



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
EVGENI TANCHEV  
24 päivänä lokakuuta 2019<sup>1</sup>

**Asia C-578/18**

**Energiavirasto,  
sekä muina osapuolina  
A ja  
Caruna Oy**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Korkein hallinto-oikeus (Suomi))

Ennakkoratkaisupyyntö – Sähkön sisämarkkinat – Direktiivi 2009/72/EY – Aineellinen soveltamisala – Oikeussuojakeinot – 37 artiklan 17 kohta – Käsite ”osapuoli, jota sääntelyviranomaisen päätös koskee” – Sähköverkkoyhtiön kuluttaja-asiakkaan asiavaaltuus – Tehokkaan oikeussuojan periaate

## I Johdanto

1. Voidaanko kuluttajaa, joka pyytää kansallista sääntelyviranomaista tarkistamaan, onko kuluttajan sähköntoimittajan käyttämä laskutusmenettely jäsenvaltion lainsäädännön mukainen, pitää sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/54/EY kumoamisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/72/EY<sup>2</sup> 37 artiklan 17 kohdassa tarkoitettuna ”osapuolena, jota sääntelyviranomaisen päätös koskee”, minkä seurauksena kuluttajalla on oikeus hakea muutosta sääntelyviranomaisen päätökseen elimeltä, joka on riippumaton asianomaisista osapuolista ja hallituksista, kuten kyseisessä säännöksessä säädetään?
2. Tämä on pohjimmiltaan keskeinen kysymys, joka tulee esille tässä korkeimman hallinto-oikeuden (Suomi) esittämässä ennakkoratkaisupyyntönsä.
3. Käsiteltävä asia tarjoaa unionin tuomioistuimelle ensimmäisen tilaisuuden antaa ratkaisu direktiivin 2009/72 37 artiklan 17 kohdan tulkinnasta ja niistä seurauksista, joita kyseisen säännöksen soveltamisella on tuomioistuinvalvontaa koskevien oikeuksien kannalta.

<sup>1</sup> Alkuperäinen kieli: englanti.

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

## II Asiaa koskevat oikeussäännöt

### A Unionin oikeus

4. Direktiivin 2009/72 37 artiklan 17 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

### B Suomen oikeus

5. Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain (590/2013) (jäljempänä valvontalaki) 2 §:n mukaan tätä lakia sovelletaan muun ohella niiden valvonta- ja seurantatehtävien hoitamiseen, jotka säädetään Energiaviraston tehtäviksi sähkömarkkinalaissa (588/2013) sekä sen nojalla annetuissa säännöksissä ja viranomaisten määräyksissä.

6. Valvontalain 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.

7. 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.

8. Sähkömarkkinalain 57 §:n 2 momentissa säädetään muun muassa, että jakeluverkonhaltijan on tarjottava kuluttajille erilaisia maksutapoja sähkönjakelun laskujen maksamiseen. Tarjotuissa vaihtoehdoissa ei saa olla perusteettomia eikä eri asiakasryhmiä syrjiviä ehtoja.

9. Sähkömarkkinalain 106 §:n 2 momentin mukaan 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. Saman pykälän 4 momentin mukaan kuluttaja-asiamies valvoo saman lain 13 luvussa tarkoitettujen sopimusten (sähkö sopimukset) ehtojen lainmukaisuutta kuluttajansuojan kannalta.

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

### III Tosiseikat, pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

11. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan kuluttaja-asiakkaan asemassa oleva A on tehnyt sähkönsiirtosopimuksen sähkön jakeluverkon haltijan Caruna Oy:n (entinen Fortum Sähkösiirto Oy) kanssa.<sup>3</sup>

12. A lähetti 5.9.2013 direktiivissä 2009/72 tarkoitettuna kansallisena sääntelyviranomaisena toimivalle Energiamarkkinavirastolle (josta on tullut Energiavirasto) sähköpostitse tiedustelun, joka koski sitä, onko Caruna Oy:n laskutuksessaan noudattama menettely ollut sähkömarkkinalain 57 §:n 2 momentin mukaista, kun otetaan huomioon, että tämän säännöksen mukaan jakeluverkonhaltijan on tarjottava kuluttajille erilaisia maksutapoja sähkönjakelun laskujen maksamiseen. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan A:n tiedustelussa oli siten kysymys direktiivin 2009/72 liitteessä I olevan 1 kohdan d alakohdan mukaan kuluttaja-asiakkaalla olevasta oikeudesta valita useista eri maksumenetelmistä. Energiavirasto selvitti edellä mainitun A:n yhteydenoton johdosta Caruna Oy:n laskutuksen lainmukaisuutta.

13. Energiavirasto antoi 31.3.2014 päätöksen, jonka mukaan Caruna Oy ei ollut menettänyt sähkömarkkinalain 57 §:n 2 momentin vastaisesti eikä asia edellyttänyt Energiavirastolta enempää toimenpiteitä. Kyseisessä päätöksessä Caruna Oy oli merkitty asianosaiseksi ja A tutkintapyynnön tekijäksi.

14. Energiavirasto jätti 28.4.2014 tekemällään päätöksellä A:n 31.3.2014 annetusta päätöksestä tekemän oikaisuvaatimuksen tutkimatta ja hylkäsi hänen vaatimuksensa asianosaisaseman myöntämisestä ja asiavirheen korjaamisesta.

15. A haki Energiaviraston päätökseen muutosta Helsingin hallinto-oikeudelta ja vaati, että hänelle on vahvistettava Energiaviraston käsittelemässä asiassa asianosaisasema. Lisäksi A vaati Energiaviraston 31.3.2014 ja 28.4.2014 tekemien päätösten kumoamista ja asian palauttamista Energiavirastoon uudelleen käsiteltäväksi.

16. Helsingin hallinto-oikeus hyväksyi A:n vaatimukset 23.5.2016 tekemällään päätöksellä.

17. Energiavirasto on hakenut Helsingin hallinto-oikeuden päätökseen muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Muutoksenhakunsa tueksi Energiavirasto on väittänyt, että tutkintapyynnön tekeminen Energiavirastolle ei anna A:lle oikeutta osallistua pyyntönsä käsittelyyn tai muutoksenhakuoikeutta kansalliseen tuomioistuimeen.

18. Korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan direktiivin 2009/72 37 artiklan 17 kohdan yhteydessä on tulkinnanvaraista, voidaanko A:n kaltaista verkkoyhtiön kotitalousasiakkaana olevaa henkilöä, joka katsoo kärsineensä haittaa verkkoyhtiön laskutusmenetelmistä ja on saattanut tällaisen kysymyksen kansallisen sääntelyviranomaisen ratkaistavaksi, pitää kyseisessä säännöksessä tarkoitettuna osapuolena, jota sääntelyviranomaisen päätös koskee ja joka voi siten hakea tuomioistuimelta muutosta kyseiseen päätökseen.

19. Korkein hallinto-oikeus etenkin katsoo, ettei unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä löydy tapauksia, joissa kuluttaja-asiakas tai muu asiakkaana oleva luonnollinen henkilö olisi katsottu oikeutetuksi hakemaan muutosta tuomioistuimessa kansallisen sääntelyviranomaisen päätöksiin käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisissa tilanteissa, kun otetaan huomioon, että päätös, jonka Energiavirasto on kansallisena sääntelyviranomaisena tehnyt verkkoyhtiön laskutuksen sähkömarkkinalain mukaisuudesta, on liittynyt myös mainitun yhtiön ja kuluttaja-asiakkaan välisen

<sup>3</sup> On syytä huomata, että kuluttaja-asiakkaaseen viitataan "kotitalousasiakkaana" direktiivissä 2009/72 sen 2 artiklan 10 alakohdassa olevan määritelmän mukaisesti ja että "jakeluverkonhaltijan" määritelmä sisältyy saman artiklan 6 alakohtaan. Tässä ratkaisuehdotuksessa käytän yleensä kuluttaja-asiakkaan ja verkkoyhtiön käsitteitä ennakkoratkaisupyynnön sanamuodon mukaisesti.

sähkönsiirtosopimuksen laskutusta koskevaan ehtoon. Lisäksi korkein hallinto-oikeus toteaa, että sähkönsiirtosopimusten lainmukaisuuden valvonta kuluttajansuojan kannalta on säädetty kansallisessa lainsäädännössä kuluttaja-asiamiehen tehtäväksi, minkä lisäksi kuluttaja voi viedä sopimusehtojen soveltamista koskevat riidat kuluttajariitalautakunnan tai yleisten tuomioistuinten ratkaistavaksi, vaikka toimivalta yksittäisen kuluttajariidan oikeudellisesti sitovaan ratkaisemiseen onkin vain yleisellä tuomioistuimella eikä hallintotuomioistuimella, eikä Suomessa ole olemassa pieniä kuluttajariitoja varten erityistä oikeudenkäyntisäännöstöä.

20. Tässä tilanteessa korkein hallinto-oikeus päätti lykätä asian käsittelyä 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?”

21. Kirjallisia huomautuksia unionin tuomioistuimelle ovat esittäneet A, Suomen, Unkarin ja Alankomaiden hallitukset sekä Euroopan komissio. A, Energiavirasto, Suomen hallitus ja komissio osallistuivat 19.6.2019 pidettyyn istuntoon.

#### **IV Yhteenveto osapuolten lausumista**

22. A, Alankomaiden hallitus ja komissio katsovat, että A:n tilanteessa olevaa kuluttaja-asiakasta voidaan pitää direktiivin 2009/72 37 artiklan 17 kohdassa tarkoitettuna osapuolena, kun taas Energiavirasto sekä Suomen ja Unkarin hallitukset esittävät asiasta päinvastaisen näkemyksen.

23. A väittää, että hänen Energiavirastolle Caruna Oy:n laskutusmenetelmistä esittämänsä tutkintapyyntö muodostaa direktiivin 2009/72 37 artiklan 11 kohdassa tarkoitettua valituksen, johon liittyy muutoksenhakuoikeus. Suomen lainsäädännön mukaiset väylät kuluttajien tekemien valitusten käsittelemiseksi eivät korvaa direktiivin 2009/72 37 artiklan 11 kohtaa, kun otetaan huomioon muun muassa asioiden saattamiseen yleisten tuomioistuinten käsiteltäväksi liittyvät kulut ja käsittelyajat sekä se, että kuluttajariitalautakunnan päätös on suositus, joka ei sido osapuolia. A totesi istunnossa, että hän oli tehnyt samasta asiasta valituksen kuluttajariitalautakuntaan mutta Energiaviraston päätöksen jälkeen asian jatkaminen ei ollut hänestä perusteltua, koska käytännössä kuluttajariitalautakunta ei todennäköisesti tee kansallisen sääntelyviranomaisen päätöksestä poikkeavaa päätöstä.

24. Energiavirasto väittää, että direktiivin 2009/72 37 artikla ei koske kuluttaja-asiakkaita ja että kansallisilla sääntelyviranomaisilla ei ole kyseisen direktiivin nojalla velvollisuutta käsitellä kuluttajavalituksia. Tutkintapyynnöistä säädetään kansallisessa lainsäädännössä, eivätkä kyseessä olevat päätökset perustu direktiivin 2009/72 37 artiklan 11 kohtaan. A pelkäänsä saattoi asian sen tietoon. Tehokas oikeussuoja varmistetaan mahdollisuudella saattaa asia kuluttajariitalautakuntaan ja yleisiin tuomioistuihin, ja kuluttajalle pääasian oikeudenkäynnissä annettava oikeus hakea muutosta hallintotuomioistuimissa tarkoittaisi sitä, että kaikilla mahdollisilla kuluttaja-asiakkailla Suomessa olisi samat oikeudet.

25. Suomen hallitus, jota Unkarin hallitus pääpiirteittäin tukee, väittää, että kansallinen lainsäädäntö, jossa annetaan kaikille luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille mahdollisuus esittää tutkintapyyntö Energiavirastolle, on puhtaasti kansallinen ratkaisu, joka ei perustu direktiiviin 2009/72. Kansallisilla sääntelyviranomaisilla ei ole direktiivin 2009/72 nojalla velvollisuutta käsitellä kuluttajavalituksia, ja kun otetaan huomioon mainitun direktiivin sanamuoto, syntyhistoria, asiayhteys ja tarkoitus sen 37 artiklan 11, 12 ja 17 kohta koskevat ainoastaan sähköyhtiöitä. Suomen hallitus korostaa, että Suomen lainsäädännössä säädetään mekanismeista kuluttajavalitusten käsittelemiseksi kuluttajariitalautakunnassa ja kuluttaja-asiamiehen toimesta ja että kuluttajat voivat myös nostaa yleisissä tuomioistuimissa kanteita sellaisia sähköyhtiöitä vastaan, jotka väitetysti loukkaavat heidän sähkömarkkinalain mukaisia oikeuksiaan, joten tehokas oikeussuoja on taattu.

26. Alankomaiden hallituksen mukaan osapuolten, joita kansallisten sääntelyviranomaisten päätökset koskevat, asiavaltuutta koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön<sup>4</sup> mukaisesti kuluttaja-asiakasta pidetään direktiivin 2009/72 37 artiklan 17 kohdassa tarkoitettuna osapuolena, jota päätös koskee, siltä osin kuin kansallisen sääntelyviranomaisen päätös vaikuttaa hänen unionin oikeudesta johtuviin oikeuksiinsa. Näin on pääasian tilanteessa, koska A esitti kansalliselle sääntelyviranomaiselle pyynnön, jota oletettavasti käsiteltiin direktiivin 2009/72 37 artiklan 11 kohdassa tarkoitettuna valituksena, ja kansallisen sääntelyviranomaisen päätöksellä puututaan direktiivin 2009/72 3 artiklan 7 kohdan ja liitteessä I olevan 1 kohdan d alakohdan mukaiseen A:n oikeuteen valita useista eri maksumenetelmistä. Alankomaiden hallitus korostaa, että direktiivin 2009/72 3 artiklan 13 kohta on pidettävä erillään 37 artiklan 11 kohdasta, jossa ei rajoiteta millään tavalla oikeutta saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi silloin, kun kansallisen sääntelyviranomaisen päätöksellä puututaan asiakkaalla direktiivin perusteella olevaan oikeuteen.

27. Komissio yhtyy Alankomaiden hallituksen näkemykseen. Sanamuotonsa ja asiayhteytensä perusteella direktiivin 2009/72 37 artiklan 17 kohta kattaa kuluttaja-asiakkaat ja, kuten komissio korosti istunnossa, se on muotoiltu yleisesti ja siten laajemmin kuin saman artiklan 11 ja 12 kohta. Komissio katsoo lisäksi, että direktiivin 2009/72 3 artiklan 13 kohdassa ja 37 artiklan 17 kohdassa asetetaan erillisiä velvoitteita jäsenvaltioille, ja koska yleisillä tuomioistuimilla ei ilmeisestikään ole Suomessa toimivaltaa tutkia kansallisen sääntelyviranomaisen päätösten laillisuutta, kuluttaja-asiakas ei voisi riitauttaa lopulliseksi tullutta kansallisen sääntelyviranomaisen päätöstä, jos kuluttaja-asiakkaalla ei olisi kyseisen direktiivin 37 artiklan 17 kohdan mukaista muutoksenhakuoikeutta.

## V Asian tarkastelu

28. Korkeimman hallinto-oikeuden esittämien kysymysten ytimen muodostaa sen tarkastelu, velvoittaako direktiivi 2009/72 ja laajemmin unionin oikeus sen mahdollistamaan pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevissa olosuhteissa sellaisen tuomioistuinvalvonnan, josta ei säädetä kyseisen jäsenvaltion lainsäädännössä.

29. Katson, että ensinnäkin on tarkasteltava osapuolten, joita sääntelyviranomaisten päätökset koskevat, asiavaltuudesta annettua unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ja sitä, kuuluuko kyseessä oleva Energiaviraston päätös direktiivin 2009/72 aineelliseen soveltamisalaan, ennen kuin siirrytään tulkitsemaan direktiivin 2009/72 37 artiklan 17 kohtaa.

30. Katson kuitenkin, ettei toista ennakkoratkaisukysymystä voida ottaa tutkittavaksi siltä osin kuin siinä tiedustellaan A:n oikeuksia osallistua kyseessä olevaan Energiaviraston päätökseen johtaneeseen menettelyyn. Ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuneet osapuolet eivät esittäneet huomautuksia tästä kysymyksestä, eikä ennakkoratkaisupyynnössä tarkastella lainkaan sen merkityksellisyyttä asian

<sup>4</sup> Alankomaiden hallitus viittaa erityisesti 21.2.2008 annettuun tuomioon Tele2 Telecommunication (C-426/05, EU:C:2008:103, 26, 30 ja 32 kohta).

ratkaisemisen kannalta. Asiakirja-aineistossa ei siten ole riittävästi tietoa asiaa koskevista tosiseikoista ja oikeussäännöistä, jotta unionin tuomioistuin voisi vastata kysymykseen.<sup>5</sup> Koska toisen kysymyksen jäljelle jäävä osa koskee oikeutta tuomioistuINVALVONTAAN jäsenvaltion tuomioistuimessa, se on ensimmäisen kysymyksen toistoa. Vastaan näin ollen ainoastaan ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen.

31. Analyysini jakautuu kolmeen osaan. Ensinnäkin A osassa arvioin osapuolten, joita kansallisten sääntelyviranomaisten päätökset koskevat, asiavaltuudesta annettua unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä käsiteltävän asian yhteydessä. Toiseksi B osassa tutkin, kuuluuko kyseessä oleva Energiaviraston päätös direktiivin 2009/72 aineelliseen soveltamisalaan. Kolmanneksi C osassa tarkastelen direktiivin 2009/72 37 artiklan 17 kohdan tulkintaa pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevassa tilanteessa.

32. Tämän tarkastelun perusteella olen tullut siihen tulokseen, että A:n kaltaista sähköverkkoyhtiön kuluttaja-asiakasta ei voida pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevassa tilanteessa pitää direktiivin 2009/72 37 artiklan 17 kohdassa tarkoitettuna osapuolena, jota sääntelyviranomaisen päätös koskee.

### ***A Osapuolia, joita kansallisten sääntelyviranomaisten päätökset koskevat, koskeva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö***

33. Kuten Suomen, Unkarin ja Alankomaiden hallitusten sekä komission huomautuksista ilmenee, unionin tuomioistuin on jo tarkastellut osapuolten, joita kansallisten sääntelyviranomaisten päätökset koskevat, asiavaltuutta erityisesti tuomioissaan Tele2 Telecommunication,<sup>6</sup> T-Mobile Austria,<sup>7</sup> Arcor<sup>8</sup> ja E.ON Földgáz Trade,<sup>9</sup> jotka koskivat muihin säännelyihin markkinoihin, nimittäin televiestintä- ja maakaasumarkkinoihin, liittyvien unionin toimenpiteiden tulkintaa. Katson kuitenkin, että näiden tuomioiden taustalla olleet tosiseikat eroavat pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevista, koska unionin oikeuden aineelliseen soveltamisalaan kuulumisen ei ollut kyseenalaista yhdessäkään niistä. Kuten selitän jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen B osassa, tämä on keskeistä pääasian ratkaisemisen kannalta.

34. Tuomio Tele2 Telecommunication<sup>10</sup> koski muun muassa sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/21/EY (puitedirektiivi)<sup>11</sup> 4 artiklan 1 kohdan tulkintaa. Mainitussa asiassa oli kyse yrityksen asiavaltuudesta riittauttaa kansallisen sääntelyviranomaisen päätös, joka oli osoitettu kilpailevalle yritykselle kansallisen sääntelyviranomaisen kyseisen direktiivin mukaisesti toteuttaman hallinnollisen markkina-analyysimenettelyn yhteydessä. Toisin sanoen asia sijoittui jo puitedirektiivin aineelliseen soveltamisalaan, kun tuomiossa Tele2 Telecommunication katsottiin, että kyseisen direktiivin 4 artiklalla ja unionin oikeudessa taatulla tehokkaan oikeussuojan periaatteella suojeltiin sellaisten kolmansien osapuolten oikeuksia, joita mainitussa asiassa kyseessä ollut kansallisen sääntelyviranomaisen päätös koski.

5 Ks. esim. tuomio 13.12.2018, Rittinger ym. (C-492/17, EU:C:2018:1019, 37–39 kohta) ja tuomio 2.5.2019, Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, 16–20 kohta).

6 Tuomio 21.2.2008 (C-426/05, EU:C:2008:103).

7 Tuomio 22.1.2015 (C-282/13, EU:C:2015:24).

8 Tuomio 24.4.2008 (C-55/06, EU:C:2008:244).

9 Tuomio 19.3.2015 (C-510/13, EU:C:2015:189).

10 Tuomio 21.2.2008 (C-426/05, EU:C:2008:103, erityisesti 2, 12–15, 27, 30–39 ja 43–48 kohta).

11 EYVL 2002, L 108, s. 33 (puitedirektiivi). Direktiivin 2002/21 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisella tasolla on käytössä tehokkaita järjestelmiä, joiden avulla jokainen käyttäjä tai sähköisiä viestintäverkkoja ja/tai -palveluja tarjoava yritys, johon kansallisen sääntelyviranomaisen tekemä päätös vaikuttaa, voi hakea muutosta päätökseen muutoksenhakuelimeltä, joka on riippumaton asianomaisista osapuolista. – –”



35. Tuomiossa T-Mobile Austria<sup>12</sup> unionin tuomioistuin noudatti tuomiossa Tele2 Telecommunication määritettyä kehystä arvioidessaan yrityksen asiavaltuutta riitauttaa päätös, jonka kansallinen sääntelyviranomaisen oli tehnyt tiettyjen yritysten ostamiseen perustuvassa omistusrakenteen muuttamista koskevassa lupamenettelyssä unionin televiestintäsäännösten mukaisesti. Unionin tuomioistuin totesi, että tällaista yritystä on pidettävä henkilönä, johon päätös vaikuttaa puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla, kun se on kansallisen sääntelyviranomaisen tekemän päätöksen adressaattirytyksen tai -yritysten kilpailija ja kun kansallinen sääntelyviranomaisen tekee päätöksen menettelyssä, jolla pyritään turvaamaan kilpailu, ja päätös voi vaikuttaa ensiksi mainitun yrityksen asemaan markkinoilla.

36. Tuomiossa Arcor<sup>13</sup> omaksuttiin samankaltainen lähestymistapa tulkittaessa telepalvelujen sisämarkkinoiden toteuttamisesta saamalla aikaan avoimen verkon tarjoaminen 28.6.1990 annetun neuvoston direktiivin 90/387/ETY<sup>14</sup> 5 a artiklan 3 kohtaa, joka on lähes samansisältöinen kuin direktiivin 2009/72 37 artiklan 17 kohta. Tuomioiden Tele2 Telecommunication ja T-Mobile Austria tapaan tuomio Arcor koski kolmannen osapuolen asiavaltuutta riitauttaa kansallisen sääntelyviranomaisen päätös, joka kuului direktiivin 90/387 aineelliseen soveltamisalaan, nimittäin tilaajayhteyksien eriytetyn käyttöoikeuden tarjoamisessa käytettyjen tariffien hyväksymisestä tehty päätös. Tuomiossa Arcor korostettiin, ettei kolmannen osapuolen ja osapuolen, jota kansallisen sääntelyviranomaisen päätös koskee, sopimussuhteeseen perustuvaa yhteyttä edellytetty, jotta kolmas osapuoli on oikeutettu tehokkaaseen oikeussuojaan kyseisen direktiivin ja laajemmin unionin oikeuden nojalla.

37. Tuomio E.ON Földgáz Trade<sup>15</sup> koski Unkarin maakaasumarkkinoiden toimijan asiavaltuutta riitauttaa maakaasun siirtoluvan haltijana kansallisen sääntelyviranomaisen päätös, jolla muutettiin pitkän aikavälin kapasiteetinjakoa koskevien hakemusten käsittelyä koskevia kaasuverkkosäännön säännöksiä. Unionin tuomioistuin totesi, että vaikka maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 98/30/EY kumoamisesta 26.6.2003 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2003/55/EY<sup>16</sup> ei sisällynyt säännöksiä tällaisen toimijan käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista, päätöstä tehdessään kansallisen sääntelyviranomaisen oli noudatettava unionin sääntöjä markkinatoimijoiden pääsystä maakaasun siirtoverkkoon. Tämän perusteella unionin tuomioistuin katsoi, että kyseiset unionin säännöt ja unionin oikeuteen sisältyvä tehokkaan oikeussuojan periaate takasivat laillisuusvalvonnan kolmansille osapuolille, joiden oikeuksia kyseessä olevalla kansallisen sääntelyviranomaisen päätöksellä on voitu loukata. Tuomioiden Tele2 Telecommunication, T-Mobile Austria ja Arcor tapaan tuomio E.ON Földgáz Trade koski kansallisen sääntelyviranomaisen päätöstä, joka kuului asiaa koskevien unionin oikeussääntöjen soveltamisalaan, nimittäin pääsyä maakaasun siirtoverkkoon koskevaa päätöstä.

38. Edellä mainitut tuomiot eroavat siten tosiseikoiltaan käsiteltävästä asiasta ainakin kahdessa keskeisessä suhteessa. Ensinnäkin ne olivat kaikki tapauksia, joissa kansallisen sääntelyviranomaisen tekemään päätökseen nähden kolmas osapuoli vaati tuomioistuINVALVONTAA koskevia oikeuksiaan. Käsiteltävässä asiassa sitä vastoin A:ta voidaan pitää kyseessä olevan Energiaviraston päätöksen adressaattina, koska A teki kyseisen tutkintapyynnön ja hänet yksilöidään päätöksessä (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 13 kohta). Toiseksi kaikissa edellä mainituissa tuomioissa menettely, joka

12 Tuomio 22.1.2015 (C-282/13, EU:C:2015:24, erityisesti 12–26, 32–39 ja 46–48 kohta).

13 Tuomio 24.4.2008 (C-55/06, EU:C:2008:244, erityisesti 32–39 ja 171–178 kohta).

14 EYVL 1990, L 192, s. 1; sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston direktiivien 90/387/ETY ja 92/44/ETY muuttamisesta niiden mukauttamiseksi kilpailuympäristöön televiestinnän alalla 6.10.1997 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 97/51/EY (EYVL 1997, L 295, s. 23). Direktiivin 90/387 5 a artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Jäsenvaltioiden on kansallisella tasolla asianmukaisella järjestelmällä varmistettava asianosaisten oikeus hakea riippumattomasta toimielimestä muutosta kansallisen sääntelyviranomaisen päätöksistä.”

15 Tuomio 19.3.2015 (C-510/13, EU:C:2015:189, 17–29 ja 37–51 kohta).

16 EUVL 2003, L 176, s. 57 ja oikaisu EUVL 2004 L 16, s. 74. Unionin tuomioistuin totesi 19.3.2015 antamassaan tuomiossa E.ON Földgáz Trade (C-510/13, EU:C:2015:189, 30–35 kohta), että maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/55/EY kumoamisesta 13.7.2009 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2009/73/EY (EUVL 2009, L 211, s. 94) ei voitu soveltaa ajallisesti, joten sillä ei ollut mahdollisuutta tulkita kyseisen direktiivin 41 artiklan 17 kohtaa, joka on samansisältöinen kuin direktiivin 2009/72 37 artiklan 17 kohta.

kansallisella sääntelyviranomaisella oli lupa aloittaa tai jonka se oli velvollinen aloittamaan asiaa koskevan unionin toimenpiteen mukaisesti, kuului kiistatta asiaa koskevan unionin toimenpiteen aineelliseen soveltamisalaan. Käsiteltävässä asiassa on sitä vastoin selvitettävä, kuuluuko kyseessä oleva Energiaviraston päätös direktiivin 2009/72 aineelliseen soveltamisalaan.

### ***B Direktiivin 2009/72 sovellettavuus pääasiaan***

39. On tärkeää muistaa, että unionilla ei ole yleistä toimivaltaa oikeussuojakeinojen suhteen niiden unionin oikeuden alojen ulkopuolella, joilla sillä on aineellista toimivaltaa.<sup>17</sup> Koska direktiivin 2009/72 37 artiklan 17 kohta on pohjimmiltaan oikeussuojakeinoja koskeva säännös, jossa yksilöidään henkilöt, jotka voivat riitauttaa kansallisen sääntelyviranomaisen päätöksen, vastaus ennakkoratkaisukysymykseen määräytyy sen perusteella, kuuluuko kyseessä oleva Energiaviraston päätös direktiivin 2009/72 aineelliseen soveltamisalaan. Jos kuuluu, sovelletaan direktiivissä 2009/72 ja laajemmin unionin oikeudessa säädettyjä oikeussuojakeinoja koskevia takeita.

40. Ensinnäkin katson, että kun direktiiviä 2009/72 tulkitaan sen sanamuodon mukaisesti, siinä ei aseteta kansallisille sääntelyviranomaisille velvoitetta käsitellä nyt tarkasteltavassa tapauksessa kyseessä olevan kaltaisia tutkintapyyntöjä. Kuten Energiavirasto ja Suomen hallitus toteavat, luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden Suomen lainsäädännön mukainen mahdollisuus esittää tutkintapyyntöjä kansalliselle sääntelyviranomaiselle on kansallinen ratkaisu, joka ei perustu direktiiviin 2009/72.

41. Toiseksi, kuten Energiavirasto sekä Suomen ja Unkarin hallitukset tuovat esiin, direktiivin 2009/72 sanamuodossa ei myöskään aseteta kansallisille sääntelyviranomaisille velvoitetta käsitellä kuluttajien tekemiä valituksia. Kuten unionin tuomioistuin on todennut,<sup>18</sup> direktiiviin 2009/72 sisältyy useita kuluttajansuojaa koskevia säännöksiä. Sen 3 artiklan 7 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet loppukäyttäjien suojelemiseksi ja varmistettava kuluttajansuojan korkea taso muiden muassa riitojenratkaisumenettelyjen osalta. Kyseisessä direktiivissä etenkin velvoitetaan jäsenvaltiot varmistamaan riittävät menettelyt valitusten käsittelemiseksi ja tuomioistuinten ulkopuoliset riitojenratkaisumenettelyt kuluttajavalitusten käsittelemiseksi.<sup>19</sup>

42. Kuten direktiivin 2009/72 tietyistä säännöksistä ja johdanto-osan perustelukappaleista ilmenee, kansalliset sääntelyviranomaiset tekevät yhteistyötä muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa varmistessaan kyseisessä direktiivissä säädettyjen kuluttajansuojatoimenpiteiden,<sup>20</sup> joihin voi kuulua valitusten käsittely, tehokkuuden ja täytäntöönpanon. Direktiivin 2009/72 3 artiklan 13 kohdassa säädetään, että ”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”. Kyseiseen säännökseen sisältyvästä ilmaisusta ”kuten” voidaan päätellä, että sen toimivaltaisen viranomaisen valinta, joka käsittelee

17 Ks. tältä osin julkisasiamies Tanchevin ratkaisuehdotus GRDF (C-236/18, EU:C:2019:441, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

18 Ks. esim. määräys 14.5.2019, Acea Energia ym. (C-406/17–C-408/17 ja C-417/17, ei julkaistu, EU:C:2019:404, 55 kohta).

19 Ks. direktiivi 2009/72, erityisesti sen johdanto-osan 42 ja 54 perustelukappale sekä liitteessä I olevan 1 kohdan f alakohta.

20 Ks. direktiivi 2009/72, erityisesti sen johdanto-osan 37 ja 51 perustelukappale, 36 artiklan g alakohta, 37 artiklan 1 kohdan j ja n alakohta sekä 37 artiklan 2 kohta. Ks. myös esim. direktiivissä 2009/72 ja direktiivissä 2009/73 säädettyistä vähittäismarkkinoista 22.1.2010 annettu komission tulkitseva tiedonanto, saatavilla komission energian pääosaston verkkosivustolla osoitteessa <https://ec.europa.eu/energy/>, erityisesti 3 ja 4.5 kohta.



kuluttajavalituksia ja hoitaa riitojen ratkaisua, kuuluu jäsenvaltioiden harkintavaltaan. Tätä tukevat myös Suomen hallituksen huomautukset direktiivin 2009/72 lainsäädäntöhistoriasta, sillä kuluttajavalitusten käsittelyä kansallisissa sääntelyviranomaisissa koskevat Euroopan parlamentin direktiiviin ehdottamat tarkistukset siirrettiin direktiivin nykyisestä 37 artiklasta sen 3 artiklaan.<sup>21</sup>

43. Voi olla hyödyllistä lisätä, että tämä tarkastelu vaikuttaa olevan linjassa sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2012/27/EU muuttamisesta 5.6.2019 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/944 (uudelleenlaadittu) kanssa,<sup>22</sup> jolla kumotaan direktiivi 2009/72 1.1.2021 alkaen.<sup>23</sup> Huomautettakoon, että direktiiviin 2019/944 sisältyy 37 artiklan 17 kohdan kanssa samansisältöinen säännös<sup>24</sup> ja siinä on pysytetty kansallisten sääntelyviranomaisten rooli viranomaisten yhteistyössä kuluttajansuojan alalla.<sup>25</sup> Kyseisen direktiivin 26 artiklan 1 kohdassa etenkin säädetään kuluttajien oikeudesta tuomioistuinten ulkopuoliseen riitojenratkaisuun ”riippumattoman mekanismin, kuten energia-asioiden oikeusasiamiehen tai kuluttajansuojaelimen *tai sääntelyviranomaisen, avulla*”,<sup>26</sup> mikä vahvistaa, että kansallisten sääntelyviranomaisten rooli on valinnainen.

44. Kolmanneksi, jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen selvityksistä muuta johdu, ei vaikuta siltä, että kyseessä oleva Energiaviraston päätös kuuluu direktiivin 2009/72 37 artiklan 11 tai 12 kohdassa säädetyn riitojenratkaisun piiriin. Kuten direktiivin 2009/72 eri säännöksistä ilmenee, 37 artiklan 11 ja 12 kohta koskevat päätöksiä, jotka kansallinen sääntelyviranomainen on tehnyt toimiessaan riitojenratkaisuviranomaisena<sup>27</sup> tarkoituksenaan ratkaista kahden tai useamman osapuolen välisiä horisontaalisia riitoja niissä säädettyissä tilanteissa. Direktiivin 2009/72 37 artiklan 11 kohdassa säädetään menettelystä, joka koskee valituksia, joita ”jokin osapuoli” on tehnyt siirto- tai jakeluverkonhaltijasta mainitusta direktiivistä johtuvien kyseisen verkonhaltijan velvoitteiden osalta, ja jonka päätteeksi kansallinen sääntelyviranomainen tekee sitovan päätöksen, paitsi jos ja siihen asti kun se kumotaan muutoksenhaussa. Saman artiklan 12 kohta koskee päätöksen uudelleen tarkastelemiseksi tehtyä valitusta, jonka kohteena ovat kansallisten sääntelyviranomaisten päätökset menetelmistä tai tariffeista ja jonka voi tehdä ”kuka tahansa haittaa kärsinyt osapuoli, jolla on oikeus tehdä valitus” tällaisista päätöksistä, ja 12 kohdassa asetetaan tällaisille valituksille tiettyjä menettelyllisiä rajoituksia, jotka koskevat määräaikaan valituksen tekemiselle ja lykkäävän vaikutuksen puuttumista.<sup>28</sup>

21 Direktiivin 2009/72 antamiseen johtaneen ehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä Euroopan parlamentti ehdotti, että nykyiseen 37 artiklaan lisätään seuraava uusi kohta: ”Kansallisten sääntelyviranomaisten on perustettava riippumaton elin valitusten käsittelyä varten tai vaihtoehtoinen oikaisujärjestelmä, kuten riippumaton energia-asiamies tai kuluttajansuojaelin. Mainitun elimen tai järjestelmän on käsiteltävä valitukset tehokkaasti ja niiden on noudatettava parhaita käytäntöjä. Kansallisten sääntelyviranomaisten on asetettava normit ja ohjeet, joiden mukaisesti tuottajat ja verkonhaltijat käsittelevät valituksia.” Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma 18.6.2008 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä annetun direktiivin 2003/54/EY muuttamisesta (EUVL 2009, C 286 E, s. 106), ehdotettu 22 c artiklan 13 kohta. Tätä ehdotusta ei sisällytetty neuvoston yhteiseen kantaan (EUVL 2009, C 70 E, s. 1), ja Euroopan parlamentin toisessa käsittelyssä nykyiseen 3 artiklaan lisättiin vastaavat säännökset. Ks. Euroopan parlamentin suositus toiseen käsittelyyn, 2.4.2009, A6-0216/2009.

22 EUVL 2019, L 158, s. 125.

23 Ks. direktiivin 2019/944 72 artiklan ensimmäinen kohta.

24 Ks. direktiivin 2019/944 60 artiklan 8 kohta.

25 Ks. direktiivi 2019/944, erityisesti sen johdanto-osan 86 perustelukappale, 58 artiklan g alakohta ja 59 artiklan r alakohta.

26 Kursivointi tässä. Ks. myös direktiivin 2019/944 johdanto-osan 36 perustelukappale.

27 Ks. direktiivi 2009/72, erityisesti sen 34 artiklan 4 kohta, 37 artiklan 3 kohdan b alakohta, 37 artiklan 4 kohdan e alakohta ja 37 artiklan 5 kohdan c alakohta. Direktiivin 37 artiklan 15 kohdan mukaan saman artiklan 11 ja 12 kohdassa tarkoitettujen valitukset ”eivät rajoita [unionin] oikeuden ja/tai kansallisen oikeuden mukaisen muutoksenhakuoikeuden käyttöä”.

28 Ks. tältä osin Cabau, E. ja Ennsner, B., ”Chapter 6. National Regulatory Authorities”, teoksessa Jones, C. (toim.), *EU Energy Law, Volume I, The Internal Energy Market*, 4. painos, Claeys & Casteels, 2016, 6.107–6.115 kohta.

45. Jos tässä olisi kaikki, ensimmäiseen kysymykseen olisi helppo vastata kieltävästi. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on todennut (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 12 ja 19 kohta), kyseessä oleva Energiaviraston päätös koskee kuitenkin sitä, onko sähköverkkoyhtiö noudattanut sähkömarkkinalain 57 §:n 2 momenttia, joka perustuu direktiivin 2009/72 3 artiklan 7 kohtaan ja liitteessä I olevan 1 kohdan d alakohtaan, joissa jäsenvaltioiden edellytetään varmistavan, että kuluttaja-asiakkaat voivat valita useista eri maksumenetelmistä, ja kyseinen päätös liittyy myös kuluttaja-asiakkaan ja verkkoyhtiön tekemän sopimuksen ehtoon.

46. Näin ollen käsiteltävässä asiassa on kyse monimutkaisesta tilanteesta, jossa Energiavirasto ei käsittääkseni ole jäsenvaltion lainsäädännön mukaan velvollinen tekemään päätöstä tutkintapyyntöstä, mutta koska se on ryhtynyt toimenpiteisiin A:n pyynnön johdosta ja tehnyt päätöksen direktiivin 2009/72 mukaisista toimista A:n kaltaisten kuluttaja-asiakkaiden suojelemiseksi, tämä vaikuttaa luovan tarvittavan asiallisen yhteyden kyseessä olevan Energiaviraston päätöksen ja direktiivin 2009/72 välille. Energiaviraston päätös koskee itse asiassa kansallisia säännöksiä, joilla pannaan Suomen lainsäädännössä täytäntöön tiettyjä direktiivissä 2009/72 kuluttaja-asiakkaiden suojaamiseksi annettuja takeita. Tämän perusteella Energiaviraston päätöksen voidaan katsoa kuuluvan direktiivin 2009/72 aineelliseen soveltamisalaan, ja siten sen 37 artiklan 17 kohdassa ja unionin oikeudessa laajemmin annettuja oikeussuojakeinoja koskevia takeita sovelletaan käsiteltävässä asiassa.

### ***C Direktiivin 2009/72 37 artiklan 17 kohdan tulkinta***

47. Käsiteltävässä asiassa uutta on näin ollen se, miten direktiivin 2009/72 37 artiklan 17 kohtaa ja unionin oikeudessa taattua tehokkaan oikeussuojan periaatetta on tulkittava A:n kaltaisen kuluttaja-asiakkaan osalta tässä tilanteessa. Onko jäsenvaltion lainsäädännössä säädetty riittävästä keinoista kuluttaja-asiakkaan tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden suojaamiseksi, vai edellytetäänkö unionin oikeudessa, että jäsenvaltio ottaa käyttöön uuden oikeussuojakeinon tutkintapyyntöjä koskevan kansallisen sääntelyviranomaisen hallintomenettelyn yhteydessä?

48. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tehokkaan oikeussuojan periaate on jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuva unionin oikeuden yleinen periaate, joka on vahvistettu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklassa ja myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa, jonka mukaan jäsenvaltiot säätävät tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla.<sup>29</sup> Tästä seuraa, että vaikka lähtökohtaisesti on niin, että kansallisessa oikeudessa määritetään yksityisen asiavaltuus ja oikeussuojan tarve, unionin oikeudessa edellytetään muun muassa, että kansallisella lainsäädännöllä ei loukata oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan.<sup>30</sup> Mikä tärkeää, kuten tuomiosta Unibet<sup>31</sup> alkaen on katsottu, jäsenvaltiot ovat velvollisia ottamaan kansallisessa lainsäädännössä käyttöön uusia oikeussuojakeinoja, joilla taataan yksityisten oikeussubjektien unionin oikeudesta johtuvien oikeuksien tehokas oikeussuoja, vain, ellei tällaista oikeussuojakeinoa ole jo olemassa.

49. Käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 19 kohta), että Suomen lainsäädännössä säädetään oikeussuojakeinoista, joiden avulla kuluttaja-asiakkaan on mahdollista tehdä valitus sähköverkkoyhtiötä vastaan kyseisen yhtiön direktiivin 2009/72 mukaisten velvoitteiden määrittämiseksi. Näihin oikeussuojakeinoihin kuuluu kuluttajan mahdollisuus tehdä valitus kuluttajariitalautakuntaan ja kuluttaja-asiamiehelle ja nostaa kanne yleisissä tuomioistuimissa.

<sup>29</sup> Ks. esim. tuomio 13.3.2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, 37 ja 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531, 48 ja 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

<sup>30</sup> Ks. esim. tuomio 16.7.2009, Mono Car Styling (C-12/08, EU:C:2009:466, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 19.3.2015, E.ON Földgáz Trade (C-510/13, EU:C:2015:189, 50 kohta).

<sup>31</sup> Tuomio 13.3.2007 (C-432/05, EU:C:2007:163, erityisesti 40 ja 41 kohta). Ks. myös esim. tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 103 ja 104 kohta) ja tuomio 24.10.2018, XC ym. (C-234/17, EU:C:2018:853, 51 kohta).

50. Tältä osin on syytä huomauttaa, ettei yksikään käsiteltävässä asiassa huomautuksia esittänyt osapuoli kiistänyt Suomen hallituksen istunnossa esittämiä toteamuksia, joiden mukaan kuluttaja-asiakas voi nostaa yleisissä tuomioistuimissa kanteen sen määrittämiseksi, noudattaako verkkoyhtiö direktiiviä 2009/72, millä varmistetaan kuluttaja-asiakkaan unionin oikeuden mukainen oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan, ja että kansallisen sääntelyviranomaisen päätökset eivät sido yleisiä tuomioistuimia tai kuluttajariitalautakuntaa. Lisäksi A:n väitteet mahdollisista haitoista, jotka liittyvät kuluttajariitalautakuntaan valittamiseen ja kanteen nostamiseen yleisissä tuomioistuimissa (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 23 kohta), eivät osoita, etteivät kuluttaja-asiakkaat voi käyttää näitä oikeussuojakeinoja tai että kuluttaja-asiakkailta evätään muulla tavoin oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan.

51. Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella katson, että unionin oikeuteen sisältyvä tehokkaan oikeussuojan periaate ei lähtökohtaisesti edellytä, että jäsenvaltio ottaa käyttöön uuden oikeussuojakeinon tutkintapyyntöjä koskevassa kansallisen sääntelyviranomaisen menettelyssä, jos on olemassa muita tehokkaita oikeussuojakeinoja, joiden avulla kuluttaja-asiakas voi saada ratkaisun siitä, onko verkkoyhtiö noudattanut direktiivin 2009/72 mukaisia velvoitteitaan, minkä toteaminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia.

52. Katson näin ollen, että kun otetaan huomioon A:lla Suomen lainsäädännön perusteella käytettävissä olevat oikeussuojakeinot, joita edellä yksityiskohtaisesti esitetyissä direktiivin 2009/72 säännöksissä edellytetään, A:ta ei voida pitää direktiivin 2009/72 37 artiklan 17 kohdassa tarkoitettuna osapuolena, jota sääntelyviranomaisen päätös koskee, vaikka unionin tuomioistuin tulkitsee yleensä laajasti direktiivin 2009/72 37 artiklan 17 kohdan kaltaisia oikeussuojasäännöksiä.<sup>32</sup> Kyseisen säännöksen tulkinta ei voi horjuttaa edellä kuvattua ja direktiivissä 2009/72 säädettyä kuluttajavalitusten käsittelyä koskevaa oikeudellista kehystä, vaikka kansallinen sääntelyviranomaisen päättääkin käsitellä valitusta, mitä voitaisiin pitää kyseisen direktiivin täytäntöönpanoa merkitseväenä toimenpiteenä. Edellyttäen, että nämä oikeussuojakeinot ovat riittäviä kuluttajien oikeuksien tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on ratkaistava, direktiivin 2009/72 37 artiklan 17 kohdan sanamuodon sen enempää kuin sen asiayhteyden tai tarkoituksenkaan nojalla ei voida katsoa, että kyseistä säännöstä olisi tulkittava A:n, Alankomaiden hallituksen ja komission ehdottamalla tavalla.

53. Olen tietoinen siitä, että 37 artiklan 16 ja 17 kohta sisällytettiin direktiiviin 2009/72 samalla kertaa kuin uudet säännökset, joilla lujitetaan kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuutta sekä lisätään niiden tavoitteita, tehtäviä ja toimivaltuuksia.<sup>33</sup> Kuten kansallisia sääntelyviranomaisia koskevasta komission tulkitsevasta tiedonannosta<sup>34</sup> ilmenee, 37 artiklan 16 ja 17 kohta koskevat kansallisen sääntelyviranomaisen oikeudellista vastuuta, nimittäin sitä, että kansallisen sääntelyviranomaisen päätöksiin on voitava hakea muutosta, mikä liittyy kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuuteen ja vastuisiin.<sup>35</sup> Kyseisessä tiedonannossa myös kiinnitetään huomiota siihen mahdollisuuteen, että jäsenvaltion hallitus voi riitauttaa kansallisen sääntelyviranomaisen päätöksen.<sup>36</sup> Vaikka tämä viittaa siihen, että direktiivin 2009/72 37 artiklan 17 kohdan käsitettä ”osapuoli, jota sääntelyviranomaisen päätös koskee”

32 Tätä havainnollistavat nimittäin edellä tämän ratkaisuehdotuksen A osassa tarkastellut unionin tuomioistuimen tuomiot. Ks. esim. tuomio 13.10.2016, Polkomtel (C-231/15, EU:C:2016:769, 20 ja 21 kohta).

33 Ks. direktiivi 2009/72, erityisesti sen johdanto-osan 33 perustelukappale. Direktiivin 37 artiklan 16 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Sääntelyviranomaisten tekemät päätökset on joka suhteessa perusteltava muutoksenhakumenettelyn mahdollistamiseksi tuomioistuimissa. Päätökset on julkistettava siten, että kaupallisesti arkaluonteiset asiat käsitellään luottamuksellisina.”

34 Ks. direktiivissä 2009/72 ja direktiivissä 2009/73 säädetyistä sääntelyviranomaisista 22.1.2010 annettu komission tulkitseva tiedonanto, saatavilla komission energian pääosaston verkkosivustolla osoitteessa <https://ec.europa.eu/energy/> (jäljempänä kansallisia sääntelyviranomaisia koskeva komission tulkitseva tiedonanto), 5 kohta.

35 Ks. tältä osin julkisasiamies Geelhoedin ratkaisuehdotus Connect Austria (C-462/99, EU:C:2001:683, 43–49 kohta). Ks. lisäksi esim. De Somer, S., ”The powers of national regulatory authorities as agents of EU law”, *ERA Forum*, Vol 18, 2018, s. 581–595, erityisesti s. 589–593.

36 Ks. edellä alaviitteessä 34 mainittu kansallisia sääntelyviranomaisia koskeva komission tulkitseva tiedonanto, s. 20.

sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkiin osapuoliin, joita kansallisen sääntelyviranomaisen päätös koskee, siinä ei oteta huomioon sitä epätavallista tilannetta, jossa kansallista sääntelyviranomaista pyydetään tekemään päätös, joka ei ole sopusoinnussa direktiivissä 2009/72 ja jäsenvaltion lainsäädännössä säädetyn oikeussuojakeinoja koskevan kehyksen kanssa.

## **VI Ratkaisuehdotus**

54. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa korkeimman hallinto-oikeuden esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/54/EY kumoamisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/72/EY 37 artiklan 17 kohtaa on tulkittava siten, että pääasian olosuhteissa sähköverkkoyhtiön kuluttaja-asiakasta ei voida pitää kyseisessä säännöksessä tarkoitettuna osapuolena, jota sääntelyviranomaisen päätös koskee.