

Asia: VN/5137/2022-OM-229

Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi; työryhmän mietintö

1 luku. Yleiset säännökset

1 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

2 luku. Varautumisvelvollisuus

Yleisen varautumisvelvollisuuden organisatorista soveltamisalaa (6 §:n 1 mom.) koskevat huomiot:

-

Yleisen varautumisvelvollisuuden aineellista sisältöä (6-8 §) koskevat huomiot:

-

Muut 2 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

3. luku Poikkeusoloista ja lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta päättäminen

Poikkeusolojen edellytyksiä (11 §, vrt. nyk. poikkeusolojen määritelmä) koskevat huomiot:

-

Poikkeusolojen alkamista ja päättymistä koskevaa päätöksentekoa (12 ja 21 §) koskevat huomiot:

-

Lisätoimivaltuuksien käyttöönottonenettelyä (13-20 §) koskevat huomiot:

-

Valtioneuvoston erityisiä seurantavelvollisuuksia (22 ja 23 §) koskevat huomiot:

-

4 luku. Poikkeusolojen hallinnan ohjaus ja hallinnon erityisjärjestelyt

4 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

5 luku. Lisätoimivaltuuksien käyttöperiaatteet ja soveltamista koskevat yleiset säännökset

5 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

6 luku. Hallinnon järjestäminen ja valtion taloudenhoito

6 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

7 luku. Työvoiman saatavuuden turvaaminen

7 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

8 luku. Työvelvollisuus

8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

9 luku. Sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaaminen

9 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

10 luku. Liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen sekä väestön siirtäminen

10 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

11 luku. Otto-oikeudet ja palvelujen suorittamisvelvollisuus

11 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

12 luku. Väestön välttämättömän toimeentulon turvaaminen ja sosiaaliturvan muutokset

12 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

13 luku. Välttämättömien hyödykkeiden ja palvelujen saatavuuden turvaaminen

13 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

14 luku. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen turvaaminen

14 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

15 luku. Asumisen järjestäminen

15 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

16 luku. Rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusmarkkinoiden turvaaminen

16 luvun (pl. 110 §) säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 1 kohtaa (vientikielto) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 2 kohtaa (tuontikielto) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 3 kohtaa (tiettyjen taloudellisten toimien kieltö) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 4 kohtaa (kotiuttamisvelvollisuus) koskevat huomiot:

-

110 §:n 2-5 momenttia koskevat huomiot:

-

17 luku. Energia-, vesi- ja jätehuollon turvaaminen

17 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Energiahuollon ohjausvastuiden rakenne ja siihen liittyvät haasteet poikkeusoloissa:

Nykyisessä sääntelykokonaisuudessa sähkön ja lämmön tuotannon ohjausvastuut ovat eriytyneet. Sähköntuotannon osalta operatiivinen ohjaus ja järjestelmävastuu kuuluvat kantaverkonhaltijalle, käytännössä Fingridille, kun taas kaukolämmön tuotantoon liittyvä ohjaus ja varautuminen kytkeytyvät kunnalliseen päätöksentekoon ja paikallisiin toimijoihin. Esitetty vastuunjako ei täysin vastaa yhdistetyn sähkön ja lämmön tuotannon (CHP) toimintalogiikkaa.

CHP laitoksissa sähkö- ja lämpötuotanto ovat kiinteästi sidoksissa toisiinsa. Eriytynyt ohjaus voi poikkeus- tai häiriötilanteissa johtaa ristiriitaisiin käynnistys tai keskeytysmääräyksiin, jos päätöksiä tehdään yhden verkon tai sektorin optimoinnin näkökulmasta. Tällöin kokonaisjärjestelmän toimintavarmuus ja tehokas resurssien käyttö voivat heikentyä, vaikka yksittäisen sektorin näkökulmasta toiminta olisi perusteltua.

Tarve kokonaisohjaukselle ja ennakkovarautumiselle:

Energiahuollon resilienssin kannalta olisi perusteltua, että sähkön ja lämmön tuotantoa tarkastellaan ja ohjataan poikkeus- ja kriisitilanteissa kokonaisuutena. Tämä edellyttäisi selkeää toimijaa tai toimijamallia, jolla on mandaatti koordinoida eri energiamuotojen tuotantoa ja käyttöä yhteiskunnan kokonaistarpeet huomioon ottaen. Rooli voisi sijoittua viranomaisaholalle, kantaverkkoyhtiölle tai erilliselle kriisivalmiuselimelle, mutta vastuut ja toimivaltuudet tulisi määritellä yksiselitteisesti.

Keskeistä on myös ennakkovarautuminen. Toimintamallit, päätöksentekoprosessit ja vastuut tulisi valmistella ja harjoitella etukäteen. Samalla on tarpeen ratkaista kustannusvastuut: tuleeko varautumiseen ja harjoitteluun liittyvät kustannukset kattaa valtion varoista, huoltovarmuusjärjestelmän kautta vai osana energia-alan liiketoimintaa. Tämä tulisi kirjata selkeästi muuhun energia ja varautumislainsäädäntöön.

Tärkeän sähkönkäyttäjän määritelmä:

Lainsäädäntöön on tarpeen täsmentää huoltovarmuuden kannalta tärkeän sähkönkäyttäjän määritelmää sekä varmistaa, ettei valmiuslain sääntely ole ristiriidassa sähkömarkkinalain (588/2013) 28 §:n ja sen nojalla annetun valtioneuvoston asetuksen (TEM/2022/211) kanssa. Näissä säädöksissä määritellään sähkönkäyttöpaikkojen kriittisyysluokittelu verkonhaltijoiden häiriö , sähköpula ja kriisitilanteissa.

127 §. Sähkön toimituksen keskeyttäminen tai sähkön käytön kieltäminen:

127 § mahdollistaa sähkön toimituksen keskeyttämisen tai sähkön käytön kieltämisen poikkeusoloissa, jotta yhteiskunnan toimivuuden ja puolustusvalmiuden kannalta kriittisten toimintojen sähkönsaanti voidaan turvata. Toimenpiteet perustuvat valtioneuvoston asetukseen ja

ne voidaan toteuttaa ajallisesti, alueellisesti tai kiertävinä sähkökatkoina, mutta niitä ei saa kohdistaa välttämättömään sähkönkäyttöön.

Koska sähköverkossa ei ole teknisesti mahdollista estää sähkön käyttöä yksittäisissä kohteissa, pykälän vaikutus perustuu normiohjaukseen: sähkön käyttö kielletään oikeudellisesti ja luvaton käyttö on sanktioitavissa jälkikäteen. Tässä merkityksessä pykälä on toimiva, mikäli sen tavoitteena ei ole tekninen estäminen vaan sähkön luvattoman käytön kieltäminen poikkeusoloissa.

128§ Sähkön kulutuskiintiö ja 129§ Kiintiön ylittämistä seuraavat sähkönjakelun keskeytykset:

128 § mahdollistaa poikkeusoloissa sähkön kulutuksen rajoittamisen käyttöpaikkakohtaisilla kuukausikiintiöillä, jotka perustuvat normaaliaikojen kulutukseen ja joiden puitteissa loppukäyttäjä itse priorisoi sähkönkäyttönsä. Kiintiöiden noudattamista valvoo Energiavirasto, ja ylityksistä seuraa 129 §:n mukainen sanktio.

Teknisistä rajoitteista johtuen malli toimii parhaiten normiohjauksena; laajamittaiset jakelukeskeytykset ovat vaikeasti toteutettavia ja voivat aiheuttaa merkittäviä sivuvaikutuksia, minkä vuoksi taloudelliset sanktiot tai joustava toimeenpano olisivat toimivampia.

23 luku – Korvaukset (energia alan näkökulma):

Valmiuslain korvaussäännökset ovat energia alan näkökulmasta yleisluonteisia eivätkä riittävästi huomioi poikkeusoloissa annettavien ohjaus ja käyttömääräysten taloudellisia vaikutuksia. Erityisesti puuttuminen polttoainehankintaan, tuotannon käyttöön sekä voimalaitosten käynnistys ja alasajoon voi yhdessä hintasäätelyn kanssa heikentää energiayhtiöiden tulonmuodostusta ja maksuvalmiutta merkittävästi.

Valmiuslakiin tulisi sisällyttää nimenomainen säännös, jonka mukaan yhteiskunnan toimintakyvyn kannalta välttämättömän hyödyke ja palvelutuotannon kustannukset on korvattava tuottajille tosiasiallisesti aiheutuvien menetyksien osalta konkurssiriskin estämiseksi. Energiateollisuuden valmisteleva pykäläehdotus täsmentäisi sääntelyä tältä osin, ja Paikallisvoima ry tukee ehdotusta.

Oikeusministeriön mietinnössä korvaukset kohdistuvat pääosin viranomaisen hallintaan otetulle omaisuudelle aiheutuneisiin välittömiin esinevahinkoihin, eivätkä ne kata tuotannon rajoittamisesta tai keskeytymisestä aiheutuvia tulonmenetyksiä. Tämä rajausta on ongelmallinen energia alan toimintaedellytysten ja huoltovarmuuden näkökulmasta.

18 luku. Välttämättömien viestintä- ja postipalveluiden turvaaminen

18 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

19 luku. Ruoantuotannon turvaaminen

19 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

20 luku. Välttämättömän rakentamisen turvaaminen

20 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

III osaa koskevat yleiset kysymykset

Toimivaltuusosan rakennetta ja toimivaltuuksien sääntelytapaa koskevat yleiset huomiot:

-

Mahdolliset muut koko toimivaltuusosaa koskevat huomiot:

Yleiset huomiot valmiuslakiin energia alan näkökulmasta:

Valmiuslain tulee tukea energia alan kriisivalmiuden ylläpitoa siten, että se mahdollistaa kohtuullisen varaosakapasiteetin hankkimisen ja varastoinnin normaalioloissa osana verkkoliiketoimintaa. Kriisivalmius edellyttää ennakollisia investointeja ja varautumistoimia, joiden toteuttaminen ei ole mahdollista, mikäli sääntely tai valvontamallit eivät tunnista näitä kustannuksia.

Valmiuslaissa tulisi välttää liian yksityiskohtaisia ja teknisiä määräyksiä, kuten yksittäisiin muuntopiireihin tai verkon käyttöön liittyvää täsmällistä sääntelyä. Sääntelyn tulee olla riittävän joustavaa, jotta se soveltuu luonteeltaan erilaisiin ja ennakoimattomiin kriisitilanteisiin. Yksityiskohtaiset tekniset velvoitteet tulisi ensisijaisesti kytkeä normaaliolojen lainsäädäntöön ja sektoreittain sovellettavaan sääntelyyn. Kohteiden fyysiseen suojaamiseen ja kyberturvallisuuteen liittyvät näkökohdat tulisi huomioida nykyistä selkeämmin. Valmiuslain suhde EU:n kyberturvallisuutta koskevaan sääntelyyn, kuten NIS2 ja CER direktiiveihin, tulisi tehdä läpinäkyväksi ja johdonmukaiseksi.

Poikkeusoloissa tarvittavat verkkokapasiteetin turvaamistoimet, kuten rinnakkaisten verkkojen, verkkoyhteyksien ja erillisten liityntäpaikkojen rakentaminen, on huomioitava jo normaalioloissa. Näihin liittyvien kustannusten tulisi kohdistua aiheuttamisperiaatteen mukaisesti kriittisille sähkönkäyttöpaikoille niiden sähköliittymissä. Samalla on tärkeää, että verkon vahvistamisesta, ohjauslaitteiden uudistamisesta sekä viranomaisvelvoitteiden täyttämiseksi tehtävästä varaosien hankinnasta ja varastoinnista aiheutuvat kustannukset voidaan huomioida Energiaviraston valvontamenetelmissä seuraavalla valvontajaksolla.

Vuoden 2024 alussa voimaan tullut Energiaviraston valvontamallin menetelmämuutos ohjaa investointeja entistä tarkemmin, mutta ei täysin tue laajamittaisten kasvuinvestointien toteuttamista. Nykyisistä menetelmistä puuttuvat vielä ennakoivat investoinnit sekä huoltovarmuuden ja resilienssin näkökulmat, mikä tarjoaa kehittämismahdollisuuksia tuleville valvontajaksoille. Jotta sähköverkko säilyttää toimintavarmuutensa myös poikkeustilanteissa, on tärkeää varmistaa riittävä kapasiteetti ja varayhteydet. Tämä korostaa ennakoivan suunnittelun merkitystä koko järjestelmän luotettavuuden vahvistamisessa. Paikallisvoima ry haluaa nostaa esille sen, että vuoden 2026 alussa voimaan tullut sähkömarkkinalain päivitys toi jakeluverkkoyhtiöille vastuun laatia kehittämissuunnitelma myös suurjännitteiselle jakeluverkolle. Jo pelkästään tämä uusi velvoite edellyttää valvontamallin avaamista, jotta yhtiöillä on aidot mahdollisuudet rahoittaa merkittävästi kasvavia investointeja.

Lopuksi Paikallisvoima ry huomauttaa, että kriittisille sähkönkäyttöpaikoille kohdistuvat korkeammat liittymis- ja verkkopalvelukustannukset voivat heikentää toimijoiden halukkuutta ilmoittautua huoltovarmuuden kannalta kriittisiksi sähkönkäyttöpaikoiksi. Tätä vaikutusta tulisi arvioida kokonaisuutena valmiuslain tavoitteiden näkökulmasta.

21 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat yleiset säännökset

21 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

22 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat erityiset säännökset

22 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

23 luku. Korvaukset

23 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

24 luku ja rikoslain muuttamista koskeva lakiehdotus. Rangaistussäännökset

Valmiuslain 24 luvun ja rikoslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen (2. lakiehdotus) säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

25 luku. Muutoksenhaku

25 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

HE-luonnoksen yleisperustelut

Vaikutusten arviointia koskevat huomiot:

-

Säätämisyjärjestysperusteluja koskevat huomiot:

-

Muut HE-luonnoksen perusteluja koskevat huomiot:

-

Työryhmän mietintö

Uudistuksen tarpeellisuutta ja sen keskeisiä ratkaisuja koskevat yleiset kannanotot:

-

Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot:

-

Saari Annukka
Paikallisvoima ry