

Asia: VN/25636/2023

## Väliaikainen poikkeaminen vesivoimalaitoksen lupamääräyksistä sähköjärjestelmän tasapainottamiseksi; työryhmän mietintö

### Lausunnonantajan lausunto

#### 1. Lausuntonne sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavia toimia koskevista ehdotuksista (18 luvun 5 a §)

Lausunto koskien työryhmän mietintöä ”Väliaikainen poikkeaminen vesivoimalaitoksen lupamääräyksistä sähköjärjestelmän tasapainottamiseksi”

Lausunnon keskeinen sisältö

Mietinnössä ei ole määritetty yhteiskunnallista ongelmaa, jota lainsäädännöllä ratkaistaan, eikä osoiteta, miksei järjestelmävastaava voi turvata sähköjärjestelmän vakautta ja toimitusvarmuutta nykyisin keinoin. Esitystä ei myöskään vertailla vaihtoehtoisin keinoin saavuttaa sama toimitusvarmuuden taso. Myös vaikutus- ja kustannusarviot, mukaan lukien arvio menettelyn sähkömarkkina- ja kannustinvaikutuksista, puuttuvat. Näiden puutteiden valossa esitetty lainsäädäntötoimi vaikuttaa raskaalta suhteessa siihen rajalliseen lisäkyvykkyyteen (mietinnön mukaan 50–200 MW), jota sillä tavoitellaan.

Yksityiskohtaiset huomiot

1. Työryhmän mietinnössä ei ole määritetty yhteiskunnallista ongelmaa, jota lainsäädännöllä koetetaan ratkaista. Mikä estää järjestelmävastaavaa Fingridiä hankkimasta sähköjärjestelmän toimivuuden ylläpitoa varten tarkoituksenmukaiseksi katsottuja reservejä nykyisen mandaattinsa puitteissa?
2. Jos sähkömarkkinat toimivat, on Fingridillä käytössään menettelyjä sähköjärjestelmän ylläpitoon erilaisissa häiriötilanteissa. Jos sähkömarkkinat eivät toimi, niin tällöin valmiuslain

käyttöönotto olisi perusteltua: teknisten kysymysten, erityisesti vain yhtä tuotantoteknologiaa koskien, lisäksi olisi tällöin tarve ratkaista myös laajempia yhteiskunnan toimivuuteen liittyviä kysymyksiä.

3. Esitetty lainsäädäntötoimi vaikuttaa raskaalta suhteessa mietinnössä esitettyihin mahdollisiin saavutettavissa oleviin lisäkyvykkyyksiin: “nykyisestä voimalaitoskannasta voisi olla saatavissa erityisesti vesitilanteesta ja poikkeaman kestosta riippuen 50–200 MW:n verran”. Määrää voidaan suhteuttaa vaikka mietinnössä esitettyihin nykyisten sähköjärjestelmän reservien kapasiteetteihin, joiden määrä vaihtelee 50 – 1300 MW välillä. Mietinnöstä ei selviä, miksi näiden reservien määrää ei voida kasvattaa nykyisenkaltaisilla kilpailullisilla menettelyillä, mikäli tämä on tarkoituksenmukaista sähköjärjestelmän toimintavarmuuden ylläpitämiseksi.
4. Mietinnössä sivuutetaan lähes tyystin hankkeen sähkömarkkina vaikutukset. Se, että esitetty poikkeusmenettely olisi viimesijaisesti käyttöönotettava mekanismi, ei sulje pois suoria tai epäsuoria sähkömarkkina vaikutuksia.
5. Viimesijaisena keinona käyttöönotettava poikkeusmenettely tarkoittaisi ilmeisesti nykyisten sähkömarkkinamekanismien maksimi- tai minimihintarajoihin osumista. Tällaisilla tilanteilla on mahdollisesti merkittäviäkin taloudellisia vaikutuksia jälleenmyyntiyhtiöihin, kuluttajiin ja muihin sähkökäyttäjiin. Nämä vaikutukset voisivat perustella myös muita toimenpiteitä laajempien yhteiskunnallisten vaikutusten välttämiseksi, kuten vuoden 2022 energiakriisi Euroopassa opetti.
6. Mietinnön arvion mukaisesti poikkeusmenettely koskisi lähinnä suuria vesivoimantuottajia, jotka omistavat myös paljon muuta tuotantokapasiteettia. Esitys voimistaa näiden suurten tuottajien taloudellisia kannustimia tuotannon ajoittamiseksi niin, että niukkuus sähkömarkkinoilla voimistuu: korkeat hinnat hyödyttävät sähköntuottajia (ks. Bobtcheff, de Donder & Salanié, työpaperi, 2025). Mekanismi voi myös avata uuden kanavan markkinavoiman käytölle, samaan tapaan kuin isojen toimijoiden on todettu hyödyntävän siirtoyhteyksien rajoituksia Euroopassa (ks. Graf & Wolak, NBER, 2025).
7. Esitetty menettely muuttaa myös järjestelmävastaavan taloudellisia kannustimia. Mikäli järjestelmävastaavalla on käytössään “maksuton” vesivoiman lupamenettelyistä poikkeaminen, voi tämä vähentää kustannuksia aiheuttavien kilpailullisten reservien hankintaa.
8. Yksittäisen teknologian suosiminen tarkoittaa kilpailevien ratkaisujen poissulkemista vastaavien toiminnallisuuksien tuottamiseksi. Yleensä ajatellaan, että mikäli jotkin toiminnallisuudet katsotaan tarpeellisiksi, on näiden tuottamiseen tarvittavien ratkaisujen hankinta tarkoituksenmukaista toteuttaa kilpailullisten menettelyiden kautta: paras vaihtoehto voittakoon. Mietinnön vakava puute on näiden vaihtoehtojen sivuuttaminen. Esityksen vertailukohtana ei voida pitää sähköjärjestelmän toimitusvarmuutta sinänsä, vaan vaihtoehtoisia keinoja riittävän toimitusvarmuuden tason saavuttamiseksi.
9. Mikäli halutaan valita ratkaisuja, joita nykyisten markkinamekanismien käyttö ei mahdollista, on edelleen tarjolla myös muita vaihtoehtoja. Esimerkiksi vuoden 2022 energiakriisin aikana on ollut esillä sähköverkon jännitteen alentaminen.
10. Vaikutukset eivät kohdistu vain poikkeustilanteisiin vaan myös investointeihin kilpaileviin teknologioihin ja uusien innovaatioiden kehittämiseen. Niukkoina tilanteina vesivoiman käyttöön tuleva lisäkapasiteetti vähentää kilpailijoiden mahdollisia tuottoja samana aikana ja ehkäisee täten investointeja ja kannustimia kehityspanoksiin vesivoiman kanssa kilpaileviin teknologioihin.

11. Esityksen mukainen hallinnollinen menettely lupapoikkeaman käyttöönottoon kasvattaa harmaata aluetta normaaliolojen ja poikkeusolojen välillä. Tämä lisää epävarmuutta toimijoissa, jotka harkitsevat investointeja vesivoimalle vaihtoehtoisin ratkaisuihin.
12. Esitetyn vesivoiman lupapoikkeaman sijaan vaihtoehtoisten uusien teknologioiden mahdollistamisella voisi olla taloudelle muita suotuisia kerrannaisvaikutuksia: kilpailun lisääntyminen ja mahdollisuudet uusien teknologioiden ja sovellusten kehittämiseen.
13. Mietinnössä ei esitetä vaikutus- tai kustannusarvioita, mikäli esitetty mekanismi toteutetaan. Vesivoiman lupamenettelyillä on pyritty suojaamaan muita tahoja vesivoimatuotannosta aiheutuvilta haitoilta ja lupaehdoista poikkeaminen aiheuttaa kustannuksia muihin yksityisiin toimijoihin ja luontopääomaan (Dasgupta, 2021). Epävarmuus lupapoikkeamien mahdollisuuden vaikutuksista voi vaikuttaa esimerkiksi rantatonttien arvoon, vaikka itse menettelyä ei ikinä käytettäisi.
14. Lisäksi, kuten mietinnössä ja siihen liitettyssä työ- ja elinkeinoministeriön 11.5.2026 päivätyssä täydentävässä lausumassa esitetään, aiheuttavat menettelyt suoria kustannuksia. Myös kaikkien esityksen käsittelyyn osallistuneiden virkamiesten ja asiantuntijoiden ajalla on vaihtoehtoiskustannus.
15. Mietinnössä korostetaan vesivoiman luotettavuutta sähköjärjestelmän toimitusvarmuuden turvaamisessa. Tämä jättää huomiotta vesivoiman sääriippuvuuden, kuivina vuosina vesivoiman kyky tuottaa säättövoimaa voi olla huomattavasti alempi kuin muina aikoina.
16. Vesivoiman roolista säättövoiman tuottajana on hiljattain valmistunut Valtioneuvoston kanslian tilaama selvitys, jonka keskeinen johtopäätös on, ettei vesivoima ole säättövoiman tuottajana korvaamaton: pienillä muutoksilla vesivoiman tuotantomahdollisuuksissa ei ole oleellista vaikutusta sähkömarkkinoiden toimintavarmuuteen (Kopsakangas-Savolainen ym., 2024).
17. Merkillepantavaa on myös, että rajallisten kansallisten resurssien käyttö hankkeeseen, jonka hyöty kohdistuu kapealle toimijajoukolle, rajoittaa mahdollisuuksia sähköjärjestelmän kehittämiseen yhteiskunnan kokonaisedun mukaisesti. Valmisteluprosessissa on nähtävissä vesivoimateollisuuden intressien voimakas vaikutus. Se, että keskeinen edunsaaja on edustettuna asiaa valmisteleavassa työryhmässä, muodostaa eturistiriidan, joka on omiaan heikentämään valmistelun riippumattomuutta ja sitä luottamusta, jonka varassa tietoon perustuvan, yhteiskunnan kokonaisetua tarkastelevan valmistelun tulisi tapahtua. Asetelmaa voidaan tarkastella regulatory capture -teorian valossa: vahvalla ja keskittyneellä toimialalla on sekä kannustin että kyky käyttää valmisteluun vaikutusvaltaa, joka ei ole oikeassa suhteessa sen edustamaan osuuteen yhteiskunnan kokonaisedusta (Laffont & Tirole, 1991). Tällaisen asetelman tunnistaminen ja sen vaikutusten torjuminen on valmistelun uskottavuuden kannalta välttämätöntä riippumatta siitä, ovatko yksittäiset valmistelijat toimineet moitteettomasti.
18. Työryhmän kapea tehtävänanto havainnollistaa laajempaa valmistelun ongelmaa: yksittäisiä lainsäädäntöhankkeita viedään läpi arvioimatta niiden kokonaisvaikutuksia, mikä voi tuottaa lainsäädäntöä, jonka yhteisvaikutukset ovat ristiriidassa yhteiskunnan kokonaisedun kanssa, vaikka yksittäiset hankkeet olisi toteutettu järkevästi.
19. Suomessa on aiemmin varottu puuttumasta sähkömarkkinoiden toimintaan. Mikäli, kuten mietinnössä esitetään, ollaan siirtymässä kohti suoraa tuotantoteknologioiden valintaa ja ohjaamista markkinoiden ulkopuolisin toimin, on perusteltua edellyttää valtionhallinnolta riittävä

riippumatonta tilaajaosaamista toimenpiteiden valmistelussa. Mietintö vahvistaa käsitystä, että sähkömarkkinoiden osalta näin ei tällä hetkellä ole.

livo Vehviläinen

Työelämäprofessori

Taloustieteen laitos

Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu

**2. Lausuntonne sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavien toimien menettelyä ja viranomaisjärjestelmää koskevista ehdotuksista (18 luvun 5 b §)**

-

**3. Lausuntonne Energiaviraston tiedonsaantioikeutta koskevista ehdotuksista (18 luvun 5 c §)**

-

**4. Lausuntonne sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavista toimista johtuvien edunmenetysten korvaamista koskevista ehdotuksista (18 luvun 6 a §)**

-

**5. Lausuntonne ehdotuksen vaikutusten arvioinnista (erityisesti millaisia vaikutuksia näette ehdotuksilla olevan ja onko ehdotuksilla muita kuin mietinnössä tunnistettuja vaikutuksia, mitä)**

-

**6. Lausuntonne vesivoiman tilapäisiä lisäämismahdollisuuksia ja sen vaikutuksia koskevan, päätösmenettelyä edeltävän selvityksen tarpeellisuudesta ja toteutuksesta**

-

**7. Muut huomionne ehdotuksesta**

-

Vehviläinen livo  
Aalto yliopisto/Kauppakorkeakoulu