

Asia: VN/9183/2021

Edustajakannedirektiivin täytäntöönpano

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Energiavirasto kiittää mahdollisuudesta lausua edustajakannetyöryhmän mietinnöstä. Energiavirasto ottaa tässä lausunnossaan kantaa lähinnä mietinnön niihin kohtiin, jotka ovat Energiaviraston kannalta keskeisimpiä.

Edustajakannedirektiivin soveltamisalan säädöksistä Energiaviraston valvontatoimivaltaan kuuluvat osa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/72/EY (sähkömarkkinadirektiivi), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/73/EY (maakaasumarkkinadirektiivi) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2012/27/EU (energiatehokkuusdirektiivi) säädöksistä.

Nämä soveltamisalaan kuuluvat keskeiset säädökset on saatettu voimaan kansallisesti muun muassa sähkömarkkinalailla (588/2013), maakaasumarkkinalailla (587/2017) sekä energiatehokkuuslailla (1429/2014). Energiaviraston toimivallasta valvoa kyseisiä säännöksiä on lisäksi säädetty sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetulla lailla (590/2013).

Edustajakannedirektiivin soveltamisalaan kuuluvat säännökset koskevat kuluttajia muun muassa sähkönlaskutuksen ja ennen sopimusta annettavien tietojen sekä sopimuksen muuttamista ja siitä ilmoittamista koskevan sääntelyn kautta. Maakaasumarkkinalailla on säädetty vastaavat säännökset koskemaan maakaasumarkkinoita. Soveltamisalaan kuuluvien säännösten sisältö on siten käytännössä samanlainen sähkö- ja maakaasumarkkinoiden lainsäädännössä.

Energiatehokkuusdirektiivissä ja energiatehokkuuslaissa, jolla kyseinen direktiivi on osittain implementoitu, on sen sijaan säädetty muun muassa kaukolämmityksen ja jäähdytyksen laskutuksesta. Energiatehokkuusdirektiiviä ja sen 9–11 artiklaa on implementoitu myös sähkö- ja maakaasumarkkinalakiin muun muassa laskutustietojen maksuttomuutta koskevien säännösten osalta sekä säätämällä tarkempia säännöksiä sähkö- ja maakaasulaskujen sisällön osalta.

Energiavirasto viittaa työryhmän mietinnön sivulla 49 esitettyyn kuvaukseen, jossa todetaan, että Energiaviraston tehtäviin kuuluu muun muassa sähkösiirtoverkon ja maakaasumarkkinoiden hinnoittelun valvonta ja huomauttaa, että Energiaviraston toimivaltaan ei kuulu pääsääntöisesti maakaasumarkkinoiden hinnoittelun valvonta. Maakaasumarkkinat ovat avautuneet kilpailulle 1.1.2020 ja myyjät ovat siten voineet vapaasti hinnoitella tuotteensa haluamallaan tavalla. Energiaviraston tehtäviä paremmin kuvaavia termejä olisivat tässä yhteydessä siten sähköverkkotoiminnan ja maakaasuverkkotoiminnan hinnoittelun valvonta. Energiaviraston päätöksistä valitetaan sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 36 §:n mukaisesti pääsääntöisesti markkinaoikeuteen hallinto-oikeuden sijaan.

Kieltotoimenpiteitä koskevasta edustajakanteesta

Energiaviraston näkökulmasta katsottuna mietinnössä keskeisintä on työryhmän mietinnössä esitettyjen viranomaisten nimeäminen oikeutetuiksi yksiköiksi, jotka voisivat nostaa edustajakannedirektiivissä tarkoitetun edustajakanteen. Toimivaltaisista viranomaisista säädettäisiin erikseen kieltotoimenpiteitä koskevassa laissa ja ryhmäkannelaissa. Kieltotoimenpiteitä koskevan lain mukaan kuluttaja-asiamies, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Energiavirasto, Finanssivalvonta, Liikenne- ja viestintävirasto, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, tietosuojavaltuutettu ja Turvallisuus- ja kemikaalivirasto voisivat oikeutettuna yksikkönä panna vireille edustajakanteen. Ryhmäkannelain mukaan viranomaisista vain kuluttaja-asiamies voisi toimia oikeutettuna yksikkönä. Tämä merkitsee sitä, että oikeutetuiksi yksiköiksi sekä kotimaisiin että rajat ylittäviin edustajakanteisiin nimettäisiin jo voimassa olevassa kieltomenettelylaissa olevien viranomaisten lisäksi Energiavirasto, tietosuojavaltuutettu sekä Tukes. Työryhmä on mietinnössään katsonut, että tällä varmistettaisiin, että lainsäädännössä noudatettaisiin tiettyä johdonmukaisuutta ja vältettäisiin vaikeasti perusteltavien katvealueiden syntymistä. Työryhmän näkemyksen mukaan kieltokannedirektiivin implementointi jäisi vajaaksi, jollei kyseisiä viranomaisia lisätä oikeutetuiksi yksiköiksi. Edellä mainittu tehtävä olisi Energiavirastolle uusi.

Energiavirasto ei pidä työryhmän mietinnön ehdotuksia tarkoituksenmukaisina siltä osin kuin ne koskevat Energiaviraston nimeämistä oikeutetuksi yksiköksi. Energiavirasto toteaa, että Energiavirastolla on jo nyt lakiin perustuva toimivalta puuttua sähkömarkkinaosapuolien, kuten sähköön myyjien ja sähköön jakeluverkkohaltijoiden ja maakaasumyyjien toimintaan, mikäli ne toimivat edustajakannedirektiivissä mainittujen säännösten vastaisesti. Energiavirasto voi jo nyt päätöksellään velvoittaa elinkeinoharjoittajan korjaamaan toimintansa, mikäli sen katsotaan toimivan lainsäädännön vastaisesti. Energiavirastolla on myös mahdollisuus tehostaa velvoittavaa päätöstä uhkasakkolain mukaisin keinoin. Energiaviraston päätökset ovat myös lähtökohtaisesti suoraan täytäntöönpanokelpoisia muutoksenhausta huolimatta (sähkömarkkinalaki 115 §, maakaasumarkkinalaki 97 §). Näin ollen Energiavirasto katsoo, että Energiaviraston nimeämiseksi tällaiseksi oikeutetuksi yksiköksi, joka voisi nostaa kieltotoimenpiteitä koskevan edustajakanteen on tarpeetonta.

Työryhmän mietinnössään esittämä menettely, jossa Energiavirasto voisi nostaa edustajakanteen elinkeinoharjoittajan lainvastaisen toiminnan kieltämiseksi voidaan katsoa olevan päällekkäinen ja rinnakkainen jo viraston nykyisen toimivallan kanssa. Energiavirasto katsoo, että sen nykyinen toimivalta ja menettely valvottavien lainvastaisen toiminnan korjaamiseksi on jo nykyisellään toimivaa. Energiaviraston antamat päätökset vaikuttavat myös kaikkien samassa asemassa olevien kuluttajien tilanteeseen, mikäli elinkeinoharjoittajan katsotaan toimineen lainvastaisesti, vaikka he eivät itse olisi tuoneet asiaa Energiaviraston tutkittavaksi. Energiavirasto katsoo siksi, että kyseiset Energiaviraston jo olemassa olevat toimivaltaan kuuluvat keinot puuttua edustajakannedirektiivin soveltamisalaan kuuluviin epäkohtiin ovat jo nykyisin tehokkaat ja joutuisat.

Työryhmän mietinnössä aluehallintovirastoja ei ehdoteta nimettäväksi oikeutetuiksi yksiköiksi. Tämä johtuu mietinnön mukaan siitä, että aluehallintovirastojen valvontavalta edustajakannedirektiivin soveltamisalalla ei ole itsenäistä, vaan yhteistä jonkin keskusviranomaisen kanssa. Työryhmän mietinnön mukaan myöskään Ruokavirastoa ei ehdoteta nimettäväksi oikeutetuksi yksiköksi. Mietinnön perusteluiden mukaan Ruokaviraston valvontavalta on direktiivin soveltamisalalla verraten suppea, eikä virastoa siitä syystä ole tarkoituksenmukaista nimetä oikeutetuksi yksiköksi.

Energiavirasto pitää edellä mainittuun viitaten työryhmän mietintöä ristiriitaisena. Työryhmä on yhtäältä katsonut, että Energiavirasto kahden muun viranomaisen kanssa tulisi nimetä oikeutetuksi yksiköksi ja perustellut sitä lainsäädännön johdonmukaisuudella ja sillä, että vältettäisiin vaikeasti perusteltavissa olevien katvealueiden syntymistä. Toisaalta työryhmä on katsonut, että kaikkia viranomaisia ei kuitenkaan ole tarvetta nimetä oikeutetuksi yksiköksi.

Toisin kuin työryhmä esittää, mikään uusi tehtävä viranomaiselle ei ole sellainen, etteikö sen haltuun ottaminen vaatisi resursseja. Viranomaisella tulee olla valmius käsitellä kyseisiä asioita ja samoin tiedottaa toiminnastaan, sekä neuvoa ja ohjeistaa siitä. Näin ollen tämänkin tehtävän täytäntöönpano tulisi vaatimaan lisäresursseja asioiden käsittelyn, menettelyiden sisäisten prosessien laatimisen ja tehtävän vaatiman yleisen tiedottamisen osalta.

Energiavirasto katsoo työryhmän mietinnössäänkin useasti mainitun mukaisesti, että kyseinen direktiivi ei ole täysharmonisoiva, vaan jäsenvaltioille on jätetty huomattavaa harkintavaltaa direktiivin täytäntöönpanossa. Jäsenvaltiot voivat nimetä oikeutetuiksi yksiköiksi viranomaisia, mutta niiden nimeäminen ei ole välttämätöntä. Lähtökohtana sääntelyssä on ollut, että nykyisiä kuluttajansuojakeinoja ei heikennetä. Energiavirasto katsoo, että sillä ei ole ollut toimivaltaa aiemmin säädetyn kieltokannemenettelyn osalta, joten Energiaviraston nimeämättä jättämisellä ei voida katsoa heikennettävän jo olemassa olevaa sääntelyä. Edellä kuvatun mukaisesti Energiavirasto ei siten katso Energiaviraston nimeämistä tarkoituksenmukaiseksi tai välttämättömäksi, etenkin huomioiden Energiaviraston nykyisen tehokkaan toimivallan soveltamisalaan kuuluvien säännösten valvonnassa.

Hyvitystoimenpiteitä koskevat kanteet ja ryhmäkannelaki

Energiavirasto kannattaa työryhmän mietintöä siltä osin kuin kyse on kuluttaja-asiamiehen nimeämisestä oikeutetuksi yksiköksi hyvityskanteiden osalta. Kuluttaja-asiamiehellä voidaan katsoa olevan parhaimmat edellytykset viranomaisista kuluttajien etua ajavien hyvityskanteiden nostamiseksi tuomioistuimissa, ottaen huomioon kuluttaja-asiamiehen nykyiset toimivaltuudet ja kokemuksen kuluttajien etujen suojaamisessa.

Energiavirasto pitää myös tervetulleena uudistuksena sitä, että edustajakanteita ja etenkin hyvitystoimenpiteitä koskevia kanteita koskevaa ryhmäkannelakia laajennetaan siten, että jatkossa kanteita voivat nostaa myös muut kuluttajien yhteisiä etuja edistävät järjestöt, mikäli nämä täyttävät oikeutetuille yksiköille asetetut kriteerit ja tulevat nimetyiksi oikeutetuksi yksiköksi. Energiavirasto katsoo tällä olevan kuluttajien oikeussuojan näkökulmasta merkittäviä vaikutuksia, sillä kuluttajalla on jatkossa muitakin mahdollisuuksia saada asia yhteisesti vireille tuomioistuimessa, kuin ainoastaan kuluttaja-asiamiehen nostamalla ryhmäkanteella.

Nurmi Simo
Energiavirasto

Kostiainen Jani
Energiavirasto