

Asia: VN /5137/2022

Työryhmän lausuntopyyntö valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta sekä valmiuslain yleisistä kehittämistarpeista

Lausunnonantajan lausunto

Huomionne valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta

Energiavirastolta on pyydetty lausuntoa valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta sekä valmiuslain yleisistä kehittämistarpeista. Energiavirasto kiittää mahdollisuudesta ja lausuu täten seuraavaa:

Valmiuslain (1552/2011) 12 §:n mukainen varautumisvelvollisuus ei koske yksityisen sektorin toimijoita. Velvoitetta on tältä osin täydennetty sektorikohtaisella lainsäädännöllä, kuten maakaasutoimialalla maakaasumarkkinalailla (587/2017) ja sähkötoimialalla sähkömarkkinalailla (588/2013). Kyseisten säännösten mukaan verkonhaltijan on asianmukaisella suunnittelulla varauduttava verkkoonsa kohdistuviin normaaliolojen häiriötilanteisiin, järjestelmässä ilmenevien energiansaannin häiriöiden edellyttämien säännöstelytoimenpiteiden täytäntöönpanoon ja valmiuslaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin.

Valmiuslakityöryhmä ehdottaa, että yleisestä varautumisvelvollisuudesta on edelleen tarpeen valmiuslaissa säätää sekä sen organisatorista soveltamisalaa on syytä laajentaa julkisia hallintotehtäviä hoitaviin yhteisöihin. Muilta osin yksityisen sektorin varautuminen on syytä edelleen jättää erityissääntelyn, sopimusten ja vapaaehtoisuuden varaan.

Voimassa olevan sääntelyn mukaan sähkön- ja maakaasuntoimialalla valmiuslain mukaisiin poikkeusoloihin varautuminen on lakisääteistä ainoastaan jakelutoimintaa harjoittavilla yrityksillä. Muilla alan yrityksillä ei ole lakisääteistä velvoitetta varautua valmiuslain mukaisiin poikkeusoloihin. Tällaisia toimijoita ovat esimerkiksi sähkön myyntiä tai -tuotantoa harjoittavat toimijat lukuun ottamatta ydinvoimalaitoksia koskevaa lainsäädäntöä.

Energiavirasto kiinnittää ensinnäkin huomiota, että muistiosta todetaan samaan aikaan, että valmiuslain varautumisvelvoitetta ei laajenneta yksityisiin toimijoihin, mutta toisaalta todetaan, että valmiuslain varautumisvelvollisuuden ytimessä on varautuminen poikkeusoloihin ja valmiuslain toimivaltuuksien käyttämiseen. Voimassa oleva valmiuslaki asettaa verkonhaltijoille tehtäviä liittyen 36 §:n mukaiseen sähkön käytön rajoittamiseen, 37 §:n mukaiseen sähkön kulutuskiintiöön, 39 §:n mukaiseen sähkön toimituksen keskeyttämiseen sekä 42 §:n mukaiseen maakaasun käytön rajoittamiseen. Mainittakoon lisäksi, että valmiuslain 38 §:ssä säädetään sähkön vähittäismyyjän

velvoitteesta määrittää sähkön käytöstä perittävä ylitysmaksu. Vastaavasti valmiuslain 40 §:ssä säädetään kaukolämmön myyjälle ja muulle toimittajalle velvollisuus toteuttaa säännöstelytoimenpiteitä. Näin ollen valmiuslaissa tosiasiaa säädetään useasta yksityiselle toimijalle asetetusta poikkeusoloihin liittyvästä tehtävästä, mutta muistion ehdotuksen mukaan valmiuslain mukaista varautumisvelvoitetta ei laajenneta yksityisiin toimijoihin. Tämä tarkoittaa sitä, että ehdotus, jonka mukaan valmiuslain varautumisvelvollisuuden ytimessä on varautuminen poikkeusoloihin ja valmiuslain toimivaltuuksien käyttämiseen, pitää paikkansa ainoastaan viranomaistoimivaltuuksien osalta. Energiavirasto ensinnäkin katsoo, että valmiuslain kokonaisuudistuksessa on syytä kiinnittää huomiota, että varautumisvelvoitteesta on säädetty yhdenmukaisesti ja toimialan erityispiirteen huomioiden kaikkien lakisäätteisiä tehtäviä hoitavien tahojen osalta, mistä valmiuslaissa säädetään.

Sisäministeriö on asettanut EU:n kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (jäljempänä CER-direktiivi, (EU) 2022/2557) täytäntöönpanoa koskevan lainsäädäntöhankkeen (SM047:00/2022). Energiavirasto toisekseen tuo esiin, että direktiivin täytäntöönpanossa ja sen myötä tehtävissä muutoksissa sektorikohtaiseen lainsäädäntöön on huomioitava edellä kuvattu valmiuslain varautumisvelvoitteen soveltamisala ja sektorikohtaisen lainsäädännön kriittisyys yksityisen sektorin valmiuslain mukaisessa poikkeusoloihin varautumisessa. Lisäksi, koska CER-direktiivin soveltamisalan piiriin kuuluu laajasti eri sähkö- ja maakaasualan toimijoita sekä kaukolämmitys- tai kaukojäähdytysjärjestelmien haltijat, voisivat CER-yleislain velvoitteet ottaa huomioon myös poikkeusolot ja valmiuslain mukaisen varautumisen nykyistä laajemmin. Tämän toteutuminen on kuitenkin riippuvaista kansallisesta täytäntöönpanosta.

Miten arvoisitte voimassa olevan valmiuslain kokonaisuutta ja toimivuutta? Mitä valmiuslaissa tulisi erityisesti kehittää?

Voimassa olevan valmiuslain 5 luvussa on säädetty useasta hyödyketuotannon ja -jakelun sekä energiahuollon varmistamista koskevasta toimivaltuudesta sekä näiden toimivaltuuksien valvonnasta.

Energiavirasto huomauttaa, että sähkön, kaukolämmön ja maakaasun käytön rajoittamisen osalta valmiuslaissa on säädetty valvontatoimivaltaa Energiaviraston lisäksi myös muille viranomaisille tai tahoille. Kuitenkaan laissa ei ole määritelty lainkaan eri tahojen keskinäisiä valvontavastuita.

Esimerkiksi valmiuslain 36 §:ssä säädetään sähkön käytön rajoittamisesta. Sen mukaan valtioneuvoston päätöksellä voidaan rajoittaa sähkön käyttöä tai kokonaan kieltää sähkön käyttö muihin kuin huoltovarmuuden kannalta välttämättömiin tarkoituksiin. Valvonnasta säädetään kyseisen säännöksen toisessa momentissa. Sen mukaan rajoituksen tai kiellon noudattamista valvovat työ- ja elinkeinoministeriön ohjeiden mukaisesti Energiavirasto ja sähkömarkkina- (588/2013) tarkoitettu verkonhaltija. Lain 39 §:ssä säädetään sähköntoimituksen keskeyttämisestä. Kyseisen säännöksen mukaan sähköntoimituksen keskeytysten perusteita ja tasapuolista kohdistamista valvoo Energiavirasto. Myös lain 42 §:n mukaista maakaasun käytön rajoitusten noudattamista valvovat työ- ja elinkeinoministeriön ohjeiden mukaisesti Energiavirasto, maakaasumarkkina- (587/2017) tarkoitettu verkonhaltija sekä toimialueellaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Lisäksi voimassa olevan valmiuslain 40 §:ssä säädetään kaukolämmön käytön rajoittamisesta. Sen mukaan poikkeusoloissa kaukolämpöä saisi ottaa jakeluverkosta kiinteistöjen lämmitystä varten vain valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetty määrän. Kyseisen säännöksen toisen momentin mukaan Energiavirasto ja kunnat valvovat rajoitusten noudattamista.

Energiavirasto korostaa, että valvontaa koskevilla edellä mainituilla säännöksillä tulisi täsmentää, mikä rooli toisaalta Energiavirastolla ja toisaalta muilla tahoilla (verkonhaltijat, ELY-keskukset tai kunnat) on kyseisen valvontatehtävän suorittamisessa. Lisäksi valmiuslaissa ei ole säädetty valvontakeinoista kyseisiin säännöksiin liittyen. Ainoa valvontakeino Energiavirastolle olisi tehdä tutkintapyyntö poliisiviranomaiselle 132 §:n mukaisesta säännöstelyrikoksesta, törkeästä säännöstelyrikoksesta tai lievästä säännöstelyrikoksesta.

Energiavirasto tuo lisäksi esiin, että valmiuslain 40 §:n säännöstekstissä puhutaan kaukolämmön käytön säännöstelytoimenpiteistä, mutta pykälän otsikko viittaa kaukolämmön käytön rajoittamiseen eikä säännöstelyyn. Lisäksi kaikissa valmiuslain 5 luvun mukaisissa toimivaltuuksissa, kuten myös 36 §:n sähkön käytön rajoittaminen tai 42 §:n maakaasun käytön rajoittaminen, ei ole suoraan mainintaa, että kyse olisi säännöstelystä. Tulkintaongelmien välttämiseksi Energiavirasto pitää tärkeänä, että koko 5 luvun mukaisten toimivaltuuksien osalta täsmennetään, onko kyse säännöstelystä vai rajoittamisesta. Lisäksi terminologian yhdenmukaisuuteen rikoslain (39/1889) 46 luvussa säädettyjen säännöstelyrikosten kanssa on syytä kiinnittää huomiota, jotta valvonta rikoslain keinoin olisi ongelmaton.

Edellä mainitut huomiot perustelevat myös sitä, että valmiuslain uudistuksessa on syytä kiinnittää huomiota, onko viranomaisilla riittävät toimivaltuudet valmiuslaissa esitettyjen valvontatehtävien suorittamiseksi. Voimassa olevan valmiuslain 124 §:n mukaan lain täytäntöönpanosta huolehtivalla viranomaisella on poikkeusoloissa oikeus tehdä tarkastuksia tämän lain tai sen nojalla annettujen säädösten noudattamisen valvomiseksi ja saada salassapitosäännösten estämättä tarkastuksen toimittamiseksi välttämättömiä tietoja. Tarkastuksen toimittajalla on tarkastusta varten oikeus päästä sellaisiin tiloihin, jotka eivät kuulu kotirauhan piiriin.

Energiavirasto tuo esiin, että valmiuslaissa ei kuitenkaan säädetä valvontatehtävää suorittavan viranomaisen yleisestä tiedonsaantioikeudesta vaan ainoastaan edellä mainitun säännöksen mukaisesti oikeudesta saada tarkastuksen toimittamiseen liittyviä välttämättömiä tietoja. Valmiuslakiin tulisi lisätä lain täytäntöönpanosta huolehtivalle viranomaiselle oikeus saada poikkeusoloissa salassapitosäännösten estämättä valmiuslain tai sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvomiseksi välttämättömiä tietoja. Ilman tiedonsaantiin oikeuttavaa säännöstä esimerkiksi valvontakeinona kysymykseen tuleva tutkintapyyntö tekeminen muodostuu käytännössä hyvin haastavaksi. Lisäksi yleisesti ottaen Energiavirasto katsoo, että valvontatoimivaltuuksien sitominen paikan päällä tehtäviin tarkastuksiin ei kuvasta tätä päivää. Sähkön käytön rajoittamisen valvonnassa voisi esimerkiksi hyödyntää datahubiin kerättyjä kulutustietoja.

Lisäksi Energiavirasto tuo edelleen esiin, että useamman toimivaltuuden valvonta on jaettu useammalle toimijalle samanaikaisesti. Esimerkiksi lain 36 §:n mukaista velvoitetta valvovat Energiavirasto ja verkkohaltija. Maakaasun käytön rajoittamisen noudattamisen valvonta on osoitettu samanaikaisesti jopa kolmelle eri taholle: Energiavirasto, verkkohaltija ja ELY-keskus. Energiavirasto korostaa, että valvontaa koskevilla säännöksillä tulisi täsmentää, mikä rooli kullakin toimijalla on valvontatehtävän suorittamisessa. Onko verkkohaltija esimerkiksi velvollinen ilmoittamaan Energiavirastolle havaitsemistaan lain 36 §:n mukaisista velvoitteiden laiminlyönneistä? Energiavirasto siten ehdottaakin, että valmiuslain uudistuksessa selkeytetään eri toimijoiden roolit ja täsmälliset toimivaltuudet kaikkien tehtävien osalta. Energiavirasto kiinnittää myös huomiota siihen, että muun muassa 40 §:stä luettavissa oleva asetuksenantovaltuus tulee kirjoittaa täsmällisempään muotoon.

Onko muita näkökulmia, joita edustamanne taho erityisesti toivoisi otettavan huomioon valmiuslain uudistamista koskevassa työssä?

Energiavirasto huomauttaa, että valmiuslain uudistamisessa tulisi huomioida kokonaisuudessaan nykyinen asiaan liittyvä EU-sääntely yhtenäisen toimintamallin mahdollistamiseksi ja toisaalta myös päällekkäisten velvoitteiden välttämiseksi. Erityisen keskeistä on viranomaisten toimivaltuuksien selkiyttäminen. Muistiossa mainitsemattomasta sääntelystä Energiavirasto nostaa esiin sähköalan riskeihin varautumisesta annetun asetuksen (EU) 2019/941.

Lisäksi Energiavirasto katsoo, että valmiuslain mukaisiin tehtäviin tulee riittävällä tavalla varautua normaalioloissa jo ennakolta. Energiavirasto on aiemmin lausunnossa tuonut esiin, että valmiuslain toimivaltuuksia koskevien säännösten täytäntöönpanoon ja valvontaan osallistuu useita eri tahoja niin yksityiseltä kuin julkiseltakin puolelta. Energiavirasto toteaa, että kaikkien näiden tahojen tulisi yhteisesti ja yhtenäisesti valmistautua ja harjoitella valmiuslain mukaisia tehtäviään.

Nurmi Simo
Energiavirasto

Koivula Minna
Energiavirasto