energiavirasto
energimyndigheten

Tämä on Energiaviraston sähköisesti allekirjoittama asiakirja.		Asiakirjan päivämäärä on:	25.05.2021
Detta är ett dokument som har signerats elektroniskt av Energimyndigheten.		Dokumentet är daterat:	25.05.2021
This is a document that has been electronically signed by the Energy Authority.		The document is dated:	25.05.2021

Esittelijä / Föredragande / Referendary

Nimi / Namn / Name:	Pekka Ripatti
Pvm / Datum / Date:	25.05.2021

Ratkaisija / Beslutsfattare / Decision-maker

Nimi / Namn / Name:	Simo Nurmi
Pvm / Datum / Date:	25.05.2021

Tämä asiakirja koostuu seuraavista osista:

- Kansilehti (tämä sivu)
- Alkuperäinen asiakirja tai alkuperäiset asiakirjat Allekirjoitettu asiakirja alkaa seuraavalta sivulta. >

Detta dokument består av följande delar:

- Titelblad (denna sida)
- Originaldokument Det signerade dokumentet börjar på nästa sida. >

This document contains:

- Front page (this page)
- The original document(s) The signed document follows on the next page >

2046/010/2021

Eduskunnan talousvaliokunta
tav@eduskunta.fi

Lausuntopyyntö 18.5.2021

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi energian alkuperätakuista (HE 87/2021 vp)

Eduskunnan talousvaliokunta on 18.5.2021 päivätyllä sähköpostilla pyytänyt Energiavirastolta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi energian alkuperätakuista (HE 87/2021 vp). Sillä esitetään säädettäväksi uusi laki energian alkuperätakuista ja kumottavaksi voimassa oleva laki sähkön alkuperän varmentamisesta ja ilmoittamisesta.

Ehdotetulla uudella lailla pantaisiin täytäntöön uudelleenlaaditun uusiutuvan energian direktiivin alkuperätakuita koskeva sääntely sekä sähkömarkkinadirektiivin säännökset sähkön alkuperän ilmoittamisesta.

Ehdotetulla lailla alkuperätakuujärjestelmää koskeva kansallinen sääntely laajennettaisiin sähkön lisäksi kaasuun ja vetyyn sekä lämpöön ja jäähdytykseen. Alkuperätakuita myönnettäisiin uusiutuvilla energialähteillä tuotetun energian lisäksi ydinvoimalla tuotetulle sähkölle sekä hukkalämmölle ja -kylmälle. Energian alkuperän varmennusvelvoite laajennettaisiin koskemaan kaikkia energiamuotoja erikseen säädetyin poikkeuksin.

Energiavirasto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja esittää seuraavaa:

Vaikutukset Energiaviraston toimintaan

Ehdotetussa laissa nimettäisiin sähkön alkuperätakuurekisterin ylläpitäjäksi järjestelmävastaavaksi määrätty kantaverkonhaltija, kaasun ja vedyn alkuperätakuurekisterin ylläpitäjäksi maakaasujärjestelmän järjestelmävastaavaksi määrätty siirtoverkonhaltija ja lämmön ja jäähdytyksen alkuperätakuurekisterin ylläpitäjäksi Energiavirasto. Energiavirasto myös valvoisi lain noudattamista.

Hallituksen esityksen mukaan sääntelyn laajentumisen myötä Energiaviraston tehtävien määrä lisääntyisi, kun alkuperätakuulain valvonta tulisi ulottaa sähkön myyjien, käyttäjien ja tuottajien lisäksi kaasun, vedyn sekä lämmön ja jäähdytyksen myyjiin, käyttäjiin ja tuottajiin. Sääntelyn laajentumisen myötä Energiaviraston valvottavana olisi kaksi rekisterien ylläpitäjää nykyisen yhden sijasta.

Energiavirastolle aiheutuisi lisätyötä lämmön ja jäähdytyksen alkuperätakuujärjestelmän käynnistämiseen liittyvistä tehtävistä, kuten tietojärjestelmän ja menettelyiden luomisesta sekä toiminnanharjoittajien ohjeistuksesta. Energiavirastolle aiheutuisi lisätyötä myös arviointilaitosten muutoshakemuksien käsittelystä. Lisäksi Energiavirastolle voisi aiheutua lisätyötä kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisesta lämmön ja jäähdytyksen alkuperätakuujärjestelmän osalta.

Laajentuvat tehtävät edellyttävät sekä uusien menettelyjen luomista että henkilöresurssien lisäämistä sekä kouluttautumista. Lämmön ja jäähdytyksen alkuperätakuurekisterin hoitamiseksi on tarpeen luoda sähköinen alkuperätakuurekisteri. Työ- ja elinkeinoministeriö on arvioinut, että esityksen toimeenpanon valmisteluvaiheessa Energiaviraston lisäresurssitarve olisi vuonna 2021 kaksi henkilötyövuotta ja 300 000 euroa sähköisen alkuperätakuurekisterin tietojärjestelmäkustannuksiin. Tarvittavien henkilöstöresurssien takaamiseksi Energiaviraston olisi rekrytoitava neljä asiantuntijaa, joista kaksi olisi määräaikaisia resursseja vuoden 2021 valmisteluvaiheeseen. Lain toimeenpanossa vuonna 2022 ja siitä eteenpäin lisäresurssitarve olisi kaksi henkilötyövuotta ja 50 000 euroa sähköisen alkuperätakuurekisterin ylläpitoon. Ostopalvelut kohdistuisivat kokonaisuudessaan alkuperätakuurekisteriin liittyviin tehtäviin.

Energiavirasto voisi kerätä maksuja rekisterin ylläpitäjänä toimiessaan. Maksuja voitaisiin periä alkuperätakuujärjestelmää käyttäviltä toiminnanharjoittajilta esimerkiksi alkuperätakuurekisteriin rekisteröitymisestä sekä alkuperätakuiden myöntämisestä ja siirrosta. Lämmön ja jäähdytyksen alkuperätakuumarkkinan kokoa on vaikea arvioida etukäteen. Alkuperätakuujärjestelmästä perittävät maksut voitaisiin pitää toiminnanharjoittajien kannalta kohtuullisina rahoittamalla osin julkisin varoin Energiaviraston toimintaa rekisterin ylläpitäjänä.

Energiavirasto toteaa, että hallituksen esitys toisi sille merkittävästi uusia tehtäviä, joihin esitetyt resurssit ovat vähimmäistaso, jolla lakiesityksen toimeenpanon valmistelu ja myöhemmin toimeenpano voidaan kohtuullisesti toteuttaa. Esimerkiksi lämpö, jäähdytys ja hukkalämpö ovat Energiaviraston toimialalle täysin uusia energiatuotteita, joihin liittyvää edistämistä ja valvontaa se ei ole aiemmin tehnyt.

Hallituksen esityksen 22 §

Pykälän kolmannen momentin mukaan sähkön sekä kaasun ja vedyn alkuperätakuurekisterin ylläpitäjä voisi antaa tehtävän hoitamisen kokonaan omistamansa tytäryhtiön hoidettavaksi. Ehdotettu tapa organisoida rekisterin ylläpitäjän tehtävät järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan tai järjestelmävastaavan siirtoverkonhaltijan kokonaan omistamaan tytäryhtiöön mahdollistaisi tarvittaessa toimintojen pitämisen erillään järjestelmävastaavien muista toiminnoista, mikä voisi vahvistaa myös maksujen läpinäkyvyyttä. Sähkön sekä kaasun ja vedyn alkuperätakuurekisterin ylläpitäjä voisi myös hankkia tehtävän järjestämiseksi tarvittavat palvelut osittain tai kokonaan sopimuskumppaninaan toimivalta palveluntuottajalta. Vastuu tehtävän asianmukaisesta hoitamisesta säilyisi joka tapauksessa rekisterin ylläpitäjällä.

Energiavirasto ei voisi sähkön sekä kaasun ja vedyn alkuperätakuurekisterin ylläpitäjien tavoin delegoida edelleen rekisterin ylläpitäjän tehtävää. Sähkön sekä kaasun ja vedyn alkuperätakuurekisterin ylläpitäjille ehdotetaan subdelegointimahdollisuutta niiden kokonaan omistamiin tytäryhtiöihin, koska tämä katsotaan tarpeelliseksi erityisosaamisen ja resurssien turvaamiseksi. Lämmön ja jäähdytyksen alkuperätakuurekisterin ylläpitäjänä toimisi puolestaan viranomainen, jonka kohdalla samanlaisia perusteita rekisterin ylläpitotehtävien siirtämiseen eteenpäin ei ole.

Energiavirasto voisi kuitenkin hankkia tehtävään liittyvän tietojärjestelmän sekä siihen liittyvät tietojärjestelmän tekniset ylläpitopalvelut osittain tai kokonaan sopimuskump-

paninaan toimivalta palveluntuottajalta. Tämä mahdollistaisi tehtävän hoitamisen mahdollisimman kustannustehokkaasti. Energiavirasto vastaisi tällöinkin tehtävän asianmukaisesta hoitamisesta ja käytännössä myös tietojärjestelmän toiminnasta. Koska kyse olisi pelkästään teknisten tietojärjestelmäpalveluiden hankkimisesta, ei siitä olisi tarpeen säätää erikseen.

Energiavirasto katsoo, että sillä tulee olla mahdollisuus hankkia rekisteri ja siihen liittyvät palvelut mahdollisimman joustavasti. Valmiita rekisterituotteita, jotka ovat useiden EU jäsenvaltioiden käytössä on jo olemassa. Kokonaan uuden rekisterituotteen rakentaminen ei olisi Energiaviraston näkemyksen mukaan mielekästä, erityisesti kun otetaan huomioon se, että lämmityksen ja jäähdytyksen alkuperätakuiden kysyntää on hyvin vaikea arvioida etukäteen.

Energiavirasto ei esitä rekisteripalveluiden siirtämistä eteenpäin sopimuskumppaneilleen, mutta huomauttaa että kyse ei ole pelkästään teknisten tietojärjestelmäpalveluiden hankkimisesta, koska tarjolla olevien rekisterituotteiden hankinnassa on kysymys muustakin kuin teknisistä ominaisuuksista.

Lisäksi on tärkeää, että vaikka rekisterin ylläpitäjäksi esitetään viranomaista, niin Energiavirasto pitää välttämättömänä, että lämmön ja jäähdytyksen alkuperätakuurekisteri voi toimia itsenäisesti ilman tavanomaisia valtion tietojärjestelmien integraatioita. Mikäli näin ei meneteltäisi, rekisteriä ei kyetä hankkimaan ajoissa ja hankinnan kustannukset tulisivat arviolta kaksinkertaistumaan verrattuna hallituksen esityksessä tehtyyn arvioon.

Hallituksen esityksen 30 §

Hallituksen esityksen 30 §:ssä säädetään valvontaviranomaisen vahvistamista menetelmistä ja ehdoista. 30 § mukaan valvontaviranomaisen on vahvistettava sähkön sekä kaasun alkuperätakuiden rekisterinpitäjien noudatettavaksi pykälässä mainitut palvelujen ehdot ja palvelujen hinnoittelua koskevat menetelmät ennen niiden käyttöönottamista.

Energiavirasto toteaa, että 30 §:ssä ei mainita lämmön ja jäähdytyksen alkuperätakuiden rekisteripitäjän palvelujen ehtoja. Siksi on epäselvää, tuleeko Energiaviraston antaa ehdoista ja menetelmistä määräys, laatia palvelusopimus vai onko lainlaatija ajatellut jotakin muuta tapaa määritellä palveluehtojen määräytymisestä ja hinnoittelusta. Eri energiatuotteiden rekisteripalveluiden hinnoittelun valvonnan tasapuolisuuden vuoksi on tärkeää, että palveluehtojen ja -menetelmien määräytymisestä on selkeästi säädetty.

Hallituksen esityksen 37 §

Hallituksen esityksen 37 pykälässä säädettäisiin muutoksenhausta rekisterin ylläpitäjän ja arviointilaitoksen päätökseen. Siinä on esitetty myös Energiaviraston päätöksien osalta otettavaksi käyttöön pakollisena ensi vaiheessa oikaisuvaatimusmenettelyä ennen varsinaisen valituskelpoisen hallintopäätöksen antamista.

Energiavirasto toteaa, ettei se katso kyseisen välivaiheen tuovan lisäarvoa prosessiin vaan ainoastaan kasvattaa viraston virkamiesten työtaakkaa sen joutuessa käsittelemään samoja asioita useampaan kertaan. On erittäin epätodennäköistä, että tällaisen lisävaiheen kautta asioissa ilmenisi sellaisia seikkoja, jotka tulisivat muuttamaan viraston antamia päätöksiä joltakin osin. Siksi Energiavirasto ehdottaa, että 36 § tulisi koskemaan Energiaviraston antamia päätöksiä kokonaisuudessaan ja 37 § päätöksiä, jotka koskevat muita rekisterinpitäjiä ja arviointilaitoksia.

Hallituksen esityksen 40 §

Pykälän 1 mukaan ehdotettu laki tulisi voimaan 30 päivänä kesäkuuta 2021. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siirtymäsäännöksestä 7–10 §:ssä säädettäviin varmennusvelvoitteisiin ydinvoimalla tuotetun sähkön, uusiutuvan kaasun, uusiutuvilla energialähteillä tuotetun vedyn, lämmön ja jäähdytyksen sekä hukkalämmön ja –kylmän osalta. Pykälän 3 momentin mukaan ehdotetun lain 7 §:ssä säädettyä velvollisuutta varmentaa ydinvoimalla tuotetun sähkön alkuperä sekä 8–10 §:ää sovellettaisiin 1 tammikuuta 2022 alkaen.

Pykälän 5 momentin mukaan rekisterin ylläpitäjän tulisi ottaa käyttöön 23 §:n mukainen alkuperätakuurekisteri viimeistään 1.11.2021. Säännöksellä varmistetaan erityisesti kaasun, vedyn sekä lämmön ja jäähdytyksen alkuperätakuurekisterien ylläpitäjille kohtuullinen aika ottaa käyttöön lain vaatimusten mukainen sähköinen alkuperätakuurekisteri. Rekisterin käyttöönottoaikataulusta huolimatta, rekisterin pitäjän tulisi kuitenkin myöntää alkuperätakuita takautuvasti energialle, joka on tuotettu 30.6.2021 tai sen jälkeen.

Energiavirasto tiedostaa RED II direktiivin velvoittaman aikataulun kansallisen lainsäädännön voimaantulolle, mutta toteaa kuitenkin, että se aiheuttaa merkittäviä haasteita paitsi alkuperällä varmennetun energian tuottajille ja myyjille, myös rekisterinpitäjille ja valvovalle viranomaiselle.

Lämmityksen ja jäähdytyksen rekisterin hankinnalle aikataulu on poikkeuksellisen haasteellinen, koska alkuperällä varmennetut tuotteet ovat uusia ja julkisia hankintoja velvoittaa hankintalaki. Lisäksi Energiavirastolle on toistaiseksi osoitettu resursseja energian alkuperätakuulainsäädännön toimeenpanon valmisteluun työ- ja elinkeinoministeriön tuottavuusrahoilla vain kertaluonteinen 80.000 euroa. Sillä on palkattu Energiavirastoon määräaikainen rekisterin hankintaa valmisteleva asiantuntija.

Energiavirasto katsookin, että lämmityksen ja jäähdytyksen rekisterin hankinta tavanomaisella kilpailutettavalla hankintamenettelyllä ja esitetyssä aikataulussa on täysin mahdotonta. Siksi sillä tulee olla mahdollisuus hankkia rekisteri suorahankintamenettelyllä. Lisäksi Energiavirasto huomauttaa, että hankintaprosessin Energiavirasto voi käynnistää vasta sen jälkeen, kun sille on osoitettu muodollisella päätöksellä rekisterin hankintaa koskevat resurssit.