

Asia: VN/13206/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi vetymarkkinalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

YLEISET HUOMIOT

Oikeusrekisterikeskus (ORK) vastaa mm. sakkojen, menettämisseuraamusten ja yli 70 erilaisen rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen täytäntöönpanotehtävistä. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi (HE-luonnos) esitetään säädettävän mm. uusi vetymarkkinalaki sekä uusi energiamarkkinoiden valvonnasta annettava laki (energiamarkkinoiden valvontalaki), jolla kumottaisiin nykyinen sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annettu laki. HE-luonnoksessa esitetään lisäksi muutettavaksi mm. sakon täytäntöönpanosta annettua lakia (SakkoTpL).

ORK vastaa jo tällä hetkellä sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain mukaisten rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten täytäntöönpanosta SakkoTpL:n nojalla. HE-luonnokseen sisältyy esitys siitä, että voimassa olevaa sääntelyä vastaavasti ORK vastaisi edelleen näiden seuraamusten täytäntöönpanosta, mutta niitä määrättäisiin jatkossa uuden energiamarkkinoiden valvontalain nojalla. Seuraamukset määräisi nykysääntelyä vastaavasti edelleen Energiaviraston kirjallisesta esityksestä markkinaoikeus, jonka toimivalta laajenisi käsittämään myös vetymarkkinat. HE-luonnokseen sisältyy lisäksi esitys siitä, että markkinaoikeus voisi jatkossa määrätä Energiaviraston kirjallisesta esityksestä menettämisseuraamuksia.

HE-luonnokseen sisältyy myös esitys siitä, että ORK toimisi energiamarkkinoiden valvontalain nojalla energian tukkumarkkinoiden eheydestä ja tarkasteltavuudesta annetun asetuksen (1227/2011 REMIT-asetus) tarkoittamana kansallisena viranomaisena. ORK:n tehtävänä olisi antaa Euroopan energian sääntelyviranomaisten yhteistyövirasto ACERin REMIT-asetuksen 13 g artiklan nojalla määräämää uhkasakkoa koskeva täytäntöönpanomääräys.

Ehdotetuilla muutoksilla on vaikutusta myös ORK:n toimintaan, ja ORK on arvioinut esitettyjen muutosten vaikutusta toimintaansa siltä osin kuin tässä lausunnossa on kuvattu. ORK katsoo, että ehdotukset uudeksi sääntelyksi eivät vastaa kaikilta osin Suomessa omaksuttua täytäntöönpano- ja seuraamussääntelyä ja ORK esittää HE-luonnoksen säännösehdotuksiin muutoksia.

MENETTÄMISSEURAAMUS

HE-luonnoksessa esitetään, että uuden energiamarkkinoiden valvontalain 24 §:ssä säädettäisiin hyödyn menettämisestä (menettämisseuraamus). Menettäväksi määrättäisiin se taloudellinen hyöty, joka on savutettu rikkomalla 24 §:ssä yksilöityjä REMIT-asetuksen artikloita. Edelleen HE-luonnoksessa esitetään, että energiamarkkinoiden valvontalain 52 §:ssä säädettäisiin seuraamusmaksun ja uhkasakon ohella menettämisseuraamuksen täytäntöönpanosta. Sääntely vastaisi pääosin voimassa olevan sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain säännöksiä, mutta säännöstä täydennettäisiin nyt HE-luonnoksen mukaan REMIT-asetuksen 18 artiklan edellyttämällä tavalla ja kansallisesti täydennykseksi on esitetty menettämisseuraamusta.

ORK katsoo, että energiamarkkinoiden valvontalakiin esitetty uusi seuraamuslaji, menettämisseuraamus, on Suomen oikeusjärjestyksen perusteiden vastainen, koska menettämisseuraamuksen edellytyksenä tulee olla rangaistavaksi säädetty teko, rikos. (Rikoslain 10 luvun 1 § ja HE 80/2000 vp, s. 4) Menettämisseuraamuksen sisällyttämistä energiamarkkinoiden valvontalakiin on perusteltu 24 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa REMIT-asetuksen 18 artiklan 3 kohdalla. REMIT-asetuksen 18 artiklan 3 kohdassa on todettu, että kansallisilla sääntelyviranomaisilla on valta määrätä ”hallinnollisia sakkoja” tai muita ”hallinnollisia toimenpiteitä”. ORK katsoo, että menettämisseuraamuksen määräämisessä (tuomitsemisessa) ei ole kyse kansallisesti ilmaisten hallinnollisen seuraamuksen määräämisestä. Rikosoikeudessa käytetyn seuraamuslajin tuomitseminen hallinnollisessa menettelyssä Energiaviraston esityksestä ja edelleen markkinaoikeuden toimesta ei vastaa kansallisesti omaksuttua menettelytapaa ja on Suomen oikeusjärjestyksen perusteiden vastaista.

Edelleen ORK kiinnittää huomiota HE-luonnoksessa esitettyyn energiamarkkinoiden valvontalain 56 §:ään (Energiaviraston ja markkinaoikeuden päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus), jossa esitetään säädettävän, että menettämisseuraamus olisi täytäntöönpanokelpoinen vasta lainvoimaisena. SakkoTpL:n 4 a § on tullut voimaan 1.1.2026 lukien. SakkoTpL:n 4 a §:n 2 momentin 1 kohdassa säädetään, esitetystä energiamarkkinoiden valvontalain 56 §:stä poiketen, että rahamäärään kohdistuva menettämisseuraamus voidaan panna täytäntöön myös vailla lainvoimaa. Seuraamuslajien täytäntöönpanokelpoisuudesta ei ole ylipäätään tarpeen erikseen säätää energiamarkkinoiden valvontalaissa, koska SakkoTpL:n mukaan täytäntöön pantavien seuraamusten täytäntöönpanokelpoisuudesta on säädetty SakkoTpL:n 4 a §:ssä.

ORK katsoo, että esitetty 24 § tulisi poistaa esitetystä energiamarkkinoiden valvontalaista. Rikkomukset, jotka ollaan HE-luonnoksen mukaan sanktioimassa 24 §:n mukaisella menettämisseuraamuksella tulisi ORK:n näkemyksen mukaan sanktioida hallinnollisilla seuraamuksilla, jota menettämisseuraamus ei ole. Rikkomuksen tehneelle toimijalle tulisi siten ORK:n näkemyksen mukaan määrätä energiamarkkinoiden valvontalain 23 §:n mukainen seuraamusmaksu myös niistä rikkomuksista, joiden perusteena nyt esitetty menettämisseuraamus on.

ORK:N ROOLI KANSALLISENA VIRANOMAISENA

HE-luonnoksessa esitetään, että energiamarkkinoiden valvontalain 52 §:n 2 momentissa säädettäisiin siitä, että ORK toimisi REMIT-asetuksen 13 i artiklassa tarkoitettuna kansallisena viranomaisena, jonka tehtävänä on antaa ACERin REMIT-asetuksen 13 g artiklan nojalla määräämää uhkasakkoa koskeva täytäntöönpanomääräys.

ORK huolehtii Oikeusrekisterikeskuksesta annetun lain 1 §:n 1 momentin 2 kohdan ja SakkoTpL:n nojalla useiden eri seuraamustyyppien täytäntöönpanotehtävistä. ORK huolehtii täytäntöönpanotehtävistä ORK:lle tehtyjen täytäntöönpanoilmoitusten perusteella. ORK ei anna täytäntöönpanomääräyksiä vaan ryhtyy saatavan täytäntöönpanoon ORK:n maksukehotuksella, jos maksuvelvollinen ei ole maksanut saatavaa ennakkoon niillä maksutiedoilla, jotka maksuvelvollinen on saanut 1. asteena seuraamuksen määränneeltä tuomioistuimelta tai viranomaiselta.

ORK katsoo, että sen tehtäviin ei kuulu antaa 52 §:n 2 momentissa tarkoitettuja täytäntöönpanomääräyksiä. ORK katsoo, että Energiavirastolla on paitsi paras tehtävän edellyttämä substanssiosaaminen myös samankaltaisia tehtäviä sen vastatessa sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta sekä uuden energiamarkkinoiden valvonnasta annetun lain mukaisten hallinnollisten seuraamusten määräämisestä sekä määräämisesitysten antamisesta markkinaoikeudelle. Käytännössä täytäntöönpanomääräyksen antaminen tarkoittaisi sitä, että Energiaviraston tulisi tutkia REMIT-asetuksen 13 artiklan mukaisesti ACERin tekemän uhkasakon tuomitsemista koskevan ratkaisun ”oikeaperäisyys”. Edelleen 13 artiklassa on säädetty seuraavasti: ”Kun nimetty kansallinen viranomainen on suorittanut kolmannessa alakohdassa tarkoitettujen muodollisuuksien, virasto voi viraston pyynnöstä ryhtyä täytäntöönpanotoimiin sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti saattamalla asian suoraan nimetyn kansallisen viranomaisen käsiteltäväksi.” Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että Energiavirasto tekisi myös ACERin maksettavaksi tuomitsemasta uhkasakosta täytäntöönpanoilmoituksen ORK:lle samalla tavalla kuin kansallisesti määrätystä seuraamusmaksusta ja maksettavaksi tuomituista uhkasakoista.

ORK:n esittämää menettelyä vastaava menettely on käytössä ainakin kilpailulaissa. Kilpailulaissa on säädetty, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) varmistaa toisen jäsenvaltion kilpailuviranomaisen esittämän pyynnön edellytykset. KKV:n on hyväksyttävä pyyntö täytäntöönpanotavaksi ja tämän

jälkeen ORK huolehtii viivytyksettä pyynnössä mainitun seuraamuksen täytäntöönpanosta SakkoTpL:n perusteella. (Kilpailulaki 5 a luku)

Edellä mainituilla perusteilla ORK katsoo, että esitettyä 52 §:n 2 momenttia tulee muuttaa siten, että REMIT-asetuksen 13 i artiklan tarkoittama kansallinen viranomainen, joka antaa täytäntöönpanomääräyksen on ORK:n sijaan Energiavirasto.

UHKASAKKOJEN MÄÄRIEN KOHDENTAMINEN

REMIT-asetuksen 13 i artiklassa säädetään, että ”Uhkasakkojen määrät kohdennetaan Euroopan unionin yleiseen talousarvioon.” ORK katsoo, että vähintään energiamarkkinoiden valvontalain esitöihin tulisi kirjata, mikä viranomainen vastaa tilityksistä EU:lle ja kuinka tilitys käytännössä toteutetaan.

SAKKOTPL:N MUUTTAMINEN

Energiamarkkinoiden valvontalain perusteella määrättävät hallinnolliset seuraamukset pantaisiin HE-luonnoksen 52 §:n momentin mukaan täytäntöön SakkoTpL:n mukaisessa järjestyksessä. Informatiivisen viittauksen ohella SakkoTpL:n 1 §:n 2 momentin 43 kohtaa on esitetty muutettavaksi. Lisäksi SakkoTpL:n 1 §:n 3 momentin 9 kohtaan on esitetty lisättäväksi uusi h alakohta. ORK pitää SakkoTpL:n muuttamista tärkeänä, sillä SakkoTpL:n nojalla täytäntöönpantavia seuraamuslajeja koskevat muutokset ja uudet seuraamuslajit on viime vuosina säännönmukaisesti lisätty 1 §:n soveltamisalaan. ORK kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että myös SakkoTpL:n 46 §:n 2 momenttia tulisi muuttaa siten, että siihen lisättäisiin SakkoTpL:n uusi 1 §:n 3 momentin 9 kohdan h alakohta.

TÄYTÄNTÖÖNPANOILMOITUS JA VAIKUTUKSET ORK:LLE

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on ennakoitu, että markkinatoimijoiden vähäisen lukumäärän takia käsiteltäväksi tulevien asioiden arvioidaan jäävän vähäiseksi. HE-luonnoksessa esitetään, että lait tulevat voimaan ensi tilassa. ORK:ssa kehitteillä oleva ORK:n viranomaisportaali on määrä ottaa käyttöön elo-syyskuussa 2026. Tämän perusteella Energiavirasto tekisi määräämistään hallinnollisista seuraamuksista täytäntöönpanoilmoitukset ORK:lle uuden sähköisen palvelun kautta. Jos ennakoidaan, että seuraamuksista tehtäisiin ORK:lle täytäntöönpanoilmoituksia vuosittain yhtä harvoin kuin sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annettu lain nojalla on tehty, seuraamusten täytäntöönpanotehtävistä syntyy tarvetta lisähenkilöstölle ainoastaan vähäisissä määrin. Kun uusia sanktiointiperusteita ja seuraamuslajeja tulee kuitenkin jatkuvasti lisää, ORK:n

lisähenkilötyön tarvetta on tarpeen arvioida pidemmällä ajanjaksolla ORK:n tulosohjausmenettelyssä.

Mikkola Teemu
Oikeusrekisterikeskus

Haataja Sakari
Oikeusrekisterikeskus