



Kirje

1.7.2026

VN/25636/2023
VN/25636/2023-TEM-67

Oikeusministeriö

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto; Väliaikainen poikkeaminen vesivoimalaitoksen lupamääräyksistä sähköjärjestelmän tasapainottamiseksi

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua työryhmän mietinnöstä, joka koskee väliaikaista poikkeamista vesivoimalaitosten lupamääräyksistä sähköjärjestelmän tasapainottamiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut asiasta aikaisemmin täydentävän lausuman. Tässä lausunnossa ministeriö täsmentää aiemmin esittämiään näkemyksiä.

Yleistä

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa työryhmän esityksen osalta, että se on kokonaisuutena kannatettava ja pääosin tarkoituksenmukaisesti rakennettu sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi.

Ministeriön arvion mukaan sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseen nykyisin käytettävät keinot kykenevät vastaamaan normaaleihin ja tavanomaisiin häiriötilanteisiin, mutta ne eivät välttämättä riitä poikkeuksellisempiin tai pidempikestoisiin olosuhteisiin.

Esimerkiksi esityksen sivuilla 7–8 on arvioitu tehoreservijärjestelmää ja sen keskeisiä piirteitä. Ministeriö toteaa esitettyihin arvioihin lisäyksenä, että tehoreserviä koskeva unionin oikeuden tulkinta edellyttää käytännössä, että siihen hankittava kapasiteetti on mitoitettava keskimääräisiin tarpeisiin. Tämän vuoksi tehoreserviin ei voida hankkia kapasiteettia vain poikkeuksellisten ja harvalukuisten tilanteiden varalta, eikä kapasiteettia ole myöskään viime vuosina hankittu. Lisäksi tehoreservijärjestely ei kannusta uuden kapasiteetin rakentamiseen, sillä yksiköt valitaan sen piiriin vuodeksi kerrallaan.

Ottaen huomioon tehoreservijärjestelmään potentiaalisesti hankittava kapasiteetti sekä vesivoimaa koskevan poikkeaman erilaiset ennakoitavissa olevat vaikutukset muuhun ympäristöön, työ- ja elinkeinoministeriö esittää oikeusministeriölle harkittavaksi, pitäisikö tehoreservijärjestelmä asettaa markkinaehtoisia ratkaisuja vastaavalla tavalla ensisijaiseksi vesivoiman lupapojkeamaan nähden. Tällöin

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Työ- ja elinkeinoministeriö

PL 32
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Aleksanterinkatu 4
Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 16001
+358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

kirjaamo.tem@gov.fi
www.tem.fi

huomioon otettaisiin resurssien olemassaolon lisäksi niiden soveltuvuus häiriön hallintaan vastaavalla tavalla kuin esityksessä on todettu markkinaehtoisista ratkaisuista.

Lausuttavana olevassa ehdotuksessa tarkastelu on rajattu vesivoiman rooliin käyttövarmuuden turvaamisessa. Vesivoima soveltuu erinomaisesti käyttövarmuuden turvaamiseen joustavuutensa, nopeutensa ja luotettavuutensa vuoksi, minkä lisäksi tuotantokapasiteetti on jo olemassa eikä se siten edellytä lisäinvestointeja. Vesivoima kykenee tuottamaan joustoa tarvittaessa myös pitkäkestoisemmin. Ehdotuksessa arvioidaan, että järjestelyllä voitaisiin saavuttaa jopa satojen megawattien tuotantotehon lisäys poikkeuksellisiin tilanteisiin. Pidämme positiivisena, että vesivoimaa voitaisiin hyödyntää nykyistä laajemmin käyttövarmuuden hallintaan kustannustehokkuutensa ja soveltuvuutensa vuoksi.

Muista keinoista todettakoon, että työ- ja elinkeinoministeriö selvittää tällä hetkellä niin sanottua talvienergiatukea, jonka tavoitteena on turvata säätökykyisen tuotannon riittävyttä poikkeuksellisiin tilanteisiin, kuten pitkään jatkuvaan kylmään ja tuulettomaan jaksoon, joihin ei ole muodostunut markkinaehtoisesti riittävästi ratkaisuja. Talvienergiatuki voidaan unionisääntelyn vuoksi kohdentaa lähinnä pienikokoisempiin hankkeisiin, mikä rajaa niiden vaikuttavuutta käyttövarmuuden turvaamisessa. Toisaalta tuella saatava kapasiteetti ei välttämättä kykene vastaamaan nopeasti kehittyviin häiriöihin.

Sähkömarkkinalain järjestelmävastuuseen kuuluvia ohjausoikeuksia ei ole historian valossa juuri käytetty. Sääriippuvaisen tuotannon yleistymisen on omiaan lisäämään tarpeita sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaaville, säästä riippumattomille joustaville mekanismeille. Esimerkiksi akkujen ja kulutusjoustojen kyvykkydet rajautuvat lähinnä varsin lyhytkestoisiin tilanteisiin, minkä vuoksi pidempikestoisen joustavan kyvykkyuden turvaaminen on tärkeää. Markkinaehtoisten ratkaisujen syntymisen edellytyksenä on kuitenkin, että ne ovat taloudellisesti elinkelpoisia myös normaalissa markkinatoiminnassa. Ministeriö korostaa, että markkinaehtoisten ratkaisujen ensisijaisuus ehdotettuun järjestelmään nähden turvaa markkinatoimijoille kannustimet jatkossakin kehittää soveltuvia ratkaisuja käyttövarmuuden hallintaan. Lisäkeinoja tarvitaan sellaisiin tarpeisiin, joihin ei synny markkinaehtoisia ratkaisuja.

Ministeriö pitää edellä mainitut huomioiden tärkeänä, että käyttövarmuuden hallintaan ehdotetaan uusia työkaluja ottaen huomioon erityisesti nopeasti kehittyvät tilanteet sekä niiden mahdollinen pidempikestoisen luonne. Tämän vuoksi tarvitaan täydentäviä keinoja, kuten lausuttavana olevassa esityksessä ehdolla olevaa järjestelyä.

Päätöksen voimassaoloaika

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tasapainoisena ratkaisuna, että Lupa- ja valvontaviraston päätös ehdotetaan olevan voimassa kuusi vuotta kerrallaan, mutta määräyksiä voitaisiin tarkastaa lupapäätöksen voimassaoloajanakin, mikäli vesivoiman poikkeaviin lupaehtoihin perustuviin toimiin on ryhdytty. Käsitksemme mukaan lupapäätöksen kannalta merkitykselliset olosuhteet eivät vaikutuksellisesti osiltaan ainakaan useimmiten muutu kuudessa vuodessa, mikäli toimiin ei ole sen voimassaoloaikana ryhdytty. Ministeriö kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että normaaleissa luvissa vesilain 3 luvun 8 §:n mukaan lupa myönnetään toistaiseksi ja erityisistä syistä määräajaksi. Lisäksi vesilain 3 luvun 20 §:n mukaan toistaiseksi voimassa olevaa lupaa koskevassa lupapäätöksessä voidaan – mutta ei ole pakko – määrätä hankkeen vesistöä koskevia lupamääräyksiä tarkastettavaksi määräajassa, jos tämä on tarpeen hankkeesta aiheutuvien merkittävien haittojen välttämiseksi. Tämä heijastaa ministeriön arvion mukaan sitä lähtökohtaa, että olosuhteiden ei tyypillisesti arvioida muuttuvan jatkuvasti tai nopeatahtisesti, minkä vuoksi kuuden vuoden voimassaolo on perusteltu. Ministeriö pitää yhtäältä positiivisena ratkaisuna, että päätöksen voimassaolon jatkamisessa ei huomioitaisi mitä tahansa vähämerkityksellisiä olosuhdemuutoksia. Riittävän pitkä voimassaoloaika vähentää myös konsulttiselvitysten kustannuksia, jotka esityksessä on arvioitu huomattaviksi.

Viranomaisten tehtävät

Kiinnitämme huomiota siihen, että järjestelyyn osallistuville viranomaisille tulisi osoittaa tehtäviä, jotka kuuluvat kunkin viranomaisen tehtäviin ja osaamisalueeseen. Energiaviraston tehtäviin ja osaamisalueeseen soveltuvat luontevasti sähköjärjestelmää koskevat osuudet. Sen sijaan Energiavirastolla ei ole kaikkea ehdotetun kokonaisuuden edellyttämää osaamista. Tässä suhteessa ongelmallisina pidämme eräitä vesilakia koskevan ehdotuksen kohtia. Näitä ovat ehdotetun 5 a §:n 4 momentin viimeisessä virkkeessä tarkoitettu selvitys toimien vaikutuksista yksityisiin ja yleisiin etuihin sekä ympäristöön, ehdotetun 5 b §:n 2 momentti siltä osin kuin hakemuksen sisältö mahdollisesti koskee muita kuin sähköjärjestelmään liittyviä tekijöitä sekä ehdotetun 6 a §:n 2 momentissa tarkoitettu hakijan esitys edunmenetyksen korvaamisesta. Ratkaisu vaikuttaisi heijastavan vesilaissa säädettyjä hankkeesta vastaavalle asetettuja velvoitteita.

Vesilaissa hankkeesta vastaavalla tarkoitetaan luvan hakijaa tai haltijaa taikka muuta tahoa, joka vastaa vesitaloushankkeen valmistelusta, toteuttamisesta, käytöstä tai kunnossapidosta taikka toiminnan harjoittamisesta. Esitöiden (HE 277/2009 vp) mukaan kyse olisi hankkeesta vastuussa olevasta toiminnanharjoittajasta. Edelleen perusteluiden mukaan tapauksissa, joissa lupa haetaan toisen lukuun ja hyväksi, vastuun tulisi kohdistua siihen, jonka lukuun tai hyväksi lupaa haetaan. Tyypillisenä hankkeesta vastaavana voidaan työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan pitää sellaista, joka toteuttaa hankkeen omaa taloudellista intressiä varten tai sille laissa säädetyn muun tehtävän toteuttamiseksi. Vesilain systematiikassa hankkeesta vastaavan asema vaikuttaisi perustuvan siihen, että sama taho suunnittelee ja toteuttaa hankkeen, hallitsee siihen liittyvää tietoa sekä tekee hanketta koskevat tekniset ja operatiiviset ratkaisut. Tällöin on luontevaa, että sama taho myös vastaa hankkeen vaikutuksista. Muissa julkista intressiä toteuttavissa vesihankkeissa, kuten väylähankkeissa tai kuntien vedenotossa, tämä yhteys tehtävän, kontrollin ja vastuun välillä toteutuu luontevasti.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että käyttövarmuuden turvaaminen on sähköjärjestelmässä järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan julkinen hallinto-tehtävä. Energiaviraston tehtävänä tai vastuulla ei ole huolehtia energiamarkkinoilla sähköjärjestelmän käyttövarmuudesta eikä se osallistu sitä koskeviin operatiivisiin ratkaisuihin, vaan sen pääsääntöisenä tehtävänä on valvoa sääntelyn noudattamista ja hoitaa muita sääntelyviranomaiselle säädettyjä tehtäviä. Energiavirasto myös vastaa tukijärjestelmien täytäntöönpanosta, jolla hankitaan kapasiteettia järjestelmään. Näissäkään se ei vastaisi mahdollisesti aiheutuvista haittavaikutuksista, sillä Energiavirasto järjestää vain tukimekanismin, kun taas toiminnanharjoittaja toteuttaa hankkeen ja vastaa vaikutuksista.

Energiavirasto ei siten hakisi tässä esityksessä tarkoitettuja lupia sille muualla säädetyn tehtävän toteuttamiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että Energiaviraston rooli etäännytty hankkeesta vastaavan normaalista asemasta ja pitää siksi rinnastusta vesilain normaaliin systematiikkaan ongelmallisena. Ehdotetussa poikkeavassa sääntelyssä vaikuttaisi sovellettavan samaa perustaa, johon hankkeesta vastaavan vastuu tavanomaisesti voidaan kiinnittää. Energiaviraston osalta tällaista luontevaa linkkiä ei nähdäksemme ole. Lausuttavassa ehdotuksessa esitetty poikkeama kytkeytyy järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan lakisääteisiin muihin tehtäviin, eikä Energiavirasto päättä toimien toteuttamisesta. Tästä huolimatta Energiavirastolle osoitetaan tavanomaiseen hankkeesta vastaavan rooliin liittyvät laajat selvitys- ja kannanottovelvoitteet. Tämä katkaisee vesilain systematiikassa keskeisen yhteyden hankkeen toteuttamisen, tiedon hallinnan, operatiivisten ratkaisujen, lakisääteisten vastuiden sekä vesilain vastuun välillä. Työ- ja elinkeinoministeriö ymmärtää tarpeen viranomaisvetoiselle järjestelmälle ja kannattaa sitä yleensä. Emme kuitenkaan pidä perusteltuna, että Energiavirastolle osoitetaan kaikki hankkeesta vastaavan asemaan tavallisesti kuuluvat velvoitteet siitä syystä, että se valvoo sähkömarkkinoita. Poikkeavaan järjestelyyn liittyvät vastuut tulisi rakentaa tarvittaessa erikseen eikä rinnastaa niitä suoraan tavanomaisiin hankkeesta vastaavan velvoitteisiin.

Työryhmässä on arvioitu, että tarvittavat tiedot hankittaisiin käytännössä konsulttiselvityksin. Energiavirastolla ei ole edellä mainittujen asiakokonaisuuksien osalta asiantuntemusta konsulttiselvitysten ohjaamiseen tai arviointiin. Jos viraston oman harkinnan perusteella rajattu selvitys arvioidaisiin toisessa viranomaisessa puutteelliseksi, Energiavirasto saattaisi joutua hankkimaan täydentäviä selvityksiä. Vaikka Energiaviraston on mahdollista osallistua selvitysten sisällölliseen raamitukseen viranomaisyhteistyön kautta, sen rooli jäisi käytännössä kustannusvastaulliseksi välikädeksi, jolla ei ole varsinaista substanssiosaamista arvioida selvitysten riittävyttä. Ministeriö katsoo, että selvitystarpeita sisällöllisesti ohjaavan tahon kustannusvastuu turvaisi kokonaistaloudellisesti tarkoituksenmukaisemman ratkaisun, jossa konsulttiselvitykset rajattaisiin asianmukaiseen laajuuteen.

Ministeriö huomauttaa, että Lupa- ja valvontavirasto voi vesilain 3 luvun 21 §:n nojalla omastakin aloitteesta tarkastaa lupamääräyksiä tai antaa uusia määräyksiä tietyissä olosuhteissa. Lisäksi vesilain 11 luvun 9 §:n mukaan se valvoo yleistä etua, toisin kuin Energiavirasto. Lupa- ja valvontaviraston toiminnan kannalta emme pidä siksi välttämättömänä tai tarpeellisena, että sen pitäisi saada ehdolla olevassa järjestelyssä päätösharkintaansa varten samanlainen hakemus kuin vesilain järjestelmässä muutoin, koska Energiavirasto ei vertaudu normaaliin hakijaan, jolle voitaisiin perustellusti asettaa mainittuja selvitysvuorollisuuksia. Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan hakijakompetenssin osoittaminen Energiavirastolle siirtää kustannusvastuun Lupa- ja valvontavirastolta toiselle viranomaiselle, muttei tuota sisällöllistä hyötyä. Energiaviraston poikkeava rooli ja normaalit tehtävät huomioiden pidämme kannatettavampana, että Lupa- ja valvontavirasto voisi tällaisessa poikkeuksellisessa järjestelyssä arvioida vesilain 3 luvun 21 §:n tapaisesti mainittuja seikkoja suoraan viran puolesta.

Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan Lupa- ja valvontavirastolla olisi tarvittava asiantuntemus myös konsulttiselvitysten ohjaukseen ja arviointiin. Tällöin selvitykset tukisivat suoraan viraston omaa lupaharkintaa. Energiaviraston muodollinen välirooli vaikuttaa prosessuaalisesti tarpeettomalta, ellei tavoitteena ole ensisijaisesti kustannusten kohdentaminen Energiavirastolle.

Sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavat toimet (18 luvun 5 a §)

Ehdotetun 5 a §:n 4 momentissa tarkoitettu toimien käytön jälkeinen selvitys koskee selkeästi vesitaloudellisia, ympäristö- ja oikeudellisia vaikutuksia. Energiaviraston rooli tällaisen selvityksen ohjaamisessa jäisi käytännössä muodolliseksi. Vaikutusten arviointi kuuluu luontevammin Lupa- ja valvontavirastolle sekä elinvoimakeskuksille, joilla on tiedot vesivoimalaitosten toimintaa sääntelevistä luparatkaisuista ja laitosten sijaintivesistöistä sekä edellytykset arvioida lupamääräysten muuttamisen vaikutuksia vesiympäristöön ja asianosaisten asemaan.

Sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavien toimien menettely ja viranomaisjärjestelmä (18 luvun 5 b §)

Samoin ehdotetun 5 b §:n 2 momentin osalta ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että hakemuksen sisältövaatimukset voisivat ulottua myös muihin kuin sähköjärjestelmään liittyviin tekijöihin, jos hakemuksen sisältö säädettäisiin asetuksessa vesilain systematiikan mukaiseksi. Energiaviraston tehtäviin ja osaamisalueeseen kuuluu sähköjärjestelmän toimivuuden arviointi, mutta se ei kata laajojen vesitaloudellisten ja ympäristövaikutusten arviointia.

Mikäli Energiaviraston kuitenkin edellytetään toimivan hakijana, tulisi hakemuksen sisältöä rajata niihin seikkoihin, jotka kuuluvat viraston tehtäviin ja osaamisalueeseen. Hakemuksen sisältö tulisi rajata esimerkiksi siten, että siinä esitetään, mistä lupamääräyksestä poikettaisiin, kuinka paljon lisätehoa poikkeaminen tuottaisi sekä mikä merkitys tällä olisi sähköjärjestelmän toiminnalle. Muut vaikutusarvioinnit tulisi valmistella soveltuvammissa viranomaisissa, kuten edellä on todettu.

Energiaviraston tiedonsaantioikeus (18 luvun 5 c §)

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että ehdotettu vesilain 5 c § Energiaviraston tiedonsaantioikeudesta on sinänsä tarpeellinen mekanismi, mikäli hakemusvelvollisuus osoitetaan Energiavirastolle. Se ei kuitenkaan ole riittävä mietinnössä

kuvattujen tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen. Tiedonsaantioikeus kohdistuu pääosin olemassa oleviin tai helposti saataviin tietoihin, eikä se mahdollista laajojen ja tapauskohtaisten vaikutusarviointien tekemistä.

Edunmenetysten korvaaminen (18 luvun 6 a §)

Ehdotetun 6 a §:n 2 momentin osalta ministeriö katsoo, että edunmenetysten korvaamista koskeva sääntely on lähtökohtaisesti perusteltu. Korvausesitysten laatiminen edellyttää kuitenkin sellaista vesitaloudellista ja oikeudellista asiantuntemusta, jota Energiavirastolla ei ole. Korvausesityksen valmistelu tulisi osoittaa viranomaiselle, jolla on asiaan liittyvä asiantuntemus. Energiavirasto ei ole vahingon aiheuttaja eikä korvausvastuullinen taho, mikä korostaa sen aseman irtautumista vesioikeudellisesta hankevastuusta. Sillä ei käytännössä ole vaikutusmahdollisuutta toimien käyttöönottoon muutoin kuin hakemuksia mitoitettaessa.

Muut huomiot

Työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa lisäksi, että konsulttiselvitysten kustannukset voivat muodostua merkittäviksi, eikä viranomaisten nykyisissä taloudellisissa raameissa ole niihin riittävästi liikkumavaraa. On olemassa riski, että poikkeamaluja ei käytännössä haeta, jos selvityskustannukset muodostuvat liian korkeiksi suhteessa saavutettavaan hyötyyn. Näin ollen tehtävien hoitamiseen osoitettavan viranomaisen rahoitus tulisi turvata.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tietyin ehdoin tarpeellisena selvittää vesivoiman tilapäisiä lisäämismahdollisuuksia ja sen vaikutuksia koskevan ennakkollisen tarkastelun sääntelyä, mikäli jatkovalmistelussa Energiavirastolle edelleen säädetäisiin sellaisia tehtäviä, jotka eivät kuulu sen osaamisalueelle. Ennakollinen selvitys voisi tukea viranomaisten välistä yhteistyötä, parantaa hakemusten laatua sekä antaa tietoa vesien käyttäjille siitä, mihin vesivoimalaitoksiin lupaehdoista poikkeaminen voisi soveltua.

Työ- ja elinkeinoministeriö tukee ennakkollista tarkastelua kuitenkin vain, jos se tarjoaa aitoja lisähyötyjä viranomaistoimintaan ja se säädetään muun kuin Energiaviraston tehtäväksi. Energiaviraston kannalta tarvittavat lisähyödyt voisivat olla edellä tässä lausunnossa tarkoitettuja vaikutusarviointeja sekä intressipunnintaa, jotka liittyvät muihin kuin sähköjärjestelmätekijöihin.

Teollisuusneuvos, osastopäällikön sijaisena

Juhani Tirkkonen

Teollisuusneuvos

Tatu Pahkala

Jakelu

OM Oikeusministeriö

VN/25636/2023-TEM-67

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: