

Asia: VN/1514/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle sähkömarkkinalain sekä sähköntoimitussopimusten vertailuvälineestä annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunto (VN/1514/2022)

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksen luonnoksesta, joka koskee sähkömarkkinalain ja sähköntoimitussopimusten vertailuvälineestä annetun lain muuttamista.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Uuden sähköntoimitussopimuksen voimaantuloajan rajoittaminen

KKV pitää lähtökohdiltaan hyvänä sähkömarkkinalain luonnoksen 89 §:n ehdotusta sähköntoimitussopimusten aloitusajankohdan rajaamisesta siten, että sähköntoimituksen olisi käynnistytävä viimeistään kolmen kuukauden kuluessa sopimuksen tekemisestä. Kuten KKV:n kuluttaja-asiamies on vuonna 2021 tekemässään aloitteessa esittänyt, pitkälle tulevaisuuteen ajastetut sähköntoimitussopimukset ovat omiaan aiheuttamaan kuluttajissa sekaannusta ja ovat varsin alttiita olosuhteiden muutoksille joko kuluttajan omassa tilanteessa tai nopeasti muuttuvassa sähkömarkkinassa.

Vuoden 2022 energiakriisi on edelleen osoittanut, että aihepiirin sääntelylle on tarvetta. Jotkut kuluttajat tekivät syksyn 2022 hyvin poikkeuksellisissa markkinaoloissa erittäin kalliita sähköntoimitussopimuksia, jotka alkoivat vasta myöhään keväällä tai jopa kesällä 2023 kuluttajan aiemman määräaikaisen sopimuksen päättyessä. Moni tällainen sopimus tehtiin myyjän

jatkosopimustarjouksen perusteella. Uusien määräaikaisten sopimusten hinnat olivat keväällä ja kesällä 2023 kuitenkin jo selkeästi laskeneet edeltävän syksyn tasosta, joten sopimuksensa aikaisin uusien kuluttajien sopimushinnat olivat jo sopimuskauden alkaessa huomattavan korkeita verrattuna samaan aikaan alkaneisiin ja myöhemmin tehtyihin sopimuksiin. Mikäli ehdotettu säännös olisi ollut jo energiakriisin aikana voimassa, näiltä ongelmatilanteilta olisi osin välttytty.

Toisin kuin hallituksen esityksen luonnoksessa on ollut lähtökohtana, KKV kuitenkin katsoo, että säännöstä ei ole syytä rajata yksinomaan kuluttajansuojalain 6 luvun mukaisesti koti- ja etämyyntiin, vaan se tulisi laatia ensisijaisesti myyntitapaneutraaliksi. Erityisesti kotimyyntiä koskevat rajatapaukset, esimerkiksi sähkönmyyntisopimusten tekeminen kauppakeskuskäytävien pop up -myyntipisteillä tai toisen elinkeinonharjoittajan toimitiloissa, voisivat muutoin aiheuttaa perusteettomia tulkintaongelmia säädettävän lainkohdan kannalta. Kuluttajansuojan tarve näissä tilanteissa vastaa tavanomaista koti- tai etämyyntitilannetta, sillä kuluttaja voi kodinkone- tai muita päivittäisostoksia tehdessään tulla yllätetyksi, eikä kuluttaja ole valmistautunut harkitsemaan tai vertailemaan sähkönmyyntisopimusten yksityiskohtia, vaikka myyntitilanteessa voi olla kyse varsin pitkäaikaisesta välttämättömyyshyödykettä koskevasta valinnasta.

KKV suhtautuu varauksellisesti myös luonnoksen perusteluista ilmenevään lähtökohtaan, jonka mukaan kuluttajan omasta aloitteesta tehdyn sopimuksen voisi ajastaa kauemmaksi tulevaisuuteen kuin kolmen kuukauden päähän. KKV:n huolena on, että tällainen poikkeus voi mahdollistaa lain kiertämisen ja uusien ongelmatilanteiden syntymisen erityisesti, mikäli poikkeusta ei ole tarkasti rajattu lakitekstissä.

Edelleen KKV toteaa, että sinänsä markkinoilla voi esimerkiksi keväisin olla halpoja määräaikaissopimusten tarjouksia, johon kuluttaja haluaisi tarttua ja ajastaa uuden sopimuksen voimaantulon vanhan sopimuksensa päättymiseen loppusyksyllä. Yleensä sähkön vähittäismyyjät ovat kuitenkin estäneet tällaisen ajastuksen esimerkiksi siten, että tarjouksen ehtona on se, että sopimuksen on tultava voimaan esimerkiksi tiettyyn päivämäärään mennessä taikka kolmen kuukauden kuluessa tarjouksen hyväksymisestä.

Edellä mainitun johdosta KKV pyytää, että lainvalmistelussa vielä arvioidaan kuluttaja-aloitteisuutta koskevan poikkeuksen tosiasiallista tarvetta. KKV toteaa joka tapauksessa, että mikäli tällainen poikkeus kuluttaja-aloitteisille sopimuksille halutaan mahdollistaa, lainkohtaan olisi tarpeen ottaa vastaavantyyppinen soveltamisalarajoitus, joka on esimerkiksi kuluttajansuojalain 6 luvun 12 a §:n 3 momentissa:

”Mitä tässä pykälässä säädetään, ei sovelleta, jos kuluttaja on omasta aloitteestaan ottanut yhteyttä elinkeinonharjoittajaan tai jos elinkeinonharjoittaja on ottanut yhteyttä kuluttajaan tämän nimenomaisesta pyynnöstä.”

Määräaikaisen sähkönmyyntisopimuksen irtisanomismaksu

KKV:n kanta ehdotettuun säännökseen

KKV suhtautuu kriittisesti ehdotettuun sähkömarkkinalain 92 a §:n säännökseen sekä sillä saavutettaviin käytännön hyötyihin. KKV toteaa, että pykäläluonnoksen 2 momentin mukaisia kriteerejä maksun ”oikeasuhteisuudesta” ja enimmillään myyjälle aiheutuvasta ”suorasta

taloudellisesta tappiosta” on pidettävä loppukäyttäjän näkökulmasta epäselvinä ja vaikeasti ymmärrettävinä. Jotta irtisanomisehdosta olisi kuluttajille ja muille loppukäyttäjille hyötyä, myyjien irtisanomisehdoista tulisi käydä selkeästi ilmi ne konkreettiset perusteet, joilla maksun suuruus määräytyy. Tämän lisäksi loppukäyttäjän tulisi saada yksiselitteinen tieto maksun määrästä ennen irtisanomista.

KKV kiinnittää huomiota pykäläluonnoksen 2 momentissa tarkoitettujen kriteerien keskinäiseen suhteeseen. Maksun oikeasuhteisuutta koskeva kriteeri vaikuttaisi luonnoksen perusteella monelta osin tosiasiaa limittyvän vähittäismyyjän taloudellisia tappioita koskevan kriteerin kanssa. Muutoin oikeasuhteisuus-kriteeri näyttää perustuvan eri seikkoja laajasti huomioivaan kokonaisarviointiin ja jäävän siten käytännön tasolla epämääräiseksi. Näin ollen on nähtävissä, että oikeasuhteisuutta koskevalla arviointiperusteella ei ole tässä muodossaan suurta itsenäistä merkitystä, ja että se voi käytännössä jäädä alisteiseksi suhteessa suoria taloudellisia tappioita koskevaan kriteeriin.

KKV:n käsityksen mukaan sähkömarkkinoilla nykyisin jo olevat määräaikaissopimusten irtisanomis-/sopimussakkoehdot perustuvat useimmiten nimenomaan luonnoksen 2 momentin jälkimmäiseen kriteeriin eli vähittäismyyjälle sopimuksen päättämistä aiheutuviin vahinkoihin. Tällöin huomioon otetaan kuluttajan ennustettu sähkökäyttö jäljelle jäävällä sopimuskaudella ja myyjän tätä varten sähkön johdannaismarkkinoilta hankkiman sähkön määrä. Jos sopimussakkoehdot perustuu loppukauden täysimääräiseen tai lähellä sitä olevaan kulutusennusteeseen, sopimusehto on ensinnäkin loppukäyttäjien kannalta vaikeasti ymmärrettävä ja ennakoitava ennen sopimuksen tekemistä. Useimmiten tällainen ehto on sopimussakkoa käytettäessä myös hyödyiltään vähäinen, kun otetaan huomioon sopimussakko ja sen tilalle tarvittavan korvaavan sopimuksen maksut.

KKV toteaa edelleen, että loppukäyttäjillä ei yleensä normaaleissa markkinaoloissa ole merkittävää tarvetta irtisanoa määräaikaista sopimuksiaan kesken sopimuskauden. Aitoa, laajamittaista tarvetta irtisanomisille olisi nimenomaan energiakriisin kaltaisissa tilanteissa, joissa kuluttajat ovat epävarmoissa markkinaoloissa tehneet hyvin kalliita sopimuksia, minkä jälkeen markkinahinnat ja uusien sopimusten hinnat laskevat ennalta-arvaamattomasti merkittävällä tavalla. Tällaisten poikkeuksellisten tilanteiden riskinjakoon ehdotettu säännös ei tuo hyödyllistä työkalua, mikäli vähittäismyyjän sopimusehto rakentuu myyjän tappioiden täysimääräiseen korvaamiseen. KKV kuitenkin tunnistaa samalla, että lain tasolla irtisanomismaksusta voi olla haasteellista säätää muulla tavoin ja samalla varmistua siitä, että säännöksellä ei olisi huomattavia vaikutuksia määräaikaisten sopimusten tarjontaan, sähkö vähittäismyyjien suojausstrategioihin ja viime kädessä määräaikaisten sopimusten hintoihin.

Täydentäviä huomioita säännöksen ja sen perustelujen yksityiskohdista

Säännöksen yhtenä vaikutuksena on hallituksen esitysluonnoksessa arvioitu, että se voisi ”yhtenäistää irtisanomismaksujen määrittämisen käytäntöjä ja edistää sopimuskäytännön ennakoitavuutta”. KKV toteaa, että tällainen kehitys ei ole loppukäyttäjien edun mukaista, mikäli se merkitsee sähköyhtiöiden tappioihin perustuvien, määrältään avointen sopimussakkoehdojen ”kodifioimista” aiempaa yhtenäisemmäksi markkinakäytännöksi. Vaikka hallituksen esitysluonnoksessa sinänsä viitataan siihen, että kyse on irtisanomismaksun ”yläraja”, KKV:n näkemyksen mukaan lain perusteluista olisi tärkeää käydä vielä nykyistä selkeämmin ilmi se lähtökohta, että sääntelyn tavoitteena ei ole ohjata sähköyhtiöitä käyttämään yksinomaan yhtiöiden tappioihin perustuvia sopimussakkoehdot.

Hallituksen esityksen perusteluissa olisi siis syytä korostaa voimakkaammin sitä, että yhtiöillä olisi edelleen mahdollisuus käyttää kiinteähintaisia irtisanomislausekkeita. Ennen energiakriisiä sähkön vähittäismyynnissä olikin melko yleisesti käytössä kiinteitä, euromääräisiä sopimussakkoja. Kuluttajat voivat vertailla tällaisia selkeitä ja ymmärrettäviä sopimussakkoja eri yhtiöiden ja sopimusten välillä, jolloin sopimussakkoa voidaan pitää muun muassa sähkön hinnan ja sopimuskauden pituuden ohella keskeisenä osana määräaikaissopimuksen valintaa. Sähköyhtiöiden näkökulmasta selkeää ja ennakoitavaa sopimussakkoehdotusta voidaan siten pitää eräänä kilpailutekijänä.

Mikäli irtisanomismaksua koskeva lainkohta säädetään perustumaan keskeisiltä osin myyjän taloudellisten tappioiden korvaamiselle, KKV katsoo, että säännöstä tulisi vähintään täydentää irtisanomismaksun määrää loppukäyttäjälle selkeyttävillä elementeillä. KKV pitäisi yhtenä selkeyttävänä tekijänä esimerkiksi luonnoksen perusteluissa mainittua ja Norjassa käsittelyssä olevaa lakiehdotusta, jonka mukaan sopimusehtoihin tulisi sisällyttää esimerkki irtisanomismaksun laskemisesta.

Luonnoksen lähtökohtana on myös ollut, että irtisanomismaksun sisällyttäminen sopimukseen kuuluisi sinänsä sähköyhtiöiden sopimusvapauden piiriin. KKV huomauttaa, että hallituksen esityksessä olisi näin ollen syytä ottaa kantaa sähkömarkkinalain 92 a §:n suhteesta sähkömarkkinadirektiivin artiklaan 12.2, jonka mukaan ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että ainakaan kotitalousasiakkailta ja pieniltä yrityksiltä ei peritä vaihtamiseen liittyviä maksuja”. Toisin sanoen hallituksen esityksessä olisi tarpeen ottaa kantaa siihen, saako vähittäismyyjä tai aggregaattori periä loppukäyttäjältä lainkaan maksuja (esimerkiksi sopimusperusteista vahingonkorvausta) määräaikaisen sopimuksen päättämisestä, jos yhtiö ei ota käyttöön 92 a §:ssä säädettyä irtisanomismaksua ja loppukäyttäjä päättää sopimuksen ennen määräajan päättymistä.

Valitusten käsittely

KKV pitää lisäksi periaatteellisesti tärkeänä lakiluonnoksen ehdotusta uudeksi säännökseksi valitusten käsittelystä (sähkömarkkinalain 99 a §). Erityisesti energiakriisin aikana yksi keskeinen kuluttajaongelma oli, että kuluttajat eivät sähkön vähittäismyymien asiakaspalvelun ruuhkaisuuden vuoksi tavoittaneet yhtiöiden asiakaspalvelua kohtuullisessa ajassa. Näin ollen kuluttajat eivät pystyneet tehokkaasti käyttämään lakisääteisiä tai sopimukseen perustuvia oikeuksiaan, esimerkiksi peruuttamaan etämyynnissä tehtyä sopimusta, reklamoimaan myyjän yksipuolisesta hinnankorotuksesta, pyytämään sähkölaskulle maksuaikaa tai vaatimaan määräaikaisen sopimuksensa sovittelua.

KKV:n kuluttaja-asiamies onkin kahdessa energiakriisin aikaisessa valvonta-asiassaan käsitellyt sähköyhtiöiden asiakaspalveluihin liittyneitä ongelmia.(1) KKV toteaa, että lakiluonnokseen otettujen kriteerien – muun ohella käsittelyn hyvä taso ja riipeys – lisäksi tärkeänä asiakaspalvelun elementtinä on pidettävä sen monikanavaisuutta, koska kysymys on kaikille kuluttajille tärkeästä välttämättömyshyödykkeestä. Jotta erilaiset kuluttajat voisivat käyttää tehokkaasti oikeuksiaan, KKV:n näkemyksen mukaan asiakaspalvelun monikanavaisuus olisi syytä mainita joko erikseen säädöstekstissä tai perusteluissa esimerkiksi osana asiakaspalvelun hyvää tasoa.

KKV kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että lakiluonnoksessa tai sen perusteluissa ei ole määritelty tai täsmennetty sitä, mitä pykälässä tarkoitettaisiin ”valitusten käsittelyllä”. Käsitteen määrittely olisi

tärkeää, koska loppukäyttäjien yhteydenottojen aiheet sähköyhtiöille voivat olla moninaisia, eikä kaikkia yhteydenottoja voitaisi välttämättä pitää valituksina ainakaan suppeasti tulkittuna. KKV:n näkemyksen mukaan ei ole myöskään asiallisia perusteita asettaa keskenään eriäviä vaatimuksia esimerkiksi sopimuksen peruuttamiselle, palvelun virheelle, sopimuksen irtisanomiselle tai laskutukselle. Mikäli näin tapahtuisi, loppukäyttäjien asiakaspalvelun taso voisi jopa heikentyä niiden yhteydenottojen osalta, jotka eivät kuuluisi uuden lainkohdan soveltamisalaan.

KKV katsoo siten, että ”valitusten käsittelyn” tulisi sisältää sähkö Sopimusta koskeva, sopimuksen teon jälkeinen (ns. asiakassuhdetta koskeva) asiointi laajassa merkityksessä, ja että tämän olisi syytä käydä selkeästi ilmi myös lain sanamuodosta tai vähintään lain perusteluista. Toisin sanoen kyse ei olisi pelkästään reklamaatioiden käsittelystä, vaan muustakin sopimuksen teon jälkeisestä asioinnista. Tämän vuoksi KKV katsoo, että valituksen käsitettä tulisi täsmentää laissa tai vähintään lain perusteluissa yksiselitteisesti vastaamaan kaikkea sopimuksen teon jälkeistä asiointia.

Yhteislaskutus

Lähtökohtaisesti KKV pitää kannatettavana, että kuluttajien mahdollisuuksia seurata sähkönkäyttönsä kokonaiskustannuksia parannetaan sähköenergian ja sähkönjakelun yhteislaskutusmahdollisuuksia lisäämällä. Yhteislaskutukseen liittyy kuitenkin myös joitakin haasteita niin kuluttajien kuin markkinoiden näkökulmasta.

Esityksessä yhteislaskutuksen tarjoamista on ehdotettu vapaaehtoiseksi sähkön vähittäismyyjille. Kuten esityksessäkin todetaan, tämä voi vaatia kuluttajilta enemmän oma-aloitteista tarkkaavaisuutta sähköenergian toimittajaa valittaessa, sillä kuluttajan tulisi itse varmistua siitä, tarjoaako sähkönmyyjä yhteislaskutusmahdollisuutta vai ei. Yhteislaskutuksen ollessa vapaaehtoista, sähkön vähittäismyyjiä tulee velvoittaa kertomaan hyvin selkeästi, tarjoavatko ne yhteislaskutusta vai ei. Tieto tulisi olla kuluttajan nähtävillä ennen kuin kuluttaja hyväksyy sähkö Sopimuksen sähköntoimittajan kanssa. Esityksessä tuodaan myös esiin, että vaikka asiakaspalvelu yhteislaskutuksen osalta olisi tarkoitus ohjata sähkön vähittäismyyjälle, verkonhaltija vastaisi jakeluverkkoa koskevasta teknisestä neuvonnasta. Tämä voi osaltaan vaikeuttaa oikean asiakaspalvelutahon valintaa. Asiakaspalvelun järjestämisen osalta on syytä huomioida, että jo nykyisellään joillakin vähittäismyyjillä on ollut haasteita toteuttaa asiakaspalvelu asianmukaisesti (ks. alaviite edellä). Se, että näiden toimijoiden tehtäväksi tulisi myös verkkolaskutusta koskeva asiakaspalvelu, voi edelleen lisätä asiakaspalvelun toteutumisen haasteita.

Yhteislaskutuksella voidaan olettaa olevan myös joitakin vaikutuksia markkinoiden toimintaan. Koska yhteislaskutus on esityksessä esitetty vapaaehtoiseksi, yhteislaskutus voidaan tulkita kilpailukeinoksi, jolla vähittäismyyjät voivat pyrkiä erottautumaan kilpailijoistaan. Yleisesti tällaisten palvelun laatua parantavien kilpailukeinojen käyttöä ei ole syytä rajoittaa markkinoilla. Toisaalta laskutuskäytäntöjen yhtenäistymistä voitaisiin pitää kuluttajien näkökulmasta suotavana kehityksenä.

Yhteislaskutuksen vapaaehtoisuus vähittäismyyjille ja verkonhaltijoiden velvollisuus tarjota yhteislaskutusta takaavat sen, että yhteislaskutuksen ei sinänsä pitäisi muodostua vähittäismyyjille markkinoille tulon esteeksi. Vähittäismyyjien halukkuutta tarjota yhteislaskutusta voi kuitenkin vähentää mahdollisesti vähittäismyyjiltä vaadittavat vakuudet, jakelumaksuista koituva luottoriski sekä jakeluverkonhaltijan mahdollisuus yksipuolisesti katkaista yhteislaskutuksen tarjoaminen vähittäismyyjälle.

Tämän lisäksi toimijoilla on hyvin erilaiset lähtökohdat tarjota yhteislaskutusta. On selvää, että toimijoilla, joilla saman konsernin puitteissa on sekä verkkotoimintaa että sähkön vähittäismyyntiä ja jotka ovat jo nykyisin tarjonneet yhteislaskutusta, ovat teknisiltä edellytyksiltään merkittävästi edellä muita toimijoita mahdollisuuksissa tarjota yhteislaskutusta.

Jakelumaksujen rakenteiden yhtenäistäminen, sähkönjakelun tehopohjaisen hinnoittelun edistäminen ja markkinaehtoinen kuormanohjaus

Esityksessä ehdotetaan jakelumaksujen rakenteiden yhtenäistämistä ja sähkönjakelun tehopohjaisen hinnoittelun edistämistä. KKV pitää kannatettavana ehdotusta jakelumaksujen rakenteen yhtenäistämisestä hinnoittelun selkeyden ja vertailtavuuden sekä erilaisten joustomekanismien käyttöönoton näkökulmasta. Myös sähkönjakelun tehopohjaisen hinnoittelun edistäminen edistää KKV:n näkemyksen mukaan markkinoiden toimintaa sähkömarkkinoilla, joilla kysynnän ja tarjonnan tasapainottaminen on keskeisessä roolissa. Tehopohjaisella jakeluhinnoittelulla kannustetaan asiakkaita siirtämään kulutustaan pois kulutuksen huipputunneilta, tasoittaen näin kysyntäpiikkejä ja jakeluverkon rasitusta näinä tunteina. Tehomaksu myös kasvattaa asiakkaiden mahdollisuuksia vaikuttaa sähkölaskuunsa.

Esityksessä tuodaan esiin, että tehopohjaisella hinnoittelulla voi asiakkaan kulutusprofiilin seurauksena olla myös negatiivisia vaikutuksia asiakkaan sähkökustannuksiin. Erityisesti negatiivinen vaikutus voisi kohdistua niihin asiakkaisiin, joilla ei olisi merkittäviä mahdollisuuksia siirtää sähkökäyttöään pois huipputunneilta. Koska tehopohjaisella hinnoittelulla voi olla erilaisia vaikutuksia asiakkaisiin, esityksessä linjataankin, että asiakkaiden suuntaan tapahtuva viestintä tehotariffin käyttöönotosta on toteutettava mahdollisimman selkeästi. KKV pitää linjausta tärkeänä ja korostaa viestinnän merkitystä sillä tehokomponentilla voidaan asiakkaan näkökulmasta nähdä olevan hinnoittelua ja sähkökustannusten muodostumista monimutkaistava vaikutus, kun kulutushetken sidonnaisen hinnoittelukomponentin rooli jakelumaksujen muodostumisessa lisääntyy.

Markkinapohjaisen kuormanohjauksen osalta KKV toteaa yleisesti, että kuormanohjaus on kannatettavaa sähkömarkkinoiden tehokkaan toimivuuden näkökulmasta. Keskeistä sääntelyssä ja jatkotyössä on, että markkinaehtoisen kuormanohjauksen tarjoamiseen ei jää keinotekoisia esteitä.

Sähköntoimitussopimusten vertailuvälineestä annetun lain muuttaminen

KKV pitää kannatettavana ehdotuksia sähköntoimitussopimusten vertailuvälineestä annetun lain muuttamiseksi, joiden perusteella vähittäismyyjän olisi ilmoitettava Energiaviraston ylläpitämään vertailuvälineeseen ostotarjoukset ja niiden ehdot, joilla vähittäismyyjä tarjoutuu ostamaan loppuasiakkaalta tämän itse tuottaman ja verkkoon syöttämän sähkön. Tämä on tarpeellista, koska loppuasiakkaiden oma sähköntuotanto on yleistynyt ja on perusteltua säätää lain tasolla tällaista ns. ”ylijäätämäsähköä” koskevien ostotarjousten ehdoille asetettavista vaatimuksista Energiaviraston vertailuvälineessä.

(1) Ks. <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/tiedotteet/kuluttaja-asiamies-puuttui-kauden-sahkoyhtion-asiakaspalveluun-vaikea-tavoitettavuus-voi-ajaa-asiakkaan-ahtaalle/>

Kinnunen Matias
Kilpailu- ja kuluttajavirasto