

Asia: VN/6434/2019

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi energian alkuperätakuista

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki energian alkuperätakuista, jolla saatettaisiin kansallisesti voimaan RED II:n 19 artiklan alkuperätakuista koskeva sääntely. Lisäksi lailla pantaisiin täytäntöön sähkömarkkinadirektiivin säännöksiä sähkön alkuperän ilmoittamisesta. Voimassa oleva laki sähkön alkuperän varmentamisesta ja ilmoittamisesta kumottaisiin. Esityksen tavoitteena on parantaa asiakkaan mahdollisuutta vaikuttaa kuluttamansa energian alkuperään luotettavan järjestelmän kautta.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan. Lausunnon esitetyt huomiot koskevat 1. lakiehdotusta (laki energian alkuperätakuista).

Alkuperätakuiden rekisterinpitäjät

Rekisterinpitäjien nimittäminen

Alkuperätakuulla tarkoitetaan ehdotuksen mukaan rekisterinpitäjän myöntämää sähköistä asiakirjaa, joka toimii näyttönä siitä, että tietty energiaosuus tai -määrä on tuotettu uusiutuvilla energialähteillä, ydinvoimalla, tehokkaalla yhteistuotannolla tai hukkalämmöstä tai -kylmästä.

Laissa nimettäisiin alkuperätakuiden rekisterinpitäjiksi kolme tahoa. Luonnoksen perusteluiden mukaan sähkön alkuperätakuujärjestelmästä vastaava rekisterinpitäjä olisi sähkön kantaverkonhaltija Fingrid Oyj ja kaasun alkuperätakuujärjestelmästä vastaava rekisterinpitäjä olisi kaasun siirtoverkonhaltija Gasgrid Finland Oy. Lämmön ja jäähdytyksen osalta rekisterinpitäjänä toimisi Energiavirasto. Perusteluissa todetaan, että Fingrid Oyj:llä ja Gasgrid Finland Oy:llä katsotaan olevan kanta- ja siirtoverkosta vastuullisina tahoina laaja tuntemus heidän vastuullaan olevasta energiamuodosta (sähkö ja kaasu) sekä muun toimintansa kautta pääsy energian tuotantoa koskeviin tietoihin, mitkä tekijät puoltavat kyseisten tahojen nimittämistä rekisterinpitäjiksi. Lämmön ja jäähdytyksen osalta vastaavaa kansallista verkkotoiminnasta vastaavaa tahoa ei ole, minkä takia Energiavirasto on yleisen energia-alaa ja alkuperätakuujärjestelmää koskevan osaamisen perusteella arvioitu parhaaksi viranomaistahoksi hoitamaan rekisterinpitäjän tehtävää.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että luonnoksen perustelut ja pykäläteksti ovat näiltä osin ristiriidassa. Luonnoksen rekisterinpitäjiä koskevan 21 §:n mukaan sähkön alkuperätakuiden

osalta rekisterinpitäjänä toimii järjestelmävastuuseen määrätty kantaverkonhaltija ja kaasun osalta maakaasujärjestelmän järjestelmävastuuseen määrätty siirtoverkonhaltija. Laissa ei siten nimettäisi rekisterinpitäjiksi Fingrid Oyj:tä eikä Gasgrid Finland Oy:tä. Käytännössä tällä hetkellä kyseiset tahot on muun lainsäädännön nojalla nimitetty järjestelmävastaaviksi kantaverkonhaltijoiksi, joita voi olla vain yksi kerrallaan energialajia kohden. Ehdotettu tai muu voimassa oleva lainsäädäntö ei kuitenkaan takaa sitä, että kyseiset toimijat olisivat jatkossakin järjestelmävastuuseen määrättyjä kantaverkonhaltijoita. Mikäli laissa säädettäisiin kyseiset tehtävät nimenomaan Fingrid Oyj:lle ja Gasgrid Finland Oy:lle olisi kyse erityistehtäväyhtiöistä, mitä tässä yhteydessä ei ole tarkoitus perustaa. Näin ollen luonnoksen perusteluja on muutettava vastaamaan pykälätekstiä. Esityksessä olisi asianmukaista tuoda selvemmin esille, että lainsäädäntö ei suoranaisesti takaa tällaista järjestelyä, vaikka käytännössä lain voimaantullessa 21 §:ssä mainittuina kantaverkon järjestelmävastuuseen määrättyinä kantaverkon haltijoina olisivat Fingrid Oyj ja Gasgrid Finland Oy.

Yksityiskohtana todettakoon, että esimerkiksi sähkömarkkinalain 8 §:ssä käytetään termiä järjestelmävastaavaksi määrätty, kun taas luonnoksessa käytetään käsitettä järjestelmävastuuseen määrätty. Käsitteitä tulisi käyttää johdonmukaisesti.

Rekisterinpitäjän tehtävät

Luonnoksen 22 §:n 1 momentin mukaan rekisterinpitäjän tehtävänä olisi energian alkuperätakuiden myöntäminen, siirtäminen, peruuttaminen ja mitätöinti.

Kuten luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on todettu, alkuperätakuulakia koskevat aiemmat esitykset eivät ole olleet perustuslakivaliokunnan arvioitavana (HE 37/2013 vp). Voimassaolevan alkuperätakuulain nojalla sähkön alkuperätakuut myöntää järjestelmävastaavaksi nimetty kantaverkonhaltija eli tällä hetkellä Fingrid Oyj. Lakiehdotuksen myötä alkuperätakuujärjestelmä laajennettaisiin myös kaasuun, ja sen osalta alkuperätakuut myöntäisi kaasun järjestelmävastaavaksi nimetty siirtoverkonhaltija.

Luonnoksessa on asianmukaisesti tunnistettu, että ehdotetuissa rekisterinpitäjän tehtävissä on kyse julkisten hallintotehtävien hoitamisesta. Säätämisyjärjestysperusteluissa on arvioitu muun muassa sitä, onko rekisterinpitäjille annettavissa tehtävissä kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä sekä arvioitu tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä eli perustuslain 124 §:n asettamia reunaehtoja. Kuten edellä on todettu, lailla ei ehdoteta säädettäväksi kyseisiä julkisia hallintotehtäviä nimenomaan mainittujen kahden yhtiön tehtäviksi, vaan kulloinkin järjestelmävastuuseen määrätyn kantaverkonhaltijan tehtäväksi. Säätämisyjärjestysperusteluissa on kuitenkin arvioitu sitä, minkä vuoksi on tarkoituksenmukaista antaa kyseiset tehtävät juuri Fingrid Oyj:lle ja Gasgrid Oy:lle.

Säätämisyjärjestysperusteluiden tarkoituksenmukaisuusarviointi on muutettava vastaamaan ehdotettua 21 §:ää, jossa ei ehdoteta nimettäväksi kyseisiä toimijoita. Oikeusministeriö painottaa, että tarkoituksenmukaisuusarviointi on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen.

Luonnoksen 22 §:n 2 momentin mukaan sähkön sekä kaasun alkuperätakuiden rekisterinpitäjä, eli yksityinen julkista hallintotehtävää hoitava toimija, voisi antaa tehtävän hoitamisen kokonaan

omistamansa tytäryhtiön hoidettavaksi. Edelleen rekisterinpitäjä voisi hankkia tehtävän järjestämiseksi tarvittavat palvelut osittain tai kokonaan sopimuskumppaninaan toimivalta palveluntuottajalta. Rekisterinpitäjä olisi vastuussa tehtävän asianmukaisesta hoitamisesta. Niiltä osin kuin on kyse teknisestä palvelusta, esimerkiksi tietojärjestelmäpalveluiden hankkimisesta, mikä ei sisällä julkisen hallintotehtävän hoitamista, ei säännöksiä mahdollisuudesta hankkia tällaisia palveluita tarvitse sisällyttää lakiin.

Momentin ensimmäinen virke mahdollistaa hyvin laajan subdelegoinnin. Käytännössä 21 §:n 2 momentin nojalla rekisterinpitäjäksi nimetty voisi siirtää koko laissa säädetyn tehtävänsä tytäryhtiölleen. Sääntämisperusteluissa subdelegoinnin osalta on todettu, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on siihen suhtauduttu lähtökohtaisesti kielteisesti, mutta ”ehdotonta kieltoa tällaiselle siirtämiselle ei kuitenkaan ole ollut osoitettavissa tilanteissa, joissa on kyse teknisluonteisesta tehtävästä ja joissa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan (PeVL 26/2017 vp, PeVL 6/2013 vp) Esityksen mukaan rekisterinpitäjä voi antaa tehtävän hoitamisen kokonaan omistamansa tytäryhtiön hoidettavaksi. Esityksen ei katsota olevan subdelegoinnin kiellon kannalta ongelmallinen. Perustuslakivaliokunta on kyllä huomauttanut, että osakeyhtiömuotoiseen toimintaan ei lähtökohtaisesti ole mahdollista kohdistaa saman tasoista hallinnollista ohjausta ja yhtä tehokasta valvontaa kuin viranomaistoimintaan ja tytäryhtiön viranomaisvalvonta on vieläkin välillisempää. Kuitenkin valiokunnan mukaan valvonnan järjestäminen on jossain määrin kaupallista yritystä helpompaa, kun kyseessä on voittoa tavoittelematon valtion kokonaan omistama osakeyhtiö tai tämän yhtiön kokonaan omistama tytäryhtiö (PeVL 8/2014).”

Oikeusministeriö huomauttaa, että perusteluissa viitattu perustuslakivaliokunnan lausunto koski valtion turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana toimivaa valtion kokonaan omistamaa osakeyhtiötä tai tämän kokonaan omistamaa tytäryhtiötä. Kyseessä on valtion erityistehtävayhtiö. Perustuslakivaliokunnan lausunto koski toisenlaista tilannetta ja toimijaa, eikä se siten ole sääntämisperusteluissa esitetyllä tavalla verrannollinen käsillä olevaan ehdotukseen.

Ehdotettu lainsäädäntö, erityisesti sen 21 §, ei aseta takeita sille, että rekisterinpitäjänä olisi jatkossakin mainitut Fingrid Oyj ja Gasgrid Finland Oy. Rekisterinpitäjänä voisi jatkossa toimia täysin muukin yhtiö. Myöskään tästä näkökulmasta subdelegointia koskeva perustuslaillinen tarkastelu ja arviointi eivät ole vakuuttavia.

Edellä esitetty huomioiden subdelegointia koskevan perustelun tulisi pohjata delegoitavien tehtävien luonteeseen, eikä siihen, millainen nykyinen kantaverkon järjestelmävastuuseen määrätty toimija on. Subdelegointi ei ehdotetun mukaan koskisi teknisiä tehtäviä, vaan kaikkia rekisterinpitäjän tehtäviä. Alkuperätakuiden myöntämistä, siirtämistä, peruuttamista ja mitätöintiä ei voida luonnoksessa esitetyn valossa pitää pelkästään teknisinä tehtävinä.

Luonnoksessa ehdotettu näin laaja mahdollisuus subdelegoida rekisterinpitäjän tehtäviä vaikuttaa lisäksi vesittävästi sääntämisperusteluissa tehdyn arvion siinä, että perustuslain 124 §:n asettamat edellytykset täyttyvät (esimerkiksi tarkoituksenmukaisuusvaatimus ja kielto vaarantaa hyvää hallintoa), kun koko tehtäväkokonaisuus on siirrettävissä tytäryhtiölle. Epäselväksi jää, miten tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen voidaan katsoa täyttyvän tällaisissa subdelegointitilanteissa.

Lakiluonnoksessa on omaksuttu se lähtökohta, että rekisterinpitäjänä tulisi olla 21 §:ssä mainittu taho. Oikeusministeriö pitää ongelmallisena sitä, että rekisterinpitäjä voisi siirtää päävastuun julkisten hallintotehtäviensä hoitamisesta tytäryhtiölleen. Luonnos ei sisällä säännöksiä tytäryhtiön

vastuista. Rekisterinpitäjällä ei siten olisi sen tehtäviä hoitavaan tytäryhtiöön muuta kuin yhtiöoikeudellinen kontakti. (ks. jäljempänä lisäksi tiedonsaantioikeuksia koskevat kommentit).

Oikeusministeriö painottaa, että subdelegointi ei saa vesittää lainsäätäjän tarkoitusta organisoida mainittu julkinen hallintotehtävä. Julkisen hallintotehtävän siirtyessä yhtiön tytäryhtiölle tehtävän hoitaminen loittonee yhä kauemmaksi viranomaiskoneistosta. Näin laaja subdelegointimahdollisuus on ristiriidassa sen kanssa, että laissa on arvioitu, että rekisterinpitäjänä tulee olla nimenomaan 21 §:ssä mainittu taho. Mikäli katsotaan, että subdelegointi näin laajasti on mahdollista, herää kysymys, eikö alun perinkin rekisterinpitäjänä voisi olla jokin muu kuin 21 §:ssä mainittu taho.

Edelleen 22 §:n 3 momentin mukaan Energiavirasto voi toimiessaan lämmön ja jäähdytyksen alkuperätakuiden rekisterinpitäjänä hankkia tehtävän järjestämiseksi tarvittavat tietojärjestelmäpalvelut. Jos kyse on pelkästään teknisten tietojärjestelmäpalveluiden hankkimisesta, ei tällaista sääntelyä tarvita. Jos puolestaan tehtävä sisältää julkista hallintotehtävää, tulee sääntelyä tarkentaa ja käsitellä asianmukaisesti sääntämisyjärjestysperusteluissa perustuslain 124 §:n kannalta.

Arviointilaitokset

Lain 13 §:ssä ja 25 – 27 §:ssä säädettäisiin arviointilaitoksista, jotka todentavat energiantuotantolaitosten tuotantotavat ja käyttämät energialähteet sekä antavat tästä todentamistodistuksen. Arviointilaitoksen todentamistodistusta koskevaan päätökseen haettaisiin ensivaiheessa muutosta oikaisuvaatimuksella 37 §:n 1 momentin mukaan ja arviointilaitokseen (huom. myöhemmin kommentti siitä, että rikosoikeudellinen virkavastuu tulee sitoa luonnolliseen henkilöön) sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sen suorittaessa tässä laissa tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Ilmeisesti Energiavirasto valvoo arviointilaitosten julkisten hallintotehtävien hoitoa.

Luonnoksen sääntämisyjärjestysperusteluissa ei ole arvioitu arviointilaitoksia perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Tarkastelu on jatkovalmistelussa lisättävä ehdotuksen perustuslainmukaisuuden arvioimiseksi. Huomionarvioista on myös muistaa, että laitoksiin sovelletaan hallinnon yleislakeja niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

Sääntämisyjärjestysperusteluihin olisi syytä lisätä arviointilaitoksen hyväksymisen muuttamista ja peruuttamista koskevan sääntelyn perustuslaillinen arviointi tai tehdä selkoa siitä, että direktiivi ei näiltä osin mahdollista liikkumavaraa. Kuten perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 27/2012 vp todennut, kysymys ei ole elinkeinon harjoittamisen luvanvaraistamisesta, vaan niiden tahojen hyväksymismenettelystä, joille annetaan julkisia hallintotehtäviä. Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, ettei viranomaisille lähtökohtaisesti kuuluvien hallintotehtävien hoitaminen kuulu perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden piiriin (PeVL 40/2002 vp, PeVL 20/2006 vp, PeVL 12/2010 vp). Valiokunta katsoi, että sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta hyväksynnän peruuttaminen on syytä sitoa vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että laitokselle annetut huomautukset ja varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (PeVL 20/2006 vp).

Tarkastusoikeudet

Luonnoksen 32 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi valvontaviranomaisen tarkastusoikeudesta. Sääntämisyjärjestysperusteluissa tulisi tehdä selkoa ehdotetun 32 §:n suhteesta perustuslain 10 §:ään ja kotirauhansuojaan huomioiden perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö (esimerkiksi PeVL 9/2019 vp, PeVL 6/2019 ja PeVL 12/2019 sekä niissä viitatu lausunnot).

Valvontaviranomaisen tarkastuksia koskeva toimivalta olisi 2 momentin nojalla rajoitettu, kun kyse on pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitetuista tiloista. Tällaisissa tiloissa tarkastukset olisivat mahdollisia vain, jos on syytä epäillä, että on tehty rikoslain (39/1889) 16 luvun 8 §:ssä tarkoitettu rikos (väärän todistuksen antaminen viranomaiselle), 30 luvun 1 §:ssä tarkoitettu rikos (markkinointirikos) taikka 33 luvun 1 §:ssä tarkoitettu rikos (vääreennys), ja tarkastus on välttämätön tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Oikeusministeriö toteaa, että mainituista rikoksista on mahdollista tuomita sakko tai vankeusrangaistus.

Jokaisen kotirauha on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Lailla voidaan pykälän 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista. Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä "rikosten selvittämiseksi", jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta valiokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (ks. PeVL 40/2002 vp, s. 2).

Ehdotettu säännös vaikuttaa olevan ongelmaton perustuslain 10 §:n näkökulmasta, kun tarkastus pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitettuihin tiloihin on sidottu välttämättömyyskriteeriin sekä "on syytä epäillä" vaatimukseen vankeusuhkaisista rikoksista.

Lisäksi 32 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että tarkastuksessa voisi olla läsnä myös muun viranomaisen edustaja. Tällaisella taholla ei toimivaltaa tehdä tarkastusta eikä ainakaan ehdotetun lain nojalla tiedonsaantioikeuksia, joten kyse on pelkästä läsnäolo-oikeudesta. Ehdotetun säännöksen tarkoitus jää epäselväksi, eikä säännöstä ole myöskään lainkaan perusteltu esitysluonnoksessa.

Menettelyä ja toimivaltuuksia koskevia huomioita

Energian myyjän taikka energian käyttäjän olisi 11 §:n mukaan ilman aiheetonta viivytystä ilmoitettava kirjallisesti tai muulla rekisterinpitäjän hyväksymällä tavalla alkuperätakuun käyttämisestä rekisterinpitäjälle tai tämän osoittamalle muulle taholle. Luonnoksesta puuttuu näiltä osin säännöskohtainen perustelu. Rekisterinpitäjän toimintaan sen hoitaessa julkista hallintotehtävää sovelletaan hallinnon yleislakeja, muun muassa hallintolakia ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia. Ottaen huomioon hallintolain säännökset asian suullisesta esittämisestä ja asiointilain säännökset sähköisen muodon rinnastumisesta kirjalliseen muotoon, ehdotettu säännös vaikuttaa tarpeettomalta.

Rekisterinpitäjän tehtävänä olisi 22 §:n 1 momentin mukaan energian alkuperätakuiden myöntäminen, siirtäminen, peruuttaminen ja mitätöinti sähköisesti. Säännöstä ei ole perusteltu yksityiskohtaisissa perusteluissa. Muotoilun perusteella jää epäselväksi, mitä kirjauksella sähköisestä menettelystä tarkoitetaan. Onko ajatus velvoittaa toimijoita sähköiseen asiointiin vai onko kyse siitä, että käsittely rekisterinpitäjässä on sähköistä? Mikä on ehdotetun säännöksen suhde hallinnon yleislakeihin?

Ehdotetun 13 §:n 2 momentissa säädetty velvollisuus uudistaa todentamistodistus sen voimassaoloaikana ei selkeästi kiinnity tiettyyn toimijaan, joten säännöksen perusteella jää epäselväksi, minkä tahon velvollisuudesta on kyse.

Valvontaviranomainen voisi 15 §:n 1 momentin nojalla kieltää määrääjäksi myöntämästä alkuperätakuuta energiantuotantolaitoksen haltijalle, jolle alkuperätakuu on myönnetty.

Säännöksen muotoilu kokonaisuudessaan on epäselvä ja sitä tulisi selkeyttää. Lisäksi on epäselvää, onko tarkoituksena säätää siitä, että takuuta ei voisi myöntää sellaiselle tuotantolaitoksen haltijalle, joka on ylipäättään joskus aiemmin saanut alkuperätakuun vai sellaiselle, jolla on voimassa oleva alkuperätakuu.

Luonnoksen 29 §:n 1 momentin mukaan Energiavirasto valvoo tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista sekä hoitaa muut tässä laissa säädetyt tehtävät. Momenttia tulisi tarkentaa siten, että virasto hoitaa sen tehtäväksi säädetyt tehtävät. Nyt ehdotettu muotoilu on hieman epätasallinen sen suhteen, mitkä tehtävät Energiavirasto hoitaa.

Alkuperätakuiden tunnustamisesta säädettäisiin 16, 17 ja 18 §:ssä. Pykälät sisältävät säännökset siitä, missä tilanteissa työ- ja elinkeinoministeriö voi päättää, että Suomi ei tunnusta alkuperätakuuta. Pykälästä ei kuitenkaan käy ilmi se, mikä taho on toimivaltainen tunnustamaan alkuperätakuut. Sääntelyä on näiltä osin täydennettävä.

Asetuksenantovaltuus

Ehdotettu 17 §:n 3 momentti sisältää asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää 1 momentin soveltamisesta myös EU- ja ETA-alueen ulkopuolella myönnettyihin alkuperätakuisiin. Mainitun 1 momentin mukaan toisen EU- tai ETA-valtion myöntämät tietyt alkuperätakuut on tunnustettava. Ehdotusta on tarkasteltava näiltä osin perustuslain 80 §:n näkökulmasta. Lähtökohtaisesti asetuksella ei voida rajoituksettomasti poiketa lain säännöksistä tai antaa täydentäviä säännöksiä, jotka asiallisesti merkitsisivät lain sisällön muuttamista. Asetuksenantovaltuutta ei ole myöskään perusteltu luonnoksen säätämisympäristöperusteluissa eikä säännöskohtaisissa perusteluissa, minkä vuoksi sen arviointi on hankalaa. Jatkovalmistelussa ehdotettua asetuksenantovaltuutta on tarkasteltava perustuslain 80 §:n valossa sekä lisättävä esitykseen sitä koskevat asianmukaiset perustelut. Pykälän 1 momentin sanajärjestyksestä tulee lisäksi selkeyttää.

Muutoksenhaku

Ehdotuksen 36 ja 37 §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta toisaalta valvontaviranomaisen ja toisaalta rekisterinpitäjän ja arviointilaitoksen tekemiin päätöksiin. Luonnoksen 29 §:n valossa vaikuttaa siltä, että valvontaviranomaisella tarkoitetaan Energiavirastoa. Työ- ja elinkeinoministeriö olisi toimivaltainen tekemään esimerkiksi 16, 17 ja 18 §:n mukaisia päätöksiä. Muutoksenhakua koskevassa 36 §:ssä ei kuitenkaan mainita työ- ja elinkeinoministeriötä. Sinänsä viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin on vain informatiivinen, mutta epäselväksi jää, onko valmistelussa tietoisesti päädytty siihen, että ministeriön päätöksestä ei voi vaatia oikaisua. Kun informatiivinen viittaus kuitenkin on otettu Energiaviraston päätösten muutoksenhausta, tulisi pykälään sisällyttää myös maininta työ- ja elinkeinoministeriön lain nojalla tekemistä päätöksistä.

Rekisterinpitäjän alkuperätakuuta koskevaan päätökseen ja arviointilaitoksen todentamistodistusta koskevaan päätökseen saisi vaatia ensivaiheessa oikaisua. Jos rekisterinpitäjä ja arviointilaitos eivätkä ehdotetun lain nojalla tee muita päätöksiä, momentin voisi muotoilla: ”Rekisterinpitäjän ja arviointilaitoksen tämän lain nojalla tekemään päätökseen saa vaatia oikaisua.” Mikäli toimijat tekevät muita kuin momentissa mainittuja päätöksiä, tulee perusteluissa tehdä selkoa siitä, minkä vuoksi oikaisuvaatimuksen ei katsota näihin soveltuvan.

Valvontaviranomaisen 15 §:n ja 33 §:n nojalla tekemää päätöstä olisi 38 §:n mukaan noudatettava muutoksenhausta huolimatta, ellei muutoksenhakutuomioistuimella toisin määrää. Yksityiskohtaisten perusteluiden valossa jää epäselväksi, onko tämän täytäntöönpanoa koskevan poikkeuksen tarkoitus

kattaa myös 33 §:n 2 momentti uhkasakosta ja teettämisen- sekä keskeyttämishuosta. Pykälää on täsmennettävä viittauksen tai sen yksityiskohtaisten perusteluiden osalta. Lisäksi pykälän voisi muotoilla viittaamaan hallintotuomioistuimeen eikä muutoksenhakutuomioistuimeen.

Maksut

Luonnoksen 39 §:ssä säädettäisiin viranomaistoiminnan maksuista. Energiaviraston ehdotetun lain mukaisten suoritteiden maksullisuus perustuisi valtion maksuperustelakiin. Lisäksi lämmön ja jäähdytyksen alkuperätakuurekisteriin liittyvä maksu voitaisiin määrittää maksuperustelain 6 §:n 1 momentin estämättä suoritteen omakustannusarvoa alempana.

Sen sijaan rekisterinpitäjien toiminnan maksullisuutta koskeva sääntely muodostuu usean säännöksen kokonaisuudesta hieman vaikeasti hahmotettavaksi. Maksullisuutta koskevat ainakin ehdotuksen 24 §, 30 § ja 39 §.

Sähkön ja kaasun alkuperätakuun myöntämiseen ja siirtämiseen liittyvän palvelun hinnoittelun on 24 §:n 1 momentin mukaan oltava kohtuullista, mutta palvelun maksuilla voitaisiin lisäksi kattaa rekisterinpitäjälle (eli käytännössä Fingrid Oyj:lle ja Gasgrid Finland Oy:lle) laista johtuvien velvoitteiden hoitamisesta aiheutuneet kohtuulliset kustannukset sekä kohtuullinen voitto palvelun hoitamisesta. Säännökseen liittyy useampi epäselvä piirre. Ensinnäkin vaikuttaa erikoiselta, että toimijoiden tulisi saada julkisen hallintotehtävän hoidosta kohtuullinen voitto, kun sääntämisympäristöperusteluissa tehtävän antamista mainituille tahoille perustellaan juuri toimijan voittoa tavoittelemattomalla luonteella.

Toiseksi 24 §:n 1 momentin yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan ”Toiminnan hyväksyttävänä pidettävän tuoton tulisi heijastella samantapaiselle liiketoiminnalle luonteenomaista liiketoimintariskiä.” Luonnoksessa esitettyjen tietojen valossa vaikuttaa siltä, että kyseiseen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ei liity erityistä liiketoimintariskiä. Mitkä ovat perustelut sille, että kahden muun alkuperätakuun osalta hinnoittelu on toinen eikä maksuperustelain mukainen omakustannusarvio? Kun otetaan huomioon edellä selostettu 24 §:n 1 momentin säännös, vaikuttaa ongelmalliselta, että maksut vaihtelevat näin suuresti rekisterinpitäjien kesken, vaikka kyse on samasta tehtävästä. Luonnoksen perusteella jääkin epäselväksi, minkä vuoksi lämmön ja jäähdytyksen alkuperätakuurekisteriin liittyvä maksu voidaan määrittää omakustannusarvoa alempana, kun puolestaan 24 §:n 1 momentin mukaan muiden alkuperätakuurekisteriin liittyvät maksut kattaisivat kohtuulliset kustannukset ja kohtuullisen voiton.

Edelleen 30 §:n 1 momentin mukaan valvontaviranomaisen on vahvistettava sähkön sekä kaasun alkuperätakuiden rekisterinpitäjien noudatettavaksi menetelmät alkuperätakuun myöntämiseen ja siirtämiseen liittyvän palvelun kohtuullisen korvauksen sekä myöntämisestä ja siirtämisestä perittävien maksujen määrittämiseksi. Säännös on hankalasti ymmärrettävä. Perusteluidenkaan valossa ei selviä, mitä tarkoitetaan maksujen määrittämisen menetelmillä.

Maksujen suuruuden lisäksi huomio kiinnittyy niiden suoraan ulosottokelpoisuuteen. Maksuja koskevan 39 §:n 2 momentin mukaan tämän lain mukaiset maksut ja kustannukset ovat suoraan ulosottokelpoisia, ja niiden perimisestä säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa. Säännösehdotuksen perusteella Energiaviraston lisäksi myös Fingrid Oyj:n ja Gasgrid Finland Oy:n sekä arvointilaitosten lain mukaiset maksut ja kustannukset olisivat suoraa ulosottokelpoisia. Säännöstä ei ole esitysluonnoksessa perusteltu lainkaan.

Laki verojen ja maksujen täytäntöönpanosta koskee 1 §:n mukaan julkisia saatavia eli veroja ja julkisia maksuja ja muita julkisoikeudellisia tai siihen rinnastettavia saatavia, jotka ovat suoraan

ulosottokelpoisia. Tämä tarkoittaa sitä, että saatava saadaan periä ulosotossa, vaikkei saatavan määrääminen tai maksuunpano ole tullut lainvoimaiseksi. Oikeusministeriö korostaa, että perinteisesti sille, että maksu on suoraan ulosottokelpoinen, on asetettu korkea kynnyks ja saatavan tulisi olla luonteeltaan selvä ja riidaton. Täytäntöönpanolain esitöissä on todettu, että lain 3 §:n 2 momentin mukaan muu julkisoikeudellinen tai siihen rinnastettava saatava, jonka rahamäärästä tai sen määräytymisperusteesta säädetään laissa tai valtioneuvoston asetuksessa, on suoraan ulosottokelpoinen, jos lailla tai valtioneuvoston asetuksella niin säädetään. Tämä tarkoittaisi sitä, ettei suoraan ulosottokelpoisiksi voitaisi säätää saatavaa, jonka suuruus ei perustu lakiin tai valtioneuvoston asetukseen. Julkisoikeudellinen tai siihen rinnastettava saatava on usein virkavastuulla määrätty ja yleensä riidaton (HE 83/2006 vp). Edellä esitetyillä perusteilla ehdotettua 39 §:n 2 momenttia ei voida pitää täysin asianmukaisena. Jatkovalmistelussa on arvioitava ja perusteltava, minkä vuoksi kaikkien lain mukaisten maksujen ja kustannusten, esimerkiksi arviointilaitosten todentamistodistuksista perimien maksujen, tulee olla suoraan ulosottokelpoisia sekä arvioitava tätä suhteessa oikeusturvaan ja maksusäätelyn täsmällisyyteen.

Lisäksi luonnoksesta ei käy ilmi se, miten maksujen määrä sekä suora ulosottokelpoisuus määrittäisivät subdelegointitilanteessa, jossa rekisterinpitäjän tehtävät on siirretty tytäryhtiölle.

Tiedonsaantioikeudet

Luonnoksen 31 §:ssä säädettäisiin valvontaviranomaisen oikeudesta saada tietoja energianmyyjältä, energiantuotantolaitoksen haltijalta, rekisterinpitäjältä ja arviointilaitokselta. Laissa tarkoitettu valvontaviranomainen on Energiavirasto, mutta myös työ- ja elinkeinoministeriö sekä rekisterinpitäjät tekevät lain nojalla päätöksiä. Luonnoksen valossa jää epäselväksi, onko esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriö jätetty tarkoituksella tiedonsaantioikeussäännöksen ulkopuolelle.

Vaikka vakiintuneesti lakiin ei ole tarpeen lisätä viittausta hallinnon yleislakeihin annettaessa julkisia hallintotehtäviä viranomaiskoneiston ulkopuolelle, tulee huomioida se, että julkisuuslaki soveltuu julkisia hallintotehtäviä hoitaviin viranomaiskoneiston ulkopuolisiin toimijoihin vain niiltä osin kuin ne käyttävät julkista valtaa. Mikäli julkisuuslainsäädäntö katsotaan tarpeelliseksi ulottaa koskemaan myös julkista hallintotehtävää hoitaessa syntyneisiin asiakirjoihin, on tästä säädettävä erikseen. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida sitä, ovatko rekisterinpitäjien tehtävät sellaisia, että julkisuuslain soveltamisala tulisi ulottaa myös julkisiin hallintotehtäviin. Huomionarvoista tässä arvioinnissa on se, että aivan samoja, mutta toista energiamuotoa koskevia, rekisterinpitäjän tehtäviä hoitaa Energiavirasto, jolloin näiden tehtävien osalta julkisuuslain soveltamisala ulottuu laajemmalle, koska kyseessä on viranomainen.

Valvontaviranomaisella olisi oikeus ehdotetun 31 §:n 3 momentin nojalla saada rekisterinpitäjiltä ja arviointilaitoksilta valvontaa varten välttämättömiä tietoja salassapitosäännösten estämättä. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin, jos tarkoitettut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus tietojen välttämättömyydestä jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp ja siinä viitatut lausunnot).

Valiokunta ei kuitenkaan ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 19/2012 vp ja siinä mainitut lausunnot). Tämä seikka tulisi huomioida säättämisyjärjestysperusteluissa, jossa hieman pelkistäen on todettu välttämättömyyskriteerin riittävän. Ehdotetussa 31 §:n 3 momentissa tiedonsaantioikeus on kuitenkin sidottu välttämättömyyskriteerin lisäksi rajattuun joukkoon yrityksiä ja niiden toiminnan valvontaan, minkä vuoksi säännöstä ei ole näiltä osin oikeusministeriön käsityksen mukaan pidettävä ongelmallisena.

Kun lakiin otetaan säännös salassapidon murtamisesta, tulee lisäksi arvioida, onko todella kyse sellaisista tiedoista, jotka ovat salassapidettäviä. Perusteluissa olisi siten syytä lisäksi selostaa, mitä nämä salassapidettävät tiedot voisivat olla, jotta ehdotetun sääntelyn asianmukaisuutta on mahdollista arvioida.

Ehdotettua 31 §:n 3 momenttia tulee tarkastella myös 22 §:n 2 momentissa olevan subdelegointisäännöksen kautta. Valvontaviranomaisen 31 §:n 3 momentin mukainen tiedonsaantioikeus ei luonnoksen perusteella ulottuisi siihen yhtiöön, jolle rekisterinpitäjä 22 §:n 2 momentin nojalla voisi siirtää tehtävänsä. Myöskään rekisterinpitäjälle ei ole säädetty tiedonsaantioikeutta yhtiöltä. Sääntelyä on täydennettävä näiltä osin julkisuusperiaatteen ja toisaalta valvontaviranomaisen valvontatehtävän toteutumiseksi.

Valvontaviranomaisella olisi 31 §:n nojalla oikeus saada valvontaa varten tietoja energianmyyjiltä (1 mom.) ja energiantuotantolaitoksen haltijoilta (2 mom.). Oikeusministeriö huomauttaa, että momentteihin omaksuttu muotoilu mahdollistaa vain sellaisten tietojen saamisen, jotka eivät ole salassapidettäviä. Muotoilu vaikuttaa oikealta, koska näihin ei liittyne salassapitosäännöksiä, mutta tämä olisi syytä vielä tarkistaa jatkovalmistelussa.

Henkilötietojen suoja

Kuten esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, henkilötietojen käsittelystä säädetään yleisessä tietosuojasetuksessa (EU) 2016/679 ja kansallisessa yleislaissa eli tietosuojalain (1050/2018). Esitysluonnoksessa ei juurikaan ehdoteta henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä. Esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 35 §:ssä ehdotettu säännös tietojen säilyttämisaikaa koskien ei sen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan koskisi henkilötietojen säilyttämistä, johon sovellettaisiin yleisiä tietosuojalainsäädännön tietojen säilyttämistä koskevia säännöksiä. Esitysluonnoksen säättämisyjärjestysperusteluissa myös kuvataan jonkin verran perustuslakivaliokunnan henkilötietojen suojaa koskevaa lausuntokäytäntöä ja todetaan, ettei perusteita tarkemmalle erityissääntelylle henkilötietojen suojan osalta katsota olevan.

Perustuslakivaliokunnan mielestä yleisen tietosuojasetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaakin yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan yleisen tietosuojasetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole tietosuojasetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä

henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. (PeVL 14/2018 vp, s. 4)

Perustuslakivaliokunta katsoo myös, että sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen säätäminen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. (PeVL 14/2018 vp, s. 5)

Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että ehdotetussa laissa säädettäisiin rekisterinpitäjän tehtävistä, jotka ovat julkisia hallintotehtäviä ja joiden hoitamiseksi henkilötietojen käsittely olisi ”tietyissä tilanteissa tarpeen”. Lisäksi perusteluissa todetaan, että rekisterinpitäjät käsittelevät laissa säädettyjä tehtäviään hoitaessaan henkilötietoja, kuten sähköpostiosoitteita, joihin sisältyy nimitieto. Tästä huolimatta esitysluonnoksesta ei riittävän selvästi ilmene, minkä ehdotetussa laissa säädettyjen tehtävien vuoksi henkilötietojen käsittely on tarpeen ja minkälaisesta henkilötietojen käsittelystä on tarkemmin kyse (kuten esimerkiksi kuinka laajamittaisesta käsittelystä on kysymys ja minkälaisia henkilötietoja käsitellään). Näiden seikkojen esiin tuominen esityksessä on perusteltua, jotta voidaan arvioida esitystä edellä esiin tuodun riskiperustaisen lähestymistavan näkökulmasta.

Lisäksi tällä on merkitystä yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun käsittelyn oikeusperusteen yksilöinnin ja arvioinnin kannalta. Esitysluonnoksen mukaan alkuperätakuujärjestelmän yhteydessä suoritettu henkilötietojen käsittely rekisterinpitäjän tehtävien hoitamiseksi perustuisi lähtökohtaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan, jonka mukaan käsittely on lainmukaista, jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Sähkön ja kaasun rekisterinpitäjien suorittama henkilötietojen käsittely voisi esitysluonnoksen perusteluiden mukaan joissakin tilanteissa perustua myös yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, jonka mukaan henkilötietojen käsittelyn tulee olla tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi.

Esitysluonnoksessa olisi syytä kuvata tarkemmin, miltä osin alkuperätakuujärjestelmän yhteydessä suoritettu henkilötietojen käsittely kuuluisi mainitun yleisen tietosuoja-asetuksen kohdan c tai e alakohdan piiriin sekä kuvattava ne tehtävät tai lakisääteiset velvoitteet, joista käsittelyn oikeusperuste voidaan johtaa. Kun käsittely perustuu näihin alakohtiin, on yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan käsittelyn perustasta nimittäin säädettävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä.

Rekisterinpitäjä

Ehdotetussa laissa nimettäisiin sähkön alkuperätakuiden rekisterinpitäjäksi järjestelmävastuuseen määrätty kantaverkonhaltija (Fingrid Oyj), kaasun alkuperätakuiden rekisterinpitäjäksi järjestelmävastuuseen määrätty siirtoverkonhaltija (Gasgrid Finland Oy) ja lämmön ja jäähdytyksen alkuperätakuiden rekisterinpitäjäksi Energiavirasto. Esitysluonnoksen perusteluiden mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitettaisiin RED II:n 19 artiklan 5 kohdan vaatimukset täyttävää nimettyä toimivaltaista elintä. Rekisterinpitäjistä säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 21 §:ssä ja rekisterinpitäjän tehtävistä 22 §:ssä.

Oikeusministeriö huomauttaa, että rekisterinpitäjän määritelmä sisältyy yleisen tietosuojasetuksen 4 artiklan 7 kohtaan. Sen mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Jos tällaisen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä, rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti. Lisäksi yleisessä tietosuojasetuksessa säädetään esimerkiksi rekisterinpitäjän velvollisuuksista ja vastuista. Yleinen tietosuojasetus on Suomessa suoraan sovellettavaa oikeutta.

Esitysluonnoksessa ehdotetussa alkuperätakuista koskevassa sääntelyssä ei sen perusteluiden valossa juurikaan näytä olevan kyse henkilötietojen käsittelystä. Näin ollen toimijoiden, joiden on RED II:n mukaisesti valvottava alkuperätakuiden myöntämistä ja peruuttamista, nimeämistä kansallisessa lainsäädännössä rekisterinpitäjiksi ei voida pitää kovinkaan selkeänä. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että kansallisessa lainsäädännössä ei voida tarkentaa tai uudelleen määritellä yleisen tietosuojasetuksen käsitteistöä, kuten rekisterinpitäjän määritelmää. Yleistä tietosuojasetusta täydentävä ja täsmentävä kansallinen erityislainsäädäntö on sallittua vain silloin, kun asetus nimenomaisesti jättää kansalliselle lainsäätäjälle sääntelyliikumavaraa. Edellä todetut näkökohdat huomioiden oikeusministeriö katsoo, että RED II:n 19 artiklan 5 kohdan vaatimukset täyttävästä, nimitystä elimestä käytettävää käsitettä tulisi vielä jatkovalmistelun aikana uudelleen arvioida. Kuten ehdotetussa 22 §:ssä säädettäisiin, rekisterinpitäjän tehtäviin kuuluisi runsaasti muitakin tehtäviä kuin varsinainen rekisterinpito. Rekisterinpitäjän keskeisinä tehtävinä olisi energian alkuperätakuiden myöntäminen, siirtäminen, peruuttaminen ja mitätöinti.

Rikosoikeudellinen virkavastuu

Lakiehdotuksessa energian alkuperätakuista 28 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että sähkön sekä kaasun alkuperätakuiden rekisterinpitäjään sekä arviointilaitokseen sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sen suorittaessa tässä laissa tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Oikeusministeriö huomauttaa, että vain luonnollinen henkilö voi joutua teostaan rikosoikeudelliseen vastuuseen (erillistä oikeushenkilön vastuuta lukuun ottamatta). Säännöstä tulisi siten muuttaa niin, että siinä säädettäisiin julkisia hallintotehtäviä suorittavista henkilöistä. Lainlaatijan oppaan esimerkimmallisissa käytetään ilmaisua ”palveluksessa oleva henkilö”. Vastaavat korjaukset tulisi tehdä pykälän perusteluihin (s. 51).

Kuluttajansuoja

Velvollisuus ilmoittaa sähkön alkuperä

Luonnoksen 19 §:n 2 momentissa säädettäisiin tietyistä energianlähteisiin liittyvistä tiedoista, jotka tulisi antaa loppukäyttäjälle ”laskuissa tai niiden liitteissä”. Sääntely perustuu sähkömarkkinadirektiivin I liitteen 5 kohtaan, jossa edellytetään, että tiedot näytetään ”laskuissa ja laskutustiedoissa, niiden mukana tai niihin merkittyinä”. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että riittävänä voitaisiin pitää sitä, että tiedot olisivat saatavilla esimerkiksi sähkönmyyjän internetsivuilla, joihin laskussa selkeästi viitataan. Kirjaus vaikuttaisi sinänsä olevan direktiivin johdanto-osan 48 kappaleen mukainen, mutta oikeusministeriön näkemyksen mukaan perustelukirjaus ei vastaa pykälän sanamuotoa ”laskuissa tai niiden liitteissä”. Pykälän sanamuotoa olisikin aiheellista vielä täsmentää siten, että siitä ilmenisi paremmin nimenomaan viittaushäily (vrt. englanninkielisessä direktiiviversiossa ”signposted”, ruotsiksi ”genom hänvisningar”).

Valvontaviranomainen ja kuluttaja-asiamies

Ehdotetun 29 §:n 3 momentissa säädettäisiin nykyistä vastaavaan tapaan, että energian alkuperätakuista annetun lain tai sen nojalla annettujen säännösten estämättä valvotaan kuluttajansuojalain (38/1978) nojalla markkinoinnin lainmukaisuutta markkinoitaessa sähköä, kaasua, lämpöä tai jäähdytystä kuluttajille.

Perusteluista ilmenee, että säännöksen tarkoituksena on ollut ensinnäkin selventää, ettei Energiavirastolle laissa säädetty valvontatehtävä rajoita kuluttaja-asiamiehen toimivaltaa markkinoinnin valvonnassa ottaen huomioon, että kuluttaja-asiamies valvoo kuluttajansuojalain (38/1978) 2 luvun markkinointia koskevia säännöksiä. Säännöksen toisena tarkoituksena on ollut varmistaa, että kuluttaja-asiamies voisi vedota kuluttajansuojalain rinnalla ehdotetun lain 7-9 ja 19 §:n säännöksiin siltä osin kuin ne koskevat energian markkinointia kuluttajille.

Oikeusministeriö pitää sääntelyn tavoitetta asianmukaisena ja katsoo, että ehdotettu muotoilu toteuttaa onnistuneesti ensimmäisen tavoitteen. Sen sijaan toinen tavoite eli sen selventäminen, että kuluttaja-asiamiehen valvontatehtävä kattaa myös energian alkuperätakuista annetun lain tietyjen säännösten noudattamisen valvonnan kuluttajansuojalain rinnalla, ei ehdotetusta muotoilusta käy kovin selkeästi ilmi. Oikeusministeriö ehdottaa, että säännös muotoiltaisiin esimerkiksi seuraavasti:

”Sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, kuluttaja-asiamiehen suorittamasta markkinoinnin lainmukaisuuden valvonnasta säädetään kuluttajansuojalaissa (38/1978).”

Säännöksen tarkoitusta olisi hyvä tällöinkin selittää säännöskohtaisissa perusteluissa ehdotetun suuntaisesti.

Yksityiskohtaisia huomioita:

Alle on listattu muutamia esitysluonnosta koskevia yksityiskohtaisia, teknisempiä huomioita. Oikeusministeriö muistuttaa samalla esitysluonnoksen toimittamisesta laintarkastukseen hyvissä ajoin ennen esittelyä.

- Sivulla 14 kuluttajansuoja-asiamies tulisi korjata kuluttaja-asiamieheksi.

- Ehdotettu 28 §:n otsikko tulisi tarkentaa vastaamaan pykälän sisältöä (esim. virkavastuu). Myöskään 33 §:n otsikko ei vastaa pykälän sisältöä.
- Luonnoksen 22 §:n 3 momentista puuttuu sana: "Lämmön ja jäähdytyksen alkuperätakuiden rekisterinpitäjä voi hankkia tehtävän järjestämiseksi tarvittavat tietojärjestelmäpalvelut osittain tai kokonaan sopimuskumppaninaan toimivalta palveluntuottajalta."
- Ehdotetussa 31 §:n 3 momentissa "rekisterinpitäjiltä" tulisi muuttaa yksikkömuotoon.
- Alkuperätakuu olisi 12 §:n mukaan mitätöitävä heti, jos sitä ei ole käytetty 12 kuukauden kuluttua alkuperätakuuta vastaavan energian viimeisestä tuotantopäivästä. Vaikuttaa siltä, että muotoilu tulisi olla "12 kuukauden kuluessa".
- Säännöskohtaiset perustelut ovat liki poikkeuksetta puutteelliset. Riittävinä perusteluina ei voida pitää pykälätekstin toistamista.
- Hallituksen esityksen nimeä tulee täsmentää huomioiden esitykseen sisältyvä 2. lakiehdotus.

Suurpää Helka
OM

Färkkilä Heini
OM