

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:

Järjestelmävastaavalle siirtoverkonhaltijalle määritetyt vastuut ja velvollisuudet

Nykyisessä lakiluonnoksessa jää joiltakin osin tulkinnanvaraa erityisesti sen suhteen, mitkä tehtävät ja velvoitteet kohdistuvat suoraan kriittisen energiainfrastruktuurin haltijoille ja mitkä kuuluvat muille viranomaisille tai toimijoille. Tämän vuoksi pidämme tärkeänä, että lakiehdotusta täsmennettäisiin siten, että järjestelmävastaavan siirtoverkonhaltijan (”järjestelmävastaava”) rooli ja vastuut olisivat nykyistä tarkkarajaisemmat ja johdonmukaisemmat. Tehtävien täsmentäminen alla tarkemmin kuvatulla tavalla olisi ensiarvoisen tärkeää valmiuslain tavoitteiden saavuttamiseksi ja järjestelmävastaavalle annettavien riittävien toimivaltuuksien varmistamiseksi.

a) Oikeuksien ja velvollisuuksien määrittely

Lainsäädännössä tulisi entistä selvemmin erottaa järjestelmävastaavalle valmiuslain perusteella kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet niistä oikeuksista ja velvollisuuksista, jotka perustuvat muuhun sektorikohtaiseen lainsäädäntöön, kuten maakaasumarkkinalakiin. Poikkeusoloissa asetettavien velvoitteiden tulee olla täsmällisiä ja ennakoitavia, jotta järjestelmävastaava voi varautua niihin tehokkaasti.

Järjestelmävastaavalle kuuluvien tehtävien epätarkkuus käy ilmi esimerkiksi valmiuslain kokonaisuudistusta koskevan työryhmän mietinnön sivulta 83, jossa todetaan, että "[v]aikka maa-kaasumarkkina- laissa ei nimenomaisesti mainita sähköjärjestelmän kaltaista oikeutta rajoittaa tai keskeyttää maakaasun siirtoa häiriöiden poistamiseksi tai niiden hallitsemiseksi, tai myöskään oikeutta ohjata järjestelmään liitetyn maakaasun käyttöä, tuotantoa, tuontia tai vientiä, ne käytännössä sisältyvät järjestelmävastuun mukaisiin tehtäviin." Viittaus järjestelmävastuun mukaisiin tehtäviin ilman niiden tarkkaa määrittelyä sähkömarkkinalain 45 §:n tavoin ei tarjoa selkeää ja ennakoitavaa tietoa järjestelmävastaavan siirtoverkonhaltijan oikeuksista ja velvollisuuksista. Järjestelmävastuun piiriin kuuluvien tehtävien tulisi olla lainsäädännössä täsmällisesti määriteltyjä, jotta järjestelmävastuun laajuus ei jäisi käytännön tulkintakysymyksen varaan, kuten mietinnössä on esitetty.

b) Selkeä viittaus maakaasumarkkinalakiin

Järjestelmävastaavan tehtävät ja toimivaltuudet normaalioloissa ja häiriötilanteissa on lähtökohtaisesti määritelty maakaasumarkkina- laissa. Valmiuslain tulisi nähdäksemme viitata soveltuvin osin näihin erityissäännöksiin niin, että valmiuslain nojalla ei synny päällekkäisiä tai ristiriitaisia velvollisuuksia. Lakiehdotuksessa tulisi myös huomioida työ- ja elinkeinoministeriössä (TEM) valmisteilla oleva maakaasumarkkinalain päivitys ja siihen sisältyvät mahdollisesti poikkeusoloja koskevat säännökset.

c) Päätöksenteko ja asiantuntemukseen perustuva vastuunjako

Poikkeusolojen päätöksenteon tulee olla selkeästi määritelty ja kohdistua sille taholle, jolla on paras asiantuntemus arvioida kaasujärjestelmän teknistä ja operatiivista tilannetta. Mikäli järjestelmävastaavalla on operatiivinen vastuu toteutuksesta, on tärkeää, että sen päätösvallan ja vastuun rajat ovat lainsäädännössä yksiselitteisiä.

Valmiuslakia koskevan ehdotuksen 123 §:n osalta jää epäselväksi, millä perusteilla TEM päättäisi ohjauksen ehdoista ja mitä toimivaltuuden siirtäminen järjestelmävastaavalle käytännössä pitää sisällään. Toimivaltuuden laajuuden määrittely on olennainen kysymys järjestelmävastaavan oikeuksien ja velvollisuuksien täsmentämiseksi.

d) Aikajänteen määrittely valmiusvelvoitteiden saavuttamiselle

Lakiluonnokseen tulisi sisällyttää aikarajaus sille, missä ajassa järjestelmävastaavan tulee saattaa toimintansa uuden valmiuslain ja sen nojalla annettavien asetusten edellyttämälle tasolle. Selkeä aikataulu parantaa varautumisen suunnitelmallisuutta ja mahdollistaa kustannusten arvioinnin ja hyväksyttävyyden. Lainsäädännön tulisi myös selkeästi ottaa kantaa siihen, mitä seuraamuksia varautumisvelvollisuuden tai muiden valmiuslakiin perustuvien velvoitteiden laiminlyönnistä voi seurata ja millä perusteilla laiminlyöntejä arvioidaan. Lakiluonnos pitää sisällään vain järjestelmävastaavan palveluksessa olevaan henkilöön kohdistuvan rikosoikeudellisen virkavastuun hänen hoitaessaan 123 §:n 2 momentin mukaisia tehtäviä. Itse varautumisvelvollista koskevat vastuut jäävät lakiluonnoksessa kuitenkin epäselväksi.

Kaasujärjestelmän toiminnan varmistaminen poikkeusoloissa on varautumista koko yhteiskunnan tarpeisiin, ei vain kaasujärjestelmän (kaasuverkon tai LNG-terminaalin) asiakkaiden toimintojen ylläpitämiseen. Kaasut turvaavat myös erityisesti sähkön tuotantoa tilanteissa, joissa sähkön tuotanto muutoin on riittämätöntä. Valmiuslakia koskevan ehdotuksen mukaiset velvoitteet aiheuttavat järjestelmävastaavalle kuitenkin merkittäviä lisäkustannuksia, minkä vuoksi kaasujärjestelmän toiminnan turvaamisesta aiheutuvat kustannukset tulisi voida kattaa koko yhteiskunnan tasolla. Lisäksi sähköjärjestelmästä poiketen kaasujärjestelmän infrastruktuuriin varastoituu kaasua. Sen omistaa kolmannet osapuolet, jolloin myös heidän oikeutensa ja velvollisuutensa on huomioitava. Mikäli markkinatoimijat eivät voi luottaa oikeuksiensa säilymiseen, orastavakin kriisi voi johtaa yritysten toimiin rajoittaa kaasun tuontia tappioiden pelossa, mikä taas voi itsessään pahentaa kriisiä.

Toimenpiteiden rahoitus jää lakiluonnoksessa ja työryhmän mietinnössä avoimeksi, minkä vuoksi kustannusten kattamista koskeva kysymys tulisi ratkaista viipymättä velvoitteiden käytännön toimeenpanon varmistamiseksi.

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:

Kriittisen energiainfrastruktuurin vaatimusten määrittely

Kriittistä energiainfrastruktuuria koskevien vaatimusten tulee perustua yhteiseen näkemykseen siitä toimintaympäristöstä, jota valmiuslaki koskee. Ilman yhteistä näkemystä poikkeusolojen vaikutuksista yhteiskuntaan ja energiasäätelyn toimivuuteen, on vaikea arvioida sitä, mitä velvoitteet käytännössä tarkoittavat ja miten velvoitteiden täyttämisen tulisi tapahtua. Valmiuslain osalta tulisikin siten määritellä paras arvio siitä, millaiseen tilanteeseen kaasujärjestelmän osalta on varauduttava: kuinka paljon kaasua käytetään ja missä kaasua tulee poikkeusoloista huolimatta voida käyttää.

Poikkeusolojen tekniset ja operatiiviset erityispiirteet vaihtelevat merkittävästi, minkä vuoksi yksityiskohtaiset vaatimukset tulisi antaa valmiuslain tai maakaasumarkkinalain nojalla annettavissa asetuksissa. Asetustasoinen sääntely mahdollistaisi joustavamman ja teknisesti täsmällisemmän ohjauksen sekä joustavamman mahdollisuuden tarkentaa vaatimuksia toimintaympäristön muuttuessa. Käsityksemme mukaan valmiuslaki antaa valtuuden säätää yksityiskohtaisemmista vaatimuksista asetuksilla, mutta näiden asetusten valmistelusta, aikataulusta tai sisällöstä ei ole toistaiseksi näkyvyyttä.

Seuraavat kysymykset havainnollistavat kohtia, joissa lakiluonnos jättää nähdäksemme erityistä tulkinnanvaraa ja joita tulisi mielestämme vielä selventää:

- Kuinka pitkälle ulottuvaa operatiivista ohjausta järjestelmävastaava voi tai sen tulee toteuttaa, ja missä kohdin päätöksenteko kuuluu viranomaiselle?
- Mihin kaasujärjestelmän ottopisteisiin kaasua oletetaan siirrettävän poikkeusolojen aikana? Millä perusteella kriittisyysluokittelu tehdään ja kuka siitä vastaa? Lakiluonnoksen 123 §:n mukaan TEM voisi päätöksellään antaa järjestelmävastaavalle toimivallan ohjata kaasu eri markkinapaikoille kunkin markkinapaikan tarpeen kriittisyyden mukaan. Lakiluonnos jättää kuitenkin avoimeksi sen, mitä nämä kriittiset markkinapaikat ovat. Tuleeko järjestelmävastaavan turvata kaasun saanti suojuille asiakkaille ((EU) 2017/1938) vai tulisiko poikkeusoloissa sovellettavaksi jokin muu kaasun käyttäjien kriittisyysluokittelu? Kriittisimmät sähkönkäyttöpaikat on määritelty valtioneuvoston asetuksessa varautumissuunnitelmaan sisällytettävästä sähkönkäyttöpaikkojen etusijajärjestyksestä. Vastaavaa luokittelua ei kuitenkaan ole tehty kaasun käyttäjien osalta. Esimerkiksi poikkeusoloissa kriittisiin kohteisiin lukeutuvat joustosähköntuotanto ja polttonesteiden jalostus eivät ole suojattujen asiakkaiden piirissä, minkä vuoksi poikkeusoloissa sovellettavaa kriittisyysluokittelua tulisi arvioida erikseen. Lakiluonnoksessa tulisi siten täsmentää, miten kriittisyysluokittelu tehtäisiin ja mikä olisi tämän suhde suojattuihin asiakkaisiin. Kaasun käyttöpaikkojen priorisointi edesauttaisi täsmällisempää ja kustannustehokkaampaa varautumista, minkä lisäksi luokittelulla olisi suora vaikutus myös järjestelmävastaavan investointivelvoitteisiin ja valvovan viranomaisen tehtäviin.

123 §: Nesteytetyn kaasun terminaalipalveluiden ohjaaminen

Lakiluonnoksen 123 §:n 1 momentin mukaan TEM voi päätöksellään velvoittaa voimalaitoksen, sähkön ja lämmön yhteistuotantolaitoksen, lämpölaitoksen, kaasuntuotantolaitoksen, nesteytetyn kaasun terminaalin tai energiavaraston ajajan ajamaan laitostaan energijärjestelmässä ja muulla tavoin ylläpitämään toimintakykyään harjoittamaansa energiantuotantoon, terminaalipalveluun tai varastointiin. Laitoksen ajamisella energijärjestelmässä tarkoitettaisiin energian tuottamista tai toimittamista verkkoon. Edelleen pykälän 2 momentin mukaan TEM voi päätöksellään velvoittaa kaasujärjestelmässä järjestelmävastaavan siirtoverkonhaltijan ohjaamaan 1 momentissa tarkoitettua energiantuotantoa tai -toimitusta tai terminaalipalvelua sen asettamien ehtojen mukaisesti. Momenttia koskevien perustelujen mukaan energiatuotannon ohjaus tarkoittaisi tuotantolaitosten, terminaalin tai energiavaraston velvoittamista energiatuotantoon tai -toimitukseen ohjauksesta

vastaavan järjestelmävastaavan tuotantomäärän mukaisesti. Tuotanto voitaisiin ohjata sähkön ja kaasun osalta eri markkinapaikoille kunkin markkinapaikan tarpeen kriittisyyden mukaan.

Käsityksemme on, että 123 §:n tarkoitus on turvata riittävä energian saanti poikkeusoloissa mahdollistamalla se, että toimijat voidaan velvoittaa tuottamaan tai toimittamaan energiaa riippumatta toimijoiden omista kaupallisista intresseistä. Nesteytetyn kaasun terminaalin (jäljempänä ”terminaali”) osalta tämä on kuitenkin epäloogista, sillä terminaalin haltija ei omista sitä kaasua, joka terminaalissa kulloinkin on. Terminaalin haltija tuottaa terminaalin asiakkaalle palveluna terminaaliin tuodun nesteytetyn kaasun höyrystämisen ja syötön kaasuverkkoon. Kaasun omistajuus ei kuitenkaan missään vaiheessa siirry terminaalin asiakkaalta terminaalin haltijalle eli terminaalin haltija ei tuota, eikä toimita (eli myy) kaasua. Terminaalin haltija ei myöskään voi poikkeusoloissa velvoittaa kaupallisia toimijoita tuomaan kaasueriä terminaaliin. Siten velvollisuus tuottaa terminaali palveluja poikkeusoloissa voisi tapahtua vasta sillä edellytyksellä, että kaasun toimitusvelvollisuus olisi ensin kohdistettu terminaalin asiakkaisiin. Tämä lähtökohta ei käy ilmi 123 §:stä tai sen perusteluista. Sen sijaan lainkohdasta voi saada käsityksen, jonka mukaan terminaali voitaisiin velvoittaa toimittamaan kaasua järjestelmävastaavan asettamien ehtojen mukaisesti. Käytännössä tämä olisi mahdollista vain sen kaasuerän osalta, joka terminaalissa ohjauksen alkamisen hetkellä on. Jos tämän jälkeen terminaalin asiakkailla ei ole velvoitetta tuoda uusia kaasueriä terminaaliin, 123 §:n mukaisen velvoitteen kohdistaminen terminaaliin ei turvaa kaasun saantia terminaalin kautta.

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:

-

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:

-

Säätämisjärjestysperusteluja koskevat huomiot:

-

Muut HE-luonnoksen perusteluja koskevat huomiot:

-

Työryhmän mietintö

Uudistuksen tarpeellisuutta ja sen keskeisiä ratkaisuja koskevat yleiset kannanotot:

Gasgrid pitää ehdotusta uudeksi valmiuslaiksi erittäin tarpeellisena ja kiittää oikeusministeriötä ja työryhmää valmiuslakia koskevasta valmistelusta. Lakiluonnos osoittaa selkeää pyrkimystä vahvistaa kriittisen energiainfrastruktuurin operointia ja ylläpitoa poikkeusoloissa, mikä on keskeistä yhteiskunnan toimintojen turvaamiseksi kriisi- ja uhkatilanteissa. Pidämme tärkeänä, että

lakiehdotuksessa on huomioitu energiainfrastruktuurin merkitys ja pyritty parantamaan varautumista koko yhteiskunnan näkökulmasta.

Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot:

Suomen kokonaisenergiajärjestelmä on merkittävässä muutostilassa, mikä on samalla suuri mahdollisuus resilienssin kehityksen sekä yhteiskunnan toimivuuden turvaamisen näkökulmasta. Valmiuslain alaisen toiminnan suunnittelun rinnalla on erityisen tärkeää toteuttaa energiajärjestelmän strategista kehitystä siten, että se synnyttää perinteisten markkina-arvojen ohella yhteiskunnan toimintaedellytysten jatkuvuutta erilaisissa toimintaympäristön skenaarioissa. Kaasujen kohdalla kehitysedellytykset ovat hyvät, sillä muun muassa kotimaisen uusiutuvan metaanikaasun tuotantonäkymät ovat kehittyneet siten, että Suomella on mahdollisuus kasvattaa kaasumavaraisuuttaan suurissa määrin tulevina vuosina. Kotimaisen uusiutuvan kaasun varaan on myös mahdollista kasvattaa säävarmaa ja hajautettua sähkötuotantoa, tukemaan energiajärjestelmän tehoriittävyttä sekä resilienssiä.

Pyhäranta Meri-Katriina
Gasgrid Finland Oy