Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Vastine

19.11.2021 VN/6429/2019

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Työ- ja elinkeinoministeriön vastine, HE 199/2021 vp

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää kunnioittavasti hallituksen esityksen 199/2021 vp valiokuntakuulemisessa esitettyjen asiantuntijalausuntojen johdosta seuraavaa:

Oikeusministeriön lausunto

Oikeusministeriö lausunnossaan todennut ehdotetun lain 18 §:n osalta seuraavaa:

> ”Oikeusministeriö on todennut perusvalmisteluvaiheessa työ- ja elinkeinoministeriölle, että salassa pidettävien tietojen luovuttaminen edellyttää lainsäädännöltä vastaavaa täsmällisyyttä kuin PL 10 §:n tarkoittamien tietojen luovuttaminen (esim. PeVL 17/2016 vp, jonka mukaan liike- ja ammattisalaisuuksia sisältävien tietojen luovuttamista koskevaa tupakkalakiehdotuksen 88 §:ää oli muutettava siten, että tietojensaantioikeus joko kytketään välttämättömyysvaatimukseen tai tietosisällöt täsmennetään; ks. myös PeVL 8/2021 vp) Vastaava vaikuttaisi soveltuvan tehoreservilakiehdotuksen 18 §:n, eli tietojen luovuttaminen olisi sidottava välttämättömyyteen tai tarpeelliset tietosisällöt olisi täsmennettävä lakitekstissä. Täsmennystä ei ole jatkovalmistelussa tehty.”

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että hallituksen esitystä on täydennetty oikeusministeriön lausuntokierroksella antaman lausunnon mukaisesti. Oikeusministeriön lausunnossa on todettu seuraavaa:

> ”Esitysluonnoksen 18 §:ssä säännellään viranomaisten tiedonsaantioikeuksista. Esityksessä ehdotetun 18 §:n 1 momentin mukaan järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan sekä tehoreservinä toimivan yksikön haltijan tulisi salassapitosäännösten estämättä antaa Energiavirastolle tässä laissa tarkoitettujen valvontatehtävien hoitamiseksi tarpeelliset tiedot. **Lisäksi Energiavirastolla olisi oikeus luovuttaa salassapitosäännösten estämättä työ- ja elinkeinoministeriölle tietoja, jotka ovat tarpeellisia** sen tehtävien hoitamisen kannalta.
>
> Esityksen kohdassa 11 suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys todetaan, että säännöksissä tarkoitetut tarvittavat tiedot eivät sisältäisi salassa pidettäviä yksityiselämän tai henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisiä tietoja. Salassapitovaatimus liittyisi todennäköisimmin liikesalaisuuksiin.
>
> **Oikeusministeriö pitää esitystä tältä osin ja edellä mainittujen edellytysten vallitessa perustuslakivaliokunnan käytännön edellytysten mukaisena. Oikeusministeriö pitää kuitenkin tarpeellisena, että esitysluonnoksen perusteluissa avattaisiin yllä mainittua tarkemmalla tasolla luovutettavien tietojen tietosisältöjä**. Selvyyden vuoksi oikeusministeriö toteaa, ettei 18 §:ssä säädetty tiedonsaantioikeus oikeuta luovuttamaan perustuslain 10 §:n suojaamia yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia tietoja tai henkilötietoja.”

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Työ- ja elinkeinoministeriö				
PL 32 00023 Valtioneuvosto	Aleksanterinkatu 4 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	09 1606 2160 +358 9 1606 2160	kirjaamo.tem@gov.fi www.tem.fi

Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa, että 18 §:n 1 momentissa säädetään valvontatietojen saamisesta valvottavilta yrityksiltä ja niitä käsittelee valvova viranomainen, jota sitovat julkisuuslain salassapitosäännökset. Pykälän 2 momentissa puolestaan säädettäisiin tietojen edelleen luovuttamisesta Energiavirastosta ministeriölle, joka tarvitsee tietoja erityisesti valtiontuki-ilmoitusten käsittelyyn ja tekemiseen. Tällöin kysymys voi osaksi olla liike- tai ammattisalaisuuden sisältävien tietojen edelleen luovuttamisesta.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että oikeusministeriön lausuntokierroksella antaman lausunnon johdosta 18 §:n 2 momentin säännöstä on muutettu siten, että Energiaviraston tietojen luovutusvelvollisuus on rajattu ”tarpeellisten tietojen” asemesta **”välttämättömiin tietoihin”**. Lisäksi 18 §:n perusteluihin on lisätty 2 momenttia koskeva teksti, jossa on avattu tarkemmalla tasolla luovutettavien tietojen tietosisältöjä. Ministeriö pitää kuitenkin mahdollisena, että lakiehdotuksen 18 §:n 1 momenttia täsmennetään siten, että momentti koskisi yksiselitteisemmin valvontatietojen antamista ja 2 momenttia siten, että tietojen edelleenluovutus koskisi Energiaviraston hallussa olevien liike- tai ammattisalaisuuden piiriin koskevien tietojen luovutusta, esimerkiksi seuraavasti:

> Pykälän 1 momentin ensimmäiseen virkkeeseen tehdään seuraava täsmennys: Järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan sekä tehoreservinä toimivan yksikön haltijan on ~~*salassapitosäännösten estämättä*~~ annettava Energiavirastolle tässä laissa tarkoitettujen valvontatehtävien hoitamiseksi tarpeelliset tiedot.
>
> Pykälän 2 momentin sanamuoto ”salassapitosäännösten estämättä” korvataan sanamuodolla ”*liike- tai ammattisalaisuutta koskevan salassapitosäännöksen* estämättä”.

Oikeusministeriö on tuonut esiin, että jatkovalmistelussa ei ole huomioitu oikaisuvaatimusmenettelyn soveltuvuutta tehoreservilain mukaisiin asioihin. Arviointi on tehty jatkovalmistelun yhteydessä ja sisältyy osioon 5.1 ”Muutoksenhaku” sivulla 22. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että lain nojalla annettujen päätösten katsotaan olevan sellaisia, joissa asia selvitetään niiden luonteesta johtuen erityisen perusteellisesti jo ensi vaiheen hallintomenettelyssä. Oikaisuvaatimusvaihe pidentäisi tarpeettomasti asian käsittelyn kokonaiskestoa. Erityisesti kilpailutuksen osalta kyseinen viivästys olisi paitsi tarpeeton myös hyvin haasteellinen aikataulun tiukkuus muutenkin huomioiden. Ministeriö katsoo, ettei oikaisuvaatimusmenettely sovellu edellä mainituista syistä johtuen tehoreservilain muutoksenhakujärjestelmään.

Oikeusministeriö on ehdottanut lakiehdotuksen 21 §:n 3 momenttiin valituslupaedellytyksen lisäämistä asian käsittelyyn korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä oikeusministeriön ehdottamaa muutosta perusteltuna lakiehdotuksen 14 §:n päätöksiä koskevassa muutoksenhaussa. Muutoksenhakuun sovellettaisiin ehdotuksen mukaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia ja siinä säädettyä menettelyä siltä osin kuin muutoksenhausta ei ole annettu erityissäännöksiä ehdotetussa laissa. Oikeudenkäynnistä hallintoasioista annetusta laista (808/2019) poikkeavat prosessuaaliset menettelyt Energiaviraston päätöksiä koskevassa muutoksenhaussa perustuvat sähkömarkkinadirektiivin säännöksiin kansallisen sääntelyviranomaisen toimivaltuuksista ja asioiden käsittelystä kansallisessa sääntelyviranomaisessa.

Lakiehdotuksen 21 §:n 3 momentissa säädettäisiin muutoksenhausta markkinaoikeuden tekemiin päätöksiin, jotka koskisivat Energiaviraston 14 §:n nojalla tekemiä sääntelypäätöksiä. Momentin mukaan markkinaoikeuden päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Energiavirasto toimii 14 §:n päätöksiä tehdessään sähkömarkkinadirektiivin ja sähkömarkkinaasetuksen tarkoittamana kansallisena sääntelyviranomaisena. Sähkömarkkinadirektiivi edellyttää jäsenvaltioiden varmistavan, että kansallinen sääntelyviranomainen voi suorittaa sille unionin lainsäädännössä säädetyt tehtävät riippumattomasti ja tehokkaasti. Tämän vuoksi markkinaoikeuden muutoksenhakutuomioistuimena käsittelemissä sääntelyasioissa Energiavirastolla tulisi olla mahdollisuus ilman valituslupamenettelyä hakea muutosta markkinaoikeuden sääntelyasioissa antamiin päätöksiin, joilla markkinaoikeus on muuttanut tai kumonnut viraston päätöksen. Ministeriö katsoo, ettei valituslupamenettelyä tulisi tämän vuoksi lisätä 14 §:ssä säädettyihin sääntelyasioihin, joissa markkinaoikeus toimii muutoksenhakutuomioistuimena Energiaviraston päätöksille. Vastaavaa sääntelyratkaisua ollaan parhaillaan toteuttamassa yhteisymmärryksessä oikeusministeriön kanssa myös sähkömarkkinalain (588/2013), maakaasumarkkinalain (587/2017) sekä sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain (590/2013) muutoksenhakusäännösten vireillä olevissa uudistuksissa.

Oikeusministeriö on todennut lausunnossaan, että on syytä varmistua siitä, että on selvää, mitä 12 a §:n 1 momentissa mainituilla suuntaviivoilla tarkoitetaan. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää oikeusministeriön huomiota tarpeellisena ja toteaa, että termi ”valtiontukisuuntaviivojen mukainen” on syytä tarkentaa muotoon ”*Euroopan unionin valtiontukisääntelyssä tarkoitettu*”.

Oikeusministeriö on edelleen kiinnittänyt huomiota lakiehdotuksen 10 ja 14 §:ien terminologian yhtenäisyyteen. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää oikeusministeriön huomiota tarpeellisena ja toteaa, että termi ”ajovalmiuden ylläpito” on syytä muuttaa ”*käyttövalmiuden ylläpidoksi*” lakiehdotuksen 10 §:n 2 momenttiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa oikeusministeriön lakiehdotuksen 16 §:n osalta esittämästä ensinnäkin, että ministeriö ei näe perustelluksi rinnastaa tehoreservijärjestelmän sääntelyä elinkeinotoiminnan luvanvaraiseksi säätämiseen. Tehoreservijärjestelmään hakeutuminen on toiminnanharjoittajille vapaaehtoista ja perustuu täysin toiminnanharjoittajien itse tekemiin liiketaloudellisiin arvioihin järjestelmän vaatimukset täyttävien resurssiensa hyödyntämisestä. Tehoreservijärjestelmään hakeudutaan aina toiminnanharjoittajille vapaaehtoisen tarjouskilpailun perusteella. Tämän vuoksi ministeriö katsoo, ettei tehoreservisopimuksen purkamista ja maksettujen korvausten takaisinperimistä myöskään voida rinnastaa elinkeinoluvan peruuttamiseen. Samalla perusteella ministeriö katsoo olevan ilmeistä, että säännöksen perustuslakiarviointiin ei ole ollut tässä yhteydessä tarvetta.

Lakiehdotuksen 16 § perustuu sähkömarkkina-asetuksen 22 artiklan 1 kohdan i alakohdan säännökseen. Säännöksen mukaan kapasiteettimekanismissa on sovellettava asianmukaisia seuraamuksia kapasiteetin tarjoajiin, jotka eivät ole käytettävissä järjestelmän niukkuustilanteen aikana.

Ministeriö kuitenkin katsoo, että oikeusministeriön lausunnossa on perustellusti kiinnitetty huomiota siihen, että säännöksen tarkkarajaisuuteen on tarpeen kiinnittää huomiota, vaikka 16 §:n säännökset jättävät ehdotetussakin muodossaan Energiavirastolle sellaista harkintavaltaa, joka mahdollistaa sääntörikkomuksen vakavuuden huomioon ottamisen säännöksiä sovellettaessa. Ministeriö toteaa, ettei säännöksen tarkoituksena ole, että maksetut korvaukset perittäisiin aina takaisin kokonaisuudessaan sääntörikkeen vakavuudesta riippumatta. Mainitun perusteella ministeriö ehdottaa, että 16 §:n 2 momentin säännöstä tarkennettaisiin seuraavasti:

> Energiavirasto voi velvoittaa tehoreservinä toimivan yksikön haltijan palauttamaan **joko kokonaan tai osaksi korvauksen, jonka** järjestelmävastaava kantaverkonhaltija on käyttösopimuksen perusteella maksanut…

Eri resurssien osallistumisen rajoittaminen

Energiavirasto nostaa esiin lausunnossaan, että tuotantokapasiteettia ei tulisi voida tarjota aggregoituna. Fingrid katsoo lausunnossaan, että tehoreservin tulisi lähinnä varmistaa tuotannon riittävyyttä eikä siitä syystä näe järkevänä kulutuksen osallistumista tehoreserviin. Fingrid ehdottaa, että 8 §:ssä huomioitaisiin tarkemmin, että yksiköille voi asettaa erilaisia rajoja aktivoinnin enimmäiskestolle ja kahden aktivoinnin väliselle ajalle eri tyyppisille resursseille.

Sähkömarkkina-asetuksen 22 artiklan mukaan kapasiteettimekanismeissa on valittava kapasiteetin tarjoajat avoimessa, syrjimättömässä ja kilpailuun perustuvassa menettelyssä, ja niiden on oltava avoimia kaikkien resurssien, myös energian varastoinnin ja kysyntäpuolen hallinnan, osallistumiselle, jos ne pystyvät tarjoamaan vaadittavan teknisen suorituskyvyn. Säännöksen johdosta kaikkiin tehoreserviyksiköihin sovellettaisiin samoja vaatimuksia (8 §). Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä asetuksessa säädetyn valossa mahdollisena sitä, että yhden resurssin aggregointi tai kulutusjousto rajattaisiin muista poikkeavasti osallistumisen ulkopuolelle. Kilpailun vääristymistä ehkäistään myös ehdotetun lain 7 §:n 2 kohdan säännöksellä, jonka mukaan Energiavirasto voi hylätä tarjouksen, jos on syytä epäillä, että tarjotun kapasiteetin hinta johtaa tilanteeseen, jossa voimalaitoksen, varaston tai sähkönkulutuskohteen haltijan saama korvaus ylittäisi tässä laissa tarkoitetun tehoreservijärjestelmästä johtuvan velvoitteen täyttämisestä aiheutuvat hyväksyttävät kustannukset.

Ehdotuksen 8 § on lähes identtinen voimassa olevan lain 8 ja 9 §:n säännöksiin verrattuna. Voimassa olevan lain puitteissa Energiavirasto on hyväksynyt käyttösäännöissä eriäviä käytäntöjä tuotanto- ja kulutusjoustoyksiköiden välille. Fingrid ehdottaa, että 8 §:ssä huomioitaisiin tarkemmin, että yksiköille voi asettaa erilaisia rajoja aktivoinnin enimmäiskestolle ja kahden aktivoinnin väliselle ajalle eri tyyppisille resursseille. Ministeriö puoltaa tältä osin Fingridin esittämää ehdotusta. Ministeriö katsoo kuitenkin, että sähkömarkkina-asetuksen säännösten johdosta tehoreserviyksiköiden vaatimusten tulee olla tasapuoliset ja syrjimättömät eri resursseille. Tämän vuoksi ministeriö katsoo, ettei Fingridin ehdotusta tule sisällyttää 8 §:ään vaan se tulisi huomioida 10 §:ssä, jossa säädetään tehoreservin käyttösäännöistä. Ministeriön näkemyksen mukaan Fingridin ehdotus ei lain soveltamiskäytäntö huomioon ottaen edellytä välttämättä lain muuttamista, vaan ehdotus voitaisiin kirjata 10 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin.

Rajat ylittävä osallistuminen

Energiavirasto tuo lausunnossaan esille rajat ylittävään osallistumiseen liittyviä haasteita. Samoin Fingrid katsoo haasteelliseksi määrätä ajoon ulkomaisia resursseja. Myös Energiateollisuus nostaa

lausunnossaan esiin ongelmat rajat ylittävään osallistumiseen. Energiateollisuus esittää, että Energiavirasto määrittäisi tehoreservin tarpeen yhteistyössä naapurimaiden kanssa ja että yhteistyö naapurimaiden kantaverkonhaltijoiden kanssa tulisi paremmin huomioiduksi.

Ministeriö tunnistaa rajat ylittävään osallistumiseen liittyvät haasteet. Hallituksen esityksen 5 §:n vaatimus rajat ylittävästä osallistumisesta perustuu sähkömarkkina-asetuksen 26 artiklan 1 kohdan nimenomaiseen vaatimukseen. Kohdan säännös kuitenkin antaa jäsenvaltiolle mahdollisuuden ottaa huomioon strategisen reservin osalta ulkopuolisen osallistumisen tekniset reunaehdot. Koska kysymys on erittäin monimutkaisesta teknisestä kysymyksestä, on tämä tehtävä lakiehdotuksessa osoitettu Energiavirastolle. Lain voimaantulon myötä Energiavirastolla olisi toimivalta arvioida, onko osallistuminen teknisesti mahdollista. Arvio on tehtävä 26 artiklan säännökset huomioiden. Tehoreservin tarve puolestaan määritellään sähkömarkkina-asetuksen perusteella hyvin yksityiskohtaisen eurooppalaisen metodologian mukaisesti perustuen eurooppalaiseen resurssien riittävyysarvioon ja sitä täydentävään kansalliseen riittävyysarvioon ja kansalliseen luotettavuusstandardiin. Kummassakin kansallinen liikkumavara on vähäinen.

Ministeriö ei näe juurikaan mahdollisuuksia eikä tarvetta säätää kansallisesti sähkömarkkina-asetuksen 26 artiklaa täsmällisempiä kriteereitä ulkopuoliselle osallistumiselle. Ministeriö myös toteaa, että sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 6 luku antaa Energiavirastolle toimivallan tehdä asiassa laajaa yhteistyötä naapurimaiden sääntelyviranomaisten kanssa. Lisäksi sähkömarkkina-asetuksen 26 artikla säätää tarkemmin siirtoverkonhaltijoiden yhteistyöstä kapasiteettimekanismien osalta.

Lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan Energiaviraston päätös rajat ylittävästä osallistumisesta olisi tehtävä ennen tarjouskilpailun järjestämistä. Energiavirasto on lausunnossaan huomauttanut, ettei 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu päätös voi olla valituskelpoinen. Ministeriö toteaa, että viraston huomio on tältä osin perusteltu. Pykälän yksityiskohtaisten perusteluiden toisen kappaleen viimeinen virke muutoksenhakukelpoisesta päätöksestä on ristiriidassa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 6 §:n kanssa. Ministeriö toteaa, että kysymyksessä on tehoreservin hankintamenettelyn valmisteluun liittyvästä päätöksestä, joka ei muodosta valituskelpoista hallintopäätöstä. Ministeriö ehdottaa, että talousvaliokunta täsmentäisi 5 §:n perusteluita tältä osin.

Tehoreservijärjestelmän kehittäminen

Huoltovarmuuskeskus korostaa lausunnossaan, että tehoreservi pitäisi olla käytössä ympäri vuoden 12 tunnin valmiudessa. Lisäksi Huoltovarmuuskeskus katsoo, että tuotantorakenteen muutos tulisi ottaa huomioon selkeämmin lainsäädännössä ja kansallisessa riittävyyden arvioinnissa. Myös Fingrid korostaa lausunnossaan, että Suomessa olisi jossakin vaiheessa tarpeen selvittää yhteiskunnan kokonaisedun mukaista varautumista edellä kuvattuihin tilanteisiin, ja siten mahdollisesti korvata nykytyyppinen tehoreservimenettely. Bioenergia ry tuo esiin lausunnossaan, että nykyisessä muuttuvassa tilanteessa tulisi tarkastella esitetyn tehoreservijärjestelyn ohella huoltovarmuusreservin edellytyksiä.

Ministeriö katsoo, että on edelleen perusteltua rajata tehoreservin korotettu käyttövalmius talvikuukausille. Lähitulevaisuudessa sähköjärjestelmän tehon tiukimmat hetket kohdistuvat edelleen kulutushuippujen aikaan, jotka osuvat kylmimpään vuodenaikaan. Toimenpiteellä rajataan käyttäjille tehoreservijärjestelmästä aiheutuvia kustannuksia. Sähkömarkkina-asetuksen mukaan tehoreservi on viimesijainen keino turvata toimitusvarmuus. Sähkömarkkina-asetuksen perusteella sääntelyviranomaisten yhteistyövirasto ACER on määritellyt hyvin yksityiskohtaisen metodologian, jonka perusteella kansallista resurssien riittävyysarviointia voi tehdä. Kansallinen liikkumavara on näiltä osin rajallinen.

Ministeriö haluaa muistuttaa, että huoltovarmuusreservin kaltaisten valmiusjärjestelyiden rakentaminen kuuluu myös Huoltovarmuuskeskuksen toimivaltaan. Ministeriö on yhtä mieltä siitä, että tehoreservijärjestelmää ja muita varautumisjärjestelyitä tulee kehittää johdonmukaisesti ja pitkäjänteisesti yhteistyössä koko alan kanssa.

Tehoreservin kustannusten kohdentaminen

Suomen Sähkönkäyttäjät, Teknologiateollisuus ja Teollisuuden voima ehdottavat tehoreservilain 12 §:n muuttamista siten, että tehoreservin kustannuksia kohdistettaisiin myös sähkön tuottajille. Ministeriö painottaa, että kyseistä pykälää ei ole nyt ehdotettu muutettavaksi. Ministeriö katsoo, että tehoreservi turvaa sähkön saantia ennen kaikkea loppukäyttäjille, jolloin maksujen kohdistuminen kulutukselle on perusteltua. Lisäksi mikäli tehoreserviä aktivoitaisiin, tasepoikkeamista jouduttaisiin maksamaan erittäin korkea hinta. Jos poikkeama johtuisi tuotannosta, kohdistuisi kustannus joka tapauksessa näille toimijoille.

Muut huomiot lausunnoista

Teollisuuden Voima nostaa lausunnossaan esiin, että tehoreservijärjestelmällä pitäisi turvata myös järjestelmäsuoja.

Ministeriö painottaa, että tehoreservijärjestely ei liity voimajärjestelmän mitoittavan vian määrittelyyn tai Olkiluoto 3 –ydinlaitosyksikön vaatimaan järjestelmäsuojaan.

Suomen tuulivoimayhdistys ry suhtautui yleisesti positiivisesti hallituksen esitykseen.

Paikallisvoima ry yhtyi Energiateollisuuden lausuntoon.

Muut huomiot

Ministeriö pyytää talousvaliokuntaa lisäksi täsmentämään lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin viimeisessä virkkeessä, jossa säädettäisiin kokonaistaloudellisesti edullisimpien tarjousten vertailuperusteista, olevia konjunktioita. Virkkeen sisältämien vertailuperusteiden on tarkoitus olla keskenään samanarvoisia.

> ”Kokonaistaloudellisesti edullisimpien tarjousten vertailuperusteina käytetään hintaa, teknisiä ansioita, toiminnallisia ominaisuuksia, ympäristöystävällisyyttä, ~~ja~~ käyttökustannuksia tai muita vastaavia perusteita.”

Osastopäällikkö, ylijohtaja Riku Huttunen

Ylitarkastaja Tatu Pahkala