



4.10.2017

Työ- ja elinkeinoministeriölle

Lausuntopyyntöne 15.9.2017

TEM/1753/03.01.01/2017

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAEIKSI UUSIUTUVILLA ENERGIALÄHTEILLÄ TUOTETUN SÄHKÖN TUOTANTOTUESTA ANNETUN LAIN JA TUULIVOIMAN KOMPENSAATIOALUEISTA ANNETUN LAIN 6 §:N MUUTTAMISESTA

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annettua lakia siten, että laissa säädettäisiin tarjouskilpailuun perustuvasta premiojärjestelmästä, jossa edistettäisiin uusiutuviin energialähteisiin perustuvia voimalaitosinvestointeja. Premiojärjestelmään tarjouskilpailun perusteella hyväksytty sähköntuottaja voisi saada premion mukaan määrätyn tuen ja se olisi velvollinen tuottamaan sähköä hyväksytyin tarjouksen mukaisesti.

Lausunnossa esitetyt kommentit koskevat 1. lakiehdotusta, ellei toisin ole erikseen todettu.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Tarjouskilpailu

Luonnoksen 30 §:ssä säädettäisiin tarjouskilpailusta ja siihen osallistuvalla sähköntuottajalle asetettavista edellytyksistä. Säännöksen 1 momentin 5 kohdan mukaan sähkön tuottaja voi osallistua tarjouskilpailuun, jos siihen liittyvän käyttöomaisuuden hankkimisesta tai rakentamistyön aloittami-

Käyntiosoite

Eteläesplanadi 10
HELSINKI

Postiosoite

PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin

02951 6001

Faksi

09 1606 7730

Sähköpostiosoite

oikeusministerio@om.fi

sesta ei ole tehty sitovaa päätöstä. Luonnoksessa jää epäselväksi, mitä sitovalla päätöksellä tarkoitetaan. Tätä tulisi jatkovalmistelussa tarkentaa.

Luonnoksen 31 §:n 3 momentissa säädettäisiin osallistumisvakuudesta, joka sähkön tuottajan on annettava Energiaviraston eduksi tarjousmenettelyn yhteydessä. Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin vakuudesta tarkempia säännöksiä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että osallistumisvakuuden voimassaolosta tulisi säätää tarkemmin siten, että se olisi voimassa riittävän ajan ottaen huomioon, että sähkön tuottaja on preemiojärjestelmään hyväksytyt voimalaitoksen osalta velvollinen antamaan rakentamisvakuuden määräajassa ja osallistumisvakuus olisi mahdollista vapauttaa vasta, kun sähkön tuottaja on täyttänyt rakentamisvakuuden asettamista koskevan velvollisuutensa. Osallistumisvakuuden voimassaolosta ei ole mitään perussäännöstä laissa. Tämä tulisi jatkovalmistelussa tarkistaa.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että preemiojärjestelmään hyväksymisen perusteena olisi sähkön tuottajan tarjouksessa ilmoittama preemio, ja että tarjouskilpailun voittaisivat ne tarjoukset, joissa preemio olisi alhaisin ja joiden mukainen sähkön vuosituotannon määrä ei ylittäisi kilpailutettavaa sähkön vuosituotannon määrää. Näistä ei ole mitään säännöksiä laissa. Edelleen perusteluiden mukaan voimalaitos olisi mahdollista hyväksyä osittain preemiojärjestelmään, jos tuottaja on tarjouksessa ilmoittanut tämän mahdolliseksi. Myöskään osittaisesta hyväksymisestä ei ole säännöksiä. Edelleen epäselväksi jää, miten osittaisen hyväksynnän tapauksissa vakuuksien suuruus määrittyy (vrt. 33 §:n 1 momentti).

Voimalaitosta ei 32 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan voida hyväksyä preemiojärjestelmään, jos Energiavirastolla on perusteltua syytä epäillä tarjotun preemion johtavan tilanteeseen, jossa sähkön tuottajan saama korvaus ylittäisi merkittävästi kohtuullisena pidettävät hyväksyttävät sähkön tuotantokustannukset. Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan arvioidessa kohtuullisena pidettäviä hyväksyttäviä sähkön tuotantokustannuksia käytettäisiin vertailukohtana ensi sijassa alalla vastaavanlaisissa hankkeissa yleisesti käytettyä sijoitetun pääoman tuottovaatimusta. Lakitekstiä tulisi täsmentää näiltä osin, ja välttää säätämästä perusteluilla.

Luonnoksen 32 §:n 3 momentin mukaan *”muissa tarjouskilpailun ratkaisua koskevissa päätöksissä kuin 2 momentissa tarkoitetuissa hyväksymispäätöksissä tulee olla tiedot ja määräykset sähkön tuottajasta, voimalaitoksesta, osallistumisvakuuden vapauttamisesta sekä muista, yleisen tai yksityisen edun kannalta välttämättömistä ja päätöksen edellytysten toteuttamiseen liittyvistä seikoista.”* Säännöksestä ei ilmene selvästi, että sillä ilmeisesti tarkoitetaan sähkön tuottajan hakemukseen tehtyä kielteistä päätöstä.

Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan näillä mainituilla 32 §:n 3 momentin mukaisilla muilla päätöksillä tarkoitetaan päätöksiä, joiden mukaan voimalaitosta ei hyväksyttäisi preemiojärjestelmään. Oikeusministeriö toteaa, että jää hyvin epäselväksi, mitä sähkön tuottajasta, voimalaitoksesta sekä muista yleisen tai yksityisen edun kannalta välttämättömistä ja päätöksen toteuttamiseen liittyvistä seikoista annettavia määräyksiä tarvitsisi sisällyttää tällaiseen hylkäävään päätökseen. Osallistumisvakuuden osalta selkeämpää olisi säätää osallistumisvakuutta koskevassa 31 §:ssä, että se vapautuu, kun annetaan hylkäävä päätös preemiojärjestelmään hyväksymisestä. Näin ollen erillisiä määräyksiä ei tarvitsisi antaa.

Sähkön tuottajan velvollisuudet preemiojärjestelmässä

Esitysluonnoksen 33 § sisältää useita preemiojärjestelmään hyväksytyyn sähkön tuottajan velvollisuuksia. Jos sähköntuottaja laiminlyö 33 §:n 1 momentin 1, 2 tai 3 kohdan mukaisia velvollisuuksia, hyväksymispäätös 37 §:n 1 momentin mukaan raukeaa. Mikäli sähkön tuottaja on olennaisella tavalla laiminlyönyt tai rikkonut muuta laissa säädettyä velvollisuuttaan tai päätöksessä annettua määräystä, eivätkä huomautukset ja varoitukset ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen, Energiavirasto voi peruuttaa preemiojärjestelmään hyväksymistä koskevan päätöksen. Tämä tarkoittaisi sitä, että mikäli tuottaja ei esimerkiksi toimittaisi seurantasuunnitelmaa säädettyssä ajassa, Energiavirasto voisi ehdotuksen mukaan huomauttaa tästä, antaa varoituksen ja lopulta peruuttaa hyväksymispäätöksen. Oikeusministeriö ehdottaa harkittavaksi, onko tarvetta uhkasakkoa koskevalle sääntelylle tämänkaltaisissa tilanteissa.

Luonnoksen 33 §:n 1 momentin mukaan sähkön tuottajan, jonka voimalaitos on hyväksytty preemiojärjestelmään, on annettava rakentamisvakuus, jonka suuruus perustuu tarjouksen mukaisen sähkön vuosituotannon määrään. Säännöksestä ei ilmene, miten vakuuden suuruus määräytyy tilanteessa, jossa tuottaja on hyväksytty vain osittain preemiojärjestelmään. Myös rakentamisvakuuden vapauttamista koskeva säännös 33 §:n 2 momentissa on epäselvä ja tulkinnanvarainen. Vakuus on säännöksen mukaan vapautettava *siltä osin* kuin voimalaitos on liitetty sähköverkkoon ja tuottaa sähköä verkkoon. Lisäksi momentin mukaan muutoin Energiaviraston on muutettava osallistumis- ja rakentamisvakuus rahaksi ja tilitettävä ne valtiolle. Tässä yhteydessä jää epäselväksi, mihin termit *siltä osin* ja *muutoin* viittaavat.

Preemiojärjestelmään hyväksytyyn sähkön tuottajan on 33 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan lisäksi tuotettava kalenterivuoden aikana energiaa tietyllä tavalla. Luonnoksesta ei käy ilmi, koskeeko tämä myös ensimmäistä, vajaata kalenterivuotta.

Päätösten raukeaminen, muuttaminen, peruuttaminen ja siirto

Preemiojärjestelmään hyväksytyin sähkön tuottajan on 33 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan ilmoitettava Energiavirastolle pysyvistä muutoksista, jotka koskevat muun muassa 30 §:ssä säädettyä edellytystä. Mainitussa 30 §:ssä säädetään esimerkiksi, että sähkön tuottaja voi osallistua tarjouskilpailuun uusiutuvan energian voimalaitoksella, jos se on kokonaisuudessaan uusi, eikä sisällä käytettyjä osia ja rakentamistyön aloittamisesta ei ole tehty sitovaa päätöstä.

Tällaisen ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönti olisi ehdotuksen mukaan rangaistavaa. Lisäksi luonnoksen 37 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan Energiavirasto voi peruuttaa preemiojärjestelmään hyväksymistä koskevan päätöksen, jos 30 §:ssä säädetty edellytys ei täyty. Tämä tarkoittaisi sitä, että hyväksymispäätös pitäisi peruuttaa esimerkiksi silloin, kun rakentamistyön aloittamisesta päätetään tai kun voimalaitos ei ole enää kokonaisuudessaan uusi. Tämä johtaisi hyvin erikoisiin tilanteisiin, eikä liene sääntelyn tarkoitus.

Jos sääntelyllä tarkoitetaan, että korjausten ja korjausinvestointien tulee perustua uusiin osiin, tulisi tämä tuoda nimenomaisesti esiin ja säätää tästä yksiselitteisesti. Esitysluonnoksessa on epäselvällä tavalla yhdistetty toisaalta tarjouskilpailuun osallistumisen edellytykset (30 §) sekä toisaalta sähkön tuottajan velvollisuudet preemiojärjestelmässä (37 §).

Myös 37 §:n 2 momentti on epäselvä. Sen mukaan Energiavirasto voi muuttaa preemiojärjestelmään hyväksymistä koskevaa päätöstä, jos päätöksessä annetun *määräyksen perusteessa* tapahtuu pysyväksi katsottava muutos. Säännöksen sisältöä ei ole näiltä osin avattu perusteluissa, eikä lukijalle avaudu, mitä määräyksen perusteen pysyväksi katsottavilla muutoksilla tarkoitetaan.

Luonnoksen 37 §:n 4 momentin mukaan hyväksymispäätöksen siirron saa ja vastaa hallinnassaan olevan voimalaitoksen osalta sähkön tuottajalle tässä laissa säädettyistä velvollisuuksista. Eikö sen tulisi vastata myös hyväksymispäätöksen sisältämistä määräyksistä?

Muutoksenhaku

Valitusoikeus

Ehdotuksen säätämisperusteluiden ja 55 §:n yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan oikeus hakea muutosta tarjouskilpailun ratkaisua koskevaan 32 §:n mukaiseen päätökseen on ainoastaan sähkön tuottajalla, jolle päätös on osoitettu.

Oikeudesta vaatia oikaisua säädetään hallintolain 49 b §:ssä ja valitusoikeudesta hallintolainkäyttölain 6 §:ssä. Oikeus hakea muutosta on sillä,

johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Lain perusteluissa ei ole mahdollista oikeusvaatimusta käsittelevää viranomaista tai tuomioistuinta sitovasti arvioida valittamiseen oikeutettujen piiriä. Jos valittamiseen oikeutetuista ei säädetä erikseen, asia jää oikeuskäytännössä ratkaistavaksi.

Hyvitysmaksu

Valitusasian käsittelyyn kuuluu, että hallinto-oikeus voi valituksen johdosta muun muassa kumota valituksenalaisen päätöksen. Ehdotuksen 55 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa kerrotusta syystä preemiojärjestelmään hyväksymistä koskevan päätöksen kumoamisesta tai palauttamisesta uudelleen käsiteltäväksi ei kuitenkaan voisi seurata, että jonkin toisen sähkön tuottajan voimalaitos voitaisiin hyväksyä preemiojärjestelmään. Sähkön tuottaja, jonka voimalaitos ei ole tullut hyväksytyksi preemiojärjestelmään, ei siis saisi riittävää oikeussuojaa valittamalla saamastaan kielteisestä päätöksestä. Oikeussuojasta tulee huolehtia muulla tavalla, kuten oikeudella hyvitysmaksuun.

Oikeusministeriö pitäisi parempana, että hyvitysvaatimus säädettäisiin käsiteltäväksi hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa. Laissa tulisi olla tästä erillinen säännös. Lisäksi laissa tulisi säätää perusteet, joilla hakija olisi oikeutettu hyvitysmaksuun sekä määräaika hyvitysvaatimuksen esittämiselle ja mistä määräaika lasketaan.

Hyvitysmaksun suuruuden enimmäismäärän osalta todetaan, että tuomioistuimen ratkaisutoiminnan kannalta on välttämätöntä, että enimmäismäärä on helposti ja yksiselitteisesti laskettavissa.

Hyvitysmaksun määrääminen olisi uusi asia hallinto-oikeuksille ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Ehdotuksen yleisperusteluissa ei ole arvioitu sääntelyn vaikutusta tuomioistuinten työmäärään. Koska asia voi olla merkityksellinen tuomioistuinten resursoinnin kannalta, tulee ehdotuksen jatkovalmistelussa selvittää hyvitysmaksuasioista tuomioistuimille vuosittain aiheutuva työmäärä. Oikeusministeriö on näiltä osin erikseen yhteydessä työ- ja elinkeinoministeriöön.

Päätöksen täytäntöönpano

Ehdotuksen 57 §:n 1 momentin toinen virke on tarpeeton. Tuomioistuimen ratkaisutoiminta perustuu ilman säännöstäkin yksittäistapaukselliseen harkintaan, jossa huomioidaan asianosaisten edun lisäksi myös julkinen etu. Samoin kirjaus tuomioistuimen täytäntöönpanomääräyksen väliaikaisuudesta on tarpeeton.

Rangaistussäännökset

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että viittauksen sisältävässä rangaistussäännöksessä tulee olla jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettusta teosta (ks. blankorangaistussäännöksistä esim. PeVM 25/1994 vp, PeVL 4/1997 vp, PeVL 40/2002 vp, s. 7, PeVL 48/2002 vp, s. 3/II, PeVL 58/2010 vp, s. 3/II, PeVL 16/2013 vp, s. 4/I ja PeVL 6/2014 vp, s. 3/I). Pykälän 1 momentin 1 kohtaan on tämän vuoksi syytä lisätä maininta, jonka mukaan viitattut kohdat koskevat kirjanpito- ja ilmoitusvelvollisuutta. Kohdassa on myös eräitä kielellisiä puutteita.

Säännöksen 1 kohta voisi siten kuulua seuraavasti:

"1) rikkoo 22 §:n 1 momentin 1 kohdassa, ~~taikka~~ 22 §:n 2 tai 3 momentissa taikka 33 §:n 1 momentin ~~ssa~~ 7 tai ja 8 kohdassa säädettyä kirjanpito- tai ilmoitusvelvollisuutta taikka"

Säännöksen 2 kohdassa on syytä muuttaa virheelliset tiedot yksikkömuotoon ("virheellisen tiedon"), soveltaminen ei edellyttäne että annetaan useita virheellisiä tietoja.

Kun rangaistavan käyttäytymisen kuvaus sisältyy muualle kuin varsinaiseen rangaistussäännökseen, on tekojen rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset kirjoitettava rangaistussäännöksiltä vaadittavalla tarkkuudella. Perustuslain 8 §:ssä vahvistettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää, että rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (ks. esim. PeVL 16/2013 vp ja 26/2002 vp).

Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää huomiota 33 §:n 1 momentin 7 kohdassa käytettyyn käsitteeseen "hyväksymispäätöksessä annetun määräyksen peruste". Käsitteen sisältö ei ole aivan ilmeinen, eikä sitä avata 33 §:n perusteluissa. Samaa käsitettä käytetään myös 22 §:n 1 momentin 1 kohdassa, mutta sitä ei selitetä myöskään tuon lainkohdan perusteluissa (HE 152/2010 vp, 21 §:n yksityiskohtaiset perustelut).

Viitataanko käsitteellä esimerkiksi HE 152/2010 vp:n sivuilla 46–47 kuvattuihin tilanteisiin kuten generaattorin vaihtoon taikka nimellistehon, tuotantotavan tai kokonaishyötysuhteen muutokseen? Oikeusministeriö ehdottaa harkittavaksi, että käsite vaihdettaisiin kuvaavammaksi tai sen sisältöä vähintään selostettaisiin perusteluissa.

Asetuksenantovaltuudet

Esitysluonnos sisältää seitsemän uutta asetuksenantovaltuutta, jotka on muotoiltu melko väljästi (esimerkiksi tarkempia säännöksiä tarjouskilpai-

lusta, tarjousten hyväksymisestä ja hylkäämisestä, tuesta tai alituotantokorvauksesta). Näiden osalta luonnoksesta ei käy ilmi, mistä asetuksissa on tarkalleen ottaen tarkoitus säätää. Lausunnossa on siten vaikea arvioida, ovatko asetuksenantovaltuudet perustuslain 80 §:n edellyttämällä tavalla muotoiltuja, vai sisältäisivätkö asetukset lain tasolla kuuluvaa sääntelyä. Asetuksenantovaltuuksien tarkkuus sekä niiden perustuslainmukaisuus tulee tarkistaa jatkovalmistelussa.

Muita seikkoja

Asianmukaisten rinnakkaistekstien puuttuminen vaikeuttaa huomattavasti lausunnon antamista.

Kaiken kaikkiaan yksityiskohtaiset perustelut ja säädösteksti eivät monin paikoin täsmää. Oikeusministeriö muistuttaa, että perusteluilla ei ole mahdollista säätää.

Ehdotetusta 36 §:stä ei käy ilmi, mille taholle sähkön tuottajan on maksettava alituotantokorvausta.

Esitysluonnoksen 58 §:ään lisättäisiin uusi momentti, jonka mukaan preemiojärjestelmään hyväksymistä varten järjestettävästä tarjouskilpailusta aiheutuvien kokonaiskustannusten kattamiseksi sähkön tuottaja on velvollinen suorittamaan Energiavirastolle osallistumismaksun, jonka työ- ja elinkeinoministeriö päättää. Maksu olisi perusteluiden mukaan noin 2500 euroa. Säännöksen perustelut ovat hyvin suppeat, ja maksua olisi syytä käsitellä myös säätämisyjärjestysperusteluissa.

Luonnoksen 43 §:n tiedonsaantioikeutta ja 60 a §:n tarjousasiakirjojen julkisuutta koskevat säännökset on perusteltu hyvin niukasti. Perusteluja tulee jatkovalmistelussa laajentaa ja täsmentää.

Lopuksi

Oikeusministeriö muistuttaa lausuntopalvelu.fi -sivustosta ja suosittelee, että myös työ- ja elinkeinoministeriö käyttäisi palvelua lausuntoja vastaisuudessa pyytäessään.

osastopäällikkö, ylijohtaja



Sami Manninen

erityisasiantuntija



Heini Färkkilä

