

Yksityisoikeus ja oikeudenhoito
Yksityisoikeus ja maksukyvyttömyys

Muistio

Lainsäädäntöneuvos Jari Salila
Erytisasiantuntija Mari Pihalehto

2.10.2025

VÄLIAIKAINEN POIKKEAMINEN VESIVOIMALAITOKSEN LUPAMÄÄRÄYKSISTÄ SÄHKÖJÄRJESTELMÄN TASAPAINOTTAMISEKSI

1. Vesivoima sähköjärjestelmän tasapainottajana

Sähköjärjestelmän vakaus edellyttää, että sähköjärjestelmä on kaiken aikaa tasapainossa, eli että sähköä tuotetaan joka hetki sama määrä kuin sitä kulutetaan, jolloin verkon taajuus pysyy vakana. Tähän tasapainoon kohdistuvien mahdollisten poikkeamien tasapainottamisessa apuna käytetään reservejä, joita kantaverkkoyhtiö Fingrid hankkii pohjoismaisilta reservimarkkinoilta. Poikkeamia voivat aiheuttaa monet tekijät, kuten esimerkiksi tuulivoiman tuotantoennusteiden poikkeamat ja tuotantolaitosten tai siirtoyhteyksien vioittuminen. Poikkeamia voi periaatteessa ilmetä milloin tahansa, mistä syystä säätösähkön jatkuva saatavuus ja riittävä kapasiteetti reservimarkkinoilla on sähköjärjestelmän kannalta välttämätöntä. Sähköjärjestelmän reservimarkkina koostuu useista eri reservituotteista, jotka on luotu vastamaan verkon erilaisiin tarpeisiin. Suomessa reservituotteilta edellytetty kapasiteetti on esimerkiksi automaattisen taajuuden palautusreservin (aFRR) osalta noin 65 MW ja manuaalisen taajuuden palautusreservin (mFRR) osalta noin 880–1300 MW ylössäätöön ja noin 575 MW alassäätöön.

Sähkön eri tuotantomuodoista vesivoima soveltuu erityisen hyvin reservituotannoksi kustannustehokkaan ja nopean säädettävyytensä ansiosta. Vesivoiman merkitys sähköjärjestelmän taajuuspoikkeamisissa nopeasti aktivoitavissa automaattisissa reserveissä sekä manuaalisesti aktivoitavissa reserveissä eli säätösähkömarkkinoilla onkin merkittävä. Esimerkiksi manuaalisessa taajuuden palautusreservissä (mFRR) vesivoimaa aktivoitiin taajuuden ylössäätöön keskimäärin noin 11 GWh kuukaudessa vuosina 2022–2023, mikä vastasi noin 69 % kaikista

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

tilastoiduista aktivoinneista. Alassäätöön vesivoimaa aktivoitiin samana ajanjaksona keskimäärin noin 14 GWh kuukaudessa, mikä vastasi noin 71 % kaikista tilastoiduista aktivoinneista.

Esimerkiksi rajajohtohäiriön tai ison voimalaitoksen verkosta irtoamisen kaltaisissa häiriötilanteissa verkkoon voidaan saada nopeasti suuri määrä tehoa vesivoimaa aktivoimalla. Vesivoimalaitoksen näkökulmasta tämä tarkoittaa voimalan tuotantotehon ja siten veden säännöstelyn voimakastakin muuttamista lyhyellä aikavälillä. Tällaista säännöstelyä kutsutaan lyhytaikaissäännöstelyksi.

2. Vesilain mukaisten lupien muuttamisesta

Vesivoiman hyödyntämisen luvanvaraisuudesta säädetään vesilaissa (587/2011). Vesivoimalaitoksella on oltava toiminnalleen vesilain mukainen lupa, jossa voidaan määrätä vesivoiman tuotannossa ylläpidettävistä virtausmääristä ja muista juoksutuskäytännöistä, mukaan lukien lyhytaikaissäännöstelystä. Vallitsevan tulkinnan mukaan lyhytaikaissäännöstelyn harjoittaminen vesivoimalaitoksella edellyttää tätä koskevia nimenomaisia, säännöstelylle tietyt reunaehdot asettavia lupamääräyksiä. Lyhytaikaissäännöstelyn väliaikainenkin kasvattaminen yli luvassa asetettujen rajojen edellyttäisi täten laitoksen luvan muuttamista. Luvan muuttamista edellyttäisi myös lyhytaikaissäännöstelyn aloittaminen laitoksella, jonka luvassa siitä ei ole määrätty.

Vesivoimalaitoksen luvan muuttamiseen soveltuvat vesilain 11 luvun hakemusmenettelyä koskevat säännökset. Menettelyn lähtökohtana on luvan muuttamista tarkoittava hakemus, jonka perusteella lupaviranomainen selvittää toiminnasta aiheutuvat vaikutukset yleisiin ja yksityisiin etuihin. Asian selvittämiseksi lausuntoja pyydetään asianosaisilta ja yleistä etua valvovilta viranomaisilta. Ennen asian ratkaisemista asianosaisille on myös varattava mahdollisuus muistutuksen tekemiseen ja muille kuin asianosaisille mielipiteen ilmaisemiseen. Tavoitteellinen keskimääräinen käsittelyaika vesitaloushakemukselle lupaviranomaisessa on kahdeksan kuukautta, mutta vesivoimalaitoksen kaltaisissa monimutkaisemmissa kokonaisuuksissa käsittelyaika on yleensä tätä pidempi.

Lyhytaikaissäännöstelyllä on merkittäviä vaikutuksia voimalaitoksen ylä- ja alapuoliseen vesistöön ja vesiympäristöön. Tämän vuoksi lyhytaikaissäännöstelyn edellytykset tulisi lähtökohtaisesti ratkaista normaalissa, lupamääräysten tarkistamista koskevassa vesilain mukaisessa menettelyssä. Lupamääräysten tarkistaminen mahdollisine muutoksenhakumenettelyineen on kuitenkin pitkäkestoinen menettely, ja kaikkien lupien tarkistaminen veisi vuosia.

Tarve yksittäisen voimalaitoksen lupamääräyksiä laajempaan lyhytaikaissäännöstelyyn saattaa aktualisoitua kuitenkin hyvinkin nopeasti useampien poikkeamien sattuessa samanaikaisesti. Näitä tilanteita varten tarvitaan myös joustavampaa sääntelyä. Tämän vuoksi tulisi harkita sääntelyn tarkistamista tavalla, jolla mahdollistetaan väliaikainen poikkeaminen vesivoimalaitoksen lupamääräyksistä poikkeuksellisissa, sähköjärjestelmän tasapainottamisen edellyttämässä tilanteissa.

3. Euroopan unionin lainsäädäntö

Ylikansallisista velvoitteista keskeisin kansallista vesilainsäädäntöä ohjaava säädös on Euroopan unionin (EU) vesipolitiikan puitedirektiivi (2000/60/EY, vesipuitedirektiivi), jossa säädetyt ympäristötavoitteet on otettava huomioon myös vesivoimatuotannon ohjauksessa. Nämä jäsenvaltioita sitovat ympäristötavoitteet edellyttävät muun muassa, että pintavesien tilan huononeminen estetään ja että pintavesille määritetyt hyvän tilan tai hyvän ekologisen potentiaalin tavoitteet saavutetaan vuoteen 2015 mennessä ja viimeistään vuoteen 2027 mennessä. Vesien käyttöön ja hyödyntämiseen liittyvät yhteiskunnan muut tarpeet, kuten riittävä energiantuotanto, huomioon ottaen vesipuitedirektiivi sisältää kuitenkin myös erilaisia joustoja ja poikkeuksia. Nämä joustot mahdollistavat esimerkiksi vesimuodostumien tilatavoitteiden lieventämisen sekä uusien erittäin tärkeän yleisen edun mukaisten hankkeiden, kuten vesivoimatuotannon, toteuttamisen niiden vesien tilaa heikentävistä vaikutuksista huolimatta, kunhan tietyt direktiivissä säädetyt edellytykset täytetään. EU:ssa vesivoimalaitoksia pidetään erittäin tärkeän yleisen edun piiriin kuuluvina uusiutuvan energian tuotantolaitoksina myös uusiutuvan energian käytön edistämistä koskevan RED III -direktiivin (2018/2001/EU) nojalla.

Vesille aiheutuvia haittavaikutuksia säännellään lisäksi ympäristövahinkojen ehkäisemistä ja korjaamista koskevassa EU:n ympäristövastuudirektiivissä (2004/35/EY). Ympäristövastuudirektiivissä jäsenvaltiot velvoitetaan huolehtimaan, että toiminnanharjoittajat ehkäisevät ja korjaavat toiminnassaan aiheutuvat merkittävät, muun muassa vesille aiheutuvat ympäristövahingot, ellei tällaisiin vahinkoihin sovelleta direktiivissä säädettyjä poikkeuksia. Direktiivissä tarkoitettu ankara vastuu ympäristövahingoista voi koskettaa myös luvanvaraista vesivoiman tuotantoa.

4. Huomioon otettavia oikeuskysymyksiä

Vesivoimatuotannon säätämiseen käytettävästä nopeasta lyhytaikaissäännöstelystä voi aiheutua monenlaisia haittavaikutuksia toiminnan vaikutuspiirissä oleville yleisille ja yksityisille eduille. Säännöstelystä aiheutuvat virtaaman vaihtelut voivat esimerkiksi heikentää kalojen selviytymistä, aiheuttaa eroosiota ja vaikeuttaa vesistön virkistyskäyttöä. Lyhytaikaissäännöstelyä koskevien lainsäädäntötoimien

yhteydessä tulee arvioida tällaisten haittavaikutusten EU-oikeudellisia reunaehtoja sekä korvattavuutta. Työssä tulee arvioida ja tehdä ehdotukset haittavaikutuksia koskevan vastuun kohdentumisesta sekä vastuiden selvittämiseen ja ratkaisemiseen käytettävästä menettelystä, ellei vesilain nykyisiä säännöksiä pidetä tältä osin riittävinä.

5. Työn organisointi

Oikeusministeriön tulisi asettaa hanke sähköjärjestelmän tasapainottamiseksi tarpeellisen vesivoimalaitoksen väliaikaisen lupamääräyksistä poikkeamisen valmistelua varten. Hankkeen tehtävänasettelu huomioon ottaen hanke tulisi järjestää asettamalla uudistusta valmistelevaan vesilainsäädännön asiantuntijoista koostuva työryhmä. Työryhmässä tulisi olla edustus keskeisistä ministeriöistä, viranomaisista (AVI, ELY) ja intressitahoista (mm. ET, SLL). Työryhmän tulisi voida työssään kuulla myös ulkopuolisia asiantuntijoita. Työryhmän tulisi selvittää edellä mainitut asiakokonaisuudet ja laatia ehdotus väliaikaista vesivoimalaitoksen lupamääräyksistä poikkeamista koskeviksi säännöksiksi. Esitys tulisi laatia hallituksen esityksen muotoon.

6. Aikataulu

Ennakkoarvion mukaan hankkeella ei ole valtiontaloudellisia vaikutuksia, ja sähköjärjestelmän tasapainottamisen merkityksestä vallitsee laaja poliittinen yhteisymmärrys. Hankkeen kysymyksenasettelut ovat suhteellisen rajatut, sisältäen kuitenkin lyhytaikaissäännöstelyn ympäristövaikutusten (ml. vesipuitedirektiivistä johtuvien reunaehtojen) huomioon ottamisen. Näistä lähtökohdista työryhmälle tulisi varata aikaa 6 kuukautta laatia esityksensä valmiiksi.