

EKONOMIUTSKOTTETS BETÄNKANDE 7/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden, 1 och 4 § i lagen om Energimyndigheten och av 71 § i lagen om Finansinspektionen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 29 april 2014 regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden, 1 och 4 § i lagen om Energimyndigheten och av 71 § i lagen om Finansinspektionen (RP 50/2014 rd) till ekonomiutskottet för beredning.

Ställningstagande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 15/2014 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Arto Rajala, arbets- och näringsministeriet
- direktör Antti Paananen, Energimyndigheten
- jurist Pia Ovaska, Finansinspektionen
- specialforskare Riikka Pulli, Konkurrens- och konsumentverket
- teamchef Lasse Pollari, Energiakolmio Oy
- jurist Samuli Tarkiainen, Fortum Abp
- finansieringsexpert Tommi Toivola, Finlands Näringsliv rf.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- justitieministeriet
- Gasum Ab.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden, lagen om Energimyndigheten samt lagen om Finansinspektionen ska ändras.

Syftet med propositionen är att föreskriva om de utredningsbefogenheter och verkställandebefogenheter för myndigheter som Europaparlamentets och rådets förordning om integritet och öppenhet på grossistmarknaderna för energi förutsätter och som hänför sig till utredning av

missbruk som skett på grossistmarknaderna för el och naturgas samt om påföljderna för marknadsmissbruket.

Till missbruk på grossistmarknaderna för energi hör missbruk av insiderinformation och försummelse av offentliggörande av insiderinformation samt otillbörlig marknadspåverkan och försök till otillbörlig marknadspåverkan. Påföljd ska kunna påföras också för försummelse av marknadsparternas registreringskyldighet

och skyldigheten att rapportera transaktioner samt försummelse av den meddelandeskyldighet och skyldighet att inrätta och underhålla system och förfaranden för att identifiera överträdelser som personer som yrkesmässigt utför transaktioner har. De föreslagna påföljderna är offentlig varning, ordningsavgift och påföljdsavgift.

Dessutom ska lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden preciseras så, att Energimyndigheten, som fungerar som nationell tillsynsmyndighet för energimarknaderna, ska ha de utrednings- och verkställandebefogenheter som förordningen kräver. Det föreslås att Finansinspektionen, som utövar tillsyn på derivatmarknaden, ska ha utökade möjligheter att sam-

arbeta med tillsynsmyndigheterna inom energibranschen vid utredandet av missbruk på energimarknaderna.

Genom lagförslaget effektivteras tillsynen över verksamheten på grossistmarknaderna för el och naturgas samt främjas sund konkurrens på marknaderna i fråga. Till följd av det föreslagna påföljdssystemet ska missbruk på grossistmarknaderna för el och naturgas bli mindre lockande. Lagförslagen ska öka förtroendet för verksamheten på el- och naturgasmarknaderna. Propositionen beräknas medföra kostnadsbesparingar för el- och gaskonsumenterna och därmed kostnadsnytta för nationalekonomin.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Ekonomiutskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande ändringar och kommentarer.

Allmänt. I propositionen genomförs de befogenheter av myndigheter som REMIT-förordningen förutsätter och införs bestämmelser om påföljderna för överträdelser på grossistmarknaden för energi. De energipriser som bildas på grossistmarknaden påverkar de priser som slutanvändarna betalar och företagets konkurrenskraft. Därför är det viktigt att medborgarna, företagen och myndigheterna har förtroende för energimarknadernas integritet. Möjligheten till ohederlig handelspraxis underminerar den offentliga tilliten, bromsar ner investeringar, ökar energiprisernas instabilitet och kan överhuvudtaget leda till en ökning av energipriserna. Med den gällande lagstiftningen kan man inte tillräckligt effektivt ingripa i eventuella överträdelser på grossistmarknaden för el och gas, vilket är ägnat att undergräva förtroendet för verksamheten på energimarknaderna. De pålitliga priser som bildats på den likvida grossistmarknaden ger viktiga kortfristiga signaler för den optimala verksamheten av energiproduktionsanläggningar och konsumtionsenheter. De ger också på lång sikt vägled-

ning för var det i framtiden behövs investeringar i energiinfrastrukturen. Av dessa orsaker anser ekonomiutskottet att ändringarna i propositionen är motiverade men kommer dock med följande anmärkningar och preciseringar.

Konsekvenserna av energimarknadernas särdrag för regleringen. Energimarknaderna präglas av särdrag som bjuder på utmaningar med tanke på en fungerande konkurrens: efterfrågans låga priselasticitet, produkternas dåliga lagringsegenskaper och en hög tröskel för inträde i branschen. Typiskt för energimarknaderna är också tidsmässiga variationer i företagets möjligheter att utöva marknadsstyrka. Dessutom kan t.o.m. relativt små företag ha betydande möjligheter att påverka prisnivån. På grund av dessa faktorer kan det vara svårt att ingripa i utnyttjandet av marknadsstyrka endast med de instrument som finns i konkurrenslagstiftningen. Ekonomiutskottet anser att förslaget förstärker myndigheternas undersöknings- och verkställandebefogenheter och därmed främjar effektiviteten och konkurrensen på dessa marknader.

Påföljdssystemets tillräcklighet. Energimyndighetens befogenheter i propositionen är dock till

den grad begränsade att speciellt i fråga om allvarigare och mera komplicerade fall kan begränsningarna bli problematiska: eftersom det inte föreskrivs straffrättsliga påföljder för överträdelse av förbuden och förpliktelserna enligt REMIT-förordningen kommer Energimyndigheten sakna möjlighet att överföra misstanke om överträdelse på polisen för utredning. I och med en kriminalisering av de grövsta gärningarna kan i undersökningen av överträdelser också användas de förundersöknings- och tvångsmedelsbefogenheter som polisen har. I en straffrättslig förundersöknings- och domstolsprocess kan den misstänktes rättssäkerhet tryggas bättre än i en administrativ process.

El- och naturgasmärknaderna har samband med finansmarknaden med produkter i anslutning till el eller naturgas såsom derivatmarknaden för el. Med missbruk på denna nyttighetsmarknad kan man söka vinning på den anslutande finansmarknaden. Därför ska påföljderna för överträdelse av REMIT-förordningen motsvara de påföljder som infördes i samband med genomförandet av MAD-direktivet (Direktivet om marknadsmissbruk, Market Abuse Directive, 2003/6/EG). Till påföljderna för marknadsmissbruk på finansmarknaden hör både administrativa och straffrättsliga påföljder. I detta avseende avviker propositionen från påföljderna för marknadsmissbruk på finansmarknaden.

Till marknadsmissbruket i branschen ansluter sig betydande ekonomiska intressen med omfattande konsekvenser. I de administrativa påföljderna ingår inte heller förverkandepåföljder. Därför är det viktigt påföljderna för överträdelser är effektiva, avskräckande och proportionerliga. Risken för att åka fast ska vara stor och den avskräckande effekten tillräcklig. Missbrukets gränsöverskridande effekter blir allt större i och med en integrerad grossistmarknad för el och naturgas. Ur denna synvinkel är det speciellt viktigt att påföljderna för missbruket är så enhetliga som möjligt på den gemensamma marknaden. Straffrättsliga påföljder tillämpas både i Sverige och Danmark. En kriminalisering av de grövsta gärningar också i Finland skulle underlätta samarbetet mellan de nordiska förunder-

sökningsmyndigheterna. Om metodarsenalen i Finland består endast av administrativa påföljder kan det på europeisk nivå ha konsekvenser för undersökningssamarbetet för gränsöverskridande överträdelser och dessutom för vart de som gör sig skyldiga till överträdelser söker sig till.

I ljuset av det ovan sagda anser ekonomiskutskottet att det är viktigt att regeringen inleder beredningen av ändringar i lagstiftningen för att bestämmelserna om manipulering av energimärknaderna blir enhetliga med motsvarande bestämmelser på finansmarknaden. (*Utskottets förslag till uttalande*)

Energimyndighetens rätt att få uppgifter och utföra granskningar. Grundlagsutskottet har fäst uppmärksamhet vid att varken lagförslaget eller den gällande lagen innehåller något motsvarande undantag från rätten att få uppgifter och granska som i exempelvis 25 § i lagen om Finansinspektionen i fråga om rättegångsombud, rättegångsbiträden och advokater. Den rätt att utföra granskningar som avses i lagförslaget gäller bara näringsidkares lokaler. Däremot kan den skyldighet att lämna information och handlingar som föreskrivs i det föreslagna 30 § 1 mom. gälla vilken person eller huvudman som helst som avses i artikel 13.2 b i Remit. Grundlagsutskottet anser att utifrån detta ter det sig som om det i viss mån förblir oklart om skyldigheten att lämna information också kan gälla advokater eller andra rättsliga biträden och om en sådan möjlighet inte är utesluten på grundval av det nämnda led b i Remit bör bestämmelserna kompletteras med samma undantagsbestämmelse som i 25 § i lagen om Finansinspektionen.

Grundlagsutskottet har dessutom konstaterat att det i reglering som gäller granskningar av tillsynskaraktär hos företag för klarhets skull bör hänvisas till den allmänna bestämmelsen om inspektioner i 39 § i förvaltningslagen. Därför bör lagförslaget också i detta fall kompletteras med en hänvisning till 39 § i förvaltningslagen.

Sanktionernas skälighet i vissa fall. Det har väckt oro vid sakkunnigutfrågningen i ekonomi-

utskottet att de föreslagna bestämmelserna skulle leda till oskäligen sanktioner för anställda när endast lindrig vårdslöshet kan läggas den anställda till last. Ekonomiutskottet konstaterar att till bedömningen avgiftens storlek enligt lagförslaget — både i fråga om påföljdsavgift och ordningsavgift — ansluter sig en samlad bedömning där det ska tas hänsyn till förseelsens eller försummelsens art och omfattning, det klandervärda i och varaktigheten av förseelsen eller försummelsen. Dessutom föreslås en ny 20 c § som ger Energimyndigheten möjlighet att avstå från att påföra administrativ påföljd om personen i fråga självmant har vidtagit tillräckliga åtgärder för att avhjälpa förseelsen eller försummelsen omedelbart efter att ha upptäckt den och utan dröjsmål underrättat Energimyndigheten om den och det är inte fråga om allvarliga eller upprepade förseelser eller försummelse eller om förseelsen eller försummelsen kan anses vara obetydlig eller det annars måste anses vara uppenbart oskäligt att påföra påföljdsavgift eller ordningsavgift eller meddela offentlig varning. Motsvarande bestämmelse finns också i den gällande lagen om Finansinspektionen. Utskottet anser att de ovan beskrivna mekanismerna möjliggör en tillräcklig bedömning från fall till fall när påföljd påförs. En absolut avgränsning av sanktioner till uppsåt eller grov oaktsamhet kan äventyra målen för regleringen särskilt med beaktande av medlemsstaternas skyldigheter i artiklarna 3—5 i förordningen.

Detaljmotivering

1. Lag om ändring av lagen om tillsyn över el- och naturgasmärknaden

16 §. Påföljdsavgift. I 16 och 20 a § i lagförslag 1 föreslås bestämmelser om förbud att bestraffa eller åtala två gånger för samma gärning. Ekonomiutskottet finner det viktigt att bestämmelserna på ett entydigt sätt utsträcks också till gärningar för vilka det kan påföra påföljdsavgift enligt konkurrenslagen. För att åstadkomma detta måste 16 § i den föreslagna lagen kompletteras med ett nytt 6 mom., enligt vilket avgift inte

heller kan påföras den som på framställning har meddelats ett beslut om påförande av påföljdsavgift enligt konkurrenslagen för samma gärning.

Med beslut som meddelats om påförande av påföljdsavgift enligt detta moment avses ett avgörande i sak om att påföra påföljdsavgift för samma gärning, inbegripet avgöranden enligt vilka ingen påföljdsavgift ska påföras.

30 §. Energimyndighetens rätt att få uppgifter och utföra granskningar. I 30 § 2 mom. i lagförslag 1 finns bestämmelser om rätt för en behörig tjänsteman vid Energimyndigheten att utföra granskningar i lokaler som innehåller av näringsidkare som bedriver tillsyn underkastad verksamhet för att fullgöra tillsynsuppgifter. Granskning får emellertid inte utföras i utrymmen som används för boende av permanent natur och därmed är bestämmelsen problemfri med tanke på hemfridskyddet. När det gäller granskningar av tillsynsnatur hos företag bör det för tydlighetens skull hänvisas till förvaltningslagens general-klausul om granskningar. Föreslagna 30 § 2 mom. i lagförslag 1 kompletteras därför med en hänvisning till 39 § i förvaltningslagen.

30 a §. Undantag från Energimyndighetens rätt att få uppgifter och utföra granskningar när det gäller rättegångsombud, rättegångsbiträden och advokater. (Ny) Skyldigheten enligt 30 § 1 mom. i lagförslag 1 att lämna information och handlingar gäller vilken som helst person eller huvudman som avses i artikel 13.2 b i REMIT-förordningen. Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att det ter sig som om det i viss mån förblir oklart om skyldigheten att lämna information också kan gälla advokater eller andra rättsliga biträden. Om en sådan möjlighet inte är utesluten på grundval av det nämnda led b i REMIT-förordningen bör bestämmelserna kompletteras med samma undantagsbestämmelse som i 25 § i lagen om Finansinspektionen. Lagen föreslås därför bli kompletterad med en ny 30 a §. I paragrafen lämnas rättegångsombud och -biträden utanför den rätt Energimyndigheten har att få uppgifter och utföra granskningar när

det gäller information om dessas klienter för att säkerställa rätten till förtrolig kommunikation mellan advokat och klient. Det undantag som avses i paragrafen gäller, med undantag för de situationer som avses i 2 mom., också annan information än sådan som erhållits i samband med uppdrag som fåtts som rättegångsombud eller rättegångsbiträde och som täcks in av den lagfästa sekretessplikten för advokater.

Enligt 2 mom. i den nya paragrafen har Energimyndigheten dock utan hinder av vad som föreskrivs i 1 mom. rätt av en advokat eller av dennes biträde få och ta kopior av uppgifter, handlingar eller upptagningar som avses i 30 § som gäller en klient och som myndigheten behöver för att kunna övervaka att REMIT-förordningen följs. Energimyndigheten har dessutom rätt att av de personer som avses i denna paragraf få handlingar och upptagningar som innehåller de uppgifter som avses i momentet. Undantaget i 2 mom. kommer således enbart att gälla uppgifter som ansluter till övervakningen av REMIT-förordningen. Grunderna för undantaget faller tillbaka på artikel 13.2 i REMIT-förordningen samt på att utredningsbehörigheten bör överensstäm-

ma med Finansinspektionens motsvarande behörighet. Behörigheten att få information och utföra granskningar är i detta fall på grund av sakens natur mer begränsade än den rätt till information och granskning som föreskrivs i 30 §.

3. Lag om ändring av 71 § i lagen om Finansinspektionen

Ingressen. Vissa författningstekniska ändringar har gjorts i ingressen för att den ska harmoniera med andra propositioner som för närvarande behandlas i riksdagen (RP 39/2014 rd — EkUB 6/2014 rd).

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2 utan ändringar,

godkänner lagförslag 1 och 3 med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).

1.

Lag

om ändring av lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden (590/2013) det inledande stycket i 2 § och 2 § 7 punkten, 16 § 3 och 4 mom. samt 18, 30, 34 och 36 § samt

fogas till 2 § en ny 8 punkt, till 16 § nya 5 och 6 mom. samt till lagen nya 20 a—20 e, 30 a, 31 a—31 c och 34 a § som följer:

2 §
(Som i RP)

4 kap.

Påföljder

16 §

(3—5 mom. som i RP)

Påföljdsavgift kan inte heller påföras den som på framställning har meddelats ett beslut om påförande av påföljdsavgift enligt konkurrenslagen för samma gärning. (Nytt 6 mom.)

18 och 20 a—e §
(Som i RP)

30 §

Energimyndighetens rätt att få uppgifter och utföra granskningar

(1 mom. som i RP)

En behörig tjänsteman vid Energimyndigheten har rätt att utföra granskningar i lokaler som innehas av näringsidkare som bedriver tillsyn underkastad verksamhet för att fullgöra tillsynsuppgifter enligt denna lag samt för att övervaka efterlevnaden av beslut om fastställande eller förpliktande beslut som fattats av Energimyndigheten samt beslut som grundar sig på artikel 8 i förordningen om en byrå för samarbete och som fattats av den byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter som avses i den förordningen. Granskning får emellertid inte utföras i utrymmen som används för boende av permanent natur. Den tjänsteman som utför granskningen och andra som Energimyndigheten bemyndigat ska ordnas tillträde till de lokaler som innehas av näringsidkaren samt till de el- eller naturgasanordningar och el- eller naturgasanläggningar som kan ha betydelse vid skötseln av de tillsynsuppgifter som avses i denna lag. Den tjänsteman som utför granskningen har rätt att granska näringsidkarens handlingar och data som kan ha betydelse vid skötseln av de tillsynsuppgifter som avses i denna lag, och att avgiftsfritt ta kopior av dem. Energimyndigheten kan

vid granskningar anlita andra personer som den bemyndigat. *Vid granskningar ska 39 § i förvaltningslagen följas.*

(3 mom. som i RP)

30 a §

Undantag från Energimyndighetens rätt att få uppgifter och utföra granskningar när det gäller rättegångsombud, rättegångsbiträden och advokater

Med avvikelse från vad som föreskrivs ovan i 30 § har Energimyndigheten inte rätt att av en advokat som avses i lagen om advokater (496/1958) eller av dennes biträde få uppgifter, handlingar eller upptagningar om advokatens klienter eller att granska dessa och inte heller av någon annan få uppgifter, handlingar eller upptagningar som erhållits i samband med uppdrag som rättegångsombud eller rättegångsbiträde eller att granska dessa. Som sådana uppdrag räknas utöver egentliga rättegångsrelaterade uppdrag juridisk rådgivning om klienters rättsliga ställning.

Trots vad som föreskrivs i 1 mom. har Energimyndigheten rätt av en advokat eller av dennes biträde få och ta kopior av uppgifter, handlingar eller upptagningar som avses i 30 § som gäller en klient och som myndigheten behöver för tillsynsuppgifter enligt REMIT-förordningen. Energimyndigheten har dessutom rätt att av de personer som avses i denna paragraf för granskning få handlingar och upptagningar som innehåller de uppgifter som avses i momentet. (Ny)

31 a—c, 34, 34 a och 36 §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

3.

Lag

om ändring av 71 § i lagen om Finansinspektionen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om Finansinspektionen (878/2008) 71 § 1 mom. 11 a-punkten och 11 b-punkten, sådana de lyder, 71 § 1 mom. 11 a-punkten i lag 254/2013 och 11 b-punkten i lag 593/2013, samt *fogas* till 71 § 1 mom., sådant det lyder delvis ändrat genom lagarna 194/2011, 752/2012, 254/2013 och 593/2013 en ny 11 c-punkt som följer:

71 §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att statsrådet vidtar åtgärder för att göra de ändringar i lagstiftningen som behövs för att de

straffbestämmelser som gäller manipulering av energimarknaden ska bringas i överensstämmelse med motsvarande bestämmelser om finansmarknaden.

Helsingfors den 10 juni 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Mauri Pekkarinen /cent
vordf. Marjo Matikainen-Kallström /saml
medl. Lars Erik Gästgivars /sv
Teuvo Hakkarainen /saf
Antti Kaikkonen /cent
Johanna Karimäki /gröna
Jukka Kärnä /sd

Eero Lehti /saml
Jari Myllykoski /vänst
Martti Mölsä /saf
Sirpa Paatero /sd
Arto Pirttilahti /cent
Kaj Turunen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Teija Miller.