



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VNK/1440/32/2018

27.8.2018

## Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sähkömarkkinalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esitysluonnos on tiiviisti ja ymmärrettävästi kirjoitettu. Esitysluonnoksesta käy ilmi tarve lain muutokselle, lain kohderyhmät ja keskeiset ehdotukset. Vaikutusarvioiden perusteella saa hyvän käsityksen vaikutuksista sähköalan yrityksille. Vaikutusarviot ovat kattavia sisältäen sekä määrällisiä että laadullisia arvioita. Esitysluonnoksessa mainitut vaikutusarviot perustuvat asiaa koskeviin selvityksiin, mikä on myönteistä.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitysluonnoksessa on tuotu esiin eri toteuttamisvaihtoehtoja, mitä voidaan pitää hyvänä menettelytapana. Vaihtoehtoja on kuitenkin arvioitu lähinnä sähköalan yritysten näkökulmasta. Asiaa voisi pohtia myös muiden yritysten näkökulmasta, jotka toimivat tällä sektorilla.
- ii) Esitysluonnoksella on yhteys hallituksen digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristö -kärkihankkeeseen, jonka tavoitteena on hyödyntää massadataa uuden liiketoiminnan luomiseksi. Esitysluonnoksessa ehdotetaan datahubin ylläpitäjäksi ns. luonnollista monopolia. Esitysluonnoksessa tulisi pohtia sitä vaihtoehtoa, että järjestelmä lähtökohtaisesti perustuisi avointen rajapintojen hyödyntämiseen.
- iii) Keskitetyn tiedonvaihdon yksikössä on suuri määrä henkilötietoa ja toiminnanharjoittajien liikesalaisuuksia. Tätä voidaan pitää kyberturvallisuusriskinä, johon varautumista tulisi käsitellä tarkemmin. Esitysluonnoksessa tulisi pohtia vaihtoehtoisia hajautettuja ratkaisuja, jotta tällainen riskikeskittymä voitaisiin välttää.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

### 1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sähkömarkkinalain muuttamisesta, laki sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 10 ja 16 §:n muuttamisesta, laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta, laki maakaasumarkkinalain 21 ja 59 §:n muuttamisesta ja laki energiategohkkuuslain 25 §:n 5 momentin kumoamisesta.

Esityksen tavoitteena on siirtyä keskitettyyn tiedonvaihtoon sähkön vähittäismarkkinoiden keskeisten markkinaprosessien, kuten toimittajan vaihtojen ja muuttojen toteuttamisessa ja mittaustietojen välityksessä. Tavoitteena on myös siirtyä jakeluverkoissa toimivien vähittäismyyjien ja jakeluverkonhaltijoiden sähkötaseiden keskitettyyn selvitykseen. Vähittäismyyjiä, jakeluverkonhaltijoita ja niiden asiakkaita palvelemaan perustettaisiin sähkökaupan keskitetyn tiedonvaihdon yksikkö eli niin sanottu datahub, jonka toiminnasta vastaisi järjestelmävastaava kantaverkonhaltija. Vähittäismyyjät ja jakeluverkonhaltijat veloitettaisiin hoitamaan mainitut markkinaprosessinsa sähkökaupan keskitetyn tiedonvaihdon yksikön kautta. Koska yksiköllä olisi lakiin perustuva monopoliasema näiden palvelujen tuottamisessa, palvelujen ehdot ja hinnoittelumenetelmät vahvistettaisiin ennen niiden käyttöönottamista. Yksikön toiminnan valvonta annettaisiin kansallisena sääntelyviranomaisena toimivalle Energiavirastolle.

Sähkömarkkina-alaissa säädettäisiin sähkökaupan markkinaprosesseihin liittyvien henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta ja sähkökaupan markkinaprosesseihin liittyvien tietojen käsittelystä sähköntoimitusten mittauksessa, tasevastuun täyttämässä, sähkökaupan tiedonvaihdossa ja niihin liittyvissä muissa sähkökaupan markkinaprosesseissa sekä taseselvityksessä. Esityksessä ehdotetaan säännöksiä, jotka antaisivat sähkökaupan keskitetyn tiedonvaihdon yksikölle oikeusperusteen käsitellä henkilötietoja ja jotka velvoittaisivat vähittäismyyjät ja jakeluverkonhaltijat luovuttamaan sähkökaupan markkinaprosessien hoitamiseksi välttämättömiä tietoja sähkökaupan keskitetyn tiedonvaihdon yksikölle.

Sähkökaupan keskitetyn tiedonvaihdon yksikön palvelujen tehokas hyödyntäminen ja rekisteröityjen henkilöiden tietosuojan takaaminen edellyttäisivät henkilöasiakkaan yksiselitteistä yksilöimistä henkilötunnuksen tai sitä vastaavan tunnisteen avulla. Jakeluverkonhaltijoiden ja vähittäismyyjien asiakasrekistereissä on useita satojatuhansia henkilöasiakkaita, joiden henkilötunnusta ei ole rekisteröity asiakasrekistereihin. Esityksessä ehdotetaan tämän vuoksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annettuun lakiin säännöstä, jonka perusteella Väestörekisterikeskus voisi luovuttaa keskitetysti henkilötunnuksia ja eräitä muita sopimussuhteiden yksilöimiseksi tarpeellisia henkilötietoja jakeluverkonhaltijoiden ja vähittäismyyjien asiakastietojärjestelmiin ja sähkökaupan keskitetyn tiedonvaihdon yksikön tietojärjestelmiin sähkökaupan keskitetyn tiedonvaihdon yksikön käyttöönoton mahdollistamiseksi.<sup>1</sup>

## 2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

### 2.1 Yleiset huomiot

*Arviointineuvosto katsoo*, että hallituksen esitysluonnos on tiiviisti ja ymmärrettävästi kirjoitettu. Esitysluonnoksesta käy ilmi tarve lain muutokselle ja keskeiset ehdotukset.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että asiasta annetut määrälliset taustatiedot auttavat hahmottamaan asian mittaluokkaa. Esitysluonnoksessa on myös käsitelty muiden maiden datahub-ratkaisuja, joiden perusteella saa käsityksen muiden maiden kehityksestä ja joistakin alustavista kokemuksista.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että asiaa on valmisteltu esitysluonnoksen perusteella huolellisesti, ja esitysluonnoksessa on hyödynnetty monia selvityksiä.<sup>2</sup> Esitysluonnoksessa on todettu, että lausuntokierroksella esitetyt näkökohdat on huomioitu mahdollisuuksien mukaan, mutta asiaa ei käsitellä tarkemmin. Esitysluonnoksessa tulisi tuoda esille ainakin tärkeimmät tehdyt muutokset ja toisaalta perustella keskeisimmät seikat, joihin ei ole tehty muutoksia lausuntojen johdosta.

<sup>1</sup> Tämän luvun sisältö on peräisin hallituksen esitysluonnoksesta.

<sup>2</sup> Hallituksen esitysluonnoksessa on lueteltu valmisteluryhmät sekä asiaan liittyvät selvitystyöt.

## 2.2 Taloudelliset vaikutukset

### 2.1.1 Vaikutukset kotitalouksiin

Esitysluonnoksen mukaan kilpailu lisääntyy sähkömarkkinoilla, mikä näkyy kotitalouksille palvelun laadussa ja sähkön hinnassa. Uudistuksen myötä kotitaloudet hyötyisivät mm. reaaliaikaisista sopimusprosesseista, virhe- ja ongelmatilanteiden vähentymisestä ja laskutusvirheiden pienentymisenä. Lisäksi datahub mahdollistaa älysovellusten paremman hyödyntämisen.

*Arviointineuvosto katsoo*, esitysluonnoksessa on esitelty kattavasti kotitalouksille aiheutuvia vaikutuksia. On myönteistä, että esitysluonnoksessa on tuotu esiin mm. kotitalouksien keskimääräiset vuotuiset sähkölaskut. Esitysluonnoksen perusteella ei saa kuitenkaan käsitystä kotitalouksille aiheutuvien muutosten mittaluokasta: missä määrin esimerkiksi laskutusvirheet tai sopimustapahtumiin liittyvät virhetilanteet vähenevät? Esitysluonnoksessa tulisi arvioida, vaikuttaako kilpailun lisääntyminen merkittävästi kotitalouksien sähkön hintaan, etenkin kun vähittäissähkö on Suomessa kansainvälisesti vertaillen hyvin edullista.

### 2.1.2 Vaikutukset yrityksiin

Esitysluonnoksen mukaan esityksen välittömät vaikutukset kohdistuvat sähkön vähittäismyyjiin ja jakeluverkonhaltijoihin. Datahubista aiheutuvien kokonaishyötyjen arvioidaan ylittävän kustannukset selvästi. Esitysluonnoksessa on arvioitu vaikutuksia eri alueilla toimiviin ja eri kokoluokan sähköyrityksiin. Sähkön vähittäismyyjien välisen kilpailun arvioidaan lisääntyvän ja helpottavan uusien vähittäismyyjien markkinoille tuloa. Esityksen perusteella energiayhtiöiden kilpailukyky pohjoismaisilla sähkön vähittäismarkkinoilla paranee.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että vaikutusarvioiden perusteella saa hyvän käsityksen sähköalan yrityksille aiheutuvista vaikutuksista. On myönteistä, että arviot perustuvat asiaa koskeviin selvityksiin. Lisäksi lainmuutoksen kohteet on hyvin määritelty.<sup>3</sup>

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että esitysluonnoksessa on havainnollisesti kuvattu eri toteutusvaihtoehtoja. Vaihtoehdot sisältävät määrällisiä arvioita ja laadullisia kuvauksia. Vaikutuksia eri toimijoille on arvioitu, mutta numeeriset arviot koskevat lähinnä sähköalan yrityksiä. Esitysluonnoksessa tuodaan esille, että kolmansille osapuolille koituu erilaisia liiketoimintamahdollisuuksia, jotka voivat olla merkittäviä.<sup>4</sup> Luonnoksen perusteella jää epäselväksi, ovatko nämä liiketoimintamahdollisuudet taloudelliselta merkitykseltään pienempiä vai suurempia kuin esitetyt muutokset sähköalan yrityksille.

*Arviointineuvosto kiinnittää huomiota* esityksen kilpailuvaikutuksiin. Esitysluonnoksessa on keskitytty sähkön vähittäismyyjien kilpailuun, mutta vaikutuksia tulisi arvioida myös muihin yrityksiin. Esimerkiksi suuret sähkökuluttajat, kuten ketjuyritykset, voinevat tulevaisuudessa helpommin selvittää koko ketjun sähkökulutuksen ja siten kilpailuttaa sähkön vähittäismyyjiä nykyistä enemmän. Lisäksi esitysluonnoksessa tulisi tarkentaa, miten esitys parantaa energiayhtiöiden kilpailukykyä pohjoismaisilla sähkön vähittäismarkkinoilla.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa ei ole selvitetty jakeluverkkojen ja kantaverkon haltijan nykyistä kilpailu- ja markkinatilannetta. Mitä hyötyjä ja kustannuksia aiheutuu siitä, että

<sup>3</sup> Mm. näiden asioiden osalta esitysluonnos noudattaa säädösehdotusten vaikutusten arviointia koskevia ohjeita (Ohjeet, oikeusministeriön julkaisu 2007:6). [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76082/saadosehdotusten\\_vaikutusten\\_arviointi\\_ohjeet.pdf?sequence=1](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76082/saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_ohjeet.pdf?sequence=1)

<sup>4</sup> Vaikutuksia kolmansille osapuolille on arvioitu tarkemmin vaikutusarvioselvityksessä. Fingrid: Datahubin vaikutusarvioselvitys 31.3.2016 (päivitetty 29.9.2017).

jakeluverkon haltijat ovat yleensä alueellisia monopoleja ja kantaverkko on ns. luonnollinen monopoli? Onko nykyiselle järjestelmälle vaihtoehtoja, ja mitä kustannuksia ja hyötyjä niihin liittyy?

*Arviointineuvosto katsoo*, että sähkömarkkinoilla on rajat ylittäviä vaikutuksia. Sähkön vähittäismyynti on kansallista, mutta tukkusähkömyynti on rajat ylittävää. Esitysluonnoksessa tulisi pohtia, onko valitussa mallissa sellaisia elementtejä, jotka eivät olisi yhteensopivia kansainvälisten ratkaisujen kanssa. Voivatko mahdolliset kansalliset ratkaisut vaikeuttaa liiketoimintaa tulevaisuudessa?

### 2.1.3 Vaikutukset kansantalouteen

Esitysluonnoksen perusteella esityksellä ei ole lyhyen aikavälin vaikutuksia työllisyyteen ja työelämään. Lisäksi työllisyys voi kohentua pidemmällä aikavälillä, kun esitys avaa uusia liiketoimintamahdollisuuksia kuten energiatehokkuus- ja energiahallintapalveluja ja älyverkkopalveluja.

*Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen*, että esitys liittyy hallituksen digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristö -kärkihankkeeseen. Kärkihankkeen tavoitteena on lisätä suurten tietoaisteistojen (massadata) hyödyntämistä ja massadataan perustuvaa liiketoimintaa Suomessa.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida, miten sähkömarkkinoista muodostuvaa massadataa voitaisiin parhaiten hyödyntää ja edistää datataloutta. Esitysluonnoksessa massadatan ylläpitäjä on ns. luonnollinen monopoli. Esitysluonnoksen mukaan valitulla mallilla olisi mahdollista määritellä standardoidut avoimet rajapinnat, jota myös kolmannet osapuolet voisivat hyödyntää.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa tulisi pohtia sitä vaihtoehtoa, että järjestelmä lähtökohtaisesti perustuisi avointen rajapintojen hyödyntämiseen. Energiasektorille on kehitetty mm. lohkoketjusovellus, joka mahdollistaa hajautetun markkinakoordinaation toteuttamisen vaihtoehtoisille energijärjestelmille. Sen olennaisena osana ovat Ethereum-lohkoketjun älykkäät sopimukset, joiden avulla yksittäiset toimijat voivat ostaa ja myydä sähköä ilman keskitettyä markkinamekanismia.<sup>5</sup>

## 2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan viranomaisvaikutukset ovat vähäiset ja ne kohdistuvat lähinnä Energiavirastoon. Esitys ei edellytä lisäresursseja. Datahub tehostaa Energiaviraston tehtävien hoitamista antamalla paremmat mahdollisuudet valvontatyöhön. Lisäksi mainitaan, että Tilastokeskus voi hyödyntää sähkökaupasta saatavaa tietoa.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että esitysluonnoksessa on kiinnitetty huomiota Tilastokeskuksen mahdollisuuksiin hyödyntää tietoaisteistoja.

## 2.4 Ympäristövaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan esityksellä ei ole välittömiä ympäristövaikutuksia. Esitys hidastaa välillisesti ilmastonmuutosta ja vaikuttaa luonnonvarojen käyttöön sähköntuotannossa. Esitys tehostaa sähkökulutuksen seurantaa ja voi edesauttaa energiatehokkuuden kehittämistä. Datahubin jatkokehitys mahdollistaa tulevaisuudessa mm. pientuotannon.

*Arviointineuvosto katsoo*, että ympäristövaikutusten kuvaus on riittävä.

<sup>5</sup> Katso Hukkinen ym. (2017): A Blockchain Application in Energy. ETLA Reports No 71.

## 2.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan yhteiskunnan riippuvuus tietotekniikasta lisääntyy, mikä edellyttää huolellisuutta tietoturvallisuudessa. Laissa säädetään kantaverkonhaltijan tietojärjestelmien tietoturvallisuuden hoitamisesta ja veloitetaan mm. riippumaton taho arvioimaan säännöllisesti tietoturvallisuutta. Henkilöiden tunnistamisesta mainitaan, että henkilötunnusta korvaavia järjestelmiä henkilön yksilöimiseksi ei ole vielä Suomessa käytössä.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että vaihtoehtoisten tunnisteiden kuin henkilötunnusten käyttöön on varauduttu henkilöiden tunnistamiseksi. Kehitystyö tunnistamisen saralla on nopeaa.

*Arviointineuvosto kiinnittää huomiota* kansalaisten ja kansalliseen turvallisuuteen. Keskitetyssä tiedonvaihdonyksikössä on suuri määrä henkilötietoja ja toiminnanharjoittajien liikesalaisuuksia. Näitä voidaan pitää kyberturvallisuusriskeinä, joihin varautumista on käsitelty melko vähän. Esitysluonnoksessa tulisi pohtia vaihtoehtoisia hajautettuja ratkaisuja, jotta tällainen riskikeskittymä voitaisiin välttää.

## 3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu sähkömarkkinalakia koskevasta hallituksen esityksestä, jonka työ- ja elinkeinoministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 3.7.2018. Lausunto on julkinen.

*Arviointineuvosto katsoo*, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

## Helsingissä 27. elokuuta 2018

### Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

### Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri