

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 §)

UPM kiittää mahdollisuudesta lausua työryhmän mietinnöstä. Joulukuussa 2022 sähkökriisi oli Suomessa kuumimmillaan. Maa- ja metsätalousministeriö kehotti silloisia ELY-keskuksia keskustelemaan kunkin alueen keskeisten säännöstely- ja vesivoimalupien haltijoiden kanssa mahdollisuuksista vesivoiman lisäämiseksi sähkön riittävyyden turvaamiseksi ja säätösähkön varmistamiseksi poikkeustilanteissa.

UPM lähti selvittämään Pielisjoessa sijaitsevan Kaltimon voimalaitoksen mahdollisuutta auttaa sähköpulassa. Laitoksen yläpuolella on valtava hyödyntämätön potentiaali, Suomen suurin säännöstelemätön järvi, Pielinen. Nykyinen lupaehto on niin tiukka, että sen puitteissa ei lisäjuoksutuksia voi tehdä.

Neuvottelussa silloisen ELY:n ja aluehallintoviraston edustajien kanssa kävi ilmi, että vesilaki ei tunne tilapäistä poikkeamaa lupaehtoihin sähköpulan takia. Lupamuutosta tuli siis hakea normaalin lupaprosessin mukaan, jolloin lupaviranomainen arvioi hankkeen hyötyjä suhteessa haittoihin.

Hakemus laadittiin huolellisesti ja jätettiin Itä-Suomen aluehallintovirastolle heinäkuussa 2023. Energiaviraston ja Fingridin lausuntojen perusteella kaikki markkinaehtoinen lisäkapasiteetti on poikkeustilanteessa tarpeen. Myös Huoltovarmuuskeskus korosti vesivoiman säätöominaisuuksien merkittävyyttä sähkön toimitus- ja huoltovarmuudelle ja kannatti mahdollisuutta hyödyntää reservejä ja poikkeuksellisia toimenpiteitä häiriötilanteissa.

Itä-Suomen aluehallintovirasto tiedotti päätöksestä 19.7.2024: vesitalouslupaa ei myönnetty. Virasto arvioi, että ”hankkeesta yleiselle edulle koituva hyöty valtakunnallisessa sähköpulatilanteessa on vähäistä suurempi, mutta ei merkittävä.” Samalla aluehallintovirasto totesi menetyksistä eli haitoista, että ne olivat vähäiset. Aluehallintoviraston mukaan hyödyn olisi pitänyt olla merkittävä, jotta lupa olisi voitu myöntää. UPM ei lähtenyt valittamaan päätöksestä ylempiin oikeusasteisiin prosessin keston ja kustannusten takia, vaikka olimme eri mieltä päätöksestä.

Tätä taustaa vasten pidämme hankkeen tavoitteita ehdottoman kannatettavina. Sähköjärjestelmän käyttövarmuus ja toimintakyky ovat yhteiskunnan toimivuuden, huoltovarmuuden ja turvallisuuden kannalta välttämättömiä, ja esitys vahvistaa mahdollisuuksia turvata yhteiskunnan toimintaa poikkeuksellisissa häiriötilanteissa kotimaisen säätökykyisen vesivoiman avulla. Poikkeuksellinen häiriötilanne voi tulla täysin yllättäen ja siksi on tärkeää, että päätös mahdollisesta poikkeamisesta on voimassa, jolloin voidaan reagoida välittömästi, kun tarve tulee. On tärkeää, että sääntelyn resilienssiä tarkastellaan normaaliolojen lainsäädännön puitteissa eikä ainoastaan valmiuslain näkökulmasta.

On myös tarpeen korostaa, että tässä hankkeessa on kyse poikkeukselliseen sähköpulatilanteeseen varautumisesta, jollaista ei toistaiseksi ole ollut kertaakaan Suomessa. Kuten säännöskohtaisessa perustelussa todetaan: ”Päätös itsessään ei vielä tarkoittaisi sen mukaisiin toimiin ryhtymistä, vaan kyse olisi vasta toimien käyttöönoton poikkeuksellisissa häiriötilanteissa mahdollistavasta päätöksestä eli tällaisiin häiriötilanteisiin varautumisesta”.

Esitetty ratkaisu, jossa päätös voisi olla voimassa kerrallaan kuuden vuoden ajan, on perusteltu. Poikkeamismenettelyä koskeviin tilanteisiin ei välttämättä jouduta päätöksen voimassaoloaikana lainkaan, mutta päätöksen olemassaolo voi olla sähköjärjestelmän ja varautumisen kannalta olennainen. UPM kannattaa myös mahdollisuutta jatkaa luvan voimassaoloa enintään kuudella vuodella kerrallaan.

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

UPM pitää viranomaisvetoista menettelyä hyvänä lähtökohtana. Poikkeaman käyttöönotto järjestelmävästään kantaverkonhaltijan päätöksellä on myös kannatettavaa.

Kuten säädöskohtaisessa perustelussa todetaan, toimien käyttöönotto kuuluisi tase hallinnan viimesijaisten keinojen kategoriaan, jota käytettäisiin vasta sen jälkeen, kun markkinaehtoiset resurssit eivät riitä turvaamaan järjestelmän käyttövarmuutta. Toimet olisivat siten häiriötilanteessakin vasta viimesijaisia keinoja, joilla järjestelmävästään kantaverkonhaltija pyrkii turvaamaan sähköjärjestelmän käyttövarmuutta.

UPM yhtyy Energiateollisuus ry:n huomaukseen, että vastuu sekä menettelyä koskevasta viestinnästä, että lakimuutosten toimeenpanon aiheuttamista vaikutuksista tulee olla viranomaisilla. Vesivoimayhtiöiden näkökulmasta mainehaittojen ja ennakoimattomien riskien hallinta edellyttää avointa viestintää ja yhteistä linjaa viranomaisten kanssa.

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

UPM yhtyy työryhmämietinnön pohjaan ja toteaa, että salassa pidettävän tiedon käsittelyä ohjaa julkisuuslaki. Lisäksi UPM korostaa, että tiedonsaantioikeuden käyttö tulee rajata välttämättömään ja että toiminnanharjoittajien liikesalaisuuksien suoja on varmistettava asianmukaisesti.

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

UPM kannattaa esitystä, että poikkeuksellisista toimista johtuvat edunmenetykset korvattaisiin valtion varoista. Säädoskohtaisessa perustelussa perustellusti todetaan: ”Valtion korvausvelvollisuutta toimien käyttöönotosta aiheutuvista edunmenetyksistä on pidettävä perusteltuna, sillä sähköjärjestelmän käyttövarmuus, jota poikkeaman käyttöönotolla turvataan, on tärkeää koko yhteiskunnalle ja sen keskeisille toiminnolle. Poikkeaman käyttöönotto ei tapahtuisi luvanhaltijoiden aloitteesta tai heidän intressissään, minkä vuoksi korvausvelvollisuuden kohdentamista aiheuttamisperiaatteen mukaisesti hankkeesta vastaaville ei voida pitää perusteltuna.”

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

UPM viittaa Itä-Suomen aluehallintoviraston päätökseen 19.7.2024 koskien tilapäistä poikkeamaa Kaltimon vesivoimalaitoksella sähköpulatilanteessa. Päätöksessä aluehallintovirasto arvioi hyötyjä ja menetyksiä seuraavasti: ”Asiassa saadun selvityksen perusteella hankkeesta koituu yleiselle edulle vähäistä suurempaa hyötyä ja vähäisiä menetyksiä. Hankkeesta koituu yksityiselle edulle vähäistä hyötyä ja vähäisiä menetyksiä”.

UPM oli Aluehallintoviraston kanssa eri mieltä saavutettavista hyödyistä. Mielestämme sähköpulan ehkäisystä syntyy sekä erittäin suuri yleinen hyöty ja merkittävä yksityinen hyöty kaikille niille, jotka eivät joudu kärsimään sähköpulatilanteesta. Vaikutusten arviointiin toteamme, että todennäköisesti väliaikaisella poikkeamisella on vain vähäisiä ja lyhytkestoisia menetyksiä, kun taas hyöty koko valtakunnallisesti arvioituna on huomattava, jos näillä toimilla voidaan ehkäistä sähköpulatilanne.

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

UPM yhtyy Energiateollisuus ry:n näkemykseen, että ennen varsinaista päätöstä tehtävän selvityksen avulla voidaan tunnistaa mm. laitokset, vesistöt, mahdollisuudet tehon ja energian lisäykseen, vaikutukset ja haittojen lieventämiskeinot, joita poikkeamismenettelyssä voitaisiin hyödyntää. Selvitystä kannattaa hyödyntää myös lupahakemuksen lähtötietoina. Selvityksestä säätäminen lailla voisi tukea prosessin avoimuutta ja tehtävänjakoa, mutta toisaalta se voi turhaan jäykistää menettelyä ja lisätä viranomaisresurssien tarpeita. Jos selvityksestä päädytään säätämään

lailla, myös sen osalta tulee kiinnittää huomiota tietojen saatavuuteen ja julkisuuteen liittyviin kysymyksiin.

7. Muut huomionne ehdotuksesta

UPM korostaa lisäksi, että lupapoikkeamien vaikutus vesienhoidon tilaluokitteluun ja sitä kautta mahdollisiin tuleviin toimenpiteisiin tulee arvioida huolellisesti. Väliaikaisista poikkeamista aiheutuvat muutokset vesistön tilassa eivät saa johtaa tilanteeseen, jossa vesivoimatoimijoille kohdistuu myöhemmässä vaiheessa lisävaatimuksia tai velvoitteita vesienhoidon suunnittelun kautta.

Vesienhoitolain mukaisen poikkeusmekanismin kytkeminen sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseen voi osaltaan selkeyttää poikkeusten soveltamista tilanteissa, joissa kyse on erittäin tärkeän yleisen edun turvaamisesta. Samalla on tärkeää varmistaa, ettei poikkeusmenettely johda siihen, että viranomaisen tulkinta vesienhoidon tavoitteissa tiukkenee vesi vesivoimatoimijoiden tavanomaisen toiminnan osalta. Asia olisi tärkeä kirjata yksiselitteisesti lakiesityksen perusteluihin.

Rantakokko Jukka-Pekka
UPM-Kymmene Oyj