Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

23 päivänä tammikuuta 2020*

Ennakkoratkaisupyyntö – Sähkön sisämarkkinat – Direktiivi 2009/72/EY – 3 artikla – Kuluttajansuoja – 37 artikla – Sääntelyviranomaisen tehtävät ja toimivaltuudet – Riitojenratkaisu tuomioistuinten ulkopuolella – Osapuolen käsite – Oikeus muutoksenhakuun sääntelyviranomaisen päätöksestä – Kotitalousasiakkaan valitus sähkön jakeluverkon haltijayhtiöstä

Asiassa C-578/18,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka korkein hallinto-oikeus (Suomi) on esittänyt 7.9.2018 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 14.9.2018, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa, jonka on pannut vireille

Energiavirasto,

A:n ja

Caruna Oy:n osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja E. Regan sekä tuomarit I. Jarukaitis (esittelevä tuomari), E. Juhász, M. Ilešič ja C. Lycourgos,

julkisasiamies: E. Tanchev,

kirjaaja: hallintovirkamies C. Strömholm,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 19.6.2019 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Energiavirasto, edustajanaan N. Kankaanrinta,

– A,

– Suomen hallitus, asiamiehinään H. Leppo ja J. Heliskoski,

– Unkarin hallitus, asiamiehinään M. Z. Fehér ja Z. Wagner,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. Bulterman ja M. de Ree,

– Euroopan komissio, asiamiehinään M. Huttunen ja O. Beynet,

* Oikeudenkäyntikieli: suomi.

kuultuaan julkisasiamiehen 24.10.2019 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/54/EY kumoamisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/72/EY (EUVL 2009, L 211, s. 55) 37 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty Energiaviraston vireille panemassa asiassa, joka koskee sen päätöstä olla myöntämättä A:lle asianosaisasemaa tämän tekemän tutkintapyynnön johdosta aloitetussa menettelyssä, jonka kohteena on sähkön jakeluverkon haltija Caruna Oy.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

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

”(37) – – Energia-alan sääntelyviranomaisille olisi lisäksi annettava toimivalta – – varmistaa – – se, että kuluttajansuojatoimenpiteet ovat tehokkaita. – –

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

– –

(51) Kuluttajien etujen olisi oltava keskeisessä osassa tässä direktiivissä, ja palvelun laadun olisi oltava sähköalan yritysten tärkein vastuualue. 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.”

4 Direktiivin 2009/72 1 artiklan sanamuoto on seuraava:

”Tässä 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.”

5 Direktiivin 2009/72 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään muun muassa, että ”tässä direktiivissä tarkoitetaan – – ’kotitalousasiakkaalla’ asiakasta, joka ostaa sähköä oman kotitaloutensa käyttöön muuta kuin kaupallista tai elinkeinotoimintaa varten”.

6 Direktiivin 2009/72 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Julkisen palvelun velvoitteet ja kuluttajansuoja”, säädetään seuraavaa:

”– –

7. 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 sopimusehtojen, yleisen tiedottamisen ja riitojenratkaisumenettelyjen avoimuuden osalta. – – Ainakin kotitalousasiakkaiden osalta näihin toimenpiteisiin on kuuluttava liitteessä I esitetyt toimenpiteet.

– –

13. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että käytettävissä on riippumaton mekanismi, kuten energia-asioiden oikeusasiamies tai kuluttajansuojaelin, jonka avulla voidaan tehokkaasti käsitellä valituksia ja ratkaista riitoja tuomioistuinten ulkopuolella.”

7 Direktiivin 2009/72 36 artiklassa, jonka otsikko on ”Sääntelyviranomaisen yleistavoitteet”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä määriteltyjä viranomaistehtäviä suorittaessaan sääntelyviranomaisen on toteutettava kaikki kohtuulliset toimenpiteet seuraavien tavoitteiden edistämiseksi 37 artiklassa säädettyjen tehtäviensä ja toimivaltuuksiensa puitteissa tarvittaessa tiiviissä yhteydenpidossa muiden asiaankuuluvien kansallisten viranomaisten, myös kilpailuviranomaisten, kanssa ja tämän rajoittamatta näiden toimivaltaa:

– –

g) – – kuluttajansuojan varmistamisen edistäminen;

– –”

8 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 [unionin] lainsäädännöstä johtuvia velvollisuuksiaan, myös rajat ylittävien kysymysten osalta;

– –

j) seurata – – kotitalousasiakkaiden tekem[iä] valituks[ia] – –;

– –

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

– –

2. Kun jäsenvaltiossa on niin säädetty, muu viranomainen kuin sääntelyviranomainen voi hoitaa 1 kohdassa säädetyt seurantatehtävät. Tällöin tästä seurannasta saadut tiedot on saatettava sääntelyviranomaisen käyttöön niin pian kuin mahdollista.

– –

3. Jos 13 artiklan nojalla on nimetty riippumaton järjestelmävastaava, sääntelyviranomaisen on sille tämän artiklan 1 kohdassa asetettujen tehtävien lisäksi:

– –

b) – – toimittava riitojenratkaisuviranomaisena riippumattoman järjestelmävastaavan ja siirtoverkon omistajan välillä kaikissa valituksissa, joita kumpi tahansa osapuoli tekee 11 kohdan mukaisesti[;]

– –

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:

– –

e) tarkoituksenmukaiset valtuudet suorittaa tutkintaa ja ratkaista riitoja 11 ja 12 kohdan nojalla.

5. Kun siirtoverkonhaltija on nimetty V luvun mukaisesti, sääntelyviranomaiselle osoitetaan tämän artiklan 1 ja 4 kohdan nojalla annettujen tehtävien ja toimivaltuuksien lisäksi ainakin seuraavat tehtävät ja toimivaltuudet:

– –

c) toimia vertikaalisesti integroituneen yrityksen ja siirtoverkonhaltijan välillä riitojenratkaisuviranomaisena 11 kohdan nojalla tehtyjen valitusten osalta;

– –

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.

– –

15. Edellä 11 ja 12 kohdassa tarkoitetut valitukset eivät rajoita [unionin] oikeuden ja/tai kansallisen oikeuden mukaisen muutoksenhakuoikeuden käyttöä.

16. Sääntelyviranomaisten tekemät päätökset on joka suhteessa perusteltava muutoksenhakumenettelyn mahdollistamiseksi tuomioistuimessa. Päätökset on julkistettava siten, että kaupallisesti arkaluonteiset asiat käsitellään luottamuksellisina.

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.”

9 Direktiivin 2009/72 liite I koskee kuluttajansuojatoimenpiteitä. Liitteessä olevan 1 kohdan d alakohdasta käy ilmi muun muassa, että direktiivin 3 artiklassa tarkoitetuilla toimenpiteillä on määrä varmistaa, että asiakkaat voivat valita useista eri maksumenetelmistä, jotka eivät saa johtaa perusteettomaan syrjintään asiakkaiden välillä. Lisäksi liitteessä olevan 1 kohdan f alakohdassa todetaan, että 3 artiklassa tarkoitetuilla toimenpiteillä on määrä varmistaa, että ”asiakkaiden käytettävissä on avoimia, yksinkertaisia ja kohtuuhintaisia menettelyjä heidän valitustensa käsittelyä varten. Kaikilla kuluttajilla on erityisesti oltava oikeus sähköalan palveluntarjoajaltaan saamansa palvelun ja valitusten käsittelyn korkeaan tasoon. Kyseisten tuomioistuinten ulkopuolisten riitojenratkaisumenettelyjen avulla on mahdollista ratkaista riidat oikeudenmukaisesti ja nopeasti, mieluiten kolmen kuukauden kuluessa, ja tarvittaessa voidaan soveltaa korvaus- ja/tai hyvitysjärjestelmää. Riitojenratkaisumenettelyissä olisi noudatettava mahdollisuuksien mukaan tuomioistuinten ulkopuolisiin kuluttajariitoja ratkaiseviin elimiin sovellettavista periaatteista 30 päivänä maaliskuuta 1998 annetun komission suosituksen 98/257/EY [(EYVL 1998, L 115, s. 31)] periaatteita.”

Suomen oikeus

10 Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain (590/2013) (jäljempänä valvontalaki) 5 §:n mukaan Energiaviraston tehtävänä on valvoa lain 2 §:ssä tarkoitetun kansallisen ja unionin lainsäädännön ja viranomaisten määräysten noudattamista sekä hoitaa muut 2 §:ssä tarkoitetussa lainsäädännössä sille annetut tehtävät.

11 Valvontalain 6 §:n 1 momentin 13 kohdan mukaan Energiaviraston tehtävänä on unionin sähkö- ja maakaasualaa koskevassa lainsäädännössä tarkoitettuna kansallisena sääntelyviranomaisena toimiessaan osaltaan varmistaa sähkö- ja maakaasumarkkinoihin kohdistuvien kuluttajansuojatoimenpiteiden tehokkuus ja täytäntöönpano.

12 Sähkömarkkinalain (588/2013) 57 §:n 2 momentissa säädetään, että jakeluverkonhaltijan on tarjottava kuluttajille erilaisia maksutapoja sähkönjakelun laskujen maksamiseen. Tarjotuissa vaihtoehdoissa ei saa olla perusteettomia eikä eri asiakasryhmiä syrjiviä ehtoja.

13 Sähkömarkkinalain 106 §:n 2 momentissa säädetään, että Energiaviraston tehtävänä on valvoa tämän lain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja viranomaisten määräysten noudattamista sekä tämän lain nojalla annettujen lupapäätösten noudattamista. Saman pykälän mukaan valvonnasta säädetään erikseen valvontalaissa. Pykälän 4 momentin mukaan kuluttaja-asiamies valvoo tämän lain 13 luvussa tarkoitettujen sopimusten (sähkösopimukset) ehtojen lainmukaisuutta kuluttajansuojan kannalta.

14 Sähkömarkkinalain 114 §:n mukaan Energiaviraston sähkömarkkinalain nojalla antamaan päätökseen haetaan muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentissa säädetään, että päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan ”toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta” ja sen 6 §:n 1 momentissa, että ”päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa”.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

15 Kotitalousasiakas A teki sähkönsiirtosopimuksen jakeluverkonhaltijana olleen yrityksen, nykyisin Caruna, kanssa. Hän lähetti 5.9.2013 Energiavirastolle sähköpostitse tiedustelun, joka koski sitä, oliko mainitun yhtiön laskutuksessaan noudattama menettely sähkömarkkinalain mukaista, erityisesti lain 57 §:n 2 momentin osalta, sillä tässä lainkohdassa säädetään, että jakeluverkonhaltijan on tarjottava kuluttajille erilaisia maksutapoja sähkönjakelun laskujen maksamiseen, kuten direktiivin 2009/72 liitteessä I olevan 1 kohdan d alakohdassa on säädetty. Selvitettyään laskutustavan lainmukaisuutta Energiavirasto antoi 31.3.2014 päätöksen, jonka mukaan Caruna ei ollut menetellyt sähkömarkkinalain 57 §:n 2 momentin vastaisesti eikä asia edellyttänyt toimenpiteitä. Päätöksessä A oli merkitty tutkintapyynnön tekijäksi.

16 Energiavirasto jätti 28.4.2014 tekemällään päätöksellä A:n oikaisuvaatimuksen tutkimatta ja hylkäsi hänen vaatimuksensa asianosaisaseman myöntämisestä. A haki Helsingin hallinto-oikeudelta muutosta päätökseen vaatien, että hänelle vahvistetaan Energiaviraston käsittelemässä asiassa asianosaisasema, että kyseisen viranomaisen 31.3. ja 28.4.2014 antamat päätökset kumotaan ja että asia palautetaan sen uudelleen käsiteltäväksi. Helsingin hallinto-oikeus hyväksyi 23.5.2016 antamallaan päätöksellä A:n vaatimukset.

17 Energiavirasto on hakenut korkeimmalta hallinto-oikeudelta, joka on esittänyt nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön, muutosta Helsingin hallinto-oikeuden päätökseen. Se on esittänyt muutoksenhaussaan, että tutkintapyynnön tekeminen ei perustanut A:lle asianosaisasemaa eikä muutoksenhakuoikeutta tuomioistuimeen Energiaviraston päätöksen osalta.

18 Korkein hallinto-oikeus toteaa, että sen on ratkaistava kysymys siitä, oliko A:lla oikeus hakea kansallisessa tuomioistuimessa muutosta Energiaviraston päätökseen olla ryhtymättä toimenpiteisiin jakeluverkonhaltijan osalta.

19 Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kansallisten tuomioistuinten oikeuskäytäntö tukee Energiaviraston näkemystä, jonka mukaan A:lla on asiassa kyseessä olevassa menettelyssä vain tutkinnan vireillepanijan rooli eikä oikeutta muutoksenhakuun tuomioistuimessa kyseisen viranomaisen päätöksestä.

20 Koska direktiivissä 2009/72 käytetystä osapuolen käsitteestä ei ole unionin oikeuskäytäntöä eikä kyseisessä direktiivissä ole sitä määritelty, korkein hallinto-oikeus kysyy, onko direktiivin 37 artiklaa tulkittava siten, että verkonhaltijayhtiön kuluttaja-asiakas, joka katsoo kärsineensä vahinkoa yhtiön soveltaman laskutustavan vuoksi ja joka kääntyy sääntelyviranomaisen puoleen, voidaan katsoa mainitussa direktiivin säännöksessä tarkoitetuksi osapuoleksi, joka voi hakea tuomioistuimelta muutosta tämän viranomaisen päätökseen olla ryhtymättä toimenpiteisiin kyseisen yhtiön osalta.

21 Korkein hallinto-oikeus on näin ollen päättänyt lykätä asian ratkaisua ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [direktiivin 2009/72] 37 artiklaa tulkittava siten, että verkkoyhtiön kuluttaja-asiakkaana oleva henkilö, joka on saattanut vireille verkkoyhtiötä koskevan asian kansallisessa sääntelyviranomaisessa, katsotaan mainitun artiklan 17 kohdassa tarkoitetuksi ’osapuoleksi’, jota

sääntelyviranomaisen päätös koskee ja joka siten olisi oikeutettu hakemaan kansallisen sääntelyviranomaisen verkkoyhtiötä koskevasta päätöksestä muutosta kansalliselta tuomioistuimelta?

2) Jos ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitettua henkilöä ei ole pidettävä [direktiivin 2009/72] 37 artiklassa mainittuna 'osapuolena', onko pääasian muutoksenhakijan kaltaisessa asemassa olevalla kuluttaja-asiakkaalla jollain muulla oikeudellisella perusteella unionin oikeudesta johtuva oikeus osallistua toimenpidepyyntönsä käsittelyyn sääntelyviranomaisessa tai saada asia käsitellyksi kansallisessa tuomioistuimessa, vai onko asia jätetty kansallisen oikeuden varaan?"

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

22 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa näillä kahdella kysymyksellään, jotka on syytä käsitellä yhdessä, vastauksen asiallisesti siihen, onko direktiivin 2009/72 37 artiklaa tulkittava siten, että se velvoittaa jäsenvaltiot antamaan sääntelyviranomaiselle toimivallan kotitalousasiakkaiden ja verkonhaltijoiden välisten riitojen ratkaisemiseen ja myöntämään tämän johdosta kotitalousasiakkaalle, joka on tehnyt sääntelyviranomaiselle valituksen verkonhaltijasta, tässä säännöksessä tarkoitetun osapuolen aseman ja oikeuden hakea muutosta päätökseen, jonka sääntelyviranomainen on tehnyt tällaisen valituksen johdosta.

23 Direktiivin 2009/72 1 artiklan mukaan direktiivin tarkoituksena on vahvistaa yhteiset säännöt sähkön tuotannolle, siirrolle, jakelulle ja toimitukselle sekä kuluttajansuojaa koskevat säännöt kilpailulle avoimien unionin sähkömarkkinoiden tehostamista ja yhdentymistä varten. Tässä yhteydessä direktiivin 3 artiklassa määritetään muun muassa jäsenvaltioiden velvollisuudet, jotka koskevat kuluttajansuojaa, kuten valitusten käsittelyä ja riitojen ratkaisemista tuomioistuinten ulkopuolisin keinoin, kun taas direktiivin 37 artiklassa yksilöidään sääntelyviranomaisen tehtävät ja toimivaltuudet.

24 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeussääntöä tulkittaessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa oikeussääntö on (tuomio 19.7.2012, A, C-33/11, EU:C:2012:482, 27 kohta ja tuomio 15.3.2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, 30 kohta).

25 Direktiivin 2009/72 37 artiklan sanamuodon osalta todettakoon, että kansalliselle sääntelyviranomaiselle osoitettaviin tehtäviin ja toimivaltuuksiin on 37 artiklan 4 kohdan e alakohdan ja 5 artiklan c alakohdan mukaan kuuluttava ainakin tarkoituksenmukaiset valtuudet suorittaa tutkintaa ja tarvittavat asian selvitystoimet riitojen ratkaisemiseksi direktiivin 37 artiklan 11 ja 12 kohdan mukaisesti sekä tehtävä toimia vertikaalisesti integroituneen yrityksen ja siirtoverkonhaltijan välillä riitojenratkaisuviranomaisena 37 artiklan 11 kohdan nojalla tehtyjen valitusten osalta.

26 Viimeksi mainitussa säännöksessä säädetään, että osapuoli, joka haluaa tehdä valituksen siirto- tai jakeluverkonhaltijasta tästä direktiivistä johtuvien kyseisen verkonhaltijan velvoitteiden osalta, voi osoittaa valituksensa sääntelyviranomaiselle, joka tekee riitojenratkaisuviranomaisena asiasta päätöksen kahden kuukauden kuluessa valituksen vastaanottamisesta, ja tätä määräaikaa voidaan joissakin tapauksissa pidentää, kun valitus on vastaanotettu. Sääntelyviranomaisen päätös on sitova, paitsi jos ja siihen asti kun se kumotaan muutoksenhaussa. Direktiivin 2009/72 37 artiklan 12 kohdassa säädetään puolestaan 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.

27 Lisäksi direktiivin 2009/72 37 artiklan 15–17 kohdassa säädetään erityisesti, etteivät tämän artiklan 11 ja 12 kohdassa tarkoitetut valitukset rajoita unionin tai kansallisen oikeuden mukaisen muutoksenhakuoikeuden käyttöä, että sääntelyviranomaisten tekemät päätökset on joka suhteessa perusteltava muutoksenhakumenettelyn mahdollistamiseksi tuomioistuimessa ja 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.

28 Näiden säännösten muodostaman kokonaisuuden perusteella voidaan katsoa, että sääntelyviranomaisella on valta toimia tuomioistuinten ulkopuolisena riitojenratkaisuelimenä, kun se käsittelee direktiivin 2009/72 37 artiklan 11 ja 12 kohdan nojalla tehtyä valitusta, ja että tällaisten riitojen osapuolilla on oikeus hakea muutosta sääntelyviranomaisen tällaisen valituksen johdosta tekemään päätökseen, jos päätös on osapuolille epäedullinen.

29 On kuitenkin todettava, ettei näissä säännöksissä säädetä tarkemmin siitä, kuuluuko tähän toimivaltaan kotitalousasiakkaiden ja verkonhaltijan välisten riitojen ratkaiseminen, ja että direktiivin 2009/72 37 artiklassa käytettyä ”osapuolen” tai ”haittaa kärsineen osapuolen” käsitettä ei ole siinä määritelty, minkä vuoksi 37 artiklan sanamuodon perusteella ei voida ratkaista sitä, kuuluuko käsitteen alaan kotitalousasiakas, joka on tehnyt valituksen verkonhaltijasta direktiivin 2009/72 säännösten rikkomisen vuoksi, ja kuuluuko tämän tyyppinen riita näin ollen välttämättä sen tuomioistuinten ulkopuolella tapahtuvan riitojenratkaisutoimivallan piiriin, joka jäsenvaltioiden on annettava sääntelyviranomaiselle.

30 Tässä yhteydessä on ensimmäiseksi mainittava siitä, että direktiivin 2009/72 37 artiklan 1 kohdan b alakohdassa, jossa sääntelyviranomaisen tehtäväksi annetaan varmistaa, että siirto- ja jakeluverkonhaltijat, ja tarvittaessa verkon omistajat, sekä kaikki sähköalan yritykset noudattavat tästä direktiivistä ja muusta asiaa koskevasta yhteisön lainsäädännöstä johtuvia velvollisuuksiaan, ei mainita sääntelyviranomaisen toimivaltaa riitojen ratkaisemiseen.

31 Toiseksi on todettava, ettei missään direktiivin 2009/72 37 artiklan säännöksessä, jossa mainitaan sääntelyviranomaisen toimivalta riitojen ratkaisemiseen, viitata kotitalousasiakkaiden ja verkonhaltijoiden välisiin riitoihin. Näin on esimerkiksi direktiivin 37 artiklan 3 kohdan b alakohdassa, jossa mainitaan nimenomaisesti riippumattoman järjestelmävastaavan ja siirtoverkon omistajan väliset riidat, 37 artiklan 4 kohdan e alakohdassa, jossa säädetään tutkintavaltuuksista, ja 37 artiklan 5 kohdan c alakohdassa, joka koskee vertikaalisesti integroituneen ja siirtoverkon haltijan välisiä riitoja.

32 Kolmanneksi on todettava, että direktiivin 2009/72 37 artiklan 1 kohdan j alakohdassa sääntelyviranomaisen tehtäväksi on annettu seurata kuluttaja-asiakkaiden valituksia ja sen 1 kohdan n alakohdassa sen tehtäväksi on annettu osaltaan varmistaa muiden asiaankuuluvien viranomaisten kanssa muun muassa direktiivin liitteessä I säädettyjen kuluttajansuojatoimenpiteiden tehokkuus ja täytäntöönpano. Sen 37 artiklan 2 kohdassa säädetään, että kun jäsenvaltiossa on niin säädetty, muu viranomainen kuin sääntelyviranomainen voi hoitaa 1 kohdassa säädetyt seurantatehtävät.

33 Asiayhteydestä, johon direktiivin 2009/72 37 artikla sijoittuu, ja sen säännöstön päämääristä, jonka osa artikla on, todettakoon ensinnäkin, että direktiivin johdanto-osan 42, 51 ja 54 perustelukappaleen mukaan kotitalousasiakkailla pitäisi olla oikeus riitojenratkaisumenettelyihin, että kuluttajien etujen olisi oltava keskeisessä osassa tässä direktiivissä, että jäsenvaltioiden tai, kun jäsenvaltiossa on niin säädetty, sääntelyviranomaisten olisi huolehdittava kuluttajien oikeuksien toteutumisesta, että kaikkien kuluttajien saatavilla olevat tehokkaat riitojenratkaisukeinot takaavat paremman kuluttajansuojan ja että jäsenvaltioiden olisi otettava käyttöön nopeat ja tehokkaat menettelyt valitusten käsittelemiseksi.

34 Toiseksi on huomattava, kuten edellä 23 kohdassa on todettu, että direktiivin 2009/72 tarkoituksena on sen 1 artiklan mukaan muun muassa vahvistaa yhteiset kuluttajansuojaa koskevat säännöt ja määritellä sähkönkuluttajien oikeudet. Direktiivin 3 artiklassa säädetäänkin näin jäsenvaltioiden velvoitteista

kuluttajansuojan järjestämiseksi. Artiklan 7 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan varmistamaan kuluttajansuojan korkea taso erityisesti riitojenratkaisumenettelyjen osalta. Toimenpiteillä, jotka jäsenvaltioiden on tämän osalta toteutettava kyseisen säännöksen ja siinä mainitun liitteen I nojalla, tavoitellaan siinä olevan 1 kohdan f alakohdan mukaan sitä, että asiakkailla on käytössään avoimia, yksinkertaisia ja kohtuuhintaisia menettelyjä valitustensa käsittelyä varten, kuten tuomioistuinten ulkopuoliset riitojenratkaisumenettelyt, joiden avulla riidat on mahdollista ratkaista oikeudenmukaisesti ja nopeasti. Tätä silmällä pitäen jäsenvaltiot velvoitetaan direktiivin 2009/72 3 artiklan 13 kohdassa huolehtimaan siitä, että käyttöön otetaan riippumaton mekanismi, kuten energia-asioiden oikeusasiamies tai kuluttajansuojaelin, jonka avulla voidaan tehokkaasti käsitellä valituksia ja ratkaista riitoja tuomioistuinten ulkopuolella.

35 Kolmanneksi direktiivin 2009/72 johdanto-osan 37 perustelukappaleessa todetaan sääntelyviranomaisen osalta, että energia-alan sääntelyviranomaisille olisi annettava toimivalta varmistaa se, että kuluttajansuojatoimenpiteet ovat tehokkaita. Direktiivin 36 artiklassa, jossa määritellään sääntelyviranomaisen yleistavoitteet, säädetään, että kyseisen viranomaisen on toteutettava kaikki kohtuulliset toimenpiteet mainitussa artiklassa vahvistettujen tavoitteiden saavuttamiseksi 37 artiklassa säädettyjen tehtäviensä ja toimivaltuuksiensa puitteissa tarvittaessa tiiviissä yhteydenpidossa muiden asiaankuuluvien kansallisten viranomaisten kanssa tämän rajoittamatta näiden toimivaltaa. Yhtenä näistä tavoitteista mainitaan direktiivin 36 artiklan g alakohdassa kuluttajansuojan varmistamisen edistäminen.

36 Yhdestäkään edellä 34 ja 35 kohdassa mainitusta direktiivin 2009/72 säännöksestä ei – eikä muistakaan sen säännöksistä – käy ilmi, että jäsenvaltioiden pitäisi osoittaa juuri sääntelyviranomaiselle eikä millekään muulle viranomaiselle toimivalta tuomioistuinten ulkopuoliseen riitojenratkaisuun kotitalousasiakkaiden ja sähköalan yritysten, erityisesti verkonhaltijoina toimivien yritysten, välillä.

37 Direktiivin 2009/72 johdanto-osan 51 perustelukappale ja sen 36 artiklan g alakohta vahvistavat päinvastoin sen, kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 42 kohdassa todennut, että niissä on sääntelyviranomaiselle osoitettu tavoite osaltaan varmistaa yhteistyössä muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa kuluttajansuojatoimenpiteiden tehokkuus ja täytäntöönpano, valitusten käsittely mukaan lukien, ja että jäsenvaltioilla on valta antaa kuluttajien oikeuksiin liittyvät tehtävät joko sääntelyviranomaisen tai jonkin muun viranomaisen hoidettavaksi.

38 Jäsenvaltioiden velvollisuudesta ottaa käyttöön riippumaton mekanismi, jonka avulla huolehditaan valitusten tehokkaasta käsittelystä ja tuomioistuinten ulkopuolisesta riitojenratkaisusta, säädetään direktiivin 2009/72 3 artiklan 13 kohdassa tarkemmin – käyttämällä nimenomaisesti ilmaisua ”kuten energia-asioiden oikeusasiamies tai kuluttajansuojaelin” –, että päätös siitä, minkä viranomaisen tehtäväksi annetaan kuluttajien ja sähköyhtiöiden välisten riitojen ratkaiseminen, kuuluu jäsenvaltioille.

39 Edellä todetusta seuraa, että jäsenvaltiot voivat antaa toimivallan kotitalousasiakkaiden ja sähköyhtiöiden välisten riitojen ratkaisemiseen tuomioistuinten ulkopuolella muulle viranomaiselle kuin sääntelyviranomaiselle, kunhan tähän tehtävään osoitettu viranomainen on direktiivin 2009/72 johdanto-osan 54 perustelukappaleessa, 3 artiklan 7 ja 13 kohdassa sekä liitteessä I olevan 1 kohdan f alakohdassa asetettujen vaatimusten mukaisesti riippumaton ja käyttää toimivaltaansa soveltamalla valitusten käsittelyssä nopeita, tehokkaita, avoimia, yksinkertaisia ja kohtuuhintaisia menettelyjä, joiden avulla riidat kyetään ratkaisemaan oikeudenmukaisesti ja nopeasti.

40 Jäsenvaltiot voivat osoittaa tällaiset toimivaltuudet myös sääntelyviranomaiselle, sillä direktiivin 2009/72 37 artiklan 4 kohdassa käytetty ilmaisu ”sääntelyviranomaisella on oltava vähintään valtuudet” osoittaa, että sille voidaan osoittaa myös muita toimivaltuuksia kuin ne, jotka on nimenomaisesti mainittu direktiivin 37 artiklassa. Niiden tilanteiden osalta, joissa jäsenvaltio päättää uskoa tämän toimivallan sääntelyviranomaiselle, säädetään direktiivin 37 artiklan 11, 16 ja 17 kohdassa selvästi, että osapuolen asema ja oikeus muutoksenhakuun tuomioistuimessa sääntelyviranomaisen päätöksestä on tunnustettava kotitalousasiakkaalle.

41 Korkein hallinto-oikeus, Energiavirasto ja Suomen hallitus ovat käsiteltävässä tapauksessa ilmoittaneet, että Suomessa toimivaltainen elin käsittelemään kuluttajan valitusta sähköalan yrityksestä on kuluttajariitalautakunta, jossa toimitettavassa menettelyssä valittajalla on asianosaisasema. Tämän lisäksi kuluttaja voi tehdä valituksen kuluttaja-asiamiehelle, jonka toimittamassa menettelyssä kuluttajalla ei sitä vastoin ole asianosaisasemaa. Kuten edellä 39 kohdasta käy ilmi, tällainen järjestely ei ole direktiivin 2009/72 vastainen, kunhan tehtävään osoitettu muu viranomainen kuin tuomioistuin on riippumaton ja käyttää toimivaltaansa soveltamalla valitusten käsittelyssä nopeita, tehokkaita, avoimia, yksinkertaisia ja kohtuuhintaisia menettelyjä, joiden avulla riidat kyetään ratkaisemaan oikeudenmukaisesti ja nopeasti.

42 Energiavirasto ja Suomen hallitus ovat tehneet lisäksi selkoa siitä, että Suomen lainsäädännön mukaan Energiaviraston on käsiteltävä sille osoitetut tutkintapyynnöt ja että tutkintapyynnön tekijä ei ole asianosaisen asemassa, vaan hän toimii ilmiantajan roolissa auttaen sääntelyviranomaista toteuttamaan valvontatehtävänsä. Unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa Suomen hallitus on lisäksi ilmoittanut, ettei kyseisen viranomaisen tällaisessa yhteydessä tekemä päätös sido muita viranomaisia. Tällainen järjestely ei ole ristiriidassa niiden velvoitteiden kanssa, jotka jäsenvaltioille on asetettu direktiivillä 2009/72, sillä sen avulla kyetään huolehtimaan sääntelyviranomaiselle direktiivin 37 artiklassa osoitetusta seuranta- ja valvontatehtävästä niin, ettei siinä säädettyjä kuluttajien oikeuksia ja erityisesti näiden oikeutta sellaisiin tuomioistuinten ulkopuolisiin riitojenratkaisumenettelyihin, jotka ovat edellä 41 kohdassa mainittujen vaatimusten mukaisia, rajoiteta.

43 Esitettyihin kysymyksiin on kaikkien edellä esitettyjen näkökohtien perusteella vastattava, että direktiivin 2009/72 37 artiklaa on tulkittava siten, ettei se velvoita jäsenvaltioita antamaan sääntelyviranomaiselle toimivaltaa kotitalousasiakkaiden ja verkonhaltijoiden välisten riitojen ratkaisemiseen ja myöntämään tämän johdosta kotitalousasiakkaalle, joka on tehnyt sääntelyviranomaiselle valituksen verkonhaltijasta, tässä säännöksessä tarkoitetun osapuolen asemaa ja oikeutta hakea muutosta päätökseen, jonka sääntelyviranomainen on tehnyt tällaisen valituksen johdosta.

Oikeudenkäyntikulut

44 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin 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 unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (viides jaosto) on ratkaissut asian 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 artiklaa on tulkittava siten, ettei se velvoita jäsenvaltioita antamaan sääntelyviranomaiselle toimivaltaa kotitalousasiakkaiden ja verkonhaltijoiden välisten riitojen ratkaisemiseen ja myöntämään tämän johdosta kotitalousasiakkaalle, joka on tehnyt sääntelyviranomaiselle valituksen verkonhaltijasta, tässä säännöksessä tarkoitetun osapuolen asemaa ja oikeutta hakea muutosta päätökseen, jonka sääntelyviranomainen on tehnyt tällaisen valituksen johdosta.

Regan Jarukaitis Juhász

Ilešič Lycourgos

Julistettiin Luxemburgissa 23 päivänä tammikuuta 2020.

A. Calot Escobar
kirjaaja

E. Regan
jaoston puheenjohtaja