

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 §)

Mietinnössä esitetään säädettäväksi vesilakiin uusi 18 luvun 5a §, jossa säädettäisiin toimista sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi. Ehdotetun säännöksen mukaan Lupa- ja valvontavirasto voisi määrätä sähköjärjestelmän häiriötilanteessa sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi hankkeesta vastaavan poikkeamaan väliaikaisesti vesivoimalaitoksen tai säännöstelyä koskevaan lupaan sisältyvistä juoksutusta ja vedenkorkeutta koskevista määräyksistä ja antaa muita tarpeellisia määräyksiä (jäljempänä myös lupapoikkeama). Lupa- ja valvontaviraston lupapoikkeamaa koskeva päätös voisi olla voimassa kerrallaan enintään kuusi vuotta.

Energiavirasto pitää perusteltuna säännökseen ehdotettua rajausta lupapoikkeaman käyttämiselle siten, että Lupa- ja valvontaviraston myöntämää lupapoikkeamaa voitaisiin soveltaa ainoastaan, mikäli Suomen sähköjärjestelmän käyttövarmuus olisi muutoin uhattuna häiriötilanteen seurauksena.

Energiavirasto pitää tärkeänä, että kynnys lupapoikkeaman käyttämiselle on riittävän korkea, jotta toimenpide itsessään ei aiheuta häiriöitä tai vääristymiä sähkömarkkinoiden toiminnalle. Sen käyttämisen tulee perustua tärkeän yhteiskunnallisen yleisen edun turvaamiseen. Energiavirasto toteaa, että lupapoikkeaman käyttämisessä kyse ei ole markkinaehtoisesta vesivoimalaitoksen tai säännöstelyä koskevan luvan haltijan omalla päätöksellä tekemästä toimenpiteestä vaan se tapahtuisi Suomen sähköjärjestelmän käyttövarmuudesta ja sähkön tuotannon ja kulutuksen tasapainon varmistamisesta vastaavan järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan määräyksestä sähköjärjestelmän tilan niin vaatiessa.

Energiavirasto katsoo, että tilanteet, joissa säännöksessä tarkoitettuja lupapoikkeamia olisi tarvetta soveltaa, ovat hyvin poikkeuksellisia ja todennäköisesti myös varsin harvinaisia. Tästä huolimatta Energiavirasto toteaa, että ehdotettu järjestely on sähkömarkkinasääntelyn näkökulmasta epäselvä ja mahdollisesti myös ongelmallinen. Sähköjärjestelmän käyttövarmuustoimet ja niihin liittyvien

resurssien hankinnan on lähtökohtaisesti oltava järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan vastuulla. Lisäksi niiden hankinnan olisi oltava ennen kaikkea markkinaehtoista.

Energiavirasto huomauttaa, että lupapoikkeaman käyttömahdollisuudesta huolimatta järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan olisi ensisijaisesti pyrittävä tasapainottamaan sähköjärjestelmän tuotanto ja kulutus markkinaehtoisilla toimenpiteillä, kuten hankkimalla tarvittavat resurssit reservimarkkinoilta. Energiavirasto korostaa, että järjestelmävastaavalla kantaverkonhaltijalla on lakisääteinen vastuu kehittää sähkön reservimarkkinoita siten, että riittävästi resursseja voisi osallistua reservimarkkinoille ja sähköjärjestelmän tasapaino kyettäisiin mahdollisimman pitkälle varmistamaan markkinaehtoisilla toimilla.

Ehdotuksessa luodaan viranomaisen Lupa- ja valvontavirastolta hakemien lupapoikkeamien avulla eräänlainen resurssipooli, jota ei myöskään käytetä markkinaehtoisesti. Ehdotus ei kuitenkaan sisällä sääntöjä sille, millä perusteella viranomaisten tulisi valita vesivoimalaitokset ja hankkeet, joiden säännöstelylupiin haettaisiin lupapoikkeamien mahdollisuutta. Mietinnössä mainitaan, että ensimmäisessä vaiheessa tehtäisiin esiselvitys, jossa mm. kartoitettaisiin vesivoimalaitosten säännöstelylupien poikkeamismahdollisuuksia sekä arvioitaisiin poikkeamisen mahdollistaman lisätehon merkitystä ja tarpeellisuutta sähköjärjestelmän hallinnan näkökulmasta ja tarkasteltaisiin muutosten ympäristö- ja vesistövaikutuksia. Ehdotus jättää avoimeksi, kuuluisivatko esiselvityksen piiriin kaikki Suomessa olevat vesivoimalaitokset ja vesistöt, joissa niitä sijaitsee vai tulisiko selvitettävät laitokset ja vesistöt rajata jo lähtötilanteessa joillakin kriteereillä. Edelleen ehdotus jättää avoimeksi, tuleeko esiselvityksen tuloksia soveltaa haettaessa lupapoikkeamien mahdollisuutta Lupa- ja valvontavirastolta esimerkiksi siten, että lupapoikkeamaa haettaisiin kaikille tietyt kriteerit täyttävälle vesivoimalaitoksille tai niiden valinnassa käytettäisiin myös jonkinlaista kilpailutusta. Tämä ongelma korostuu myös siinä, että esiselvityksen tekeminen todetaan mietinnössä yhtenä toteuttamisvaihtoehtona, mutta siitä ja sen velvoittavuudesta ei säännellä ehdotetuissa säännöksissä.

Energiavirasto huomauttaa, että ehdotuksessa määritellyt lupapoikkeamat vievät myös, jo esityksessäkin todetulla tavalla, huomiota markkinaehtoisista toimista etenkin, jos lupapoikkeamien mukaisesta lisätuotannosta voimalaitokselle maksettavat korvaukset ovat houkuttelevia. Mikäli lupapoikkeamia haetaan vain osalle keskenään kilpailevia vesivoimalaitoksia, niin valintakriteerien on oltava selvät ja yksiselitteiset, jotta menettely ei olisi syrjivä.

Ehdotettu lupapoikkeamien tuoma lisäresurssi olisi järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan käytettävissä vain niissä tilanteissa, joissa markkinaehtoiset toimenpiteet ja markkinoilta hankitut tasehallintaresurssit eivät ole riittäviä tasapainottamaan sähkön tuotantoa ja kulutusta. Siten toimenpiteellä pyritään välttämään ja lieventämään muiden sähköjärjestelmän tasapainottamiseen käytettävissä olevien ei-markkinaehtoisten toimenpiteiden käyttämistä, kuten kulutuksen pakotettua vähentämistä järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan määräämillä kiertävillä sähkökatkoilla.

Energiavirasto pitää tärkeänä, että lupapoikkeaman soveltaminen on sidottu sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseen. Siten esimerkiksi korkeat sähkön markkinahinnat eivät olisi peruste lähtee soveltamaan lupapoikkeamaa, vaikka korkea sähkön hinta voisi aiheuttaa merkittävääkin haittaa kotitalouksille, yrityksille ja edelleen koko yhteiskunnalle.

Ehdotuksessa ei kuitenkaan ole määritelty riittävän selvästi lupapoikkeamien mahdollistamien lisäresurssien käyttöönoton kriteerejä. Ehdotus viittaa toisaalta normaalitilaan palauttamiseen suurhäiriön kontekstissa ja toisaalta vain häiriötilanteiden hallintaan. Nämä ovat juridisesti ja

vakavuudeltaan eri tilanteita. Lisäksi sähkön siirtoverkon käyttöä koskevista suuntaviivoista annetun komission asetuksen (2017/1485) mainitsemiin käyttövarmuustapahtumiin ei välttämättä liity tarjousten loppuminen markkinoilta. Siten ehdotuksessa olisi määriteltävä täsmällisemmin, missä tilanteessa lupapoiikkeamien mahdollistamia resursseja voidaan edes käyttää.

Ehdotus ei myöskään määrittele, millä säännöillä järjestelmävastaava kantaverkonhaltija voi kulloinkin valita ja ottaa käyttöön lupapoiikkeamien mahdollistamat lisäresurssit. Varsinaisessa käyttötilanteessa kaikkia lupapoiikkeamien mahdollistamia resursseja ei välttämättä aina tarvittaisi, joten käyttönoton kriteerien ja sääntöjen on oltava tasapuoliset ja syrjimättömät.

Ehdotus myös unohtaa, että sähkömarkkinasääntelyssä sähkön kantaverkonhaltijoiden odotetaan koordinoivan toimintaansa ja tarvittaessa myös resursseja, koska Suomen sähköjärjestelmässä tapahtuvat häiriöt voivat vaikuttaa muidenkin yhteenkytkettyjen siirtoverkkojen toimintaan ja sähköjärjestelmiin ja päinvastoin. Käyttövarmuuden ylläpito on myös reaaliaikaista ja järjestelmän palautus normaalitilaan pitäisi tapahtua 15 minuutin kuluessa.

Energiavirasto katsoo, että esitys pitäisi sitoa selkeämmin myös sähkömarkkinasääntelyyn, jotta se säilyisi kokonaisuutena eivätkä sähkömarkkinat esityksen perusteella pirstaloitu eikä esitys heikentäisi markkinaehtoisten toimien käyttämistä.

Energiavirasto pitää tarpeellisena, että lupapoiikkeaman käyttömahdollisuudesta päätettäisiin jo etukäteen valmiiksi, vaikka lopullinen tarve lupapoiikkeaman soveltamiselle olisi vielä melko epävarmaa. Lupapoiikkeamaa haettaessa on erittäin vaikeaa arvioida, kuinka todennäköinen tarve lupapoiikkeaman mukaisille toimille tulisi lopulta olemaan. Mahdolliset lupapoiikkeaman käyttämistä tarvitsevat sähköjärjestelmän häiriötilanteet voivat kehittyä esimerkiksi talvikaudella pidemmällä aikajaksolla, mutta toisaalta ne voivat syntyä voimalaitosten tai siirtoyhteyksien vikaantumisten tai sääennusteissa olevien virheiden takia hyvinkin äkillisesti ja yllättäen, jolloin tarvittavien lupapoiikkeamien hakeminen ja siihen liittyvien selvitysten tekeminen vasta siinä vaiheessa, kun myös tarve niiden soveltamiselle on tiedossa ja varmaa, olisi käytännössä liian hidasta ja myöhäistä.

Energiavirasto pitää perusteltuna, että Lupa- ja valvontaviraston päätös olisi voimassa kerrallaan riittävän pitkän ajan. Tilanteet, joissa lupapoiikkeaman mahdollistamia toimia olisi tarvetta käyttää sähköjärjestelmän käyttövarmuuden hallitsemiseksi, ovat sinänsä todennäköisesti hyvin harvinaisia ja satunnaisia. Kuitenkin poikkeamaluvan hakemisen ja hakemuskäsittelyn vaatiman työmäärän kannalta on perusteltua, ettei lupapoiikkeamaa tarvitse uudelleen hakea jatkuvasti esimerkiksi vuosittain. Ehdotettua kuuden vuoden pituutta Energiavirasto pitää riittävänä.

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

Mietinnössä esitetään, että uuden 5 b §:n perusteella hakemuksen Lupa- ja valvontavirastolle 5 a §:ssä tarkoitettua lupapoiikkeamasta voisi tehdä Energiavirasto. Ehdotuksen mukaan hakemuksessa olisi yksilöitävä hakemuksen kohteena olevat hankkeet sekä tehtävä ehdotus lupamääräyksistä poikkeamista koskeviksi ja muiksi tarpeellisiksi määräyksiksi. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä toimia koskevan hakemuksen sisällöstä ja hakemukseen liitettävistä tiedoista.

Energiavirasto toteaa, että lupapoiikkeamassa sinänsä on kyse yleisen yhteiskunnallisen edun turvaamisesta, mikä voi olla ristiriidassa yksittäisen toimijan intressien kanssa. Kuitenkin

Energiavirasto pitää ongelmallisena ehdotettua mallia, jossa lupapoiikkeaman hakeminen tapahtuisi viranomaisen aloitteesta toiselta viranomaiselta.

Eri viranomaisille on säädetty eri tehtävät ja toimivallat, jolloin lupapoiikkeamaa hakevalla viranomaisella ei ole osaamista ja toimivaltaa niissä asioissa, jotka kuuluvat hakemusta käsittelevälle viranomaiselle. Toisaalta hakemusta käsittelevä viranomainen ei voi ottaa kantaa niihin asioihin, joissa lupapoiikkeamaa hakeva viranomainen on toimivaltainen tekemään ratkaisut.

Näin ollen Energiavirasto ei pidä mietinnössä Energiavirastolle ehdotettua roolia järjestelyn toteutuksessa perusteltuna ja sopivana. Energiaviraston tehtävät ja osaamisalueet soveltuvat luontevasti sähköjärjestelmää ja sähkön toimitusvarmuutta koskeviin osuuksiin. Energiavirastolla ei kuitenkaan ole kaikkea ehdotetun kokonaisuuden edellyttämää osaamista, ja tätä osaamista on Energiaviraston käsityksen mukaan paremmin toisilla viranomaisilla. Energiavirasto pitää myös hallinnon tehokkuuden vastaisena, että useammat eri viranomaiset joutuvat hankkimaan samaa osaamista.

Energiavirasto katsoo, että ehdotuksessa ei ole arvioitu riittävästi, millä viranomaistahoilla olisi tosiasiallisesti parhaimmat edellytykset käytännössä laatia 5 a §:ssä tarkoitettua lupapoiikkeamaa koskeva hakemus ja kerätä siihen tarvittavat tiedot ja tehdä tarpeelliset selvitykset sekä laatia ja toimittaa lupapoiikkeamaan liittyvien toimien käytön jälkeiset selvitykset ja tähän perustuen toimittaa mahdollinen ehdotus edunmenetyksien korvaamisesta Lupa- ja valvontavirastolle.

Mietinnössä roolin antamista Energiavirastolle on perusteltu sillä, että lupapoiikkeamalla tarkoitetuilla toimilla pyritään osaltaan turvaamaan sähköjärjestelmän käyttövarmuutta, jolloin työryhmä on katsonut, että niitä koskevan hakemuksen tekeminen olisi perusteltua osoittaa sähkömarkkinoiden toimintaa ja toimitusvarmuutta valvovalle viranomaiselle eli Energiavirastolle.

Energiaviraston näkemyksen mukaan lupapoiikkeamaa koskevassa hakemuksessa ja sen käsittelyssä keskeisessä roolissa ovat kuitenkin ympäristövaikutuksia ja erityisesti vesivoimaa sekä vesien hoitoa koskevat selvitykset ja tiedot eivätkä niinkään sähkömarkkinoiden toimintaan ja sähköjärjestelmän toimitusvarmuuteen liittyvät asiat. Energiavirasto ei näe myöskään mahdollisena, että Lupa- ja valvontavirasto voisi hakemuskäsittelyssä edes mitenkään arvioida lupapoiikkeaman tarpeellisuutta sähköjärjestelmän käyttövarmuuden varmistamisen kannalta.

Lisäksi on huomattava, että vaikka tarve lupapoiikkeaman käyttämiselle tulee sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamisesta, niin lupapoiikkeamapäätöksessä ovat kuitenkin arvioitavana sähkön toimitusvarmuustilanteen ja sähköjärjestelmän käyttövarmuuden sijasta pikemminkin haetun lupapoiikkeaman soveltamisen vaikutukset vesienhoidon ympäristötavoitteille sekä yleisiin ja yksityisiin etuihin.

Lupapoiikkeamaa koskevan hakemuksen laatiminen sekä siihen liitettävien tietojen kerääminen, tarvittavien selvitysten hankkiminen sekä tarpeellisten määräysehdotusten tekeminen Lupa- ja valvontavirastolle edellyttää siten erityisesti ympäristöllisten ja vesien hoitoon liittyvien vaikutusten arviointiin liittyviä tietoja ja asiantuntijuutta, jota Energiavirastolla ei nykyisellään ole olemassa eikä sellaisen hankkimista Energiavirastolle voida pitää perusteltuna, mikä on myös tunnistettu mietinnössä.

Energiavirasto huomauttaa edelleen, että muutoksenhaku ehdotetun 5 b §:n 1 momentin mukaisesta Lupa- ja valvontaviraston lupapoiikkeamaa koskevasta päätöksestä on epäselvä. Ehdotuksesta ei käy selville, olisiko hankkeesta vastaavalla luvanhaltijalla oikeus hakea muutosta kyseiseen päätökseen, mikäli se ei ole sitä edes hakenut tai mikäli luvanhaltijan intressit asiaan ovat

toiset, ja olisiko myös Energiavirastolla vastaava muutoksenhakuoikeus, mikäli Lupa- ja valvontavirasto ei hyväksyisi Energiaviraston hakemusta. Koska Lupa- ja valvontavirasto arvioisi hakemuskäsittelyssä lähinnä haetun lupapoiikkeaman ympäristö- ja vesistövaikutuksia, Energiavirastolla ei välttämättä olisi osaamista taikka intressiä lähteä valittamaan Lupa- ja valvontaviraston päätöksestä.

Edellä kuvattujen mietinnössä ehdotettuun malliin liittyvien ongelmien takia Energiavirasto esittää, että jatkovalmistelussa harkittaisiin myös toisenlaista mallia, jossa lupapoiikkeamien hakeminen ei tapahtuisi viranomaisvetoisesti. Energiavirasto ehdottaa harkittavaksi, että lupapoiikkeamien hakeminen Lupa- ja valvontavirastolta tapahtuisi hankkeesta vastaavien luvanhaltijoiden toimesta. Tällöin Energiavirasto voisi sähköjärjestelmän käyttövarmuustarpeiden perusteella esimerkiksi kilpailuttamalla hankkia tällaiseen resurssipooliin valmiiksi vesivoimalaitosresursseja, joiden valinnan edellytys olisi niiden etukäteen hankkima oikeus lupapoiikkeamaan tai valintaan sisältyisi niille velvollisuus hankkia sellainen tiettyssä määrääjässä. Energiavirasto puolestaan voisi päätöksellään vahvistaa järjestelmävastaavalle kantaverkonhaltijalle säännöt, joiden mukaisesti se voisi ottaa käyttöön lupapoiikkeamien mahdollistamia resursseja turvaamaan sähköjärjestelmän tasapainoa. Tällöin eri viranomaisten roolit ja vastuut olisivat selkeät ja vastaisivat niiden toimivaltaa ja osaamista. Tämä ei myöskään estäisi laatimasta mietinnössä kuvattua esiselvitystä, jonka tarkoituksena on lähinnä kartoittaa mahdollista potentiaalia lupapoiikkeamien kautta saatavalle lisäresurssille sähköjärjestelmän häiriötilanteissa.

Energiavirasto toteaa, että mikäli mietinnössä esitetyt tehtävät ja rooli kuitenkin osoitettaisiin Energiavirastolle, kyseiset tehtävät olisivat virastolle täysin uudenlaisia ja niiden hoitaminen väistämättä edellyttäisi virastolle tarvetta hankkia lisäresursseja ja täysin uudenlaista osaamista, vaikka selvitysten ja esitysten laatimiseen tarvittavaa asiantuntemusta olisi todennäköisesti aiheellista hankkia Energiaviraston ulkopuolisena palveluna joko toisilta viranomaisilta tai yksityisiltä palveluntarjoajilta. Energiavirasto myös huomauttaa, että tarvittavan osaamisen ja resurssien hankkiminen ulkopuolisenakin palveluna aiheuttaisi joka tapauksessa Energiavirastolle merkittäviä kustannuksia, joihin Energiavirastolle ei nykyisellään ole varaa. Siten Energiavirasto katsoo, että mikäli nämä tehtävät ja vastuut osoitetaan Energiavirastolle, valtion talousarviosta olisi osoitettava niiden hoitamista varten virastolle myös huomattava lisärahoitus. Lisäksi Energiavirasto edelleen huomauttaa, että kustannustehokkaampaa olisi, jos näistä tehtävistä vastaisi sellainen viranomainen, jolla on jo niiden hoitamiseen vaadittua osaamista ja asiantuntijuutta.

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

Ehdotuksessa on esitetty, että hakemuksen valmistelua Energiavirastossa tukisi ehdotetun 5 c §:n mukainen oikeus Energiavirastolle saada tietoa toimien ja niiden vaikutusten arvioinnin näkökulmasta keskeisiltä viranomaisilta ja muilta tahoilta, mukaan lukien järjestelmävastaavalta kantaverkonhaltijalta sekä luvanhaltijalta.

Energiavirasto huomauttaa, että ehdotettu tiedonsaantioikeus koskee ainoastaan mainituilla tahoilla valmiiksi olevia tai verraten helposti hankittavia ja koostettavia tietoja. Kyseiseen säännökseen ei sisältyisi näille tahoille esimerkiksi velvollisuutta tehdä uusia ja mahdollisesti merkittävästikin kuormittavia selvityksiä Energiavirastolle.

Energiavirasto toteaa, että Energiavirastolle esitetyt tehtävät edellyttävät myös uutta tiedonkeruuta sekä selvitysten ja ehdotusten tekemistä. Energiavirasto katsoo, että ehdotetussa 5 c §:ssä esitetty

tiedonsaantioikeus ei ole riittävä varmistamaan, että Energiavirasto tosiasiallisesti pystyisi keräämään sille esitettyjen tehtävien hoitamisessa tarvittavia tietoja sekä laatimaan ehdotuksen mukaan Lupa- ja valvontavirastolle tarvittavia selvityksiä ja määräysehdotuksia.

Edelleen ehdotettu säännös ei mitenkään varmista, että esimerkiksi muilla viranomaisilla olisi minkäänlaista velvollisuutta laatia Energiavirastolle ehdotetuissa säännöksissä tarvittavia selvityksiä.

Energiavirasto esittää, että lakiehdotuksen jatkovalmistelussa varmistetaan, että muilla viranomaisilla on tarvittaessa vastuu laatia tai hankkia tarvittavat selvitykset eikä vastuu niistä ole yksinomaan Energiavirastolla.

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

Ehdotetussa 6 a §:n 2 momentissa esitetään, että Lupa- ja valvontavirasto voi lupapoiikkeaman mukaisiin toimiin ryhtymisen jälkeisen selvityksen perusteella, jos aiheutuneiden edunmenetysten laatu ja laajuus tai asianosaisten suuri määrä sitä edellyttää, antaa hakijan eli Energiaviraston tehtäväksi laatia esityksen edunmenetysten korvaamiseksi.

Energiavirasto toteaa, että 6 a §:n 2 momentissa ehdotettu tarkoittaisi käytännössäkin, että tällaisessa tapauksessa Energiaviraston tehtäväksi tulisi todennäköisesti poikkeuksetta laatia Lupa- ja valvontavirastolle esitys edunmenetysten korvaamisesta asianosaisille ottaen samalla huomioon valtionhallinnon säästötoimet. Myös tältä osin Energiavirasto toistaa edellä todetusti, ettei virastolla itsellään ole käytännössä riittäviä edellytyksiä arvioida ja laatia esitystä Lupa- ja valvontavirastolle siitä, miten lupapoiikkeaman soveltamisesta aiheutuneita edunmenetyksiä tulisi korvata haitankärsijöille. Energiavirasto lisäksi huomauttaa, ettei Energiavirasto omilla resursseillaan pystyisi käsittelemään yksittäisten haitankärsijöiden mahdollisia korvaushakemuksia tai selvittämään niille lupapoiikkeaman käyttämisestä aiheutunutta haittaa, etenkin jos asianosaisten määrä on merkittävä.

Ehdotettu tehtävä olisi myös hyvin kaukana Energiaviraston nykyisistä tehtävistä. Energiavirastolle nykyisin ei sisälly tehtäviä, joissa viraston olisi määritettävä, ketkä ovat olleet mahdollisia haitankärsijöitä ja millaisia korvauksia niille pitäisi maksaa, eikä Energiaviraston nykyisiin tehtäviin muutoinkaan sisälly minkäänlaisia korvausten maksatuksia aiheutuneesta haitasta tai edunmenetyksistä yksityisille henkilöille tai elinkeinonharjoittajille ja yrityksille. Edelleen Energiavirasto huomauttaa, että ehdotuksessa ei määritetä kovinkaan tarkasti, ketkä voisivat olla tahoja, joiden edunmenetyksiä olisi arvioitava ja joille niitä voitaisiin korvata. Lisäksi Energiavirasto huomauttaa, ettei ehdotus käsittele lainkaan sitä, saavatko vesivoimalaitokset millaisen korvauksen lupapoiikkeamien käytöstä ja olisivatko ne mahdollisesti lisäksi oikeutettuja korvaukseen, mikäli lupapoiikkeaman käytöstä aiheutuu niille lisäkustannuksia tai saamatta jääneitä tuloja.

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

Vaikutukset sähköjärjestelmään

Energiavirasto toteaa, että ehdotetun lupapoiikkeaman käyttämisellä sähköjärjestelmän häiriötilanteessa, kun markkinoilta saatavat tasehallintaresurssit ovat jo käytössä, voidaan ehkäistä tai pienentää tarvetta järjestelmävaraavan sähkön kantaverkonhaltijan määräyksestä tehtäville

sähkönkulutuksen rajoittamistoimille kuten kiertäville sähkökatkoille. Mikäli sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi jouduttaisiin sähkönkulutuksen rajoittamistoimiin, niillä voisi olla merkittäviä ja vakavia sekä osin myös ennakoimattomia vaikutuksia koko yhteiskunnalle.

Mietinnössä on esitetty arvio, että lisätehoa nykyisestä voimalaitoskannasta voisi olla saatavissa erityisesti vesitilanteesta ja poikkeaman kestosta riippuen 50–200 MW:n verran. Energiavirasto toteaa, että viraston ylläpitämän voimalaitosrekisterin mukaan Suomessa on yhteensä 138 vähintään 1 MVA:n nimellisteholla olevaa vesivoimalaitosta ja näiden yhteenlaskettu nimellinen kokonaiskapasiteetti on 3234 MW. Siten lupapoiikkeaman avulla saatavilla oleva lisäteho vastaisi noin 1,5–6 prosenttia Suomen vesivoimalaitosten kokonaiskapasiteetista. Energiavirasto toteaa, että vaikka lisäteho suhteessa kokonaiskapasiteettiin on varsin pieni, sillä voi kuitenkin olla sähköjärjestelmän häiriötilanteen hallitsemiseksi huomattavakin merkitys.

Vaikutukset Energiavirastoon

Energiavirasto toteaa, että mietinnön ehdotuksilla olisi huomattava vaikutus Energiavirastoon. Ehdotukset sisältävät Energiavirastolle täysin uudentyyppisiä tehtäviä ja tarvetta lisäresursseihin, vaikka ehdotetut säännökset eivät kuitenkaan sellaisenaan velvoittaisi viranomaisia toimenpiteisiin vaan ainoastaan mahdollistaisivat ehdotuksissa tarkoitettujen, sähköjärjestelmien käyttövarmuuden turvaamista palvelevien menettelyjen käynnistämisen.

Energiaviraston kannalta ongelmallisia ovat erityisesti seuraavat Energiavirastolle mietinnössä esitetyt tehtävät, joiden hoitamiseen virastolla itsellään ei ole riittäviä edellytyksiä ja resursseja eikä niiden hankkiminen virastoon ole käytännössä mahdollista:

- ehdotetussa 5 a §:n 4 momentissa mainittu Lupa- ja valvontavirastolle laadittava selvitys toimien vaikutuksista yksityisiin ja yleisiin etuihin ja ympäristöön sekä tarvittaessa esitys Lupa- ja valvontavirastolle määräysten tarkistamiseksi, mikäli lupapoiikkeaman mukaisiin toimiin on ryhdytty,
- ehdotetussa 5 b §:n 2 momentissa mainitun Lupa- ja valvontavirastolle toimitettavan hakemuksen sisältö siltä osin kuin se koskisi muita kuin sähköjärjestelmään liittyviä tekijöitä, sekä
- ehdotetussa 6 a §:n 2 momentissa tarkoitettun Lupa- ja valvontaviraston pyytämän esityksen laatiminen edunmenetyksen korvaamisesta, mikäli lupapoiikkeaman mukaisiin toimiin ryhtymiseen jälkeen aiheutuneiden edunmenetysten laatu ja laajuus tai asianosaisten suuri määrä edellyttää tällaista esitystä.

Energiavirasto on samaa mieltä työ- ja elinkeinoministeriön mietintöön 11.5.2025 antaman täydentävän lausuman kanssa siitä, että järjestelyyn osallistuville viranomaisille tulisi osoittaa tehtäviä, jotka kuuluvat kunkin viranomaisen tehtäviin ja osaamisalueeseen.

Mietinnössä on esitetty, että ensi vaiheessa tehtäisiin poikkeamismahdollisuuksia kartoittava esiselvitys, joka laadittaisiin viranomaisten yhteistyönä. Esiselvitykset olisi mahdollisesti tehtävä vesistökohtaisesti, ja mietinnön arvion mukaan vesistökohtaisten esiselvitysten kustannusten suuruusluokka voisi olla 50.000–100.000 €/vesistö. Koska selvitettäviä vesistöjä on useita, esiselvityksen kokonaiskustannukset voivat Energiaviraston käsityksen mukaan nousta useisiin satoihin tuhansiin euroihin. Mietinnössä ei ole otettu kantaa, tulisivatko esiselvityksestä aiheutuneet kustannukset niiden laatimiseen osallistuvien viranomaisten maksettavaksi.

Edelleen ehdotuksessa esitetään, että Energiavirastolle annettaisiin toimivalta lupamääräyksistä poikkeamista koskevan asian vireillepanoon Lupa- ja valvontavirastossa. Energiavirasto ei tässä vaiheessa voi kaikilta osin arvioida, kuinka suuri työmäärä ja kuinka paljon kustannuksia hakemusten ja niiden liitteeksi tarvittavien selvitysten ja ehdotusten laatimisesta voisi aiheutua, koska ehdotuksen mukaan tarkempia säännöksiä hakemuksen sisällöstä ja hakemukseen liitettävistä tiedoista voidaan antaa Valtioneuvoston asetuksella. Tästä huolimatta Energiavirasto toteaa, että hakemuksen laadinta edellyttää tuekseen ympäristö- ja vesitalousasioiden erityisasiantuntemusta, jota Energiavirastolla ei tällä hetkellä ole, eikä tällaisen resurssin pysyvää perustamista Energiavirastoon voida pitää tarkoituksenmukaisena. Käytännössä Energiaviraston olisi hankittava hakemuksen laatimiseen asiantuntemusta ulkopuolisena palveluna joko toisilta viranomaisilta tai yksityisiltä palveluntarjoajilta. Energiavirasto huomauttaa, että Energiaviraston ollessa vastuussa hakemuksesta, sillä täytyy kuitenkin tilaajana olla riittävää omaa asiantuntemusta ainakin määrittämään ulkopuolelta tilattavat selvitykset sekä varmistamaan, että saadut selvitykset ja ehdotukset ovat riittävän laadukkaita ja että niiden laatiminen on tehokasta. Energiaviraston käsityksen mukaan näistä aiheutuvat kustannukset tulisivat Energiaviraston kannettavaksi riippumatta siitä, tilattaisiinko selvitykset toisilta viranomaisilta vai yksityisiltä palveluntarjoajilta. Lisäksi mietinnöstä ei käy täysin selvästi esille, olisiko lupapoiikkeamaa koskevat hakemukset tehtävä jokaisesta hankkeesta (vesivoimalaitoksesta) erikseen vai voisiko samaan hakemukseen sisällyttää esimerkiksi kaikki samassa vesistössä olevat vesivoimalaitokset niiden omistajista riippumatta. Mikäli hakemukset olisi laadittava jokaisesta hankkeesta erikseen, se lisäisi Energiaviraston kustannuksia entisestään.

Mietinnössä myös esitetään, että Energiaviraston olisi lupapoiikkeaman mahdollistamien toimien mahdollisen käytön jälkeen tehtävä selvitys Lupa- ja valvontavirastolle toimien vaikutuksista yksityisiin ja yleisiin etuihin ja ympäristöön sekä tarvittaessa esitys määräysten tarkistamiseksi. Energiaviraston käsityksen mukaan tässä tarkoitettussa selvityksessä on kyse muusta kuin toimien vaikutuksista sähköjärjestelmään sekä toimitus- ja käyttövarmuuteen. Energiavirasto toteaa, ettei sillä ole tällaisen selvityksen ja siihen pohjautuvan esityksen tekemisessä tarvittavaa toimien ympäristöllisiä vaikutuksia koskevaa asiantuntemusta eikä sellaisen resurssin hankkimista Energiavirastoon voida pitää tarkoituksenmukaisena. Siten Energiavirasto joutuisi teettämään nämä selvitykset ja esitykset käytännössä ulkopuolisena palveluna. Myös tämän tehtävän osalta Energiavirasto toteaa samoin kuin lupapoiikkeamaa koskevan hakemuksen kohdalla, että tilattaessa nämä selvitykset ulkopuolelta virastolla itsellään täytyy kuitenkin tilaajana olla riittävää omaa asiantuntemusta ainakin määrittämään ulkopuolelta tilattavat selvitykset sekä varmistamaan, että saadut selvitykset ja ehdotukset ovat riittävän laadukkaita ja että niiden laatiminen on tehokasta. Lisäksi Energiaviraston käsityksen mukaan näistä aiheutuvat kustannukset tulisivat Energiaviraston kannettavaksi riippumatta siitä, tilattaisiinko selvitykset toisilta viranomaisilta vai yksityisiltä palveluntarjoajilta.

Lisäksi mietinnössä esitetään, että jos lupapoiikkeamien käytöstä korvattavat edunmenetykset jakautuvat laajalle ja niitä on paljon, Energiaviraston olisi Lupa- ja valvontaviraston pyynnöstä selvitettävä aiheutuneet edunmenetykset ja laadittava Lupa- ja valvontavirastolle esitys edunmenetysten korvaamiseksi. Energiavirasto toteaa, ettei sillä ole tällaisen selvityksen ja siihen pohjautuvan esityksen tekemisessä tarvittavaa asiantuntemusta. Siten Energiavirasto joutuisi teettämään nämä käytännössä ulkopuolisena palveluna. Myös tämän tehtävän osalta Energiavirasto toteaa edellisten tehtävien tavoin, että myös tilattaessa nämä selvitykset ja esitykset ulkopuolelta virastolla itsellään täytyy kuitenkin tilaajana olla riittävää omaa asiantuntemusta ainakin määrittämään ulkopuolelta tilattavat selvitykset sekä varmistamaan, että saadut selvitykset ja ehdotukset ovat riittävän laadukkaita ja että niiden laatiminen on tehokasta. Lisäksi Energiaviraston

käsityksen mukaan näistä aiheutuvat kustannukset tulisivat Energiaviraston kannettavaksi riippumatta siitä, tilattaisiinko selvitykset toisilta viranomaisilta vai yksityisiltä palveluntarjoajilta.

Energiavirasto toteaa edellä olevan perusteella, etteivät mietinnössä Energiavirastolle osoitetut tehtävät vastaa juuri ollenkaan Energiaviraston nykyisiä tehtäviä ja osaamista. Energiavirasto esittääkin, että oikeusministeriö arvioisi lakiehdotuksen jatkovalmistelussa tarkemmin myös muita toteutusvaihtoehtoja ja miten jo lainsäädäntötasolla osoitetaan ja varmistetaan eri viranomaisille vastuita sen mukaan, mitkä ovat niiden tehtävät ja osaamisalueet. Energiavirasto lisäksi huomauttaa, että uudet tehtävät pitäisi hallinnon tehokkuudenkin kannalta osoittaa ensisijaisesti sellaisille viranomaisille, joilla on jo osaamista kyseisistä asioista. Tästä syystä Energiavirasto esittääkin, että oikeusministeriö harkitsisi jatkovalmistelussa vaihtoehtoista mallia, jossa näitä tehtäviä ei osoitettaisi Energiavirastolle taikka hakemukset ja selvitykset Lupa- ja valvontavirastolle eivät tapahtuisi viranomaisvetoisesti.

Edelleen Energiavirasto huomauttaa, että edellä mainittuihin tehtäviin liittyvien selvitysten ja esitysten teettämisestä virastolle aiheutuvien kustannusten lisäksi lupapoiikkeama koskevan hakemusasian käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa peritään Lupa- ja valvontaviraston maksuista annetun valtioneuvoston asetuksen mukainen maksu. Poikkeamaluvan hakijana myös nämä maksut tulisivat siten Energiaviraston maksettavaksi.

Yhteenvedon Energiavirasto katsoo, että työryhmän ehdotus merkitsisi Energiavirastolle joka tapauksessa lisäresurssitarpeita ja merkittäviäkin lisäkustannuksia, joiden suuruutta tässä vaiheessa on mahdotonta arvioida. Energiavirasto toteaa, että mikäli nämä mietinnössä esitetyt lisätehtävät tulevat tällaisenaan Energiavirastolle, virastolle on valtion talousarviosta osoitettava riittävät lisäresurssit ja -määrärahat niiden asianmukaiseen hoitamiseen. Energiaviraston nykyiset resurssit ja määrärahat eivät mahdollista näiden tehtävien hoitamista milteään osin. Energiaviraston rahoituksesta suurin osa tulee valtion talousarviossa myönnettyistä määrärahoista ja pienempi osa maksullisista suoritteista. Mietinnössä esitetyistä tehtävistä aiheutuvia kustannuksia Energiavirasto ei voi kattaa maksullisina suoritteina vaan sitä varten virasto tarvitsisi lisämäärärahat valtion talousarviosta. Energiavirasto edellyttää, että lain jatkovalmistelun yhteydessä varmistetaan, että Energiavirastolle osoitetaan riittävät lisäresurssit, mikäli mietinnössä esitetyt tehtävät tulevat Energiaviraston hoidettavaksi.

Ilman Energiavirastolle osoitettavia lisäresursseja lakiehdotus tulisi jäämään käytännössä toimeenpanematta eikä sähköjärjestelmän häiriötilanteissa olisi käytettävissä lupapoiikkeamien mahdollistamaa lisätehoa. Energiavirasto huomauttaa, että ehdotetuilla lupapoiikkeamilla on mahdollista välttyä sähköjärjestelmän häiriötilanteissa merkittävilikin yhteiskunnallisilta taloudellisilta vahingoilta, joihin nähden viranomaisten tarvitsemat varsin huomattavat lisäresurssit ja -määrärahat ovat kuitenkin pienet.

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

Mietinnössä esitetään, että ensi vaiheessa tehtäisiin vesivoiman hetkellisiä lisäsmahdollisuuksia ja niiden vaikutuksia kartoittava esiselvitys, joka laadittaisiin keskeisten viranomaisten ja hankkeesta vastaavien yhteistyönä. Tällainen selvitystyö tukisi poikkeamista koskevan hakemuksen laadintaa, mutta selvitystyöllä ei milteään osin ratkaistaisi poikkeamisen edellytyksiä.

Energiavirasto pitää tällaisen esiselvityksen laatimista tarpeellisena, jotta saataisiin selvyys kuinka suuri potentiaali olisi lupapoikkeamien kautta saatavilla. Esiselvityksen perusteella voitaisiin rajata, mitä hankkeita ja vesistöjä koskien mahdolliset hakemukset lupapoikkeamista olisivat tarkoituksenmukaista laatia ja laittaa vireille. Esiselvitys voidaan tehdä yhtenä valtakunnallisena lupamääräyksistä poikkeamisen mahdollisuuksia kartoittavana selvityksenä kuin myös esimerkiksi vesistökohtaisesti.

Energiavirasto katsoo, että tällaisesta selvityksestä tulisi säätää laintasolla kuitenkin siten, ettei se tarpeettomasti jäykistä selvitysprosessia ja eri tahojen välistä yhteistyötä. Kuitenkin Energiavirasto pitää tarpeellisena, että esiselvityksen tavoitteet ja vastuut selvityksen tekemiseen osallistumisesta määritetään riittävän selvästi kuten myös siitä aiheutuvien kustannusten kattaminen. Samaten tarvittaessa olisi säädettävä, kuinka velvoittavaa on käyttää esiselvityksen tuloksia.

7. Muut huomionne ehdotuksesta

Yhteenvedona Energiavirasto toteaa, että mietinnössä esitetty mahdollisuus lupapoikkeaman käyttämiseen sähköjärjestelmän käyttövarmuuden varmistamiseen häiriötilanteissa on perusteltu. Samoin myös sen rajaaminen koskemaan ainoastaan tilanteita, joissa markkinaehtoiset toimenpiteet ja markkinoilta hankitut tasehallintaresurssit eivät ole riittäviä tasapainottamaan sähkön tuotantoa ja kulutusta. Energiavirasto korostaa, että ehdotus ei saa estää reservimarkkinoiden kehittämistä eikä vähentää järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan vastuuta sähköjärjestelmän tasapainon varmistamiseksi tarvittavien resurssien hankinnassa.

Mietinnössä olevat ehdotukset sisältävät kuitenkin Energiavirastolle merkittäviä lisätehtäviä, joiden tekemiseen virastolla ei ole tarvittavaa asiantuntemusta eikä sellaisen hankkimista voida pitää perusteltuna. Energiavirasto katsoo, että tehtävät edellyttävät erityisesti ympäristöllisten ja vesien hoitoon liittyvien vaikutusten arviointiin liittyviä tietoja ja asiantuntijuutta, jota Energiaviraston käsityksen mukaan on paremmin muilla viranomaisilla. Energiavirasto esittää oikeusministeriölle, että lakiehdotuksen jatkovalmistelussa harkitaan tarkemmin myös muita toteutusvaihtoehtoja ja miten jo lainsäädäntötasolla osoitetaan ja varmistetaan eri viranomaisille vastuita ja tehtäviä sen mukaan, mitkä ovat niiden toimivaltuudet ja osaamisalueet.

Mikäli Energiavirastolle osoitetaan ehdotuksen mukaisia tehtäviä, virastolle on lain jatkovalmistelussa myös turvattava tarvittavat lisäresurssit ja -määrärahat näiden tehtävien asianmukaista hoitamista varten.

Nurmi Simo
Energiavirasto

Paananen Antti

Energiavirasto