

Asia: VN/22817/2024

Luonnos hallituksen esitykseksi energiatehokkuuslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi energiatehokkuuslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi energiatehokkuuslakia, sähkömarkkinalakia, maakaasumarkkinalakia, sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annettua lakia ja energiamarkkinariitalautakunnasta annettua lakia.

Esityksen pääasiallinen tavoite on antaa uudelleenlaaditun energiatehokkuusdirektiivin (EU) 2023/1791 kansallisen toimeenpanon edellyttämät säännökset. Kansallisista tarpeista johtuen esitettäisiin lisäksi vähäisiä muutoksia liittyen viranomaisten tehtäviin ja toimivaltuuksiin. Energiatehokkuuslaissa säädettäisiin energiatehokkuus ensin -periaatteen soveltamisesta julkisissa hankinnoissa ja merkittävissä investoinneissa. Lisäksi säädettäisiin muista julkisista hankintoja koskevista energiatehokkuusvaatimuksista EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa. Julkisille elimille säädettäisiin velvoite seurata energiankulutustaan ja raportoida siitä vuosittain sekä huomioida energiatehokkuutta alue- ja paikallistason suunnittelussa. Yrityksille säädettäisiin energiankulutuksen määrään pohjautuva velvoite ottaa käyttöön sertifioitu energianhallintajärjestelmä tai velvoite tehdä energiakatselmus neljän vuoden välein. Lisäksi säädettäisiin tehokkaan kaukolämmitys- ja jäähdytysjärjestelmän kriteereistä ja asetettaisiin velvoitteita fossiilisen polttoaineen käytön rajoittamiseksi. Lämmityksen ja jäähdytyksen energiatehokkuuden parantamiseksi säädettäisiin laitostason velvoitteesta selvittää muun muassa hukkalämmön hyödyntämismahdollisuuksia suunniteltaessa uusia energiantuotantolaitoksia, datakeskuksia tai teollisuuslaitoksia. Lakiin lisättäisiin myös tarvittavat säännökset datakeskusten tuottaman hukkalämmön hyödyntämisvelvoitteesta.

Lisäksi sähkömarkkinalakia, maakaasumarkkinalakia ja sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annettua lakia muutettaisiin tarvittavien säännösten antamiseksi energiatehokkuuden edistämisestä energian muuntamisessa, siirrossa ja jakelussa ja näitä koskevassa valvonnassa.

Energiamarkkinariitalautakunnasta annettua lakia muutettaisiin lautakunnan toimivallan laajentamiseksi kattamaan riita-asiat, jotka liittyvät energiatehokkuuslaissa säänneltyihin energian vähittäismyyjän ja loppuasiakkaan välisiin oikeussuhteisiin.

Oikeusministeriö on arvioinut esitysluonnosta tiedonvaihotosäätelyä koskevin osin.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan energiatehokkuuslakiin (1. lakiehdotus) lisättäväksi uusi 30 b § valvontaviranomaisen oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä energiatehokkuuslain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvontaa varten välttämättömät tiedot yritykseltä, toiminnanharjoittajalta sekä muulta taholta, jota koskee energiatehokkuuslain tai sen nojalla annetun säännöksen mukainen velvoite. Pykälässä säädettäisiin myös valvontaviranomaisen oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä viranomaisilta energiatehokkuuslain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvontaa varten välttämättömät tiedot. Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 30 c §:ssä säädettäisiin valvontaviranomaisen oikeudesta luovuttaa salassapitosäännösten estämättä ja silloin kun se on välttämätöntä energiatehokkuuslaissa tarkoitettuja tehtäviä hoitaessaan saamia tietoja työ- ja elinkeinoministeriölle ja toimivaltaiselle Euroopan unionin toimielimelle ja unionin muulle elimelle, jos Euroopan unionin lainsäädännössä tai muussa Suomen jäsenyyteen Euroopan unionissa liittyvässä velvoitteessa sitä edellytetään. Voimassa olevassa energiatehokkuuslain (1429/2014) 29 g §:ssä säädetään Energiaviraston tiedonsaantioikeudesta datakeskusten valvontaan liittyen. Esitysluonnoksen perustelujen mukaan esitetyn muutoksen tavoitteena on lain valvontaa koskevien säännösten johdonmukaistaminen siten, että valvontakeinoja koskevat säännökset koskisivat lähtökohtaisesti kaikkia lain mukaisia viranomaisen valvontatehtäviä.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota ehdotettavien tiedonvaihotosäännösten täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa säätelyä yleensä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen (PeVL 17/2016 vp, s. 5).

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 30 b §:ssä ehdotettava säätely on asianmukaisesti sidottu tietojen välttämättömyyteen. Ehdotettava säätely jäisi kuitenkin kokonaisuudessaan varsin väljäksi, sillä valvontaviranomaisia tai tiedot luovuttavia viranomaisia ei ole yksilöity ehdotettavassa 30 b §:ssä. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp, s. 3/I, PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I). Voimassa olevan energiatehokkuuslain 30 §:ää ehdotetaan esitysluonnoksessa muutettavaksi nimeämällä valvontaviranomaisiksi Energiaviraston lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö ja kuluttaja-asiamies. Ehdotettavan 30 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole kuitenkaan avattu ehdotettavaa laajennusta työ- ja elinkeinoministeriön osalta. Eikä esitysluonnoksesta käy ilmi, olisiko esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriöllä valvontaviranomaisena oikeus saada tietoja yrityksiltä. Tietojen saantiin oikeutettujen viranomaisten yksilöimisellä on merkitystä ehdotettavan säätelyn täsmällisyyden

kannalta, sillä 1. lakiehdotuksen 30 c §:n säännöskohtaisissa perusteluissa valvontaviranomaiset on määritelty toisin. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida valvontaviranomaisten yksilöimistä ehdotettavaan 30 b §:ään ja täydentää säännöskohtaisia perusteluita tältä osin. Ehdotettavan pykälän 2 momentin mukaan valvontaviranomaisilla olisi myös oikeus saada valvontaa varten tiedot kaikilta viranomaisilta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt kaikkiin viranomaisiin kohdistunutta tiedonsaantioikeutta välttämättömyyskriteeristä huolimatta ongelmallisen laajana (PeVL 96/2022 vp, kappale 16). Jatkovalmistelussa 1. lakiehdotuksen 30 b §:n 2 momenttia tulisi vielä täsmentää yksilöimällä ne viranomaiset, joilta valvontaviranomaisella on oikeus saada tietoja.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 30 c §:ssä ei varsinaisesti säädettäisi perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla tietojen välttämättömyydestä jonkin tarkoituksen kannalta, vaan tiedot voitaisiin luovuttaa, ”milloin se on välttämätöntä”. Ehdotettavan pykälän 1 kohdasta ei käy ilmi, mitä tarkoitusta varten valvontaviranomainen, joka säännöskohtaisten perustelujen mukaan olisi tässä yhteydessä Energiavirasto tai kuluttaja-asiamies, luovuttaisi energiatehokkuuslain mukaisten tehtäviensä hoitamisen yhteydessä saamiaan tietoja työ- ja elinkeinoministeriölle. Vastaavasti ehdotettavan pykälän 2 kohdassa valvontaviranomaisen oikeus tietojen luovuttamiseen on muotoiltu huomattavan väljästi kattaen kaikki unionin toimivaltaiset toimielimet ja muut elimet sekä kaiken unionin lainsäädännön ja Suomen jäsenyysoikeudet. Ehdotettavaa sääntelyä on syytä täsmentää jatkovalmistelussa yksilöimällä tietojen luovuttamiseen oikeutetut viranomaiset ja ne unionin säädökset, joiden mukaisten velvoitteiden hoitamiseksi välttämättömät tiedot tulisi luovuttaa. Jatkovalmistelussa pykälään tulisi myös lisätä tieto siitä, mitä käyttötarkoitusta varten tiedot olisi oikeus luovuttaa, sillä tietojen välttämättömyyttä tulisi arvioida tuon tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 43).

Ehdotettavista säännöksistä tai esitysluonnoksen perusteluista ei käy selkeästi ilmi, mitä salassa pidettäviä tietoja tiedonvaihtosäännökset koskisivat ja voisivatko valvontaa varten saadut tai luovutetut tiedot sisältää henkilötietoja. Ehdotettavan 30 b §:n 1 momentissa tiedonsaantioikeus kohdistuisi yrityksiin, joilla tarkoitetaan 1. lakiehdotuksen 3 §:n 39 kohdan mukaan energiatehokkuuslaissa taloudellista toimintaa harjoittavaa luonnollista henkilöä ja oikeushenkilöä. Lisäksi esitysluonnoksen 30 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan kuluttaja-asiamies toimisi valvovana viranomaisena kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisessä oikeussuhteessa. Vaikuttaisi siten mahdolliselta, että valvontaviranomaisen olisi välittämätöntä käsitellä myös henkilötietoja. Jatkovalmistelussa tulisi vielä pyrkiä tunnistamaan, millaisia tietoja valvonnan toteuttamiseksi on tarpeen käsitellä ja täydentää esitysluonnosta tältä osin (ks. Lainkirjoittajan opas, jakso 12.5.2).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö koskien tiedonvaihtosäännösten sitomista tietojen välttämättömyyteen on tuotu esiin esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa, mutta esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksessa ehdotettavien tiedonvaihtosäännösten osalta säätämisyjärjestysperusteluihin ei kuitenkaan sisälly arviota niiden hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta. Jatkovalmistelussa säätämisyjärjestysperusteluita tulisi vielä täydentää.

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Polojärvi Anu
Oikeusministeriö