-1/02, Borgmann, tuomio 1.4.2004, Kok. 2004, s. I-3219, 25 kohta ja em. asia Endendijk, tuomion 24 kohta).

40 On todettava, että termejä ”pääsy” ja ”liittäminen” käytetään direktiivissä eri merkityksissä. Ilmaus ”pääsy” liittyy sähkön toimittamiseen, ja se kattaa muun muassa palvelun laadun, säännöllisyyden ja hinnan. Kyseistä sanaa käytetään usein yhteydessä, jossa on kyse syrjimättömien tariffien takaamisesta. Direktiivin 2 ja 13 perustelukappaleesta ilmeneekin näin ollen, että verkkoon pääsy sellaisten tariffien perusteella, jotka on julkaistu ennen niiden voimaantuloa, takaa syrjimättömät siirto- ja jakelutariffit, kuudennessa perustelukappaleessa todetaan, että pääsyn on oltava syrjimätöntä, avointa ja kohtuullisesti hinnoiteltua, ja 15 perustelukappaleessa, että sääntelyviranomaisten sääntelyllä taataan syrjimättömät verkkoon pääsyyn sovellet-

tavat edellytykset, sekä 17 perustelukappaleessa, että syrjimättömien ja kustannusvastaavuuden takaavien tasapainottamismekanismien käyttöönotto on tarpeen kaikkien markkinatoimijoiden tehokkaan markkinoille pääsyn varmistamiseksi.

41 Sanaa ”liittäminen” käytetään paremminkin teknisissä yhteyksissä, ja se liittyy fyysiseen verkkoon liittämiseen. Direktiivin 5 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että tekniset säännöt, joilla asetetaan tekniset vähimmäisvaatimukset suunnittelulle ja toiminnalle sähköntuotantolaitosten, jakeluverkkojen, suoraan liitettyjen kuluttajien laitteistojen, rajayhdysjohtojen ja erillisten linjojen liittämiseksi verkkoon, laaditaan ja julkaistaan. Vastaavasti direktiivin 23 artiklan 1 kohdan c alakohdassa täsmennetään, että sääntelyviranomaisten on varmistettava syrjimättömyys ja tosiasiallinen kilpailu muun muassa niiltä osin kuin kyse on ajasta, jonka siirtoja jakeluyritykset käyttävät liitäntöjen suorittamiseen. Kyseisten viranomaisten on direktiivin 23 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla myös vahvistettava tai hyväksyttävä ne menetelmät, joita käytetään verkkoon liittämisen ehtojen ja edellytysten laskennassa tai vahvistamisessa. Kuten julkisasiamies perustellusti toteaa ratkaisuehdotuksensa 33 kohdassa, mainitussa 23 artiklan 2 kohdan a alakohdassa käytetään samassa virkkeessä termejä ”pääsy” ja ”liittäminen”. Tästä seuraa, että näiden kahden termin merkityssisällöt ovat erilaiset. Lisäksi on mainittava direktiivin 3 artiklan 3 kohta, jossa täsmennetään, että yleispalvelun tarjoamisen varmistamiseksi jäsenvaltiot voivat asettaa jakeluyhtiöille velvollisuuden liittää asiakkaat verkoihinsa.

42 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 34 ja 36 kohdassa, direktiivin näiden säännösten tutkiminen paljastaa, että verkkoon pääsyllä tarkoitetaan oikeutta käyttää sähköverkkoa ja että liittäminen vastaa fyysistä kytkentää. Direktiivin 20 artiklassa täsmennetään jäsenvaltioiden velvollisuuksia ainoastaan verkkoon pääsyn muttei siihen liittämisen osalta.

43 Koska täten yhtäältä siirto ja jakelu eivät sisällä sähkön toimittamista ja koska toisaalta vaatimukset täyttävien asiakkaiden on voitava valita vapaasti toimittajansa ja koska toimittajilla on tämän tuomion 33 kohdassa todetulla tavalla oltava pääsy verkkoon, tästä seuraa vaatimukset täyttävien asiakkaiden osalta, että verkkoon pääsyä koskevaa

oikeutta käytetään sellaisen toimittajan välityksellä, joka kyseisten asiakkaiden on voitava valita vapaasti. Kuten julkisasiamies täsmentää ratkaisuehdotuksena 41 kohdassa, tämä valinnanvapaus taataan yhtä lailla riippumatta siitä, liittääkö toimittaja nämä asiakkaat siirtoverkkoon vai jakeluverkkoon.

44 Käsitteen ”kolmas osapuoli” osalta on puolestaan todettava, että itse direktiivin 20 artiklan 1 kohdan sanamuodossa tätä käsitettä täsmennetään käyttämällä myös käsitettä ”verkon käyttäjä”, joka on määritelty direktiivin 2 artiklan 18 kohdassa ja jolla tarkoitetaan luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, jotka toimittavat tai joille toimitetaan sähköä siirto- tai jakeluverkon kautta. Asiakkaat kuuluvat näihin henkilöihin.

45 Tästä seuraa, että koska verkon käyttäjät sisältyvät direktiivin 20 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, mainitulla säännöksellä myönnetään myös vaatimukset täyttäville asiakkaille syrjimätön verkkoon pääsyä koskeva oikeus.

46 Eräs direktiivillä tavoitelluista päämääristä on vapaa verkkoon pääsy, joka – kuten tämän tuomion 33 kohdassa on muistutettu – on yksi keskeisistä toimenpiteistä sisämarkkinoiden toteuttamisen loppuunsaattamiseksi, samoin kuin se, että tämä verkkoon pääsy perustuu objektiivisille, syrjimättömille ja avoimille kriteereille sekä sellaisiin tariffeihin, jotka on julkaistu ennen niiden voimaantuloa, eikä suinkaan se, että kyseinen verkkoon pääsy on vapaavalintaista.

47 Tästä seuraa, että jäsenvaltioilla on edelleen laaja toimintavapaus ohjata käyttäjät tietyntyyppisiin verkkoihin, kuitenkin sillä edellytyksellä, että tämä toteutetaan syrjimättömin perustein ja objektiivisten arviointien mukaisesti. Verkon käyttäjillä on siis sähköverkkoon pääsyä koskeva oikeus, mutta jäsenvaltiot voivat päättää, että

liittäminen tehdään määrätyntyyppiseen verkkoon. On kuitenkin varmistettava, että jäsenvaltioiden käyttämät kriteerit ovat objektiivia ja syrjimättömiä.

48 Tältä osin pyrkimyksellä sen välttämiseen, että suuret asiakkaat liitetään suoraan siirtoverkkoon, mikä johtaisi siihen, että ainoastaan pienet asiakkaat vastaavat jakeluverkkoon liittyvistä kustannuksista, ja täten sähkön hinnan nousuun, voidaan oikeuttaa velvollisuus liittämisestä ensisijaisesti jakeluverkkoon. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on kuitenkin tarkistaa, ovatko nämä perusteet todellisia ja perustuvatko ne objektiivisiin ja syrjimättömiin kriteereihin.

49 Edellä esitetyn perusteella esitettyyn kysymykseen on vastattava niin, että direktiivin 20 artiklaa on tulkittava siten, että siinä määritellään jäsenvaltioiden velvollisuudet ainoastaan sikäli kuin kyse on kolmansien osapuolten pääsystä sähkön siirto- ja jakeluverkkoon muttei niiden liittämisestä näihin verkkoihin ja ettei siinä säädetä, että verkkoon pääsyä koskevan järjestelmän, joka jäsenvaltioiden on toteutettava, on mahdollistettava vaatimukset täyttävien asiakkaiden voivan vapaasti valita, minkä tyyppiseen verkkoon ne haluavat tulla liitetyiksi. Kyseistä 20 artiklaa on myös tulkittava siten, ettei se ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään, että vaatimukset täyttävän asiakkaan laitteet voidaan liittää siirtoverkkoon ainoastaan, jos jakeluverkonhaltija kieltäytyy sille asetettujen teknisten tai toimintaa koskevien vaatimusten vuoksi liittämästä verkkoonsa toimiluvassaan osoitetulla alueella olevia vaatimukset täyttävän asiakkaan laitteita. Kansallisen tuomioistuimen on kuitenkin varmistuttava siitä, että tämän järjestelmän täytäntöönpanossa ja soveltamisessa noudatetaan kriteereitä, jotka ovat verkon käyttäjiin nähden objektiivisia ja näiden välillä syrjimättömiä.

Oikeudenkäyntikulut

50 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 96/92/EY kumoamisesta 26.6.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/54/EY 20 artiklaa on tulkittava siten, että siinä määritellään jäsenvaltioiden velvollisuudet ainoastaan sikäli kuin kyse on kolmansien osapuolten pääsystä sähkön siirto- ja jakeluverkkoon muttei niiden liittämisestä näihin verkkoihin ja ettei siinä säädetä, että verkkoon pääsyä koskevan järjestelmän, joka jäsenvaltioiden on toteutettava, on mahdollistettava vaatimukset täyttävien asiakkaiden voivan vapaasti valita, minkä tyyppiseen verkkoon ne haluavat tulla liitetyiksi.

Kyseistä 20 artiklaa on myös tulkittava siten, ettei se ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään, että vaatimukset täyttävän asiakkaan laitteet voidaan liittää siirtoverkkoon ainoastaan, jos jakeluverkonhaltija kieltäytyy sille asetettujen teknisten tai toimintaa koskevien vaatimusten vuoksi liittämästä verkkoonsa toimiluvassaan osoitetulla alueella olevia vaatimukset täyttävän asiakkaan laitteita. Kansallisen tuomioistuimen on kuitenkin varmistuttava siitä, että tämän järjestelmän täytäntöönpanossa ja soveltamisessa noudatetaan kriteereitä, jotka ovat verkon käyttäjiin nähden objektiivisia ja näiden välillä syrjimättömiä.

Allekirjoitukset