

Lausunto

23.8.2024

VN/1514/2022

VN/1514/2022-OM-11

Työ- ja elinkeinoministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi sähkömarkkinalain sekä sähköntoimitussopimusten vertailuvälineestä annetun lain muuttamisesta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi sähkömarkkinalain sekä sähköntoimitussopimusten vertailuvälineestä annetun lain muuttamisesta. Sähkömarkkinalakia (588/2013) muutettaisiin erinäisiltä osin ja lakiin otettaisiin uutta sääntelyä esimerkiksi yhteislaskutusta, sähköntoimitussopimuksen irtisanomismaksua ja jakeluverkonhaltijan velvollisuuksia koskien. Sähköntoimitussopimusten vertailuvälineestä annettua lakia (498/2023) tarkistettaisiin mm. vähittäismyyjän ilmoitusvelvollisuuden osalta. Oikeusministeriö toteaa lausuntoon seuraavan.

Sähkömarkkinalaki

1.

Lakiluonnoksen 54 a §:n mukaan jakeluverkonhaltijan olisi tehtävä yhteistyötä yritysten kanssa, jotka omistavat, kehittävät, käyttävät tai hallinnoivat sähköajoneuvojen latauspisteitä. Oikeusministeriö toteaa, että ”yhteistyön” käytännön merkitys jää säännösperusteisesti täysin auki, jota ei voida pitää sisällöltään velvoiteluonteista sääntelyä säädettäessä ongelmattomana seikkana. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että yhteistyövelvoitteen sisältöä tulee konkretisoida huomattavasti säännöksessä. Esityksessä tulisi todeta myös se, mitä yhteistyövelvoitteen laiminlyönnistä voisi olla seurauksena. Esitysluonnoksessa ei ehdoteta sääntelyä yhteistyön laiminlyönnistä johtuvista seuraamuksista. Sama huomio seuraamuksista voidaan kohdistaa myös lakiluonnoksen 54 b §:ään, jossa säädettäisiin jakeluverkonhaltijan velvollisuudesta julkaista kolmen kuukauden välein selkeät ja läpinäkyvät tiedot uusia liittämispäyntyjä varten käytettävissä olevasta jakeluverkkonsa ja suurjännitteisen jakeluverkkonsa kapasiteetista sekä perusteet tämän kapasiteetin laskemiseksi, sekä 54 c §:ään, jossa säädettäisiin jakeluverkonhaltijan tiedottamisvelvoitteesta.

Ehdotetun 54 a §:n otsikko ”Sähköisen liikkumisen integrointi jakeluverkkoon” on nähtävästi kopioitu sähkömarkkinadirektiivin 33 artiklasta. Oikeusministeriön mielestä otsikko ei kuvaa pykälän sisältöä ja pitää perusteltuna, että pykälän otsikosta ilmenisi, mitä pykälässä säännellään (jakeluverkonhaltijan yhteistyövelvoite).

2.

Ehdotetun uuden 65 b §:n 3 momentin mukaan jakeluverkonhaltijalla olisi oikeus pykälän 1 momentin mukaisen valtuutuksen estämättä käyttää kuormanohjausrelettä sähköverkkoon kohdistuvissa normaaliolojen häiriötilanteissa, sähköpulatilanteissa, valmiuslain (1552/2011) tarkoittamissa poikkeusoloissa, tai jos olisi ilmeistä, että markkinapohjainen loppukäyttäjän kuormanohjaus vaarantaa sähköverkon käyttövarmuuden. Säännöksen perusteluissa (s. 58) todetaan mm., että säännöksellä turvataisiin valmiuslain edellyttämien toimien toteuttaminen ja viitataan valmiuslain 36 §:ään.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

Oikeusministeriö toteaa, että parhaillaan käynnissä olevan valmiuslain kokonaisuudistuksen yksi lähtökohta on, että normaaliolojen lainsäädäntöä tulisi kehittää niin, että myös poikkeusolojen vallitessa viranomaisten normaaliolojen toimivaltuudet riittäisivät mahdollisimman pitkälle. Vakavia häiriötilanteita ja poikkeusolojakin tulee siis kyetä hallitsemaan ensisijaisesti normaaliolojen lainsäädännön keinoin ja viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin ja vasta viimesijaisesti valmiuslain tilapäisillä lisätoimivaltuuksilla. Esitysluonnoksessa ehdotettu em. 65 b §:n 3 momentin sääntely vastaa oikeusministeriön mielestä mainittua lähtökohtaa. Se, että sähkömarkkinalain ao. säännöksessä viitattaisiin valmiuslaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin, viittaa siihen, että sähkömarkkinalain ko. toimivaltuuden käytön on tarkoitus jatkua poikkeusoloista huolimatta. Viittausta voidaan pitää informatiivisena, koska valmiuslaissa olevat toimivaltuudet ovat luonteeltaan lisätoimivaltuuksia, joita otetaan tarpeen mukaan käyttöön normaaliolojen toimivaltuuksien rinnalle.

3.

HE-luonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa todetaan, että ehdotettu sääntely olisi merkityksellinen perustuslain 15 ja 18 §:ien kannalta ja tarkoittaisi niiden suojaamien perusoikeuksien rajoittamista. Esitysluonnoksen (s. 67) mukaan elinkeinovapauden arvioinnin kannalta keskeisiä uusia säännösehdotuksia hallituksen esityksessä olisivat sähkömarkkinalakiin ehdotettavat yhteislaskutukseen liittyvät vakuusedellytykset sekä uuden sähkönmyyntisopimuksen voimaantuloa koskeva säännös. Omaisuuden suojan osalta esitysluonnoksessa puolestaan todetaan (s. 69), että omaisuuden suojan ja käyttöoikeuksien rajoitusten suhteen arvioinnin kannalta merkityksellisiä säännösehdotuksia hallituksen esityksessä olisivat sähkömarkkinalain muutosehdotuksen liittämismvelvollisuutta ja yhteislaskutusta koskevat säännökset. Omaisuuden suojaan liitännäisenä kysymyksenä HE-luonnoksessa otetaan esiin myös sopimusvapauden rajoittaminen, joka esitysluonnoksessa (s. 71) liitetään yhteislaskutukseen, uuden sähkönmyyntisopimuksen voimaantuloon sekä määrälläisen sähkönmyyntisopimuksen irtisanomismaksuun liittyvään sääntelyyn.

Oikeusministeriön mielestä jaksoa voisi yrittää tiivistää esimerkiksi karsimalla moninkertaista toistoa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten selostamisen osalta.

Vakuusedellytys

Yhteislaskutukseen liittyvä vakuusedellytys tarkoittaisi, että sähköön vähittäismyyjille aiheutuisi vakuuksien hankkimisesta ja hallinnoinnista kustannuksia (s. 32). Ehdotetun yhteislaskutusta koskevan sääntelyn oikeasuhtaisuutta tukisi perustelujen (s. 68) mukaan se, että vaadittavan vakuuden vaikutusta alalle tuloon voitaisiin minimoida huomioimalla liiketoiminnan laajuus vakuuden määräytymisperusteissa. Lisäksi vakuusvaatimus ei estäisi liiketoimintaa kokonaisuudessaan yhteislaskutuksen ollessa vähittäismyyjälle vapaaehtoista. Ehdotetun 105 j §:n 2 momentin säännöksen mukaan vakuuden tarve määräytyisi vähittäismyyjän maksuvalmiuden sekä tämän jakeluverkonhaltijan vastuualueella tapahtuvan sähkönmyyntitoiminnan laajuuden perusteella. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä vakuuden asettamisesta ja sen laskentaperusteista.

Sääntelyllä siis nähtävästi voidaan ajatella olevan sähköön vähittäismyyjän elinkeinovapautta rajoittava merkitystä silloin, kun vähittäismyyjä yrittäisi toteuttaa kaavailussa 105 i §:ssä tarkoitettua yhteislaskutusta ja joutuisi tällöin hankkimaan vakuuksia. Vakuusedellytys elinkeinovapautta rajoittavana tekijänä (sen vaikuttaessa yrityksen alalle tuloon) on luonnollisesti sitä suurempi, mitä suurempaa vakuutta edellytettäisiin. Oikeusministeriön mielestä vaadittavien vakuuksien konkreettinen mitta-luokka ei esitysluonnoksesta käy ilmi, ja sitä olisikin perusteltua esityksessä avata juuri suhteessa elinkeinovapauden rajoittamisen merkittävyyteen (voisiko vähittäismyyjän tulo tai olo alalla merkittäväällä tavalla joissain tapauksissa vaikeutua ehdotetusta sääntelystä johtuen?). Perusoikeuden rajoittamisen näkökulmasta laissa tulisi nähtävästi olla yksityiskohtaisempaa sääntelyä (yksityiskohtaisempia perussäännöksiä) siitä, minkä suuruusluokan vakuuksista olisi kysymys ja miten ne muotoutuisivat (laskentaperusteet). Nyt kaavailussa sääntelyssä vakuuden suuruuden määrittämisen sääntely vaikuttaisi jäävän pelkästään valtioneuvoston asetuksen varaan lain perussäännösten yleisluonteisuuden vuoksi, jolloin asetuksella ei oikeastaan myöskään annettaisi lakia ”tarkempia” säännöksiä.

Sähkönmyyntisopimuksen voimaantulo

Ehdotetun uuden 89 §:n 4 momentin mukaan, jos sähkönmyyntisopimus olisi tehty kuluttajan kanssa kuluttajansuojalain 6 luvussa tarkoitettussa kotimyyntissä tai etämyyntissä, sopimuksen mukaisen sähköntoimituksen olisi käynnistyttävä viimeistään kolmen kuukauden kuluessa sopimuksen tekemisestä. Ehdotettu sääntely nähtävästi vaikuttaisi siihen, millaisia sopimuksia sähkönmyyjät voisivat vastaisuudessa tarjota, jolloin sääntelyn voi katsoa olevan tietynlainen sopimusvapautta rajoittava tekijä. Sen sijaan vaikeampaa on hahmottaa sitä, että ao. sääntely olisi varsinaisesti elinkeinovapautteen kohdistuva. Elinkeinovapauden rajoittaminen kai tarkoittaisi tässä yhteydessä sitä, että sähkönmyyjän tarkoituksena olisi myydä pelkästään sellaisia sähkösopimuksia, joissa sähköntoimitus ei käynnistyisi kolmen kuukauden kuluessa sopimuksen tekemisestä.

Ehdotettu uusi 89 §:n 4 momentti ei vaikuta riittävältä kuluttajan oikeusaseman suojaamisen kannalta. Momentissa säädetään uuden sähkömyyntisopimuksen mukaisen sähkötoimituksen käynnistämisestä, mutta ei siitä, miten kuluttajan sopimusoikeudellinen asema ratkeaa, jos kuluttajalla on samanaikaisesti voimassa useampi sähkömyyntisopimus samaan sähkön toimituspaikkaan. Kuluttajan sopimusoikeudellinen tilanne ei ole kohtuullinen, jos hänellä on voimassa määräaikainen sähkömyyntisopimus ja hänelle on lisäksi myyty toinen määräaikainen sähkömyyntisopimus, joka on voimassa samanaikaisesti aiemman määräaikaisen sähkömyyntisopimuksen kanssa tai sopimus, joka odottaa pitkään.

Kuluttajan tulisi voida irtautua uudesta sopimuksesta seuraamuksitta, jos hänelle on myyty uusi sähkömyyntisopimus kertomatta, miten määräaikainen sähkösopimus vaikuttaa kuluttajan sopimusoikeudelliseen asemaan. Uusi sähkömyyntisopimus voitaisiin esimerkiksi säätää raukeamaan, ellei kuluttaja tätä nimenomaisesti vastusta, jos sähkötoimitus ei voi alkaa viimeistään kolmen kuukauden kuluttua sopimuksen myyntihetkestä. Vaihtoehtoisesti kuluttajalle voitaisiin säätää oikeus irtisanoa uusi määräaikainen sopimus seuraamuksitta edellä tarkoitettussa tilanteessa. Näissä tilanteissa kuluttajalta ei tulisi myöskään veloittaa sähkötoimituksesta riippumattomia perusmaksuja. Sopimusoikeudellisten kysymysten osalta oikeusministeriö olisi tarpeellista ottaa mukaan jatkovalmisteluun.

Liittämisvelvollisuus

Oikeusministeriö pitää liittämisvelvollisuutta koskevan sääntelyn (20 §) osalta kyseenalaisena, olisiko siinä varsinaisesti kyse omaisuuden suojan rajoittamisesta. Kysymyksessä vaikuttaisi olevan elinkeinonharjoittajalle (verkonhaltija) asetettava vaatimus suoritua sähköliittymän kytkennästä kohtuullisessa ajassa. Sääntelyllä vaikutettaisiin verkkonhaltijan toiminnan joutuisuuteen, mutta se ei tarkoittane suoranaisesti sitä, että kyse olisi omaisuuden suojan rajoittamisesta.

Yhteislaskutus

Oikeusministeriö yhtyy HE-luonnoksessa esitettyyn arvioon siitä, että yhteislaskutusta koskeva sääntely (105 i-j §:t) rajoittaisi jakeluverkonhaltijoiden sopimusvapautta muodostaen niihin soveltuvan sopimuspakon osallistua tietyin ehdoin yhteislaskutuksen toteuttamiseen. Vastaavasti sekä jakeluverkonhaltijan että vähittäismyyjien sopimusvapautta voitaisiin katsoa rajoitettavan yhteislaskutuksessa jakeluverkonhaltijan ja vähittäismyyjän välisessä suhteessa sovellettavien ehtojen pakottavuuden osalta. Oikeusministeriön mielestä yhteislaskutusta koskevaa sääntelyä voidaan muutoin pitää sellaisena, ettei se varsinaisesti rajoita perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuuden suojaa. Tätä voidaan perustella sillä, että omaisuuden suojan näkökulmasta yhteislaskutus olisi teknisluonteinen järjestely saatavien perimiseen, eikä se siinä muodossa tarkoittaisi varallisuus oikeuksiin kohdistuvaa rajoitustoimenpidettä.

Yhteislaskutus perustuisi kuluttajan omaan valintaan, mikä on kuluttajan oikeuksien kannalta tarpeellinen edellytys. Säännöksen toimivuutta kuluttajan oikeusaseman kannalta on kuitenkin vielä jatkovalmistelussa syytä arvioida tarkemmin erityisesti tilanteessa, jossa kuluttajalla on maksuvaikeuksia. Jos kuluttaja kykenee maksamaan vain osan yhteislaskusta, miten suoritus jaetaan vähittäismyyjän ja jakeluverkon haltijan kesken. Oikeusministeriö katsoo, että yhteislaskutustilanteessakin kuluttajalla tulisi olla mahdollisuus määrätä, kumman saatava suoritetaan, jos suoritus kattaa vain osan yhteislaskusta. Kuluttajalle tulisi myös olla selkeä tieto siitä, mihin tahoon hän voi ottaa yhteyttä sopiakseen mahdollisista maksujärjestelyistä.

Määräaikaisen sähkömyyntisopimuksen irtisanomismaksu

Määräaikaisen sähkömyyntisopimuksen irtisanomismaksuun liittyvän sääntelyn (92 a §) on HE-luonnoksessa todettu olevan sopimusvapautta rajoittava. Tällaista johtopäätöstä voidaan oikeusministeriön mielestä pitää kyseenalaisena, koska kyse olisi maksusta, jonka maksamiseen loppukäyttäjä olisi vapaaehtoisesti sitoutunut solmiessaan sopimuksen, jonka ehtona mainittu irtisanomismaksu on.

Ehdotetun säännöksen mukaan maksun tulee olla oikeasuhteinen eikä se saa ylittää sopimuksen irtisanomisesta vähittäismyyjälle aiheutuvaa suoraa taloudellista tappiota. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan sääntelyllä pyritään selkeyttämään tilannetta markkinoilla. Säännös antaisi irtisanomismaksulle konkreettisen arviointiperusteen sekä ylärajan.

Säännös on sanamuodoltaan hyvin väljä. Säännöstä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena lähinnä siksi, että siinä todetaan nimenomaisesti periaate, jota sovelletaan irtisanomismaksun ylärajaan. Irtisanomismaksun ehdoton yläraja on kaikissa tilanteissa elinkeinonharjoittajalle aiheutuvan suoran taloudellisen tappion määrä.

Säännöskohtaisissa perusteluissa tuodaan esiin joitakin seikkoja, jotka voidaan ottaa huomioon arvioidessa irtisanomismaksun kohtuullisuutta. Perusteluissa viitataan EU-tuomioistuimen ratkaisuun,

joka on annettu aiemmin voimassa olleen vuoden 2009 sähkömarkkinadirektiivin nojalla. Perusteluiden mukaan sopimussakon kohtuullisuutta arvioitaessa voidaan muun muassa ottaa huomioon keinot, jotka kohtuullisen huolellisella toimittajalla olisi ollut käytettävissään niiden mahdollisten taloudellisten tappioiden rajoittamiseksi, joita sille aiheutuu sopimuksen ennenaikaisen päättämisen vuoksi. Tätä olisi vielä mahdollista selventää toteamalla lisäksi, että sopimussakon määrää alentavana tekijänä on otettava huomioon se, että kuluttajan sopimuksen mukainen käyttämättä jäävä sähkö voidaan myydä markkinoilla muulle taholle.

Perusteluissa olisi hyvä tuoda esiin myös se, että kuluttajan oikeudellinen asema sähkön ostajana perustuisi sähkömarkkinalain 92 a §:n lisäksi kuluttajansuojalakiin ja siitä ilmeneviin yleisiin kuluttaja-oikeudellisiin periaatteisiin. Kuluttajansuojalain 3 luvun 1 §:n mukaan elinkeinonharjoittaja ei saa käyttää kulutushyödykkeitä tarjotessaan sopimusehtoa, jota kulutushyödykkeen hinta ja muut asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen on pidettävä kuluttajien kannalta kohtuuttomana. Sopimusehdon kohtuullisuuden arvioinnissa on kyse kokonaisarviosta, jossa otetaan huomioon kaikki asiaan liittyvät olosuhteet sopimuksen tekohetkellä sekä sopimuksen muut ehdot. Kuluttajan on elinkeinonharjoittajaan nähden heikompi osapuoli sekä neuvotteluaseman että tietojen puolesta. Vakioehdot, jotka lojaliteettiperiaatteen vastaisesti aiheuttavat huomattavan epätasapainon kuluttajan vahingoksi sopimuksen osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien välillä ovat kiellettyjä. Sähkömarkkinalain ehdotetussa 92 a §:ssä ei esimerkiksi lainkaan huomioida niin sanottuja sosiaalisia suoritusesteitä eli tilannetta, jossa kuluttaja irtisanoo määräaikaista sähkösopimuksen, kun kuluttajan sähkönkäytön tarve on olennaisesti muuttunut kuluttajan vakavan sairastumisen, lähiomaisen kuoleman tai näihin rinnastettavan painavan syyn johdosta. Oikeusministeriö esittää harkittavaksi, että sähkömarkkinalain 92 a §:ssä säädettyihin sosiaalisen suoritusesteen vaikutuksesta irtisanomismaksuun, joko siten, että irtisanomismaksua ei lainkaan perittäisi tai sen määrää soviteltaisiin.

Sähkötoimitussopimusten vertailuvälineestä annettu laki

Lain 5 §:n 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Energiaviraston määräyksenantovaltaa laajennettaisiin koskemaan ”sopimuksia koskevia muita ehtoja”. Ehdotettua muutosta ei tarkemmin perustella (s. 65), vaan todetaan, että säännös on välttämätön, jotta voidaan varmistaa vähittäismyymien noudatettavaksi yhtenäiset menettelytavat ilmoitusten tekemisessä. Oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että viranomaisen norminantovalta perustellaan tarkemmin perustuslain 80 §:n 2 momentti huomioon ottaen, varsinkin kun ehdotettua muotoilua ”sopimuksia koskevia muita ehtoja” voi pitää tulkinnallisesti väljänä. Oikeusministeriö huomauttaa lisäksi, ettei mainittua määräyksenantovaltaa muutosta käsitellä HE-luonnoksen lakia alemman asteista sääntelyä koskevassa jaksossa, eikä myöskään esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa.

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu TEM Työ- ja elinkeinoministeriö

Tiedoksi Valtiosihteeri Teija Makkonen
Kansliapäällikön sijainen, osastopäällikkö Antti T. Leinonen
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
Ministerin erityisavustaja Timo Karhunen

VN/1514/2022-OM-11

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: